

REMISSYTTRANDE

Ert Dnr: M2016/01154/Ke

Vårt Dnr: 2016_014

2016-09-16

Miljödepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

charlotta.broman@regeringskansliet.se

anna.cedrum@regeringskansliet.se

REMISS AV NATURVÅRDSVERKETS RAPPORT MINSKAD FÖRBRUKNING AV PLASTBÄRKASSAR SAMT SEPARAT PROMEMORIA MED FÖRSLAG PÅ BEMYNDIGANDE I MILJÖBALKEN M.M.

IKEM, Innovations- och kemiindustrierna i Sverige, företräder svenska och utlandsägda företag med gemensam vision för hållbar tillväxt: att utveckla industriella lösningar till de globala samhällsutmaningarna. Bland våra medlemsföretag finns bl.a. plastråvarutillverkare och tillverkare av plastkassar som berörs 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.

IKEM redogör nedan för de synpunkter och förslag vi har kopplat till rubricerade remiss.

SAMMANFATTNING AV VÅRA SYNPUNKTER OCH FÖRSLAG

Det är viktigt att utgå ifrån syftet med direktivet (EU) 2015/720, nedan kallat ändringsdirektivet, och hur vi uppnår detta på bästa sätt. Målsättningen med ändringsdirektivet är att minska nedskräpningen av tunna plastbärkassar och få en mer effektiv resursanvändning. Bakgrunden till beslutet är att det i vissa medlemsländer används tunna och dåliga plastkassar som leder till högre användning eftersom kassarna inte håller för så många varor. Dessutom saknas en bra avfallshantering i många länder och avfallet läggs på deponi.

Sverige är i framkant vad gäller miljöförbättringar och återvinning av plastbärkassar. Här har bärkassetillverkarna och handeln sedan länge ett unikt samarbete. Detta har lett till att plastbärkassarna är mer resurseffektiva. För att ytterligare minska resursförbrukningen används i ökande utsträckning förnyelsebar eller återvunnen råvara vid tillverkningen av plastbärkassarna. Dessutom omfattas plastbärkassarna av insamlingsystemet för plastförpackningar. Våra medlemsföretag vill fortsätta leda denna utveckling av miljöanpassade och klimatsmarta plastbärkassar. Därför **behöver implementeringen av EU-direktivet anpassas efter svenska förhållanden.**

Ur ett livscykelperspektiv är bärkassar av plast ofta det mest resurseffektiva alternativet, speciellt när dessa återanvänds. Detta har flera studier visat¹²³. Dessutom är bärkassar av plast lätta, hygieniska och vattentäta, vilket gör dem mycket praktiska för transporten av varor hem från affären. Och sedan kan de användas som soppåsar. **Det är därför fel att införa styrmedel bara för plastbärkassar.** Detta riskerar att öka användningen av bärkassar i andra material med större miljöpåverkan. Att införa en lagstiftning bara för plastbärkassar är dessutom diskriminerande både för en enskild produkt och för en materialfamilj.

Vi stödjer inte Naturvårdsverkets förslag om att handeln ska ta ut ett lägsta pris om 5 kr per plastbärkasse. Skälet är att det inte kommer att leda till minskad resursförbrukning och minskad nedskräpning. Snarare kan det totalt sett leda till en ökad negativ miljöpåverkan från konsumtionen av bärkassar. **Förslaget är inte heller kostnadseffektivt och det snedvrider konkurrensvillkoren för de företag som berörs.**

Vi föreslår istället att Sverige bygger vidare på producentansvaret och att en extra förpackningsavgift tas ut för bärkassar både av plast och papper. Den extra förpackningsavgiften ska vara lägre för klimatsmarta bärkassar⁴ och därigenom driva på utvecklingen för mer resurseffektiva bärkassar. Den extra förpackningsavgiften ska gå till att främja minskad nedskräpning och ökad återvinning, skapa incitament för investering och forskning i biobaserad plastråvara från svenskt jord- och skogsbruk, samt informera om bärkassars miljöpåverkan. Samtidigt hanteras den statistik som Sverige kommer att behöva rapportera in till Kommissionen.

Vi vill att Sverige ska ta chansen att växla upp det arbete som handeln och branschen gör sedan decennierna. **EU-direktivet är inte anpassat till svenska förhållanden, men vi kan utnyttja det som en möjlighet att komma igång och tillverka biobaserad plast från svenskt jord- och skogsbruk. Det skulle leda till fler jobb och ökad konkurrenskraft för Sverige och för svenska företag.** Samtidigt bygger vi vidare på producentansvaret så att myndigheterna slipper hantera avgifter, tillsyn och statistik. Det gör alla till vinnare.

Med vårt förslag kommer vi både minska nedskräpningen av bärkassar och få bort användningen av fossilbaserade plastbärkassar. Det skulle reducera koldioxidutsläppen från plastbärkassarna med runt 42 000 ton, vilket motsvarar ett bilfritt Gotland. Den biobaserade plasten från svenskt jord- och skogsbruk skulle också kunna användas inom många andra områden för att bidra till minskade koldioxidutsläpp.

KOMMENTAR TILL DIREKTIVET (EU) 2015/720

Enligt direktivet (EU) 2015/720 ska användningen av tunna plastbärkassar minska. Motiveringen i direktivet är att nuvarande förbrukningsnivå "leder till stor nedskräpning och ett ineffektivt utnyttjande av resurser". Att man fokuserar på tunna plastbärkassar (med en vägg tjocklek under 50 mikrometer) motiveras med att dessa "återanvänds mindre ofta än tjockare plastbärkassar" och att "Tunna plastbärkassar blir därför avfall snabbare och orsakar på grund av sin låga vikt mer nedskräpning."

