

Punktskatt på plastbärkassar

- En analys av effekterna

Excise on plastic carrier bags

- *An analysis of the effects*

Filippa Ahlström
Alva Schaeferdiek

Handledare: Emil Persson

Titel:

Punktskatt på Plastbärkassar – En analys av effekterna

English Title:

Excise on plastic carrier bags - An analysis of the effects

Författare:

Filippa Ahlström
Alva Schaeferdiek

Handledare:

Emil Persson

Publikation:

Kandidatuppsats i nationalekonomi och företagsekonomi
15 högskolepoäng
Vårterminen 2022
LIU-IEI-FIL-G—22/026661--SE

Linköpings Universitet
Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling
www.liu.se

Abstract

Plastic litter is a global problem, not least in Sweden. Plastic carrier bags are a common form of litter, which led the government to introduce a tax on plastic carrier bags in 2020. The aim of the tax is to reduce littering but also to meet the consumption targets of the European Union. Today, two years later, there is little previous research on the impact of the tax. Thus, the aim of this paper is to analyze the effects of the introduced tax on plastic carrier bags in Sweden. Both a quantitative and a qualitative methodology has been used, where the quantitative data provides a good basis for drawing well-founded conclusions, which is well complemented by the qualitative data that gives the figures an explanation.

The aim of the paper was to analyze the effects of the introduced excise tax on plastic carrier bags in Sweden. The results show that the sale of plastic carrier bags has decreased. A positive effect is that the tax has led to an increased awareness among consumers to bring their own, reusable carrier bag to a greater extent. Although this was not the aim of the tax, the fact that it has been substituted for other types of carrier bags is probably a desired effect of the tax's introduction. The question is whether this can be justified from an environmental point of view, given that sales of waste bags and paper bags have increased because of the tax. Perhaps more information on the environmental impact of carrier bags would have been needed to optimize substitution, as substitutes need not be better for the environment. For producers, both negative and positive impacts can be seen, but for individual producers the impact may be more significant.

Of course, the fact that the objective and purpose of the tax has been met is a desirable effect, as is the fact that the EU objective has been met. Looking at the objective of the tax, the tax can be seen as justified as consumption is reduced and probably littering, although littering is difficult to measure. As there has been a discussion about whether littering is a major problem in Sweden, this means that the tax can be seen as unjustified if littering cannot be seen as a major problem. As a result of these shortcomings, the tax has had undesirable effects in terms of dissatisfaction, confusion, and possible deadweight loss. Whatever the outcome, the tax should have been better justified.

Sammanfattning

Nedskräpning av plast är ett globalt problem, inte minst i Sverige. Plastbärkassen är ett vanligt förekommande skräp vilket ledde till att regeringen 2020 införde en skatt på plastbärkassar. Syftet med skatten är att minska nedskräpningen men även att uppnå EU:s förbrukningsmål. Idag, två år senare, finns det inte mycket tidigare forskning kring konsekvenserna av skatten. Arbetet vill därför kunna förklara hur försäljningen ser ut efter införandet av skatten jämfört med innan, om skatten är rätt motiverad samt om regleringen har fått önskade och eventuellt oönskade effekter. Såväl en kvantitativ som en kvalitativ metod ligger till grund för arbetets utförande, där den kvantitativa datan utgör en bra bas för att kunna dra välgrundade slutsatser och kompletteras av den kvalitativa datan som ger siffrorna en förklaring.

Syftet med uppsatsen var att analysera och undersöka effekterna av den införda punktskatten på plastbärkassar i Sverige. Resultatet visar att försäljningen av plastbärkassar har minskat. En positiv effekt är att skatten lett till ett ökat medvetande hos konsumenterna att i högre grad ta med en egen, återanvändningsbar, bärkasse. Trots att det inte var syftet med skatten är det faktum att det substituerats till andra typer av bärkassar troligen en önskad effekt av skattens införande. Frågan är om det ur miljösynpunkt kan rättfärdigas då försäljningen av avfallspåsar och papperspåsar ökat till följd av skatten. Kanske hade det behövts mer information kring bärkassarnas miljöpåverkan för att substitutionen skulle blivit optimal då substituten inte behöver vara bättre för miljön. För producenterna går det att se såväl negativa som positiva effekter, men för enskilda producenter kan konsekvenserna vara mer betydande.

Naturligtvis är det faktum att skattens mål och syfte har uppfyllts en önskad effekt, och likväl att EU-målet har uppfyllts. Ser man till skattens syfte kan skatten ses som motiverad då förbrukningen minskat och antagligen även nedskräpningen, trots att nedskräpning svårt att mäta. Då det har förts en diskussion kring om nedskräpning är ett stort problem i Sverige gör detta att skatten kan ses som omotiverad om nedskräpning inte kan ses som ett stort problem. Till följd av dessa brister har skatten fått oönskade effekter i form av missnöjdhet, förvirring och eventuell dödviktsförlust. Skatten bör oavsett resultatet ha motiverats bättre.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Bakgrund.....	1
1.2 Syfte.....	3
1.3 Frågeställningar.....	3
2. Metod	4
2.1 Tillvägagångssätt.....	4
2.2 Källkritik.....	5
3. Teori.....	8
3.1 Införandet av en skatt	8
3.2 Skatteeffekter.....	9
4. Empiri.....	11
4.1 Försäljningsstatistik.....	11
4.2 Substitut	13
4.2.1 Bärkassar.....	13
4.2.2 Avfallspåsen.....	14
4.3 Marknadsaktörer	15
4.3.1 Konsumenter.....	15
4.3.2 Producenter	15
4.4 Kritik mot skatten.....	17
5. Analys	19
5.1 Införandet av skatten	19
5.2 Skatteeffekter.....	20
5.2.1 Försäljning	20
5.2.2 Valet av bärkasse	21
5.3 Marknadsaktörer	23
5.3.1 Konsumenten	23
5.3.2 Producenten.....	24
6. Slutsats	26
Källförteckning	27

1. Inledning

Nedskräpning är ett världsomfattande problem både på land och i haven där dessutom den biologiska mångfalden hotas. Europeiska kommissionen förklarar att 80–85 procent av nedskräpningen i det marina består av plast och av det bedömer de att 50 procent utgörs av engångsartiklar i plast (Prop. 2019/20:47). Enligt en undersökning av Håll Sverige Rent (2022) baserad på över 4700 intervjuer ser 8 av 10 svenskar nedskräpning som ett viktigt problem och 94% anser att nedskräpningen bör minska. Regeringskansliet beskriver plast som ett omfattande miljöproblem i världen där plastpåsen är ett av det mest förekommande skräpet (Regeringskansliet 2017).

Naturvårdsverket (2022) listar bland annat plastbestick och sugrör som vanligt förekommande skräp, men även plastbärkassen. Då engångsartiklar var vanligt förekommande infördes 2022 ett förbud mot dem i Sverige (Naturvårdsverket 2022). Håll Sverige Rent fick 2020 från Naturvårdsverket på uppdrag av Regeringen i uppgift att utföra en nationell undersökning av nedskräpningen i Sverige där totalt 75 kommuner deltog. Undersökningens resultat i större tätorter visade att cigarettfimpar var det mest förekommande skräpet med 65% och plast hamnade på en tredje plats med 8% efter snus med 14%. I mindre tätorter och förorter tog fimpar förstaplatsen även där med 50% och plast en andra plats med 13%. När Kattegatt, Öresund och Östersjön undersöktes, hamnade plastpåsen på plats 9 efter annan plast som exempelvis engångsartiklar, rep, godis- och glasspapper (Håll Sverige Rent 2020).

1.1 Bakgrund

På en del specifika varor och tjänster läggs en konsumtionsskatt till i form av en punktskatt som ingår i försäljningspriset precis som moms (Skatteverket 2022). I maj 2020 infördes en punktskatt även på plastbärkassar (Naturvårdsverket 2022). Enligt Regeringen (Prop. 2019/20:47) definieras de skattepliktiga plastbärkassarna som påsar med eller utan handtag som konsumenterna använder i en handelssituation för att packa eller bära sina varor i. Förslaget förklarar vidare att påsar i form av exempelvis sopsäckar, hundbajspåsar och avfallspåsar inte omfattas av skatten då de inte är avsedda att användas för att packa eller bära varor i. Även plastbärkassar som syftar till att återanvändas flera gånger vilket kräver tåligare material undantas från skatten. Beroende på påsens vägg tjocklek och volym beskattas påsarna olika.

Figur 1: Plastskatten

	Väggjocklek	Skatt
Plastbärkasse	>15 mikromillimeter	3 kr
Mindre plastbärkasse	<15 mikromillimeter (<7 liter)	30 öre

Källa: Prop. 2019/20:47

Som vi kan se i figur 1, tas en skatt med tre kronor ut för en vanlig bärkasse i plast likt de i matbutikerna. Däremot tas en skatt på 30 öre ut för påsar med en väggjocklek mindre än 15 mikromillimeter och en volym mindre än sju liter, till exempel fruktpåsar. Skyldighet att betala skatten har den som tillverkar, den som importerar samt den som tar emot eller för in den skattepliktiga varan (Prop. 2019/20:47). Vidare görs undantag för import, mottagande och införsel av varan, dels om kvantiteten understiger 40 stycken per gång, dels för den enskilda personens eller dennes hushålls personliga användning.

