

Datum

2016-09-16

Handläggare

Johanna Eriksson

Avdelningen för havs- och vattenförvaltning

johanna.eriksson@havochovatten.se

Dnr

2322-16

Direkt

010-698 62 69

Mottagare

Miljö- och energidepartementet

103 33 STOCKHOLM

Remiss av Naturvårdsverkets rapport – Minskad förbrukning av plastbärkassar samt separat promemoria med förslag på bemyndigande i miljöbalken m.m.

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) har tagit del av Naturvårdsverkets rapport ”Minskad förbrukning av plastbärkassar” samt Miljö- och energidepartementets kompletterande förslag om bemyndigande i miljöbalken och informationsansvar. Syftet med uppdraget är att minska belastningen av plast, främst i haven, samt förbättra en ineffektiv resursanvändning. Bakgrunden till uppdraget är att EU 2015 beslutade att alla medlemsstater ska reducera förbrukningen av tunna plastbärkassar. Regeringen önskar synpunkter på förslagen i Naturvårdsverkets rapport och de kompletterande förslag som Miljö- och energidepartementet lämnat.

Inledningsvis lämnar HaV sammanfattande synpunkter. Därefter återges myndighetens inställning till förslagen som följer rapportens disposition.

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) avstyrker förslaget att ett krav ställs på de producenter som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter eller andra användare, om att ta ut ett lägsta pris om 5 kr per plastbärkasse. HaV bedömer att kravet är otillräckligt och att det är olämpligt utformat.

HaV anser att kravet ska utformas som en avgift där intäkterna används till tillsyn och åtgärder för att minska förekomst och effekter av plastbärkassar i miljön. HaV anser inte att det överensstämmer med principen om att förorenaren ska betala att föreslå en modell som markant bidrar till att öka detaljhandelns vinstmarginal. Utifrån den styrmedelsanalys som presenteras anser HaV att det inte går att bedöma om ett lägsta pris på 5 kr är tillräckligt för att åstadkomma en önskvärd minskning av plastbärkassar. Vidare anser HaV att ett framtida förbud mot plastbärkassar närmre bör utreds.

Generella synpunkter

HaV lämnar sitt remissyttrande främst utifrån perspektivet marin nedskräpning, dock anser HaV att det ur resurssynpunkt är av stor vikt att minska förbrukningen av plastpåsar. Marint skräp är ett växande

miljöproblem som hotar den marina miljön. Plastföremål, däribland plastbärkassar och små tunna plastpåsar s.k. fryspåsar, är vanligt förekommande skräpföremål på stränder och i hav¹. Även på svenska stränder är plastpåsar vanligt förekommande skräpföremål^{2,3,4}. På global nivå utgör plastpåsar en av de skräpkategorier som anses vara mest skadliga för fåglar, marina däggdjur och sköldpaddor⁵. Den biobaserade nedbrytbara plastbärkassen är inte ett fullgott alternativ till den konventionella plastbärkassen då dagens biobaserade nedbrytbara plastpåsar kräver en komposteringsprocess som vanligtvis inte finns i naturen, och särskilt inte i den marina miljön. Nedbrytningen sker inte tillräckligt fort eller fullt ut varför även dessa påsar utgör ett problem för den marina miljön.

Detaljerade synpunkter

Utifrån nuvarande styrmedelsanalys kan inte HaV bedöma om 5 kr är tillräckligt för att få till stånd en betydande och varaktig beteendeförändring. HaV anser att en utförligare styrmedelsanalys alternativt en traditionell priselasticitetsanalys bör genomföras. HaV anser att kravet bör utformas som en avgift där intäkterna används för tillsyn och åtgärder för att minska förekomst och effekter av plastbärkassar i miljön. Vidare anser HaV att möjligheten att införa ett framtida förbud närmre bör utredas.

Enligt NV:s förslag omfattas inte tunna plastkassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn. HaV anser att det bör utredas om de små tunna plastpåsar som idag tillhandahålls för frukt och grönsaker i lösvikt, kan ersättas av biobaserade påsar som är hemkomposterbara.

I enlighet med NV:s förslag tillstyrker HaV att:

- tjockare plastbärkassar (≥ 50 mikrometer) och tunna plastbärkassar under 15 mikrometer som används som bärkassar ska inkluderas i förbrukningsmålet (40 tunna plastbärkassar/person/år till 2025). Exempel på sådana tunna plastbärkassar är de som återfinns i slutet på kassadisen i dagligvaruhandeln eller delas ut i små livsmedelsbutiker och mindre verksamheter såsom torgförsäljning.
- ett krav på tillverkare och importörer av plastbärkassar att årligen rapportera försäljningen inom Sverige införs samt att

¹ UNEP, 2016. *Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change.*

² Håll Sverige Rent, 2014. *Rapport från Kusträddarna.*

³ Håll Sverige Rent, 2016. *Skräpprapporten 2016.*

⁴ Svärd, B., 2013. *Analys av data från OSPAR:s referensstränder åren 2001-2011.*

⁵ Wilcox, C. et al., 2016, *Using expert elicitation to estimate the impacts of plastic pollution on marine wildlife* (Marine Policy 65)

Naturvårdsverket ansvarar för tillsyn om att kraven på rapportering följs.

