



Skatteministeriet

Notat

20. september 2021
J.nr. 2019 - 8627

Kontor:
Miljø, energi og motor [MEM]

Initialer:
LRK

Analyse af emballageafgiften på engangsservice og plastikbæreposer

Det fremgår af Finansloven for 2020, at aftaleparterne er enige om, at det skal undersøges, om emballageafgiften på engangsservice kan differentieres med henblik på at fremme anvendelsen af bionedbrydeligt materiale.

Der er på denne baggrund foretaget et serviceeftersyn af emballageafgiften på engangsservice. Det er undersøgt, om der findes alternative materialer til plastik, herunder bionedbrydelige materialer, der er mere bæredygtige, og om afgiften i så fald kan differentieres for at tilgodese disse. Fsva. bionedbrydelige materialer er der i analysen fokuseret på træ og bagasse.

Ydermere er en differentiering af emballageafgiften mellem virgint (nyt) og genanvendt plastik undersøgt for både engangsservice og plastikbæreposer.

Vidensgrundlaget for analysen består af følgende rapporter udarbejdet til Miljøministeriet:

- COWI-rapport af januar 2020 ”Kortlægning af markedet for engangsservice i Danmark”
- COWI-rapport af juni 2020 ”Markedsanalyse og kortlægning af engangsplastprodukter og deres alternativer”, heri indgår bl.a. miljøvurderinger.
- COWI-afrapportering af juni 2021 ”Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik”, heri indgår også skøn for substitutionseffekter ved en differentiering.
- DTU-notat af juni 2021 ”Klimaeffekter ved brug af hhv. genanvendte og virgine materialer?”.

På baggrund af vidensgrundlaget vurderes det, at der ikke er tilstrækkeligt belæg for at indføre en differentiering af emballageafgiften af engangsservice og plastikbæreposer, herunder for bionedbrydelige materialer.

Det skyldes flere årsager, herunder:

- En differentiering skal ses i sammenhæng med indførelse af EU's engangsplastdirektiv, hvormed engangsbestik og -tallerkner af plastik forbydes fra medio 2021¹.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/904 af 5. juni 2019 om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning.

Dermed fjernes størstedelen af grundlaget for engangsservice af plastik, idet markedet for engangsservice hovedsageligt består af bestik, tallerkner og krus (ca. 95 pct. af markedet i 2018).

- For (det tilbageværende) engangsservice og plastikbæreposer er der, ifølge vidensgrundlaget, begrænsede miljømæssige gevinster ved en differentiering af afgiften, som ikke vurderes at stå mål med de administrative omkostninger ved en differentiering.
- Analysens konklusion skal ses i sammenhæng med, at bæreposer af genanvendt plastik, ifølge vidensgrundlaget, udgør op imod 95 pct. af markedet for bæreposer (omfattet af emballageafgift) i 2020. Dette tyder på, at bæreposer af genanvendt plastik i dag er fuldt ud konkurrencedygtige med bæreposer af virgint plastik.

I analysen er der yderligere undersøgt muligheden for at udvide grundlaget for engangsserviceafgiften til at omfatte al take-away emballage. Miljøministeriet er i gang med at udarbejde lovgivning, som skal udmønte engangsplastdirektivets bestemmelser, herunder for fødevarerholdere, med henblik på ikrafttræden den 31. december 2024. Dette vil afgrænse hvilke fødevarerholdere, som er omfattet af regeringens mål om at halvere mængden af take-away emballager af plast med 50 pct. i 2026. Det vurderes hensigtsmæssigt at afvente afslutningen af Miljøministeriets arbejde.

1. Baggrund

Engangsservice og plastikbæreposer er reguleret både nationalt og af EU-regler. Dertil kommer, at der er en række ikke-bindende målsætninger på området.

Emballageafgift på engangsservice og bæreposer

Der skal svares en vægtbaseret emballageafgift af engangsservice og plastikbæreposer².

Emballageafgiften af bæreposer og engangsservice blev tredoblet pr. 1. januar 2020 med formålet at bidrage til at nedbringe plastikforbruget i Danmark. Afgifterne blev desuden indekseret i 2021 med 5,5 pct. og indekseres igen i 2024.

Afgiften af engangsservice udgør 60,8 kr. pr. kg i 2021 og omfatter engangsservice - uanset fremstillingsmateriale - der benyttes ifm. indtag af mad- og drikkevarer, og som sædvanligvis er bestemt til bortskaffelse efter brug, uanset om det anvendes flere gange. Al engangsservice er omfattet af afgiftspligten, uanset om det anvendes til privat eller erhvervmæssig brug.

² Jf. emballageafgiftslovens § 2 c.

Afgiften af plastikbæreposer udgør 69,6 kr. pr. kg i 2021 og omfatter poser af plast med hank eller lignende, fx stropper eller snipper, der kan sammenbindes, og som har et rumindhold op til hank på mindst 5 liter og med rimelighed kan erstattes af stofposer, bærenet, tasker og lignende³.

Øvrig regulering

Pr. 1. januar 2021 blev der indført en minimumspris på bæreposer på 4 kr. pr. stk.

EU har vedtaget to direktiver, som regulerer engangsservice og plastikbæreposer: Engangsplastdirektivet og emballagedirektivet⁴.

Engangsplastdirektivet stiller en række forskellige krav til udvalgte produkter af engangsplast. Bl.a. forbydes markedsføring af visse, men ikke alle, engangsprodukter af plastik, herunder bestik og tallerkner fra medio 2021. Der indføres desuden udvidet producentansvar, og der stilles krav om, at medlemsstaterne skal reducere forbruget af kopper og fødevarerholdere (take-away emballager) af plastik. Dette mål har regeringen med den indgåede klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fastsat til 50 pct. i 2026. I første omgang søges målet opnået med frivillige aftaler med erhvervslivet. Hvis ikke målet nås af den vej, skal der sættes ind med yderligere regulering – senest i 2023.

Med *emballagedirektivet* indføres udvidet producentansvar på emballage, herunder visse engangsemballager, og der fastsættes en række mål for særskilt indsamling og genanvendelse for de forskellige emballagefraktioner. EU har i 2018 vedtaget bindende mål for genanvendelse, der forpligter Danmark til at genanvende 50 pct. af alt plastikemballageaffald i 2025 og 65 pct. i 2030. Ifølge emballagedirektivet skal udvidet producentansvar for emballage og oprydningens ansvar for visse engangsplastikprodukter være implementeret fra 31. december 2024.

I tillæg hertil har regeringen og aftalepartierne med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* sat et mål om, at mængden af plastaffald, der afbrændes, skal reduceres med 80 pct. i 2030. Derudover har regeringen og aftalepartierne med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* tilkendegivet, at der fastsættes et krav i affaldsbekendtgørelsen, om at kommunerne senest 1. januar 2022 som minimum skal stille krav om 60 pct. reel genanvendelse af det indsamlede plastikaffald, når affaldet udbydes til behandling.

2. Markedskortlægning af engangsservice og plastikbæreposer

Markedskortlægningen af engangsservice og plastikbæreposer er baseret på egne regnskabstal, samt to COWI-rapporter udarbejdet for Miljøministeriet.

I COWI-rapporten ”*Kortlægning af markedet for engangsservice i Danmark*” af januar 2020 kortlægges markedet for engangsservice omfattet af emballageafgift.

³ Jf. emballageafgiftslovens § 2 a.

⁴ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald

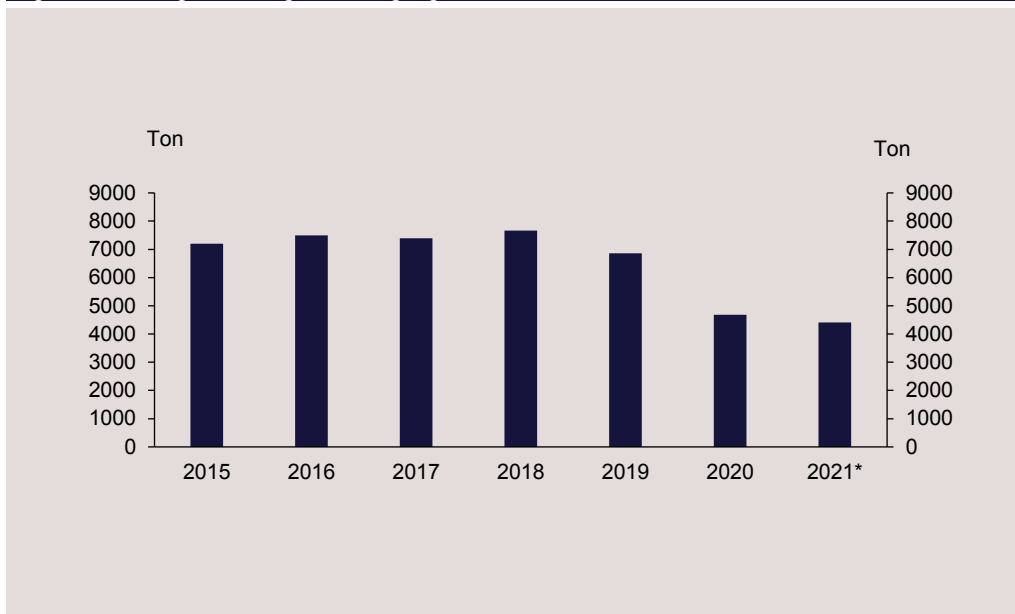
I COWI-afrapportering ”Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik” af juni 2021 kortlægges engangsservice og plastikbæreposer af virgint og genanvendt plastik, som er omfattet af emballageafgiften.

I rapporterne fremskrives mængderne af hhv. engangsservice og plastikbæreposer desuden til 2022.

Engangsservice

Regnskabstal for afgiftsprovenuet frem til april 2021 viser, at der er sket en betydelig nedgang i forbruget af engangsservice fra 2018 og frem til 2020, jf. figur 1.

Figur 1. Udviklingen i mængden af engangsservice



Anm: *Skøn

Kilde: Skatteministeriet

Markedet for engangsservice omfattet af emballageafgift består hovedsageligt af bestik, tallerkner og krus.

I medio 2021 forbydes engangstallerkner og -bestik af plastik, jf. EU's engangsplastdirektiv. Dermed forventes et stort fald i engangsservice fremstillet af plastik på ca. 525 tons fra 2020 til 2022, svarende til knap 30 pct., jf. tabel 1.

I 2022 skønnes engangskrus af plastik at udgøre tilnærmelsesvist alt det tilbageværende plastikengangsservice på markedet omfattet af emballageafgift. Det fremgår af vidensgrundlaget, at der stort set ingen engangskrus er på markedet, som består af en blanding af genanvendt og virgint plastik.

Tabel 1. Udvikling i engangsservice fordelt på materialer

Mængde (ton)	2020	2021*	2022*	Ændring fra 2020 til 2022, pct.
Engangsservice i alt	4.700	4.445	4.530	-5
heraf plastik	1.855	1.715	1.320	-30
- virgint plastik	1.525	1.380	975	-35
- genanvendt plastik	330	330	345	5
heraf pap	2.560	2.560	2.515	-0
heraf træ	145	190	315	115
heraf bagasse	140	170	275	95

*Skøn

Kilde: COWI-rapport "Markedskortlægning af afgiftsbelagte engangsserviceprodukter" af januar 2020 og COWI-afrapportering "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021.

Af tabel 2 fremgår pris og vægt på engangsbestik, -tallerkner og -krus. Da engangstallerkner og -bestik af plastik forbydes medio 2021, er kun engangsskrus opdelt på genanvendt og virgint plastik.

Vidensgrundlaget peger på, at engangsservice af træ typisk er lettere end plastik, mens engangsprodukter af bagasse⁵ typisk er tungere end plastik, *jf. tabel 2*.