¹ "Life cycle assessment of supermarket carrier bags". Environment Agency, Report SC030148, produced by Intertek Expert Services, Leatherhead 2011.

² "Rough comparison of studies on plastic and paper shopping bags", Denkstatt GmbH 2011

³ "Plastic carrier bags; Sustainable use and recovery", Mepex Consult AS på uppdrag av Plastretur AS och Grønt Punkt Norge AS.

⁴ Klimatsmart innebär att utsläppen av koldioxid är betydligt lägre under livscykeln. Klimatsmarta plastbärkassar innehåller återvunnet eller biobaserat material. Branschen arbetar inom Bärkassegruppen med att ta fram en definition. Mer om gruppen <http://www.innventia.com/sv/Det-har-gor-vi/Naringslivsgrupper/Barkassegruppen/>

Enligt direktivet utgör tunna plastbärkassar den största delen av det totala antalet plastbärkassar som förbrukas inom unionen.

Vi anser att ett stort problem med ändringsdirektivet är att man inte har uppmärksammat att det finns plastbärkassar inom EU som både är tunnare än 50 mikrometer och ändå hållbara och möjliga att återanvända många gånger. I Sverige har vi utvecklat bärkassar i plast som är mycket mer resurseffektiva än i de flesta andra EU-länder och de omfattas av insamlingssystemet för plastförpackningar.

Svenska tillverkare av plastbärkassar har i dialog med handeln utvecklat en hög standard för bärkassarna. Svenska plastkassar tillverkas i en annan typ av plast som är segare och rivtåligare än de engångspåsar som används i många andra EU-länder⁵. De är därför både tunna och hållbara. Det har gjort att vi använder betydligt färre plastkassar än i många andra EU-länder och att vi återanvänder dem ofta, antingen när vi handlar eller som soppåse. För att ytterligare minska resursförbrukningen används i ökande utsträckning förnyelsebar eller återvunnen råvara vid tillverkningen av plastbärkassarna.

I Sverige omfattas också plastbärkassarna av insamlingssystemet för plastförpackningar. De plastbärkassar som inte återanvänds kan därför återvinnas till nya produkter. I Sverige är de flesta konsumenter medvetna om vikten av att källsortera sina plastförpackningar.

Enligt direktivet ska de åtgärder som medlemsstaterna vidtar omfatta antingen det ena av, eller båda, 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 varor och produkter, såvida inte lika effektiva instrument införs. Mycket tunna plastbärkassar får undantas från dessa åtgärder.

Det står vidare i direktivet att ”dessa åtgärder kan variera beroende på de tunna plastbärkassarnas miljöpåverkan när de återvinns eller bortscaffas, deras lämplighet för materialåtervinning och kompostering, deras livslängd eller dessa kassars specifika användningsområde samt med hänsyn till eventuella negativa substitutionseffekter.”

Vi anser att det är viktigt att notera att Europaparlamentet och rådet i direktivet påpekar att:

- plastbärkassar tjänar fler syften och förbrukningen av sådana kommer att fortsätta i framtiden
- förbrukningen av plastbärkassar varierar avsevärt inom unionen beroende på skillnader i konsumtionsmönster och miljömedvetenhet
- åtgärderna bör inte leda till en ökning av den totala mängden förpackningar
- hänsyn ska tas till eventuella negativa substitutionseffekter

Det är därför viktigt att implementeringen av EU-direktivet anpassas efter svenska förhållanden.

⁵ Svenska plastkassar i dagligvarubutikerna är mellan 0,035 och 0,038 millimeter tjocka. De är både mycket hållbara och går att återanvända många gånger. Det beror på att de tillverkas i plasten LDPE (=lågdensitetspolyeten) som är segare och rivtåligare än de engångspåsar som används i många andra EU-länder och som tillverkas av HDPE (högdensitetspolyeten). Dessa är oftast under 30 mikrometer.

VÅRT FÖRSLAG PÅ IMPLEMENTERING AV DIREKTIVET (EU) 2015/720

Vi anser att Sverige vid implementeringen av ändringsdirektivet ska fokusera på att minska den resursförbrukning och nedskräpning som användningen av bärkassar i Sverige orsakar, eftersom detta är syftet med direktivet.

Vårt förslag på implementering leder både till miljöförbättringar och till fler jobb i Sverige. **Vi föreslår att Sverige bygger vidare på producentansvaret och att en extra förpackningsavgift tas ut för bärkassar både av plast och papper.** Den extra förpackningsavgiften ska vara lägre för klimatsmarta bärkassar⁶ och därigenom driva på utvecklingen för mer resurseffektiva bärkassar. Genom den extra förpackningsavgiften skapas stora gemensamma resurser. Vi talar om en intäkt från plastbärkassarna på runt 1 miljard kronor första året (2018). Detta ska gå till att främja minskad nedskräpning och ökad återvinning, skapa incitament för investering och forskning i biobaserad plastråvara från svenskt jord- och skogsbruk, samt informera om bärkassars miljöpåverkan. Samtidigt hanteras den statistik som Sverige kommer att behöva rapportera in till Kommissionen.

Med vårt förslag kommer vi få bort användningen av fossilbaserade plastbärkassar. Då reduceras koldioxidutsläppen med runt 42 000 ton.

I bilaga 1 presenterar vi vårt förslag på författningstext.

