

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Kemikalieinspektionens redovisning av regeringsuppdrag om nationellt förbud mot mikrokorn av plast i kosmetika

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i förordningen (1998:944) om förbud m.m. i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter. Av remissen framgår att mikroplaster från kosmetiska produkter utgör en liten andel av den totala mängden mikroplaster i den marina miljön, osäkra uppskattningar ligger på 0,1 procentsnivå. Det framgår vidare att det finns tillgängliga alternativ till mikroplaster på marknaden och att branschen sedan tidigare har inlett en frivillig utfasning samt att USA har infört ett förbud mot mikroplaster i kosmetika som sköljs av. Förslaget innebär att försäljning av kosmetiska produkter som sköljs av och som innehåller mikrokorn av plast förbjuds. Det föreslås även att Kemikalieinspektionen bemyndigas att meddela föreskrifter om undantag eller att i det enskilda fallet ge dispens från förbudet för sådana material som bryts ner i akvatiska miljöer och i reningsverk. Förslaget om att förbjuda mikrokorn av plast i kosmetika ska ses som en av flera kommande åtgärder mot källor till mikroplaster i haven. Av remissen framkommer även att om Sverige inför ett förbud så anser Kemikalieinspektionen att Sverige ändå bör fortsätta verka för en gemensam EU-reglering.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Syftet med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att syftet med regleringen är att minska de skadliga effekter som avsiktligt tillsatta mikroplaster från kosmetiska produkter medför för vattenlevande organismer. Det framgår även att åtgärden endast kan minska bidraget av mikroplaster till miljön i låg grad och att förslaget därför behöver ingå som en av flera åtgärder för att ge bättre effekt.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av syftet med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framkommer att förslagsställaren har identifierat flera alternativa lösningar på problemet. Det framkommer att ett nollalternativ är den frivillig branschöverenskommelse som finns idag vilket bedöms ha haft en god effekt men inte är heltäckande. Förslagsställaren bedömer att det alternativet medför lika stora kostnader för de företag som väljer att följa överenskommelsen men öppnar upp för företag att inte fasa ut mikroplaster. Detta innebär att effekten bedöms bli lägre samt att det bidrar till ojämna konkurrensförhållanden mellan företag eftersom bedömningen är att en frivillig överenskommelse inte kommer att nå alla företag. Det framkommer att ett annat nollalternativ är miljömärkning. Miljömärkningskriterierna för Svanen och EU-blomman innehåller kriterier mot mikrokorn i kosmetiska produkter. Förslagsställaren uppger dock att miljömärkta produkter står för en så liten marknadsandel att en ökning av dess marknadsandel endast marginellt bidrar till att minska tillförseln av mikroplaster till sjöar och hav. Förslagsställaren bedömer att båda nollalternativen är mindre effektiva och leder till en lägre utfasningsgrad av mikrokorn i kosmetika än utredningens förslag.

Av konsekvensutredningen framkommer även att ökad konsumentinformation kan vara en alternativ lösning. Förslagsställaren bedömer dock att alternativet inte är en framkomlig väg eftersom miljöpåverkan uppstår om de aktuella produkterna används som det är avsett och att konsumenter inte kan förväntas avskilja mikrokornen vid användning. Det framkommer vidare att ytterligare en alternativ lösning är EU-reglering. Förslagsställaren uppger däremot att när förslag om utfasning av mikroplaster tidigare har lyfts så har EU-kommissionens intresse för frågan varit lågt. Förslagsställaren uppger, trots det angivna, att Sverige ändå bör fortsätta verka för en gemensam EU-reglering och när den eventuellt är på plats bör ett svenskt förbud anpassas till det EU-gemensamma. Av remissen framkommer även att en alternativ åtgärd för att uppnå syftet skulle kunna vara att göra investeringar i reningsverk för att förbättra möjligheten att fånga in mikroplaster. Bedömningen är dock att miljöförstöring bör stoppas vid källan och att det därför är mer lämpligt att rikta åtgärden mot de som släpper ut kosmetiska produkter med mikrokorn av plast på marknaden.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare redovisning av skillnaden på miljöeffekten avseende förslaget jämfört med nollalternativet där endast branschöverenskommelsen reglerar området. Detta för att tydligare kunna bedöma effekter av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av remissen framkommer det ett resonemang avseende Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter. Förordningen behandlar inte miljöaspekter på användning av kosmetiska produkter. Det framkommer vidare att EU-domstolens praxis är att harmoniserade EU-regler i princip inte hindrar medlemsländerna från att införa nationella regler för samma produkter men som motiveras av andra hänsyn än de som ligger till grund för EU-reglerna. Bedömningen i remissen är därför att kosmetikaförordningen inte utgör ett hinder för nationella regler som syftar till att hantera miljörisker med kosmetiska produkter. Av remissen framkommer vidare ett resonemang avseende Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1907/2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier. Förslagsställaren bedömer att förordningen inte har en harmoniserande verkan på det området och utgör därmed inget hinder för införandet av förbudet.

