



**Återvinnings
industrierna**

2016-09-16

Miljö- och energidepartementet

Er referens: M2016/01154/Ke

Återvinningsindustriernas svar på remiss av Naturvårdsverkets rapport Minskad förbrukning av plastbärkassar samt separat promemoria med förslag på bemyndigande i miljöbalken m.m.

Återvinningsindustrierna, ÅI, har genom remiss beretts möjlighet att lämna synpunkter på Naturvårdsverkets rapport "Minskad förbrukning av plastbärkassar" samt på Miljö- och energidepartementets promemoria "Bemyndigande, informationsansvar och ikraftträdande" gällande ändrade bestämmelser i miljöbalken med anledning av Naturvårdsverkets förslag.

ÅI är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på 20 miljarder kronor och drygt 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar årligen drygt 12 miljoner ton avfall och återvinningsbart material, varav ca 55 % materialåtervinns.

Våra sammanfattande synpunkter på förslaget

- **Vi avstyrker** förslaget att införa ett lägsta pris om 5 kr per plastbärkasse. Förslaget är inte kostnadseffektivt och saknar incitament att driva på utvecklingen mot mer resurseffektiva och miljövänliga bärkassar samt minskad nedskräpning.
- **Vi föreslår i stället** att ett styrmedel införs som innebär att en extra avgift tas ut för plastbärkassar med tydliga krav på vad den ska användas till. Avgiften bör omfatta även andra bärkassar på marknaden. Avgiften bör differentieras m a p bärkassarnas materialval och miljöpåverkan.
 - **Vi anser** att bärkassar som innehåller minst 80 % återvunna råvaror (PCR=post consumer recycled) ska ges en betydligt lägre avgift och därmed lägre pris till konsumenterna. Det är en viktig signal till konsumenterna att produkter av återvunna råvaror premieras på marknaden och att uttjänta

plastbärkassar i första hand ska lämnas till materialåtervinning, så att de kan bli nya plastprodukter.

- **Vi anser** att det ska vara tydliga krav på vad avgiften ska användas till, t ex informationsinsatser till konsumenterna, stimulera ökad materialåtervinning av bärkassar och användning av återvunna råvaror, påverka design för ökad återvinning, analyser av olika bärkassars miljöpåverkan, nedskräpningskampanjer mm.
- **Vi föreslår** att den föreslagna uppföljningen av plastbärkassar och andra bärkassar kompletteras så att bärkassar baserade på återvunna råvaror följs upp separat.

Motiv för våra synpunkter

Målen med ”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” (kallat tilläggsdirektivet) är inte bara att minska själva förbrukningen utan även resursanvändningen och den nedskräpning som plastbärkassarna leder till.

Vår bedömning är att intentionerna i tilläggsdirektivet är bra men att de åtgärder som EU kräver att medlemsländerna ska vidta inte är anpassade till svenska förhållanden. Vi menar dock att det inom direktivets ram finns utrymme för att vidta åtgärder som går i en mer resurseffektiv riktning (cirkulär ekonomi) samt stimulerar fler aktörer i kedjan att uppnå målen. Det skulle kunna göra Sverige till ett föregångsland.

Några av utgångspunkterna för ÅI:s synpunkter

Nedan beskrivs ett antal utgångspunkter för ÅI:s remissvar där flertalet hämtats ur Naturvårdsverkets utredning:

- EU ställer krav på att medlemsländerna ska vidta åtgärder som omfattar en eller båda av de två nedanstående alternativen:
 - Inte tillhandhålla plastbärkassar kostnadsfritt: Sverige tar betalt för många tunna plastbärkassar idag
 - Inte överskrida vissa förbrukningsnivåer: Sverige klarar idag EU:s förbrukningsnivå 90 tunna plastbärkassar per person (ska ha uppnåtts 31 dec 2019). Idag förbrukas ca 80 tunna plastbärkassar mellan 15 och 50 mikrometer i tjocklek. En fortsatt minskning till 40 tunna plastbärkassar kräver fortsatta åtgärder.
- Tunna plastbärkassar mellan 15 och 50 mikrometers tjocklek tillverkas till viss del av återvunnen plast, en produktion som sker huvudsakligen i Sverige. Både tunnare (< 15 mikrometer) och tjocka plastbärkassar importeras ofta och är baserade på jungfruliga råvaror.
- Det finns ingen kunskap om priselasticiteten mellan pris och förbrukning som underlag för att sätta ett pris som med säkerhet leder till att konsumtionen kommer minska till 40 plastbärkassar.