Syftet med den införda skatten i Sverige var enligt regeringen att minska nedskräpningen av plastbärkassar genom att minska den totala försäljningsvolymen (Regeringskansliet 2020). Dessutom syftade införandet av skatten till att uppnå Sveriges miljömål som är en del av förbrukningsmålen för plastbärkassar uppsatta av EU (Prop. 2019/20:47). EU:s mål innefattar krav om en varaktig minskad förbrukning av plastbärkassar för samtliga medlemsländer (EU 2015/720).

Figur 2: Målsättningen

	Mål
2025	40 per person på ett år
2019	90 per person på ett år
2018	Prissättning av plastbärkasse

Källa: (EU 2015/720)

Figur två visar några av Europeiska unionens krav gällande plastbärkassar. Sedan 2018 var samtliga medlemsstater tvungna att garantera att plastbärkassarna inte tillgavs konsumenterna kostnadsfritt. Föresättningsvis sattes krav på att den årliga förbrukningen av plastbärkassar per person inte fick överstiga 90 stycken vid slutet av 2019. Det nuvarande målet innebär att den

årliga förbrukningsnivån inte bör överstiga 40 plastbärkassar per person senast 2025 (EU 2015/720).

Nu när Sverige infört en skatt på plastpåsar vore det intressant att undersöka effekterna i det svenska samhället. Visserligen har skatten inte funnits speciellt länge, men det har skett en förändring på marknaden vilket gör det intressant att undersöka möjliga effekter. I och med det nyliga införandet av skatten finns det inte mycket tidigare forskning om konsekvenserna och effekterna av den, vilket vår uppsats syftar till att bidra med. Går vi i en matbutik idag är det avsevärt mycket dyrare att köpa en plastbärkasse jämfört med hur det var för ett par år sedan. Idag är vi författare båda noga med att ta med en egen bärkasse, något vi innan prishöjningen aldrig tänkt på. Då våra egna konsumtionsvanor förändrats drastiskt sedan införandet av skatten, anser vi att det är intressant att undersöka om skatten haft någon effekt på samhället i stort. Vi har även läst mycket kritik innan och efter införandet av skatten, varför vi tycker det vore givande att föra en diskussion kring syftet och motivet med skatten.

1.2 Syfte

Arbetet syftar till att analysera och undersöka effekterna av den införda punktskatten på plastbärkassar i Sverige.

1.3 Frågeställningar

- Hur ser försäljningen av plastbärkassar ut efter införandet av skatten jämfört med innan?
- Är skatten rätt motiverad?
- Har regleringen fått önskade och eventuellt oönskade effekter?

2. Metod

2.1 Tillvägagångssätt

Under inledningsfasen av uppsatsen funderade vi på om vi skulle använda oss av en kvalitativ eller kvantitativ metod. Generellt ses metoderna kanske som varandras motsatser, men de kan också komplettera varandra väldigt bra. Kvantitativa datan utgör en bra bas för att kunna dra välgrundade slutsatser, men den kompletteras väl av den kvalitativa datan som ger siffrorna en förklaring. Utgångspunkten i vår uppsats är att vi vill undersöka en konkret händelse och möjligheter samt effekter av denna vilket kännetecknas av en kvalitativ ansats. Med den kvantitativa datan får vi underlag som bekräftar och förklarar dessa effekter med hög reliabilitet och trovärdighet. Just därför har vi valt att använda oss av såväl en kvantitativ som en kvalitativ metod.

Enligt Pole (2007) som skriver om en blandad metod av kvalitativa och kvantitativa data, samlas den kvalitativa datan ofta in i små urvalsstorlekar vilket överensstämmer med den i vår uppsats. Den består av intervjuer och åsikter från profiler såsom forskare, myndigheter och enskilda företag som vi anser vara relevanta i uppsatsen för att kunna resonera kring den kvantitativa datan. Pole beskriver vidare att den kvantitativa datan till skillnad från den kvalitativa ofta samlas in i större urvalsstorlekar vilket den klart och tydligt gör här med tanke på dem enkäter som gjorts i studier på ett stort urval människor och försäljningsstatistik som omfattar hela populationen under flera olika år.

Vissa frågor går helt enkelt inte att bemöta med kvantitativ metodik och vissa går inte att bemöta med en kvalitativ metod. Pole (2007) menar att forskare då kan komma att kombinera olika typer av metodik så att de verifierar varandras resultat och kompletterar varandra för att undersöka flera sidor av samma fall. Fördelaktigt öppnar det upp möjligheten att kunna bemöta utforskande och bekräftande frågor på samma gång, något vi har stor nytta av i vår uppsats. Med hjälp av den kvalitativa datan kan vi undersöka skälen bakom en fastställd effekt med hjälp av den kvantitativa datan. Dock poängterar Pole att den kvalitativa datan ofta är noggrannare utvald mot att uppnå ett slutgiltigt mål vilket gör att den är mer subjektiv till skillnad från kvantitativa data, något vi sett som viktigt att ta i beaktning för att vår uppsats fortfarande ska ha hög reliabilitet.

Utifrån frågeställningarna har vi tagit fram lämpliga, grundläggande nationalekonomiska teorier för att kunna dra slutsatser utifrån den insamlade empirin. Vi har valt att djupgående fokusera på processen från början till slut, från förslaget av lagen, införandet av lagen till efterarbetet och utvärderingen av lagen. Med hjälp av den kvalitativa datan har vi undersökt effekter av lagen och olika förklaringar till varför det kan se ut som det gör på marknaden efter införandet. Detta anser vi varit viktigt för att kunna förklara betydelsefulla samband samt för helhetsbilden av lagens påverkan på olika samhällsnivåer.

I analysen tar vi upp olika perspektiv på marknaden och hur dessa influerats och påverkats av skatten. Vi valde att titta på kritik mot skatten både innan och efter införandet av skatten och dess syfte. Vidare har vi tittat på förändringen i försäljningen och vad som ligger bakom detta samt vad det har lett till. Till sist tittar vi på hur konsumenter och producenter berörs av skatten. På så sätt får vi med en bredd och ett djup i uppsatsen som tittar på olika marknadsaktörer utifrån flera olika aspekter.

2.2 Källkritik

Delar av den data som används i empirin kommer från naturvårdsverkets hemsida. Det gäller följande tre rapporter: SMED (2022), Naturvårdsverket (2020) och Naturvårdsverket (2016) men även webbsidan Naturvårdsverket (2022). Då naturvårdsverket är en statlig myndighet när det kommer till miljöfrågor som arbetar för regeringen i Sverige men även i EU anses den som en relevant och trovärdig källa då uppsatsens syfte är att undersöka en skatt som kan ses som en miljöfråga. Undersökningen i rapporten från SMED baserar sig inte på ett stort antal butiker vilket kan ses som en svaghet, men då datan bekräftas i andra källor kan detta styrka rapporten.

Vidare används följande rapporter: The Danish Environmental Protect Agency (2018), Nordström och Thunström (2015) och Håll Sverige Rent (2020). The Danish Environmental Protect Agency är den nationella myndigheten för miljö- och naturskydd i Danmark vilket styrker trovärdigheten i denna källa. Nordström och Thunströms rapport är publicerad av handelsrådet som har som syfte att skapa bra arbetsvillkor och stärka konkurrenskraften inom handeln och består av akademiker, Svensk Handel och Unionen vilka i sin tur utgör en bra källa. Håll Sverige rent 2020 är en ideell organisation som grundats av naturvårdsverket och

ett företag som heter Returpack AB och har bland annat som syfte att motverka nedskräpning. Då skattens införande grundar sig i nedskräpning blir denna källa högst relevant.

I arbetet har vi även använt oss av flera webbsidor, däribland Naturskyddsföreningen (2021) som är Sveriges största miljöorganisation och IVL svenska miljöinstitutet (2020) som bedriver miljöforskning åt myndigheter och företag. Även webbsidorna Skatteverket (2022), Regeringskansliet (2020) och Svensk handel (2020) förekommer och då både Skatteverket och Regeringskansliet är myndigheter och Svensk handel likt handelsrådet är ett företag som arbetar med villkor och handel bedöms de som bra källor. Vi har även använt oss av webbsidorna KSF (2016), vilket är Coops konsumentförbund, Avisera (2018) som är förpackningstillverkare, återvinningscentralen June avfall och miljö (2020) och Miva (2022) som är ansvariga för vatten, avlopp, avfall och återvinning i Örnsköldsvik. Trots att dessa källor kan anses ha lägre standard än källor från myndigheter som till exempel Skatteverket och Regeringskansliet, anser vi dessa vara relevanta och trovärdiga då empirin vi tillhandahållit från dessa källor styrks av samma information hos andra källor.

