

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

### 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 miljöbalken och ändring i förordningen (2014:1073) om producentansvar för förpackningar. Förslaget avser hur Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62 av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 96/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar (ändringsdirektivet), kan genomföras i Sverige genom bland annat bestämmelser om ett lägsta pris för plastbärkassar om 5 kronor för konsument. Förslaget innehåller vidare informationsansvar för producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar genom att informera om alternativ till plastbärkassar och fördelarna med en minskad förbrukning av antalet plastbärkassar. Förslaget innehåller även ett rapporteringskrav för producenterna samt förslag om att regeringen ska ges ett generellt bemyndigande att införa föreskrifter om avfallsförebyggande åtgärder.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att föreslagna ändringar görs för att kunna uppnå syftet och genomföra kraven enligt förpackningsdirektivet och ändringsdirektivet. Det framgår vidare att förpackningsdirektivet syftar till att förebygga eller minska den inverkan som förpackningar och förpackningsavfall har på miljön samt att enligt ändringsdirektivet införs bestämmelser om förbrukning av tunna plastbärkassar. Förslagsställaren anger att avsikten med förslaget är att få tillstånd en beteendeförändring som leder till att förbrukningen 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. Förslagsställaren anger att därigenom förväntas målet om en förbrukning av 40 tunna plastbärkassar per person och år till 2025 nås.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av konsekvensutredningen framgår att ett förbud mot plastbärkassar inte bedöms vara ett kostnadseffektivt sätt att nå målet. Det framgår även att information är ett viktigt styrmedel som påverkar beteendet men att enbart informationsinsatser inte bedöms vara tillräckligt för att nå det uppsatta målet. Förslagsställaren anger dock att det är ett viktigt komplement för att öka acceptansen av det valda styrmedlet och för att ge en bättre styreffekt. Förslagsställaren anger även att ett alternativ till traditionella styrmedel är en frivillig överenskommelse med företag som tillhandahåller plastbärkassar. Det framgår att Svensk dagligvaruhandel och dess medlemmar har beslutat om en frivillig överenskommelse som även Svensk Handel stödjer, för att minska förbrukningen av plastbärkassar. Förslagsställaren anger att branschernas deltagande och engagemang är ett bra komplement till de lagförslagen som föreslås men att det inte bedömts vara tillräckligt för att uppfylla direktivet. Det anges att det dels inte är 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. Förslagsställaren redogör även närmare för de olika alternativa lösningarna i remissen samt för ett alternativ med en avgift.

Av konsekvensutredningen framgår ingen särskild redovisning avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Av remissen som helhet framgår dock att medlemsstaterna är skyldiga att se till att uppnå de i direktivet eftersträvade resultaten och att varje enskild medlemsstat därvid ska utforma de lagar, förordningar och andra bestämmelser som behövs för att säkerställa att direktivets syften uppnås.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om effekter av om ingen reglering kommer till stånd hade redovisats i konsekvensutredningen. Regelrådet anser dock att det går att utläsa av remissen som helhet att om ingen reglering kommer till stånd finns en risk att den årliga förbrukningsnivån av platsbärkassar inte sjunker i enlighet med målsättningarna i direktivet.

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

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att de förslagna ändringarna sker för att genomföra kraven enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62 av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall (förpackningsdirektivet) samt Europaparlamentets och rådets (EU) 2015/720 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 96/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar (ändringsdirektivet). Genom ändringsdirektivet införs bestämmelser om förbrukning av tunna platsbärkassar. Det framgår vidare att båda direktiven är bindande för Sverige avseende de resultat som ska uppnås. Naturvårdsverket bedömer att genom förslaget uppnås syften och de mål som ställs i direktiven. Det framgår även att direktiven är minimidirektiv och att längre gående krav är möjligt under förutsättning att de inte strider mot övriga EU-rättsliga bestämmelser. Av konsekvensutredningen framgår att målet i ändringsdirektivet är satt specifikt för tunna plastbärkassar men för att undvika att förbrukningen styrs från tunna till tjockare plastbärkassar föreslås att kravet om tillhandahållande mot ett lägsta pris omfattar samtliga plastbärkassar. Detta för att även förbrukningen av tjocka plastbärkassar ska minska, även om minskningen inte kvantifieras. Förslagsställarens bedömning är att förslagen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Av remissen framgår att 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