Vidare tillstyrker HaV att:

- de kompletterande förslag som Miljö- och energidepartementet lämnar i bifogad promemoria om bemyndigande i miljöbalken ersätter det av Naturvårdsverket föreslagna bemyndigandet. Under förutsättning att regeringskansliets förslag om utvidgat bemyndigande används, anser HaV att det framstår som överflödigt att definiera ”plastbärkassar” direkt i miljöbalken såsom Naturvårdsverket föreslagit. Det kan istället lämpligen ske i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.
- det, i enlighet med det förslag som Miljö- och energidepartementet lämnat, införs ett informationsansvar för producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar samt att informationssatsningar genomförs i samband med ikraftträdandet.

Motivering till HaV:s inställning

Förslag gällande ett lägsta pris utformat som en avgift

Enligt Naturvårdsverkets konsekvensutredning (sid. 49) innebär förslaget en total intäkt på 2,2 miljarder kronor för de tunna plastbärkassarna, utöver det tillkommer intäkter från försäljningen av tjocka plastbärkassar. En avgift kan vara administrativt krångligt att införa och svår att kontrollera. Det handlar dock om så stora intäkter att det närmre bör utredas hur en avgift kan utformas på bästa sätt för att använda de ökade intäkterna till insatser som minskar plastbärkassars förekomst och effekter i miljön. HaV anser att en sådan modell är förenlig med principen om att förorenaren betalar. Sverige har en relativt unik situation med ett fåtal stora dagligvaruhandlare vilket administrativt bör underlätta införandet av en avgift samt göra det mer kostnadseffektivt.

Förslag gällande biobaserade hemkomposterbara frukt- och grönsakspåsar

Enligt förslaget omfattas inte tunna plastkassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn. HaV tolkar det som att de vanligt förekommande små tunna plastpåsar som idag tillhandahålls gratis för att lägga frukt och grönsaker i inom exempelvis dagligvaruhandeln och vid torgförsäljning inte omfattas av förslaget. Frankrike har infört en lag (Energy Transition for Green growth law, 2015) som innebär att engångsartiklar av konventionell plast fasas ut. Gällande de små tunna plastpåsar som ovan beskrivs tillåts fr.o.m. den 1 januari 2017 i frukt- och grönsaksdiskar endast biobaserade påsar som är hemkomposterbara. HaV anser att det bör utredas om dessa biobaserade hemkomposterbara påsar är fullt ut nedbrytbara, om så är fallet bör nuvarande frukt- och grönsaksplastpåsar ersättas av biobaserade hemkomposterbara påsar. Den dyrare kostnad detta eventuellt medför för handlaren bör kunna bekostas av ökad intäkt från övriga plastbärkassarna.

Motivering till de delar som HaV tillstyrker

HaV anser att det är bra att regeringen föreslår ett bredare bemyndigande med vilket fler förebyggande åtgärder kan föreskrivas. Vidare anser HaV att förslaget om att producenterna ska ansvara för och bekosta informationssatsningar gällande de positiva effekter en minskad förbrukning medför och vilka alternativ som finns väl ligger i linje med principen om att förorenaren ska betala.

Tjockare plastbärkassar (≥ 50 mikrometer) bör inkluderas i förslaget då det annars finns risk för att tunna plastpåsar ersätts av tjockare, vilket är negativt ur resurssynpunkt. Även tunna plastbärkassar under 15 mikrometer som används som bärkassar bör inkluderas i förslaget då de är vanligt förekommande skräpföremål på stränderna och av låg kvalitet vilket innebär att de sällan återanvänds. Vidare används de ofta som liten bärkasse även då det inte är motiverat utifrån hygienskäl eller matsvinn. För att kunna följa upp de åtgärder som införs är det viktigt med årlig försäljningsrapportering och uppföljning.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Johanna Eriksson. I den slutliga handläggningen av ärendet har även deltagit verksjuristen Pontus Nilsson, utredaren Jens Mentzer, enhetschefen Thomas Johansson och avdelningschefen Björn Sjöberg.

Jakob Granit

Johanna Eriksson