

MATERIALAVGIFT ERSTATTER GRUNNAVGIKTEN FOR DRIKKEVARE

I både følgebrev og høringsnotat vektlegger direktoratet at hensikten med endringene er å øke materialgjenninningsandelen, som et positivt miljøtiltak i seg selv og for å oppnå målsetningene i EUs emballasje- og engangsplastdirektiver. Engangsplastdirektivet setter f.eks. egne mål på innhold av resirkulert råstoff i PET-flasker over tid (artikkel 6-5). Men som påpekt i dette dokumentet er det ikke lagt vekt på tiltak som motiverer til dette. Et skritt i riktig retning er å definere at returandel settes lik materialgjenninningsandel som beskrevet i høringssvaret.

Utover dette vil det være nødvendig å ta frem flere tiltak som motiverer til økt materialgjenvinning. Vårt forslag om materialavgift vil bidra godt til dette, i tillegg til at det er i tråd med EUs plastskatt vedtatt i beslutning 14.12.2020¹. Ved å erstatte dagens grunnavgift for drikkevareemballasje med en materialavgift som reduseres proporsjonalt med innhold av resirkulert råstoff, vil man få ytterligere markedshjelp til å oppnå mer materialgjenvinning. Det vil medføre at resirkulert råstoff fra norske retursystemer blir brukt i emballasjeprodukter i Norge, og ikke eksporteres til andre markeder.

En hovedutfordring er at jomfruelig plast er billigere enn resirkulert plast. Incentiver for å fremme bruk av resirkulert råstoff i produksjon av nye flasker er nødvendig for å bøte på dette. Materialavgift vil være et godt virkemiddel.

Miljøavgift basert på materialgjenninningsandel og materialavgift må sees i sammenheng slik at provenynøytralitet sikres. Dersom materialavgift ikke ønskes innført nå kan satsen for grunnavgift reduseres slik at provenynøytralitet like fullt oppnås.

Direktoratet har tidligere vært positiv til en slik endring: I 2014 fremmet Miljødirektoratet et «Forslag til endringer i reguleringen av retursystemer for drikkevareemballasje» (17. mars 2014). Her vurderer direktoratet endring av avgiftsnivå i forbindelse med at kun materialgjenvinning skal telle for returandel, og skriver bl.a.: «Vurderinger av grunnavgiften har ikke vært en del av vårt oppdrag, men det kan være gode grunner til å vurdere om det er mer hensiktsmessig eventuelt å gjøre endringene provenynøytrale gjennom å endre avgiftssatsene på grunnavgiften.»

Direktoratet har i dette arbeidet også vurdert miljøeffekten av innsamling til materialgjenvinning versus energigjenvinning, og konkluderer med at materialgjenvinning klart er det miljømessig beste alternativet. Det må også legges til at Skattedirektoratet har vurdert materialavgiften, og konkluderer med at det ikke byr på problemer for dem å innføre en slik avgift.

Vi mener at måloppnåelsen vil bli vesentlig bedre dersom grunnavgiften erstattes av materialavgiften; i stedet for kun å justere satsene på grunnavgiften. Innføring av materialavgiften er vårt primære forslag.

1 VÅRT FORSLAG TIL MATERIALAVGIFT

Sett i lys av føringene fra EUs emballasjedirektiv og de overordnede målsetningene om økt materialgjenvinning, er materialavgiften svært interessant og aktuell. Særlig i perioder med lav oljepris og dermed lave priser på jomfruelig råstoff, som nå, er det svært viktig å stimulere etterspørsel etter resirkulert råstoff.

¹ Council Decision 2020/2053

Materialavgiften gir gevinst for samfunnet: redusert miljøbelastning i bytte mot lavere avgifter, over tid.

Materialavgiften både åpner og motiverer for at emballasjeprodusentene vil jobbe mot stadig mer miljøvennlig emballasje. Det er summen av egenskapene i selve materialet, sammen med innsamlingsresultatene, som definerer den samlede miljøgevinsten.

2 DAGENS ORDNING

I dag ilegges miljøavgift på (nesten) all drikkevareemballasje. Denne reduseres i forhold til innsamlingsgraden som oppnås i de ulike retursystemene. Reduksjonen er solidarisk lik for all emballasje i retursystemet. Det er ulike satser for miljøavgift for ulike materialtyper drikkevareemballasje.

I tillegg ilegges en grunnavgift på drikkevareemballasje. Ombruksemballasje og emballasje for melkeprodukter er fritatt denne avgiften.