Tre olika publikationer har använts: EU 2015/720, Svensk Dagligvaruhandel Fi 2019/02465/52 och Prop. 2019/20:47, vilka alla är skrivna och publicerade av trovärdiga institutioner. Trots det bör den fakta och de åsikter som presenteras ses med ett källkritiskt öga då samtliga publikationer är skrivna av olika författare. Den empirin vi valt att hämta från dessa källor har bedömts trovärdig efter kritiskt granskande av fakta och författare.

Sedan har empirin även baserats på tre olika tidningsartiklar: Lund (2021) från E-handel, Juhlin (2022) från SvD och Sveriges Radio (2020). En tidningskälla ska granskas noga och här blir det viktigt att undersöka vem det är som sagt vad och bedöma trovärdigheten i det. Då företagen som uttrycker sig i dessa källor bedöms som trovärdiga gör det källan i sig bättre, men hänsyn bör fortfarande tas till företagens eventuella motiv bakom uttalandena. Dock finns det andra källor som styrker det som företagen säger i artiklarna vilket ökar reliabiliteten.

Gällande konsumenternas beteenden används två olika undersökningar utförda på olika personer vid olika tillfällen, SMED (2022) och Forsgren och Bouraleh (2018). Att dessa två undersökningar inte är utförda på samma grupp gör att det inte säkert går att dra slutsatser om förändring vilket bör beaktas, likaså generaliserbarheten. Undersökningarna som utfördes rör

endast ett urval konsumenter och resultaten kan därför inte antas gälla alla konsumenter men i och med att dessa resultat kan kompletteras med välgrundade data om förändring i total försäljning kan informationen fortfarande användas. Samma sak bör även beaktas i intervjuerna gjorda med två producenter. Det må endast vara två producenters personliga upplevelser och uttalanden vilket gör att det inte alls behöver se ut likadant hos övriga producenter. Dock underströks det i rapporten som senare kom att bli underlag för förslaget om skatten att det endast finns ett fåtal producenter på marknaden. Dessutom förutspåddes producenterna få vissa väntade effekter vilket styrker utfallet och producenternas uttalanden och kompletteras väl av den empiriska datan av hela populationen.

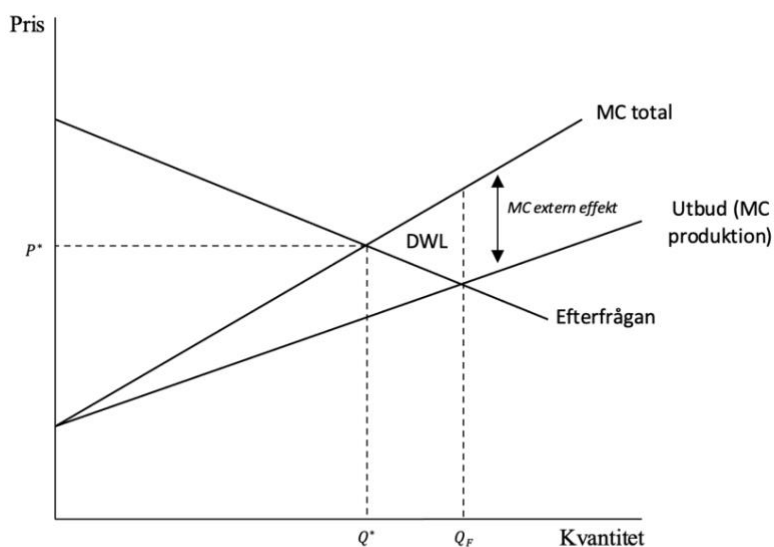
3. Teori

3.1 Införandet av en skatt

Införandet av en punktskatt kan ha många olika motiv. Skatter ger som känt staten inkomster men kan också införas för att styra konsumtionen i en annan riktning, som till exempel skatten på alkohol och tobak (Skatteverket 2022). Även skatten på plastbärkassar är införd på grund av konsumtionsskäl.

Lindvall (1999) förklarar externa effekter som en sidoeffekt av konsumtion eller produktion som påverkar det övriga samhället. Han beskriver att en av de vanligaste effekterna är miljöförstöring vilket kommer vara en betydelsefull modell för att kunna analysera och förstå införandet och effekter av punktskatten. Skillnaden i detta fall är att nedskräpningen kan ses som en effekt av produktionen då plastbärkassarna som produceras och sedan säljs hamnar i naturen, men hur mycket av plastbärkassarna som kommer att sluta upp som nedskräpning blir svårare att beskatta än till exempel koldioxidutsläpp som är lättare att mäta. En extern effekt som koldioxidutsläpp eller nedskräpning kommer påverka välfärden negativt och detta kommer innebära att den optimala produktionen blir lägre än den vinstmaximerande kvantiteten (Lindvall, 1999).

Figur 4: Negativa externa effekter



Källa: Lindvall (1999)

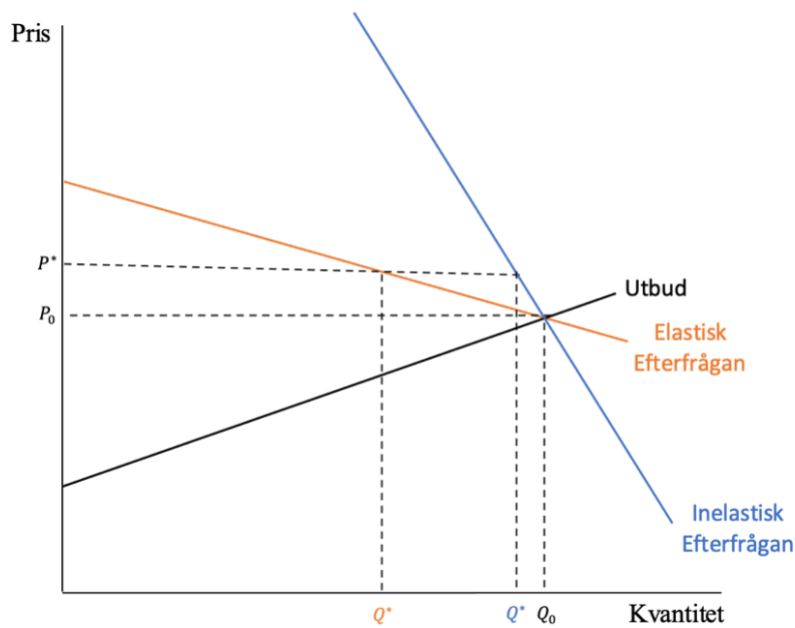
Figur 4 illustrerar hur en extern effekt påverkar marknaden. Företagen kommer att maximera sin vinst i Q_F där priset blir lika med marginalkostnaden. För samhället tillkommer dock kostnader då det finns en negativ extern effekt. Därav kommer den totala marginalkostnaden bli högre (MC total) vilket resulterar i en jämvikt i Q^* . Den allokering förlust som bildas vid ett företags optimala produktion illustreras av DWL i grafen. Lindvall (1999) skriver att den vanligaste lösningen på ett sådant problem är en miljöskatt i storlek med DWL som kommer göra att företagen producerar i Q^* då det kommer bli lika med deras marginalkostnad och sammanfalla med samhällets marginalkostnad.

3.2 Skatteeffekter

Modellen för efterfrågan och utbud illustrerar effekten på marknaden vid införandet av en skatt vilket kommer vara användbart i vårt arbete. Perloff och Carlton (2015) beskriver hur skatten kommer att resultera i ett högre pris på produkten vilket resulterar i en lägre produktion. Den kommer även leda till en effektivitetsförlust där marginalkostnaden av att producera en vara är mindre än marginalviljan att betala för den för konsumenten. De poängterar dock att effektivitetsförlusten inte kommer att finnas om skatteintäkterna används på rätt sätt.

Goolsbee et al. (2020) diskuterar rollen av tillgänglighet för substitut på marknaden. Då det på marknaden för plastbärkassar finns tillgängliga substitut kommer denna teori att vara värdefull till analysen av effekterna när det kommer till substituten. Goolsbee et al. (2020) menar att om det finns substitut kommer det att göra individer mer känsliga för en förändring i pris. Detta skulle kunna illustreras i efterfråge- och utbudsmodellen.

Figur 5: Substitut och priselasticitet



Källa: Egenillustrerad utifrån Goolsbee et al. (2020)

Figur 5 visar effekten av en införd skatt vilket resulterar i ett högre pris $P_0 \rightarrow P^*$. Effekten blir som figuren illustrerar en större minskning i kvantitet vid en elastisk efterfrågan $Q_0 \rightarrow Q^*$ och en mindre vid en oelastisk efterfrågan $Q_0 \rightarrow Q^*$ vid samma prisförändring. Den visar på effekten från Goolsbee's teori: en elastisk efterfrågan kommer resultera i en större minskning i kvantitet vilket kan kopplas till bytet till substitut på marknaden för bärkassar.

4. Empiri

I det här avsnittet behandlas försäljningsstatistik i 4.1, information om olika substitut i 4.2, följt av olika marknadsaktörer i 4.3 och till sist kritik kring skatten i 4.4.

4.1 Försäljningsstatistik

Som tidigare nämnt är skatten på tre kronor per plastbärkasse och detta har resulterat i att en plastbärkasse som tidigare kostat runt tre kronor nu kostar runt 7 kronor, men det är upp till försäljaren att prissätta påsen till den slutgiltiga konsumenten (Svensk Handel 2020).

