

SKRIVELSE
2016-03-21

Ärendnr
NV-08250-15

Minskad förbrukning av plastbärkassar

Redovisning av regeringsuppdrag

Förord

Naturvårdsverket har utrett möjliga sätt att minska förbrukningen av plastbärkassar. Belastningen av plast i främst haven behöver minskas och en ineffektiv resursanvändning förbättras.

Vi vill tacka alla som bidragit till vår studie, särskilt till berörda branschorganisationer och enskilda företag, framförallt inom plastbärkassetillverkning och detaljhandel.

På Naturvårdsverket har Elin Andersen, Sandra Backlund, Linda Hellblom, Larsolov Olsson och Catarina Östlund arbetat fram denna rapport. Vi har fått bidrag från en rad kolleger, särskilt Anki Grundelius, Christina Jonsson, Anna Richter, Petra Selander och Staffan Ågren.

Stockholm 21 mars 2016

Björn Risinger

Generaldirektör

Innehåll

FÖRORD	3
1 SAMMANFATTNING	6
2 INLEDNING	8
2.1 Uppdraget	8
2.2 Genomförande av uppdraget.....	9
2.3 Definitioner.....	9
2.4 Avgränsningar.....	10
3 BAKGRUND	12
3.1 Juridiskt ramverk.....	12
3.1.1 EU-lagstiftning om hantering av förpackningar och förpackningsavfall	12
3.1.2 Svensk lagstiftning om hantering av förpackningar och förpackningsavfall	13
3.2 Användning av bärkassar i Sverige	14
3.2.1 Plastbärkassar	14
3.3 Bärkassars miljöpåverkan.....	17
3.3.1 Miljöpåverkan från bärkassar av olika material	17
3.3.2 Nedskräpning.....	19
3.3.3 Miljöpåverkan från plastbärkassar vid avfallshantering.....	21
4 STYRMEDELSANALYS	22
4.1 Incitamentsstruktur	22
4.1.1 Användare	22
4.1.2 Handel	22
4.2 Kriterier för effektiv styrning	23
4.3 Styrmedelsalternativ	24
4.3.1 Förbud	24
4.3.2 Information.....	25
4.3.3 Prismekanism	26
4.3.4 Frivilligt avtal eller överenskommelse mellan stat och branschorganisationer	28
4.3.5 Slutsats.....	29
5 NATURVÅRDVERKET'S FÖRSLAG OM HUR FÖRBRUKNING AV PLASTBÄRKASSAR SKA MINSKA	30
5.1 Krav på ett lägsta pris på plastbärkassar	30
5.1.1 Vad är syftet med styrmedlet?	30
5.1.2 Vilka bärkassar inkluderas?	30
5.1.3 Vem riktas styrmedlet mot?	31
5.1.4 Vilket lägsta pris krävs?	32
5.2 Vad krävs för att uppfylla direktivet och införa krav på ett lägsta pris?	33
5.3 Informationskampanj	34

5.4	Uppföljning	35
5.5	Tillsyn	37
5.6	EU-rättens ramar – kan producentansvaret utökas?	38
5.7	Förslag på författningstext	38
5.7.1	Förslag till ändring i miljöbalken	38
5.7.2	Förslag till ändringar i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar	39
5.7.3	Förslag till författningskommentar	41
5.7.4	Analys av författningsändringar	42
6	KONSEKVENsutredning	46
6.1	Förslag	46
6.2	Överensstämmelse med EU:s regelverk	47
6.3	Myndigheternas bemyndiganden och beslutanderätt	48
6.4	Konsekvenser	48
6.4.1	Användare	48
6.4.2	Aktörer som tillhandahåller plastbärkassar för varor	49
6.4.3	Tillverkare, importörer och återförsäljare av plastbärkassar	49
6.4.4	Tillverkare och importörer av pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar	51
6.4.5	Naturvårdsverket	51
6.4.6	Konsekvenser för nedskräpning och resursförbrukning	51
6.4.7	Påverkan på handel med andra länder	52
6.5	Ikraftträdande och informationsinsatser	52
7	REFERENSER	53

1 Sammanfattning

Nedskräpning är ett samhällsproblem som inte bara får konsekvenser för djur och miljö utan även påverkar ekonomi och sociala sammanhang negativt. Hur stort problemet med nedskräpning är i Sverige saknas det underlag om, men plast utgör en allt större andel av den totala mängden skräp som slängs i vår stadsmiljö och i vår havsmiljö är plast det absolut vanligaste skräpet. Mätningar och analyser som har gjorts visar att plastpåsar är vanliga bland plastskräpet.

EU beslutade år 2015 att alla medlemsstater ska reducera förbrukningen av tunna plastbärkassar. Åtgärden syftar inte bara till att bidra till att minska problemen med nedskräpning utan även till att minska det ineffektiva utnyttjandet av resurser som nuvarande förbrukning av plastbärkassar medför. Som en följd av detta fick Naturvårdsverket i uppdrag från regeringen att lämna förslag på hur en högsta genomsnittlig förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per person och år kan nås senast 2025. Som tunna plastbärkassar räknas de som är tunnare än 50 mikrometer, vilket bland annat inkluderar de plastbärkassar som används inom dagligvaruhandeln.

Det saknas officiell statistik för hur stor förbrukningen av tunna plastbärkassar är idag. De uppskattningar som har gjorts visar på att förbrukningen är minst ca 80 tunna plastbärkassar per person och år. Det innebär att förbrukningen av plastbärkassar måste minska med mer än 50 procent för att det uppsatta målet ska nås.

För att nå målet krävs en beteendeförändring som innebär att användare av plastbärkassar i större utsträckning återanvänder bärkassar och tar med egna bärkassar när inköp ska göras. För att undvika att en minskad förbrukning av tunna plastbärkassar endast ersätts av ökad förbrukning av tjockare plastbärkassar, med ökad resursförbrukning som följd, föreslår Naturvårdsverket att även tjockare plastbärkassar inkluderas i det förslag som tas fram.

För att nå det uppsatta målet är Naturvårdsverkets förslag att 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.

Inom uppdraget har även ett förbud mot plastbärkassar, information, avgift med tillhörande fond och frivilliga avtal/överenskommelser utretts som alternativa sätt att nå det uppsatta målet. Naturvårdsverket bedömer dock att ett krav på ett lägsta pris uppfyller de uppsatta kriterierna bäst. Information bedöms vara ett viktigt komplement, både för att underlätta införandet av ett lägsta pris på plastbärkassar och för att öka effekten av det föreslagna styrmedlet.

För att det ska vara möjligt att följa upp förbrukningen föreslås ett krav på tillverkare och importörer av plastbärkassar att årligen rapportera försäljningen inom Sverige. Naturvårdsverket bör ansvara för att utföra tillsyn om att kraven på rapportering följs. Det bör även finnas en fungerande tillsyn gällande kravet på att ta ut ett lägsta pris på 5 kr för plastbärkassar. Det finns en osäkerhet om vilka ändringar som kommer att genomföras i förpackningsförordningen varför

Naturvårdsverket bedömer att det för närvarande är svårt att föreslå vilken myndighet som bör ansvara för den operativa tillsynen beträffande uttagande av lägsta pris på plastbärkassar.

Konsekvenserna av Naturvårdsverkets förslag förväntas i första hand innebära en minskad förbrukning av plastbärkassar. Det förväntas även medföra ökade intäkter för aktörer som tillhandahåller plastbärkassar till kunderna, minskad omsättning för svenska tillverkare och importörer av plastbärkassar. För konsumenterna väntas ökade utgifter för köp av plastbärkassar och alternativa bärkassar. Följden väntas också bli en ökad efterfrågan på alternativa bärkassar med ökad omsättning för tillverkare och importörer.

2 Inledning

EU beslutade år 2015 att alla medlemsstater ska reducera förbrukningen av tunna plastbärkassar. Detta gjordes genom antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar, i rapporten kallat ändringsdirektivet. Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62 av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall, i rapporten kallat förpackningsdirektivet. Anledningen till beslutet är att nuvarande förbrukningsnivå av plastbärkassar medför nedskräpning samt ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Eftersom plast har en dålig nedbrytningsförmåga medför nedskräpning förorening av miljön och förvärrar det utbredda problemet med avfall i vattenmiljöer, vilket innebär ett hot mot ekosystem. Bestämmelser i ändringsdirektivet innebär att alla medlemsstater ska vidta åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar.

2.1 Uppdraget

Regeringen gav den 19 november 2015 Naturvårdsverket i uppdrag¹ att utreda och utveckla ett förslag till genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/729 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. Förslagen till åtgärder ska utformas på ett kostnadseffektivt sätt för att uppnå direktivets syfte. Verket ska dock inte föreslå en skatt. En analys av konsekvenserna av förslagen ska utföras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I konsekvensutredningen ska även ingå en analys av påverkan på handeln med andra länder.

I den mer utförliga beskrivningen av uppdraget framgår också att de åtgärder som Naturvårdsverket redovisar ska styra mot en högsta genomsnittlig förbrukning av 40 tunna plastbärkassar per person och år senast år 2025. Åtgärder för att minska förbrukningen av även tjockare plastbärkassar ska också analyseras och vid behov föreslås. I de delar där Naturvårdsverket föreslår författningsändringar ska fullständiga författningsförslag redovisas. Naturvårdsverket ska lämna förslag på hur målsättningen ska följas upp. Förslag ska tas fram till hur allmänna informations- och upplysningskampanjer om de negativa miljöeffekterna av överdriven konsumtion av plastbärkassar kan främjas. Uppdraget bör utföras i nära dialog med framförallt detaljhandeln.

¹ Uppdrag om minskad förbrukning av plastbärkassar, M2015/03967/Ke.

2.2 Genomförande av uppdraget

I enlighet med regeringsuppdraget föreslår Naturvårdsverket i denna rapport styrmedel för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. För dessa förslag har en konsekvensutredning genomförts med analys av de för- och nackdelar som de olika åtgärderna kan beräknas medföra.

Under arbetet har berörda aktörer bidragit med kunskap och information samt haft möjlighet att diskutera och lämna synpunkter på Naturvårdsverkets förslag och alternativ till lösningar för att minska förbrukningen av plastbärkassar. Möten har genomförts med branschorganisationerna Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Handel, vissa företag inom detaljhandel, representanter för bärkassetillverkare och importörer och ansvariga för plastavfallshantering. Kontakter med SCB/SMED har också varit en del i arbetsgången. Arbetet har även löpande stämts av med regeringskansliet.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har Naturvårdsverket skickat ut en enkät, eller på annat sätt kontaktat ett antal tillverkare, importörer, dagligvarukedjor, bensinstationer och andra aktörer inom handeln med syftet att ge ett bättre statistikunderlag gällande försäljningen av plastbärkassar i Sverige. Dessvärre var svarsfrekvensen inom vissa områden alltför låg för att resultatet skulle kunna användas som ett tillförlitligt underlag i arbetet. Uppskattningar om förbrukning av plastbärkassar har kompletterats med hjälp av Lars Lundin, vd på Bengt Lundin AB som är den största tillverkaren av tunna plastbärkassar i Sverige, samt tf. vd på Ekmans som är en betydande tillverkare av bärkassar till sällanköpshandeln. Uppskattningarna har räknats fram baserat på beställningsvolymen och extrapolerats till övriga handeln baserat på omsättning.

2.3 Definitioner

Följande definitioner för plastbärkassar har använts i rapporten. Dessa överensstämmer inte fullt ut med de definitioner som används i ändringsdirektivet, men de motsäger inte heller de definitioner som används där.

Plastbärkassar: bärkassar, med eller utan handtag, av plast som yrkesmässigt tillhandahålls av producent till användare för varor.

Tunna plastbärkassar: plastbärkassar med en vägg tjocklek under 50 mikrometer.

Tjocka plastbärkassar: plastbärkassar med en vägg tjocklek om 50 mikrometer och däröver.

Med plastbärkassar avses inte sådana plastkassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskal eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn. Dessa definieras som *mycket tunna plastbärkassar* i ändringsdirektivet. Eftersom det primära syftet med dessa inte är att bära varor i och dessa undantas från begreppet tunna plastbärkassar har vi valt att inte definiera dem som plastbärkassar.

Enligt dessa definitioner är tunna plastbärkassar, alla plastbärkassar med en vägg tjocklek under 50 mikrometer. Det innebär att även plastbärkassar under 15

mikrometer som används som bärkassar ska inkluderas i förbrukningsmålet om 40 tunna plastbärkassar per person och år till 2025. Naturvårdsverket ser inga skäl att undanta plastbärkassar med en tjocklek under 15 mikrometer från begreppet tunna plastbärkassar. Dels på grund av att dessa bärkassar med låg vikt kan antas vara ett större problem ur nedskräpningssynpunkt, dels för att återanvändningen av dessa bärkassar antas vara mycket begränsad.

2.4 Avgränsningar

Enligt uppdraget från regeringen får Naturvårdsverket inte föreslå en skatt som ett alternativ för hur förbrukningen av plastbärkassar kan minskas.

Enligt uppdraget ska Naturvårdsverket redovisa en beräkning av vilken genomsnittlig förbrukning per person och år som kan uppnås med olika åtgärder. Det finns inte tillräckligt med underlag om nuvarande förbrukning och priselasticiteter för att göra sådana beräkningar varför några sådana inte har genomförts.

Naturvårdsverkets förslag omfattar endast plastbärkassar och tar inte hänsyn till andra typer av bärkassar. Ändringsdirektivet möjliggör och ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. Av ändringsdirektivet framgår även att åtgärder får vidtas vad gäller andra plastbärkassar, oavsett vägg tjocklek. Det finns dock inte stöd för att ställa krav på bärkassar av annat material än plast. Av regeringsuppdraget framgår att Naturvårdsverkets uppdrag är att utreda och utveckla ett förslag till genomförande av ändringsdirektivet. Naturvårdsverkets förslag tar således sikte på åtgärder för att uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av plastbärkassar. Av ändringsdirektivet framgår att de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar inte bör leda till en ökning av den totala mängden förpackningar. Det är således viktigt att genom åtgärder såsom informationskampanjer och fortsatt dialog med detaljhandeln arbeta vidare med att även minska förbrukningen av andra kassar än plastbärkassar.

Naturvårdsverkets förslag innebär inte någon styrning av efterfrågan mot de plastbärkassar som har minst negativ påverkan på miljön. Att jämföra miljöpåverkan från olika kassar är dock komplicerat. Flera olika analyser har gjorts i frågan², men det finns ännu ingen studie som, ur LCA-perspektiv jämför de olika bärkassalternativen som används i Sverige och med de svenska förutsättningarna vad gäller tillverkning, transport, användning och avfallshantering. För att kunna styra mot olika typer av plastbärkassar skulle en definition av vad som räknas som exempelvis en miljöbärkasse krävas. Det finns inte idag och att ta fram en sådan

² Bland annat Environment Agency (2011), IVL (2015), Liptow & Tillman (2009), Konsumentföreningen Stockholm (2016).

definition kräver ett omfattande arbete och måste involvera hela branschen. En annan anledning är att plastbärkassarna utvecklas till att bli alltmer miljövänliga och denna utveckling drivs på av branschen själva. Att i detta läge utforma ett styrmedel som tar hänsyn till dessa aspekter riskerar att bli administrativt krångligt och riskerar att hindra, istället för att bidra till, den fortsatta utvecklingen. Av ovan angivna anledningar har Naturvårdsverket valt att inte inkludera denna aspekt vid framtagandet av ett styrmedel som ska minska förbrukningen av plastbärkassar. Även denna aspekt är viktig att arbeta vidare med genom informationskampanjer och fortsatt dialog med detaljhandeln.

