



Miljö- och energidepartementet

Rättssekretariatet

Departementssekreterare

Anna Cedrum

Mobil +46 722281141

E-post anna.cedrum@regeringskansliet.se

Bemyndigande, informationsansvar och ikraftträdande

Inledning

Naturvårdsverket har lämnat förslag om hur förpackningsdirektivets krav på minskad förbrukning av plastbärkassar kan genomföras i Sverige.

Regeringskansliet (Miljö- och energidepartementet) har kompletterat Naturvårdsverkets förslag när det gäller bemyndigandet i miljöbalken som remitteras i samband med Naturvårdsverkets rapport.

Regeringskansliet har också tagit fram ett förslag på informationsansvar för producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar. Förslaget innehåller också förtydliganden när det gäller datum för ikraftträdande av bestämmelserna.

Bemyndigande i miljöbalken

Promemorians förslag:

Bemyndigandet i 15 kap 7 § miljöbalken (15 kap 13 § i prop. 2015/16:166) utvidgas till att gälla avfallsförebyggande åtgärder.

Bakgrund och gällande regler

Artikel 4 i ramdirektivet om avfall (Dir. 2008/98/EG) innehåller den s.k. avfallshierarkin som ska gälla som prioritetsordning på området för lagstiftning och politik i medlemsstaterna. Avfallshierarkin innebär att avfallsförebyggande åtgärder ska vidtas i första hand. Det betyder att medlemsstaterna ska införa regelverk och andra styrmedel som leder till att avfallsmängderna minskar, att mängden skadliga ämnen i material och produkter minskar och att de negativa konsekvenserna av det avfall som uppstår minskar. Regeringen har föreslagit att avfallshierarkin ska förtydligas i svensk rätt genom proposition 2015/16:166. Riksdagen har ställt sig bakom propositionen (bet. 2015/16:MJU22). Ett av förslagen är att det som en del av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. ska införas en bestämmelse om en skyldighet att vidta avfallsförebyggande åtgärder.

15 kap. miljöbalken innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter inom avfallsområdet. De flesta av dessa bemyndiganden rör hantering av avfall. Det finns endast ett begränsat bemyndigande att meddela föreskrifter om att främja minskad uppkomst av avfall. Det återfinns i 15 kap 7 § miljöbalken (15 kap 13 § i prop. 2015/16:166). Det är dock för snävt för att genomföra t.ex. ändringarna i förpackningsdirektivet avseende plastbärkassar.

Naturvårdsverket har föreslagit ett utvidgat bemyndigande som innebär att regeringen får möjlighet att införa de förslag om plastbärkassar som Naturvårdsverket i övrigt har föreslagit. Regeringskansliet anser att det finns ytterligare skäl att utvidga bemyndigandet.

Skäl för en utvidgning av bemyndigandet för avfallsförebyggande åtgärder

I samband med miljöbalkens ikraftträdande utvidgades regeringens bemyndigande till att i ökad omfattning gälla främjande av minskad uppkomst av avfall. Bemyndigandet ansågs nödvändigt för att Sverige skulle kunna genomföra förpackningsdirektivet. Därefter har exempelvis WEEE-direktivet som reglerar insamling och återvinning av elektriska och elektroniska produkter beslutats. Direktivet rör bland annat utformning och tillverkning av elektriska och elektroniska produkter som underlättar nedmontering och återvinning. För att Sverige skulle kunna genomföra WEEE-direktivet utvidgades bemyndigandet avseende främjande av minskad uppkomst av avfall.

Bemyndigandet i 15 kap. 7 § miljöbalken (15 kap 13 § i prop. 2015/16:166) har således ändrats vid flera tillfällen för att olika EU-direktiv ska kunna genomföras. Nu har förpackningsdirektivet ändrats och ställer krav på en minskad förbrukning av plastbärkassar och för att regeringen ska kunna genomföra direktivet krävs återigen ändringar i bemyndigandena i 15 kap. miljöbalken.