Figur 6: Total förbrukning av plastkassar (vägg tjocklek 15–20 mikromillimeter)



Källa: Naturvårdsverket (2022)

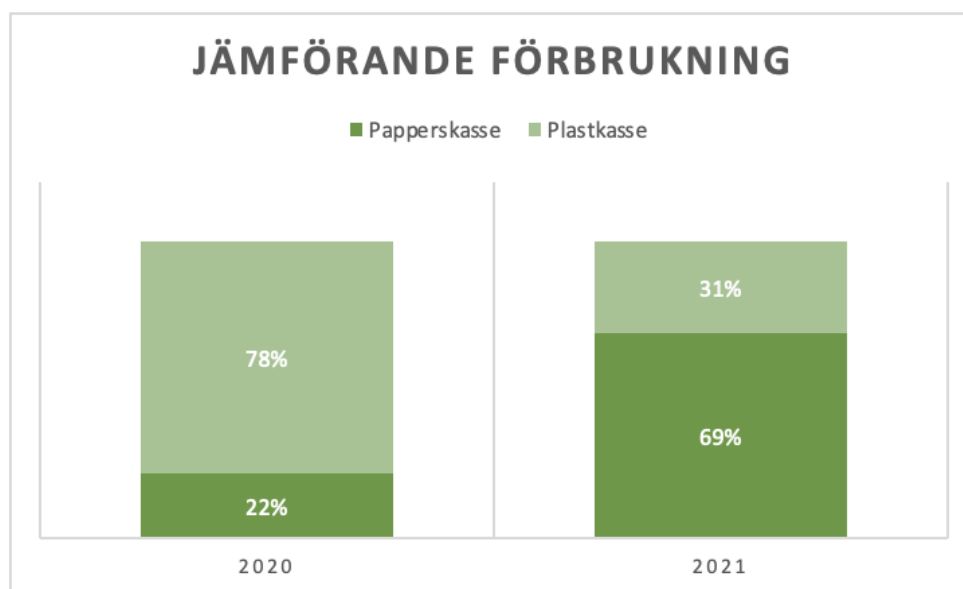
Figur 6 illustrerar förbrukningen av plastbärkassar per person. Förbrukningen har minskat från 83 påsar 2017 till 55 påsar 2020. Året innan skatten infördes (2019) låg förbrukningen på 74 påsar per person och under 2020 minskade förbrukningen till 55 påsar per person. Detta är en minskning på 26% jämfört med tidigare perioder innan skattens införande då minskningen låg på 7% för 2017–2018 och 4% 2018–2019. År 2021 låg förbrukningen på 14 plastbärkassar per person vilket är en minskning på 75% från föregående år och 81% sedan 2019 innan skattens införande.

SVT gjorde under slutet på 2020 en undersökning hos dagligvarujättarna Axfood, Coop och ICA där de undersökte hur försäljningen av plastbärkassar sett ut efter införandet av skatten

(Juhlin 2020). Axfood berättade att försäljningen minskade med 70–75%, Coop menar att den ungefär halverades och enligt ICA hade deras försäljning minskat med 65%. När det kommer till papperspåsarna påstod Coop och Axfood att försäljningen mer än fördubblades och ICA visade siffror på en ökning med 200%. Totalt sett gick det att se en minskad konsumtion av samtliga bärkassar, beskrev Coop och Axfood, vilket de tolkade som att konsumenterna i stället började ta med egna bärkassar till butiken (Juhlin 2020).

På uppdrag av naturvårdsverket har SMED (2022) undersökt försäljningseffekterna av den införda skatten, baserat på 43 olika ICA och Willys butiker runt om i Sverige. Resultatet visar en sammanlagd minskad försäljning av bärkassar.

Figur 7: Andel sålda plastbärkassar och papperskassar



Källa: SMED (2022)

I figur 7 visas fördelningen av respektive kasse och av diagrammet att tolka har andelen plastkassar minskat från 78% till 31% medan papperskassen ökat från 22% till 69% efter införandet av skatten. Även en intern sammanställning gjord av Axfoodkoncernen visade på en ökning av försäljningen av papperskassen som gick från 20% till 65% (SMED 2022).

SMED (2022) har ingen sammantagen statistik på den totala försäljningen av bärkassar hos ICA och Willys, men av deras data går det att utläsa en minskning med 26% från 2020 till

2021. Axfoods interna sammanställning visade på en minskning med 35% i april 2021 sedan skattens införande (SMED 2022).

I undersökningen utförd av SMED (2022) har även försäljningen av avfallspåsen undersökts. Under det sista kvartalet 2020 noterades den högsta försäljningen av avfallspåsar hittills. De beskrev också att hushållen i större utsträckning köpte avfallspåsar än tidigare (SMED 2022). Detta mönster understryks även av Lund (2021), där de stora dagligvarujättarna uppgav en ökning i försäljningen av avfallspåsar sedan införandet av skatten. Axfood noterade en ökning med 80–85%, ICA med 64% och Coop märkte en fördubbling (Lund 2021).

4.2 Substitut

4.2.1 Bärkassar

Naturskyddsföreningen (2021) poängterar att det gjorts mängder med studier på vilken bärkasse som är bäst, men att det är svårt att säga vilken som faktiskt är bäst då samtliga studier gett olika resultat. Faktorer som var kassarna tillverkats, vilket material de är gjorda av och vilka råvaror samt energikällor som brukats har alla en väsentlig påverkan. Dessutom tas problemet med nedskräpning inte med i studierna (Naturskyddsföreningen 2021). I en undersökning gjord av IVL Svenska Miljöinstitutet (2020) som analyserar olika typer av bärkassar betonas det att vilken miljöpåverkan en påse har inte enbart beror på materialet den är gjord av men också på antalet gånger den används. En viss påse kan ha dubbelt så dålig miljöpåverkan än en annan rent material- och tillverkningsmässigt, men används den påsen dubbelt så många gånger som den andra, halveras påverkan på miljön per inköpstillfälle.

I en studie gjord av Ministry of Environment and Food of Denmark (2018) framgår det att plastbärkassar har lägre miljöpåverkan vid produktion än övriga kassar i papper och tyg, vilket även Naturvårdsverkets rapport (2016) meddelar. IVL Svenska Miljöinstitutet påpekar att geografiska skillnader kan ha stor betydelse för samtliga bärkassars miljöpåverkan vid tillverkning. I Sverige baseras produktionen av papper på förnybar energi, vilket gör att papperspåsen kan vara bättre för miljön än plastpåsen i Sverige. Förbränningen av papper och koldioxiden det släpper ut är en del av ett kretslopp till skillnad från förbränningen av plast, där koldioxiden som avges är ny koldioxid (IVL Svenska Miljöinstitutet 2020).

Majoriteten av matbutikerna erbjuder utöver de vanliga plastbärkassarna miljöbärkassar som är tillverkade av förnybara råvaror som exempelvis sockerrör eller majs som har betydligt lägre miljöpåverkan än de i vanlig plast (Naturskyddsföreningen 2021). I stället är miljöpåverkan av dessa kassar likvärdig med papperspåsens miljöpåverkan i Sverige (KSF 2016). En kan tro att dessa miljöbärkassar går snabbare att bryta ned än andra plastbärkassar då de är tillverkade av förnybara råvaror och visst kan de brytas ned i en speciell kompost, men inte i naturen. Naturen kan inte bryta ned någon form av plast understryker Håll Sverige Rent (2022) och lämnar dessutom skadliga mikroplaster efter sig.

Tygkassen är gjord för att användas flera gånger och kan tvättas och användas i flera år men Naturskyddsföreningen (2021) berättar att vid tillverkningen av tygkassar krävs en betydligt större mängd energi, kemikalier och vatten än när övriga kassar produceras och ses ur produktions- och nedbrytningssynpunkt som dåliga för miljön. Enligt Ksf (2016) måste bomullskassen användas mellan 130 och 400 gånger för att komma ned till samma miljöpåverkan som plastbärkassen av sockerrör eller majs.

Avisera (2018) poängterar att det inte finns någon kasse att välja som inte påverkar miljön. Både IVL Svenska Miljöinstitutet (2020) och Naturskyddsföreningen (2021) menar att det absolut bästa för miljön är att konsumenterna använder den påse de redan har och använder den så många gånger som möjligt. Den bästa och mest hållbara bärkassen är tveklöst den som kommer till användning flest gånger.

4.2.2 Avfallspåsen

Som tidigare nämnt har försäljningen av avfallspåsar hos flera dagligvarujättar ökat markant sedan införandet av skatten på plastbärkassar. En naturlig följd av detta är att hushållen har tillgång till färre plastbärkassar (June Avfall och Miljö 2020). Frågor som har uppkommit på grund av detta, är vad hushållen bör göra med sitt restavfall som de tidigare använt plastbärkassen till. Miva (2022) understryker vikten av att allt avfall måste vara väl paketerat i en knuten soppåse för att det ska kunna hanteras på rätt sätt. June Avfall och Miljö (2022) har fått frågor om vilken sorts påse som ska användas i stället, om konsumenter inte är villiga att betala 7 kronor för den beskattade plastbärkassen. June Avfall och Miljö (2022) och även Naturvårdsverket (2022) menar att det bästa valet av påse för att slänga sopor i är de tunna soppåsarna som säljs på rulle i butikerna. Vid tillverkningen kräver de nämligen mindre

energi än de tjocka plastbärkassarna och tack vare att de är tunna, genererar de även mindre avfall. Det finns dock ingen framtagen information om hur avfallspåsen står sig gentemot resterande bärkassar vid produktion och nedbrytning.