Dagens miljøavgift er innrettet for å motivere bransjen til høyest mulig innsamlingsgrad, gjenvinning og evt. energiutnyttelse av emballasjen. Men den adresserer ikke utfordringer knyttet til etterspørsel og tilhørende markedsmekanismer for resirkulert råstoff.

3 FORESLÅTT ORDNING

3.1 OVERORDNET

Vi mener det er naturlig å innrette materialavgiften mot et formål som bidrar i klar miljøfremmende retning: å motivere til bruk av mest mulig resirkulert råstoff i emballasjen og dermed mest mulig bærekraftig emballasje. På denne måten kan også denne avgiften bidra som en konkret miljøfremmende motivator, i tillegg til miljøavgiften.

Dette til forskjell fra dagens grunnavgift, som i praksis kun er en fast provenyorientert ordning og ikke lenger bidrar til mer miljøvennlige løsninger.

Vi foreslår at materialavgiften skal bygge på følgende prinsipper:

1. Avgiften ilegges all drikkevareemballasje. Avgiften kan ha ulike satser for ulike typer emballasje.
2. Avgiften reduseres med en andel som tilsvarer emballasjens dokumenterte innhold av resirkulert materiale. Dermed fremmer den bruk av miljøvennlig materiale i selve emballasjen.
3. Reduksjon i avgiften blir solidarisk gjeldende for all emballasje som deltar i retursystemet.
4. Hvert retursystem innhenter dokumentasjon på sin emballasje, og søker direktoratet om å få godkjent innholds-andeler og dermed reduksjon i avgiften.

Materialavgiften kan i utgangspunktet settes til et nivå som gir små endringer i proveny når den innføres: Ny miljøavgift + materialavgift får relativt lik størrelse som dagens miljøavgift + grunnavgift. Dette kan tilpasses slik at proveny for hver emballasjetype, og dermed også samlet for alle, ikke forandres vesentlig ved innføring. Emballasjetyper som har større potensiale for reduksjon i materialavgift over tid kan settes noe høyere, andre noe lavere. Etter hvert som bransjens måloppnåelse øker vil både miljøavgift og materialavgift bli redusert; noe som også er hensikten med disse insentivene: når miljøgevinster realiseres, reduseres avgiften.

Materialavgiften har samme innretning som miljøavgiften: bransjen får avgiften redusert avhengig av hvor miljøvennlig den opptrer. For miljøavgiften er reduksjon avhengig av innsamlingsgrad til materialgjenvinning; for materialavgiften graden av resirkulert materiale i emballasjen.

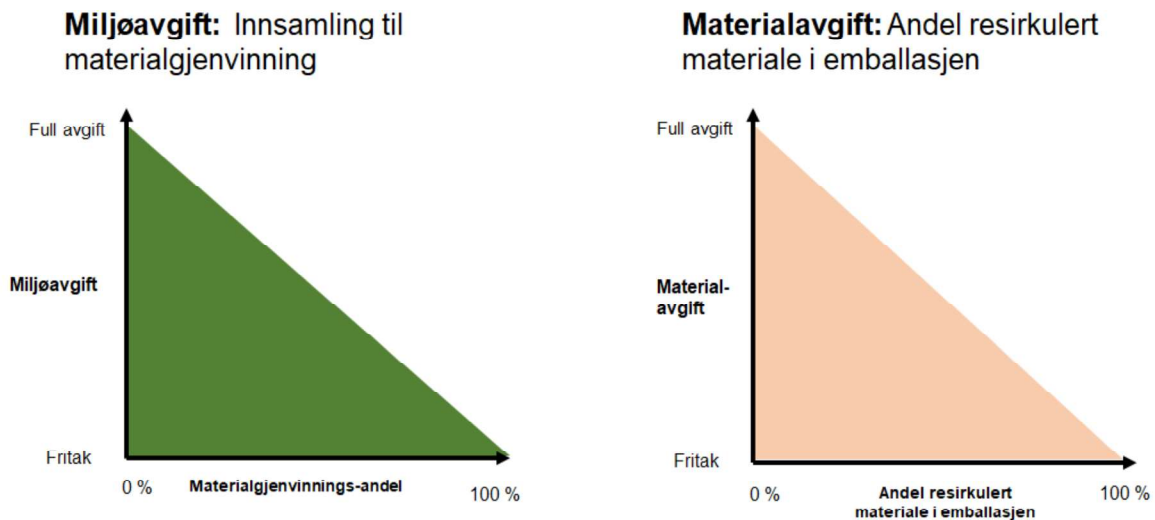
3.2 MATERIALAVGIFTS-MODELLEN

Miljøavgiften videreføres slik vi foreslår i avsnitt 5.1 i høringsvaret, der kun andel som innsamles til materialgjenvinning fører til reduksjon i avgiften.

Grunnavgiften opphører og erstattes av materialavgiften. Andel resirkulert materiale i emballasjen fører til reduksjon i avgiften.

Vi foreslår enklest mulig beregningsmodell for både miljø- og materialavgift: 0 % reduksjon ved ingen innsamling eller ingen bruk av resirkulert materiale. Lineær reduksjon til fullt fritak ved 100 % måloppnåelse (100 % innsamlingsgrad til materialgjenvinning, og 100 % andel resirkulert materiale i emballasjen). Vi ser ingen grunn til å gi fritak for miljøavgift for innsamlingsgrad over 95 %: det er fullt mulig å samle inn mer til materialgjenvinning (internasjonalt finnes det systemer som oppnår 98 % innsamlingsgrad), og utvikling i bl.a. teknologi bidrar til dette. Vi ønsker at regimet motiverer til høyest mulig innsamlingsgrad.

De to avgiftenes virkemåte kan illustreres slik:



Når disse avgiftene sees i sammenheng kan avgiftsnivåene settes slik at samlet proveny ikke endres vesentlig i forhold til dagens regime. Avgiftsnivåene kan samtidig settes slik at man unngår uheldige utslag for enkelte typer emballasje. Ved å legge avgiftene på riktig nivå oppnås også gode insentiver for utvikling i mer miljøvennlig retning over tid.

3.3 MILJØDIREKTORATETS OG RETURSYSTEMENES ROLLE

For miljøavgiften er det i dag retursystemene som dokumenterer og rapporterer innsamlingsgrad, og søker Miljødirektoratet om fastsettelse og godkjent innsamlingsgrad for kommende periode. Godkjent innsamlingsgrad legges til grunn for skattedirektoratets innkreving av emballasjeavgiften. Vi foreslår at denne arbeidsformen fortsetter, og også blir gjeldende for materialavgiften.

Vi foreslår at direktoratet lager retningslinjer for hvilke egenskaper ved materialet som medfører at det kan klassifiseres som resirkulert, og kan f.eks. sette opp en oversikt over godkjente materialspesifikasjoner. Vi foreslår at direktoratet også setter opp kravene til dokumentasjon og søknadsprosedyre for godkjenning.

Retursystemene vil innhente dokumentasjon på vegne av sine medlemmer om andel resirkulert i emballasjen i henhold til direktoratets retningslinjer, og på det grunnlag søke om fastsettelse av «andel resirkulert råstoff» som skal gjelde for emballasje i retursystemet. Emballasje som det ikke fremskaffes dokumentasjon for inntas ikke i beregningene og bringer således samlet snitt ned. Den godkjente

andelen legges så til grunn når reduksjon i materialavgiften innrømmes, og blir solidarisk gjeldende for all emballasje i retursystemet.

Resirkulert andel råstoff i emballasjen foreslås beregnet på vekt: dokumentert tonnasje av slikt materiale, som andel av total tonnasje satt på det norske markedet i retursystemet. For de fleste retursystemene er det relativt få emballasjeverandører, som benyttes av mange drikkevareprodusenter. Det er derfor et relativt lite antall emballasjeverandører som retursystemet må fremskaffe dokumentasjon fra.

Rutiner for revisjon og kontroll av dokumentasjon og kilder for resirkulert innhold foreslås innført, på linje med ordningene som finnes for kontroll av innsamlingsgrad.

3.4 FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR AVGIFTSBELASTNINGEN

Vi har gjort beregninger av proveny-konsekvensene av vårt forslag til materialavgift. Beregningene omfatter de emballasjetyper som i all hovedsak omfattes av dagens grunnavgift (drikkekartong for juiceprodukter er dog ikke med i våre beregninger). Volum er estimert der nøyaktige tall ikke har vært tilgjengelige for oss.

Vi legger volum for 2018 samt innsamlings- og materialgjenninningsandeler for 2020 til grunn for beregningene, og anvender 2021 satser for avgiftene. Andel resirkulert råstoff i emballasjen er estimert.

Dagens avgiftssystem

Vi ser først på provenyeffekten for emballasje i dagens avgiftssystem: Innsamlingsgrad beregnes inkludert energigjenvinning for å gi miljøavgift, og grunnavgift kommer i tillegg:

Dagens avgiftsmodell	Grunnavgift	Miljøavgift	SUM
Infinitum PET	803 656 000	-	803 656 000
Grønt punkt plast (utenom Vinmonopolet)	16 129 000	5 238 750	21 367 750
Vinmonopolet PET, er i GP men ikke inkl i volum der	9 525 000	3 093 750	12 618 750
Vinmonopolet BiB, er i GP men ikke inkl i volum der	14 732 000	7 911 200	22 643 200
Sirkel glassflasker	274 066 000	-	274 066 000
Infinitum boks	828 370 200	-	828 370 200
Grønt punkt metall	2 032 000	1 091 200	3 123 200
SUM	1 948 510 200	17 334 900	1 965 845 100

Som vi ser er samlet avgiftsproveny fra disse retursystemene ca. 2 milliarder kroner.

Avgiftssystem med justert miljøavgift, og vårt forslag til materialavgift

Vi ser deretter på konsekvensene av ny miljøavgift og vårt forslag til materialavgift. Innsamlingsgrad og dermed miljøavgift er beregnet kun basert på innsamling til materialgjenvinning. Materialavgiften reduseres i henhold til emballasjens innhold av resirkulert materiale slik det antas å ha vært i 2020.

I beregninger av vårt forslag har vi valgt dagens satser for miljøavgift for plast-, metall- og glassemballasje. Vi har videre valgt sats for materialavgift som gir samlet avgift for hvert av emballasjetyperne relativt uforandret, men med en særlig oppside for produsenter som i dag har lav innsamlingsgrad og lavt resirkulert innhold.

Materialavgifts modellen	Materialavgift	Miljøavgift - ny	SUM	Inns.grad	Resirk. innh.
Infinitum PET	506 240 000	251 538 000	757 778 000	89,4 %	20 %
Grønt punkt plast (utenom Vinmonopolet)	12 700 000	31 670 625	44 370 625	33,5 %	0 %
Vinmonopolet PET, er i GP men ikke inkl i volum der	7 500 000	18 703 125	26 203 125	33,5 %	0 %
Vinmonopolet BiB, er i GP men ikke inkl i volum der	11 600 000	34 800 000	46 400 000	20,0 %	0 %
Sirkel glassflasker	226 590 000	66 898 000	293 488 000	95,0 %	50 %
Infinitum boks	332 652 600	424 621 260	757 273 860	89,5 %	40 %
Grønt punkt metall	960 000	803 520	1 763 520	91,9 %	40 %
SUM	1 098 242 600	829 034 530	1 927 277 130		

Dagens grunnavgift kr 1,27 per enhet er brukt. I beregningene over er materialavgiften satt til kr 1,00 for plast, 2,10 for glass og 0,85 for metall.

Vi ser at i dette forslaget er samlet avgiftsproveny nær uforandret.

Generelt sett vil det være fordelaktig å vurdere nivået på både miljø- og materialavgift ved en overgang til nytt avgiftsregime for å få best mulig motiverende miljøeffekt, og for å unngå at enkelte emballasjetyper får uforholdsmessig stor økning i avgift. Samtidig kan man tar hensyn til at ulike emballasjetyper har ulikt potensialet for forbedring gjennom å øke materialgjenvinningsgraden, og gjennom økende bruk av resirkulert materiale.

4 KONKLUSJON MATERIALAVGIFTEN

Som en oppsummering vil vi spesielt vektlegge:

1. Miljødirektoratet har tidligere anbefalt at kun materialgjenvinning bør inngå i beregningsgrunnlaget for miljøavgift. Dette er gjort på godt faglig grunnlag, der premisset er at gjenvunnet materiale erstatter jomfruelig materiale i produksjon av nye varer. Materialavgiften støtter denne hensikten.
2. Grunnavgiften har ingen miljøeffekt. Ved å erstatte den med materialavgiften oppnås entydig miljøfremmende motivasjon. Dette bidrar til måloppnåelsene i EUs emballasjedirektiv samt engangspplast-direktivet.
3. Sammen med miljøavgiften vil materialavgiften gi et samlet insentiv til miljøvennlig adferd: både produksjon, innsamling og gjenvinning av drikkevareemballasje får miljøinsentiver – hele livsløpet til emballasjen dekkes.
4. Når materialavgiften erstatter grunnavgiften samtidig som miljøavgiften blir beregnet på grunnlag av materialgjenvinningsandel, får myndighetene anledning til å legge om avgiftssystemet i miljøvennlig retning samtidig som proveny i liten grad forandres.
5. Materialavgiften er et godt insentiv til å bruke resirkulert materiale i produksjon av ny emballasje, i dagens situasjon der markedsprisen på jomfruelig materiale er lavere enn resirkulert.
6. Materialavgiften stimulerer til næringsutvikling innen resirkulering og råstoffproduksjon fra resirkulert emballasje.