Regeringen har redan i stor omfattning bemyndigande att meddela föreskrifter om avfall. Exempelvis har regeringen i 15 kap 9 § miljöbalken (15 kap. 39 § i proposition 2015/16:166) getts möjlighet att meddela föreskrifter om hur avfall ska hanteras. Vad som avses med hantering av avfall framgår av definitionen i 15 kap. 3 § miljöbalken (15 kap. 7 § i prop. 2015/16:166). Med hantering av avfall avses insamling, transport, återvinning, bortskaffande eller annan fysisk befattning med avfall, eller åtgärder som inte innebär fysisk befattning med avfall men som syftar till att avfall samlas in, transporteras, återvinns, bortskaffas eller byter ägare eller innehavare. Hantering av avfall är således ett vitt begrepp och bemyndigandet omfattande.

Eftersom avfallsförebyggande åtgärder är den åtgärd som enligt avfallshierarkin ska vidtas i första hand och regeringen redan idag har omfattande möjligheter att meddela föreskrifter om avfall är det rimligt

att regeringen även får en möjlighet att meddela föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder.

Propositionen om avfallshierarkin innehåller en definition av vad som avses med avfallsförebyggande åtgärder. Med avfallsförebyggande åtgärder avses åtgärder som vidtas innan ett ämne, material eller en produkt har blivit avfall och som syftar till en minskning av mängden avfall, en minskning av mängden skadliga ämnen i material eller produkter eller en minskning av de negativa effekter på människors hälsa och miljön som avfall ger upphov till. Förslaget till nytt bemyndigande begränsas av definitionen av avfallsförebyggande åtgärder.

Kemikalieinspektionen har i rapporten ”Förslag på nationellt förbud av mikrokorn av plast i kosmetiska produkter-Ett regeringsuppdrag” föreslagit förbud för kosmetiska produkter som sköljs av om de innehåller mikrokorn av plast. För att regeringen ska kunna införa förbudet krävs en utvidgning av bemyndigandet för avfallsförebyggande åtgärder.

Det finns även ytterligare exempel på där en utvidgning av bemyndigandet i 15 kap. miljöbalken om avfallsförebyggande åtgärder kan bli nödvändig för att kommande förslag ska kunna genomföras. Naturvårdsverket har fått i uppdrag av regeringen att utveckla förslag om hantering av textilier. Förslagen ska även omfatta avfallsförebyggande åtgärder. Därutöver har en särskild utredare tillsatts som ska analysera och föreslå styrmedel för att främja återanvändning av produkter och därmed förebygga uppkomsten av avfall (Styrmedel för att förebygga uppkomst av avfall i syfte att främja en cirkulär ekonomi, kommittédirektiv 2016:3).

Förslaget i denna promemoria innebär därför att regeringen ges ett generellt bemyndigande att införa föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder. De avfallsförebyggande åtgärder som regeringen redan idag har bemyndigande att meddela föreskrifter inom rymms inom begreppet och behöver därför inte längre framgå uttryckligen av lagtexten.

Informationsansvar

Promemorians förslag:

I förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar införs krav på producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar att informera om alternativ till plastbärkassar och fördelarna med en minskad förbrukning av antalet plastbärkassar.

Skäl för promemorians förslag

Ändringarna i förpackningsdirektivet innebär att alla medlemstater ska minska förbrukningen av plastbärkassar. Ett sätt att göra det är att införa krav på att ta ut ett lägsta pris på plastbärkassar, som föreslås av

Naturvårdsverket. För att förbrukningen ska minska i tillräcklig omfattning är information ett viktigt komplement. Förpackningsdirektivet innehåller därför krav på att medlemsstaterna ska främja informationskampanjer om de negativa miljöeffekterna av överdriven förbrukning av plastbärkassar.

De producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar bör därför ha en skyldighet att lämna information om de fördelar en minskad förbrukning av plastbärkassar innebär och vad det finns för alternativ till att använda plastbärkassar. Informationen kan exempelvis lämnas på försäljningsstället i anslutning till försäljningen av plastbärkassar. Informationen kan också lämnas på annat sätt. Även informationsgivning är att anse som en avfallsförebyggande åtgärd.

