

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr M2016/01154/Ke

Malmö den 1 september 2016

REMISSVAR: Remiss av Naturvårdsverkets rapport Minskad förbrukning av plastbärkassar samt separat promemoria med förslag på bemyndigande i miljöbalken m.m.

Avfall Sverige är branschorganisationen inom avfallshantering och återvinning. Det är Avfall Sveriges medlemmar som ser till att avfall tas om hand och återvinns i landets alla kommuner. Vi gör det på samhällets uppdrag: miljösäkert, hållbart och långsiktigt. Vår vision är "Det finns inget avfall". Vi verkar för att förebygga att avfall uppstår, att mer återanvänds och att det avfall som uppstår återvinns och tas om hand på bästa sätt. Kommunerna och deras bolag är ambassadör, katalysator och garant för denna omställning.

Avfall Sverige bildades redan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sveriges medlemmar är kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag inom avfall och återvinning. Deras kunder utgör Sveriges invånare och en stor del av näringslivet. Genom medlemmarna representerar Avfall Sverige Sveriges befolkning. I Avfall Sverige ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och privata utförare aktiva inom avfallshantering.

1. Förslagets koppling till Avfall Sveriges generella ståndpunkter

Avfall Sverige stödjer avfallshierarkin som princip för avfallshanteringen. Avfall Sverige anser att avfallshanteringen är en väsentlig del av samhällets infrastruktur. Avfall Sverige anser att producenterna har ansvar för utformningen av alla produkter som sätts på marknaden och att avfallshierarkin följs. Avfall Sverige anser vidare att förorenarens betalningsansvar och principen om producentansvar ska fullföljas. Mot bakgrund av de delar av Avfall Sveriges ståndpunkter som omnämns här ovan kan Avfall Sverige konstatera att en minskning av användningen av plastbärkassar är i linje med Avfall Sveriges ståndpunkter.

2. Sammanfattning

- Avfall Sverige *välkomnar* Naturvårdsverkets förslag om att ställa krav på de producenter som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter eller andra användare ta ut ett lägsta pris om 5 kronor per plastbärkasse.
- Avfall Sverige *välkomnar* också att mycket tunna plastbärkassar inte förslås omfattas av lägstaprisregleringen.
- Avfall Sverige *avstyrker* Miljö- och energidepartementets förslag till utformning av 15 kap. 13 § miljöbalken, men *välkomnar* den av departementet föreslagna 37 b § förpackningsförordningen (2014:1073).
- Eftersom Sverige har ett förhållandevis välfungerande avfallshanteringssystem är *Sverige inte en av de stora källorna till nedskräpning av plast till haven.*
- De ökade intäkter som blir följderna av ett högre pris på plastbärkassar borde ha tillfallit det allmänna genom en skatt så att intäkterna hade kunnat användas till åtgärder mot nedskräpning av plast.
- Konsekvensen av Naturvårdsverkets förslag blir *ett kraftigt ökat pengaflöde till handeln* genom att hushållens kostnader för inköp ökar.
- Avfall Sverige befarar att butiker *kan komma att ersätta plastbärkassar med pappersbärkassar* i syfte att fortfarande kunna erbjuda kassar utan kostnad när butiken så önskar. Avfall Sverige anser därför att konsekvenserna av förslaget bör utredas i denna del.

3. Generella kommentarer – Naturvårdsverkets rapport

Avfall Sverige *välkomnar* Naturvårdsverkets förslag om att, som metod för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar till 40 stycken per person och år senast 2025, ställa krav på de producenter som tillhandahåller plastbärkassar till konsumenter eller andra användare ta ut ett lägsta pris om 5 kronor per plastbärkasse. Avfall Sverige ser det som det rimligaste av de förslag som analyseras i rapporten för att implementera kraven i ändringsdirektivet 2015/720/EU till förpackningsdirektivet 94/62/EG.

Avfall Sverige har dock några kommentarer:

- Avfall Sverige konstaterar att det finns andra EU-länder än Sverige som har större problem med nedskräpning av plast som når hav och vattendrag. Eftersom Sverige har ett förhållandevis välfungerande avfallshanteringssystem är inte Sverige en av de stora källorna till nedskräpning av plast som når haven. (En annan sak är att svenska ekosystem och kuster drabbas av nedskräpningen av plast till följd av de stora

mängder plast som finns i haven runt Sveriges kuster och framför allt Västkusten. Detta framgår av Naturvårdsverkets rapport såväl som många andra rapporter).