3 Bakgrund

3.1 Juridiskt ramverk

3.1.1 EU-lagstiftning om hantering av förpackningar och förpackningsavfall

Hantering av förpackningar och förpackningsavfall regleras av EU-gemensam lagstiftning i förpackningsdirektivet. Parallellt med detta direktiv gäller avfallsdirektivet³. Medlemsstaterna är skyldiga att se till att uppnå de i direktivet eftersträvade resultaten och det är upp till varje enskild medlemsstat att utforma de lagar, förordningar och andra bestämmelser som behövs för att säkerställa att direktivets syften uppnås.

Förpackningsdirektivets huvudsakliga syfte är att förebygga och minska den inverkan som förpackningar och förpackningsavfall har på miljön och därmed säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Vidare ska förpackningsdirektivet säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen.

Den 29 april 2015 antogs ändringsdirektivet med syfte att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar.

I enlighet med avfallshierarkin ska medlemsstaterna företa åtgärder för att förebygga uppkomsten av avfall. Åtgärder för en varaktig minskning av genomsnittsförbrukningen av tunna plastbärkassar är en sådan åtgärd.

Medlemsstaterna har enligt ändringsdirektivet möjlighet att vidta åtgärder bestående av nationella minskningsmål, ekonomiska instrument såsom prissättning, skatter och avgifter som visat sig särskilt effektiva när det gäller att begränsa förbrukningen av plastbärkassar, men även begränsningar genom förbud om utsläppande på marknaden.

De åtgärder som medlemsstaterna vidtar ska omfatta antingen det ena eller båda av följande alternativ:

a) ett antagande av åtgärder för att säkerställa att den årliga förbrukningsnivån inte överskrider 90 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025, eller motsvarande mål fastställda enligt vikt. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från de nationella förbrukningsmålen.

b) ett antagande av instrument för att säkerställa att tunna plastbärkassar senast den 31 december 2018 inte tillhandahålls kostnadsfritt på försäljningsställen för

³ Europaparlamentets och Rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november om avfall, EGT L 312, 22.11.2008, pp. 3.

varor och produkter, såvida inte lika effektiva instrument införs. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från dessa åtgärder.

Av definitionerna i ändringsdirektivet framgår att *mycket tunna plastbärkassar* är kassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskal eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lös vikt, när detta förhindrar matsvinn.

3.1.2 Svensk lagstiftning om hantering av förpackningar och förpackningsavfall

Förpackningsdirektivet är genomfört i svensk rätt främst genom förpackningsförordningen⁴. I förpackningsförordningen regleras bl.a. utformning av förpackningar, hantering, insamling, insamlingssystem och kommunens informationskrav.

De svenska reglerna bygger på förpackningsdirektivet. Naturvårdsverket deltar i en internationell genomförandekommitté för förpackningsdirektivet. Där diskuteras frågor om hur olika medlemsstater har genomfört direktivet och gemensamma tolkningar tas fram. Naturvårdsverket är vidare ansvarig för att rapportera till EU-kommissionen om hur förpackningsdirektivet uppfylls.

Förpackningsförordningen trädde ikraft den 1 november 2014 och ersatte dåvarande förordning om förpackningar⁵. Syftet med förpackningsförordningen är bl.a. att mål för materialutnyttjande ska nås och förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygienivå.

Flera av bestämmelserna i nuvarande förpackningsförordning har ännu inte börjat gälla. Detta gäller bl.a. nya mål för materialutnyttjande som ska tillämpas före utgången av december 2016 (jfr 14 § och övergångsbestämmelser p. 7) och tillståndspliktiga insamlingssystem från april 2019, (jfr 38-42 §§ samt övergångsbestämmelser p. 3). Enligt befintliga bestämmelser har producenterna huvudansvaret för insamlingen. Genom en tillsatt utredning⁶ ska kommunerna få ansvaret för den fysiska insamlingen av förpackningsavfall från hushållen. Utredningen innehåller även förslag på hur det insamlade avfallet ska överlämnas till producenterna och hur dessa ska ersätta kommunerna för insamlingen. Uppdraget ska vara slutfört den 31 mars 2016.

Genom ett producentansvar ges producenterna ett ekonomiskt eller fysiskt ansvar för att samla in och ta hand om uttjänta förpackningar. När producenterna får ansvar för hanteringen av uttjänta förpackningar ges en signal till producenterna att

⁴ Förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.

⁵ Förordning (2006:1273) om producentansvar för förpackningar.

⁶ Uppdrag om förändring av ansvar för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen, promemoria 2015-06-24.

minska den miljöpåverkan som hanteringen av de uttjänta produkterna ger upphov till. Producentansvar förväntas leda till att mängden avfall minskar samtidigt som de produkter som tillverkas blir mer resurssnåla och fria från miljöskadliga ämnen samt lättare att materialåtervinna eller återanvända. Plastbärkassar är en produkt som omfattas av producentansvar enligt förpackningsförordningen.

Producentansvar är ett viktigt stöd i implementeringen av EU:s avfallshierarki som syftar till att i första hand öka förebyggande av avfall. Av ändringsdirektivet framgår tydligt att medlemsstaterna ska sträva efter förebyggande. De förändringar som Naturvårdsverket föreslår kommer ytterligare att bidra till att minska miljöpåverkan och resursförbrukningen av plastbärkassar.

På grund av pågående utredningar och regleringar som ännu inte trätt ikraft är det svårt att skaffa sig en klar bild över hur ansvaret för förpackningar kommer att regleras framöver. De förslag som Naturvårdsverket föreslår i denna rapport utgår från de gällande kraven på producenterna⁷.

3.2 Användning av bärkassar i Sverige

Den svenska marknaden erbjuder ett antal olika typer av bärkassar. De delas in efter sammansättning samt funktionen av engångs- eller flergångsbruk. Den vanligaste bärkassen för engångs- och flergångsbruk på svenska marknaden är tillverkad av plast. Dessa kassar kan vara tillverkade av olika typer av plast såsom petroleumbaserad plast, plast baserad på förnybara resurser, återvunnen plast och komposterbar plast. Ett annat vanligt material för bärkassar för engångsbruk är papper.

För flergångsbruk finns bärkassar tillverkade av bomull, non woven polypropen, woven polypropen samt bärkasse baserat på återvunnen polyester.

Nedan görs en sammanställning av den information som idag finns tillgänglig rörande förbrukningen av bärkassar i plast och de initiativ som tagits av branschen för att minska förbrukningen. Statistiken är delvis bristfällig.

3.2.1 Plastbärkassar

Plastbärkassar delas ut och säljs till konsumenter och andra användare i en mängd olika sammanhang: i dagligvaruhandeln, i sällanköpshandeln, på bensinstationer och vid restauranger med hämtmat, m.m. Plastbärkassar som tillhandahålls i dagligvaruhandeln, på bensinstationer och vid hämtmatställen har vanligen en tjocklek under 50 mikrometer och räknas därmed som tunna plastbärkassar. I sällanköpshandeln finns kassar av olika tjocklek men där är bärkassar ofta tjockare än 50 mikrometer.

⁷ Se även avsnitt 5.1 för vad som avses som en berörd producent för förslagen i denna utredning.

Det finns ingen officiell statistik om förbrukningen av plastbärkassar i Sverige. Den uppskattning som har gjorts bygger dels på de uppgifter som Naturvårdsverket har fått ta del av samt underlag framtagna av Lars Lundin på Bengt Lundin AB. Enligt de senare underlagen uppskattas den totala förbrukningen av plastbärkassar med en tjocklek mellan 15 – 50 mikrometer inom dagligvaruhandeln på ca 670 miljoner bärkassar per år. Naturvårdsverkets egen uppskattning ger en något högre förbrukning, men den uppskattningen anses mer osäker och vi utgår därför från att förbrukningen är minst 670 miljoner per år. När förbrukningen av tunna plastbärkassar från övriga aktörer (Systembolaget, bensinstationer, Pressbyrån och 7-eleven) läggs till förbrukningen uppskattas den totala förbrukningen av plastbärkassar med en tjocklek mellan 15-50 mikrometer vara minst 770 miljoner per år. Utöver detta tillkommer förbrukningen av tunna plastbärkassar inom sällanköpshandeln, från restauranger med hämtmat, små livsmedelsbutiker som inte ingår i någon av de stora kedjorna samt från mindre verksamheter typ torgförsäljning som inte nämnts ovan. Det har inte varit möjligt att göra en uppskattning av denna förbrukning.

Även förbrukningen av plastbärkassar med en tjocklek under 15 mikrometer ska inkluderas i den totala förbrukningen av tunna plastbärkassar. Det har inte varit möjligt att göra en uppskattning om hur stor denna förbrukning är. Den totala förbrukningen av tunna plastbärkassar uppskattas därför vara betydligt mer än 770 miljoner per år, vilket innebär att förbrukningen per person uppskattas vara betydligt mer än den förbrukning på ca 80 tunna plastbärkassar per person och år som det har varit möjligt att göra en uppskattning för. Detta innebär att Sverige måste minska sin förbrukning av tunna plastbärkassar med mer än 50 procent för att uppnå det uppsatta målet till 2025.

Baserat på uppgifterna ovan bedömer Naturvårdsverket att det inte med säkerhet kan sägas att Sverige redan idag når det uppsatta målet på maximalt 90 tunna plastbärkassar per person och år som är fastställt till 2019.

Den nuvarande förbrukningen av plastbärkassar från sällanköpshandeln är osäker. Även här har en uppskattning gjorts av Lars Lundin på Bengt Lundin AB som baseras på Ekmans försäljning av tjockare plastbärkassar till sällanköpshandeln. Denna uppgift har sedan, baserat på olika företags omsättning räknats om för att inkludera hela sällanköpshandeln. Uppskattningen är osäker eftersom förbrukningen per omsättningskrona skiljer sig mellan butiker inom samma bransch. Förbrukningen har uppskattats till ca 580 miljoner plastbärkassar per år. Som nämndes ovan finns det ingen uppskattning om hur stor andel av dessa som är tunna plastbärkassar.

3.2.1.1 INITIATIV FÖR MINSKAD FÖRBRUKNING I DAGLIGVARUHANDELN

I samband med oljekrisen 1973-1974 började de större dagligvarukedjorna i Sverige att ta betalt för bärkassar, av både plast- och papper. Detta medförde att

förbrukningen minskade men det saknas uppgifter om hur stor denna minskning var. Att svenska konsumenter betalar för bärkassar har bidragit till att bärkassarna har god kvalitet och att det finns fastställda standarder för bärkassar inom dagligvaruhandeln⁸. Inom dagligvaruhandeln uppskattas plastbärkassen utgöra ca 90 procent av den årliga totala förbrukningen av bärkassar och idag betalar konsumenten 1,50-2 kr för plastbärkassarna. Det finns framförallt tre olika typer av plastbärkassar: plastbärkassar tillverkade av delvis återvunnen plast (PCR), plastbärkassar tillverkade av förnyelsebar råvara (t.ex. sockerrör) samt plastbärkassar som tillverkas av petroleum.

En stor del av plastbärkassarna från dagligvaruhandeln används minst två gånger, först för att bära hem varorna från affären och sen som avfallspåse för hushållssopor som går till förbränning. Det finns dock inga uppgifter om hur stor del av bärkassarna som används mer än en gång.

Inom branschorganisationen Svensk Dagligvaruhandel har medlemsföretagen⁹, som en följd av ändringsdirektivet och regeringens uppdrag till Naturvårdverket, tagit fram en branschöverenskommelse¹⁰ som bland annat syftar till att styra mot en minskad konsumtion av plastbärkassar. Enligt överenskommelsen förbinder sig medlemsföretagen bland annat att fortsätta att ta betalt för bärkassar, styra mot att de bärkassar som används blir alltmer hållbara, inrätta ett forum för att arbeta vidare med dessa frågor samt aktivt delta i kommunikationskampanjer initierade av myndigheter.

3.2.1.2 INITIATIV TILL MINSKAD FÖRBRUKNING I SÄLLANKÖPSHANDELN

Inom sällanköpshandeln tillhandahålls bärkassar till konsumenten vanligast utan kostnad men det finns flera exempel på aktörer som börjat ta betalt för plastbärkassar. IKEA, Systembolaget, Clas Ohlsson, Rusta, Indiska och Bodyshop är ett par exempel på stora kedjor som tar betalt för plastbärkassar.

Affärskedjan Indiska började ta betalt för plastbärkassar i mars 2015. Kunder får betala 1 kr för mindre kassar och 2 kr för de stora. Indiska bedömer att prishöjningen lett till en kraftig minskning av plastbärkassar men tyvärr finns ännu inte några siffror på hur mycket förbrukningen har minskat. Indiska har valt att skänka intäkterna från försäljningen av bärkassar till Naturskyddsföreningens arbete med att informera om gifter, plaster och farliga kemikalier i samhället. Indiska upplever själva att responsen från konsumenterna har varit övervägande positiv.¹¹

⁸ I Sverige finns ett samarbete mellan tillverkare och köpare där man utvecklat en standard för att säkerställa kvaliteten på bärkassarna.

⁹ Axfood AB, Bergendahls Food AB, Coop Sverige AB, ICA Sverige AB, Lidl Sverige KB och Livsmedelshandlarna.

¹⁰ Svensk Dagligvaruhandel, 2016.

¹¹ Elfors, 2016. Personlig kommunikation.

Systembolaget började ta betalt för sina bärkassar i slutet på 90-talet. Priset på 1 kr gjorde då att förbrukningen sjönk med närmare 50 procent. I december 2014 höjdes priset från 1 kr till 1,50 kr i samband med att man övergick till plastbärkassar tillverkade av sockerrör. Efter höjningen på 50 öre minskade den totala förbrukningen minskade med 0,8 procent under 2015 samtidigt som omsättningen ökade. Redan före prishöjningen kunde Systembolaget notera en nedgång i försäljningen av bärkassar, trots ökad omsättning, vilket skulle kunna förklaras av en ökad miljömedvetenhet hos konsumenten.¹²

Svensk Handel stödjer den branschöverenskommelse som har tagits fram inom Svensk Dagligvaruhandel och de tittar nu vidare på en modell för övrig detaljhandel som omfattar plastbärkassar oavsett tjocklek.

3.3 Bärkassars miljöpåverkan

Enligt ändringsdirektivet leder nuvarande förbrukning av plastbärkassar till nedskräpning och ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Problemet med bärkassar i plast handlar med andra ord både om en överkonsumtion och om en felaktig hantering av bärkassarna när de blir avfall (nedskräpning). Det handlar också om vilken typ av plast som bärkassarna tillverkas av. Plastbärkassar tillverkade av återvunnen plast eller av förnybart material är ofta ett bättre alternativ ur resurssynpunkt än kassar tillverkade av råvaror baserade på råolja.

En viktig aspekt vid bedömning av miljöpåverkan för en bärkasse är möjligheten till återanvändning. Återanvändning medför en minskad konsumtion av bärkassar vilket reducerar efterfrågan av resurser. Ett återanvändningsbeteende kan även medföra en reduktion av avfall och förebygga nedskräpning med bärkassar.

3.3.1 Miljöpåverkan från bärkassar av olika material

Att jämföra miljöpåverkan från olika kassar är komplicerat. Flera olika analyser har gjorts.¹³ Men det finns ännu ingen studie som med ett LCA-perspektiv, jämfört de olika bärkassealternativen som används i Sverige, inte heller med de svenska förutsättningarna vad gäller tillverkning, transport, användning och avfallshantering.

3.3.1.1 BÄRKASSAR AV PLAST

Bärkassar av plast har flera fördelar ur ett funktionellt perspektiv. De är vattentäta, starka, har låg vikt och är relativt billiga att producera i jämförelse med andra alternativ. Däremot är plast mycket svårnedbrytbart. Ur ett nedskräpningsperspektiv utgör plast en fara för naturen.

¹² Westrup, 2016. Personlig kommunikation.

¹³ Bland annat Environment Agency (2011), IVL (2015), Liptow & Tillman (2009), Konsumentföreningen Stockholm (2016).