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

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

Av promemorian framgår att ändringarna i förpackningsdirektivet ska vara genomförda i svensk rätt senast den 27 november 2016. Det framgår vidare att det finns flera sätt att genomföra direktivet och att ett av dessa är att se till att plastbärkassar inte tillhandahålls kostnadsfritt vilket enligt direktivet ska ske senast den 31 december 2018. Det framgår även att kravet på rapportering innebär att producenterna ska lämna in uppgifterna senast den 31 mars varje år. Rapporteringen ska ske från och med den 27 maj 2018 och för att dessa uppgifter ska finnas tillgängliga måste bestämmelserna om rapportering tillämpas på plastbärkassar som sålts under kalenderåret 2017. Förslagsställaren anger att för att kunna bedöma effekterna av att införa krav på lägsta pris på plastbärkassar är det rimligt att införa kravet vid början av ett nytt kalenderår varför det föreslås att kravet införs den 1 januari 2018. Förslagsställaren anger vidare att för att se effekterna på förbrukningen är det också viktigt att det finns uppgifter om förbrukningen innan kravet på lägsta pris börjar gälla varför rapporteringskravet börjar gälla redan den 1 januari 2017. Förslagsställaren föreslår vidare att informationskravet träder i kraft i samband med att kravet på att ta ut ett lägsta pris på plastbärkassar träder i kraft, det vill säga den 1 januari 2018. Avseende bemyndigandet i miljöbalken föreslås att det träder i kraft så snart som möjligt eftersom det är nödvändigt för att flera av de förordningsändringar som föreslås ska kunna genomföras. Av konsekvensutredningen framgår även att informationsinsatser genomförs i samband med ikraftträdandet.

Av remissen framgår att berörda aktörer under arbetet har bidragit med kunskap och information samt haft möjlighet att diskutera och lämna synpunkter på förslaget. Det framgår även att möten skett med branschorganisationer samt att en enkät skickats ut.

Det kan konstateras att det av konsekvensutredningen redogörs en del avseende information, denna information är dock främst riktad till konsumenterna och berör snarare informationskampanjer för att utveckla konsumenternas kunskap än att informera berörda företag om de aktuella förändringarna. Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med ytterligare redovisning av behov av speciella informationsinsatser. Regelrådet anser dock att det av remissen som helhet framgår att förslagsställaren har haft viss dialog med berörda inom näringslivet. De brister i redovisningen av behov av speciella informationsinsatser som finns blir därför inte är avgörande för bedömningen i detta fall.

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

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget har direkta och indirekta konsekvenser för en mängd olika aktörer, de som tillhandahåller plastbärkassar, användare av plastbärkassar för att frakta varor samt tillverkare av plastbärkassar. Det framgår vidare att indirekt berörs även producenter av andra typer av bärkassar som kan fungera som substitut till plastbärkassarna.

Förslagsställaren anger avseende aktörer som tillhandahåller platsbärkassar för varor, att år 2012 var över 107 000 företag verksamma inom handeln och sysselsatte närmare 500 000 människor i Sverige. Det anges vidare att 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. Dessutom fanns över 27 000 arbetsställen för hotell och restaurang, förslagsställaren

anger dock att det av underlaget inte framgår hur många av dessa som har anledning att tillhandahålla plastbäckassar till exempel för hämtmat.

Avseende tillverkare, importörer och återförsäljare av plastbäckassar anger förslagsställaren att det inte finns någon offentlig statistik på området men enligt uppgift från verksamma inom branschen finns det ett tiotal tillverkare av plastbäckassar. Dessa bedöms vara små och medelstora företag. Endast någon eller några tillverkare har enbart plastbäckassar som enda produkt. Förslagsställaren anger vidare att hur många som importerar plastbäckassar inte har varit möjligt att få fram uppgifter om. Det anges vidare att enligt Tullverket deklarerade 477 företag import enligt den varukod som inkluderar plastbäckassar men att denna varukod även inkluderar säckar, andra typer av bäckassar och påsar av etenpolymerer. Förslagsställaren anger att siffran är överskattad men att det inte har varit möjligt att få fram en bättre uppskattning än så. Förslagsställaren anger vidare att storleken på dessa importerande företag varierar, att det finns både importörer som importerar plastbäckassar för återförsäljning och butiker som importerar direkt. Det anges att dagligvarukedjorna har flera hundra anställda samtidigt som det finns många väldigt små företag som importerar.

Förslagsställaren anger även att det finns tre större tillverkare av pappersbäckassar i Sverige som står för produktionen av en stor andel av de pappersbäckassar som framförallt används inom dagligvaruhandeln i Sverige. Det anges vidare att det idag finns sju större massa- och pappersbruk i Sverige som tillverkar det kraftpapper som används vid tillverkning av pappersbäckassar. Förslagsställaren uppger även att andra bäckassealternativ vanligen importeras.

Enligt Regelrådet hade konsekvensutredningens kvalitet förbättrats om förslagsställaren gjort en mer utförlig redovisning avseende berörda företag utifrån antal och storlek. Det hade exempelvis varit önskvärt om den ekonomiska storleken hade redovisats och då särskilt för de tillverkare som endast har plastbäckassar som produkt. Regelrådet anser, trots att redovisningen hade kunnat vara tydligare, att den är tillräcklig mot bakgrund av de försök som beskrivs att förslagsställaren har gjort för att ta reda på mer utförliga uppgifter exempelvis genom att vända sig till verksamma inom branschen.

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

## **Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet**

### *Administrativa kostnader*

Av promemorian framgår att de producenter som tillhandahåller plastbäckassar i sin verksamhet kommer att få svara på frågor från konsumenterna om anledningen till att plastbäckassar kostar 5 kronor. Det framgår vidare att oavsett om kravet på informationsansvar införs kommer producenterna därför att behöva informera om vad konsumenterna ska välja istället och varför kravet på lägsta pris införts. Det framgår även att de kostnader som uppstår för producenterna för ansvaret att informera om de positiva effekterna av en minskad förbrukning och de alternativ som finns till platsbäckassar finansieras med de ökade intäkterna av förbudet. Förslagsställaren anger att det framstår som rimligt att en del av de ökade intäkterna för försäljningen av plastbäckassar går till information som ska leda till en minskad förbrukning och en minskad nedskräpning samt ett bättre resursutnyttjande. Av konsekvensutredningen framgår att de ökade intäkterna kommer att 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 bäckassar.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att utöver minskad efterfrågan är en direkt följd av förslaget att producenter som tillverkar eller importerar plastbäckassar årligen ska rapportera försäljningen av

plastbärkassar i Sverige. Det anges att rapporteringen delas upp efter tjockleken på plastbärkassen och föreslås ske till Svenska MiljöEmissionsData (SMED). Förslagsställaren anger att den administrativa kostnaden som rapporteringen medför bedöms vara relativt låg och att uppgifterna redan finns tillgängliga idag och att själva rapporteringen inte bedöms ta någon betydande tid i anspråk. Det anges även att insamlingen föreslås kunna göras i samband med den årliga insamlingen av förpackningsstatistik som görs av SMED på uppdrag av Naturvårdsverket. Förslagsställaren anger vidare att vad rapporteringskravet kommer innebära beror på vilka uppgifter som kommer att krävas för rapporteringen till EU, vilket specificeras senast 27 maj 2016. Det anges i remissen att Naturvårdsverket inte har kunnat få mer information vid tiden för redovisning av uppdraget.

Regelrådet anser att avsaknaden av eller försök till kvantifiering avseende informationsansvaret är en brist. Detta eftersom samtliga effekter ska redogöras även om kostnaderna kommer att täckas av en förväntad intäkt för de som tillhandahåller plastbärkassar för varor. Enligt Regelrådet är det vidare otydligt huruvida rapporteringskraven är klarlagda eller ej och anser därmed att det inte går att utesluta att kravet kan komma medföra administrativa kostnader som är annat än försumbara.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Av promemorian framgår att förslaget om att införa krav för de producenter som i sin verksamhet tillhandahåller plastbärkassar att ta ut ett lägsta pris för plastbärkassar kommer innebära en ökad inkomst för producenterna. Enligt konsekvensutredningen kommer en förbrukning på 40 tunna plastbärkassar per person och år, vid ett lägsta pris på 5 kronor per kasse, ge en total intäkt på 2,2 miljarder kronor. Det anges även att utöver det kommer intäkterna från tjocka plastbärkassar och att kravet på ett lägsta pris därmed kommer generera betydande intäkter för de aktörer som tillhandahåller plastbärkassar för varor, framförallt inom handel och restaurang.

Av konsekvensutredningen framgår även att målet för förbrukningen av plastbärkassar är att dessa ska minska med minst 50 procent. Det framgår vidare att det kommer att innebära stora negativa konsekvenser för tillverkare och importörer av plastbärkassar och att för dessa aktörer innebär förslaget en minskad efterfrågan på deras produkter. Det framgår även att som en konsekvens av förslaget väntas samtidigt efterfrågan på avfallspåsar att öka något vilket framförallt gynnar importörer eftersom denna typ av påsar till stor utsträckning importeras.

Av konsekvensutredningen framgår vidare att en minskad efterfrågan på plastbärkassar förväntas bidra till ökad efterfrågan på andra bärkassar som kan fungera som substitut. Det framgår att 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. Det framgår även att tillverkare av pappersbärkassar i Sverige förväntas gynnas av förslaget på grund av ökad efterfrågan på papperskassar, vilket även kommer resultera i en ökad efterfrågan på pappersmassa. Förslagsställaren anger att andra bärkassalternativ vanligen importeras och att efterfrågan på importerade pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar förväntas öka och därmed omsättningen för importörer med återförsäljning.