4.3 Marknadsaktörer

4.3.1 Konsumenter

På uppdrag av SMED utförde Kantar-Sifo en undersökning för att undersöka användningen av egen kasse vid matinköp (SMED 2022). Individer i åldersgruppen 18–79 fick svara på frågorna. Resultatet i denna undersökning visade att 9 av 10 alltid eller oftast har med sig en egen kasse jämfört med 1 av 10 som aldrig eller sällan har med egen bärkasse. Svaren var jämnt fördelade över både ålder, kön, regioner, utbildningsnivå och även för olika bostadsformer. Personer med lägre inkomst uppgav dock att de i något högre grad hade med sig egen kasse eller väska för att bära hem matvarorna i (SMED 2022). 71% av respondenterna som hade med sig egen bärkasse svarade att de hade med sig en tygkasse eller annan flergångskasse medan resterande använde sig av ryggsäck/väska eller dragkärra (SMED 2022).

I undersökningen av konsumentens beteende undersöktes även anledningen till att de inte haft med sig egen bärkasse till butiken (SMED 2022). Här visade resultatet att den vanligaste anledningen var glömska, med svarsalternativen; ”Glömt ta med kasse”, ”Handlar mer än vad som får plats i en kasse”, ”Tycker nya kassar funkar bäst”, ”Saknar bra kassar att ha med mig” och ”Annan anledning”. Även här syns en skillnad för olika inkomstnivåer där de med lägre inkomst glömmer påsen mer sällan än de med högre inkomst (SMED 2022).

En tidigare studie utförd av Elsa Forsgren och Maryan Bouraleh undersökte konsumtionsvanorna av bärkassar 2018 innan införandet av skatten. Undersökningen visade att ungefär 30% använde plastpåsen och 33% använde flergångskassen när de handlade. Andelen som använde miljökasse och papperskasse låg på 13% respektive 7%. Datan till undersökningen samlades in i anslutning till livsmedelsbutiker (Forsgren och Bouraleh 2018).

4.3.2 Producenter

Naturvårdsverket fick 2016 i uppgift av regeringen att undersöka hur Sverige skulle agera för att nå förbrukningsmålet om 40 plastbärkassar per person senast 2025. I rapporten föreslog

Naturvårdsverket att ett lägsta pris på 5kr borde införas för plastbärkassar (Naturvårdsverket 2016). Rapporten användes sedan i såväl finansdepartementets lagförslag som regeringens proposition och utgjorde en viktig del i underlaget till lagförslaget. I undersökningen diskuterades konsekvenser för olika aktörer på marknaden, bland andra producenterna, så som tillverkare och importörer av plastbärkassen. Målet i rapporten beskrevs vara att förbrukningen av plastbärkassar skulle minska med 50% vilket skulle få betydande konsekvenser för dessa aktörer. Efterfrågan på aktörernas produkter skulle minska, även om efterfrågan på avfallspåsar förväntades öka något som skulle gynna importörer och tillverkare av dessa. Naturvårdsverket rapporterade om att det inom den svenska branschen fanns ungefär 10 små och medelstora tillverkare av plastbärkassar och endast något enstaka företag tillverkade enbart plastbärkassar, resterande tillverkade även andra typer av produkter. Totalt väntades branschen sysselsätta omkring 350–400 personer. Naturligt väntades tillverkarna av endast plastbärkassar få störst negativ inverkan.

I rapporten från Naturvårdsverket (2016) berördes även tillverkare och importörer av pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar där den minskade efterfrågan på plastbärkassar förväntades leda till en större efterfrågan på andra bärkassar som skulle kunna vara substitut. EU-kommissionen uppskattade baserat på data för en matvarubutik i Storbritannien att en minskad förbrukning av 1000 plastbärkassar skulle leda till en efterfrågan på 127 pappersbärkassar, 29 flergångskassar av plast och 4 tygkassar (Naturvårdsverket 2016). Det poängterades att detta inte behöver betyda att det ser likadant ut på den svenska marknaden. I rapporten bedömde de att det fanns tre större producenter av pappersbärkassar i Sverige, vilka alla beräknades gynnas av en högre efterfrågan på papperskassar. Vidare beräknades det också leda till att företag som producerar pappersmassa, vilket det fanns tre stycken av i Sverige, även skulle gynnas av den ökade efterfrågan. Andra alternativ till plastbärkassen importeras vanligtvis från utlandet där efterfrågan väntades öka och genom det även omsättningen för företag och återförsäljare som importerar och säljer dessa bärkassar (Naturvårdsverket 2016).

Peter Dahlin, VD på Trioworld Lundin AB som är en del av koncernen Trioworld Industrier AB, beskrev 2021 att 30% av arbetsstyrkan varslats på deras företag till följd av den minskade konsumtionen av plastbärkassar, vilket gjort att deras försäljning minskat med 90% på den svenska marknaden. Han berättade också att de fått ställa om delar av produktionen till att producera avfallspåsen som fått en ökad efterfrågan på marknaden. Det som räddat deras

företag beskrivs vara efterfrågan från utlandet (Lund 2021). Norbag i Töcksfors, en av de främsta tillverkarna av papperspåsar i Sverige, berättade om att efterfrågan på papperspåsar ökat sedan skatten infördes (Sveriges Radio 2020). Det ledde till att företaget dubblerade sina anställda, och i början av 2021 räknade de med att anställa ytterligare 14 stycken. Planer på att expandera produktionen fanns även tidigt och verksamheten förväntades gå från 12 till 17 maskiner i mitten på februari 2021. Under 2020 anställdes även en ny produktionschef som tidigare arbetade med tillverkningen av plastpåsar ungefär en timme bort från papperstillverkningen, skriver Sveriges Radio (2020).

4.4 Kritik mot skatten

Det var flera instanser som när förslaget om skatten lades fram kom med kritik gällande införandet av skatten. Runar Brännlund, professor i miljöekonomi, uttryckte sin missnöjdhet med avsaknaden av information. Han menar att ingen förklarat varför endast vissa plastbärkassar beskattas och anser därför att skatten saknar logik och då riskerar att förlora förtroende (Juhlin 2020). IKEM, Svensk Dagligvaruhandel och Återvinningsindustrierna var några av verksamheterna som menade på att förslaget skulle riskera att öka brukandet av påsar som skadar miljön mer (Prop. 2019/20:47). Fortsättningsvis belyser bland andra IKEM att skatten också skulle kunna resultera i att användningen av avfallspåsar ökar markant. Dock menar regeringen på att avfallspåsar inte löper samma risk att sluta upp i naturen som plastbärkassarna. Dessutom berörs inte avfallspåsar av EU:s förbrukningsmål. Flera instanser menar på att plastbärkassarna i Sverige främst används som soppåsar och att inte många hamnar i naturen, men regeringen menade ändå på att den dåvarande förbrukningsnivån ledde till nedskräpning (Prop. 2019/20:47). Lund (2021) ser det som ett problem att man numera köper två olika påsar, en för att bära hem i och en till avfallet. Flera instanser menar att utan ekonomisk reglering skulle Sverige inte nå sina miljömål och därmed även EU:s årliga förbrukningsmål på 40 plastbärkassar per person senast 2025, vilket även Naturvårdsverket lagt fram (Prop. 2019/20:47).

Svensk Dagligvaruhandel som är en branschorganisation inom dagligvaruhandeln i Sverige skrev den 10 september 2019 ett svar till remissen om att införa en skatt på plastbärkassar (Fi2019/02465/S2). Företag som Axfood, Coop, ICA och Lidl är några av medlemmarna och tillsammans står organisationen för drygt 95% av den totala dagligvaruhandeln i Sverige. Inom dagligvaruhandeln finns ett behov hos konsumenterna att dels kunna packa, dels bära

hem sina livsmedelsvaror på något sätt. Idag tillhandahåller dagligvaruhandeln plastbärkassar, papperskassar, fruktpåsar och flergångskassar. I detta svar ställer sig dagligvaruhandeln emot förslaget av en skatt på plastbärkassar av huvudsakligen två anledningar. Den första handlar om att det saknas bevis för skattens miljöeffekter och de menar att det inte är den bästa lösningen rent miljömässigt och att det skadar dagligvaruhandels arbete för miljön. Den andra handlar om att de ekonomiska förväntningarna på intäkterna av skatterna är överdrivna. Detta baserar de på en rad olika argument. De menar att det bör vara skillnad på olika typer av plastbärkassar, främst att de som är tillverkade av förnybara och återvunna material bör beskattas betydligt lägre än resterande plastbärkassar. Det läggs även vikt vid att all plast som material ses som dåligt, vilket inte är sant. Oron fanns att skatten skulle måla upp bilden av att all plast är dålig för konsumenten, vilket riskerar leda till att kunden väljer bort all plast och då även den som är snäll mot miljön till skillnad från annan plast. De menar att plast från förnybara och återvunna ursprung inte är problemet. Dock påpekar dagligvaruhandeln att nedskräpning oavsett vad är negativt och naturligtvis bör bekämpas (Fi2019/02465/S2).