I remissen framkommer även ett resonemang avseende Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt avseende regler om fri rörlighet. Förslagsställaren uppger att ett nationellt förbud kan potentiellt innebära att varor som säljs lagligt i ett annat EU-land inte kommer att kunna säljas i Sverige

vilket därmed bedöms som handelshindrande. Förslagsställaren uppger vidare att en handelshindrande åtgärd kan vara tillåten om den är motiverad av ett legitimt syfte och att åtgärden inte är godtyckligt diskriminerad samt att den är förenlig med proportionalitetsprincipen. Det framgår även av remissen att EU-domstolen slagit fast att skyddet för miljön är ett av EU:s viktigaste mål och att det kan motivera handelshindrande åtgärder. Det framgår vidare att för att det föreslagna förbudet ska anses som en proportionerlig åtgärd får inga åtgärder finnas tillgängliga som är mindre inskränkande för handeln och som kan uppnå en likvärdig skyddsnivå. Normalt kan märkningskrav eller informationsinsatser anses vara lämpliga och mindre handelshindrande alternativ till tekniska regler och förbud. Enligt förslagsställaren bedöms i det här fallet inte sådana åtgärder kunna uppnå ett likvärdigt miljöskydd. Det framgår även att proportionalitetsprincipen i vissa fall har krav på att en handelshindrande åtgärd ska vara lämplig för att uppnå sitt syfte för att vara tillåten. Därmed aktualiseras även lämplighetskravet enligt förslagsställaren eftersom förbudet endast hanterar en relativt liten del av problemet. Förslagsställaren gör bedömningen att förbudets förenlighet med proportionalitetsprincipen skulle kunna ifrågasättas om det var en isolerad åtgärd. Förslagsställaren uppger däremot att denna åtgärd endast är en del i en bredare nationell strategi för att minska tillförseln av mikroplaster i sjöar och hav och därav bedömer förslagsställaren att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen.

Det anges även i remissen att dispensansökningar ska vara möjligt med anledning av principen om ömsesidigt erkännande för importörer vars produkt sålts lagligen i ett annat EU-land och uppfyller en likvärdig miljöskyddsstandard. Förslagsställaren anser därmed att det finns skäl att utgå ifrån att syftet med det föreslagna förbudet har ett EU rättsligt stöd. Det framgår även att förslagsställaren gjort bedömningen att förslaget behöver anmälas till kommissionen och WTO i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 WTO/TBT-avtalet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framkommer att tidpunkten för ikraftträdande föreslås bli den 1 januari 2018. Detta med anledning av att tidpunkten inte ska innebära något problem för de företag som har gjort en utfästelse om att frivilligt fasa ut mikroplaster till år 2017. Det framkommer vidare att det är viktigt att alla berörda parter informeras om ett eventuellt förbud i god tid så att alla importörer och tillverkare hinner ställa om sina processer och att alla detaljister hinner byta ut äldre produkter i hyllorna. Det föreslås att en kommunikationsinsats kan genomföras av Kemikalieinspektionen i samarbete med Läkemedelsverket. Detta med anledning av att Läkemedelsverket har utarbetade kanaler för att nå ut till företag eftersom de utför tillsyn över de företag som tillverkar och säljer kosmetika.