Engangsskrus af genanvendt plastik er typisk både tungere og dyrere end engangsskrus af virgint plastik, *jf. tabel 2*. Ifølge flere producenter har genanvendt plastik samme vægtfylde som virgint plastik. Det tyder på, at vægtforskelle på engangsskrus skyldes designvalg. Det kan ikke ud fra vidensgrundlaget siges, hvorfor engangsskrus af genanvendt plastik typisk designes tungere end krus af virgint plastik.

Tabel 2. Vægt og pris på hovedprodukter af engangsservice i 2020

Produkt	Materiale	Vægt pr stk. (g)	Pris pr stk. (kr.) – inkl. moms
Bestik	Plast	4,1	0,5
	Træ	2	0,62
Tallerkner	Plast	12,6	1,45
	Lined pap	10	0,94
	Bagasse	20	2,06
	Træ	2,1	1,03
Krus	Virgint plast	6,9	1,00
	Genanvendt plast	11,8	2,40
	Pap	10,2	1,31
	Bagasse	9,8	0,96

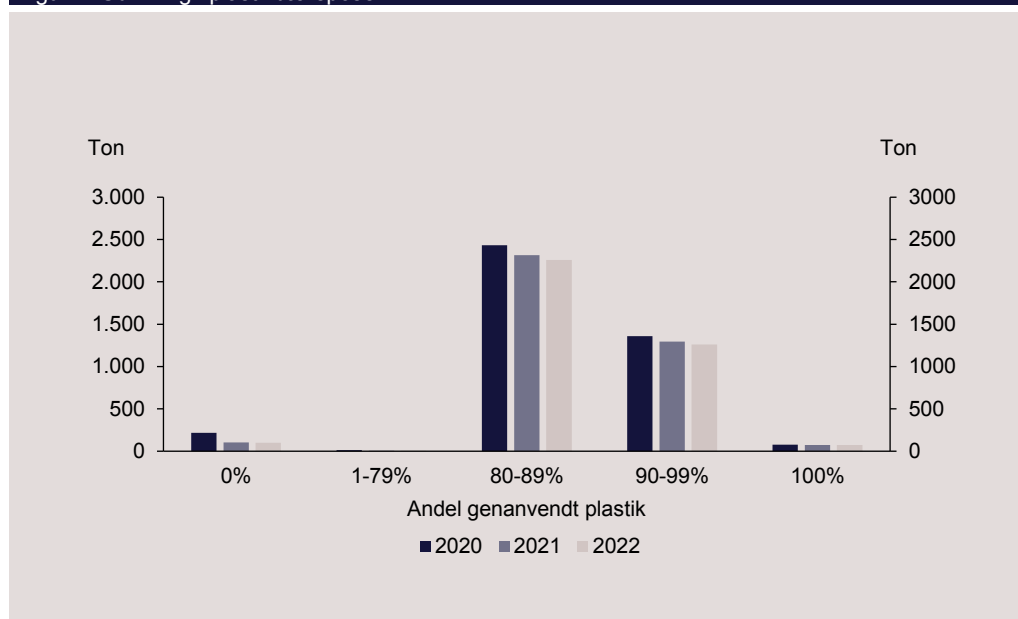
Kilde: COWI-rapport "Markedskortlægning af afgiftsbelagte engangsserviceprodukter" af januar 2020 og COWI-afrapportering "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021.

⁵ Materiale lavet af fibre fra sukkerrør.

Plastikbæreposer

Langt de fleste plastikbæreposer består af 80-99 pct. genanvendt materiale. Disse plastikbæreposer udgør ifølge vidensgrundlaget op imod 95 pct. af markedet i 2020, *jf. figur 2*. Dette skøn er dog muligvis overvurderet, givet at størstedelen af respondenterne i rapporten udgøres af supermarkeds kæder, mens der er en lav dækningsgrad for bl.a. detailbutikker, som muligvis sælger flere virgine plastikposer. Samlet set er dækker den indsamlede information af COWI ca. 75 pct. af markedet for plastikbæreposer omfattet af emballageafgift.

Figur 2. Udvikling i plastikbæreposer



*Skøn

Kilde: COWI-afrapportering "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021.

Det skønnes, at der ikke er forskel på vægten af en virgin og genanvendt plastikbærepose, der typisk sælges i supermarkeder. En traditionel plastikbærepose solgt i supermarkeder skønnes at veje ca. 20-45 g og koste ca. 4-6 kr. (inkl. moms).

3. Mulig differentiering af afgiften

Nedenfor undersøges en mulig differentiering af emballageafgiften af engangsservice mellem plastik og andre materialer, herunder bionedbrydelige materialer. Fsva. bionedbrydelige materialer er der i analysen fokuseret på træ og bagasse. Bioplastik er ikke medtaget i undersøgelsen som et bionedbrydeligt materiale, idet det enten ikke er bionedbrydeligt eller ikke kan nedbrydes i naturen under danske forhold.

Desuden undersøges en mulig differentiering af emballageafgiften mellem virgint og genanvendt plastik for både engangsservice og plastikbæreposer. Endelig gennemgås juridiske og administrative forhold ved en eventuel differentiering.

Differentiering mellem plastik og andre materialer

De miljømæssige konsekvenser fra forskellige typer af engangsservice afhænger af en række faktorer, herunder produktionsforhold, transport og bortskaffelse.

I COWI-rapporten ”*Markedsanalyse og kortlægning af engangspastprodukter og deres alternativer*” af juni 2020 undersøges de potentielle miljøpåvirkninger fra de ni engangspastprodukter, der omfattes af EU’s markedsføringsforbud samt af de mest brugte alternative materialer, der kan erstatte virgint plastik.

Vurderingerne af miljøpåvirkninger er gennemført ud fra metoden livscyklusanalyser, *jf. boks 1*. Det bemærkes, at effekter på udledning af CO₂e også indgår i vurderingerne.

