

Miljödepartementet

Stockholm
2021-03-17

Ert dnr
M2020/02035

Vårt dnr
2020/216

Promemoria genomförande av EUs engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar platsanvändning

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av det aktuella förslaget och önskar lämna följande synpunkter.

Det anges i promemorian att förslagen ska genomföra direktiv (2019/904) om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön, det s k engångsplastdirektivet. Vidare lämnas även förslag som genomför förpackningsdirektivet eller är nationella bestämmelser. I artikel 1 i engångsplastdirektivet anges att direktivets syfte är att ”förebygga och minska vissa plastprodukters inverkan på miljön, särskilt vattenmiljön, och på människors hälsa samt att främja övergången till en cirkulär ekonomi.” Vidare anges att det ska ”främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion.”

Förslaget innebär bl a förbud mot vissa engångsplastprodukter, krav på erbjudande av flergångsalternativ för den som yrkesmässigt tillhandahåller engångsmuggar och engångsmatlådor för snabbmat för engångsbruk inkl. lock och på att främja rotationen av sådana flergångsalternativ. Den som yrkesmässigt serverar mat och dryck i engångsmuggar och engångsmatlådor ska informera om miljövinsterna av att välja sådana alternativ. Andra förslag innebär nya och kompletterande krav för producentansvar samt en nedskräpningsavgift, designkrav, krav på märkning av vissa engångsplastprodukter och krav på information till konsumenter.

Förbud mot vissa engångsplastprodukter

När det gäller förbudet mot vissa engångsplastprodukter innebär detta bl a att muggar som innehåller mer än 10% plast förbjuds. Enligt NNR har nödvändigheten av detta förslag inte utretts, dvs vad händer om ingen reglering sker och om målet kan uppnås på frivillig väg utan reglering. Enligt uppgift går utvecklingen att minska andelen plast i pappersmuggar snabbt framåt på frivillig väg och kommer oavsett krav på en lägre plastandel eller att använda andra material än plast att genomföras av branschen även utan reglering. NNR finner utöver detta att konsekvenserna för bl a försäljningen, hållbarheten på maten och eventuella ökade miljöeffekter till följd av ökat matsvinn samt möjligheterna till återvinning av plast respektive pappersmuggar inte har utretts tillräckligt.

Krav på erbjudande av flergångsalternativ

Utöver förbudet mot vissa engångsplastprodukter införs krav på att den som yrkesmässigt tillhandahåller engångsmuggar och engångsmatlådor för snabbmat för engångsbruk inkl. lock ska kunna erbjuda kunden ett flergångsalternativ och samtidigt främja rotationen av sådana flergångsalternativ. Den som yrkesmässigt serverar mat och dryck i engångsmuggar och engångsmatlådor ska även informera om miljövinster av att välja sådana alternativ.

Enligt NNR innehåller det underlag som det föreslagna kravet på erbjudande av flergångsalternativ stora brister. Utöver avsaknad av analys av alternativa lösningar saknas exempelvis en analys av konsumenternas beteende och därmed tänkbara användning av flergångsalternativ på det sätt som förslaget bygger på. Eventuell påverkan på kostnader och försäljning och effekter för konkurrensen behöver också närmare utredas.

Utredningen lämnar heller ingen utförlig och relevant livscykelanalys (eller redogör för de olika livscykelanalyser som genomförts på detta område med olika resultat) där det bl a kan avgöras hur många ggr flergångsalternativ skulle behöva användas för att utgöra ett miljömässigt bättre alternativ än engångsalternativ.

NNR efterfrågar också en analys av eventuella risker som kan föreligga med flergångsalternativ avseende livsmedelssäkerhet. När det gäller det sistnämnda efterfrågar NNR också en analys av Coronapandemins effekter på möjligheterna att använda flergångsalternativ. Som underlag för sitt förslag hänvisar utredningen bl a till ett pantsystem för återanvändbara muggar och matlådor för snabbmat i Bern som omfattar ca 400 restauranger. Enligt NNR lämnar dock även denna mycket översiktliga genomgång ett flertal frågor obesvarade. NNR rekommenderar därför att en mer noggrann analys görs av detta system och hur det använts av konsumenter, fungerat i praktiken och vad det resulterat i.

NNR finner att det är bra att undantag föreslås för restauranger som har mycket liten del take-away men vill samtidigt påpeka att gränserna för detta förefaller alltför lågt satta.

NNR finner sammantaget att en omfattande konsekvensutredning som omhändertar ovanstående brister behöver göras beträffande förslaget om krav på erbjudande av flergångsalternativ innan beslut kan fattas om detta.

