



Representantforslag 57 S

(2015–2016)

fra stortingsrepresentantene Siri Engesæth, Terje Breivik og Ola Elvestuen

Dokument 8:57 S (2015–2016)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Siri Engesæth, Terje Breivik og Ola Elvestuen om å innføre miljøavgifter på fossil plast

Til Stortinget

Bakgrunn

Produksjon av fossil plast fører årlig til store klimautslipp. Den globale produksjonen av plast var i 2012 nær 300 millioner tonn, hvorav omtrent 20 prosent i Europa. Forbruket av plast er ca. 100 kg i året per innbygger i Norge. Det største anvendelsesområdet for bruk av plast i Norge og Europa er knyttet til emballasje. I Norge er det rundt 500 000 tonn plastavfall årlig. Om lag 1/3 av dette kommer fra plastemballasje.

Totalt tilsvarende klimagassutslippene fra produksjon og bruk av fossil plast nesten 5 prosent av de globale klimagassutslippene fra fossil energi og omtrent like store utslipp som all flytrafikk.

Det er i dag ingen politisk initierte virkemidler for bruk av fornybare råstoffer for materialer som plast. Det er en stor svakhet ved miljøvirkemiddelbruken som etter forslagsstillernes syn bør rettes opp. Forslagsstillerne foreslår derfor at grunnavgiften på drikkevareemballasje endres til en miljøavgift på materialbruken og graderes etter innholdet av ny fossil plast. Videre at det innføres en generell avgift på fossil plast, hvor det gis avgiftsfritak og/eller reduksjon for fornybar bioplast og resirkulert plast, samt at det vurderes å innføre en tilsvarende avgift for øvrig fossil råstoff som ikke omfattes av CO₂-avgift.

Etter initiativ fra Venstre i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2015, gjorde Stortinget følgende vedtak:

«Stortinget ber regjeringen vurdere en avgift på plast basert på fossilt CO₂-innhold, og samtidig unnta bioplast fra avgiften. Regjeringen bes vurdere om en slik avgift kan erstatte dagens grunnavgift på engangsemballasje.»

Som følge av Stortingets vedtak ble Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) i brev fra Finansdepartementet 13. januar 2015 bedt om å vurdere tre ulike avgiftsmodeller for plast: 1) plast, 2) plastemballasje og/eller 3) plastemballasje til drikkevarer. Det ble også bedt om en vurdering av mulighetene for graderte avgiftssatser etter fossilt CO₂-innhold i plasten.

I et rimelig kort – og lenge unntatt offentlighet – svar responderte TAD 23. april 2015 at punkt 1 og 2 ikke synes gjennomførbart, da vareomfanget blir for omfattende og punkt 3 vil kreve «vesentlige investeringer i materiell og personell», senere tallfestet til 2–3 mill. kroner for et instrument som kan analysere CO₂-innhold, samt ansettelse av én person. På denne bakgrunn skrev regjeringen i Prop. 1 LS (2015–2016) at:

«Regjeringen støtter i utgangspunktet endringer i avgiftsopplegget som kan gi positive miljøeffekter. Viktige forutsetninger er imidlertid at endringene blant annet vil virke etter sitt formål, er mulig å gjennomføre i avgiftsregelverket, lar seg kontrollere og ikke har store administrative kostnader verken for avgiftsmyndighetene eller de avgiftspliktige. Regjeringen mener at disse forutsetningene ikke er til stede og har derfor konkludert med at det ikke bør innføres et avgiftsmessig skille mellom drikkevareemballasje basert på bioplast eller på annen plast.»

Grunnavgift på drikkevareemballasje

Drikkevare er den eneste (plast)emballasjebruken som har avgifter i dag med både en spesifikk miljøavgift og en grunnavgift. Miljøavgiften er gradert etter returgrad, hvor returandel må være minst 25 pro-

sent for å få redusert avgift, og hvor 95 prosent gir bortfall av avgift. Miljøavgiftens startpunkt er på 5,59 kroner/enhet for glass og metall, 3,37 kroner/enhet for plast og 1,38 kroner/enhet for kartong og papp.

Grunnavgiften er på 1,15 kroner/enhet og gjelder for emballasje som ikke kan gjenbrukes i sin opprinnelige form. Omtrent alle plastflaskene har nå byttet over til gjenbruksemballasje slik at avgiften i dagens form har utspilt sin rolle. Avgiftene på drikkevareemballasje er miljømessig begrunnet, men mangler insitament for å bruke resirkulert og fornybar materiale. Grunnavgiften slik den framstår i dag bærer også mer preg av å være en fiskal avgift enn en miljøavgift. Dette understøttes av NOU 2015:15 Sett pris på miljøet, hvor utvalget skriver:

«Utvalget betrakter grunnavgiften på engangsemballasje for drikkevarer som en fiskal avgift. Det er utenfor mandatet å foreslå endringer i avgiften.»