- Materialåtervinningen av plastbärkassar är begränsad idag, då de ofta används som avfallspåse. Detta beteende att använda påsen som avfallspåse driver sannolikt på förbrukningen.
- Det saknas information om vilka plastpåsar eller plastbärkassar som skräpar ner mest i Sverige.
- Med en vinstmarginal på plastbärkassar, i storleksordningen, 300 %, är det en viktig intäktskälla för butikerna.
- De saknas idag LCA-baserat underlag för att jämföra och värdera olika bärkassars miljöpåverkan för svenska förhållanden

En bredare analys borde gjorts av olika alternativa styrmedel

Vi anser att Naturvårdsverket förslag till styrmedel borde analyserats på ett bredare sätt vad avser både kostnadsnytta och miljönytta. Även om direktivet endast föreskriver att förbrukningen av plastbärkassar ska reduceras så måste intentionerna att både minska resursanvändningen och nedskräpningen samt att de berörda aktörerna får de rätta incitamenten tas med i bedömningen av vilka styrmedel som bör införas för att uppnå eftersträvat resultat.

Avgörande för övergången till en cirkulär ekonomi är att produkter designas för återvinning och att produktionen baseras på återvunna råvaror, köparna har incitament att köpa resurseffektiva och miljövänliga produkter samt att de kan återanvändas och därefter materialåtervinnas när de är uttjänta.

Bärkassar är ett bra exempel där styrmedel i en cirkulär ekonomi kan appliceras på ett sätt som ger både konsumenter och övriga aktörer tydliga incitament.

Vi menar att analysen av styrmedel borde haft med följande aspekter, som också är en del av direktivets inriktning även om det inte står explicit att de ska uppfyllas:

1. Differentiering av bärkassarna m a p materialval och miljöpåverkan
2. Krav på att bärkassarna kan återanvändas (hållbarhet, information mm)
3. Krav på återvinningsbarhet (t ex design)
4. Driva på ökad materialåtervinning av bärkassarna och förändra beteendet av hantering av plastbärkassar, de ska återanvändas för att därefter materialåtervinnas
5. Incitament för de olika aktörerna i värdekedjan (även insamling och återvinning)
6. Åtgärder för att minska nedskräpningen
7. Bygga på det som varit svenska framgångsfaktorer, dvs att tillverkare i Sverige producerar plastbärkassar av återvunnen plast och samarbetar med handeln för att möta kraven (bör således inte leda till ökad import av bärkassar baserat på jungfruligt material)

Naturvårdsverkets förslag om lägsta pris på 5 kronor per plastbärkasse

ÅI avstyrker förslaget att införa ett lägsta pris på 5 kr per plastbärkasse

Förslaget att sätta ett lägsta pris på 5 kr per plastbärkasse utan några krav på att de som tillhandhåller dessa kassar ska bidra till att målen uppnås är anmärkningsvärt. Förslaget leder till ökad intäkter på flera miljarder och därmed ökade vinster för handeln. Förslaget innehåller dessutom möjligheten att ytterligare höja priset om den antagna priselasticiteten inte stämmer, dvs att målet 40 tunna plastbärkassar inte uppnås 2025.

Naturvårdsverkets förhoppning är att aktörerna på marknaden ska genomföra frivilliga åtgärder av typen informationsinsatser, utveckling av miljövänligare bärkassar, minskad nedskräpning och/eller ökad resurshushållning. Detta trots att det inte ställts krav eller avsatts medel. Samtidigt kan vi konstatera att Naturvårdsverket avfärdar frivilliga avtal och överenskommelser som styrmedel utan en djupare analys.