5. Analys

I det här avsnittet förs en diskussion kring införandet av skatten i 5.1, skattens effekter i 5.2 och till sist effekter hos marknadsaktörerna i 5.3.

5.1 Införandet av skatten

Plastskatten är som sagt en åtgärd för att minska nedskräpningen (Regeringskansliet 2020) och för att i sin tur nå det EU mål som är uppsatt (EU 2015/720). Precis som Lindvall beskriver om externa effekter kan nedskräpningen ses som en sådan (1999). Punktskatten ska enligt teorin täcka upp för de negativa effekter som uppstår och resulterar sedan i ett högre pris och lägre efterfrågad kvantitet vilket är den effekt regeringen motiverat. Valet av att reglera med en punktskatt skulle därav kunna ses som en väl vald reglering för att uppnå konsumtionsmålet och minskad nedskräpning då detta skulle leda till minskad efterfrågan och färre plastbärkassar i omlopp, vilket i sin tur skulle leda till minskad nedskräpning.

Det skulle dock kunna uppstå en konflikt om skatten. Staten motiverar skatten med att den kommer minska nedskräpningen vilken kan ses som en negativ extern effekt. Men kan nedskräpningen av plastbärkassar klassas som ett stort problem? Plast är ett stort problem i världen där plast och även plastbärkassen är en stor del av det skräp som hamnar i naturen och havet och i de fallen kan en miljöskatt motiveras väl. I Sverige visar skräppapporten av Håll Sverige Rent (2020) att plast hamnar på en tredje plats i större tätorter (8%), en andraplats i mindre tät- och förorter (13%) och plastpåsen hamnar på en nionde plats över skräp noterat i Kattegatt, Östersjön och Öresund. Därigenom kan skatten ses som omotiverad i Sverige där plastbärkassen inte utgör ett av de främsta miljöproblemen. I stället är till exempel engångsartiklar av plast och fimpar ett mycket större problem i Sverige. Det går alltså att fråga sig om syftet med skatten att minska nedskräpningen av just plastbärkassar är välgrundat.

Som nämnt förbjuds engångsartiklar i plast då de anses stå för en stor del av nedskräpningen (Naturvårdsverket 2022). Regeringen belyser att 80–85% av nedskräpningen i det marina består av plast och av det består 50% av engångsartiklar i plast (Prop. 2019/20:47). Då engångsartiklar i plast lätt kan ersättas med andra material menar Naturvårdsverket (2022) att ett förbud är möjligt. Som visats har även plastbärkassen många substitut som konsumenterna

dessutom i hög grad substituerat till, varför har då inte plastbärkassar förbjudits i stället för att beskattas om de nu ansågs utgöra ett såpass stort miljöproblem? Ett förbud är kanske i praktiken svårare att genomföra men syftet med skatten ifrågasattes och kritiserades redan innan införandet. Hade ett förbud införts om plastbärkassen hade utgjort en lika stor del av nedskräpningen som engångsartiklar?

Det finns mycket som tyder på en kommunikationsmiss när det kommer till skattens syfte, till exempel irritationen och kritiken kring att det inte differentieras bland plastbärkassarna trots att vissa är gjorda av förnybara och återvunna material (Fi2019/02465/S2). Detta har dock ingen betydelse när det kommer till syftet med skatten på plastbärkassar då naturen inte kan bryta ned någon typ av plast (Håll Sverige Rent 2022). I och med att plastbärkassen setts som den som orsakar nedskräpning i Sverige är det den som motiverat till skatten för att minska nedskräpningen av den i naturen, vilket den också verkar ha uppfyllt då Regeringen hävdade att den tidigare höga förbrukningsnivån ledde till nedskräpning. Den betydligt lägre förbrukningsnivån bör alltså ha lett till en betydligt lägre nivå av nedskräpning av plastbärkassarna. Dock finns ännu inga konkreta siffror på att den har minskat och det skulle oavsett vara svårt att mäta hur mycket den minskat med.

5.2 Skatteeffekter

5.2.1 Försäljning

Sedan införandet av plastskatten har försäljningen minskat (Naturvårdsverket 2020). Som även Perloff och Carlon (2015) beskriver är detta en väntad effekt vid införandet av en skatt. Då ett högre pris sätts på marknaden kommer inte lika hög kvantitet efterfrågas. Redan vid slutet av 2020 hade antalet plastbärkassar per person per år minskat med 26% från 74 till 55 plastbärkassar vilket var början på en nedåtgående trend. År 2021 låg förbrukningen på 14 påsar per person och detta är en minskning på 75% sedan 2020 och 81% sedan skattens införande. Detta gör att Sverige uppfyller EU:s krav på max 40 per person. Då regeringen (Prop. 2019/20:47) menade på att den höga förbrukningsnivån innan skattens införande ledde till nedskräpning i naturen, skulle den minskade försäljningen och därigenom förbrukningsnivån ses som att skatten lett till minskad nedskräpning. Dock har försäljningen av papperskassar har ökat markant vilket även Naturvårdsverket förutspådde i sin rapport från 2016 tillsammans med en ökad förväntad efterfrågan på tygkassar. Det är viktigt att poängtera

att den totala försäljningen av plast- och pappersbärkassar hos butiker som Ica och Willys minskat med 26% från 2020–2021 (SMED 2022).

Att förbrukningen nu ligger på 14 plastbärkassar per person behöver inte nödvändigtvis endast bero på den införda skatten utan skulle även kunna vara en effekt av coronapandemin. Konsumenterna har blivit tvingade till mer planerade besök i affären vilket kanske gjort att det blivit enklare att komma ihåg flergångskassen än när man svängde förbi affären på väg någonstans. Det verkar även ha blivit vanligare att hushåll beställer mat på nätet vilket också kan vara en av anledningarna till att förbrukningsnivån är så pass låg som den är. Detta skulle kunna resultera i ett bakslag där förbrukningen eventuellt går upp något efter pandemin när konsumenterna kanske inte längre planerar sina inköp lika väl. Det är dock svårt att säga hur stor förändringen skulle kunna bli och om det skulle ha någon effekt på förbrukningsmålen. Folk har kanske blivit bekväma med att planera sina besök vilket inte skulle resultera i lika stor förändring eller någon alls.

Perloff och Carlon (2015) beskriver även en dödviktsförlust som skatten resulterar i men berättade att om skattepengarna används på rätt sätt kommer detta inte bli en effektivitetsförlust. Kan det vara så att den kritik som finns är befogad? Vad ska skattepengarna läggas på för att hamna rätt, kanske på att hålla rent? Men om skatten ses som omotiverad då nedskräpningen inte orsakas främst av plastbärkassar resulterar det i en effektivitetsförlust för samhället då skatten inte är motiverad och skattepengarna kan då inte åtgärda ett problem som inte existerar. Har skatten kanske endast införts med syfte att generera skatteintäkter? Om så är fallet kommer detta leda till en effektivitetsförlust för samhället i och med att skatteintäkterna inte används på rätt sätt.

5.2.2 Valet av bärkasse

Som Goolsbee et al. (2020) förklarar i modellen leder möjligheten till substitut att konsumenter blir mer känsliga för en förändring i pris som får en stor effekt på efterfrågad kvantitet, vilket klart och tydligt går att se i detta fall. I och med införandet av skatten, vilket ledde till en prisökning av plastbärkassen, går det att se en tydlig minskad försäljning av plastbärkassen och en tydlig ökad försäljning av papperskassen. Detta kan förklaras av att konsumenterna ansett att det är för dyrt med plastbärkassen och i stället substituerat med papperskassen. Modellen understryker även det faktum att om det finns färre substitut på marknaden, kommer konsumenten inte vara lika priskänslig då det inte finns lika många

substitut att substituera till. Hade det inte funnits några andra påsar att byta till hade försäljningen av plastbärkassar kanske inte påverkats lika mycket. Intressant att fråga sig med tanke på kritiken är om konsumtionen av plastbärkassar hade minskat utan en prishöjning. Hade det räckt med motiveringen att plastbärkassar orsakar nedskräpning eller med motiveringen att plastbärkassar skadar miljön? Ur den aspekten blir såväl prishöjningen som substituten viktiga för att skatten ska få en effekt på försäljningen och konsumenterna.