Ergo er det også en egen begrunnelse for å vedta en endring av avgiften nå, all den tid det ikke er en del av vurderingene knyttet til Grønn skattekommisjon.

Plastemballasje er underlagt en bransjeavtale om resirkulering som ble inngått i 1994 og oppdatert i 2003. Avtalenes formål er å redusere miljøproblemerne forårsaket av brukt emballasje. For plastemballasje er målene at minst 30 prosent skal materialgjenvinnes. Alle bedrifter som sender emballasje ut på markedet, har ansvar for at denne emballasjen gjenvinnes. Kostnadene ved innsamling dekkes av vederlagssats som per nå i Grønt Punkt er 1,15 kroner/kg plast, men som fra første 1. mai 2016 differensieres mer og øker til 1,38 kroner/kg plast¹ for drikkevareemballasje. Dette gjøres for bedre enn tidligere å speile faktiske kostnader knyttet til innsamling og gjenvinning av emballasjen som i stor grad kildesorteres i husholdningene. Det er ingen insitament for bruk av resirkulert eller fornybar råstoff i bransjeavtalen eller Grønt Punkt-ordningen i dag.

Bransjen har etablert velfungerende pantesystemer og gjør felles innrapportering til miljømyndighetene som grunnlag for beregning av miljøavgiften. Materialselskapet Infinitum håndhever kontrollen av plastflasker for pant og fastsettelse av innsamlingsgrad for miljøavgiften i dag. Dokumentasjon av andel fossil/fossilfri plast kan enkelt benytte samme etablerte kontroll- og dokumentasjonsrutiner ved at produsentene må dokumentere dette for flaskene som inngår i pantesystemet til Infinitum.

Som det framgår av den tidligere nevnte vurderingen fra TAD til Finansdepartementet er det tungtveiende argumentet mot en slik løsning at det vil kreve noen etter forslagsstillernes syn moderate, investe-

ringer i materiell og personell. Det opplyses fra TAD at det fra Kjemisk institutt ved Universitetet i Oslo finnes teknologi og standardmetode (ASTM D6866²) for å kartlegge og skille fossil plast og bioplast. Gjennomføring av slike tester vil bare være nødvendig som en kontrollmekanisme, mens basis for systemet vil være dokumentasjon fra produsentene for materialbruk og kontrollrutiner. Infinitum har/trenger for håndtering av det.

Forslagsstillerne vil derfor foreslå at grunnavgiften på drikkevareemballasje endres til en miljøavgift på materialbruk og graderes etter innholdet av ny fossil plast. Det enkleste er et avgiftsfritak for 100 prosent fornybar eller resirkulert plast, med tilsvarende for boks og glass etter bruk av resirkulert materiale. Dersom det er ønskelig å beholde et gitt proveny fra drikkevareemballasje ut over miljøinnretningen på avgiften, kan det gjøres med en avgiftsdifferanse mellom topp- og bunnivå på ca. 50 øre/enhet.

For annen drikkevareemballasje ber forslagsstillerne regjeringen fremme forslag til Stortinget på metodikk for gjennomføring av dette, slik at gradert grunnavgift sørger for at den miljøvennlige aluminiumsboksen med resirkulert aluminium får lavere avgift og blir lønnsom, framfor bruk av ny aluminium.

Øvrig fossil plast

Mye plast importeres til Norge i produkter og emballasje. Det er et omfattende system for dokumentasjon ved tolldeklarasjon for betaling av moms og ulike satser for toll og avgifter. I tolltariffen finnes det et eget kapittel 39 «Plast og varer derav». Skal et system for en avgift basert på fossilinnhold i plast innføres, må det i så fall gjøres en mindre endring i denne tariffen hvor det skilles mellom ordinær fossilbasert plast og fossilfri (fornybar/resirkulert) plast. Dette bør etter forslagsstillernes syn være rimelig ukomplisert å få til.

Dokumentasjon på sertifisert fornybar/resirkulert plast etter samme krav som gjelder for bærekraftig biodrivstoff, bør gi grunnlag for avgiftsfritak for mengdene fossilfri plast. For plast som produseres i Norge, vil det være enkelt å innføre avgiften ved produksjonskilden for det som går til innenlands bruk.