Frågan om förslagets kostnadseffektivitet måste också ifrågasättas. För konsumenterna totalt innebär det sammanlagt miljarder i ökade kostnader som inte är kopplade till någon tydlig miljönytta. Direktivets mål bör kunna uppnås till en betydligt lägre kostnad genom andra mer effektiva åtgärder. Det är beklagligt att Naturvårdsverket inte analyserat kostnaderna för andra alternativa styrmedel.

ÅI:s förslag till alternativt styrmedel

ÅI föreslår att det i stället införs ett styrmedel som innebär att en extra avgift tas ut för plastbärkassar och andra bärkassar på marknaden. Avgiften ska användas för att aktörerna i värdekedjan ska ges incitament att driva på utvecklingen mot en mer cirkulär hantering av bärkassar. Avgiften skulle kunna tas ut som en del av producentansvaret men bör då sättas i en särskild fond som finansierar olika typer av åtgärder.

Styrmedlet bör utformas så att bärkassar av återvunna material premieras i förhållande till de baserade på jungfruliga råvaror.

Förslag:

- Plastbärkassar (och även andra bärkassar) av minst 80 % återvunna råvaror (PCR=post consumer recycled) ska ges en betydligt lägre avgift och därmed lägre pris till konsumenterna. Förslagsvis skulle avgiften för plastbärkassar baserade på återvunna råvaror ligga på 30-40 % av avgiften för de producerade av jungfruliga råvaror. Detta är en viktig signal till konsumenterna att produkter av återvunna råvaror premieras på marknaden. Det kan också samtidigt ge en signal att uttjänta plastpåsar i första hand ska lämnas till materialåtervinning för att kunna användas i nya plastprodukter.
- Det ska vara tydliga krav på vad avgiften ska användas till. Dessa behöver utvecklas mer i detalj tillsammans med aktörerna i värdekedjan:
 - informationsinsatser till konsumenter
 - analys av hur konsumenter använder bärkassar, deras behov mm
 - stimulera ökad materialåtervinning av plastbärkassar och andra bärkassar
 - driva på efterfrågan av återvunnen råvara hos inköpare av bärkassar

- påverka design för ökad återanvändning och materialåtervinning
- analyser av olika bärkassars miljöpåverkan
- undersökning av vilka bärkassar som orsakar mest nedskräpning
- nedskräpningskampanjer

Bärkassar baserade på återvunna råvaror bör redovisas separat i uppföljningen

Naturvårdsverket föreslår att olika typer av plastbärkassar som sätts på marknaden ska följas upp separat för att kunna utvärdera om målen att minska förbrukningen har uppnåtts. Uppföljningen föreslås endast göras baserat på plastbärkassarnas tjocklek.

Vi föreslår att den föreslagna uppföljningen av plastbärkassar och andra bärkassar bör kompletteras så att bärkassar baserade på återvunna råvaror följs upp separat.

Avslutningsvis så vill vi lyfta fram att även de näringspolitiska aspekterna måste beaktas vid val av styrmedel. För att en cirkulär ekonomi ska bli verklighet och industrin i större utsträckning ska efterfråga återvunna råvaror, så behövs det tydliga ekonomiska styrmedel och incitament som gör att återvunna råvaror kan konkurrera med de jungfruliga. Det är viktigt att nya styrmedel tar med denna aspekt och inte leder till att företag i Sverige som baserar sin tillverkning av bärkassar på återvunna råvaror missgynnas. Med en alternativ utformning av styrmedel kan i stället de företag som investerat i att använda återvunna råvaror för produktion av plastbärkassar stimuleras till fortsatta investeringar. Det ökar återvinningsföretagens avsettningsmöjligheter för återvunna råvaror i Sverige.

Vi ser fram emot att få medverka till utformningen av ett alternativt styrmedel, som kan skapa ökad konkurrenskraft för Sverige och också leder till fler jobb.

Stockholm den 16 september 2016

Britt Sahleström
Vd, Återvinningsindustrierna