Vad har konsumenten valt att substituera till? Försäljningen av avfallspåsar ökade kraftigt hos flera dagligvarujättar efter skattens införande, meddelar både Lund (2021) och SMED (2022). IKEM (Prop. 2019/20:47) förutspådde redan innan skatten infördes att den kunde leda till detta, men regeringen motsatte sig det då de ansåg att avfallspåsarna inte löpte samma risk att hamna naturen. Den ökade försäljningen kan förklaras av att hushållen tidigare använde plastbärkassen som avfallspåse. I och med den införda skatten var detta inte längre attraktivt för konsumenterna utan många valde då att i stället substituera till avfallspåsen för att hantera sitt avfall. June avfall och miljö (2022) samt Naturvårdsverket (2022) menar båda två att avfallspåsen på rulle är det bästa valet då de kräver mindre energi och genererar mindre avfall tack vare att de är tunna. Hur mycket mindre miljöpåverkan de har finns det dock ingen information om vilket gör att det går att ifrågasätta huruvida detta är bättre än att använda en och samma påse till flera ändamål. Visserligen har hushållen nu en påse att hantera sitt matavfall i, men den används inte till att bära hem varor i, utan hur konsumenten ska göra det kräver ytterligare ett substitut.

Förutom plastbärkassen säljs i matbutiker även plastbärkassar gjorda av förnybara råvaror som till exempel sockerrör eller majs som har lägre miljöpåverkan som är jämförbar med den som papperskassen har i Sverige (Naturskyddsföreningen 2021). Papperskassen har dock inte möjligheten att användas som avfallspåse vilket påsen tillverkad av förnybara material har. Tillverkningen av den vanliga plastbärkassen är betydligt sämre än både papperskassen och plastbärkassen av förnybara råvaror då ny koldioxid släpps ut, men de flesta matbutiker runt om i landet erbjuder numera endast den som är tillverkad av förnybara material. Även tygkassen har blivit populär och har fler användningsområden än endast en kasse att bära hem varor i, oftast används den som en vanlig väska i vardagligt syfte. Däremot förklarar Naturskyddsföreningen att den har sämre miljöpåverkan än övriga bärkassar. När det kommer till frågan vilken bärkasse som faktiskt är bäst är plastpåsen av förnybara material och papperspåsen klart de bättre alternativen i Sverige.

Trots detta är den avgörande faktorn vid bedömningen av vilken bärkasse som är bäst hur många gånger kassen används. Beroende på hur många gånger konsumenter använder en kasse behöver nödvändigtvis inte en kasse vara mycket sämre än någon annan. Som tidigare konstaterat är det svårt att mäta nedskräpningen av plastbärkassar i naturen och ungefär lika svårt är det att mäta hur många gånger en konsument använder en bärkasse. Visst går det att styra försäljningen av en viss bärkasse, men ur miljösynpunkt är det minst lika viktigt hur många gånger bärkassen används av konsumenten. Även detta gör att skatten kan ses som omotiverad då ingen hänsyn har tagits till detta.

5.3 Marknadsaktörer

5.3.1 Konsumenten

När undersökningen utförd av Kantar-Sifo jämförs med Forsgren och Bouralehs undersökning kan en förändring i konsumenternas beteende konstateras. Innan införandet av skatten var det ungefär 30% som använde en flergångskasse och efter införandet var det 9/10 som hade med sig egen kasse av olika slag till butiken. Då detta är två olika undersökningar är det svårt att säga exakt hur konsumtionsvanorna förändrats men översiktligt syns en skillnad på användningen av en flergångskasse vilket skulle kunna vara ett resultat av plastskatten och den minskade försäljningen. En intressant fråga återstår dock; vad är det som får konsumenterna att ändra sitt beteende? Har de minskat sin konsumtion av miljöskäl eller är det prisökningen som lett till det ändrade beteendet?

Då konsumenter med högre inkomst i högre grad glömmer sin flergångskasse och är mer benägna att köpa en kasse på plats skulle det kunna tala för att det är en fråga om pris. Även Nordström och Thunström (2015) förklarar i sin rapport att konsumenten värderar pris högst, trots en påvisad miljöpåverkan av en produkt. Detta tyder på att skatten som införts var rätt metod för att ändra konsumtionsmönstret då plastbärkassarna fått ett högre pris till följd av beskattningen. De beskriver också att den sociala faktorn är viktig, man gör som andra gör. Om en produkt är vedertaget dåligt för miljön och många undviker den kommer detta att påverka konsumenter att följa samma mönster. Då det verkar som att informationsbrist rådde kring plastbeskattningen skulle det snarare vara priset som ändrat konsumentens beteende än att de är medvetna om att de ändrar sitt beteende för att minska nedskräpningen.

Svensk Dagligvaruhandel (2019) uttryckte i sitt svar till regeringen en oro för att plastskatten skulle måla upp en bild hos konsumenter att all plast är dålig, framför allt när alla plastbärkassar beskattas lika mycket, oavsett vilket material de är tillverkade av (Fi2019/02465/S2). Det kan enkelt ha lett till förvirring hos konsumenten att plastbärkassen ska vara så pass mycket sämre än exempelvis tygkassen, vilket kan ha lett till ett ogenomtänkt köp av en tygkasse utan att tänka på hur den tillverkas eller hur många gånger den bör användas för att anses vara "bra". Ur ekonomisk synpunkt, vilket tidigare nämnt är en stor påverkande faktor hos konsumenter och deras beslutsfattande vid köp, låter det naturligtvis bättre att köpa en dyrare tygkasse en gång, gentemot att spendera 7kr på en plastbärkasse varje gång och dessutom bli rekommenderad att använda avfallspåsar till sitt matavfall vilket leder till minskad användning. Precis som Lund (2021) poängterade kan det också vara svårt för konsumenten att se hur det kan vara bättre att använda två påsar i stället för en, då många använde plastbärkassen även som avfallspåse. Visst är målet med skatten nådd när förbrukningsnivån är lägre och färre plastbärkassar hamnar i naturen, men är den negativa effekten av att nu behöva konsumera två olika påsar inte sämre?

Innan och vid införandet av skatten lades ingen vikt från regeringens sida vad konsumenten bör substituera till eller vad som vore bäst för miljön. Det förändrade konsumentbeteendet kan ses som en positiv effekt av skatten trots att det inte var syftet, men inget förutsätter att det är samma påse konsumenten tar med sig till butiken varje gång. Kanske har konsumenten flera olika tygpåsar och papperskassar hemma och att alla bärkassar ska användas "rätt" antal gånger verkar högst osannolikt. Ur konsumentens synpunkt kan det ses dels som bristfällig kommunikation från regeringens sida, dels som ogrundat ur miljösynpunkt för att skatten ska kunna rättfärdiga syftet med att ändra konsumentens konsumtionsbeteende.

5.3.2 Producenten

Som Perloff och Carlon (2015) beskrivit kommer ökat pris leda till minskad efterfrågan och om det inte längre efterfrågas lika mycket skulle en följd kunna bli en minskad produktion för producenterna. Som naturvårdsverket (2016) belyste innan införandet av skatten var en förväntad effekt just en minskad efterfrågan på aktörernas produkter.

Vidare går det också att se att det har substituerats för plastbärkassen vilket går att se i den ökade förbrukningen av papperskassar. Dock har den totala förbrukningen och efterfrågan av

bärkassar minskat vilket kan ha lett till att Peter Dahlin behövt varsla 30% av arbetskraften vilket lämnat flera anställda arbetslösa. De fick även ställa om en del av produktionen till att producera avfallspåsar vilket skulle kunna varit en anledning till att han inte behövde avskeda fler och skulle kunna ses som en positiv effekt, trots att det inte ska glömmas bort att en omställning i produktionen kräver resurser. Värst drabbas de företag som endast tillverkar plastbärkassar, även om det enligt Naturvårdsverkets rapport (2016) är ytterst få.

Vissa företag som till exempel Norbag, tillverkare av pappersbärkassar, har precis som Naturvårdsverket förutspått, fått en ökad efterfrågan på papperskassar och därmed dubblat antalet anställda och ökat produktionen. De anställde till och med personal från plastpåseindustrin vilket indikerar på att arbetslösheten kanske inte blivit så hårt påverkad av införandet av skatten. Andra företag som sedan tidigare varit tillverkare av substituten har definitivt gynnats av införandet av skatten. Som naturvårdsverket beskrev, finns det på marknaden inte många producenter av vare sig plast- eller pappersbärkassar, vilket gör att datan från dessa enskilda företag skulle kunna säga mycket om hur det ser ut för övriga producenter, även om det naturligtvis kan skilja sig åt och inte går att veta säkert.