Förslag till ny lag och förordningar

Förslag till ändringar i miljöbalken och förordningen om producentansvar för förpackningar finns i bilaga 1-2.

Ikraftträdande

Direktivet ska vara genomfört i svensk rätt senast den 27 november 2016. Det finns flera sätt att genomföra direktivet. Ett av dessa sätt är att se till att plastbärkassar inte tillhandahålls kostnadsfritt. Enligt direktivet ska det ske senast den 31 december 2018.

Kravet på rapportering innebär att producenterna ska lämna in uppgifterna senast den 31 mars varje år. Uppgifterna ska gälla föregående kalenderår. Enligt direktivet ska medlemsstaterna rapportera den årliga förbrukningen av plastbärkassar till kommissionen från och med den 27 maj 2018. För att uppgifterna ska finnas tillgängliga måste bestämmelsen om rapportering tillämpas på plastbärkassar som sålts under kalenderåret 2017.

För kunna bedöma effekterna av att införa ett krav på lägsta pris på plastbärkassar är det rimligt att införa kravet vid början av ett nytt kalenderår. Förslaget är därför att kravet införs den 1 januari 2018. För att se effekterna på förbrukningen är det också viktigt att det finns uppgifter om förbrukningen innan kravet på lägsta pris började gälla. Det är därför lämpligt att rapporteringskravet börjar gälla redan den 1 januari 2017.

Informationsansvaret föreslås träda i kraft i samband med att kravet på att ta ut ett lägsta pris på plastbärkassar träder i kraft, dvs. den 1 januari 2018.

Ändringen i bemyndigandet i miljöbalken föreslås träda i kraft så snart det är möjligt eftersom det är nödvändigt för att flera av de förordningsändringar som förslås ska kunna genomföras.

Konsekvensbeskrivning

Naturvårdsverkets rapport innehåller en konsekvensbeskrivning som omfattar genomförandet av direktivet. Införandet av ett bemyndigande får endast konsekvenser när det fylls ut med innehåll i förordningar eller föreskrifter. Dessa konsekvenser framgår av Naturvårdsverkets rapport. De konsekvenser som Naturvårdsverket beskriver är relevanta även för förslagen i den här promemorian. För att konsekvensanalysen ska beakta alla aspekter behövs dock några tillägg.

Informationsansvar

Förslaget om att införa ett krav för de producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar att ta ut ett lägsta pris för plastbärkassar på det sätt som Naturvårdsverket föreslår i sin rapport kommer innebära en ökad inkomst för producenterna. Enligt Naturvårdsverkets rapport kommer en förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per person och år att vid ett lägsta pris på 5 kr per kasse ge en total intäkt på 2,2 miljarder kronor. Till det kommer intäkterna från tjocka plastbärkassar. De kostnader som uppstår för producenterna för ansvaret att informera om de positiva effekterna av en minskad förbrukning och de alternativ som finns till plastbärkassar finansieras därför med de ökade intäkterna av förbudet. Det framstår som rimligt att en del av de ökade intäkterna för försäljningen av plastbärkassar går till information som ska leda till en minskad förbrukning och en minskad nedskräpning och ett bättre resursutnyttjande.

De producenter som tillhandahåller plastbärkassar i sin verksamhet kommer få svara på frågor från konsumenterna om anledningen till att plastbärkassar kostar 5 kr. Oavsett om kravet på informationsansvar införs kommer producenterna därför att behöva informera konsumenterna om vad de ska välja istället och varför kravet på lägsta pris införts.

Bilaga 1**Lag
om ändring i miljöbalken;**

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att 15 kap. 13 § miljöbalken ska ha följande lydelse.

15 kap.

13 §¹ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder.

Denna lag träder i kraft den X 2016

¹ Senaste lydelse 2003:1187

Bilaga 2

Förordning om ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar;

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar ska införas en ny paragraf av följande lydelse.

37 b § De producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar ska informera om

1. fördelarna med en minskad förbrukning av plastbärkassar och
2. alternativ till användning av plastbärkassar.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2018.