- Rent principiellt anser Avfall Sverige att de ökade intäkter som blir följden av ett högre pris på plastbärkassar borde ha tillfallit det allmänna genom en förbrukningsavgift alternativt skatt så att intäkterna hade exempelvis kunnat användas till att generellt förbättra resurshushållningen i Sverige. Men väl medvetna om att en skatte- /avgiftsmodell då hade behövt förordas inser Avfall Sverige att det inte är möjligt med den modell som nu föreslås av Naturvårdsverket.
- Den föreslagna ordningen utgör inte något producentansvar i vanlig ordning eftersom de ökade intäkterna inte dedikeras till att minska användningen av plastbärkassar.
- Konsekvensen av Naturvårdsverkets förslag blir dock ett kraftigt ökat pengaflöde till handeln (2,2 miljarder nämns i rapporten) genom att hushållens kostnader för inköp ökar. Samtidigt har Avfall Sverige en farhåga om att många konsumenter inte är tillräckligt priskänsliga för att en kostnad om 5 kronor per plastbärkasse ska avskräcka från köp av kassar. Avfall Sverige konstaterar att de nämnda 2,2 miljarderna motsvarar en tredjedel till hälften av de totala kostnaderna för kommunernas avfallshantering per år.
- Eftersom kravet på en minskning av användningen av tunna plastbärkassar följer av ett EU-direktiv måste det förstås implementeras i svensk lagstiftning. Eftersom direktivet just tar sikte på en minskning av användningen av bärbara plastbärkassar är det förstås svårt att göra en total konsekvensanalys av alla olika typer av bärkassar i syfte att utifrån en sådan analys få till stånd en reglering som optimerar användningen av den typ av bärkasse som är minst miljöpåverkande.

Precis som Naturvårdsverket konstaterar blir dock en möjlig konsekvens av Naturvårdsverkets förslag att det kommer att ske en ökning av användningen av pappersbärkassar. Att de har en miljöpåverkan konstateras också i rapporten. Avfall Sverige befarar också att butiker kan komma att ersätta plastbärkassar med pappersbärkassar i syfte att fortfarande kunna erbjuda kassar utan kostnad när butiken så önskar alternativt att kunderna kompenseras med prisavdrag på varan i fråga i syfte att någon kostnadsökning inte ska bli fallet för kunden.

4. Specifika kommentarer – Naturvårdsverkets rapport

Avgränsningar s. 10:

Avfall Sverige anser att det är olyckligt att det inte redovisas några beräkningar av genomsnittlig förbrukning per person och år som kan uppnås med olika åtgärder, vilket

var en del av regeringsuppdraget. Sådana beräkningar hade varit en viktig utgångspunkt som jämförelsepunkt för att kunna mäta förbrukningen av plastbärkassar framåt i tiden.

Naturvårdsverket anger att verkets förslag inte innebär någon styrning av efterfrågan mot de plastbärkassar som har minst negativ påverkan på miljön. I rapporten anges att flera olika analyser har gjorts av miljöpåverkan från olika kassar, men att det ännu inte finns någon studie som ur LCA-perspektiv jämför de olika bärkassalternativen som används i Sverige och med svenska förutsättningar vad gäller tillverkning, transport, användning och avfallshantering. En definition av vad som klassificeras som exempelvis en miljöbärkasse skulle krävas.

Avfall Sverige beklagar detta då en sådan studie och klassificering hade varit en bra och viktig utgångspunkt för en reglering av minskningen av användningen av plastbärkassar.

Användning av bärkassar i Sverige s. 15:

Avfall Sverige anser inte att det är tillfredsställande att uppskattningen av den totala förbrukningen av plastbärkassar med en tjocklek på mellan 15-20 mikrometer (ca 670 miljoner stycken per år) baseras på ett underlag från en enda aktör som själv producerar plastbärkassar. I avsaknad av underlag anser Avfall Sverige att av Naturvårdsverket anlitad uppdragstagare istället borde ha fått i uppdrag att göra en oberoende uppskattning av förbrukningen.

Miljöpåverkan från plastbärkassar vid avfallsförbränning s. 21:

Naturvårdsverket anger att en vanlig hantering för plastbärkassar är att de används som avfallspåsar för restavfall som går till energiåtervinning och vidare att i enlighet med EU:s avfallshierarki bör prioritetsordningen vara att materialåtervinning ska prioriteras framför energiåtervinning.

Avfall Sverige instämmer självklart i att materialåtervinning ska prioriteras framför energiåtervinning, men vad som inte framgår i Naturvårdsverkets redogörelse är att långt ifrån all mjukplast som genereras i Sverige i dagsläget materialåtervinns. En betydande andel används till exempel som bränsle i cementugnar. Om inte plastbärkassarna används som soppåsar behöver de dessutom ersättas av andra påsar. Ur resurshushållningssynpunkt hade dock det bästa sannolikt varit om soppåsar på rulle uteslutande hade använts som soppåsar då dessa påsar är tunnare än de vanliga plastbärkassarna.

Krav på ett lägsta pris på plastbärkassar s. 30 f:

Naturvårdsverket anger att verket skulle vilja uppmuntra aktörer som tillhandahåller pappersbärkassar, eller andra alternativa bärkassar, att även ta betalt för dessa om de idag tillhandahålls kostnadsfritt.

Avfall Sverige anser att det inte är mer än en from förhoppning. För sällanköpshandel (såsom kläder och skor) utgör bärkassarna en utmärkt reklampelare och utan tvingande krav på lägsta pris även för pappersbärkassar är det Avfall Sveriges bedömning att det inte kommer att finnas något intresse för handeln att ta betalt för pappersbärkassar.

Vad krävs för att uppfylla direktivet och införa krav på ett lägsta pris? s. 33 f:

Naturvårdsverket anger att för att nå det mål som är satt till år 2025 behöver troligtvis en minskning ske med mer än 50 procent av dagens förbrukning. Därför anser Naturvårdsverket att det är viktigt att utöver krav på att inte tillhandahålla plastbärkassar kostnadsfritt, även införa ändringsdirektivets fastställda mål om högsta förbrukningsnivå av plastbärkassar i befintlig förpackningsförordning.

Detta instämmer Avfall Sverige i och välkomnar Naturvårdsverkets förslag i denna del.

Förslag på författningstext s. 39:

Från definitionen av plastbärkasse avgränsas vad som inte anses utgöra plastbärkasse. Naturvårdsverket föreslår att det regleras att det med plastbärkasse inte avses sådana plastbärkassar med en vägg tjocklek under 15 mikrometer som behövs av hygienskal eller som tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lös vikt, när detta förhindrar matsvinn. Sådana plastbärkassar är en förutsättning för att till exempel kunna handla frukt och grönt i livsmedelsbutikerna.

Avgränsningen avseende matsvinn härrör från ändringsdirektivet. Utan närmare vägledning anser Avfall Sverige att en bestämmelse med här ovan refererad lydelse kan bli svårtillämpbar om det inte preciseras vad som avses med att förhindra matsvinn.

5. Kommentarer – Miljö- och energidepartementets promemoria

Avfall Sverige instämmer i det som departementet anger om behovet av att till följd av Naturvårdsverkets förslag revidera 15 kap. 13 § (tidigare 15 kap. 7 §) miljöbalken. Emellertid delar inte Avfall Sverige departementets uppfattning att gällande 15 kap. 13 § kan ersättas med en 15 kap. 13 § med den lydelse som departementet föreslår. Avfall Sverige instämmer inte i att de avfallsförebyggande åtgärder som regeringen idag har bemyndigande att meddela föreskrifter inom skulle rymmas i en bestämmelse med den utformning som departementet föreslår. Detta av följande skäl:

- Vad som anges i gällande 15 kap. 13 § miljöbalken avser inte endast bemyndiganden avseende avfallsförebyggande åtgärder utan även bemyndiganden avseende de för

avfallshanteringen grundläggande viktiga förutsättningarna *hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering*.

I detta rekvisitet får anses – åtminstone delvis - inrymmas det som i den i bestämmelsen ingående punkten 1 anges om märkning av en vara eller förpackning.

Vidare vad som anges i punkten 2 avseende *”uppgifter av betydelse för producentansvaret om vilka ämnen och material som en vara eller en förpackning innehåller samt om insamling, återanvändningsgrad eller andra förhållanden”*.

Endast återanvändningsgrad kan anses avspegla det som i första stycket anges om avfallsförebyggande åtgärder. Övriga rekvisit i punkten får snarare anses vara hänförliga till förutsättningarna för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering.

I punkten 3 anges *”se till att varor eller förpackningar har en viss sammansättning, återanvändbarhet och återvinningsbarhet”*. Även här kan endast *”återanvändbarhet”* anses ha en direkt koppling till det som i första stycket anges om avfallsförebyggande åtgärder. Övriga rekvisit i punkten får snarare anses vara hänförliga till förutsättningarna för en hälso- och miljömässigt godtagbar avfallshantering.

- Föreslagen inskränkning av 15 kap. 13 § miljöbalken riskerar att äventyra möjligheten att ställa tillräckliga krav på de olika producentansvaren anser Avfall Sverige. Avfall Sverige förordar därför att ytterligare bemyndiganden om avfallsförebyggande åtgärder inarbetas i den nu gällande 15 kap. 13 § miljöbalken.

Däremot har inte Avfall Sverige några synpunkter på den föreslagna nya 37 b § förpackningsförordningen avseende producenternas informationsansvar för plastbärkassar.

För fortsatta kontakter i dessa frågor hänvisar vi till vår jurist Sven Lundgren, sven.lundgren@avfallsverige.se, tfn. 040-35 66 00.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Claes Thunblad
Ordförande

Weine Wiquist
VD