Boks 1. Metode ved livscyklusvurderinger

Livscyklusvurderingerne er gennemført på screeningsniveau ved anvendelse af data fra LCA-databaser, som har dannet grundlag for en vurdering af seks indikatorer:

- Global opvarmning (CO₂ ækvivalenter)
- Partikel emission (PM 2,5-ækvivalenter)
- Fotokemisk ozondannelse (NMVOC-ækvivalenter)
- Forbrug af knappe ressourcer (MJ)
- Terrestrisk eutrofiering¹⁾ (mol N-ækvivalenter)
- Arealforbrug (pt) ved dyrkning af råvarer til engangsprodukter af biobaserede materialer²⁾.

Resultatet af livscyklusvurderingerne er behæftet med en vis usikkerhed, da der bruges gennemsnitlige data fra LCA-databasen, Ecoinvent.

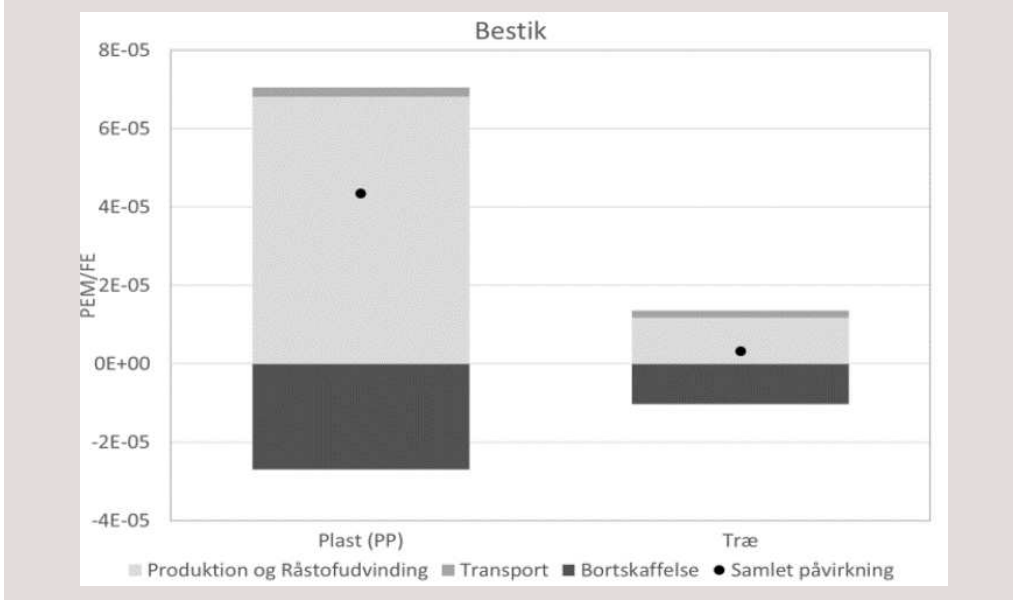
1) Udledning af næringsstoffer til jord ved dyrkning af råvarer til biobaserede materialer. For eksempel forbrug af gødning ved dyrkning af afgrøder.

2) For eksempel kan produktion af råvarer kræve at der ryddes skovarealer, hvilket forhøjer udledningen af CO₂.

Kilde: COWI-rapport ”*Markedsanalyse og kortlægning af engangspastprodukter og deres alternativer*” af juni 2020.

Livscyklusvurderinger for engangsbestik, -tallerkner og -krus, som udgør langt størstedelen af markedet for engangsservice, fremgår af figur 3.a-3.c:

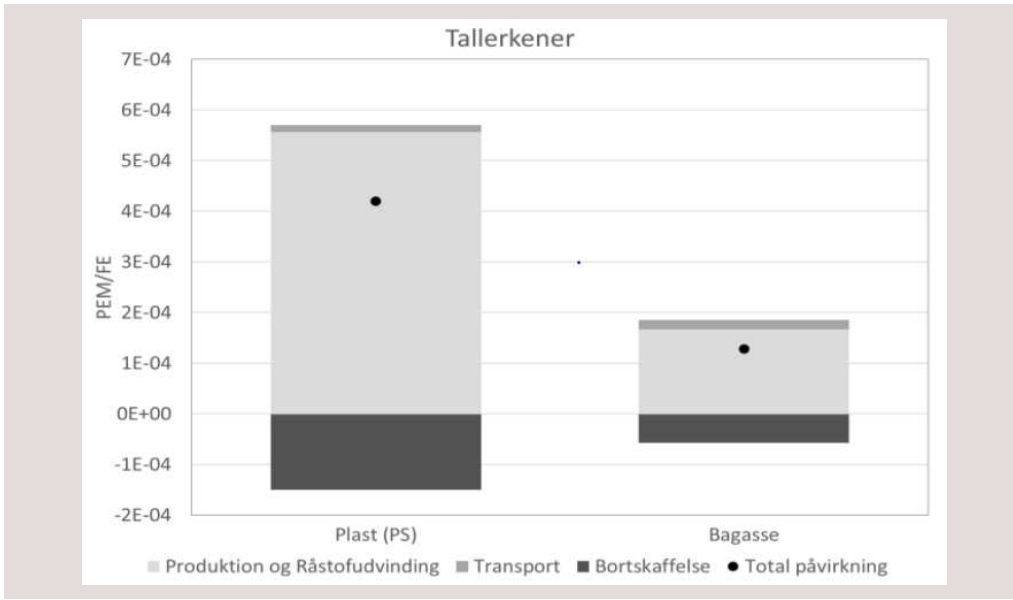
Figur 3.a Vægtede miljøpåvirkninger per engangsbestik



Anm: Enheden er Person Equivalents Målsat. De angivne 'sumprikker' viser den totale, vægtede påvirkning fra det pågældende produkt. Sumprikken ligger ikke på samme niveau som den samlede positive påvirkning (den øverste linje på den lodrette bar) pga. de 'negative påvirkninger' fra genindvinding af energi ved forbrænding af emballagen. Ved LCA-beregningerne er der taget en række data- og metodemæssige valg, og derfor skal de miljømæssige påvirkninger fortolkes varsomt. Pap og papir benævnes blot som "papir", hvilket skyldes, at det ikke har været muligt at komme tættere på data om sammensætningen af de produkter der anvendes.

Kilde: COWI rapport "Markedsanalyse og kortlægning af engangsplastprodukter og deres alternativer" af juni 2020.

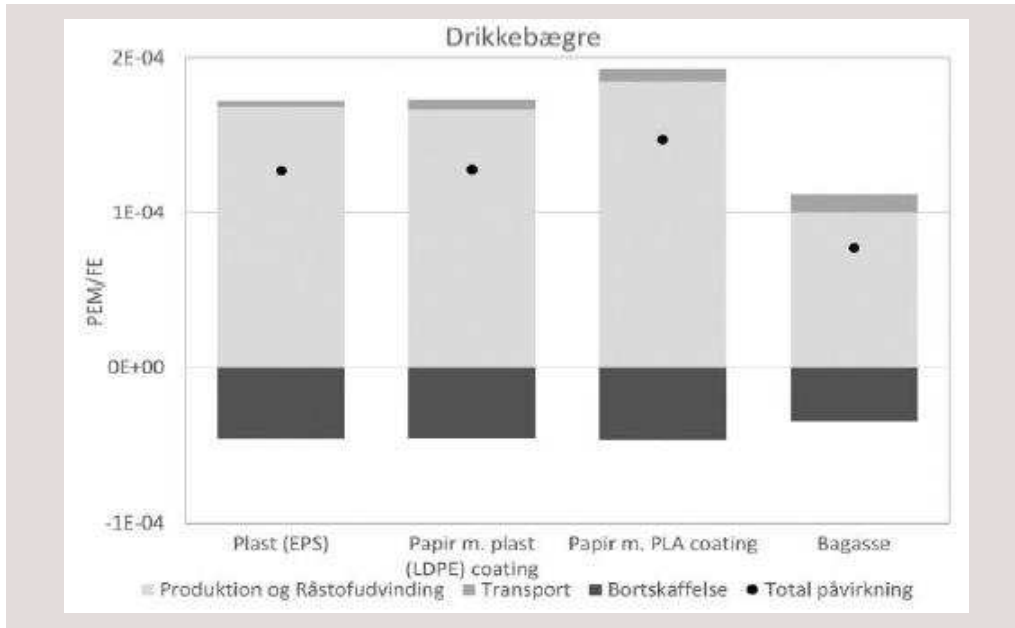
Figur 3.b Vægtede miljøpåvirkninger per engangstallerken



Anm: Enheden er Person Equivalents Målsat. De angivne 'sumprikker' viser den totale, vægtede påvirkning fra det pågældende produkt. Sumprikken ligger ikke på samme niveau som den samlede positive påvirkning (den øverste linje på den lodrette bar) pga. de 'negative påvirkninger' fra genindvinding af energi ved forbrænding af emballagen. Ved LCA-beregningerne er der taget en række data- og metodemæssige valg, og derfor skal de miljømæssige påvirkninger fortolkes varsomt. Pap og papir benævnes blot som "papir", hvilket skyldes, at det ikke har været muligt at komme tættere på data om sammensætningen af de produkter der anvendes.

Kilde: COWI rapport "Markedsanalyse og kortlægning af engangsplastprodukter og deres alternativer" af juni 2020.

Figur 3.c Vægtede miljøpåvirkninger per engangskrus



Anm: Enheden er Person Equivalents Målsat. De angivne 'sumprikker' viser den totale, vægtede påvirkning fra det pågældende produkt. Sumprikken ligger ikke på samme niveau som den samlede positive påvirkning (den øverste linje på den lodrette bar) pga. de 'negative påvirkninger' fra genindvinding af energi ved forbrænding af emballagen. Ved LCA-beregningerne er der taget en række data- og metodemæssige valg, og derfor skal de miljømæssige påvirkninger fortolkes varsomt. Pap og papir benævnes blot som "papir", hvilket skyldes, at det ikke har været muligt at komme tættere på data om sammensætningen af de produkter der anvendes.

Kilde: COWI rapport "Markedsanalyse og kortlægning af engangsplastprodukter og deres alternativer" af juni 2020.

I rapporten konkluderes det, at engangsprodukter af de bionedbrydelige materialer, træ og bagasse, typisk giver anledning til mindre gennemsnitlige potentielle miljøpåvirkninger end engangsprodukter af plastik, pap og papir. Denne vurdering er foretaget ud fra alle ni engangsprodukter omfattet af engangsplastdirektivet og således ikke kun miljøpåvirkningerne af engangskrus, -tallerkner og -bestik, der udgør hoveddelen af markedet for engangsservice.

På den baggrund kan det overvejes at differentiere afgiften, så engangsservice af de bionedbrydelige materialer, træ og bagasse, pålægges en lavere sats end plastik, papir og pap.

Ses der udelukkende på produkterne engangsbestik, engangstallerkner og engangskrus er der dog ikke grundlag for en differentiering af afgiften til fordel for træ og bagasse, *jf. nedenfor*.

Fsva. engangsbestik skal en eventuel differentiering ses i sammenhæng med, at engangsbestik af plastik forbydes fra medio 2021, *jf. EU's engangsplastdirektiv*. Herefter vil engangsbestik af træ stort set være det eneste tilbageværende materiale på markedet. En differentiering af afgiften vurderes således ikke at påvirke forbruget af engangsbestik i en mere bæredygtig retning.

Fsva. engangstallerkner skal en eventuel differentiering ligeledes ses i sammenhæng med, at engangstallerkner af plastik forbydes fra medio 2021, *jf. EU's engangsplastdirektiv*. De tilbageværende materialer, der anvendes til engangstallerkner, er pap, træ og bagasse. Det kan ikke ud fra vidensgrundlaget siges, at en differentiering af afgiften vil fremme mere miljøvenlige engangstallerkner.