6. Slutsats

Syftet med uppsatsen var att analysera och undersöka effekterna av den införda punktskatten på plastbärkassar i Sverige. Målet var att kunna förklara hur försäljningen ser ut efter införandet av skatten jämfört med innan, om skatten är rätt motiverad samt om regleringen har fått önskade och eventuellt oönskade effekter. Resultatet visar att försäljningen av plastbärkassar har minskat. En positiv effekt är att skatten lett till ett ökat medvetande hos konsumenterna att i högre grad ta med en egen, återanvändningsbar, bärkasse. Trots att det inte var syftet med skatten är det faktum att det substituerats till andra typer av bärkassar troligen en önskad effekt av skattens införande. Frågan är om det ur miljösynpunkt kan rättfärdigas då försäljningen av avfallspåsar och papperspåsar ökat till följd av skatten. Kanske hade det behövts mer information kring bärkassarnas miljöpåverkan för att substitutionen skulle blivit optimal då substituten inte behöver vara bättre för miljön. För producenterna på det stora hela går det att se såväl negativa som positiva effekter, men för enskilda producenter kan konsekvenserna vara mer betydande. Syftet med skatten var att minska nedskräpningen av plastbärkassar samt i sin tur att uppnå EU:s förbrukningsmål. Naturligtvis är det faktum att skattens mål och syfte har uppfyllts en önskad effekt, och likväl att EU-målet har uppfyllts. Ser man till skattens syfte kan skatten ses som motiverad då förbrukningen minskat och antagligen även nedskräpningen, trots att nedskräpning svårt att mäta. Då det har först en diskussion kring om nedskräpning är ett stort problem i Sverige gör detta att skatten kan ses som omotiverad om nedskräpning inte kan ses som ett stort problem. Till följd av dessa brister har skatten fått oönskade effekter i form av missnöjdhet, förvirring och eventuell dödviktsförlust. Skatten bör oavsett resultatet ha motiverats bättre.

Källförteckning

Avisera (2018). *Vilken påse är mest hållbar?* <https://avisera.se/vilken-pase-ar-mest-hallbar/> [2022-04-11]

EU 2015/720. *Om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar.* Strasbourg: Europaparlamentet.
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=celex%3A32015L0720> [2022-04-07]

Fi2019/02465/S2. *Promemoria om skatt på plastbärkassar.* Stockholm: Svensk dagligvaruhandel.
<https://www.regeringen.se/4adaeb/contentassets/cc919ad84f804ca4bbcbe1c8eda24220/svensk-dagligvaruhandel.pdf> [2022-04-12]

Forsgren E. Bouraleh M. (2018). *Miljömedvetenhet och beteende vid konsumtion av bärkassar i livsmedelsbutiker.* Examensarbete inom Teknik, 15 HP. Stockholm: KTH.
<http://kth.diva-portal.org/smash/get/diva2:1220401/FULLTEXT01.pdf>

Goolsbee A. Levitt S. Syverson C. (2020). *Microeconomics.* 3 Uppl. New York: Worth Publishers.

Holmberg, K (2019). *Den omtvistade plastpåsen.*
<https://europakommentaren.eu/2019/04/29/den-omtvistade-plastpasen/> [2022-04-7]

Håll Sverige Rent (2022). *Fem saker som är bra att veta om plast.* <https://hsr.se/artiklar/fem-saker-som-ar-bra-att-veta-om-plast> [2022-04-11]

Håll Sverige Rent (2022). *Så tycker svenskarna om skräpet.* <https://hsr.se/artiklar/sa-tycker-svenskarna-om-skrapet> [2022-04-07]

Håll Sverige Rent (2020). *Skräpprapporten.* Stockholm: Håll Sverige Rent.
https://hsr.se/sites/default/files/2020-06/Skrapprapporten_2020_web_mindre.pdf [2022-05-10]

IVL Svenska Miljöinstitutet (2020). *Påsar av plast, papper eller bomull - geografiska skillnader kan avgöra*. <https://www.ivl.se/toppmeny/press/pressmeddelanden-och-nyheter/pressmeddelanden/2020-04-08-pasar-av-plast-papper-eller-bomull---geografiska-skillnader-kan-avgora.html> [2022-04-11]

Jeffrey M. Perloff, Dennis W. Carlton (2015). *Modern Industrial Organization*. 4 uppl. England: Pearson Education Limited.

Juhlin (2020). *Miljöprofessor dömer ut skatten på plastpåsar: "Helt fel tänk"*. <https://www.svd.se/a/xPy9V8/plastpaseskatt-till-for-att-fylla-statskassan> [2022-04-12]

Juhlin, J (2020). *Så har matbutikernas påsförsäljning påverkats av skatten*. SVT, 26 September. <https://www.svt.se/nyheter/ekonomi/sa-har-dagligvarujattarnas-pasforsaljning-paverkats-av-skatten>

June Avfall och Miljö (2020). *Frågor och svar - mat- och restavfall och plastbärkassar*. <https://juneavfall.se/aktuellt/artikelarkivet/2020-02-24-fragor-och-svar---mat--och-restavfall-och-plastbarkassar.html> [2022-04-11]

Kathryn Pole (2007). *Mixed Method Designs: A Review of Strategies for Blending Quantitative and Qualitative Methodologies*. Saint Louis: Saint Louis University. https://www.researchgate.net/publication/276268085_Mixed_Methods_Designs_A_Review_of_Strategies_for_Blending_Quantitative_and_Qualitative_Methodologies [2022-05-11]

Ksf (2016). *Vilken bärkasse är minst dålig för miljön?*. <https://www.kfstockholm.se/i-fokus/miljo/vilken-barkasse-ar-minst-dalig-for-miljon/> [2022-05-10]

Lindvall, Jan. (1999) *Samhällsekonomisk Effektivitet*.

Lund, N. (2021). *Ett år med plastpåseskatten - stora effekter och hård kritik*. Ehandel, 1 Maj. <https://www.ehandel.se/ett-ar-med-plastpaseskatten-stora-effekter-och-hard-kritik>

Martinho, G., Balaia, N. & Pires, A. (2017). The Portuguese plastic carrier bag tax: the effects on consumer's behavior. *Waste Management*, 61, ss. 3–12. doi: 10.1016/j.wasman.2017.01.023

Ministry of Environment and Food of Denmark (2018). *Life Cycle Assessment of grocery carrier bags*. Köpenhamn: The Danish Environmental Protection Agency
<https://www2.mst.dk/Udgiv/publications/2018/02/978-87-93614-73-4.pdf>

Miva (2022). *Restavfall (grönt kärl)*. <https://miva.se/avfall-och-atervinning/sa-sorterar-du-avfall/restavfall-gront-karl> [2022-04-11]

Naturskyddsföreningen (2021). *6 bästa tipsen om påsar och kassar*.
<https://www.naturskyddsforeningen.se/artiklar/6-basta-tipsen-om-pasar-och-kassar/> [2022-04-11]

Naturvårdsverket (2022). *Bra att veta om de nya reglerna om engångsplast*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/plast/bra-att-veta-om-de-nya-reglerna-om-engangsplast/> [2022-05-05]

Naturvårdsverket (2022). *Förbrukning av plastbärkassar i Sverige*.
<https://www.naturvardsverket.se/data-och-statistik/plast/plastbarkassar/> [2022-04-11]

Naturvårdsverket (2022). *Nedskräpning av plast*.
<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/plast/om-plast2/nedskrapning-av-plast/>
[2022-04-07]

Naturvårdsverket (2016). *Minskad förbrukning av plastbärkassar (NV-08250-15)*.
Stockholm: Naturvårdsverket <http://www.svenskdagligvaruhandel.se/wp-content/uploads/NVrapportplastbarkassar.pdf> [2022-05-10]

Nordström och Thunström (2015). *Hållbar handel och konsumtion - från ett miljö och hälsorelaterat perspektiv*. Stockholm: Handelns Utvecklingsråd.
<https://handelsradet.se/forskning-och-utveckling/forskningsprojekt/hallbar-handel-och-konsumtion-fran-ett-miljo-och-halsorelaterat-perspektiv/>

Pole, K. (2007). Mixed method designs: A review of strategies for blending quantitative and qualitative methodologies. *Mid-Western Educational Researcher*, 20(4), 35-38.

Prop. 2019/20:47. *Skatt på plastbärkassar*. Stockholm: Regeringen.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/skatt-pa-plastbarkassar_H70347/html [2022-04-07]

Regeringskansliet (2020). *Om skatten på plastbärkassar*.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/02/om-den-nya-skatten-pa-plastbarkassar/> [2022-04-07]

Regeringskansliet (2017). *Plast i haven - ett omfattande miljöproblem*.

<https://www.regeringen.se/artiklar/2017/02/plast-i-haven--ett-omfattande-miljoproblem/> [2022-05-05]

Skatteverket (2022). *Punktskatter*.

<https://www.skatteverket.se/foretag/skatterochavdrag/punktskatter.4.71004e4c133e23bf6db800057013.html> [2022-04-07]

SMED (2022). *Försäljningseffekter av skatt på plastpåsar* (Rapport 2022:3). Norrköping:

Sveriges Meteorologiska och Hydrologiska Institut. <https://naturvardsverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1647891/FULLTEXT01.pdf>

Svensk Handel (2020). *Plastpåseskatten - frågor och svar*.

<https://www.svenskhandel.se/radgivning/hallbar-handel/hallbar-handel/det-har-innebar-plastpaseskatten/> [2022-04-12]

Sveriges Radio (2020). *Efterfrågan på papperskassar rusar i höjden*.

<https://sverigesradio.se/artikel/7582825> [2022-04-12]

Via TT (2019). *Nedskräpningsbarometern 2019: Så många upplever att plastpåsar är*

vanligaste skräpet. <https://via.tt.se/pressmeddelande/nedskrapningsbarometern-2019-sa-vanligaste-skrapet>.

[manga-upplever-att-plastpasar-ar-vanligaste-skraket?publisherId=352820&releaseId=3264463](#) [2022-04-07]