Regelrådet saknar närmare uppgifter om förslagets andra kostnader. Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att förslaget exempelvis leder till ett höjt inköpspris av plastbärkassar för de aktörer som tillhandahåller kassar för varor. Regelrådet saknar även en mer utförlig redogörelse avseende den minskade efterfrågan som sannolikt kommer att påverka producenterna av plastbärkassars verksamhet i en betydande omfattning. Detta eftersom att förslaget kan medföra att producenter behöver genomföra



omstruktureringar i verksamheten vilket även kan komma att påverka antalet anställda.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader och verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Av konsekvensutredningen framgår att avseende aktörer som tillhandahåller plastbärkassar för varor bedöms förslaget inte påverka konkurrensförhållandena mellan företag eftersom förslaget inkluderar alla aktörer som tillhandahåller varor, med undantag för distanshandeln. Det framgår vidare att konsumenter som väljer att handla på distans istället för i en fysisk butik antas bero på andra anledningar än kostnaden för plastbärkassar. Förslagsställaren anger att förslaget om ett lägsta pris på 5 kronor inte medför att konkurrensförhållandena påverkas mellan företagen.

Av konsekvensutredningen framgår även att för tillverkare och importörer av plastbärkassar innebär förslaget en minskad efterfrågan på deras produkter samtidigt som efterfrågan på avfallspåsar förväntas öka något, vilket framförallt gynnar importörer eftersom denna typ av påsar till stor utsträckning importeras. Förslagsställaren uppger även att störst negativ påverkan blir det för de tillverkare som enbart har plastbärkassar som produkt. Förslagsställaren anger vidare att den minskade efterfrågan på plastbärkassar förväntas bidra till ökad efterfrågan på andra bärkassar som kan fungera som substitut. Förslagsställaren anger att efterfrågan på importerade pappersbärkassar och andra alternativa bärkassar förväntas öka och därmed omsättningen för importörer med återförsäljning. Förslagsställaren har slutligen, bortsett från minskad import av plastbärkassar och sannolikt ökad import av alternativa bärkassar och avfallspåsar, inte identifierat någon påverkan på svensk utrikeshandel som konsekvens av förslaget. Av konsekvensutredningen framgår även att den indirekta kostnaden som bland annat utgörs av missnöjda kunder kan vara desto större men att konsekvenserna inte bedöms snedvrída konkurrensen då samtliga aktörer som tillhandahåller plastbärkassar omfattas av förordningen.

Regelrådet kan konstatera att det finns information om påverkan på efterfrågan av olika sorters bärkassar. Trots det, saknar Regelrådet ett närmare resonemang avseende påverkan på konkurrensförhållanden mellan dem som tillverkar plastbärkassar och dem som tillverkar substitut till sådana bärkassar. Enligt Regelrådet bör även rapporteringskravet för producenter som tillverkar eller importerar plastbärkassar ytterligare påverka konkurrensförhållanden. Enligt branschorganisation snedvrída konkurrensvillkoren framförallt för tillverkarna av bärkassar eftersom kraven endast berör plastbärkassarna. Regelrådet anser att det även hade varit önskvärt med uppgifter om det finns företag som eventuellt inte kommer att klara av omställningen och därmed riskerar att slås ut från marknaden.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

I remissen redogörs för plastbärkassar som tillverkats av återvunnen plast, förnyelsebara råvaror samt nedbrytbara plastbärkassar och hur dessa påverkar miljön. Det framgår även att det i Sverige genomförs försök för att framställa polyeten av svensk skogsråvara.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om detta resonemang utvecklats i konsekvensutredningen genom att redovisa hur förslaget kan komma att påverka utveckling och tillverkning av dessa bärkassar.

Regelrådet finner likväl att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen finns ingen redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Enligt Regelrådet går det inte att utesluta att förslaget medför konsekvenser som är särskilt betungande för de förhållandevis mindre företagen, såsom för producenter av plastbärkassar. Eftersom storleken på de tillverkare som enbart har plastbärkassar som produkt inte framgår är det inte heller möjligt för Regelrådet att göra en bedömning av hur dessa påverkas.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet anser att avsaknaden av utförliga uppgifter om minskade intäkter för producenter av plastbärkassar i kombination med att det är oklart hur stora dessa företag är gör det svårt att bedöma effekterna fullt ut för dem. Därutöver brister även redovisningen avseende påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag och särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Mot bakgrund av dessa brister är det enligt Regelrådet inte fullt möjligt att bedöma förslagets konsekvenser för företag.

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

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 september 2016.

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

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Katarina Porko  
Föredragande