



Enheten för handel och tekniska regler
Fredrik Gisselman

YTTRANDE
2018-08-06 Dnr 2018/01095-2

Näringsdepartementet

Remiss av EU-kommissionens förslag COM (2018) 340 till direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

Sammanfattning

Förslag syftar till att minska mängden marint plastskräp i haven genom att bland annat föreslå styrmedel som minskar mängden skräp från plast för engångsbruk och fiskeredskap. Ett ytterligare mål med förslaget är att skydda den inre marknaden från ytterligare fragmentering.

Kommerskollegium **stödjer förslagets mål** om att minska mängden marint plastskräp, då det kan bidra till att uppnå uppsatta miljömål. Kollegiet stödjer också initiativet till att reglera detta på EU-nivå.

Kollegiet har dock ett antal synpunkter på valet av och utformningen av styrmedlen. För det första anser kollegiet att **ekonomiska styrmedel**, snarare än nu föreslagna administrativa styrmedel, på ett effektivare sätt skulle kunna uppnå de uppsatta målen, samtidigt som dessa skulle vara mindre handelshindrande. Om sådana styrmedel beaktats men valts bort bör detta motiveras tydligare.

För det andra bör artikel 8 om utökat producentansvar förtydligas gällande att tillverkarna av plastartiklarna ska **täcka kostnaderna för att städa upp skräp**. Om detta inte förtydligas finns stor risk att medlemsstater tolkar detta olika, vilket kan leda till skilda kostnadsnivåer för företag i medlemsstaterna och därmed snedvriden konkurrenskraft. Vidare anser kollegiet att artikel 9 om separat insamling av dryckesbehållare skulle få bättre effekt om det kompletterades med ett förslag till att införa ett **EU-gemensamt pantsystem** för återvinningsbara dryckesflaskor. Slutligen bör de **negativa miljöeffekter** som förslaget kan medföra redovisas på ett mer transparent sätt för att möjliggöra åtgärder som kan mildra dessa.

1 Kommerskollegiums uppdrag

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kollegiets uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt.

I enlighet med myndighetens instruktion ska Kommerskollegium inom sitt verksamhetsområde integrera frågor om hållbar utveckling i sitt arbete. (Se §10 p 2 i förordningen (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.)

Yttrandet inskränker sig till de delar av förslaget som berör kollegiets ansvarsområden.

2 Kommerskollegiums generella synpunkter

Kollegiet ställer sig positivt till initiativ som syftar till att uppnå målen i Agenda 2030, där detta förslag tydligt kan bidra till mål 14 om *att bevara och nyttja haven och de marina resurserna på ett hållbart sätt i syfte att uppnå en hållbar utveckling*, samt mål 12 om *att främja hållbara konsumtions- och produktionsmönster*.

Kommerskollegium delar också uppfattningen som presenteras i förslaget, att det finns en risk för fragmentering av den inre marknaden när medlemsstaterna vidtar egna åtgärder med inriktning på olika plastprodukter som skiljer sig åt i fråga om omfattning och ambitionsnivå. Kollegiet har det senaste året noterat ett antal förslag inom ramen för anmälningsförfarandet enligt direktiv (EU) 2015/1535 som syftar till att begränsa eller förbjuda saluföring av bland annat bomullspinnar och plastglas för engångsbruk.

Kollegiet vill uppmärksamma om att åtgärder på EU-nivå, som till exempel syftar till att uppnå uppsatta hållbarhetsmål, bör ta hänsyn till den inverkan detta kan ha på handeln. Förslagen bör således granskas utifrån hur de kan påverka andra uppsatta mål inom EU och inom ramen för Agenda 2030, samt om det finns andra mindre handelsrestriktiva åtgärder som kan uppnå samma syfte. Kollegiet har utifrån detta ett antal synpunkter på förslaget.

3 Kommerskollegiums specifika synpunkter

3.1 Val av styrmedel

Den första synpunkten gäller valen av styrmedel i förslaget, som i den nuvarande versionen främst består av administrativa styrmedel, till exempel informationsåtgärder, produktkrav och begränsningar av utsläppande på marknaden.