3.3.1.1.1 *Plastbärkassar tillverkade av återvunnen plast*

Tillverkning av bärkassar av återvunnen plast minskar behovet av råmaterial från ändliga och förnybara resurser. En minskad användning av råvara minskar även utsläppen av koldioxid, försurande ämnen och andra farliga ämnen som kan uppkomma vid primärproduktion.¹⁴ Materialåtervinning av ett kg plast minskar exempelvis utsläppen av växthusgaser med i genomsnitt 2,7 kg koldioxidekvivalenter (olika för olika plastmaterial) jämfört med produktion av 1 kg plast från fossil råvara.¹⁵ Problem med att tillverka bärkassar av återvunnen plast är bland annat att kvaliteten på plasten är något sämre. Därför måste bärkassen göras lite tjockare. Den återvunna plasten kan också innehålla oönskade ämnen.

3.3.1.1.2 *Plastbärkassar tillverkad av förnyelsebar råvara*

Alternativet att tillverka plastbärkassar av förnyelsebar råvara, som t.ex. sockerrör som är det vanligaste i dagligvarubranschen, beräknas minska utsläppen av koldioxid betydligt eftersom odlingen binder koldioxid. En studie av Liptow och Tillman¹⁶ visar dock tydligt att vilka antaganden som görs om ändrad markanvändning till följd av odling av sockerrör har stor betydelse för beräkningen av utsläpp av växthusgaser. I studien jämförs miljöpåverkan från plastbärkassar tillverkade av sockerrör från Brasilien med kassar tillverkade av petroleum från Mellanöstern. Om man bortser från påverkan på växthusgaser till följd av ändrad markanvändning ger plastbärkassen tillverkad av sockerrör upphov till betydligt mindre växthusgaser än en som är tillverkad av petroleum. Om effekterna av ändrad markanvändning vägs in i kalkylen är resultatet mindre tydligt; det kan till och med vara det omvända. Även antaganden om var råoljan kommer ifrån och vilken typ av el som används vid tillverkningen har stor betydelse. Med tanke på ett högt tryck på odlingsbar mark kan det ses svårmotiverat att odla sockerrör och andra förnybara råvaror för att producera plast istället för föda. I Sverige genomförs försök för att framställa polyeten av svensk skogsråvara.¹⁷ Det skulle i så fall vara en närodlat råvara för plastpåsarna vilket är att föredra ur miljösynpunkt.¹⁸

Fördelen med förnybar plast av sockerrör är att plasten har samma kvalitet som plast av petroleum. Plast tillverkad av stärkelse från exempelvis majs har dock inte samma kvalitet som sockerrörplasten eller plast av petroleum. Den enda tillverkningen av förnybarplast av sockerrör sker i Brasilien.

¹⁴ Naturvårdsverket, 2013.

¹⁵ Hillman m.fl. 2015.

¹⁶ Liptow och Tillman, 2009.

¹⁷ SEKAB, 2016.

¹⁸ Miljönytta, 2015.

3.3.1.1.3 Nedbrytbara plastbärkassar

Nedbrytbara plastbärkassar kan brytas ned fysiskt, kemiskt, termiskt eller biologiskt. Nedbrytbar plast baseras på förnybara råvaror eller petroleum. Trots att materialet har en nedbrytningsförmåga kräver processen för kompostering ett antal egenskaper som vanligtvis inte existerar i naturen. Det innebär att nedbrytningen inte sker tillräckligt fort för att förhindra problematiken med nedskräpning av bärkassar i naturen. Den komposterbara bärkassen utgör därför fortfarande ett problem för miljön.

3.3.1.2 BÄRKASSAR I PAPPER

Eftersom pappersbärkassen har en bättre nedbrytningsförmåga än plastbärkassen är papper ett bättre material ur nedskräpningsperspektiv. Däremot kräver produktionen av en papperskasse både mer energi och vatten än en plastbärkasse. Vid papperstillverkning uppkommer även föroreningar som kan påverka miljö och hälsa¹⁹.

IVL har gjort en livscykelanalys där en pappersbärkasse tillverkad av kraftpapper från Sverige jämförs med en petroleumbaserad plastbärkasse som tillverkas i Europa.²⁰ Analysen visar att utsläppen av växthusgaser totalt sett är lägre för pappersbärkassen än för plastbärkassen. De stora utsläppen uppstår vid tillverkningen. Utsläppen från transporter är högre för pappersbärkassar eftersom de väger mer och upptar större volym. I analysen inkluderas inte användning och avfallshantering i Sverige vilket gör att det inte är en fullständig analys med svenska förutsättningar. Tyvärr inkluderas inte kassar av återvunnen plast eller av förnyelsebar råvara i denna analys, vilket gör att det inte heller nu ges ett fullständigt underlag om bärkassars miljöpåverkan ur ett svenskt perspektiv.

3.3.1.3 BÄRKASSAR FÖR FLERGÅNGSBRUK

Återanvändningsbara bärkassar har en rejälare utformning för att de ska hålla. Den bättre kvalitén som krävs av flergångskassar gör tillverkningen oftast mer resurskrävande. En bärkasse för flergångsbruk behöver användas fler gånger för att väga upp sin större miljöpåverkan, jämfört med exempelvis en kasse tillverkad av sockerrör. Till exempel måste en bomullskasse användas mellan 130-400 gånger, en kasse av non-woven polypropen 10-30 gånger och en kasse i återvunnen polyester minst 10 gånger.²¹

3.3.2 Nedskräpning

Enligt bestämmelser i miljöbalken föreligger det förbud mot nedskräpning. Enligt 15 kap. 30 § miljöbalken får ingen skräpa ned utomhus på en plats som

¹⁹ Svenska Miljöinstitutet, 2015.

²⁰ IVL, 2015.

²¹ Konsumentföreningen Stockholm, 2016.

allmänheten har tillträde eller insyn till. En kopplad straffbestämmelse finns i 29 kap. 7 § miljöbalken. Det finns ofta stora bevissvårigheter när det gäller nedskräpning och krav på att inte lämna ut plastbärkassar kostnadsfritt är ett steg i att främja minskad uppkomst av avfall.

Det finns inte några helt tydliga uppgifter om omfattningen av nedskräpningen i Sverige. Enligt skräpmätningar som kommunerna genomför i samråd med Håll Sverige Rent är fimpar och snus det vanligaste skräpet följt av papper och plast. Skräpmätningar från 19 kommuner åren 2009-2014 visar en trend på svagt minskad nedskräpning. Resultatet från dessa skräpmätningar är dock enligt Håll Sverige Rent inte representativt för riksgenomsnittet, eftersom kommuner som genomför skräpmätningar ofta jobbar aktivt med åtgärder för att minska nedskräpning.²²

En plockanalys från 2014 av skräp på stränder vid Strömstad, Göteborg och Helsingborg konstaterade att 87 procent av skräpet bestod av plast- och frigitprodukter. Analysen visade vidare att 68 procent av skräpet utgörs av förpackningar (t.ex. påsar, flaskor och burkar).²³ En nordisk undersökning baserat på mätningar på 23 stränder i Sverige, Finland, Estland och Litauen 2012-2013 visade att 56 procent av skräpet på stränderna utgjordes av plast och att plastpåsar var en av de fem vanligaste plastskräpen.²⁴

Huvuddelen av det marina skräpet utgörs av plastmaterial och den allmänna bedömningen är att cirka 80 procent av skräpet kommer från landbaserade källor.²⁵ Ett problem med marin nedskräpning av plast är att fåglar, fiskar och marina däggdjur riskerar att äta eller trassla in sig i plasten med svält eller kvävning som följd. Mer än en miljon fåglar och 100 000 däggdjur dör varje år världen över efter att ha fastnat i eller ätit plast som de hittat i havet.²⁶ På senare år har också problemet med små plastbitar, så kallade mikroplaster, som sprids till haven och kan tas upp av olika organismer med negativ påverkan på organismer och ekosystem som följd fått allt större uppmärksamhet.

Nedskräpning är ett samhällsproblem som inte bara får konsekvenser för miljön utan även påverkar ekonomin och sociala sammanhang negativt. Samhällets kostnader för nedskräpning är svåra att överskåda, men är med stor sannolikhet betydande. De direkta kostnaderna för nedskräpning utgörs av kostnaden för att städa upp skräpet. Det finns även indirekta kostnader i form av minskad turism i områden med stor nedskräpning, minskade fastighetspriser i områden som upplevs

²² Håll Sverige Rent, 2015.

²³ Håll Sverige Rent, 2014.

²⁴ TemaNord, 2015.

²⁵ Håll Sverige Rent, 2015.

²⁶ UNEP, 2009.

som nedskräpade och en upplevd förfulning av miljön för de som rör sig i de nedskräpade områdena.

3.3.3 Miljöpåverkan från plastbärkassar vid avfallshantering

Bärkassar är en förpackning som omfattas av producentansvar och ska sorteras ut och lämnas i insamlingssystemen för förpackningar. En vanlig hantering är dock att bärkassarna används som avfallspåsar för restavfall som går till energiåtervinning. Uppgifter om hur stor andel av bärkassarna som materialåtervinns respektive energiåtervinns saknas.

I enlighet med EU:s avfallshierarki bör prioriteringsordningen vara att materialåtervinning ska prioriteras framför energiåtervinning. Vid materialåtervinning minskar uttaget av råmaterial från ändliga och förnybara resurser. En minskad användning av råvara minskar utsläppen av koldioxid, försurande ämnen och andra farliga ämnen som kan uppkomma vid primärproduktion.²⁷ Som påpekades i avsnitt 3.3.1.1.1 bedöms utsläppen av växthusgaser minska med ca 2,7 kg koldioxidekvivalenter per kg återvunnet material.²⁸

Ett alternativ till att använda plastbärkassar som avfallspåse för restavfall till energiåtervinning är att använda speciella avfallspåsar som finns att köpa. Dessa påsar är ofta tunnare än plastbärkassarna vilket innebär att resurser sparas. En annan miljöfördel med dessa påsar jämfört med plastbärkassar är att de saknar tryck. Tryckning ger bland annat upphov till utsläpp av flyktiga organiska ämnen (VOC) till luft. Utsläppen från tryckning av förpackningsmaterial (där plastbärkassar ingår) stod för de största VOC-utsläppen från stora industrier (verksamheter reglerade under EU:s industriutsläppdirektiv) under 2014 enligt uppgifter som företagen redovisat i sina miljörapporter och som finns sammanställda i Svenska Miljörapporteringsportalen SMP.

Behovet av avfallspåsar i plast för hushållens restavfall till energiåtervinning bör minska i takt med att matavfallsinsamlingen i Sverige byggs ut och att utsorteringen av förpackningar och annat avfall som kan materialåtervinnas utvecklas.

²⁷ Naturvårdsverket, 2013.

²⁸ Hillman m.fl., 2015.

4 Styrmedelsanalys

4.1 Incitamentsstruktur

Problemet som ändringsdirektivet i första hand syftar till att åtgärda är nedskräpning. Minskad förbrukning av tunna plastbärkassar ska i förlängningen ge upphov till mindre nedskräpning. Minskad förbrukning är fördelaktigt ur både nedskräpnings- och resursförbrukningsperspektiv. En viktig utgångspunkt för att analysera olika förslag på styrmedel är att försöka förstå varför det problem som ska åtgärdas uppstår, dvs. vilka incitament driver de olika aktörerna och varför de agerar som de gör.

4.1.1 Användare

Användare av plastbärkassar är vanligen kunder i butiker och på restauranger. Deras incitament för att förbruka plastbärkassar är bland annat bekvämlighet och användarvänlighet.

Det är framförallt bekvämt att inte behöva ta med sig egna bärkassar till affären. Att ta med egna bärkassar kräver viss framförhållning och planering. Ur en bekvämlighetsaspekt spelar det egentligen inte så stor roll vilken typ av bärkasse som används; att den finns i affären är det avgörande. Utöver detta är det kanske användarvänligheten som gör att många väljer just plastbärkassen. Den står emot väta, är hållbar och går att återanvända som avfallspåse. Att plastbärkassen från livsmedelsbutikerna i många fall används som avfallspåse är troligen en aspekt som både driver upp förbrukningen och till viss del även rättfärdigar förbrukningen hos användaren.

När det gäller förbrukningen av plastbärkassar från sällanköpshandeln görs i många fall inte ett aktivt val av kunden. Varan läggs i en kasse innan kunden hinner reflektera över om en bärkasse behövs eller inte. Utöver bärfunktionen kan kassar från sällanköpshandeln vara ett sätt för konsumenter att uttrycka sig och signalera i vilka affärer inköpen har gjorts.

4.1.2 Handel

Incitamenten till att tillhandahålla kassar är flera. Få butiker har bärkassar som kärnverksamhet utan de tillhandahåller bärkassar för att kunderna ska kunna frakta hem sina varor. Kassor möjliggör handel i de fall kunderna inte har med sig egen kasse.

I dagligvaruhandeln betalar kunden i regel för bärkassen. Med en vinstmarginal på ca 300 procent är försäljningen av plastbärkassar en betydande intäktskälla för butikerna. På plastbärkassen finns butikens namn tryckt och den används därför även för marknadsföring. Dagligvaruhandeln har därmed flera incitament att sälja så många plastbärkassar som möjligt.

Inom sällanköpshandeln delas de allra flesta plastbärkassar ut gratis. Kassarna bär ofta butikens logga och namn och är därför viktiga ur marknadsföringssynpunkt. Sällanköpshandeln har idag små incitament att minska plastbärkasseanvändningen,

tvärtom är deras incitament att dela ut så många kassar som möjligt. Kostnaden för de bärkassar som delas ut gratis slås ut på sålda varor och betalas därmed indirekt av alla kunder.

4.2 Kriterier för effektiv styrning

Alla styrmedelsförslag bör utvärderas mot ett antal kriterier som tydliggör de krav som ställs på styrmedlet. Utvärderingen visar sedan vilket eller vilka styrmedelsalternativ som det är motiverat att gå vidare med och utveckla mer i detalj. Även vid utformningen av det aktuella styrmedelsförslaget är det viktigt att utgå från dessa kriterier. Naturvårdsverket anser att ett styrmedel för minskad förbrukning av plastbärkassar bör uppfylla nedanstående kriterier.

- Måluppfyllelse

Med måluppfyllelse avses här den effekt som styrmedlet förväntas ge upphov till. Det styrmedel som föreslås ska styra mot en högsta genomsnittlig förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per person och år till 2025. Utöver detta är det enligt Naturvårdsverkets uppdrag från regeringen ”viktigt att åtgärder övervägs så att även förbrukningen av plastbärkassar med en vägg tjocklek över 50 mikrometer minskar”.

- Kostnadseffektivitet

Enligt uppdraget från regeringen ska det styrmedel som föreslås vara kostnadseffektivt i fråga om att uppnå direktivets syfte. Kostnadseffektivitet betyder att välja den minst kostsamma vägen som för samhället till målet. Detta är en av de viktigaste principerna för utformning av ett väl fungerande styrmedel. Det förslag som läggs fram ska alltså vara det som kan nå de uppsatta målen till lägsta möjliga kostnad. Ett kriterium för kostnadseffektivitet är att kostnaden för att bidra till måluppfyllelsen med en enhet, dvs. marginalkostnaden, är lika för alla aktörer. På så sätt möts alla av samma incitament att minska förbrukningen och förbrukningen minskar hos de aktörer som kan göra det till lägst kostnad.

- Totalt sett positiva miljöeffekter

De styrmedel som föreslås för att minska användning av plastbärkassar bör totalt sett leda till en positiv miljöpåverkan. Därför är det viktigt att identifiera vilka negativa miljöeffekter åtgärderna syftar till att minska. Dessutom måste konsekvenserna av åtgärderna analyseras så att inte plastbärkassar substitueras med varor som i sin tur har negativa effekter. Alla effekter av föreslagna styrmedel bör därför analyseras, både avsedda och icke-avsedda. En vidgad systemgräns krävs för att säkerställa att den totala miljöeffekten är positiv.

- Genomförbarhet och uppföljningsmöjligheter

Senaste 27 november 2016 ska de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet träda i kraft. Det innebär att det styrmedel som föreslås ska kunna införas senast detta datum och vara utformat på ett sådant sätt att ändringsdirektivet uppfylls.

Från och med 27 maj 2018 ska medlemsstaterna rapportera årlig förbrukning av tunna plastbärkassar till EU-kommissionen. Utöver detta bör effekten av det styrmedel som föreslås vara möjligt att följa upp i utvärderingssyfte.

- *Konkurrensvillkor*

De styrmedel som föreslås ska inte leda till att konkurrensvillkoren snedvrids för de företag som berörs.

4.3 Styrmedelsalternativ

4.3.1 Förbud

Förbud mot alla eller vissa typer av plastbärkassar är ett möjligt administrativt styrmedel för att minska förbrukningen av plastbärkassar. Flera länder och städer runt om i världen har infört förbud mot olika typer av kassar till exempel Bangladesh, Haiti, och delar av Kalifornien inklusive Los Angeles.

I Italien avskaffades konventionella bärkassar av plast år 2011. Sedan dess används kassar av olika typer av nedbrytbar och/eller alternativa material. Matkassarna är av bionedbrytbart material. Ett problem som uppstått är att matkassarna som i stor utsträckning används som avfallspåsar för utsorterat matavfall inte fungerar tillsammans med bionedbrytbart organiskt avfall. I Frankrike har man beslutat att det från 1 januari 2016 är förbjudet att lämna ut plastbärkassar både gratis och mot ersättning. Undantagna är kassar av komposterbart material och/eller helt eller delvis av biologiskt material.

Ett förbud mot plastbärkassar innebär inte bara att det uppsatta målet på 40 tunna plastbärkassar per person och år nås, utan att förbrukningen av tunna plastbärkassar blir lika med noll. En direkt konsekvens av ett förbud mot tunna plastbärkassar förväntas bli att tjockleken på plastbärkassar ökar för att på så sätt undkomma förbudet. Det kan förväntas leda till totalt sett negativa miljöeffekter. Ett förbud skulle därmed behöva riktas mot alla typer av plastbärkassar. Ur ett statligt perspektiv är förbud inte speciellt kostsamma att införa. Den stora kostnaden uppstår för aktörer som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter samt för konsumenterna. En studie från Utrecht universitet konstaterar att förbud mot platsbärkassar innebär höga kostnader för återförsäljare.²⁹ Aktörer som tillhandahåller plastbärkassar måste hitta alternativ till dessa och konsumenterna tvingas ändra sitt beteende, att ta med egna bärkassar eller välja andra bärkassar samt börja köpa avfallspåsar. Ett förbud innebär att alla konsumenter måste ändra sitt beteende oavsett vilken kostnad denna beteendeförändring medför och ett förbud uppfyller därmed inte kriteriet på att marginalkostnaden är lika för alla. Ett förbud, kan inte anses vara kostnadseffektivt i jämförelse med alternativa styrmedel.

²⁹ Miller, 2012.

De totala miljöeffekterna av ett förbud beror på vilken typ av bärkasse som kommer att ersätta de förbjudna kassarna och vilka miljöeffekter dessa har. Om förbudet innebär en övergång till bärkassar med större negativa miljöeffekter kan konsekvenserna för miljön bli negativa totalt sett. Ett förbud mot plastbärkassar riskerar att öka efterfrågan på pappersbärkassar som bland annat bedöms kräva högre energianvändning i produktionen. Ett förbud endast mot plastbärkassar som inte är biologiskt nedbrytbara riskerar att äventyra materialåtervinningen av plast. Dessutom är sådana kassar vanligen nedbrytbara endast i industrikomposter varför de inte löser problemet med nedskräpning om de hamnar i naturen.

Juridiskt sett är ett förbud genomförbart. Tillsyn kommer krävas för att se att förbudet efterlevs. Ingen direkt uppföljning för att säkerställa att målet nås krävs eftersom förbrukningen av plastbärkassar ska vara noll.

4.3.2 Information

Information är ett medel att påverka både de som säljer eller delar ut plastbärkassar och de som köper eller tar emot kassar till att minska förbrukningen.

Erfarenheter visar dock att även om det är viktigt med information är det sällan tillräckligt för att få till stånd varaktiga och långtgående förändringar. En slutsats från en litteraturstudie gjord av IVL där styrmedel som riktar sig mot minskad klimatpåverkan från konsumtion granskas, är att det finns begränsad evidens för att informativa styrmedel skulle vara särskilt verksamma som huvudstyrmedel. En orsak till detta är att det är så svårt att isolera just det informativa styrmedlets effekt från andra inverkanse faktorer. Att det sällan finns en entydigt statistiskt signifikant effekt från informativa styrmedel innebär dock inte att det skulle saknas belegg för att hävda viss effekt från sådana styrmedel. Dock verkar effekten vara störst och tydligast när styrmedlet ska verka i kombination med andra styrmedel, dvs. komplettera ett annat styrmedel. En slutsats från studien är därmed att information är ett viktigt komplement till andra styrmedel, både för att underlätta acceptans för införande av nya styrmedel och åtgärder samt för att förstärka effekten av ett infört styrmedel.³⁰

Information som medel för att minska förbrukning av bärkassar har testats vid en rad olika tillfällen. I Australien infördes frivilliga avtal för minskad plastkassanvändning år 2002. 90 procent av dagligvaruhandeln deltog i avtalet som innebar att de fick informationspaket med åtgärdsförslag för att minska användningen av plastbärkassar. Målet var att reducera användningen med 50 procent och resultatet blev en reduktion på 34 procent. I Hongkong 2006 infördes informationskampanjer i tio av de stora dagligvarukedjorna med resultatet att användningen under kampanjen minskade med 23 procent, dock enbart under pågående kampanj. I Storbritannien genomfördes en liknande insats där konsumenter informerades och kassapersonal fick instruktioner om att fråga om

³⁰ Hennlock m.fl., 2015.

konsumenten ville ha en kasse. Resultatet blev en minskning över 30 procent under pågående kampanj.³¹

Att nå den uppsatta målsättningen om 40 tunna plastbärkassar per person och år endast med hjälp av information kan förväntas bli svårt och det finns inget som säkerställer att målet kommer att nås. Det skulle krävas återkommande informationsåtgärder för att åstadkomma en varaktigt minskad förbrukning. Det kan förväntas bli relativt kostsamt och frågan om finansiering för dessa informationsåtgärder behöver lösas.

4.3.3 Prismekanism

Ett alternativ för att minska efterfrågan på plastbärkassar är genom prismekanismer. Genom att införa ett pris eller höja priset på plastbärkassar kan även kostnaden för nedskräpning av plastbärkassar internaliseras.³² Givet att en prishöjning förs vidare till konsumenten och att sambandet mellan efterfrågan och pris är negativt innebär ett höjt pris på plastbärkassar att efterfrågan minskar. Hur priskänsliga svenska användare är gällande plastbärkassar är svårt att säga, det finns inget bra dataunderlag, även om erfarenheten visar att priset påverkar efterfrågan. I länder där man nyligen infört avgifter, till exempel på Nordirland, Wales och Skottland har man sett en minskad efterfrågan runt 80 procent, trots blygsamma avgifter på motsvarande under en krona. Svenska kunder är redan vana att betala för en stor del av sina kassar varför en mindre prishöjning inte bedöms få en lika dramatisk effekt. Det kan antas att priskänsligheten också varierar med vilken typ av vara bärkassen är avsedd för. Mindre, enstaka varor är enklare att bära hem på annat sätt eller lägga i en eventuell bärkasse man har sen tidigare varför kunder kan vara mer priskänsliga för dessa plastbärkassar än sådana som är avsedda för ett större antal, alternativt skrymmande, mer otympliga varor.

Efterfrågan på plastbärkassar kan styras via prismekanismer genom flera olika styrmedel såsom skatt, avgift och krav på ett lägsta pris. För att leda till minskad förbrukning krävs att prissignalen förs vidare till konsumenten. Enligt uppdraget från regeringen är skatt inte ett alternativ som ska utredas. De alternativ som kvarstår är därmed en avgift eller ett krav på att plastbärkassar inte får tillhandahållas gratis.

En avgift kräver, till skillnad från en skatt, en motprestation från det allmänna till en enskild eller ett kollektiv av betalande. Det beskrivs i regeringsformen och dess förarbeten att en skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan direkt

³¹ Miller, 2012.

³² Ur ett ekonomiskt perspektiv är det mest effektivt att internalisera externa effekter i form av negativ miljöpåverkan vid tillverkning (t.ex. resursförbrukning, utsläpp till luft och vatten, buller) vid produktionen, snarare än konsumtionen. De skador som uppkommer till följd av nedskräpning är däremot kopplade till användandet av plastbärkassen. Det innebär att kostnader för renhållning osv. däremot inte är möjliga att internalisera i produktionskostnaden.

motprestation, medan en avgift betalas för en direkt motprestation från statens sida. En avgift kan med andra ord ses som en ersättning för en utförd tjänst.

Detta innebär att en avgift inte enbart är en prissignal till konsumenterna, betalkollektivet, utan att någon form av motprestation krävs från statens sida. På Nordirland går till exempel intäkterna till en fond som finansierar olika miljö- och plastsaneringsprojekt.³³

Ett krav på ett lägsta pris innebär att alla som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter måste ta ut ett av regeringen bestämt lägsta pris för dessa.

Erfarenheter visar att prismekanismer är effektiva för att styra efterfrågan och därmed minska förbrukningen av kassar. En prishöjning signalerar till användare av plastbärkassar att ändra sitt beteende. De användare som upplever att kostnaden för att ändra sitt beteende är lägre än avgiften/priset kommer att göra det. De användare som upplever att kostnaden för en beteendeförändring är högre än avgiften/priset kommer att fortsätta att förbruka plastbärkassar i samma omfattning som tidigare. Detta leder till en kostnadseffektiv styrning mot målet givet att kriteriet om att marginalkostnaden ska vara lika för alla aktörer uppfylls. Eftersom underlag för svenska konsumenters priskänslighet saknas är det svårt att säkerställa rätt nivå på avgiften eller priset för att målet ska nås. Nivån kan därför komma att behöva justeras när det finns underlag som visar hur förbrukningen har minskat.

Kostnaden för att införa ett krav på ett lägsta pris på plastbärkassar bedöms vara relativt liten. Det behöver göras lagändringar för att få till stånd kravet, men det medför inga betydande kostnader för de aktörer som tillhandahåller plastbärkassar till användarna. Att införa en avgift är förknippat med betydligt högre kostnader eftersom alla aktörer som tillhandahåller plastbärkassar måste betala in avgiften, till t.ex. en fond. Den aktör som är utsedd av regeringen för att förvalta denna fond måste säkerställa att pengar betalas in, förvalta pengarna samt betala ut pengar från fonden på ett sätt som säkerställer att kraven på en motprestation till betalarkollektivet uppfylls utan att det strider mot EU:s regler om statsstöd. En avgift innebär med andra ord betydligt mer administration och kostar därmed mer att genomföra. Det kan dessutom vara svårt att säkerställa att samtliga aktörer som tillhandahåller plastbärkassar inkluderas i fonden, då det rör sig om en stor mängd verksamheter. Sannolikt skulle man behöva undanta mindre företag från en avgift på grund av de ökade kostnader det skulle medföra för företagen. I Storbritannien har man undantagit små och medelstora företag från den avgift som införts vilket innebär att en andel av plastbärkassarna inte omfattas av styrmedlet. Enligt Svensk Handel³⁴ har ca 50 procent av deras medlemmar maximalt fyra anställda, vilket innebär att en stor mängd företag skulle kunna undantas från en eventuell avgift.

³³ <http://www.nidirect.gov.uk/carrier-bag-levy>.

³⁴ Svensk Handel, 2016.

Ett pris eller en avgift på endast tunna plastbärkassar riskerar att öka efterfrågan på tjockare plastbärkassar. För att förhindra detta borde plastbärkassar oavsett tjocklek inkluderas. När det gäller kriteriet om totalt sett positiva miljöeffekter så kan, rent teoretiskt, både en avgift och ett krav på ett lägsta pris utformas så att hänsyn tas till olika bärkassars miljöpåverkan. Detta genom att nivån differentieras för olika typer av bärkassar. Det krävs dock att det finns ett underlag att basera differentieringen på.

4.3.4 Frivilligt avtal eller överenskommelse mellan stat och branschorganisationer

Någon form av avtal eller överenskommelse mellan branschorganisationer för handeln, restaurangbranschen och staten skulle kunna vara ett alternativ till de mer traditionella styrmedlen. Det kan vara ett avtal eller en överenskommelse inom branscherna eller mellan staten och branscherna. Ett juridiskt bindande avtal mellan stat och företag ser Naturvårdsverket av flera skäl inte som ett möjligt alternativ. Det är komplext och därmed för tidskrävande att ta fram, dessutom krävs lagändring, inkluderat ett nytt bemyndigande för regeringen, för att det ska vara möjligt att ställa tvingande krav på producenterna. Det alternativ som eventuellt skulle vara aktuellt är därför ett frivilligt åtagande.

Åtagandet från branschernas sida kan vara att genom information, prissättning eller på annat sätt åstadkomma den minskade förbrukning som krävs för att nå det uppsatta målet. Ett problem är att det inte går att garantera att det uppsatta målet om minskad förbrukning av plastbärkassar kan nås genom frivilliga åtaganden, eftersom åtagandet är frivilligt och staten inte har någon möjlighet att ställa tvingande krav eller införa sanktioner om det uppsatta målet inte nås. Att åstadkomma ambitiösa målsättningar i frivilliga avtal krävs enligt OECD³⁵ omfattande förarbeten och förhandlingar, vilket innebär stora kostnader. En slutsats från OECD är att frivilliga åtaganden i fråga om kostnadseffektivitet inte kan mäta sig med styrmedel som skatter eller handelssystem. Ytterligare en risk med frivilliga avtal är att aktörerna lägger ned tid och pengar på förarbeten och förhandlingar, men misslyckas med att förhandla sig fram till ett avtal som uppfyller direktivet. Då har både dyrbar tid och pengar gått förlorade.

I kap 3.2.1.1 redovisas den överenskommelse som Svensk Dagligvaruhandel och dess medlemmar har åtagit sig att genomföra för att nå de uppsatta målen och uppfylla direktivet och som stöds av Svensk Handel. Naturvårdsverket anser inte att denna överenskommelse är tillräcklig för att nå det uppsatta målet om 40 tunna plastbärkassar per person och år. Den säkerställer inte heller att Sverige verkställt ändringsdirektivet på ett erforderligt sätt, eftersom det inte finns några konkreta åtgärder för hur det uppsatta målet ska nås. Branschens initiativ är ändå ett viktigt komplement till det förslag Naturvårdsverket tar fram.

³⁵ OECD, 2003.

Mot bakgrund av de svårigheter som nämnts bedömer Naturvårdsverket inte att enbart frivilliga avtal eller överenskommelser är tillräckligt för att genomföra direktivet.

4.3.5 Slutsats

Naturvårdsverket ska enligt regeringsuppdraget ta fram ett förslag på styrmedel som styr mot direktivets uppsatta mål om att förbrukningen av tunna plastbärkassar högst ska vara 40 kassar per person och år 2025. Enligt uppdraget ska även styrmedel för att minska förbrukningen av tjockare plastbärkassar föreslås om det är motiverat. En direkt risk med ett styrmedel som endast leder till en begränsad förbrukning av tunna plastbärkassar är att tjockleken på plastbärkassarna ökar med ökad resursförbrukning och miljöpåverkan som följd. Naturvårdsverket anser därför att det styrmedel som föreslås ska inkludera alla plastbärkassar, oavsett tjocklek. För att nå det uppsatta målet behöves en beteendeförändring hos de som använder plastbärkassar. Den önskade beteendeförändringen är att återanvändningen av bärkassar ökar. Användaren tar med en egen kasse eller väska till affären istället för att kontinuerligt köpa eller få nya kassar.

Enligt uppdraget från regeringen, ska föreslagna styrmedel vara kostnadseffektiva, dvs. det uppsatta målet ska nås till lägsta möjliga kostnad. Det styrmedel som föreslås ska kunna införas senast 27 november 2016 och vara utformat så att direktivets krav på styrmedlet uppfylls. Utöver detta ska effekten av det föreslagna styrmedlet vara uppföljningsbar. Som ett sista kriterium ska det föreslagna styrmedlet inte påverka konkurrensvillkoren mellan de aktörer som berörs.

De styrmedelsalternativ som Naturvårdsverket har bedömt som aktuella att överväga är ett förbud mot plastbärkassar, information, frivilligt avtal/överenskommelse, en avgift med tillhörande fond samt ett krav på ett lägst pris för plastbärkassar. Baserat på de kriterier som finns och det resonemang som förts ovan anser Naturvårdsverket att ett krav på ett lägsta pris är det alternativ som uppfyller kriterierna bäst. Detta alternativ innebär att det uppsatta målet kan nås, alla plastbärkassar inkluderas, det bedöms vara den minst kostsamma vägen för att nå det uppsatta målet, det är genomförbart och uppfyller de krav på åtgärder som finns i direktivet. Eftersom alla plastbärkassar inkluderas anses det inte påverka konkurrensförhållandena mellan berörda aktörer. I nästa kapitel utvecklas detta förslag vidare.

5 Naturvårdverkets förslag om hur förbrukning av plastbärkassar ska minska

Baserat på uppdraget till Naturvårdsverket och de kriterier som identifierats i föregående kapitel föreslår Naturvårdsverket att ett krav på ett lägsta pris för plastbärkassar införs. Detta alternativ innebär att det uppsatta målet kan nås, alla plastbärkassar inkluderas, det bedöms vara den minst kostsamma vägen för att nå det uppsatta målet, det är genomförbart och uppfyller de krav på åtgärder som finns i direktivet. Eftersom samtliga plastbärkassar inkluderas anses det inte påverka konkurrensförhållandena mellan berörda aktörer. För att förstärka effekten av styrmedlet föreslås att informationssatsningar genomförs som komplement.

Vidare föreslår Naturvårdverket att de producenter som tillverkar eller för in plastbärkassar till Sverige årligen ska redovisa försäljning av plastbärkassar inom Sverige. Rapporteringen föreslås omfatta antal tunna respektive antal tjocka plastbärkassar. Utöver dessa krav behöver det finnas en fungerande tillsyn. Naturvårdsverket anser att Naturvårdsverket är bäst lämpade att ansvara för tillsynen av rapporteringskravet.

En analys av vilka konsekvenser Naturvårdsverkets förslag förväntas medföra görs i konsekvensutredningen i kapitel 6.

5.1 Krav på ett lägsta pris på plastbärkassar

5.1.1 Vad är syftet med styrmedlet?

Syftet med det styrmedel som föreslås är att åstadkomma en beteendeförändring hos användare av plastbärkassar. Beteendeförändringen förväntas resultera i att förbrukningen av tunna plastbärkassar minskar kraftigt och att målet om en förbrukning av 40 tunna plastbärkassar per person och år till 2025 nås. Den förändring i beteende som styrmedlet syftar till att åstadkomma är att användare i mycket större utsträckning än idag återanvänder bärkassar, eller använder en egen väska, för att transportera varor istället för att köpa eller ta emot nya plastbärkassar varje gång behovet av en bärkasse uppstår.

5.1.2 Vilka bärkassar inkluderas?

En risk är att en minskad användning av tunna plastbärkassar görs på bekostnad av att andra typer av bärkassar ökar. I första hand finns det, som nämnts tidigare, en risk att ett styrmedel som endast inkluderar tunna plastbärkassar leder till att tjockleken på plastbärkassar ökar, med ökad resursförbrukning som följd. Naturvårdsverket anser det därför motiverat att föreslå att ett krav på ett lägsta pris ska inkludera alla plastbärkassar oavsett väggtjocklek.

Ett styrmedel som riktas enbart mot plastbärkassar riskerar att leda till att förbrukningen av pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar ökar. Den

beteendeförändring som Naturvårdsverket vill åstadkomma är en totalt sett minskad förbrukning av bärkassar. Det vore olyckligt om förbrukningen av alternativa bärkassar ökar i motsvarande omfattning som användningen av plastbärkassar minskar. Det vore därför önskvärt att, i första hand, även inkludera pappersbärkassar, som ses som det mest naturliga substitutet till plastbärkassar i kravet. Som framgår av avsnitt 2.4 ser Naturvårdsverket dock att det inom detta uppdrag inte är möjligt att inkludera bärkassar av andra material än plast. Naturvårdsverket skulle vilja uppmuntra aktörer som tillhandahåller pappersbärkassar, eller andra alternativa bärkassar, att även ta betalt för dessa om de idag tillhandahålls kostnadsfritt. Pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar bör även inkluderas i de informationssatsningar som ska genomföras och på så sätt öka uppmärksamheten i frågan.

Naturvårdsverket anser att kravet i dagsläget inte ska omfatta mycket tunna plastbärkassar med en väggtjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn. Dessa mycket tunna plastbärkassar tillhandahålls ofta inne i dagligvarubutiker och det primära syftet är inte att bära hem varor och produkter i. Det kan vara problematiskt att ta med egna bäralternativ för att ersätta dessa och det är oklart om det finns några bättre alternativ som kan tillhandahållas i affären. Ett problem är dock att de mycket tunna plastbärkassar på grund av sin låga vikt kan vara ett problem ur nedskräpningssynpunkt. Ett annat problem är att återanvändningen troligtvis är mycket låg och därför kan ses som ett resursslöseri. På sikt är det alltså önskvärt med en minskad förbrukningen även av dessa mycket tunna plastkassarna.

Naturvårdsverket föreslår att plastbärkassar som används för varor vid försäljning på distans (t.ex. genom avtal via telefon eller internet), då varorna skickas till användaren eller ett uthämningsställe inte ska ingå i kravet om ett lägsta pris. Det främsta skälet till detta är att användaren i detta fall inte har något alternativ. Vid distanshandel kan användaren inte välja att ta med en medhavd kasse att frakta varorna i. Att inkludera plastbärkassar för distansköp riskerar att medföra att en stor mängd av plastbärkassarna byts ut mot alternativa förpackningar som inte är bättre ur miljösynpunkt. Att inkludera dessa plastbärkassar förväntas därför inte medföra några positiva miljöeffekter. Plastbärkassar som erbjuds vid utlämningsstället ska dock inkluderas i kravet på ett lägsta pris eftersom användaren här har en möjlighet att ta med en egen kasse att frakta de beställda varorna i.

5.1.3 Vem riktas styrmedlet mot?

Kravet på att inte tillhandahålla bärkassar gratis riktas mot producenterna eftersom det är de som kan reglera och har incitament att förebygga att avfall uppstår. Med producent avses i det här fallet den aktör som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenten eller andra typer av användare, som dessa ska frakta varor i. Det handlar framförallt om olika typer av försäljningsställen som butiker, restauranger torghandel etc., men det inkluderar även andra verksamheter som t.ex. bibliotek och mässutställare. Även om kravet riktas mot aktörer som tillhandahåller

plastbärkassar så är det användarna som kommer att få betala priset för plastbärkassarna. Ett höjt pris på plastbärkassar förväntas därmed ge en tydlig signal till användaren att ändra sitt beteende så att förbrukningen av plastbärkassar minskar. Erfarenheter både från Sverige och andra länder visar att en prissignal är ett effektivt sätt att styra efterfrågan och därmed mot förbrukning om 40 plastbärkassar per person och år.

De konsumenter som upplever att kostnaden för att ändra sitt beteende är lägre än det uppsatta priset kommer att göra så, men de som upplever ett högre pris kommer inte att ändra sitt beteende utan fortsätta förbruka plastbärkassar. Därmed ändrar de konsumenter med lägst kostnad för en beteendeförändring sitt beteende först och det uppsatta målet kan nås till lägsta möjliga kostnad.

5.1.4 Vilket lägsta pris krävs?

Problemet är att det är mycket svårt, eller till och med omöjligt, att fastställa det pris som ger de beteendeförändringar som krävs för att nå det uppsatta målet för tunna plastbärkassar. För att det ska vara möjligt att fastställa ett pris som med någorlunda säkerhet når en högsta förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per år till 2025 måste information om åtgärds-kostnader, dvs. konsumenternas upplevda kostnad för att minska förbrukningen genom att ta med egna bärkassar eller väskor eller konsumenternas beteende och anpassningsbenägenhet vid olika prisförändringar finnas tillgängligt. Någon sådan information finns inte baserad på svenska förutsättningar. Styrmedel som bygger på prisstyrning påverkas också av den allmänna ekonomiska utvecklingen, även detta påverkar möjligheten att sätta ”rätt pris”. Av dessa skäl är det sannolikt att priset för plastbärkassar kan behöva justeras i framtiden för att styra mot önskad förbrukning.

I dagligvaruhandeln kostar tunna plastbärkassar redan idag upp till 2 kr. Under antagandet att förbrukningen av tunna plastbärkassar idag ligger på minst 80 stycken per person och år innebär det att förbrukningen ska minska med minst 50 procent för att målet ska nås till 2025. För att nå det kvantifierade målet krävs därmed ett lägsta pris på betydligt mer än 2 kr. Systembolagets prishöjning på 50 öre innebär att förbrukningen minskade med 0,8 procent samtidigt som omsättningen ökade. Systembolagets kunder kan antas vara relativt prisokänsliga eftersom de redan är vana att betala för kassarna. Vår bedömning är att kundens vilja att ta med egna bärkassar eller viljan att stoppa ned varorna i redan befintliga bärkassar är lägre jämfört med när man handlar i andra butiker. Ett större underlag med uppgifter om förändringar i förbrukningar vid justeringar i pris skulle behövas från flera olika butiker för att kunna räkna fram en priselasticitet för bärkassar som kan användas i andra sammanhang.

Även om Systembolagets kunder kan antas vara relativt prisokänsliga ger utfallet dock en tydlig indikation om att en betydande prishöjning krävs för att åstadkomma en större beteendeförändring.

Naturvårdsverkets förslag är att ett lägsta pris på 5 kr sätts för plastbärkassar oavsett tjocklek. Ändringsdirektivet om en minskad förbrukning av plastbärkassar kan uppfyllas genom ett lägre pris³⁶, men att nå målet på högst 40 tunna plastbärkassar per person och år förväntas enligt resonemanget ovan kräva ett relativt högt pris för att uppnå en varaktig effekt. Genom att differentiera priset beroende på vilken miljöpåverkan olika plastbärkassar har hade det varit möjligt att styra mot mer miljövänliga plastbärkassar. Som framkom i avsnitt 2.4 ser Naturvårdsverket dock inte att detta är möjligt i dagsläget. Det är därför upp till respektive aktör som tillhandahåller plastbärkassar att differentiera priset för olika typer eller storlekar av plastbärkassar, om de så önskar.

Ett antal år efter att kravet på ett lägsta pris på plastbärkassar har införts bör en utvärdering göras för att se vilken effekt styrmedlet i kombination med information har haft. Det blir då tydligt hur förbrukningen har utvecklats i förhållande till målet och en sådan utvärdering kan ge svar på om nivån på lägsta priset bör justeras.

Naturvårdsverkets förslag, att ett krav på att ett lägsta pris om 5 kr införs för plastbärkassar, innebär att plastbärkassar blir, eller fortsätter att vara, en betydande inkomstkälla för de aktörer som tillhandahåller dem. Ett sätt att undvika detta hade varit att istället införa en skatt eller en avgift på plastbärkassar. En skatt fick inte Naturvårdsverket föreslå enligt regeringsuppdraget. En avgift som belastar kunden med en tillhörande fond bedöms vara alltför svåradministrerat och därmed kostsamt att införa jämfört med aktuellt förslag. Naturvårdsverket ser inte någon möjlighet att styra vad intäkten från försäljning av plastbärkassar ska gå till men uppmuntrar starkt att intäkten används till informationskampanjer, utvecklingen av miljövänligare bärkassar, andra åtgärder kopplade till minskad nedskräpning och/eller ökad resurshushållning, eller att aktörerna följer Indiskas exempel och skänker pengarna till organisationer som arbetar med miljöfrågor.

5.2 Vad krävs för att uppfylla direktivet och införa krav på ett lägsta pris?

Naturvårdsverket bedömer att de åtgärder som krävs i enlighet med ändringsdirektivet inkorporeras i förpackningsförordningen. Naturvårdsverket ser en fördel med att behålla relevanta regler och krav på producenterna i en och samma förordning och det finns klara kopplingar med det redan definierade producentansvaret. Eftersom tillhandahållandet av plastbärkassar oftast är kopplat till försäljning av varor bedöms det lämpligt att införa krav på lägsta pris i befintlig förordning.

För att säkerställa att Sverige uppfyller direktivet och uppnår en varaktig minskning av förbrukningen av plastbärkassar bedömer Naturvårdsverket att det är lämpligt att krav ställs på producenterna. Detta bör göras genom ändringar i

³⁶ Kravet är endast att plastbärkassar inte tillhandahålls kostnadsfritt.

miljöbalken och genom att regeringen ges bemyndigande att ställa krav på producenter i befintlig förpackningsförordning.

Enligt de uppgifter som redogörs för i avsnitt 3.2. ovan är sannolikheten liten för att Sverige kommer att uppfylla ändringsdirektivets mål om högsta årliga förbrukning av tunna plastbärkassar till år 2019. För att nå målet som är satt till 2025 krävs troligtvis en minskning med mer än 50 procent av dagens förbrukning. Därför anser Naturvårdsverket att det är viktigt att utöver krav på att inte tillhandahålla plastbärkassar kostnadsfritt, även införa ändringsdirektivets fastställda mål om högsta förbrukningsnivå av plastbärkassar i befintlig förpackningsförordning.

5.3 Informationskampanj

Ändringsdirektivet lyfter vikten av information till konsumenter eftersom detta har en avgörande betydelse för att uppnå mål om minskad förbrukning av plastbärkassar. Vidare skriver man om nödvändigheten av att korrigera den rådande uppfattningen om att plast är ett ofarligt och billigt material. Åtminstone under det första året efter den 27 november 2016 ska medlemsstaterna och kommissionen aktivt främja informationsinsatser om negativa miljöeffekter som uppstår som en följd av överdriven konsumtion av plastbärkassar.

Naturvårdsverket bedömer att informationsinsatser är viktiga dels för att stärka effekten av ett lägsta pris på plastbärkassar med syfte att nå de uppsatta målen, dels för att stärka acceptansen hos kunden för infört nytt eller höjt pris.

För att motivera kunderna att förändra sitt beteende behöver de få kunskap om de negativa miljökonsekvenserna av att använda för många plastbärkassar. Det gäller både nedskräpningsproblematiken och resursförbrukningen. Informationen måste kunna visa att det finns alternativa bärkassar som är bättre för miljön. Väl planerade informationskampanjer av avsändare som har stor kunskap om beteendeförändring bör underlätta införandet av Naturvårdsverkets förslag om krav på ett lägsta pris på 5 kr per plastbärkasse. För att underlätta införandet är det viktigt att denna information ges i god tid innan åtgärderna införs.

Om inte miljönyttan av minskad förbrukning görs tydlig kan faktumet att ett infört lägsta pris som ökar intäkterna till handeln upplevas negativt av konsumenter. Därför sammanfaller Naturvårdsverkets och handelns intresse av väl genomförda informationskampanjer. Helst bör dessa komma före eller i vart fall i samband med att förslaget om lägsta pris träder i kraft. Naturvårdsverket vill understryka vikten av samarbete mellan myndigheter, branscher och intresseorganisationer för att informationskampanjer ska få effekt. Informationskampanjer riktade till allmänheten har mycket att vinna på att de inte enbart ägs och drivs av myndigheter. Av strategiska skäl är det bra att avsändarna utgörs av flera olika organisationer som visar sitt gemensamma engagemang och arbete. Det ökar chansen att målgruppen, allmänheten, får förtroende för avsändaren.

Naturvårdsverket rekommenderar att delar av intäkterna från kravet på ett lägsta pris för plastbärkassar bör användas för informationsinsatser. Svensk

Dagligvaruhandel har i en frivillig överenskommelse, som Svensk Handel stödjer, uttryckt att man aktivt avser att styra mot en minskad förbrukning av plastbärkassar och delta i informationskampanjer. Naturvårdsverket uppmanar andra branschorganisationer att utforma liknande initiativ och finansiering av detta bör kunna tas från de ökade intäkter som ett lägsta pris väntas generera.

Utöver initiativ krävs en sammanhållande insats från myndigheter eller annan central organisation. En lämplig aktör för ett uppdrag att samordna informationsinsatser i samband med att kravet på ett lägsta pris införs är stiftelsen Håll Sverige Rent, som redan i dag driver en rad kampanjer och projekt för minskad nedskräpning. Stiftelsen grundades 1983 av Naturvårdsverket och Returpack och finansieras idag av via statliga myndigheter, kommuner och näringslivet framförallt genom sökta medel och via projekt. Håll Sverige Rents verksamhet har de senaste åren utvecklats mot att ge stöd till myndigheter i deras arbete med att uppfylla satta mål i samband med nedskräpningen. Enligt organisationens stadgar ska nedskräpning i första hand motverkas med hjälp av informations- och kampanjverksamhet för att driva olika aktörer att verka för stiftelsens ändamål. Håll Sverige Rent ställer sig positiva till att ta på sig rollen som samordnare för de informationsinsatser som krävs. Enligt deras preliminära bedömning skulle kostnaden för en allmän informationskampanj om minskad användning av plastbärkassar skulle uppgå till ca 800 000-900 000 kr.

De myndigheter som bör komma i fråga för att ta del i en sammanhållande informationsinsats är bland annat Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Trafikverket och kommunerna. Naturvårdsverket berörs av frågan som central förvaltningsmyndighet för kretslopp och avfall. Naturvårdsverket vägleder om producentansvaret för förpackningar och ansvarar för vägledning för kommunernas arbete mot nedskräpning. Havs- och vattenmyndigheten har ansvar för marin nedskräpning, medan Trafikverket ansvarar för renhållningen inom vägområdet och även på rastplatser som ligger inom vägområdet. Kommunerna har olika ansvar som kopplar till frågan. De har exempelvis renhållningsansvaret på allmänna platser och ansvarar för tillsyn över avfallshanteringen i kommunen.

5.4 Uppföljning

I uppdraget ingår att ta fram förslag på hur mål och förbrukningen av plastbärkassar kan följas upp. I den aktuella ändringen i förpackningsdirektivet har EU-KOM uppgiften att anta en genomförandeakt med en metod för hur den årliga konsumtionen av tunna plastbärkassar ska beräknas, med en anpassning av formuläret för rapportering om förpackningar. Direktivet beställer detta till senast 27 maj 2016. Vid tiden för redovisning av uppdraget har det dock inte gått att få information om vilka uppgifter som kommer att krävas för rapporteringen till EU.

I den varustatistik som finns tillgänglig idag hos SCB redovisas industrins produktion samt import och export i kvantitet (ton) och/eller i värde (Sek), för olika varukoder. Producenter i form av tillverkare och importörer är skyldiga att redovisa dessa uppgifter till SCB. Statistiken för plastbärkassar redovisas i en varukod³⁷, där alla typer av plastpåsar, plastsäckar etc. ingår. De uppgifter som finns tillgängliga idag ger alltså en uppfattning om kvantiteten plastmaterial som går till plastkassar/påsar/säckar men ingenting om antalet bärkassar, och inte heller uppdelat på olika tjocklekskategorier eller användningsområden.

För att följa utvecklingen behövs uppgifter om antalet plastbärkassar som förbrukas. Som ett minimum behövs statistik för de tunna plastbärkassarna, men för en mer konsekvent uppföljning även uppgifter om antal plastkassar uppdelat på tjocklek och eventuellt även användningsområde (om de används för att transportera/bära varor eller av hygienskal). Detta då även andra plastkassar kan komma att omfattas av mål och åtgärder. Samlar man in uppgifter om antal plastbärkassar uppdelat på tjocklek medföra detta att även de mycket tunna bärkassar som av krävs av hygienskal eller som primär förpackning av livsmedel kommer att inkluderas i statistiken trots att Naturvårdsverket föreslår att dessa inte ska inkluderas i begreppet plastbärkasse. Vi är medvetna om denna problematik, men ser ingen möjlighet att göra skillnad på de olika kassarna vid rapporteringen.

Idag saknas krav på producenter att lämna sådana uppgifter. De som har möjlighet att redovisa sådana data är dels tillverkare och importörer av plastbärkassar, dels detaljhandeln där kassarna används. Det mest rationella alternativet är att rikta kravet mot tillverkare och importörer av plastbärkassar snarare än detaljhandeln, eftersom antalet aktörer där är många fler.

Idag finns krav på tillverkare och importörer av förpackningar³⁸ (dit plastbärkassar räknas) att en gång per år lämna in uppgifter till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar av olika materialslag som tillverkats i Sverige eller importerats till Sverige. Statistik för uppföljning av plastbärkassar kan lämpligen samlas in genom ett utökat rapporteringskrav³⁹ på dem som tillverkar och importerar plastbärkassar till att även lämna uppgifter om antal sålda plastbärkassar inom Sverige till Naturvårdsverket. Insamlingen av dessa uppgifter skulle då kunna göras i samband med den årliga insamlingen av förpackningsstatistik som görs av SMED⁴⁰ på uppdrag av Naturvårdsverket.

³⁷ Varukod (KN-nummer) 39232100 – Säckar, bärkassar och påsar, inkl. strutar, av polymerer av eten.

³⁸ Förordningen om producentansvar för förpackningar, SFS 2014:1073.

³⁹ Genom ändringar i Miljöbalken lydelse 15 kap. 7 § miljöbalken samt i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar.

⁴⁰ SMED står för Svenska MiljöEmissionsData, och är namnet på det konsortium inom vilket de fyra organisationerna IVL Svenska Miljöinstitutet AB, SCB (Statistiska centralbyrån), SLU (Sveriges lantbruksuniversitet), och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) samarbetar.

5.5 Tillsyn

Utöver införande av redovisade krav behöver det även finnas en fungerande tillsyn. Bestämmelser om tillsyn finns idag i 62 § förpackningsförordningen, 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen.⁴¹

Av 26 kap. 3 § miljöbalken framgår att kommunerna utövar tillsynen inom kommunen över miljö- och hälsoskyddet enligt 9 kap. miljöbalken samt över avfallshanteringen enligt 15 kap. miljöbalken. Kommunernas tillsyn enligt 15 kap. miljöbalken gäller endast avfallshandling. Tillsyn över föreslagna krav på producenterna faller utanför ansvaret eftersom det inte är fråga om avfallshandling. Naturvårdsverket har ansvar för tillsynen i fråga om förpackningsförordningen, med undantag för frågor om hur handeringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven.

Bedömningen av vilken myndighet som är bäst lämpad att vara tillsynsmyndighet är beroende av vilka ändringar som görs i förpackningsförordningen. Förpackningsförordningen har under senare tid varit föremål för flera olika utredningar. Det har ännu inte framkommit vilka eventuella författningsändringar de olika utredningarna kommer att medföra.

Enligt uppdragsbeskrivningen till en tillsatt utredning⁴² ska kommunerna få ansvaret för den fysiska insamlingen av förpackningsavfall från hushållen. Utredningen ska även lämna förslag på hur det insamlade avfallet ska överlämnas till producenterna och hur producenterna ska ersätta kommunerna för insamlingen. Utredningen ska vara slutförd den 31 mars 2016.

Naturvårdsverket fick den 28 augusti 2014 ett uppdrag om genomförandet av systemen med producentansvar, bl.a. för förpackningar. Inom ramen för uppdraget har Naturvårdsverket utrett och lämnat förslag på hur ett avgiftssystem för tillsyn i fråga om förpackningsförordningen samt hur tillämpningsområdet för förordningen bör utformas. I delredovisningen den 13 maj 2015 angående avgiftssystem framhöll Naturvårdsverket att systemet ska baseras på att förorenaren ska betala. I den slutredovisning som Naturvårdsverket gjorde 28 januari 2016 föreslogs att definitionerna av producentbegreppet skulle ändras i förpackningsförordningen. Det fanns vid redovisningen av regeringsuppdraget om genomförandet av system med producentansvar inte möjlighet att väga in frågan om plastbärkassar.

Mot bakgrund av den osäkerhet som råder beträffande vilka ändringar som kommer att genomföras i förpackningsförordningen bedömer Naturvårdsverket att det för närvarande är svårt att bedöma vilken myndighet som bör ansvara för den operativa tillsynen beträffande uttagande av lägsta pris på plastbärkassar. Ytterligare utredning i denna del är därför nödvändig.

⁴¹ Miljötillsynsförordningen 2011:13.

⁴² Uppdrag om förändring av ansvar för insamlingen av förpackningsavfall och returpapper från hushållen, promemoria 2015-06-24.

5.6 EU-rättens ramar – kan producentansvaret utökas?

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, innehåller en grundläggande EU-rättslig princip om förbud mot kvantitativa import- och exportrestriktioner och andra åtgärder som kan ha motsvarande verkan för handeln.

Genom ändringsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att inom sitt territorium uppnå en varaktig minskning av förbrukningen av tunna plastbärkassar. Genom direktivet öppnas även möjligheten för att inkludera andra plastbärkassar än tunna plastbärkassar i åtgärderna.

Ändringsdirektivet ställer krav beträffande årlig förbrukningsnivå om att senast den 31 december 2019 ska medlemsstaterna inte överskrida en förbrukning av 90 tunna plastbärkassar per person, respektive 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025.

För att säkerställa att dessa mål uppnås anser Naturvårdsverket att producentansvaret ska utvidgas med krav på redovisning av försäljning av plastbärkassar samt att plastbärkassar inte får tillhandahållas kostnadsfritt utan ska ges ut till minst ett lägsta pris. Detta innebär en utökning av producentansvaret. Direktivet är ett minimidirektiv vilket innebär att enskilda medlemsstater kan ha mer långtgående krav i förhållande till direktivet så länge det inte strider mot övriga EU-rättsliga bestämmelser, t.ex. bestämmelser om handelshinder.

5.7 Förslag på författningstext

Naturvårdsverket har i enlighet med regeringsuppdraget formulerat de författningsförslag som skulle krävas för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar i svensk rätt. Det är för att säkerställa att erforderliga åtgärder utförs och reglera tillsynen. Förändringar i miljöbalken föreslås liksom ändringar och justeringar i befintlig förordning om producentansvar för förpackningar (2014:1073).

5.7.1 Förslag till ändring i miljöbalken

Förslag till ny lydelse i 15 kap 4 a § samt ändrad lydelse 15 kap. 7 § miljöbalken.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>4 a § Med plastbärkassar avses bärkassar, med eller utan handtag, av plast som yrkesmässigt tillhandahålls av producent till användare för varor.</i> <i>Med plastbärkassar avses inte sådana plastbärkassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel</i>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<i>som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn.</i>
<p>7 § För att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheter för producenterna att</p> <ol style="list-style-type: none"> märka en vara eller en förpackning, lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden och se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet. <p>Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar endast meddelas om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Lag (2003:1187).</p>	<p>7 § För att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldigheter för producenterna att</p> <ol style="list-style-type: none"> märka en vara eller en förpackning, lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden, se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet, <i>ta ut ett lägsta pris för plastbärkassar, och</i> <i>rapportera försäljning av plastbärkassar.</i> <p>Föreskrifter enligt första stycket 3 får i fråga om andra varor än förpackningar endast meddelas om föreskrifterna behövs till följd av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Lag (2003:1187).</p>

5.7.2 Förslag till ändringar i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>1 § Syftet med denna förordning är att</p> <ol style="list-style-type: none"> förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå, producenter ska ta ansvar för förpackningar när de blir 	<p>1 § Syftet med denna förordning är att</p> <ol style="list-style-type: none"> förpackningar ska framställas på ett sådant sätt att deras volym och vikt begränsas till den nivå som krävs för att upprätthålla en god säkerhets- och hygiennivå, producenter ska ta ansvar för förpackningar när de blir

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
<p>avfall, 3. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, och 4. nå förordningens mål för materialutnyttjande.</p>	<p>avfall, 3. förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, 4. nå förordningens mål för materialutnyttjande, och <i>5. främja en varaktig minskning av förbrukningen av plastbärkassar.</i></p>
<p>2 § Denna förordning är meddelad med stöd av - 15 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 37 §, - 15 kap. 7 § miljöbalken i fråga om 34-36, 51 och 52 §§, - 15 kap. 7 a § miljöbalken i fråga om 37-42, 47, 48, 50, 53-54, 60 och 61 §§, - 15 kap. 9 § miljöbalken i fråga om 55-58 §§, - 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 63 §, och - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.</p>	<p>2 § Denna förordning är meddelad med stöd av - 15 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 37 §, - 15 kap. 7 § miljöbalken i fråga om 34-36, 37 a, 51, 52 och 59 a §§, - 15 kap. 7 a § miljöbalken i fråga om 37-42, 47, 48, 50, 53-54, 60 och 61 §§, - 15 kap. 9 § miljöbalken i fråga om 55-58 §§, - 8 kap. 11 § regeringsformen i fråga om 63 §, och - 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om övriga bestämmelser.</p> <p><i>5 a § Plastbärkassar har i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. 4 a § miljöbalken.</i></p> <p><i>5 b § I denna förordning avses med tunna plastbärkassar: plastbärkassar med en vägg tjocklek under 50 mikrometer och, tjocka plastbärkassar: plastbärkassar med en vägg tjocklek om 50 mikrometer och däröver.</i></p> <p><i>17 a § I fråga om tunna plastbärkassar är målet att den årliga förbrukningsnivån inte ska överskrida 90 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar senast den 31 december 2025.</i></p> <p><i>17 b § I fråga om tjocka plastbärkassar är målet att förbrukningen ska minska.</i></p> <p><i>37 a § De producenter som i sin</i></p>

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p><i>verksamhet tillhandahåller plastbärkassar ska ta ut ett lägsta pris om 5 kr inklusive mervärdesskatt för varje plastbärkasse.</i></p> <p><i>Denna skyldighet gäller inte de producenter som tillhandahåller plastbärkassar på distans.</i></p> <p><i>59 a § De producenter som tillverkar eller till Sverige för in plastbärkassar ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om, under föregående kalenderår, antal sålda</i></p> <p><i>a) tunna plastbärkassar</i> <i>b) tjocka plastbärkassar</i></p>
	<p><i>2016:xxxx</i></p> <p><i>1. Denna förordning träder ikraft den xx 2016.</i></p> <p><i>2. Bestämmelsen i 59 a § tillämpas första gången för plastbärkassar som sålts under kalenderåret 2017.</i></p>

5.7.3 Förslag till författningskommentar

15 kap. 4 a §

I den nya 15 kap. 4 a § miljöbalken definieras plastbärkassar. Den nya definitionen införs för att kunna följa kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. Definitionen av plastbärkassar baseras på definitionen i detta direktiv men skiljer sig på vissa punkter. För att inkludera alla användare av plastbärkassar införs inte krav på att plastbärkassarna ska tillhandahållas *konsumenter på försäljningsställen*. Det finns anledning att även andra än konsumenter ska betala för plastbärkassar som används för att frakta varor från ställen där dessa tillhandahålls.

Varor kan tillhandahållas utan kostnad. Definitionen begränsas därför inte till *försäljningsstället*. Direktivets syften uppnås med den bredare definitionen så som den föreslås i 15 kap. 4 a § miljöbalken.⁴³

Med plastbärkassar inkluderas alla plastbärkassar. Från definitionen undantas mycket tunna plastbärkassar som behövs av hygienskäl eller tillhandahålls som primära förpackningar av livsmedel som säljs i lösvikt när detta förhindrar matsvinn. Dessa mycket tunna plastbärkassar tillhandhålls ofta inne i dagligvarubutiker och det primära syftet är inte att bära hem varor i dem.

15 kap. 7 §

Bestämmelserna innebär en utvidgning av föreskriftsrätten. Med tilläggen ges bemyndigande för att reglera möjligheten att införa krav på producenterna att plastbärkassar inte ges ut kostnadsfritt utan att ett lägsta pris tas för plastbärkassar när användare ska frakta varor. Bestämmelsen innebär även en utvidgning av föreskriftsrätten för att reglera krav på att importörer och tillverkare ska rapportera försäljning av plastbärkassar.

5.7.4 Analys av författningsändringar

Ändringar i miljöbalken

Av avfallsdirektivet framgår den avfallshierarki som ska gälla som prioriteringsordning för lagstiftning och politik som rör förebyggande och hantering av avfall. Medlemsstaterna ska arbeta för att komma så högt upp i avfallshierarkin som möjligt. Sverige har visat på vikten av detta genom att föreslå att avfallshierarkin tas in i miljöbalken så att det tydligt ska framgå av balkens allmänna hänsynsregler att alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till att förebygga och återvinna avfall.

Avfallsförebyggande åtgärder är inte avfallshantering, varför befintliga bemyndiganden i 15 kap. miljöbalken inte är tillräckliga för att kunna ställa krav på förebyggande åtgärder såsom krav för att minska nedskräpning. Som en följd av ändringsdirektivet behövs tilläggsbemyndiganden i 15 kap. Enligt 7 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för att främja en minskad uppkomst av avfall. Möjligheterna att meddela föreskrifter om förebyggande åtgärder på nationell nivå är dock begränsad till att:

- märka en vara eller en förpackning,
- lämna uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad, återvinningsgrad eller andra förhållanden och

⁴³ I fall nuvarande 15 kap. miljöbalken upphävs och ersätts med ett nytt 15 kap. i enlighet med den lagrådsremiss som lämnades den 11 februari 2016 och som föreslås träda i kraft den 1 juli 2016 bör definitionen av plastbärkassar lämpligen placeras under den föreslagna rubriken *Ordförklaringar*.

- se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet.

Krav i fråga om förpackningar behöver inte enbart inriktas på avfallsledet. Det finns idag inget bemyndigande och således ingen möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om skyldigheter för producenter att, för att främja en minskad uppkomst av avfall eller en hälso- och miljömässigt godtagbar hantering av avfall, införa saluföringsrestriktioner av förpackningar och således inte heller krav på att plastbärkassar inte får ges ut kostnadsfritt eller att producenter måste ta ut en kostnad för plastbärkassar. Primärt brukar en ekonomisk ersättning utgå för en prestation eller vara. Bestämmelserna innebär inget ingrepp i den enskildas personliga eller ekonomiska förhållande. Användarna av plastbärkassar har en möjlighet att själva välja att ta med en egen eller köpa en ny bärkasse för att frakta hem varorna. En lägsta kostnad på de aktuella plastbärkassarna bör föreskrivas av regeringen och det är viktigt att det finns möjlighet att höja beloppet om det skulle visa sig behövas. Det är därför mest ändamålsenligt att ett lägsta pris föreskrivs i förordning och inte i lag.

För att kunna ställa krav på förebyggande åtgärder beträffande användningen av plastbärkassar bedömer vi att det krävs ändringar i miljöbalken som ger bemyndiganden för regeringen att ställa krav i förpackningsförordningen. Regeringen får genom verkställighetsföreskrifter komplettera lagen så länge det inte innebär något väsentligt nytt åtagande för enskilda eller ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.

Ändringar i förpackningsförordningen

Enligt föreslagna bemyndiganden i 15 kap. 7 § p 4-5 miljöbalken ska regeringen kunna ställa krav på att producenterna främjar en minskad uppkomst av avfall. Syftet med de föreslagna förordningsändringarna grundar sig i ett antagande i ändringsdirektivet *att främja varaktiga minskningar av genomsnittsförbrukningen av tunna plastbärkassar, nedskräpning och ineffektivt utnyttjande av resurser*. För att det även ska framgå att det ställs krav på åtgärder som främjar en minskad uppkomst av avfall bör detta inkluderas i förordningens syfte.

Föreslagna definitioner motsvarar i huvudsak definitionerna i ändringsdirektivet. Utöver detta definieras även *tjocka* plastbärkassar. Genom direktivet ges stöd och möjlighet att inkludera andra plastbärkassar än tunna plastbärkassar och genomföra de åtgärder som medlemsstaten anser nödvändiga. Med hänsyn till syftet med ändringsdirektivet finns det anledning att låta de krav som ställs på producenterna om att plastbärkassar inte ska få tillhandahållas kostnadsfritt ska omfatta alla plastbärkassar. För att uppnå effekt med detta krav ska producenterna ta ut ett lägsta pris för varje kasse.

Målet i ändringsdirektivet är att den årliga förbrukningsnivån inte ska överskrida 90 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2019 respektive 40 tunna plastbärkassar senast den 31 december 2025. Av befintlig statistik framgår att den årliga förbrukningen av tunna plastbärkassar med en väggtjocklek mellan 15 och 50 mikrometer idag är cirka 80 per person. Det finns ingen befintlig statistik om de tunna plastbärkassar som har en väggtjocklek under 15 mikrometer. Målet

om 90 tunna plastbärkassar behöver införas i förpackningsdirektivet. Ett skäl är att det råder viss osäkerhet om Sverige faktiskt uppnår målet. Även målet om årlig förbrukningsnivå om 40 tunna plastbärkassar per person senast den 31 december 2025 bör tas in i förordningen.

I ändringsdirektivet finns inget mål för att minska förbrukningen av *tjocka* plastbärkassar. Eftersom det ännu inte finns någon tillförlitlig statistik över förbrukningen av dessa ska målet för dessa vara att användningen av dem ska minska. Behov av att införa mer specifika mål bör övervägas längre fram.

En ny bestämmelse införs med krav om att producenter som tillhandahåller plastbärkassar vid försäljning, eller då de erbjuder varor på annat sätt, ska ta ut en kostnad för dessa. Bestämmelsen omfattar plastbärkassar som behövs för att användaren ska ta med varor från inköpsstället. Bemyndigande för detta finns efter lagändring i 15 kap. 7 § miljöbalken. Endast de producenter som tillhandahåller plastbärkassar till användare som behöver kassarna för att frakta varor ska omfattas av kravet. Distanshandeln undantas från kravet.

En ny bestämmelse införs med krav på att producenter ska rapportera in de plastbärkassar som säljs på den svenska marknaden till Naturvårdsverket. För att kunna följa upp förbrukningen av plastbärkassar och kontrollera om målen i nya 17 a och b §§ nås behövs statistik. Statistiken ges lämpligast in av de producenter som är tillverkare och importörer av plastbärkassar. Naturvårdsverket har övervägt lämpligheten i att de producenter som tillhandahåller plastbärkassar till slutanvändare ska rapportera in försäljningssiffrorna. Det skulle dock innebära att ett mycket stort antal aktörer omfattas av kravet, vilket i sin tur innebär en större risk för felaktig rapportering. Det skulle även innebära mer administrativt arbete som inte kan anses försvarbar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Alla plastbärkassar ska inkluderas, förutom de mycket tunna som behövs av hygiensynpunkt och för att förhindra matsvinn, dels för att alla slags plastbärkassar riskerar att bidra till ökad nedskräpning, dels för att inte riskera en suboptimering av tjockare eller mycket tunna plastbärkassar när krav införs på uttag av lägsta pris för tunna plastbärkassar.

Eftersom det inte krävs några större omställningar för producenterna är det rimligt att bestämmelserna om krav på att tillhandahålla plastbärkassar till ett lägsta pris börjar gälla det datum då förordningen träder ikraft. Tillsynsmyndigheterna bör dock ges tillräcklig tid att planera sin verksamhet så att en erforderlig tillsyn kan utföras vid ikraftträdandet.

Bestämmelsen om inrapportering av försäljning av plastbärkassar bör ske per kalenderår. Förutsatt att förordningsändringarna träder ikraft under 2016 bör inrapportering ske första gången senast den 31 mars 2018 och omfatta de plastbärkassar som sålts under kalenderåret 2017.

Naturvårdsverket ansvarar idag för tillsynen i fråga om förpackningsförordningen med undantag för frågor om hur hanteringen av sådant avfall som omfattas av förordningen lokalt uppfyller kraven i förordningen. Tillsynen av rapportering av försäljning av plastbärkassar bör ligga på Naturvårdsverket.

6 Konsekvensutredning

Enligt uppdragsbeskrivningen genomförs här en analys av förslagets konsekvenser, enligt de krav på konsekvensutredning som finns i förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Utöver detta har en översiktlig analys av påverkan på handeln med andra länder gjorts. Naturvårdsverkets förslag om information innehåller inga detaljerade förslag och har därför inte inkluderats i konsekvensutredningen.

6.1 Förslag

Enligt uppdraget från regeringen är målet att styra mot en högsta förbrukning på 40 tunna plastbärkassar⁴⁴ per person och år till 2025.

I kapitel 4 identifieras och beskrivs översiktligt olika tänkbara styrmedelsalternativ för att nå det uppsatta målet. Ett förbud mot plastbärkassar bedöms inte vara ett kostnadseffektivt sätt att nå målet. Information är ett viktigt styrmedel som påverkar beteenden men enbart informationsinsatser bedöms inte vara tillräckligt för att nå det uppsatta målet. De är däremot ett viktigt komplement för att öka acceptansen för valda styrmedel och ge en bättre styreffekt. För att på lång sikt styra mot en minskad förbrukning av plastbärkassar bedömer Naturvårdsverket att det behövs en prissignal till konsumenterna.

Ett alternativ till traditionella styrmedel är en frivillig överenskommelse med företag som tillhandahåller plastbärkassar. Svensk dagligvaruhandel och dess medlemmar har beslutat om en frivillig överenskommelse, som även Svensk Handel stödjer, för att minska förbrukningen av plastbärkassar. Branschens deltagande och engagemang är ett bra komplement till de lagförslag som Naturvårdsverket föreslår men bedöms inte vara tillräckligt för att uppfylla direktivet. Dels är det inte tillräckligt för att Sverige ska kunna visa att man implementerat direktivet i svensk lagstiftning, dels inkluderar organisationens medlemmar inte alla aktörer som delar ut tunna eller andra plastbärkassar.

För att uppfylla direktivet och nå de uppsatta målen föreslår Naturvårdsverket att ett krav på ett lägsta pris på plastbärkassar⁴⁵ införs. Naturvårdsverket föreslår att priset ska vara 5 kr per plastbärkasse. Plastbärkassar är enligt förpackningsdirektivet att betrakta som en förpackning. Krav på producenterna för utformning av förpackningar och för hantering av förpackningsavfall finns i förpackningsförordningen. Naturvårdsverkets förslag innebär att de nya kraven på plastbärkassar ska uppfyllas genom ett utökat producentansvar. Naturvårdsverket

⁴⁴ Tunna plastbärkassar är de med en vägg tjocklek under 50 mikrometer.

⁴⁵ Mycket tunna plastbärkassar som behövs av hygienskäl eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn föreslås inte ingå i kravet, inte heller de plastförpackningar som varor och produkter kan förpackas i vid distanshandel.

anser att detta bäst görs genom ändringar i förpackningsförordningen. Naturvårdsverkets förslag innebär ingen förändring av nuvarande producentansvar men en utvidgning av det. De föreslagna kraven kommer inte att gälla alla producenter såsom producentdefinitionen idag är utformad. Kravet på att tillhandahålla plastbärkassar mot ett lägsta pris ska gälla de producenter som tillhandahåller plastbärkassar som används för att frakta hem varor i.

Målet i ändringsdirektivet är satt specifikt för tunna plastbärkassar. För att undvika att förbrukningen styrs från tunna till tjockare⁴⁶ plastbärkassar föreslår Naturvårdsverket, med stöd av direktivet, att samtliga plastbärkassar omfattas av kravet på att tillhandahållas mot ett lägsta pris. Vårt förslag innebär en styrning mot att även förbrukningen av tjocka plastbärkassar ska minska, även om minskningen inte kvantifieras. Genom förordningsändringen omfattas samtliga aktörer som yrkesmässigt delar ut plastbärkassar.

Vidare föreslår Naturvårdsverket att de producenter som tillverkar eller till Sverige för in plastbärkassar årligen ska rapportera försäljningen av tunna och tjocka plastbärkassar inom Sverige. Naturvårdsverket anser att det är viktigt att det finns en fungerande tillsyn över föreslagna krav.

6.2 Överensstämmelse med EU:s regelverk

Föreslagna ändringar görs för att kunna uppnå syftet och genomföra kraven enligt förpackningsdirektivet och ändringsdirektivet. Förpackningsdirektivet syftar till att förebygga eller minska den inverkan som förpackningar och förpackningsavfall har på miljön. Genom ändringsdirektivet införs bestämmelser om förbrukning av tunna plastbärkassar. Det tydliggörs att förebyggande kommer först enligt avfallshierarkin. Direktiven är bindande för Sverige med avseende på det resultat som ska uppnås. Genom införande av de nu föreslagna åtgärderna bedömer Naturvårdsverket att de syften och mål som uppställs i direktivet kan uppnås och genom lagstiftningsåtgärder säkerställa att de effektueras. Direktiven är minimidirektiv vilket innebär att enskilda medlemsstater kan ha längre gående krav så länge det inte strider mot övriga EU-rättsliga bestämmelser, såsom bestämmelser om handelshinder. Naturvårdsverket bedömer att genom föreslagna författningsändringar och krav på producenterna överensstämmer regleringen med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

⁴⁶ Tjocka plastbärkassar har en väggtjocklek på minst 50 mikrometer.

6.3 Myndigheternas bemyndiganden och beslutanderätt

För att möjliggöra och uppnå syftet i förpackningsdirektivet och ändringsdirektivet och kunna ställa krav på minskad plastbärkassanvändningen föreslås nya krav på bl.a. producenterna och tillsynsmyndigheterna. Detta möjliggörs genom ändringar i miljöbalken och innebär bl.a. bemyndiganden för regeringen att ställa krav i förpackningsförordningen. Nya bemyndiganden ges enligt 15 kap. 7 §.

6.4 Konsekvenser

Naturvårdsverkets förslag har direkta och indirekta konsekvenser för en mängd olika aktörer: de som tillhandahåller plastbärkassar, användare av plastbärkassar för att frakta varor, tillverkare av plastbärkassar samt Naturvårdsverket beträffande inrapportering av försäljning av plastbärkassar. Indirekt berörs även producenter av andra typer av bärkassar som kan fungera som substitut till plastbärkassar.

6.4.1 Användare

Avsikten med förslaget är att få tillstånd beteendeförändringar som innebär att konsumenternas förbrukning av plastbärkassar minskar. Det höjda priset förväntas ge ökade incitament för konsumenter att återanvända bärkassar eller ta med egen väska vid inköp och därmed minska förbrukningen av plastbärkassar. Förslaget innebär att konsumenter som inte minskar sin förbrukning av plastbärkassar kommer att få ökade utgifter för dessa. Det kan också medföra att konsumenterna istället väljer bärkassar i papper.

Om målet för tunna plastbärkassar nås och konsumenter i genomsnitt förbrukar 40 tunna plastbärkassar per år innebär det en genomsnittlig kostnad för konsumenter på 200 kr per år. Detta innebär att den genomsnittlige användaren som idag uppskattningsvis förbrukar minst 80 tunna plastbärkassar får cirka 30 procent ökade kostnader för tunna plastbärkassar. Utöver detta tillkommer ev. ökade kostnader för avfallspåsar på rulle.

Målet för förbrukningen av tjockare plastbärkassar är inte kvantifierat och utvecklingen är idag svår att uppskatta. Idag är tjocka plastbärkassar, som oftast tillhandahålls i sällanköpshandeln, vanligen kostnadsfria för användaren. Ett lägstapris på 5 kr innebär därför en ytterligare kostnad för användaren.

Utöver den direkta kostnaden för plastbärkassar tillkommer eventuellt den extra kostnad det innebär att substituera plastbärkassar med alternativa bärkassar eller väskor av hållbarare material.

6.4.2 Aktörer som tillhandahåller plastbärkassar för varor

Kravet på ett lägsta pris om 5 kr kommer generera betydande intäkter för de aktörer som tillhandahåller plastbärkassar för varor, framförallt företag inom handel och restauranger. En förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per person och år förväntas innebära en total förbrukning på 440 miljoner tunna plastbärkassar.⁴⁷ Med ett lägsta pris på 5 kr innebär det en total intäkt på 2,2 miljarder för de tunna plastbärkassarna. Utöver detta kommer intäkter från försäljning av tjocka plastbärkassar.

Dessa ökade intäkter kommer att vida överstiga eventuella kostnader som förslaget innebär i form av exempelvis vissa begränsade tillkommande administrativa kostnader eller engångskostnader till följd av att vissa eventuella interna riktlinjer måste tas fram eller ändras för tillhandahållandet av bärkassar. Den indirekta kostnaden som bland annat utgörs av missnöjda kunder kan vara desto större. Denna konsekvens bedöms inte snedvrیدا konkurrensen då samtliga aktörer som tillhandahåller plastbärkassar omfattas av förordningen.

År 2012 var över 107 000 företag verksamma inom handeln och sysselsatte närmare 500 000 människor i Sverige.⁴⁸ Enligt Statistiska centralbyråns årsbok från 2014 fanns år 2012 över 52 000 arbetsställen inom detaljhandeln utom motorfordon, drygt 11 000 dagligvarubutiker och över 400 Systembolag i Sverige. Dessutom fanns över 27 000 arbetsställen för hotell och restaurang. Hur många av dessa som har anledning att tillhandahålla plastbärkassar, till exempel för hämtmat, framgår dock inte av underlaget.⁴⁹

Eftersom förslaget inkluderar alla aktörer som tillhandahåller varor, med undantag för distanshandeln, bedöms inte förslaget påverka konkurrensförhållandena mellan företag. Att konsumenter väljer att handla på distans, till exempel över internet, telefon eller via postorder, istället för i en fysisk butik antas bero på andra anledningar än kostnaden för plastbärkassar. Förslaget om ett lägsta pris på 5 kr medför inte att konkurrensförhållandena påverkas mellan företagen.

6.4.3 Tillverkare, importörer och återförsäljare av plastbärkassar

Avsikten med Naturvårdsverkets förslag är att få tillstånd en beteendeförändring som leder till att förbrukning av plastbärkassar minskar. Målet för tunna plastbärkassar är att förbrukningen ska minska med minst 50 procent. Detta kommer innebära stora negativa konsekvenser för tillverkare och importörer av plastbärkassar. För dessa aktörer innebär förslaget en minskad efterfrågan på deras

⁴⁷ Enligt SCB:s befolkningsprognos är folkmängden 11 miljoner år 2025
<http://www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/framtidens-befolkning/>.

⁴⁸ Svensk handel, 2014.

⁴⁹ SCB, 2014.

produkter. Samtidigt väntas efterfrågan på avfallspåsar att öka något som en konsekvens av förslaget, vilket framför allt gynnar importörer eftersom denna typ av påsar till stor utsträckning importeras.

Majoriteten av tunna plastbärkassar med en tjocklek på 15-50 mikrometer som säljs i Sverige, tillverkas också här. De mycket tunna plastbärkassarna med en tjocklek under 15 mikrometer importeras i stor utsträckning. Även tjockare plastbärkassar, 50 mikrometer eller tjockare, importeras i större utsträckning. Det finns ingen offentlig statistik på området men enligt uppgifter från verksamma inom branschen finns ett tiotal tillverkare av plastbärkassar i Sverige. Dessa tillverkare bedöms vara små och medelstora företag, endast något eller några enstaka tillverkare har endast plastbärkassar som enda produkt. Uppskattningsvis sysselsätter tillverkningen av plastbärkassar 350-400 personer.⁵⁰ Eftersom förbrukningen av tunna plastbärkassar ska minska med minst 50 procent innebär det att efterfrågan minskar med 50 procent. Störst negativa påverkan blir det på de tillverkare som enbart har plastbärkassar som produkt.

Hur många som importerar plastbärkassar har det inte varit möjligt att få fram uppgifter om. Enligt Tullverket deklarerade 477 företag import enligt den varukod som inkluderar plastbärkassar men denna varukod inkluderar även säckar, andra typer av bärkassar och påsar av etenpolymerer. Denna siffra är därför överskattad, men det har inte varit möjligt att få fram en bättre uppskattning än så. Det finns både importörer som importerar plastbärkassar för återförsäljning och butiker som direktimporterar plastbärkassar. Storleken på dessa importerande företag varierar. Dagligvarukedjorna har flera hundra anställda samtidigt som det finns många väldigt små företag som importerar.

Utöver minskad efterfrågan är en direkt följd av Naturvårdsverkets förslag att producenter som tillverkar eller importerar plastbärkassar årligen ska rapportera försäljningen av plastbärkassar inom Sverige. Enligt förslaget ska rapporteringen delas upp efter tjockleken på plastbärkassen. Rapporteringen föreslås ske till SMED. Den administrativa kostnad som rapporteringen medför bedöms vara relativt låg. Uppgifterna finns redan idag tillgängliga och själva rapporteringen bedöms inte ta någon betydande tid i anspråk.

SMED bedriver statistikavgränsad verksamhet, vilket innebär att deras arbete med statistik omfattas av 24 kap. 8§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) vilken föreskriver sekretess för statistiska uppgifter som avser enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

⁵⁰ Naturvårdsverket, 2014.

6.4.4 Tillverkare och importörer av pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar

Minskad efterfrågan på plastbärkassar förväntas bidra till ökad efterfrågan på andra bärkassar som kan fungera som substitut. I EU-kommissionens konsekvensutredning över effekterna av styrning mot minskad förbrukning av plastbärkassar uppskattas att en minskad förbrukning av 1000 engångsplastbärkassar resulterar i en efterfrågan på 127 pappersbärkassar, 29 flergångskassar av plast och 4 tygkassar. Beräkningarna är delvis baserade på erfarenheter från ett frivilligt initiativ för att minska förbrukningen av engångskassar i matvarubutiker i Storbritannien, vilket innebär att de inte nödvändigtvis är direkt överförbara på svenska förhållanden.

Det finns tre större tillverkare av pappersbärkassar i Sverige som står för produktionen av en stor andel av de pappersbärkassar som framförallt används inom dagligvaruhandeln i Sverige. Dessa förväntas gynnas av förslaget på grund av ökad efterfrågan på papperskassar, vilket i sin tur kommer att resultera i en ökad efterfrågan på pappersmassa. I Sverige finns idag sju större massa- och pappersbruk i Sverige som tillverkar det kraftpapper som används vid tillverkningen av pappersbärkassar.

Andra bärkassalternativ importeras vanligen. Efterfrågan på importerade pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar förväntas öka och därmed omsättningen för importörer med återförsäljning.

6.4.5 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är idag ansvarig myndighet för att samla in uppgifter om den mängd förpackningar av olika materialslag som tillverkats i, eller importeras till Sverige. Förslaget innebär att statistisk uppföljning av försäljning av plastbärkassar ska ske genom utökade rapporteringskrav för producenter. Insamlingen av dessa uppgifter föreslås kunna göras i samband med den årliga insamlingen av förpackningsstatistik som görs av SMED⁵¹ på uppdrag av Naturvårdsverket. Vad detta rapporteringskrav kommer innebära beror på vilka uppgifter som kommer krävas för rapporteringen till EU, vilket specificeras senast 27 maj 2016.

6.4.6 Konsekvenser för nedskräpning och resursförbrukning

EU:s mål om minskad förbrukning av tunna plastbärkassar motiveras av både nedskräpningsproblematik och resurseffektivitet.

Minskad förbrukning av plastbärkassar ska leda till minskad nedskräpning. Med färre kassar i omlopp minskar i alla fall risken för nedskräpning av denna typ. Det

⁵¹ SMED står för Svenska MiljöEmissionsData, och är namnet på det konsortium inom vilket de fyra organisationerna IVL Svenska Miljöinstitutet AB, SCB (Statistiska centralbyrån), SLU (Sveriges lantbruksuniversitet), och SMHI (Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut) samarbetar.

faktum att konsumenter av plastbärkassar tvingas betala ett lägsta pris innebär också att kassar som köps har ett värde för konsumenten som minst motsvarar denna kostnad vilket bör minska risken för ovarsam hantering av plastbärkassar och därmed nedskräpning. Förslaget innebär också att man i samband med att de föreslagna kraven införs även ska genomföra informationsinsatser som riktas mot konsumenterna. Kombinationen prissignal och information leder förhoppningsvis till att öka svenska konsumenters medvetenhet om både förbrukning och hantering av plastbärkassar.

Då förslaget om ett lägsta pris omfattar både tunna och tjocka plastbärkassar riskerar det inte att styra efterfrågan från tunna till tjocka plastbärkassar, vilket hade varit negativt ur resurssynpunkt. Förslaget väntas dock leda till en något ökad efterfrågan på pappersbärkassar vars produktion kräver både mer energi och vatten än plastkasettillverkning. Om svenska förhållanden inte skiljer sig drastiskt från erfarenheterna från Storbritannien som beskrevs i avsnitt 6.4.4 leder en minskad förbrukning av plastbärkassar till en minskad total resursåtgång för produktion av bärkassar.

6.4.7 Påverkan på handel med andra länder

Bortsett från minskad import av plastbärkassar och sannolikt ökad import av alternativa bärkassar och avfallspåsar har Naturvårdsverkets inte identifierat någon påverkan på svensk utrikeshandel, varken import eller export, som konsekvens av förslagen.

6.5 Ikraftträdande och informationsinsatser

Enligt ändringsdirektivet ska medlemsstaterna senast den 27 november 2016 sätta i kraft de lagar och författningar som krävs för att följa direktivet och överlämna text om dessa bestämmelser till EU-kommissionen. I samband med ikraftträdandet föreslås informationssatsningar genomföras.

7 Referenser

Tryckta källor

- Environment Agency, 2011. *Life cycle assessment of supermarket carrier bags: a review of the bags available in 2006*. Report SC030148.
- Hennlock, M., Tekie, H., Roth, S., 2015. *Styrmedel för hållbar konsumtion*, Naturvårdsverket rapport 6658.
- Hillman, K., Damgaard, A., Eriksson, O., Jonsson, D., Fluck, L. 2015. *Climate benefits of Material Recycling. Inventory of Average Greenhouse gas Emissions for Denmark, Norway and Sweden*. TeamNorden (2015:547).
- Håll Sverige rent, 2014. *Kusträddarna*.
- Håll Sverige Rent, 2015. *Skräpprapporten 2015: Nedskräpning I Sverige*.
- IVL, 2015. *Life cycle assessment. Comparative study of virgin fibre based packaging products with competing plastic materials*. Report U5052.
- IVL Svenska Miljöinstitutet, 2015. *Miljösituationen förr och nu i Skogsindustrirecipienten*.
- Konsumentföreningen Stockholm, 2016. *Vilken bärkasse är minst dålig för miljön? KFS rapport om bärkassar*.
- Liptow, C., Tillman, A-M., 2009. *Comparative life cycle assessment of polyethylene based on sugarcane and crude oil*. Chalmers Tekniska Högskola.
- Lassen C., et al., 2015. *Microplastics - Occurrence, effects and sources of releases to the environment in Denmark*. Environmental project No. 1793, 2015. Environmental Protection Agency.
- Miller, RM., 2012. *Plastic Shopping Bags: An Analysis of Policy Instruments for Plastic Bag Reduction*, Universiteit Utrecht.
- Naturvårdsverket, 2013. *Förslag till etappmål, för ökad förberedelse för återanvändning och materialåtervinning av avfall*. NV-00336-13.
- Naturvårdsverket, 2014. *Konsekvensanalys för begränsad användning av bärkassar*, Naturvårdsverket ärendenummer: NV-09053-13.
- OECD, 2003. *Voluntary Approaches for Environmental Policy. Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes*.
- SCB, 2014. *Statistisk årsbok 2014 handel med varor och tjänster*.
- Sherrington, C, Hogg, D., Jones, P., Doswell, B., Cullen, C., Cole, G., 2012. *Assistance to the Commission to Complement an Assessment of the Socio-economic Costs and Benefits of Options to Reduce the Use of Single-use Plastic Carrier Bags in the EU*, Eunomia research consulting.
- Svensk Dagligvaruhandel, 2016. *Branschöverenskommelse Plastbärkassar*. Naturvårdsverket, ärendenr. NV-08250-15.

Svensk Handel, 2014. *Handelns betydelse för Sveriges ekonomi*, Svensk handel.

Svensk Handel, 2016. *Svensk Handels underlag till Naturvårdsverket kring regeringsuppdraget om tunna plastbärkassar – EU-direktiv 2015/720*, Naturvårdsverket, ärendenr. NV-08250-15.

TemaNord, 2015. Bekken, A-L et al. *Marine Littering and Sources in Nordic waters*.

UNEP, 2009. *Marine Litter - trash that kills brochure*. GPA & Naturvårdsverket.

Lagrum

Förordningen om producentansvar för förpackningar, SFS 2014:1073.

Miljötillsynsförordningen, 2011:13.

Offentlighets- och sekretesslagen, 2009:400.

Personlig kommunikation

Emelie Westrup, Biträdande kategorichef, Systembolaget AB, 2016-02-16.

Maria Elfors, Kvalitet och Produktionschef, Indiska Magasinet AB, 2016-02-11.

Lars Lundin, VD, Bengt Lundin AB, 2016-02-29.

Webb

Axfood, <http://www.axfood.se/sv/Press/Pressmeddelanden/Antligen-finns-Sveriges-forsta-miljoplastkasse-i-butik/>

Coop, www.coop.se/globala-sidor/omKF/konsumentforeningar/Coop-Norrbotten/nyhetsarkiv/Coop-forst-att-sluta-salja-plastkassar-av-ny-oljebaserad-ravara/

ICA, <http://www.ica.se/ica-tar-ansvar/miljo/miljo-i-butik/>

Miljönytta, www.miljonytta.se/arbetsplatser/narodlad-plast/

SCB, <http://www.sverigeisiffror.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/framtidens-befolkning/>

SEKAB: <http://www.sekab.com/sv/celluapp/narodlad-plast-ar-det-mojligt/>

<http://www.nidirect.gov.uk/carrier-bag-levy>