Den extra förpackningsavgiften

Vi föreslår att en extra förpackningsavgift tas ut för alla bärkassar och att avgiften är lägre för klimatsmarta bärkassar. Därigenom skapas ett incitament för att driva på användningen och utvecklingen av mer resurseffektiva bärkassar både i papper och plast.

Den extra förpackningsavgiften hanteras på samma sätt som andra förpackningsavgifter, genom t.ex. Förpacknings- och Tidningsinsamlingen, FTI (och berörda materialbolag inom FTI) och administreras av bärkasseleverantörerna. Eftersom vi bygger vidare på ett existerande system och ett fåtal aktörer blir vårt förslag betydligt mer kostnadseffektivt än Naturvårdsverkets förslag eftersom man undviker en omfattande tillsynsverksamhet gällande uttagande av lägsta pris på plastbärkassar och informationsansvaret. Denna tillsyn har Naturvårdsverket varken ett förslag på hur den ska gå till eller tagit med i konsekvensanalysen.

Vårt förslag på den extra förpackningsavgiften för plastbärkassar:

Klimatsmart	Avgift i SEK/kg
Ja	20
Nej	50

Vi uppskattar att detta skulle leda till ett pris i butikerna på mellan 2 och 5 kronor beroende på typ av plastbärkasse. Detta är jämförbart med avgifter i andra länder och vilka effekter som dessa fått. I Danmark har skatten på 24 DKK/kg lett till att man har bland Europas lägsta förbrukning. När man nyligen införde avgifter i till exempel Nordirland, Wales och Skottland fick man en minskad efterfrågan på runt 80 procent, genom avgifter på motsvarande under en krona.

För pappersbärkassarna har vi inget förslag på vad avgiften skall ligga på.

⁶ Klimatsmart innebär att utsläppen av koldioxid är betydligt lägre under livscykeln. Klimatsmarta plastbärkassar innehåller återvunnet eller biobaserat material. Branschen arbetar inom Bärkassegruppen med att ta fram en definition. Mer om gruppen <http://www.innventia.com/sv/Det-har-gor-vi/Naringslivsgrupper/Barkassegruppen/>

Definition av klimatsmart bärkasse

Näringslivet är på gång med en definition av en "klimatsmart bärkasse". Detta sker inom ramen för Bärkassegruppen⁷, som är en sammanslutning av handelsföretag och bärkassetillverkare. Syftet med Bärkassegruppen är att stödja både handel och konsumenter när det gäller produktsäkerhet för bärkassar. Detta uppnås genom att utveckla och fastställa provningsmetoder för att bestämma plast- och papperskassars volym och bärighet.

Bärkassegruppen håller på att i dialog med övrig handel arbeta fram förslag på kriterier för en "klimatsmart bärkasse".

Förslag på definition av en "klimatsmart" bärkasse:

- Från 1 januari 2017
minst 60 % biobaserat material eller
minst 60 % återvunnen PE (PCR) eller
minst 60 % biobaserat material eller återvunnen PE (PCR)
- Från 1 januari 2018
minst 80 % biobaserat material eller
minst 80 % återvunnen PE (PCR) eller
minst 80 % biobaserat material eller återvunnen PE (PCR)

Att främja minskad nedskräpning och ökad återvinning

Målsättningen med ändringsdirektivet är att minska nedskräpningen av tunna plastbärkassar och få en mer effektiv resursanvändning. I arbetet mot nedskräpning är det viktigt att arbeta med förebyggande åtgärder. Det handlar främst om attityd- och beteendeförändrande insatser, informationskampanjer och tillgång till papperskorgar⁸. Många kommuner ser också städinsatser som en förebyggande åtgärd.

Genom vårt förslag skapas stora gemensamma resurser som bland annat ska användas till projekt för minskad nedskräpning och ökad återvinning.

Stiftelsen Håll Sverige Rent jobbar aktivt mot nedskräpning och utbildar bland annat barn och ungdomar för att skapa framtidstro och handlingskraft för hållbar utveckling. Detta är exempel på projekt som vi tycker är väldigt viktiga. Vidare driver man flera kampanjer för minskat skräp på land, vars insatser i vissa fall även fokuserar på stöd till kommunernas arbete mot minskad nedskräpning. Det är exempel på projekt som kan stödjas genom den extra förpackningsavgiften.

Nedskräpningen av haven är ett uppmärksammat globalt miljöproblem. Vi tycker det är viktigt att motverka marin nedskräpning. Däremot ser vi inte att det finns en relation mellan förbrukningen av plastbärkassar i Sverige och nedskräpningen av haven. Marin nedskräpning är därför inte en anledning till att kraftigt minska användningar av plastbärkassar i Sverige. Däremot vill vi stötta marina miljöprojekten som Håll Sverige Rent driver.

Ska man kunna sätta in rätt åtgärder mot nedskräpningen är det viktigt att ha kunskap. Idag saknas information specifikt om hur nedskräpningsproblematiken kring plastbärkassar ser ut i Sverige. IKEM vill därför att den extra förpackningsavgiften också ska gå till verktyg för skräpmätning, som plockanalyser.

Incitament för investering och forskning i biobaserad plastråvara från svenskt jord- och skogsbruk

Sedan några år tillbaka finns plastbärkassar på den svenska marknaden som är tillverkade av biobaserad råvara. Råvaran är uteslutande sockerrör och produktionen av plasten (bio-polyeten) sker i

⁷ Mer om gruppen <http://www.innventia.com/sv/Det-har-gor-vi/Naringslivsgrupper/Barkassegruppen/>

⁸ NATURVÅRDSVERKET RAPPORT 6551 "Strategiskt arbete för minskad nedskräpning"

Brasilien. Eftersom det bara finns en global tillverkare hindras utvecklingen genom att mängden biopolyeten är begränsad och låsningar kan uppstå kring hur olika aktörer får tillgång till den biobaserade polyeten. För att utvecklingen ska öka behövs fler tillverkare. Ur ett svenskt perspektiv skulle möjligheten att göra en svensk biobaserad polyeten därför vara intressant, även ur ett näringspolitiskt perspektiv.