Rapportering och krav på information till konsumenter

Förslaget inför krav på producenter som släpper ut eller tillhandahåller vissa engångsplastprodukter på den svenska marknaden att lämna information till konsumenter. Informationen ska innehålla uppgifter om hur produkten ska hanteras när den blir avfall och de negativa miljöeffekter som nedskräpning eller annat olämpligt bortskaffande av produkten ger upphov till. För vissa produkter ska information även lämnas om de negativa effekter som kan uppstå på avlopps nätet om produkten spolats ner i avloppet, om återanvändbara alternativ till produkten och information om tillgängliga system för återanvändning för förpackningar. Informationen anges ska bidra till mindre nedskräpning, en hållbar användning av produkterna och att avfallet från produkterna hanteras på ett lämpligt sätt. Informationen ska vara lättillgänglig, uppmuntra till ett ansvarsfullt konsumentbeteende och lämnas återkommande. Informationen ska lämnas från den 3 juli 2021.

Utöver ovanstående ska också en producent som tillhandahåller över ett visst antal förpackningar, ballonger, våtservetter eller filter, portionssnus eller tobaksvaror per år även senast den 31 mars 2024 och därefter vart tredje år lämna rapport till Naturvårdsverket om

den information som lämnats till konsumenter. Naturvårdsverket ska få meddela föreskrifter om vilken ytterligare information utöver den som anges i avsnitt 12.2 som rapporten ska innehålla.

En producent av förpackningar, portionssnus, filter, tobaksvaror med filter, ballonger eller våtservetter ska utöver ovanstående också innan den gör sin produkt tillgänglig på marknaden lämna vissa uppgifter till Naturvårdsverket. Utöver detta ska uppgifter lämnas till Naturvårdsverket varje år om hur många förpackningar inom angivna produktkategorier som släppts ut på marknaden under ett kalenderår.

Enligt NNR presenteras inga beräkningar av de administrativa kostnader som företagen får till följd av de föreslagna informationskraven vilket NNR anser är en brist.

NNR ställer sig också frågande till om kravet på information till konsumenter verkligen bör åligga producenterna. Det anges i utredningen att i det i enlighet med engångsplastdirektivet bör införas krav på att producenter ska lämna ovanstående information till konsumenter. Vad NNR kan se anges i skäl 28 i direktivet att producenter av plastprodukter för engångsbruk och fiskeredskap som innehåller plast bör täcka kostnaderna för de medvetandehöjande åtgärderna, som en del av det utökade producentansvaret. I artikel 10 i direktivet ställs dock inget krav på att denna information ska lämnas av producenter utan endast att ”medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att informera konsumenterna.”

Enligt NNR är det om föreslagna krav på information till konsumenter beslutas av vikt att det finns visst utrymme för verksamheterna att själva kunna bestämma hur ett erbjudande om flergångsalternativ kan se ut och hur och var övrig information till konsumenter kring bl a hantering av avfall, negativa miljöeffekter av nedskräpning lämpligast lämnas.

NNR finner det bra att konsumenternas roll och ansvar för nedskräpningen tydliggörs i promemorian, men efterfrågar information om planerade informationsinsatser till konsumenterna kring deras ansvar från statligt håll.

Krav på märkning av vissa engångsplastprodukter

I engångsplastdirektivet finns krav på märkning av vissa engångsplastprodukter för att informera konsumenter om bl a innehåll av plast, lämplig avfallshantering mm. Då de harmoniserade specifikationerna för märkning från kommissionen blev försenade kommer omställningstiden för producenter att bli kraftigt förkortad. Det har också medfört att producenter inte kunnat ställa om sin produktion eller har kunnat köpa in produkter som uppfyller kraven. NNR vill givet situationen lyfta fram behovet av en rimlig och försiktig tillämpning av märkningskravet som innebär att de berörda engångsplastprodukter som redan producerats kan nyttjas och att dessa inte behöver förses med etiketter som kan öka problemen i processen för materialåtervinning. NNR efterfrågar också givet rådande situation att tillämpningen av den föreslagna miljöskattavgiften skjuts framåt.

NNR förutsätter att eventuell vägledning tas fram i samråd med berörda branscher.

Överimplementering

Av promemorian framgår att ”engångsplastdirektivet är ett minimidirektiv, vilket ger medlemsstaterna utrymme att föreskriva strängare åtgärder. I engångsplastdirektivet finns även nationellt handlingsutrymme vad gäller kravens exakta utformning även om samma mål måste uppnås i hela EU.”

Enligt NNR är det viktigt att genomförandet av EUs engångsplastdirektiv sker på ett så enhetligt och harmoniserat sätt mellan EUs medlemsstater för att undvika konkurrensackdelar mellan företag i olika länder.

NNR noterar att förslaget i vissa delar innebär att Sverige går längre än vad miniminivån i direktivet kräver eller har valt en utformning av reglerna som kan uppfattas som strängare än vad som behövs för att uppnå det mål som finns angivet i direktivet. Detta gäller bl a det föreslagna förbudet mot vissa engångsplastprodukter som bl a innebär att muggar som består av mer än tio procent plast förbjuds samt att den som yrkesmässigt tillhandahåller engångsmuggar och engångsmatlådor för snabbmat för engångsbruk inkl. lock ska kunna erbjuda kunden ett flegångsalternativ och samtidigt främja rotationen av sådana flegångsalternativ. Förslaget innebär också en utvidgning av tillämpningsområdet i och med att portionssnus bl a omfattas av de nya producentansvaren och nedskräpningsavgift.

Vid övervägande om överimplementering är det enligt NNR viktigt att noggrant överväga och redovisa nödvändigheten av detta samt att analysera om andra mer effektiva lösningar kan finnas för det man vill uppnå. Vidare att utreda konsekvenserna för företag och deras konkurrenskraft. NNR anser att överimplementering i möjligaste mån bör undvikas då det kan få negativa effekter för företags konkurrenskraft och kan innebära hinder på den inre marknaden. NNR hänvisar i denna del till riksdagens tillkännagivande till regeringen (NU7) om att genomförande av EU-direktiv inte bör försämra företagens konkurrenskraft.¹ Det anges bl a i detta att "En utgångspunkt bör vara att EU-direktiv ska införas på miniminivå i den nationella lagstiftningen. När det finns anledning att överskrida miniminivån bör effekterna för företag redovisas tydligt."

NNR kan konstatera att inget av ovanstående redogörs för i promemorian.

Tre nya producentansvar och avgift för åtgärder vid nedskräpning av engångsplastprodukter
"Förslaget innebär att nya producentansvar avseende ballonger, våtservetter och filter, tobaksvaror med filter och portionssnus ska införas. För producenter av tobaksvaror med filter innebär producentansvaret att producenterna ska bekosta insamlingen av fimpar i utemiljöer. Samtliga tre nya producentansvar innebär att producenterna ska bekosta städning vid nedskräpning i utemiljöer och genomföra informationskampanjer för att motverka nedskräpning och informera om korrekt avfallshantering. Hur kravet på informationskampanjer har genomförts ska rapporteras till Naturvårdsverket vart tredje år. Producenter av muggar, matlådor för snabbmat, flexibla omslag, engångsplastlock till mugg eller matlåda och dryckesbehållare som innehåller mindre än 0,6l dryck omfattas av producentansvaret för förpackningar. Även dessa producenter ska bekosta städning vid nedskräpning.

Städning vid nedskräpning i utemiljöer föreslås ska bekostas genom uttag av en avgift som ska grundas på en nationell skräpmätning som ska utföras vart tredje år. I skräpmätningen fastställs hur stor andel av den totala nedskräpningen som respektive produktgrupp står för. Kostnaderna för skräpmätningen fördelas sedan på respektive produktgrupp utifrån produktens andel av nedskräpningen. Denna kostnad fördelas sedan på antal sålda produkter i respektive kategori föregående år. De intäkter från avgifter som inte tas i anspråk för

¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/naringspolitik_h601nu7

Naturvårdsverkets eller kommunernas verksamhet ska användas för att sprida information för att uppnå syftet med förordningen.

Nedskräpningsavgiften ska betalas till Naturvårdsverket som ska fördela produktavgifterna mellan kommunerna. En kommun ska redovisa vilka kostnader den haft för att städa upp produkter som skräpats ner. Om kostnaderna är lägre än de pengar kommunen fått ska kommunen vara återbetalningsskyldig till Naturvårdsverket." Producenterna ska utöver ovanstående även betala en fast årsavgift.

I konsekvensutredningen under avsnittet 24.1.3 Miljökonsekvenser anges bl a att "Utöver minskade skador på det marina djurlivet från nedskräpning i marin miljö förväntas förslaget även bidra till att minska mängden mikroplast som härrör från skräp. En betydande källa till mikroplast i vattenmiljö och annan natur kommer ursprungligen från större plastfragment som långsamt brutits ned till mikroplast. Minskar mängden plastprodukter och plastförpackningar som skräpar ned i miljön förväntas således även mängden mikroplast minska i miljön."

NNR finner det givet ovanstående märkligt att den föreslagna nedskräpningsavgiften ska baseras på antal och inte på ett mått som i högre grad fångar upp mängden plast och påverkan på miljön. Någon analys eller överväganden av om andra mer effektiva alternativ finns för att uppnå syftet har heller inte gjorts. Enligt NNR borde exempelvis andra mått såsom volym och vikt närmare ha analyserats och övervägts.

NNR har även andra betänkligheter beträffande förslaget system. Enligt NNR kan det ifrågasättas varför eventuella återbetalningar från kommuner inte går tillbaka till producenterna som betalat avgifterna utan ska återbetalas till Naturvårdsverket.

Frågetecken finns också kring det föreslagna uttaget av produktavgifter då städningen redan idag finansieras genom skatter och avgifter och det i promemorian inte lämnas något förslag om någon minskning av befintliga skatter och avgifter.

NNR ställer sig också frågande till det förslag som lämnas om att kommuners renhållningsavgifter också ska kunna omfatta information till hushåll och verksamhetsutövare som producerar avfall och som omfattas av kommunens ansvar vad gäller avfallshantering. NNR ifrågasätter nödvändigheten av denna åtgärd då det i kombination med de utmaningar och frågetecken som beskrivs ovan finns risk för dubbla och kanske till och med tredubbla avgiftsuttag för samma tjänst. Det kan heller inte visas att avgiften motsvaras av en motprestation från kommunens sida.

Utöver ovanstående ställer sig NNR kritiskt till den uppskattning som gjorts i promemorian av kommunernas kostnader för nedskräpning. Enligt promemorian är Borås den enda kommunen som mäter kostnaden för nedskräpning. Då dock Borås bedriver ett omfattande arbete mot nedskräpning har utredningen antagit att Borås kommun har lägre kostnader för nedskräpning än andra kommuner. Utredningen har antagit en betydligt högre kostnad än Borås som grund för beräkning av kommunernas kostnader för nedskräpning. Enligt NNR finns det med detta en risk att kostnaden för nedskräpning överskattats och därmed kan leda till omotiverat höga produktavgifter. För att undvika denna risk anser NNR att utgångspunkten bör utgöras av Borås kostnad. Först när andra kommuner kan redovisa sina kostnader bör en eventuell justering göras.

NNR efterfrågar också förtydligande när det gäller den skräpmätning som ska genomföras vart tredje år och som ska ligga till grund för fördelningen av nedskräpningsavgiften. För det första framgår det inte hur hänsyn i denna ska tas till eventuella avvikande förutsättningar och beteenden det år skräpmätningen utförs. Vidare hur mängden ”utländskt” skräp vid stränder och i kustmiljöer ska beaktas. NNR finner det inte rimligt att svenska producenter ska belastas med kostnader för städning av nedskräpning som uppkommit i andra länder men spolats upp på svensk kust.

Ikraftträdande och sanktioner

Enligt NNR är det viktigt att rimlig tid lämnas för företag att vidta åtgärder för att kunna uppfylla de krav som ställs i förslaget. Utfärdande av sanktioner bör användas som sista utväg och fokus istället läggas på information, dialog och råd till företagen, särskilt de små, om hur de föreslagna kraven kan uppfyllas.

Konsekvensutredningen

NNR finner sammantaget att promemorian innehåller stora brister när det gäller analys och överväganden av eventuella alternativa lösningar och analys av konsekvenser av det som föreslås både vad gäller effekter för företag och deras konkurrenskraft samt beträffande förslagets miljönytta. Någon redogörelse för företagens situation till följd av coronapandemin och hur ytterligare krav och kostnader kan komma att påverka verksamheter inom särskilt utsatta branscher såsom t ex besöks- och restaurangnäringen har inte heller gjorts.

Det anges i konsekvensutredningen att möjligheten till alternativa lösningar framförallt redovisas under respektive förslag i promemorian. Det analyseras och redogörs dock inte, vare sig i konsekvensutredningen eller i anslutning till respektive förslag, om några ännu mer effektiva alternativa lösningar kan finnas för att uppnå det angivna syftet. Exempelvis borde de initiativ som tagits av näringslivet inom cirkulär ekonomi som t ex pant på engångsförpackningar ha analyserats närmare. NNR finner det därmed inte heller visat hur de föreslagna åtgärderna lever upp till det som anges i direktivet om att det ska främja övergången till en cirkulär ekonomi med innovativa och hållbara affärsmodeller, produkter och material och därigenom bidra till den inre marknadens goda funktion. Enligt NNR är det av stor vikt att genomförandet av direktivet inte går emot utan istället understödjer de initiativ och den process som redan pågår i näringslivet i denna del. När det gäller uppfyllandet av uppsatta mål har det heller inte analyserats och övervägts om angivna mål kan uppnås på frivillig väg utan ytterligare reglering.

NNR anser med hänvisning till ovanstående att promemorian inte uppfyller de krav som finns på konsekvensutredningar och finner med anledning av detta att promemorian inte utgör ett tillräckligt underlag för beslut.

Näringslivets Regelnämnd NNR

Christina Fors