



grøntpunkt.no

Postadresse

Grønt Punkt Norge AS
Postboks 91 Skøyen
0212 Oslo
Norway

Kontakt

T : 22 12 15 00
E : post@grøntpunkt.no
O : 977 075 521

Toll- og avgiftsdirektoratet,
Særagiftsavdelingen.
Særagiftsseksjonen Postboks
8122 Dep.
0032 Oslo

Kopi: Energi- og miljøkomiteen, Finanskomiteen, Næringskomiteen, Finansdepartementet, Klima- og Miljødepartementet, Miljødirektoratet

Deres ref: 14/98041

Vår ref: EO

Dato: 27.02.2015

Høringsuttalelse: Forslag til endring i særagiftsforskriften – innføring av avgift på poser av plast og papir

Vi viser til Toll- og avgiftsdirektoratets (TAD) høring på forslag om endringer i forskrift 11. desember 2001 nr. 1451 om særagifter, vedr. gjennomføringsbestemmelser for avgift på bæreposer av plast og papir i dagligvare- og detaljhandelen. Grønt Punkt Norge/Plastretur representerer i denne sammenheng returordningen for plastemballasje, blant annet gjennom produsenter og importører av bæreposer, både papir og plast, brukere av plastemballasje, samt sorteringsanlegg og gjenvinningsbedrifter som resirkulerer brukt plastemballasje, herunder bæreposer.

Vedtak om avgift bør reverseres

De ovennevnte virksomhetene er klare på at innføringen av avgift på poser av plast og papir er negative for næringslivet, og at avgiften ikke har noen påviselig positiv miljøeffekt. Derimot medfører avgiften en rekke uheldige konsekvenser, som ikke er utredet i forbindelse med vedtaket. Innføring av en avgift/forbud ble for øvrig forkastet av Miljødirektoratet i 2009. Inntektsmulighetene ved en slik avgift virker små i forhold til komplikasjonene ved å innføre en helt ny særagift. Vi ønsker derfor at vedtaket om innføring av avgift reverseres.

Manglende konsekvensanalyse

Grønt Punkt Norge og organisasjonene som stiller seg bak denne høringsuttalelsen er sterkt mot en fiskal bæreposeavgift. Vedtaket om innføring av en bæreposeavgift ble gjort uten konsekvensanalyse i forkant. Berørte parter ble heller ikke involvert i beslutningsprosessen. Nedenfor har vi listet opp noen aktuelle konsekvenser av avgiften som burde vært analysert og vurdert i forkant av vedtaket. Vi ber om at dette gjøres, primært før forskrift trer i kraft, subsidiært i forbindelse med en evt. revidering av forskrift.

- Undergraving av bransjeavtalene for emballasje
- Undergraving av mulighetene for å nå fremtidens materialgjenvinningsmål
- Bæreposer av nedbrytbart materiale truer materialgjenvinningen
- Kan påvirke kildesorteringen av avfall i norske husholdninger
- Øko-design
- Administrative byrder og praktiske utfordringer

Undergraving av bransjeavtalen for plastemballasje

Grønt Punkt Norge forvalter bransjeavtalen for plastemballasje og plastreturordningen i Norge. I 1995 inngikk daværende regjering v/miljøvernminister Torbjørn Berntsen og norsk næringsliv «bransjeavtaler» for emballasje. Avtalene er basert på at næringslivet påtar seg utvidet produsentansvar, som et alternativ til fiskale avgifter på emballasje. Næringslivet henter selv inn midlene som er nødvendige for å dekke utgiftene til gjenvinning. Dette har gitt meget gode resultater i europeisk sammenheng, og har ført til at Norge har oppnådd høye gjenvinningsmål på en kostnadseffektiv måte. Næringslivet har oppfylt sin del av bransjeavtalene, mens det å innføre en fiskal emballasjeavgift på bæreposer, slik regjeringen nå gjør, underminerer avtalene. Dersom myndighetene ønsker å erstatte dagens bransjeavtale med en forskrift, vil avgiften også ha en undergravende og kompliserende effekt gjennom en dobbeltregulering av emballasjebruk og retur.

Gjennom bransjeavtalene har næringslivet også et ansvar for å redusere mengden emballasjeavfall. Dette arbeidet har gitt gode resultater, dokumentert gjennom årlige rapporter til Miljødirektoratet. Arbeidet er preget av en helhetlig tilnærming for å optimere den totale emballasjebruken.

Grønt Punkt Norge finansierer returordningen for plastemballasje gjennom å hente inn et vederlag fra produsenter, importører eller brukere av plastemballasje, noe som kan gi et redusert handlingsrom for innsamling og gjenvinning av plastemballasje. For bæreposer innhentes vederlaget fra produsenter eller importører gjennom handelen. For bæreposeprodusenter og dagligvarehandelen betyr innføring av avgift at de nå stiller spørsmål ved om de i tillegg skal betale vederlag til Grønt Punkt Norge, da innføring av avgift er i strid med §4 i bransjeavtalen for plastemballasje. Hvis bæreposeprodusentene og handelen konkluderer med at de ikke skal betale vederlag til Grønt Punkt Norge vil dette medføre et årlig inntektstap i størrelsesorden 15-20 millioner kroner, noe som utgjør ca. 15% av inntektene til plastreturordningen.