Det finns nu två svenska projekt med målsättningen att tillverka biobaserad polyeten. "Närodlad Plast"⁹, som baseras på restprodukter från svenskt skogsbruk, och BioPE, som baseras på svensk etanol från restprodukter från jordbruksmark. Dessa projekt vill skapa en värdekedja som sträcker sig hela vägen från råvara till färdiga produkter, som bärkassar, korkar till mjölkkartonger, elkablar eller vattenrör.

Experter och företag pratar om 75-85 procent lägre koldioxidutsläpp för en plastpåse av förnybar polyeten jämfört med en fossilbaserad polyeten.

Eftersom råvaran är en restprodukt från en annan tillverkningsprocess, talar man om plast baserat på "andra generationens etanol". Den har flera fördelar:

- Klimatpåverkan är lägre jämfört med fossila råvaror och dessutom lägre jämfört med första generationens bioetanol.
- Råvaran konkurrerar inte med produktionen av livsmedel utan baseras på restprodukter.

Utmaningen för de svenska projekten med biobaserad plast handlar om att hitta investeringskapital. Tekniken är prövad men kostnaden för att bygga de första anläggningarna i kommersiell skala är ofta mycket höga samt innebär en risk. Här uppstår ett moment 22. Bristen på tillverkare skapar en osäkerhet för tillverkare av plastprodukter då de riskerar att fastna med en leverantör som har ett monopol. Samtidigt gör bristen på starkare efterfrågan att investeringar i anläggningar blir för osäkert.

IKEM anser att implementeringen av ändringsdirektivet kan vara en möjlighet att få fram resurser till att investera i klimateffektiv produktion av plast vilket gynnar hela frågan om plastbärkassar. Om projekten lyckas blir de världsunika och produktionen skulle skapa arbetstillfällen i Sverige samt minska klimatpåverkan.

Projekten är ett konkret exempel på potentialen för den europeiska skogs- och kemiindustrin i övergången till förnybara och hållbara råvaror.

Informera om bärkassars miljöpåverkan

Enligt ändringsdirektivet ställs krav på att medlemsstaterna aktivt ska främja allmänna informations- och upplysningskampanjer med fokus på "de negativa miljöeffekterna av överdriven förbrukning av tunna plastbärkassar".

Enligt Naturvårdsverkets förslag får handeln själva bestämma hur stor del av intäkterna från plastbärkassarna som ska gå till informationsinsatserna och vad man gör. Detta förslag tycker IKEM inte är bra. Dels för att det inte finns några krav på hur stor del av intäkterna som handeln bör investera i informationsinsatserna och dels för att det inte finns någon samordning av informationen eller styrning av den faktamässiga kvalitén.

Genom vårt förslag med en extra förpackningsavgift kan vi istället skapa gemensamma och omfattande resurser för att ta fram bra informationsmaterial som är vetenskapligt baserat och sprida det via relevanta kommunikationskanaler.

⁹ "Närodlad Plast" är ett projektbaserat samarbete mellan Sveaskog, Södra, SEKAB, Borealis, Trioplast, Tetra Pak, ICA, Polarbröd, Norgesgruppen, och SP Processum. Mer om projektet <http://miljonytta.se/arbetsplatser/narodlad-plast/>

Utöver handelns information föreslår Naturvårdsverket en sammanhållande insats från myndigheter eller annan central organisation för en beräknad kostnad på minst ca 800 000-900 000 SEK. En lämplig aktör för uppdraget är stiftelsen Håll Sverige Rent, som driver en rad kampanjer och projekt för minskad nedskräpning.

IKEM tycker också att stiftelsen Håll Sverige Rent är en bra aktör och med vårt förslag skulle betydligt större resurser kunna kanaliseras till dem när intäkten från den extra förpackningsavgiften ska fördelas.

Vi anser att informationen till konsumenterna måste vara saklig och vetenskapligt baserad samt även omfatta alternativa bärkassar och dess konsekvenser i miljön eftersom alla bärkassar har en miljöpåverkan. Annars kan informationen leda till miljömässigt felaktiga val.

Med vårt förslag kommer det skapas samarbete mellan myndigheter, branscher, intresseorganisationer och bärkasselverantörer för att informationsinsatserna ska baseras på ett gemensamt budskap om hur man ser på frågan.

SYNPUNKTER PÅ REGERINGENS UPPDRAG ÅT NATURVÅRDSVERKETS

Vi stöder regeringens krav till Naturvårdsverket att åtgärder ska utformas på ett kostnadseffektivt sätt för att uppnå direktivets syfte. Vi delar vidare regeringens bedömning att en skatt inte är ett bra styrmedel.

Vidare delar vi regeringens bedömning att det är viktigt att motverka marin nedskräpning. Däremot ser vi inte att det finns en relation mellan förbrukningen av plastbärkassar i Sverige och nedskräpningen av haven. Marin nedskräpning är därför inte en anledning till att kraftigt minska användningar av plastbärkassar i Sverige. Vi anser att de viktigaste åtgärderna för att undvika marin nedskräpning är:

- Effektiv avfallshantering
- Rening av dagvatten
- Medvetenhet hos alla att inte skräpa ned

Regeringen anser att användningen av plastbärkassar i Sverige ska präglas av ett livscykel perspektiv. Vi tycker att detta är en mycket viktig aspekt men att man även måste inkludera alternativa bärkassar i livscykelperspektivet. Annars är risken stor att åtgärder leder till ökad användning av bärkassar med större miljöpåverkan ur ett livscykelperspektiv. **Regeringen borde därför i sitt uppdrag till Naturvårdsverket ställt som krav att åtgärderna ska utformas så att den sammanlagda miljöpåverkan från konsumtion av bärkassar minskar.**

SYNPUNKTER PÅ NATURVÅRDSVERKETS FÖRSLAG

Vi stödjer inte Naturvårdsverkets förslag om att ta ut ett lägsta pris om 5 kr per plastbärkasse. Skälet är att det inte kommer att leda till minskad resursförbrukning och minskad nedskräpning. Snarare kan det totalt sett leda till en ökad negativ miljöpåverkan från konsumtionen av bärkassar. Förslaget är inte heller kostnadseffektivt och det snedvrider konkurrensvillkoren för de företag som berörs.

Därför kommer inte Naturvårdsverkets förslag att leda till minskad resursförbrukning och minskad nedskräpning:

1. Förslaget styr inte mot de bärkassar som är bäst ur miljösynpunkt. Detta påpekar även Naturvårdsverket.

- Pappersbärkassarna omfattas inte av förslaget. Detta kan leda till att konsumenterna och handeln väljer dessa istället, vilket resulterar i ökad miljöpåverkan.
- En liten plastbärkasse kan kosta lika mycket som en stor, eller en tjock lika mycket som en tunn. Konsumenten kan då välja en större eller tjockare plastbärkasse vilket resulterar i ökad miljöpåverkan.
- Plastbärkassar tillverkade av biobaserad eller återvunnen råvara kan kosta lika mycket som de tillverkade av fossila råvaror.

2. Förslaget bidrar inte till minskad nedskräpning.

- Även om användningen av plastbärkassar minskar är det inte säkert att nedskräpningen minskar eftersom kopplingen inte är så stark. Det är mycket få av de plastbärkassar som används i Sverige som hamnar i miljön.
- Regeringen föreslår att producenter som tillhandahåller plastbärkassar ska informera om fördelarna med en minskad förbrukning av plastbärkassar. Men man har ingen styrning av denna informationsinsats.

3. Förslaget bidra inte till ökad återvinning.

- Eftersom plastbärkassar tillverkade av återvunnen råvara kan kosta lika mycket som de tillverkade av fossila råvaror blir det ingen drivkraft för ökad användning av återvunnen råvara.
- I kravet på producenterna om information nämns inte att stimulera återvinning av plastbärkassar.

Naturvårdsverkets förslag är inte kostnadseffektivt vilket var ett av kraven enligt uppdraget från regeringen. Naturvårdsverket har tyvärr inte presenterat hur tillsynen beträffande uttagande av lägsta pris på plastbärkassar ska gå till. Tillsynen har därför inte heller konsekvensbedömts. Med tanke på det stora antalet butiker kan tillsynen bli rätt omfattande. Vårt förslag på implementering av ändringsdirektivet är betydligt mer kostnadseffektivt.

Naturvårdsverkets och regeringens förslag snedvrider konkurrensvillkoren för de företag som berörs, framför allt för tillverkarna av bärkassar:

- Förslaget om ett lägsta pris gäller bara plastbärkassar.
- Kravet på att rapportera försäljning gäller bara plastbärkassar trots att det är viktigt att också följa upp användningen av alternativa bärkassar så den totala miljöpåverkan inte ökar.
- Kravet på att informera gäller bara producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar.
- Kravet gäller att informera om fördelarna med en minskad förbrukning av plastbärkassar och alternativ till användning av plastbärkassar. Det borde istället gälla fördelarna med en minskad förbrukning av bärkassar.

Vi anser vidare att det är fel att undanta distanshandeln från kravet.

Naturvårdsverket föreslår en allt för kort tid implementeringen av bestämmelsen om inrapportering av försäljning av plastbärkassar. Man skriver att "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." Vi anser att det redan nu börjar bli sent att komma med ett sådant krav på tillverkare och importörer som ska börja gälla redan från 1 januari.

Vi konstaterar också att kommissionen inte har kommit med den genomförandeakt om fastställande av metoden för beräkningen av den årliga förbrukningen av tunna plastbärkassar, som var tänkt att komma senast den 27 maj 2016.

När Naturvårdsverket analyserade alternativet att införa en avgift bedömde man att detta innebar betydligt mer administration och kostade mer än att handeln skulle ta ett lägsta pris. Då utgick man ifrån att det skulle bildas en ny fond för avgiften och att butikerna skulle betala in avgiften. Tyvärr missade man möjligheten att hantera avgiften inom nuvarande producentansvarssystem och att den skulle administreras av bärkasselieferantörerna.

ÖVRIGA SYNPUNKTER PÅ NATURVÅRDSVERKETS SKRIVELSE

Kapitel 2 Inledning

2.3 Definitioner

Vi stöder Naturvårdsverkets beslut att inte definiera "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" som plastbärkassar.

2.4 Avgränsningar

Naturvårdsverket påpekar här att enligt ändringsdirektivet bör inte de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar leda till en ökning av den totala mängden förpackningar. Därför anser Naturvårdsverket att det är viktigt att arbeta vidare med att även minska förbrukningen av andra kassar än plastbärkassar.