For plastinnhold i øvrige produkter vil det være mer komplisert. Etter hva forslagsstillerne kjenner til, finnes ingen oversikt over mengde plast og andre materialer ved tolldeklarasjon. Det gjør at det ikke finnes noen eksakt oversikt over hva plastbruken er i Norge i dag. Etter forslagsstillernes syn kan dette løses ved at det innføres sjablongverdier som ligger til grunn for en avgift for dem som ikke velger å dokumentere plastinnhold og fornybar/resirkulert andel.

¹ <http://www.grontpunkt.no/files/dmfile/Vederlagssatser%2001.01.2016.pdf>

² <http://www.betalabservices.com/biobased/astm-d6866.html>

En generell plastavgift kan selvfølgelig, slik TAD også argumenterer for, medføre en administrativ utfordring, men sammenlignet med øvrige krav og arbeid ved tolldeklarasjon, bør det å oppgi mengde og type plast ved import/produksjon ikke være en uoverkommelig administrativ barriere. De potensielle inntektene til statskassen vil fortsatt være store, selv med fratrekk av administrative utgifter.

Forslagsstillerne vil derfor foreslå at det innføres en generell avgift på plast, men hvor det gis avgiftsfritak/reduisert avgift for fornybar bioplast og resirkulert plast.

Omfang, størrelse og innretning må Stortinget komme tilbake til etter at det er gjort en betydelig større, bredere og bedre utredning enn TADs notat til Finansdepartementet av 23. april 2015. Avgiften kan for eksempel først innføres for plastemballasje og rene plastprodukter (ref. tollforskriften, kap. 39) fra 1. januar 2017 og utvides til all plastbruk innen 1. januar 2018.

Økonomiske konsekvenser

Total mengde plast i Norge er anslagsvis 500 000 tonn. En avgift på eksempelvis 5 kroner/kg vil da kunne gi et merproveny på ca. 2,5 mrd. kroner/år. Målet med avgiften er å få til en endring slik at proveny fra avgiften vil bli lavere i takt med omlegging. Proveny fra dagens grunnavgift på alle typer drikkevareemballasje er anslått til 1,65 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2016, hvorav om lag 700 mill. kroner er knyttet til plastflasker. Dersom 50 prosent av materialbruken i plastflasker byttes til resirkulert/fornybar plast, vil det utgjøre ca. 350 mill. kroner i proveny med en nullsats for resirkulert/fornybar plast.

Grønt Punkt-ordningen ble etablert av bransjen for å unngå avgift på emballasje på 1990-tallet. Forslagsstillerne er åpne for at tilsvarende kan gjøres for omlegging til fossilfri plast og inkluderes i Grønt Punkt-ordningen. En fordel med det vil være at ordningen er etablert og har etablert rutiner for måling og betaling for emballasjemengder. Det kan gi positive synergier mellom innsamling og resirkulering ved å ha det i samme bransjedrevet system.

Klima- og miljøeffekt

Skifte fra fossilt til fornybart råstoff for plast vil gi en stor reduksjon av klimagassutslippene. Forskjellen på klimagassutslipp mellom biobasert og fossilbasert PolyEtylen (PE), som er en vanlig plasttype i bl.a. emballasje, er hele fire kg per CO₂-ekvivalent/kg eller tilsvarende ca. 75 prosent reduksjon. Økt bruk av resirkulert plast vil ha tilsvarende eller bedre miljøeffekt. To viktige fornybare plasttyper (PE og PET) har i dag etylen fra bioetanol som grunnlag. LCA for biodrivstoff viser besparelse og klimanytte på over 80 prosent for bioetanol fra sukkerrør. Myndighetene har en aktiv klimapolitikk for

økt bruk av biodrivstoff, inklusive bioetanol. Denne politikken har blitt forsterket i statsbudsjettavtalene mellom regjeringspartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre i både 2015 og 2016. Det gjelder både innblandingspåbud og avgiftsreduksjoner for det miljøvennlige alternativet. Tilsvarende miljøfordel bør på plass for fornybar plast.

Totalt utgjør klimagassutslippene fra produksjon og bruk av plast globalt rundt 1,5 milliarder tonn CO₂-ekvivalenter og ca. 2,5 millioner tonn i Norge. Ifølge European Bioplastics kan om lag 85 prosent av all plast teknisk sett erstattes med biobasert plast.

Stortingets tidligere behandling av forslag om plastavgift

Som redegjort for innledningsvis gjorde Stortinget vedtak i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2015, hvor man ba regjeringen vurdere en avgift på plast basert på fossilt CO₂-innhold. Regjeringen konkluderte med at de ikke ville anbefale en slik avgift, dels fordi det er administrativt krevende, og dels at fordi mener miljøeffekten er usikker. Det sistnevnte er basert på en vurdering Miljødirektoratet gjorde i mars 2014 knyttet til endring av miljøavgiften for drikkevareemballasje. Problemet med den henvisningen er delvis at den ikke er relatert til det faktiske vedtaket fra Stortinget høsten 2014. Spørsmålet som Miljødirektoratet vurderte, var kun relatert til miljøavgiften for drikkevareemballasje og ikke grunnavgiften. Direktoratets vurdering var således å ikke inkludere en komponent av type materialbruk i miljøavgiften, men å fortsette å ha denne utelukkende knyttet til resirkuleringsgrad for innsamling av materiale. Etter hva forslagsstillerne er blitt gjort kjent med, har Miljødirektoratet i ettertid sagt at de ser at dette kunne vært formulert bedre i brevet til Finansdepartementet. Miljødirektoratet har ikke blitt bedt om å gjøre noen vurderinger av avgift på fossil plast, slik det ble lagt til grunn fra Stortinget.

Forslagsstillerne mener på denne bakgrunn at regjeringen har avvist et forslag på feil grunnlag. Miljøeffekten er ikke usikker, den er betydelig. Dersom man legger til grunn at de norske CO₂-utslippene knyttet til plast er om lag 2,5 millioner tonn årlig og Norge lykkes med å erstatte 50 prosent av fossil plast med biobasert plast (85 prosent er teknisk mulig), vil de norske utslippene reduseres betraktelig. Til sammenligning anslo Grønn skattekommisjon (NOU 2015:15) at de innenlandske utslipp av klimagasser på usikkert grunnlag kan bli redusert med 1–2 mill. tonn CO₂-ekvivalenter som følge av alle utvalgets anbefalinger.

Etter forslagsstillernes syn er det ikke noe alternativ å fortsette som i dag. Miljøeffekten av det er ikke usikker, den er stor – i negativ forstand. Alternativet til avgift må derfor være andre virkemidler, som forbud eller omsetningspåbud, hvor forslagsstillernes

vurdering er at avgift framstår som det enkleste, beste og mest målrettede alternativet.

I Prop. 1 LS (2015–2016) Skatteopplegget for 2016, skriver regjeringen at de i utgangspunktet støtter endringer i avgiftsopplegget som kan gi positive miljøeffekter. Når det er dokumentert at en avgift på fossil plast vil gi positiv miljøeffekt, forventer forslagsstillerne at regjeringen og regjeringspartiene vil være positiv til et vedtak om å innføre en slik avgift.

Dette underbygges også av statsminister Erna Solberg som i Stortingets muntlige spørretime 10. februar 2016 sa følgende:

«Hvis vi skal gjennomføre prinsippet at forurenser betaler, må vi gjennomføre det. Det betyr faktisk at den som forurenser, må betale. Det betyr ikke at det bare er et begrep som vedtas på et landsmøte. Det betyr at forurenser må betale, bl.a. ved at vi legger avgift på utslipp ... Vi må ta hensyn til at vi skal gå denne veien i større grad fremover.»

Forslagsstillerne mener videre at Norge bør sette seg som mål at innen 2030 skal så å si alle råvarer og materialer gjenvinnes, og at materialbruk skal være fossilfri fra fornybare og resirkulerte råstoff. En innføring av en avgift på fossil plast vil være et viktig og riktig skritt i en slik retning. Forslagsstillerne viser også til at det heller ikke er noen miljøvirkemidler for fornybar råstoffbruk for øvrig kjemisk industri m.m. Her trengs det en utredning for hvordan det kan innføres.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet 2017 foreslå å endre grunnavgiften på drikkevareemballasje til en miljøavgift på materialbruk som graderes etter innholdet av ny fossil plast.
2. Stortinget ber regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet 2017 foreslå å innføre en generell miljøavgift på fossil plast hvor det gis avgiftsfritak for fornybar bioplast og resirkulert plast.
3. Stortinget ber regjeringen utrede og fremme forslag om å innføre en tilsvarende avgift på alle kjemikalier fra fossilt råstoff og øvrig materialbruk som ikke er omfattet av CO₂-avgift i dag.
4. Stortinget ber regjeringen ta initiativ til å få til forsterkede bransjeavtaler om resirkulering, med betydelig økt mål om gjenvinning og bruk av resirkulert og fornybart råstoff som et nytt mål i avtalene.
5. Stortinget ber regjeringen innen 1. januar 2017 legge fram konkrete forslag til virkemidler for å oppnå målet om at alle råvarer og materialer gjenvinnes, og at all materialbruk skal være fra fornybare og resirkulerte råstoff innen 2030.

18. februar 2016