Kommerskollegium anser att förslaget tydligare bör redovisa varför andra typer av styrmedel, som i teorin både är effektivare ur miljöekonomiskt perspektiv, samt är mindre handelshindrande, inte valts.

Detta gäller framförallt artikel 5 i förslaget, om begränsningar av utsläppande på marknaden. Ekonomiska styrmedel, som till exempel skatter enligt principen om att förorenaren betalar, skulle i större utsträckning kunna åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv användning av de plastartiklar som berörs, och dessutom bidra till skapandet av korrekta relativpriser i förhållande till dessa artiklars substitut.¹

Ett sådant styrmedel skulle skapa ekonomiska incitament att minska användningen och över tid fasa ut dessa men samtidigt möjliggöra fortsatt användning av de berörda plastartiklarna. Det skulle skapa möjlighet för de aktörer som av ekonomiska eller praktiska skäl inte kan byta ut dessa produkter att fortsatt producera och konsumera dessa, vilket i sin tur kan bidra till att handelshinder och negativa ekonomiska effekter undviks.

Ett sådant styrmedel skulle dock inte fullständigt hantera risken för en ökad fragmentering av den inre marknaden eftersom medlemsstater fortsatt har möjlighet att begränsa utsläppandet på marknaden av sådana produkter. En korrekt satt skatt skulle dock hantera marknadsmisslyckandet för de berörda plastartiklarna och därför även minska incitamenten för medlemsstater att förbjuda dessa. Ett sådant förslag kan därför få mindre ekonomiska konsekvenser för företag, både inom och utanför EU, jämfört med nuvarande förslag.

Om andra styrmedel, som till exempel de ovan nämnda ekonomiska styrmedlen övervägts men förkastats, bör detta tydligare framgå i förslaget tillsammans med en motivering.

¹ Se t.ex. Perman et al 2011. Natural Resource and Environmental Economics. 4th Edition.

3.2 Utformning av styrmedel

Kollegiet anser att skrivningen i artikel 8 punkt 2 om att medlemsstaterna ska säkerställa att tillverkarna av plastartiklarna som anges i förteckning E i bilagan ska täcka kostnaderna för att städa upp skräp, bör förtydligas. Kostnaderna för att städa upp skräp kan variera stort beroende på om detta ska ske vid isolerade platser, som till exempel nära insamlingsplatserna för avfallet, eller om de även ska gälla vattendrag, kustrensor, delar av haven, parker och torg eller gator. Denna del bör därför förtydligas ytterligare.

Kostnaderna för städning kan också påverkas betänkligt om ansvaret för städning även ska gälla skräp som tidigare hamnat på dessa platser. Rimligtvis bör städkostnaderna endast täcka det additionella skräp som uppkommer efter att lagen trätt i kraft, men detta specificeras inte i förslagets nuvarande utformning. En sådan lösning, det vill säga att städkostnader endast ska täcka additionellt skräp, medför dock problem kring hur det additionella skräpet ska mätas. Detta får i sin tur konsekvenser för de totala kostnaderna för företag.

Vidare uppstår problem kring bedömning av städkostnaderna om länder har olika stora kustområden, eftersom skräp från tillverkare i andra länder kan färdas med vatten och vind till andra länder. Ett förtydligande kring vem som ska stå för städkostnaden av detta skräp krävs också för att inte skapa orättvisa kostnadsnivåer för tillverkare i olika länder med olika exponering för detta.

Frågorna kring städkostnaderna är viktiga att beakta ur ett handelsperspektiv då detta tydligt påverkar kostnadsnivåerna för tillverkare i de olika medlemsstaterna, och därmed deras konkurrenskraft, både på den inre marknaden men även internationellt. Att städa upp skräp regleras idag inte i direktiv 2008/98 EG som artikel 8 i övrigt hänvisar till, men om även utformningen av städansvaret ska tolkas i enlighet med direktiv 2008/98 EG bör detta förtydligas i förslaget.

Kollegiet anser vidare att artikel 9 om separat insamling av plastartiklar för engångsbruk som förtecknas i del F i bilagan skulle få bättre effekt om det kompletterades med ett förslag till att införa ett EU-gemensamt pantsystem för återvinningsbara dryckesflaskor. Kollegiet har tidigare utrett detta och påvisat att detta skulle kunna skapa fördelar både för miljö och för den fria rörligheten.² Även om det inte är möjligt att

² Kommerskollegium 2004. Samordna retursystemen för dryckesförpackningar inom EU/EES.

genomföra inom ramarna för det föreslagna direktivet, så bör denna fråga uppmärksammas och utredas vidare.

3.3 Förslagets miljöeffekter

Förslaget har i sin konsekvensutredning undersökt om de olika styrmedlen innebär oavsiktliga konsekvenser för andra miljöaspekter.

Det föreslagna alternativet bedöms minska den totala miljöpåverkan. Däremot visar analysen att specifika externa miljökostnader, baserat på livscykelanalysberäkningar för det föreslagna alternativet, väntas öka (tabell 27 i konsekvensutredningens del 3). I nuläget redovisas dessa effekter endast på aggregerad nivå, vilket innebär att det inte är möjligt att veta vilka miljöaspekter som förväntas påverkas negativt av förslaget.

Kollegiet anser därför att konsekvensutredningen på ett tydligare och mer transparent sett bör belysa de negativa miljöeffekter som det förordade förslaget kan innebära. En tydligare sådan redovisning skulle möjliggöra en diskussion kring detta och även skapa möjligheter för medlemsstaterna att införa åtgärder som mildrar dessa effekter.

4 Effekter på internationell handel och tekniska krav

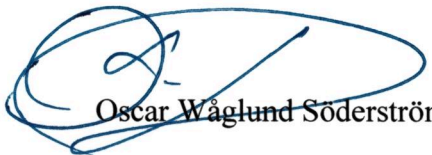
Kommissionen har gjort bedömningen att initiativet är förenligt med EU:s internationella skyldigheter på handelsområdet, särskilt eftersom det säkerställer att det inte förekommer diskriminering mellan produkter som tillverkas i EU och importerade produkter. Kommerskollegium instämmer i bedömningen att förslaget inte diskriminerar produkter från tredjeland och därmed är förenligt med Artikel 2.1. i WTO:s TBT-avtal. Kollegiet gör dock bedömningen att förslaget innehåller märkningskrav som medför att det kommer att behöva notifieras till WTO enligt TBT avtalet.³ I den bedömningen har kollegiet också beaktat att harmoniserade standarder kommer att tas fram för de produkter som avses i Artikel 6. Kommerskollegium vill också påpeka att en notifiering kan ge upphov till reaktioner från EU:s handelspartners inom WTO och att eventuella handelshinder kan komma att resas i TBT-kommittén.

Det föreslagna ikraftträdandet för de nya produkt- och märkningskraven är 12 månader från ikraftträdande för produktkraven i Artikel 7 och från det att harmoniserade standarder publiceras för Artikel 6. Här vill kollegiet göra departementet uppmärksammat på att de omställningar som krävs för företagen både inom och utanför EU kommer att bli kostsamma och det är därför viktigt att säkerställa att de företag som

³ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm#articleX

berörs av kraven får tillräcklig tid till omställning av produktion där även shelf-life för produkter redan satta på marknaden vid ikraftträdande bör tas i beaktande. Genom att tillåta generösa omställningsperioder underlättas förankringen av de nya reglerna hos såväl företag på inre marknaden som handelspartners från tredje land, något som i sin tur kan minska risken för att handelshinder reses mot EU i WTO:s TBT-kommitté.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Oscar Wåglund Söderström i närvaro av ämnesrådet Karolina Zurek, utredarna Linda Bodén och Johanna Nyman, samt utredaren Fredrik Gisselman, föredragande.



Oscar Wåglund Söderström



Fredrik Gisselman