Det vises til Danmark som modell for bæreposeavgiften. I Danmark er avgiften 22 kr per kilo, mens det i Norge legges opp til en avgift på 75 kr per kilo. Det er viktig å vite at Danmark helt fra innføringen av EUs emballasjedirektiv har valgt avgifter som virkemiddel. Samtlige andre land innen EU og EØS har valgt utvidet produsentansvar som virkemiddel for å skape effektive returordninger

for brukt emballasje. Det bør for øvrig nevnes at Danmark ikke kommer særlig høyt på gjenvinningsstatistikken blant europeiske land. Bortsett fra et pantesystem for PET flasker, har Danmark intet system for innsamling og gjenvinning av brukt plastemballasje, og landet vil få betydelige problemer med å møte EUs nye materialgjenvinningskrav.¹ Nederland har utviklet sine emballasjeavgifter på grunn av administrative byrder, og i stedet samlet seg om ett høyt materialgjenvinningsmål for all plastemballasje, dvs. 52%.

Undergraving av muligheten for å nå fremtidens materialgjenvinningsmål

Returordningen Grønt Punkt Norge drifter på vegne av Plastretur, er i dag Norges viktigste verktøy for å oppnå plastgjenvinningsmålene i EUs emballasjedirektiv. Dette er mål som Norge er forpliktet til å oppfylle som en del av EØS-avtalen. Per i dag er nasjonalt materialgjenvinningsmål (30%) for plastemballasje oppnådd. Det er varslet langt høyere mål fra EU sin side i forslag til revidert Emballasjedirektiv, (60% materialgjenvinning). Det er derfor viktig at norsk næringsliv kan operere med forutsigbare rammebetingelser. Vi vil tro det er i regjeringens interesse at næringslivet selv tar samfunnsansvar og forvalter dette helhetlig og dermed mest mulig miljøeffektivt, med minst mulig innblanding fra det offentlige. Parallelt med revidering av EUs emballasjedirektiv har EU fattet et vedtak som går ut på å redusere bruken av bæreposer i EU av hensyn til miljøet. Der er det bestemt at for bæreposer tynnere enn 50 my, skal det enten pålegges avgift, eller butikkene skal ta betalt for bæreposen. I Norge har handelen allerede i mange år tatt betaling for bæreposer.

Bæreposer av nedbrytbart materiale truer materialgjenvinningen

I høringsdokumentet er det foreslått et unntak for bæreposer fremstilt av kun «nedbrytbart materiale fra plantestivelse», uten at det er beskrevet nærmere hva som menes. I litteraturen og i markedet skilles det mellom biobasert plast (som kan være nedbrytbar eller ikke) og fossilbasert plast (som også kan være nedbrytbar eller ikke). Et nedbrytbart materiale kan således være biobasert eller fossilt basert, eller dels biobasert, dvs. en kombinasjon.

Det understrekes at biobasert plast også er å betrakte som plast. Plastbegrepet er ikke knyttet til hva slags råvare som brukes i fremstillingen av plastråvare. Plastens egenskaper, f.eks. nedbrytbarhet, kan designes basert på ulike tilsetningsstoffer. Så vidt vi har klart å bringe i erfaring finnes det ikke nedbrytbare bæreposer fremstilt på basis av kun plantestivelse i dag. Det som i dag finnes på markedet vil alltid ha noe innslag av petrokjemiske materialer. Vi ønsker uansett at dette unntaket fjernes da nedbrytbare plastmaterialer er skadelig for dagens plastgjenvinning. I følge europeiske plastgjennvinnere kan så lite som et innslag av 1%-2% nedbrytbart materiale ødelegge sluttproduktet, slik at gjenvunnet materiale ikke kan brukes i nye produkter.

I fremtiden kan man se for seg nedbrytbar plast laget av annet enn plantestivelse. Vi tror derfor det vil bli enklere å håndheve forskriften hvis dette unntaket fjernes. All erfaring tilsier at forbruker ikke kan se forskjell på konvensjonell plast og nedbrytbar bioplast. Dessuten har sorteringsanlegg problemer med å sortere ut bionedbrytbare varianter fra den rene plasten til materialgjenvinning. Dette betyr at materialet vil følge dagens plastgjennvinningsstrømmer og bidra negativt i hele verdikjeden, det vil si dyrere for alle, og redusert gjenvinning. For å unngå misforståelser om hva som

¹ Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Per_capita_volume_of_plastic_packaging_waste_generated_and_recycled,_2011_kg_per_capita_new.JPG

er unntatt avgift, og problemer for gjenvinningsystemet bør unntaket fjernes. Hvis myndighetene mot formodning vil beholde dette punktet må det presiseres hvilken produktklassifisering som skal fritas fra avgiften. Fortrinnsvis bør det benyttes en EU-standard. Det må også forutsettes at slike poser samles inn separat, med de kostnader dette vil medføre.

Kan påvirke kildesortering i norske husholdninger

Det nevnes i høringsnotatet at det brukes 900 millioner bæreposer i plast i Norge. Det som ikke kommer tydelig frem i høringsnotatet er hvordan bæreposene brukes i Norge. Anslagsvis 80% ombrukes som avfallsposer i en eller annen form.² Årsaken er at de norske plastbæreposene er så solide at de er velegnet for restavfall og andre avfallsfraksjoner. De brukes til å emballere restavfall, bringe panteflasker til butikken, glass og metallemballasje til returpunkter etc. De resterende 20% av bæreposene blir stort sett materialgjenvunnet sammen med annen plastemballasje. En velfungerende returordning for plastemballasje gjør at bæreposer heller ikke utgjør noe forsøplingsproblem i Norge. En naturlig konsekvens av at prisen på bæreposen blir høy, sannsynligvis i overkant av tre kroner³ (mer enn tre ganger så høyt) er at det vil bli brukt mer engangs avfallsposer, eller at man på steder som i Oslo, i større grad vil bruke de grønne og blå posene også til restavfall. Effekter som i stor grad kan påvirke kildesorteringen negativt med lavere gjenvinningsgrad som resultat. Dessuten mener vi at avgiften i seg selv, eventuelt med sine unntak, gråsoner og paradokser, i stor grad vil kunne oppleves som negativ, noe som også kan påvirke miljøengasjementet og motivasjonen for å kildesortere.

Økodesign

Fremtidens plastbæreposer og annen plast, vil være basert på fornybare råvarer. Forutsetningen for miljøeffektive returordninger er at plasten kan materialgjenvinnes slik at nye bæreposer og annen plast, dels vil inneholde gjenvunnet plast, dels nytt biobasert råstoff. Dette er en miljømessig optimal løsning som det jobbes med gjennom forskning og utvikling. Vi tror en avgift på bæreposer er feil virkemiddel for å fremme langsiktig forskning og utvikling på dette området. Det understrekes at bruk av biobasert og nedbrytbar plast har en rekke miljøkonsekvenser som må utredes nærmere, som en del av denne prosessen. Dersom det skal lages en forskrift med flere ulike unntak, er vi forundret over at det ikke er lagt inn noen incentiver til økt materialgjenvinning. For eksempel ved at bæreposer fremstilt av mer enn 50% regranulat får unntak fra avgift. Vi ber om at det legges inn miljøincentiver, slik at en evt. bæreposeavgift ikke kun blir en fiskal avgift med negativ miljøpåvirkning. I bransjeavtalen som både myndighetene og næringslivet har signert, er det gitt uttrykk for at begge avtaleparter skal arbeide for økt brukt av gjenvunnet plast.

²

http://www.miljodirektoratet.no/no/Nyheter/Nyheter/Oldklif/2008/September_2008/Plastposer_et_lite_miljo_problem/

³ Basert på uformelle samtaler med dagligvarebransjen

Administrative byrder og praktiske utfordringer

Flere av Grønt Punkt Norge sine medlemsbedrifter fremholder at likviditetsbelastningen kan bli tung, da de kan komme i en situasjon der de må legge ut avgiften på forhånd. Dette skyldes at skatten er ekstremt høy i forhold til produktkostnaden. De er også usikre på hvordan eventuelle konkurser håndteres da det legges opp til at produsent må legge ut for avgift på vegne av kundene. Det er der av meget stor betydning at produsentene får anledning til å avskrive tap på fordringer på avgift.

Fra flere importører er det uttrykt bekymring over at bæreposer pga. avgiftens størrelse, kan bli et nytt smugleprodukt. Det vises til at ved å ta inn en pall ulovlig, kan man spare ca. 37 500 kroner. Både poseprodusenter og importører sørger nå for at det produseres store mengder bæreposer før 15. mars. Dette vil utvilsom gi en skjevhet i markedet, med en meget definert topp før 15. mars og kan derfor på sikt medføre permitteringer. Det er usikkerhet blant produsentene hvordan 5-litersgrensen skal håndteres, da dette ikke er beskrevet i forslaget til høring. Det stilles spørsmål ved om dette er noen produsent/importør selv skal finne en metode for, eller hvorvidt det vil bli utarbeidet en standardtabell. Bæreposer produseres også for andre formål enn å bære ting hjem fra butikk, og det stilles da spørsmål ved om disse da omfattes av avgiften. Tilsvarende gjelder et eksempel der bæreposer gis bort til veldedige formål: Omfattes også disse av avgiftsplikten?

Vi forutsetter at høringen er reell, og at TAD skal vurdere høringsuttalelsene. I et slikt lys gir det ikke mening å ha ikrafttredelse 15. mars. I tillegg krever forskriften tilpassing/omlegging av datasystemer som også vil kreve tid. Følgende virksomheter stiller seg bak denne høringsuttalelsen: Grønt Punkt Norge, Dagligvarehandelens Miljøforum, Dagligvareleverandørenes forening (DLF), Den Norske Emballasjeforening, NHO Handel, NHO Mat og Drikke, Plastretur.

Med vennlig hilsen


Jaana Røine
Adm. Direktør.
Grønt Punkt Norge