Vi anser att detta är ett mycket viktigt förtydligande och att det borde vara självklart att de åtgärder som införs inte ska leda till ökad miljöpåverkan. Därför ifrågasätter vi varför inte Regeringen var tydlig med detta i uppdraget åt Naturvårdsverket.

Naturvårdsverket påpekar vidare att deras förslag inte innebär någon styrning av efterfrågan mot de plastbärkassar som har minst negativ påverkan på miljön. Man motiverar detta med att:

- Det är komplicerat att jämföra miljöpåverkan från olika kassar. För att kunna styra mot olika typer av plastbärkassar krävs en definition av vad som räknas som exempelvis en miljöbärkasse.
- 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.

Vi anser att Sverige inte ska införa styrmedel som inte styr efterfrågan mot bärkassar med minst miljöpåverkan. Eftersom Naturvårdsverkets förslag inte gör detta har IKEM tagit fram ett bättre alternativ till implementering av ändringsdirektivet. Vårt förslag stödjer den miljöutveckling som sker av plastbärkassarna, i dialog mellan tillverkare och handel.

Kapitel 3 Bakgrund

3.3 Bärkassars miljöpåverkan

Vi tycker att Naturvårdsverket här gör ett viktigt påpekande: "Plastbärkassar tillverkade av återvunnen plast eller av förnybart material är ofta ett bättre alternativ ur resurssynpunkt än kassar tillverkade av råvaror baserade på råolja." Även påpekandet att den att möjligheten till återanvändning är en viktig aspekt vid bedömning av miljöpåverkan för en bärkasse. "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

Naturvårdsverket konstaterar att det ännu inte finns någon LCA-studie som jämför de olika bärkassealternativen som används i Sverige och de svenska förutsättningarna vad gäller tillverkning, transport, användning och avfallshantering. Vi kan därför informera regeringen om att tillverkarna av plastbärkassar planerar att göra en sådan studie.

Vi delar Naturvårdsverkets bedömning att plastbärkassar 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.

Naturvårdsverket skriver att det är problem att tillverka bärkassar av återvunnen plast därför att kvaliteten på plasten är något sämre. Man påstår därför att bärkassen av återvunnen plast måste göras lite tjockare. Enligt tillverkarna av plastbärkassar gäller detta dock inte idag eftersom teknikutvecklingen har gått framåt. De problem som återstår att lösa är att uppnå tillräckligt hög grafisk designnivå.

Det är positivt att Naturvårdsverket uppmärksammar det svenska projektet med närodlad plast. Vi delar Naturvårdsverkets bedömning att en Svensk närodlad råvara för plastpåsarna är att föredra ur miljösynpunkt framför plast tillverkad av sockerrör från Brasilien. Det är också en viktig aspekt att den biobaserade plasten har samma kvalitet som plast av petroleum.

Vi tycker att det är viktigt att Naturvårdsverket också lyfter upp miljöpåverkan från alternativa bärkassar, som pappersbärkassar. Enligt Naturvårdsverket kräver produktionen av en papperskasse både mer energi och vatten än en plastbärkasse. Vid papperstillverkning uppkommer även föroreningar som kan påverka miljö och hälsa.

Vi har sett att WWF arbetar för att minska de negativa effekterna från produktionen av papper¹⁰ och att det handlar om hela leveranskedjan: från var och hur träet odlas och skördas till hur klokt och effektivt det bearbetas, används och återanvänds. WWF nämner följande konsekvenser av massa- och papperssektorn:

- hotar livsmiljöer för flera sällsynta vilda arter på vissa platser
- är den fjärde största industriella användare av energi - man förbrukade 6,4 EJ 2005 och är en betydande källa till utsläpp av växthusgaser (källa rapport från EIA 2008)
- Pappersbruk kan släppa ut många föroreningar till omgivande vattendrag som orsakar skador på de akvatiska ekosystemen och hotar hälsan hos människor som bor i närheten av bruken. Även om ny teknik har kraftigt minskat utsläppen till vatten från många fabriker, finns det en betydande variation runt om i världen när det gäller användningen av tekniken och stora förorenande incidenter inträffar fortfarande. Vattenföroreningar kan vara:
 - persistenta giftiga klorföreningar som dioxiner
 - organiska material som förbrukar syre under nedbrytningen
 - svaveldioxid som bidrar till sjöarnas försurning
 - luftförorenande kvävehaltiga föreningar och fosfater som ökar algutväxt

3.3.2 Nedskräpning

Naturvårdsverket anser att krav på att inte lämna ut plastbärkassar kostnadsfritt är ett steg i att främja minskad uppkomst av avfall.

Vi anser snarare att risken är stor att mängden avfall ökar, dels därför att hushållen får köpa fler soppåsar och dels för att man använder pappersbärkassar istället som innebär en större mängd avfall.

Med vårt förslag kommer istället stora resurser att läggas på projekt för att främja minskad nedskräpning och ökad återvinning.

Kapitel 4 Styrmedelsanalys

4.2 Kriterier för effektiv styrning

Vi anser att Naturvårdsverket här lista viktiga kriterier. Tyvärr lyckas man inte uppfylla dessa med sitt förslag.

¹⁰

http://wwf.panda.org/about_our_earth/deforestation/forest_sector_transformation/pulp_and_paper/

4.3 Styrmedelsalternativ

Naturvårdsverket har tyvärr inte analyserat det alternativ som vi föreslår, dvs att implementeringen av direktivet hanteras genom producentansvaret och att en extra förpackningsavgift tas ut för alla plastbärkassar för att uppfylla direktivet. Se vidare förklaringen av vårt alternativ på sidan 3.

Kapitel 5 Naturvårdsverkets förslag om hur förbrukning av plastbärkassar ska minska

Naturvårdsverket anser att deras förslag inte påverkar konkurrensförhållandena mellan berörda aktörer, men det stämmer inte eftersom förslaget bara omfattar plastbärkassar. Tillverkare av pappersbärkassar omfattas t.ex. inte och dessa får därför en konkurrensfördel.

5.1.1 Vad är syftet med styrmedlet?

Vi anser att Naturvårdsverket vid valet av styrmedel också borde ha fokuserat på minskad nedskräpning av tunna plastbärkassar och att få en mer effektiv resursanvändning.

5.1.2 Vilka bärkassar inkluderas?

Naturvårdsverket skriver att man vill åstadkomma en totalt sett minskad förbrukning av bärkassar. Därför anser man att även pappersbärkassar borde inkluderas i förslaget. Dock såg man inte att det var möjligt inom uppdraget att inkludera bärkassar av andra material än plast.

Vi anser att Naturvårdsverket borde ha inkluderat också pappersbärkassar i förslaget, dels med tanke på formuleringen i direktivet om att de åtgärder som medlemsstaterna ska vidta ”bör inte leda till en ökning av den totala mängden förpackningar” och dels med tanke på de kriterier som man anser att ett effektivt styrmedel bör uppfylla. Här ingick t.ex. att det totalt sett skulle vara positiva miljöeffekter och att plastbärkassar inte substitueras med varor som i sin tur har negativa effekter. Vidare skulle man inte påverka konkurrensvillkoren, vilket man gör då förslaget bara gäller plastbärkassar och därför snedvrids konkurrensvillkoren mellan tillverkare av olika bärkassar.

5.3 Informationskampanj

Vi anser att informationen till konsumenterna måste vara saklig och vetenskapligt baserad samt även omfatta alternativa bärkassar och dess konsekvenser i miljön eftersom alla bärkassar har en miljöpåverkan. Annars kan informationen leda till miljömässigt felaktiga val.

Vi anser att det är en stor brist i Naturvårdsverkets förslag att handeln själva får bestämma hur stor del av intäkterna från plastbärkassarna som ska gå till informationsinsatserna och vad man gör. Genom vårt förslag med en extra förpackningsavgift kan vi istället skapa gemensamma och omfattande resurser för att ta fram bra informationsmaterial som är vetenskapligt baserat och sprida det via relevanta kommunikationskanaler.

Utöver handelns information föreslår Naturvårdsverket en sammanhållande insats från myndigheter eller annan central organisation för en beräknad kostnad på minst ca 800 000-900 000 SEK. IKEM tycker också att stiftelsen Håll Sverige Rent är en bra aktör men med vårt förslag skulle betydligt större resurser kunna kanaliseras till dem när intäkten från den extra förpackningsavgiften ska fördelas.

5.4 Uppföljning

Vi anser att det är viktigt att man samlar in statistik för **alla bärkassar** och inte bara för plastbärkassarna. Annars vet vi inte om styrmedlet leder till en minskad eller ökad resursförbrukning. Det är också viktigt att man skiljer mellan tunna och tjocka plastbärkassar eftersom det bara är de tunna som omfattas av direktivet och som ska rapporteras.

5.5 Tillsyn

Vi anser att det är en stor brist i förslaget att Naturvårdsverket inte har presenterat hur tillsynen av förslaget ska ske. Naturvårdsverket anser att mot bakgrund av den osäkerhet som råder beträffande vilka ändringar som kommer att genomföras i förpackningsförordningen är det för närvarande svårt att bedöma vilken myndighet som bör ansvara för den operativa tillsynen beträffande uttagande av lägsta pris på plastbärkassar. Man anser att ytterligare utredning i denna del är nödvändig.

5.7 Förslag på författningstext

Vi anser att Naturvårdsverkets förslag blir ännu mer orimligt när man också ska vidga begreppet för vilka plastbärkassar som skall omfattas av lagförslaget.

Enligt ändringsdirektivet omfattas plastbärkassar som tillhandahålls konsumenter på försäljningsställen. Naturvårdsverket vill att också plastbärkassar som tillhandahålls med varor som är gratis ska omfattas. Detta skulle leda till att man får dela ut varor gratis men inte i en plastbärkasse. Detta kan knappast motiveras ur resurssynpunkt.

I bilaga 1 presenterar vi vårt förslag på författningstext.

Kapitel 6 Konsekvensutredning

6.4 Konsekvenser

Naturvårdsverket borde ha uppskattat intäkterna från både tunna och tjocka plastbärkassar för de aktörer som tillhandahåller dessa. Enligt uppgifter i avsnitt 3.2.1 ligger användningen av tunna och tjocka plastbärkassar idag på över 1,3 miljarder. Dessa skulle generera en intäkt på över 6 miljarder för handeln innan konsumtionen minskar.

Naturvårdsverket missar att ta upp konsekvenserna för företag som vill tillhandahålla varor gratis och nu måste ta betalt för plastbärkassen eftersom Naturvårdsverket föreslår att Sverige vidgar begreppet på vilka tunna plastbärkassar som omfattas från det som omfattas av ändringsdirektivet.

Vi anser inte att erfarenheterna från Storbritannien kan användas för att dra slutsatser om att en minskad förbrukning av plastbärkassar skulle leda till en minskad total resursåtgång. Enligt EU-kommissionens konsekvensanalys användes nästan dubbelt så många plastbärkassar i Storbritannien jämfört med Sverige. Det beror också på vilka plastbärkassar som används samt hur alternativa bärkassar är.

SYNPUNKTER PÅ REGERINGSKANSLIETS PROMEMORIA OM BEMYNDIGANDE, INFORMATIONANSVAR OCH IKRAFTTRÄDANDE

Vi har inga synpunkter på Regeringskansliets förslag när det gäller bemyndigandet i miljöbalken i 15 kap 7 § miljöbalken.

Däremot stödjer vi inte Regeringskansliets förslag på informationsansvar för producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar. Vi anser att informationen till konsumenterna måste vara saklig och vetenskapligt baserad samt även omfatta alternativa bärkassar och dess konsekvenser i miljön eftersom alla bärkassar har en miljöpåverkan. Annars kan informationen leda till miljömässigt felaktiga val.

Vidare lämnar förslaget stora möjligheter till tolkningar om hur informationsansvaret ska uppfyllas. I promemorian står att informationen exempelvis kan lämnas på försäljningsstället i anslutning till försäljningen av plastbärkassar eller på annat sätt. Vi undrar hur tillsynen ska hanteras och vilka sanktioner som blir följden om ansvaret inte uppfylls.

Genom vårt förslag med en extra förpackningsavgift kan vi istället skapa gemensamma och omfattande resurser för att ta fram bra informationsmaterial som är vetenskapligt baserat och sprida det via relevanta kommunikationskanaler.

När det gäller datum för ikraftträdande av bestämmelserna anser vi att kravet på rapportering inte kan börja gälla redan den 1 januari 2017. Vi ser inte hur ändringsdirektivet ska kunna vara genomfört i svensk rätt senast den 27 november 2016. Det blir därför för ont om tid för att införa kravet på rapportering för dem som tillverkar och importerar plastbärkassar. Dessutom har inte EU-kommissionen antagit en genomförandeakt med en metod för hur den årliga konsumtionen av tunna plastbärkassar ska beräknas.

IKEM – Innovations- och Kemiindustrierna

Lena Lundberg
Ansvarig för plastråvarufrågor

BILAGA 1 IKEMS FÖRSLAG PÅ FÖRFATTNINGSTEXT

1. Förslag till ändring i miljöbalken

Vi anser att alla bärkassar av plast och papper ska omfattas av styrmedlen för att inte resursförbrukningen ska öka. Därför föreslår vi följande lydelse i 15 kap 4 a § Miljöbalken.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	<p>4 a § Med bärkassar avses bärkassar, med eller utan handtag, som yrkesmässigt tillhandahålls av producent till användare för varor.</p> <p>4 b § Med plastbärkassar avses bärkassar i plast. 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 som säljs i lösvikt, när detta förhindrar matsvinn.</p> <p>4 c § Med pappersbärkassar avses bärkassar av papper.</p>

Vi ställer oss bakom Regeringens förslag på utvidgat bemyndigandet i 15 kap 7 § miljöbalken (15 kap 13 § i prop. 2015/16:166) gällande avfallsförebyggande åtgärder.

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 hygienivå,producenter ska ta ansvar för förpackningar när de blir avfall,förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt, ochnå förordningens mål för materialutnyttjande.	<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 hygienivå,producenter ska ta ansvar för förpackningar när de blir avfall,förpackningsavfall ska tas om hand på ett hälso- och miljömässigt godtagbart sätt,nå förordningens mål för materialutnyttjande, ochfrämja en varaktig minskning av förbrukningen av bärkassar.
<p>2 § Denna förordning är meddelad med stöd av</p> <ul style="list-style-type: none">- 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>2 § Denna förordning är meddelad med stöd av</p> <ul style="list-style-type: none">- 15 kap. 6 § miljöbalken i fråga om 37 §,- 15 kap. 7 § miljöbalken i fråga om 34-36, 37 a-b, 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>5 a § Bärkassar har i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. 4 a § miljöbalken.</p> <p>5 b § Plastbärkassar har i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. 4 b § miljöbalken.</p> <p>5 c § Pappersbärkassar har i denna förordning samma betydelse som i 15 kap. 4 c § miljöbalken.</p> <p>5 d § I denna förordning avses med tunna plastbärkassar: plastbärkassar med en väggjocklek under 50 mikrometer och, tjocka plastbärkassar: plastbärkassar med en väggjocklek om 50 mikrometer och däröver.</p> <p>5 e § I denna förordning avses med klimatsmart bärkasse en bärkasse som innehåller:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minst 80 % biobaserat material eller - minst 80 % återvunnen material eller - minst 80 % biobaserat eller återvunnet material <p>37 a § De företag som tillverkar eller till Sverige för in bärkassar ska betala en extra förpackningsavgift som ska gå till att främja minskad nedskräpning och ökad återvinning, samt informera om bärkassars miljöpåverkan. För plastbärkassarna ska den extra förpackningsavgiften dessutom användas till att skapa incitament för investering och forskning i biobaserad plastråvara från svenskt jord- och skogsbruk.</p> <p>37 b § Den extra förpackningsavgiften ska vara:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 20 SEK/kg för klimatsmarta bärkassar - 50 SEK/kg för övriga <p>59 a § De företag som tillverkar eller till Sverige för in bärkassar ska senast den 31 mars varje år till Naturvårdsverket lämna uppgift om, under föregående kalenderår, antal sålda</p> <ol style="list-style-type: none"> a) tunna plastbärkassar b) tjocka plastbärkassar c) pappersbärkassar
	<p>2017:xxxx</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Denna förordning träder ikraft den xx 2017. 2. Bestämmelsen i 59 a § tillämpas första gången för bärkassar som sålts under kalenderåret 2018.