Fsva. engangskrus produceres disse typisk ved materialerne plast, pap og bagasse. Ud fra figur 3.c, fremstår det umiddelbart som om, at engangskrus af bagasse er mindre miljøbelastende end engangskrus af de resterende materialer. Af COWI-rapporten "*Markedsanalyse og kortlægning af engangsplastprodukter og deres alternativer*" af juni 2020 fremgår det dog, at der ikke er grundlag for at differentiere afgiften på baggrund af de vægtede, potentielle miljøpåvirkninger fra engangskrus ved forskellige materialetyper. Dermed kan det ikke ud fra vidensgrundlaget siges, at en differentiering af afgiften, vil fremme mere miljøvenlige engangskrus.

Det vurderes således, at der ikke er miljømæssigt belæg for en differentiering af emballageafgiften af engangsservice mellem plastik og andre materialer, herunder til fordel for biobrydelige materialer, som træ og bagasse.

Differentiering mellem genanvendt og virgint plastik

En mulig differentiering af emballageafgiften for både engangsserviceprodukter og plastikbæreposer med henblik på at fremme anvendelsen af genanvendt plastik i forhold til virgint plastik, er ligeledes undersøgt.

Det bemærkes, at bæreposer af genanvendt plastik i dag udgør størstedelen af markedet for plastikbæreposer, *jf. figur 2*, og dermed må bæreposer af genanvendt plastik antages (uden en differentiering af emballageafgiften), at være fuldt ud konkurrencedygtige med bæreposer af virgint plastik.

Miljøeffekt

DTU har for Miljøministeriet udarbejdet et notat med en vurdering af klimapåvirkning ved 1 kg genanvendt plast sammenlignet med 1 kg virgint plastik for forskellige produkter. I tabel 3 er medtaget de estimerede CO₂-udledninger for hhv. service og bæreposer af genanvendt ift. virgint plastik. En positiv værdi betyder, at der er en *mindre* CO₂-udledning ved at anvende genanvendt plastik i stedet for virgint plastik, mens en negativ værdi betyder, at der er en *øget* CO₂-udledning ved at anvende genanvendt plastik i stedet for virgint plastik.

DTU finder, at der gennemsnitligt vil være en CO₂-besparelse ved at anvende service og poser af genanvendt plastik i stedet for tilsvarende produkter af virgint plastik, *jf. tabel 3*.

De estimerede CO₂-effekter ved at anvende produkter af genanvendt plastik i stedet for virgint plastik er et gennemsnit af et interval (afgrænset ved min- og max-værdier), som skyldes, at der i vurderingen indgår alle sammensætninger af plastik, der indsamles til genanvendelse. For en plastiksammensætning, der egner sig meget dårligt til genanvendelse til

et bestemt produkt, vil der være meget højt energiforbrug ved håndtering, sortering og genanvendelse, hvilket kan resultere i, at det kan være mere miljøskadeligt end virgint plastik (dvs. en negativ værdi).

Tabel 3. Miljøpåvirkning af produkter af hhv. virgint og genanvendt plastik (CO₂e pr. kg materiale)

Produkt	Specifikt plastikmateriale	Virgint plastik			Genanvendt			Besparelse ved genanvendt i stedet for virgint		
		Min	Gns.	Max	Min	Gns.	Max	Min	Gns.	Max
Bøtter, låg, service	LDPE ¹⁾	1,90	2,00	2,10	1,38	1,67	2,06	-0,16	0,33	0,72
Bøtter, låg, service	PP ²⁾	2,03	2,06	2,09	1,47	1,77	2,18	-0,15	0,29	0,62
Bøtter, låg, service	HDPE ³⁾	2,03	2,06	2,09	1,42	1,70	2,07	-0,04	0,36	0,68
Bøtter, låg, service	PS ⁴⁾	3,90	3,93	3,97	2,87	3,30	3,86	0,04	0,63	1,10
Gennemsnit			2,51			2,11			0,40	
Sæk/pose	LDPE ¹⁾	1,88	1,89	1,90	1,25	1,53	1,91	-0,13	0,33	0,70
Sæk/pose	HDPE ³⁾	1,76	1,83	1,91	1,21	1,51	1,88	-0,03	0,36	0,64
Sæk/pose	PS ⁴⁾	3,75	3,77	3,78	2,70	3,14	3,67	0,08	0,63	1,08
Gennemsnit			2,50			2,06			0,44	

1) Low density polyethylen

2) Polypropylen

3) High density polyethylene

4) Polystyren

Anm: En positiv værdi betyder, at der er en *mindre* CO₂-udledning ved at anvende genanvendt plastik i stedet for virgint plastik, mens en negativ værdi betyder, at der er en *øget* CO₂-udledning ved at anvende genanvendt plastik i stedet for virgint plastik.

Kilde: DTU-notat "Klimaeffekter ved brug af hhv. genanvendte og virgine materialer" af juni 2021.

Miljøministeriet vurderer dog, at de negative minimumsværdier for både service og poser, jf. tabel 3, svarer til anvendelsen af en blandet plastikfraktion til genanvendelse, hvor kun en lille andel reelt egner sig til at blive genanvendt til service eller bæreposer. Miljøministeriet vurderer derfor, at en sådan plastfraktion ikke i praksis vil blive genanvendt til service eller poser grundet det høje energiforbrug, og der dermed generelt vil være en CO₂-besparelse ved at anvende genanvendt plastik i stedet for virgint plastik til bæreposer og engangsservice.

På denne baggrund vurderes det, at der vil være en vis gennemsnitlig miljømæssig besparelse ved en differentiering af emballageafgiften på engangsservice og bæreposer mellem virgint og genanvendt plastik.

Substitutions- og provenueffekter

I COWI-afrapporteringen "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021 er der bl.a. skønnet over substitutionseffekter ved at nedsætte afgiften for genanvendt plastik og opjustere afgiften for virgint plastik for hhv. engangsservice og plastikbæreposer. Ud fra substitutionseffekter kan udregnes provenueffekter ved en differentiering af afgifterne.

Effekter ved en differentiering af afgiften af hhv. engangsservice og plastikbæreposer for genanvendt og virgint plastik kan illustreres ved nedenstående eksempler, *jf. boks 2 og 3.*

Boks 2. Afgiftsændring for engangskrus

Engangskrus af plastik skønnes at udgøre stort set al det tilbageværende engangsservice af plastik på markedet omfattet af emballageafgift i 2022 (efter indførelse af EU-forbud i medio 2021). For engangsservice ses der derfor kun på en differentiering af emballageafgiften for engangskrus af plastik.

En lempelse i afgiften af engangskrus af genanvendt plastik med fx 10 kr./kg vil betyde en lempelse i prisen på ca. 0,1 kr. pr. stk. svarende til ca. 5 pct. af prisen (inkl. moms). Det skønnes, at en sådan lempelse på 10 kr./kg, (mens afgift for virgint plastik holdes uændret) vil medføre et fald i mængden af virgint plastik på ca. 70 ton og en stigning i mængden af genanvendt materiale på ca. 145 ton i 2022. Samlet set skønnes mængden af plastik at stige med ca. 75 ton. Dermed skønnes en øget CO₂e-udledning på ca. 120 ton. Desuden skønnes et ikke-nævneværdigt mindreprovenu i 2022, *jf. tabel.*

En stigning i afgiften af engangsservice af virgint plastik med fx 10 kr./kg vil betyde en stigning i prisen på ca. 0,07 kr. pr. stk. svarende til ca. 7 pct. af prisen (inkl. moms). Det skønnes, at en sådan stigning på 10 kr./kg, (mens afgiften for genanvendt holdes uændret) vil medføre et fald i mængden af virgint plastik på ca. 180 ton og en stigning i mængden af genanvendt materiale på ca. 170 ton i 2022. Samlet set skønnes mængden af plastik at falde med ca. 10 ton. Dermed skønnes en reduceret CO₂e-udledning på ca. 100 ton. Desuden skønnes et merprovenu på ca. 5 mio. kr. i 2022, *jf. tabel.*

Tabel. Substitutions-, provenu-, og CO₂e-effekter for engangsservice ved en differentiering af genanvendt (100 pct.) og virgint plastik i 2022

Lempelse af afgift af genanvendt (kr./kg)	-5	-10	-15
Ændring i mængde (ton)	35	70	100
- Ændring genanvendt (ton)	70	145	215
- Ændring virgint (ton)	-35	-70	-110
Ændring i provenu (mio. kr.)	0	0	0
Ændring i CO ₂ -udledning (ton)	60	120	160
Forhøjelse af afgift af virgint (kr./kg)	5	10	15
Ændring i mængde (ton)	-5	-15	-20
- Ændring genanvendt (ton)	85	170	255
- Ændring virgint (ton)	-90	-180	-275
Ændring i provenu (mio. kr.)	5	5	10
Ændring i CO ₂ -udledning (ton)	-50	-100	-150

Anm: CO₂-udledning er beregnet ud fra gennemsnitlige effekter fra DTU-notat "Klimaeffekter ved brug af hhv. genanvendte og virgine materialer" af juni 2021.

Kilde: COWI-afrapportering "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021 og egne beregninger.

Boks 3. Afgiftsændring for plastikbæreposer

Størstedelen af markedet for plastikbæreposer består af bæreposer med 80-99 pct. genanvendt plastik. Derfor ses på effekter, hvis afgiften lempes for plastikbæreposer, der består af mindst 80 pct. genanvendt plastik.

En lempelse af afgiften for plastikbæreposer, der består af mindst 80 pct. genanvendt plastik med fx 10 kr./kg, (mens afgiften for virgint holdes uændret), vil betyde en lempelse i prisen på ca. 0,3 kr. pr. stk. svarende til ca. 5 pct. af prisen (inkl. moms). Det skønnes, at en sådan lempelse på 10 kr./kg vil medføre et fald i mængden af virgint plastik på 105 ton og en stigning i mængden af genanvendt materiale på 345 ton i 2022. Samlet set skønnes mængden af plastik at stige med ca. 240 ton. Dermed skønnes en øget CO₂e-udledning på ca. 440 ton. Desuden skønnes et mindreprovenu på ca. 25 mio. kr. i 2022, *jf. tabel*.

En forhøjelse af afgiften for plastikbæreposer, der består af virgint (og af mindre end 80 pct. genanvendt plastik) med fx 10 kr./kg, (mens afgiften for genanvendt holdes uændret), vil betyde en stigning i prisen på ca. 0,3 kr. pr. stk. svarende til ca. 5 pct. af prisen (inkl. moms). Det skønnes, at en sådan stigning på 10 kr./kg vil medføre et fald i mængden af virgint plastik på 105 ton og en stigning i mængden af genanvendt materiale på 105 ton i 2022. Samlet set skønnes mængden af plastik at være uændret. Dermed skønnes en reduceret CO₂e-udledning på ca. 45 ton. Desuden skønnes et uændret provenu i 2022, *jf. tabel*.

Tabel. Substitutions-, provenu- og CO₂e-effekter for plastikbæreposer ved en differentiering for poser af genanvendt (80-100 pct.) og virgint plastik i 2022

Lempelse af afgift af genanvendt (kr./kg)	-5	-10	-15
Ændring i mængde (ton)	120	235	355
- Ændring genanvendt (kg)	225	345	460
- Ændring virgint (kg)	-105	-105	-105
Ændring i provenu (mio. kr.)	-10	-25	-35
Ændring i CO ₂ -udledning (ton)	200	440	680
Forhøjelse af afgift af virgint (kr./kg)	5	10	15
Ændring i mængde (ton)	0	0	0
- Ændring genanvendt (kg)	105	105	105
- Ændring virgint (kg)	-105	-105	-105
Ændring i provenu (mio. kr.)	0	0	0
Ændring i CO ₂ -udledning (ton)	-45	-45	-45

Anm: CO₂-udledning er beregnet ud fra gennemsnitlige effekter fra DTU-notat "Klimaeffekter ved brug af hhv. genanvendte og virgine materialer" af juni 2021.

Kilde: COWI-afrapportering "Kortlægning af afgiftsbelagt engangsservice og plastikbæreposer af genanvendt og virgint plastik" af juni 2021 og egne beregninger.

Samlet set skønnes en lempelse af afgiften af genanvendt plastik (virgint holdes uændret) for hhv. bæreposer og engangsservice at medføre en *stigning* i CO₂-udledningen, samt et lille mindreprovenu eller et provenu afrundet til 0. Der er dermed ikke miljømæssigt belæg for at lempe afgiften for bæreposer eller engangsservice af genanvendt plastik, da plastforbruget ventes at stige *jf. boks 2*.

Desuden skønnes en forhøjelse af afgiften af virgint plastik (genanvendt holdes uændret) for hhv. bæreposer og engangsservice at medføre et meget begrænset *fald* i CO₂-udledningen, samt et ikke nævneværdigt merprovenu. De begrænsede miljømæssige gevinster ved en forhøjelse vurderes ikke at stå mål med de øgede administrative omkostninger ved en differentiering af afgiften, *jf. nedenfor*.

Administrative konsekvenser

Det vurderedes, at en eventuel differentiering af afgiften vil medføre væsentlige administrative byrder for erhvervslivet og Skatteforvaltningen på grund af de differentierede krav til forskellige typer af engangsservice, samt dokumentationskrav for, at engangsservicet lever op til de fastsatte krav⁶.

Størstedelen af bæreposer af genanvendt materiale består af 80-99 pct. genanvendt plastik. Hvis det ønskes, at disse fremmes ved en differentiering, kræver det, at der indføres en grænse på for eksempel 80 pct. for, hvor stor andel af genanvendt plastik et produkt skal bestå af, før dette er omfattet af den lavere sats. Dette forventes at medføre yderligere krav til dokumentering, da det skal kunne bevises, at en plastikbærepose indeholder mindst denne andel af genanvendt plastik.

Det vurderes derfor, at en differentiering af emballageafgiften for engangsservice og plastikbæreposer ikke understøttes af miljømæssige gevinster, som er store nok til at opveje den øgede administrative byrde.

Juridiske konsekvenser

Ved indførelse af en differentieret afgiftssats skal det endvidere vurderes, om et sådant tiltag vil udgøre ulovlig statsstøtte. Det vil i udgangspunktet være tilfældet, hvis engangsservice eller plastikbæreposer af bestemte materialer behandles lempeligere i afgiftsmæssig henseende end øvrige substituerbare produkter.

Det vurderes, at en ændring af afgiftssatsen til fordel for engangsservice eller plastikbæreposer af udvalgte materialetyper, som for eksempel genanvendt plastik, vil kunne udgøre statsstøtte, som skal notificeres og godkendes af EU-Kommissionen iht. EUF-traktatens statsstøtteregler. En godkendelse vil desuden kræve, at det kan dokumenteres, at forskelsbehandlingen mellem forskellige typer af engangsservice eller plastikbæreposer, fremmer miljømæssige hensyn. Derudover må støtten kun have begrænset negativ virkning på konkurrencen og samhandlen i EU.

⁶ Det skønnes at dette vil øge kontrolbyrden, idet det forventes at der skal anvendes fabrikanterklæringer, som dokumentation for at der er tale om miljøvenligt engangsservice.

4. Udvidelse af afgiftsgrundlaget for engangsservice

Som et yderligere tiltag er det undersøgt, hvorvidt grundlaget for emballageafgiften på engangsservice kan udvides til både at omfatte take-away emballager både med og uden låg. Dette kan medvirke til regeringens mål i klimahandlingsplanen for affald om at reducere mængden af visse take-away emballager af plast med 50 pct. i 2026.

Afgiftspligten omfatter engangsservice, der benyttes ved indtag af mad og drikkevarer, og som sædvanligvis er bestemt til bortskaffelse efter brug, uanset om det anvendes flere gange.

Den nærmere afgrænsning af varer, der er omfattet af afgiftspligten og udgør engangsservice i emballageafgiftslovens forstand, følger af administrativ praksis. I henhold til administrativ praksis er alt take-away emballage uden låg typisk afgiftspligtigt, idet et låg indikerer, at indholdet skal transporteres og ikke spises på stedet⁷. Det betyder, at for eksempel pizza-, sushi- og salatbakker er afgiftsfri. Afgiftspligten er administrativt yderligere defineret ved størrelsesafgrænsninger, og der findes således tilfælde, hvor take-away emballage uden låg over en vis størrelse undtages for afgift.

Desuden bemærkes, at den samme beholder kan benyttes til forskellige formål. For eksempel vil det formentlig være vanskeligt at sondre mellem om take-away emballager *med* låg bruges til take-away eller som salgsemballage for andre varer. Det vil derfor skulle defineres nærmere, hvilke typer af emballager, der ville blive omfattet af emballageafgiften, hvis den udvides til at omfatte alle fødevarerholdere, der er egnet som engangsservice for spise- eller drikkeklare produkter (take-away emballage)⁸.

EU-Kommissionen har udarbejdet guidelines for, hvilke fødevarerholdere, der skal omfattes af engangsplastdirektivet. Miljøministeriet vil med udgangspunkt i disse guidelines udmønte engangsplastdirektivet ved udarbejdelse af relevant lovgivning med henblik på ikrafttræden den 31. december 2024, som vil afgrænse hvilke fødevarerholdere, som er omfattet af målet om halvering.

Det vurderes derfor hensigtsmæssigt at afvente Miljøministeriets arbejde, så en evt. udvidelse af afgiftsgrundlaget bliver i overensstemmelse med Miljøministeriets afgrænsning. En udvidelse af afgiftsgrundlaget vil desuden kræve lovændring.

⁷ Dog er drikkevareemballager omfattet af emballageafgiften, selvom de har låg.

⁸ Det kan eksempelvis angives eksplicit, hvilke størrelser der er omfattet, og at pantbelagte emballager ikke omfattes.