Av konsekvensutredningen framkommer även att samråd skett med ett antal representanter för kosmetikabranschen under hösten 2015 där de fick möjlighet att kommentera ett preliminärt utkast till lagförslaget. Det framkommer vidare att en rad argument mot ett nationellt förbud lämnades in av Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet bland annat på grund av att miljöeffekten inte anses vara bevisad och att utfasning redan har skett. Det framkommer även att andra branschrepresentanter i andra sammanhang menat att det inte råder brist på substitut och att företagens kostnader vid en reglering inte kommer bli högre än vid en frivillig utfasning.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framkommer att Kemisk-Tekniska Leverantörförbundet publicerat tolv olika medlemsföretag på sin webbplats som alla tillverkar kosmetiska produkter i Sverige. Dessa företag utgörs av både stora internationella företag och mindre företag. Det framkommer vidare att det är sannolikt inte alla dessa företag som tillverkar produkter som kan innehålla mikroplaster. Förslagsställaren uppger att en majoritet av dem säkerligen ställt om sin produktion till följd av den frivilliga överenskommelsen varför endast en handfull tillverkande företag i Sverige kommer att beröras av förbudet. I konsekvensutredningen framkommer även att antalet importerande företag som berörs av förslaget är betydligt fler. Det anges att 929 företag har SNI-koden Partihandel, parfym och kosmetika, dessutom tillkommer företag som handlar med kosmetiska produkter som en mindre andel av sitt sortiment. Det framkommer vidare att de partihandlande företagen i genomsnitt har tre anställda och en genomsnittlig omsättning på drygt elva miljoner vilket innebär att det rör sig om små företag.

Enligt Regelrådet hade det hade varit önskvärt om förslagsställaren redovisat storleken på de tillverkande företag som inte ställt om sin produktion. Regelrådet tolkar det som att uppgifterna om storlek och antal som angetts avseende de företagen med SNI-koden Partihandel, parfym och kosmetika, endast avser importörer. Därmed saknas det redovisning avseende antal och storlek på berörda detaljister som tillhandahåller produkter till privatpersoner via butik och e-handel. Enligt Regelrådet är det dock inte en avgörande brist i detta fall eftersom att förslaget föreslås träda i kraft förhållandevis långt fram i tiden och att detaljisterna därmed har möjlighet att anpassa sig till förbudet.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framkommer att företagens administrativa kostnader kan påverkas av ett förbud. Det framkommer vidare att för företag i internationella koncerner kan nationella regler innebära en merkostnad eftersom företagen då kan behöva dela upp en produkt i två olika produkter. Detta kan enligt förslagsställaren innebära att företagens administrativa kostnader ökar. Förslagsställaren uppger att ju desto fler länder som inför ett förbud desto mindre blir dessa kostnader. Det framgår att USA beslutade om ett sådant förbud år 2015 och att förslagsställarens anser att det finns goda chanser för att fler länder följer efter. Det framgår vidare att nya innehållsförteckningar måste tas fram till produkterna. Det framgår även att det endast är de företag som inte omfattas av den frivilliga branschöverenskommelsen som kommer att få höjda kostnader vid ett förbud. Av konsekvensutredningen framgår även att det ska finnas möjlighet att ansöka om dispens hos Kemikalieinspektionen. Förslagsställaren bedömer att det endast kommer att röra sig om få eller inga ansökningar årligen då det redan finns gott om naturliga substitut.

Regelrådet saknar en utförligare redovisning av de administrativa kostnaderna för det fall att en produkt behöver delas upp i två olika produkter. Regelrådet saknar vidare en redogörelse avseende företagens kostnader för en dispensansökan eller i vart fall en utförlig motivering till varför några kostnadsangivelser för företag inte redovisats. Enligt Regelrådet hade det även varit önskvärt med en redogörelse avseende importörer och detaljisters eventuella administrativa kostnader.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslaget administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader

Av konsekvensutredningen framkommer att för de internationella koncerner som kan behöva dela upp en produkt i två olika produkter kan lagerkostnader och produktionskostnader öka. Det framkommer vidare att de tillverkande företagen även kan få omställningskostnader för nya produkter i form av en säkerhetsbedömning samt även stabilitet- och kontamineringsstudier. Förslagsställaren uppger att dessa kostnader är engångskostnader och att storleken beror på hur komplicerat bytet av ingrediens är samt hur omfattande kvalitetstester företagen gör. Det anges att för omfattande arbete kan det röra sig om flera hundratusen kronor eller ännu mer per produkt medan ett mindre arbete kanske endast innebär kostnader på några tiotusentals kronor. Kemikalieinspektionen har bedömt att omställningskostnaderna är de största kostnader som förslaget för med sig och att det sannolikt endast berör en handfull företag i Sverige.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att substitutet till plast påverkar varornas pris. Förslagsställaren uppger att om priset på råvaran skulle höjas med 100 kronor per kilo så skulle det endast motsvara en kostnadsökning på 0,2 – 2 kronor för en produkt på 200 centiliter som innehåller 1 - 10 procent mikrokorn. Av remissen framkommer att de ökade kostnaderna antas slå igenom i form av ett något högre pris för konsumenterna.

Enligt Regelrådet hade omställningskostnaderna för tillverkarna kunnat redovisas utförligare genom att till exempel ange utförliga exempelberäkningar för företag av olika ekonomiska storlek. Regelrådet saknar även kostnadsangivelser för lager och produktion för det fall att en produkt behöver delas upp i två olika produkter. I konsekvensutredningen anges en uppskattning av kostnadshöjningen med anledning av bytet av råvara. Det framgår även av remissen att förslagsställaren antar att kostnaden kommer att drabba konsumenten. Trots det angivna kan inte Regelrådet utesluta att importörer och detaljister kan påverkas av exempelvis ett höjt inköpspris till följd av förändringar av produkterna. Enligt Regelrådet saknas därmed en utförligare motivering avseende förslagets påverkan på importörer och detaljisternas andra kostnader. Regelrådet kan slutligen konstatera att det inte framgår om dispensansökningar till Kemikalieinspektionen kommer att vara förenat med några avgifter för företagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning avseende förslagets andra kostnader är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att eftersom förbudet påverkar samtliga företag som tillhandahåller de aktuella produkterna på marknaden i Sverige så snedvrids inte konkurrensen mellan företagen. Det uppges även att företagen kan få en konkurrensfördel på den globala marknaden i ett senare skede ifall fler länder väljer att förbjuda mikroplaster i kosmetiska produkter.

Regelrådet ser det som positivt att en redovisning skett avseende de konkurrensfördelar som svenska företag kan få för det fall att flera länder förbjuder mikroplaster. Däremot hade det enligt Regelrådet även varit önskvärt med en redovisning avseende de svenska företagens eventuella minskade konkurrenskraft gentemot internationella företag som säljer på marknader där förbud inte finns. Detta eftersom det inte går att utesluta att svenska företag initialt får kostnadsnackdelar på grund av den ökade regleringen.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning avseende påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Av konsekvensutredningen framkommer att förslaget kommer att hämma produktutvecklingen av nya användningsområden för ej nedbrytbar plast i kosmetiska produkter men att förbudet kommer verka innovationsdrivande för lösningar av naturliga material. Det framkommer vidare att förbudet med sin möjlighet till dispens för nedbrytbar plast kommer bidra till en ökad efterfrågan på innovativa polymertekniska lösningar.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att små företag kan ha svårare att hantera regler och att särskild hänsyn därför bör tas till dem. Det uppges vidare att små företag inte har lika utbyggd omvärldsbevakning som större företag och kan därför behöva en längre period för att nås av information om de nya reglerna. Förslagsställaren uppger därför att det är viktigt att de går ut med riktad information till berörda företag om den nya lagen innan den träder ikraft.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en utförligare redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Detta eftersom de små företagen är mer känsliga för kostnadsförändringar som kan uppstå exempelvis till följd av det sannolikt höjda inköpspriset för produkterna.

Regelrådet finner likväl att förslagsställarens redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller en god kvalitet avseende bland annat särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser samt förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Enligt Regelrådet brister dock uppgifterna om förslagets kostnader vilket är en avgörande del för att förstå effekterna av förslaget för berörda företag. Det är även dessa brister som slutligen påverkar den sammantagna bedömningen, detta trots att flertalet uppgifter redovisats på en tillräcklig nivå. Regelrådet finner därmed att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 april 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjör.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande