

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

Yttrande över promemorian Nationellt förbud mot plastpartiklar i kosmetiska produkter som är avsedda att sköljas av

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Promemorian innehåller förslag till ändring i förordning (1998:944) om förbud med mera i vissa fall i samband med hantering, införsel och utförsel av kemiska produkter och i miljötillsynsförordningen (2011:13). Det föreslås ett förbud mot att på marknaden tillhandahålla en kosmetisk produkt som innehåller plastpartiklar som har tillsats för att ha en rengörande, skrubbande eller polerande effekt, och är avsedda att avlägsnas eller spottas ut, efter att den används på hud, hår, slemhinnor eller tänder. Det föreslås även att Kemikalieinspektionen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet samt i enskilda fall besluta om dispens för sådana kosmetiska produkter som innehåller plastpartiklar som består av naturligt förekommande polymerer och som inte innebär någon risk för skada på miljön. Det anges att Kemikalieinspektionen och kommuner får ansvaret för tillsynen och över att förbudet efterlevs.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av promemorian framgår att Kemikalieinspektionen i januari 2016 redovisade sitt uppdrag om att undersöka och i lämpliga fall föreslå åtgärder, och om de bedömdes nödvändigt, nationella begränsningar för mikroplaster i kosmetika.¹ Miljö- och energidepartementet har därefter omarbetat förslaget efter att flera remissinstanser var kritiska till att förbudet bara gällde dels kosmetiska produkter som sköljs av, dels mikroplastser som tillsätts för att ha en exfolierande eller rengörande effekt. Kritik framfördes även mot att ge Kemikalieinspektionen ett bemyndigande att medge undantag för mikroplastser som bryts ned i akvatiska miljöer eller i avloppsreningsverk.

Av promemorian framgår vidare att det som skiljer sig från det tidigare förslaget bland annat är att det tydliggörs att tandkräm omfattas av förbudet, Kemikalieinspektionens bemyndigande ändras till att endast få meddela föreskrifter om undantag från förbudet samt i enskilda fall besluta om dispens för sådana kosmetiska produkter som innehåller plastpartiklar som består av naturligt förekommande polymerer. Ändringarna anges även vara att orden mikrokorn av plast ersätts även av plastpartikel för att tydliggöra att det inte avser storleken på mikrometerskala. Förslaget medför även att innebörden av

¹ Regelrådet yttrade sig över konsekvensutredningens kvalitet den 27 april 2016, dnr RR 2016-000033.

ordet plast ändras för att överensstämma med annan lagstiftning, vilket resulterar i att naturligt förekommande polymerer också omfattas av förslaget.

Det anges att syftet med det föreslagna förbudet är att begränsa tillförsel av plastpartiklar till sjöar och hav. Plastpartiklar som härrör från kosmetiska produkter som är avsedda att sköljas av utgör, enligt förslagsställaren, endast en liten del av den totala mängden plast som hamnar i sjöar och hav. Det framgår dock att Kemikalieinspektionen har fått i uppdrag att undersöka och i lämpliga fall föreslå nationella begränsningar eller andra åtgärder för att minska utsläppen till avloppsystemen av plastpartiklar i kemiska produkter, inklusive kosmetiska produkter som inte är avsedda att sköljas av. Förslagsställaren anger att de bestämmelser som nu tas fram därför bör ha en sådan utformning att de ord och ordförklaringar som väljs även kan användas vid behov av nya bestämmelser som syftar till att förhindra tillförsel av plastpartiklar till sjöar och hav.

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

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av promemorian framgår ingen explicit redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Det framgår viss redovisning kring delar av det tidigare remitterade förslaget som justerats. Detta bland annat avseende att tandkräm även ska omfattas samt Kemikalieinspektionens bemyndigande.

Regelrådet saknar redovisning av alternativa lösningar för att uppnå syftet med förslaget samt redovisning av effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Exempelvis hade det kunnat övervägas alternativa lösningar som inte innebär någon reglering för att uppnå syftet med förslaget såsom allmänna råd eller branschöverenskommelse. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare redovisning en brist.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av promemorian framgår att definitionen av ordet plast är hämtad från förordningen (2016:1041) om plastbärkassar vilket är baserat på 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. Enligt förslag till föreskrifter hänvisas dock direkt till artikel 3.5 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006². Av promemorian framgår även att förbudet föreslås gälla kosmetiska produkter i den mening som avses i Europaparlamentet och rådets förordning (EG) nr 1223/2009 om kosmetiska produkter som även täcks in av föreslagna kriterier enligt förslaget.

Regelrådet saknar redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det går inte att utesluta att det finns EU-rättsliga områden som kan behöva tas hänsyn till vid utformningen av förslaget såsom fri rörlighet på EU:s inre marknad eller proportionalitetsprincipen. Regelrådet anser att avsaknaden av redovisning alternativt en tydlig hänvisning till det tidigare remitterade förslaget är en brist.

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

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1907/2006 av den 18 december 2006 om registrering, utvärdering, godkännande och begränsning av kemikalier (Reach), inrättande av en europeisk kemikalimyndighet, ändring av direktiv 1999/45/EG och upphävande av rådets förordning (EEG) nr 793/93 och 76/769/EEG och kommissionens direktiv 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG och 2000/21/EG.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av konsekvensutredningen framgår att tidpunkten för ikraftträdande föreslås bli den 1 januari 2018. Datumet anges ha valts för att det inte ska innebära något problem för de företag som har utfäst att de ska fasa ut mikroplaster senast år 2017. Det framgår vidare att en kommunikationsinsats kan genomföras av Kemikalieinspektionen i samarbete med Läkemedelsverket. Läkemedelsverket anges genom sin tillsyn av företag som tillverkar och säljer kosmetiska produkter redan ha upparbetade kanaler för att nå ut till berörda aktörer.

Av promemorian framgår att för att regeringen ska kunna införa förbudet krävs ett nytt bemyndigande om avfallsförebyggande åtgärder i miljöbalken. Förslaget bereds nu inom Regeringskansliet och under förutsättning att riksdagen beslutar propositionen kommer bemyndigandet träda i kraft den 1 augusti 2017.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt om det framkom mer utförlig information. Detta för att exempelvis tydliggöra om importörer och tillverkare hinner ställa om sina processer och att detaljister hinner byta ut äldre produkter på hyllorna. Befintlig redovisning bedöms likväl som tillräcklig 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 de företag som berörs är främst tillverkare av kosmetiska produkter. Det anges att enligt uppgift från Kemiskt-Tekniska Leverantörsförbundets hemsida finns det elva medlemsföretag som bedriver tillverkning i Sverige. Det kan dock, enligt förslagsställaren, finnas fler företag som bedriver tillverkning av kosmetiska produkter i Sverige och som inte är medlemmar i Kemiskt-Tekniska Leverantörsförbundet. Det anges vidare att även utländska tillverkare som säljer produkter i Sverige berörs av förslaget. Förslagsställaren anger även att eftersom förslaget berör plastpartiklar som består av naturligt förekommande polymerer kan det finns enstaka produkter på den svenska marknaden som innehåller sådana polymerer. De företag som tillverkar dessa produkter anges också beröras av förslaget, såvida inte plastpartiklarna kommer att omfattas av en föreskrift om undantag. Det framgår även att det pågår ett frivilligt arbete på global nivå och i Sverige med att fasa ut plastpartiklar i kosmetika, varför endast företag som inte åtagit sig att fasa ut användningen av plastpartiklar i kosmetika i praktiken berörs av förslaget.

Av promemorian framgår att förbudet omfattar tillhandahållande för distribution i Sverige samt försäljning till grossister och konsumenter i Sverige.

Regelrådet saknar uppgifter om antal och storlek på de olika kategorierna av företag som berörs av förslaget alternativt en motivering till varför ytterligare uppgifter inte redovisats. Det hade även varit önskvärt om det framgick närmare information om vilka branscher som kan beröras såsom exempelvis importörer.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Konsekvensutredningen innehåller ett utdrag ur Kemikalieinspektionens rapport Förslag till nationellt förbud mot mikroplaster i kosmetiska produkter. Det anges att företagens administrativa kostnader på grund av nationell särreglering kan innebära en merkostnad för företag som ingår i internationella koncerner. Dessa företag kan i typfallet behöva dela upp en viss produkt i två olika produkter med delvis olika innehåll. Det anges innebära att företagens administrativa kostnader ökar. Nya innehållsförteckningar kan också behöva tas fram. Det framgår även att om fler länder inför förbud mot mikroplaster i kosmetiska produkter minskar de administrativa kostnaderna. Enligt förslagsställaren är det sannolikt att fler länder kommer att förbjuda plastpartiklar i kosmetiska produkter.

Det framgår vidare att endast de företag som inte frivilligt har åtagit sig att fasa ut användningen kommer att få höjda administrativa kostnader vid ett förbud. På den svenska marknaden anges det redan finnas en frivillig överenskommelse med specialregler som en majoritet av de svenska företagen följer.

Av konsekvensutredningen framgår att det idag inte går att säga hur många dispensansökningar som skulle komma in årligen men att Kemikalieinspektionen bedömer att det kommer röra sig om mycket få då det redan finns gott om substitut som inte är polymerer. Det framgår även att dispenser endast kan komma ifråga för plastpartiklar som består av naturligt förekommande polymerer.

Regelrådet saknar redovisning av uppskattad tidsåtgång och kostnader som en dispensansökan kan vara förknippad med eller i vart fall en motivering till varför det inte varit möjligt att redovisa. Ytterligare redovisning hade även kunnat behandla giltighetstiden på en dispens för att tydliggöra antalet ansökningar som kan komma att göras av varje enskilt företag. Det hade även varit önskvärt med mer utförliga uppgifter kring påverkan på företagens administration till följd av att en produkt behöver delas upp i två olika produkter.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att för företag som ingår i internationella koncerner innebär nationella regler oftast en merkostnad. Det anges att om företag delar upp en produkt i två olika produkter, med delvis olika innehåll, kan det innebära att företagets lagerkostnader och eventuella produktionskostnader ökar.

Det framgår även att förslaget medför omställningskostnader för de tillverkande företagen. Om en viss ingrediens i en produkt ska ersättas av en annan ingrediens måste den nya ingrediensens egenskaper testas i blandningen så att produkten når upp till de säkerhets- och kvalitetskrav som ställs. Kostnaderna anges vara engångskostnader per produkt där storleken beror på hur komplicerat bytet av ingrediens är och hur omfattande kvalitetstest företaget genomför. Förslagsställaren anger att det i Kemikalieinspektionens rapport bedömts att mer omfattande arbete kan resultera i flera hundra tusen kronor i ökade kostnader per produkt, medan ett mindre arbete kanske endast innebär kostnader på några tiotal tusen kronor. Det anges även i konsekvensutredningen att kostnaderna endast berör de företag som inte redan har genomfört detta arbete på frivillig väg, varför det sannolikt endast rör sig om en handfull företag i Sverige. Förslagsställaren anger vidare att det enligt Kemikalieinspektionens rapport finns gott om substitut i stället för plastpartiklar i de aktuella produkterna.

Av konsekvensutredningen framgår även hur substitutens kostnad påverkar varornas pris. Detta eftersom plast är ett billigt material och en övergång till andra material i många fall blir dyrare. Det anges bland annat att om priset på råvaran skulle höjas med 100 kronor per kilo så skulle det motsvara en kostnadsökning på 0,2-2 kronor för en produkt på 200 cl som innehåller 1-10 procent plastpartiklar.

I promemorian anges att Kemikalieinspektionen bör ges ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag eller beslut om dispens från förbudet i enskilda fall, om det är visat att en plastpartikel som består av naturligt förekommande polymerer inte utgör någon risk för skada på miljön.

Regelrådet kan konstatera att eftersom det saknas kompletta uppgifter om berörda företag är det inte heller möjligt att ange förslagets totala kostnader. Regelrådet saknar även försökt till kvantifiering av de kostnader som tillkommer för lager och produktion samt uppgift om en dispensansökan kan vara förenad med en avgift för sökande företag. Enligt uppgift från branschorganisation kan förändringen av definitionen på plast medföra att befintliga substitut, som idag används istället för syntetisk plast, även beröras av förbudet. Enligt Regelrådet tyder det på att konsekvenserna till följd av justeringen av definitionen av plast borde belysts ytterligare. Detta bland annat med hänsyn till om förslaget medför att fler företag behöver ersätta ingredienser i sina produkter men även om dispensansökningar ökar jämfört med tidigare remitterade förslag.

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

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att eftersom ett nationellt förbud påverkar samtliga företag som tillhandahåller de aktuella produkterna på marknaden i Sverige snedvrids inte konkurrensen mellan företagen. Det anges att företagen kan få en konkurrensfördel på den globala marknaden i ett senare skede för det fall fler länder väljer att förbjuda plastpartiklar i kosmetiska produkter. Ett nationellt förbud anges även minska snedvridningen av konkurrensen för företag på den svenska marknaden jämfört med en situation där vissa följer en frivillig överenskommelse medan vissa företag inte gör det.

Regelrådet ser det som positivt att en redovisning skett avseende de konkurrensfördelar som svenska företag kan få för det fall att fler länder förbjuder plastpartiklar i kosmetiska produkter. Det saknas dock redovisning avseende de svenska företagens eventuella minskade konkurrenskraft gentemot internationella företag som säljer på marknader där förbud inte finns. Detta eftersom det inte går att utesluta att svenska företag initialt får kostnadsnackdelar på grund av den ökade regleringen.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren anger att förbudet kommer att hämma produktutveckling av nya användningsområden för plast i kosmetiska produkter. Det anges att istället kommer förbudet verka innovationsdrivande för lösningar på naturliga material som inte är skadliga för miljön.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att små företag kan ha svårare att hantera regler och att särskild hänsyn därför bör tas till dem. Det anges att små företag inte har lika utbyggd omvärldsbevakning som större företag och kan behöva en längre period för att nå av informationen om de nya reglerna. Förslagsställaren anger att det därför är viktigt att information om förbudet riktas till berörda företag innan förordningen träder ikraft.

Enligt Regelrådet hade det varit önskvärt med en mer utförlig redovisning avseende särskilda hänsyn till de förhållandevis mindre företagen vid reglernas utformning. Detta eftersom det inte går att utesluta att de mindre företagen är mer känsliga för kostnadsförändringar som kan uppstå till följd av förslaget. Trots det angivna bedömer Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig i detta fall.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att det finns delar som är tillräckligt redovisade i promemorian som helhet. Konsekvensutrednings kvalitet hade dock förbättrats genom mer utförliga redovisningar eller tydliga hänvisningar till delar av Kemikalieinspektionens rapport Förslag till nationellt förbud mot mikroplaster i kosmetiska produkter. Enligt Regelrådet är det dock den bristande redovisning avseende berörda företag och förslagets kostnader som är avgörande för bedömningen.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 5 april 2017.

I beslutet deltog Samuel Engblom ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Samuel Engblom
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande