

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 förslag om uppgiftskrav för mycket tunna plastbärkassar

### 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 förordningen (2016:1041) om plastbärkassar. Det föreslås att uppgiftskravet i förordningen (2016:1041) om plastbärkassar utvidgas till att även gälla bärkassar vars vägg är tunnare än 15 mikrometer och som behövs av hygienskäl eller tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, så kallade mycket tunna plastbärkassar. Vid uppgiftslämningen ska det redovisas hur många av de tunna plastbärkassarna som utgör så kallade mycket tunna plastbärkassar.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I promemorian anges att enligt Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/750 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG ska medlemsstaterna rapportera den årliga förbrukningen av tunna plastbärkassar när de tillhandahåller uppgifter om förpackning och förpackningsavfall till kommissionen. Vidare anges det att det vid mötet i den kommitté som finns inom ramen för förpackningsdirektivet har framkommit att medlemsstaternas rapporteringskrav avseende tunna plastbärkassar omfattar även de så kallade mycket tunna plastbärkassarna även om dessa enligt direktivet får undantas från de nationella förbrukningsmålen. Samtidigt anges att Sverige saknar uppgifter om förbrukningen av mycket tunna plastbärkassar och saknar därför möjlighet att uppfylla kraven på rapportering i direktivet.

Vidare anges att mycket tunna plastbärkassar ger upphov till motsvarande problem med nedskräpning och ett ineffektivt utnyttjande av resurser som andra tunna plastbärkassar. Plast har en dålig nedbrytningsförmåga vilket medför nedskräpning, förorening av miljön och förvärrar det utbredda problemet med avfall i vattenmiljöerna, vilket innebär ett hot mot ekosystem. För att Sverige ska ha möjlighet att kunna följa upp förbrukningen även av s.k. mycket tunna plastbärkassar och för att uppfylla rapporteringskraven bör förordningen ändras.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om det framgick om de mycket tunna plastbärkassarna utgör ett problem i Sverige samt på vilket sätt rapporteringen bidrar till att undanröja eller minimera problemet. Detta för att tydliggöra syftet med förslaget och de förväntade effekterna.

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

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

I avsnittet om konsekvenser anges följande. Naturvårdsverket är idag ansvarig myndighet för att samla in uppgifter om den mängd förpackningar av olika materialslag som tillverkas i, eller förts in till Sverige. Det gäller även uppgiftskravet i förordningen om plastbärkassar. Det anges därför vara lämpligt att Naturvårdsverket blir ansvarig myndighet även för att samla in uppgifter om de mycket tunna plastbärkassarna.

Det framgår även följande. För att kunna följa upp förbrukningen av plastbärkassar och kontrollera om förbrukningsmålen i förordningen om plastbärkassar nås, behövs statistik. Statistiken ges lämpligast in av de producenter som är tillverkare och importörer av plastbärkassar. Ett alternativ är att producenter som tillhandahåller plastbärkassar till slutanvändare ska rapportera in försäljningssiffrorna. Det anges dock innebära att ett mycket stort antal aktörer skulle omfattas av kravet, vilket i sin tur skulle innebära en större risk för felaktig rapportering. Det skulle även innebära mer administrativt arbete som inte kan anses försvarbart ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om redovisningen av alternativa lösningar i förhållande till befintligt handlingsutrymme för förslagsställaren att fritt utforma förslaget hade belysts tydligare. Detta genom att exempelvis tydliggöra om mötet i den kommitté som finns inom ramen för förpackningsdirektivet medför bindande avtal för Sverige. Det framgår likväl att vissa alternativ har övervägts i förhållande till förordningen varför det inte har varit avgörande för bedömningen. Regelrådet kan vidare utläsa effekter av om ingen reglering kommer till stånd utifrån promemorian som helhet. Det hade dock varit önskvärt om det tydliggjorts hur problemet skulle utvecklas över tid om ingen åtgärd kommer till stånd.

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

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

Europaparlamentet och rådet har genom direktiv (EU) 2015/750 av den 29 april 2015 om ändring av direktiv 94/62/EG när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar beslutat att alla medlemsstater ska reducera förbrukningen av tunna plastbärkassar. Anledningen till beslutet är att nuvarande förbrukningsnivå av kassar medför nedskräpning samt ett ineffektivt utnyttjande av resurser. Eftersom plast har en dålig nedbrytningsförmåga medför nedskräpning förorening av miljön och förvärrar det utbredda problemet med avfall i vattenmiljöerna, vilket innebär ett hot mot ekosystem.

Det anges att direktivet ger medlemsstaterna olika möjligheter att uppfylla kraven i direktivet. Sverige har genomfört direktivet genom förordningen om plastbärkassar. Enligt direktivet ska medlemsstaterna rapportera den årliga förbrukningen av tunna plastbärkassar när de tillhandahåller uppgifter om förpackning och förpackningsavfall till kommissionen. Vidare anges att det vid möten i den kommitté som finns inom ramen för förpackningsdirektivet har framkommit att medlemsstaternas rapporteringskrav avseende tunna plastbärkassar även omfattar de s.k. mycket tunna plastbärkassarna även om dessa enligt direktivet får undantas från de nationella förbrukningsmålen.

Samtidigt anges att Sverige saknar uppgifter om förbrukningen av mycket tunna plastbärkassar och saknar därför även möjlighet att uppfylla kraven på rapportering i direktivet. Det framgår även att mycket tunna plastbärkassar ger upphov till motsvarande problem med nedskräpning och ett ineffektivt utnyttjande av resurser som andra tunna plastbärkassar. För att Sverige ska ha en möjlighet att kunna följa upp förbrukningen och för att kunna uppfylla rapporteringskraven i direktivet bör förordningen om plastbärkassar ändras så att uppgiftskravet utvidgas.

Regelrådet gör följande bedömning. Konsekvensutredningens kvalitet hade höjts om det tydligare angavs uppgifter om förslagsställarens handlingsutrymme. Detta genom att det närmare framgick statusen på undantaget i direktivet. Genom förslagsställarens angivande om att det saknas möjlighet att uppfylla kraven på rapportering i direktivet, kan det tolkas som att undantaget har undanröjts. Samtidigt som det framgår att mycket tunna plastbärkassarna får undantas från de nationella förbrukningsmålen. Enligt Regelrådet hade detta kunnat tydliggöras ytterligare i konsekvensutredningen. Trots det angivna finner Regelrådet att det sammantaget inte är avgörande för bedömningen.

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

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

I promemorian anges följande. Bestämmelsen om inrapportering av försäljning av plastbärkassar bör ske per kalenderår. Förutsatt att förordningsändringarna träder ikraft under 2018 bör inrapportering av de mycket tunna plastbärkassarna ske första gången senast den 31 mars 2020 och omfatta de platsbärkassar som sålts under kalenderåret 2019.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen redovisning av behov av speciella informationsinsatser. Om bedömningen är att det inte finns något sådant behov eller att eventuella informationsinsatser som skett i samband med tidigare förslag om förordningsändring är tillräckliga, borde det enligt Regelrådet ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

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

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

Av avsnittet om konsekvenser framgår att förslaget berör tillverkare och importörer av plastbärkassar.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är ytterst kortfattad. Det saknas uppgift om antal och storlek på berörda tillverkare och importörer.

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

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

#### *Administrativa kostnader*

I avsnittet om konsekvenser anges att det idag finns krav på tillverkare och importörer av förpackningar att en gång per år lämna in uppgifter till Naturvårdsverket om den mängd förpackningar av olika materialslag som tillverkats i Sverige eller importerats till Sverige. Det uppgiftskrav som införs genom förordningen om plastbärkassar innebär att dessa tillverkare och importörer även ska lämna uppgifter om sålda plastbärkassar till Naturvårdsverket. Det anges att den administrativa kostnad som rapporteringen medför bedöms vara relativt låg.

Det framgår att enligt förordningen ska yrkesmässiga tillverkare av plastbärkassar, eller de som för in plastbärkassar till Sverige, senast den 31 mars varje år ska lämna uppgift till Naturvårdsverket om hur många tunna och hur många tjocka plastbärkassar som tillverkades eller fördes in och var avsedda för den svenska marknaden under det närmast föregående kalenderåret. Med utgångspunkt i de uppgifter som lämnas in ska Naturvårdsverket bevaka så att förbrukningen minskar och att förbrukningen av tunna plastbärkassar inte överskrider 90 kassar per person och år senast den 31 december 2019 och 40 kassar per person och år senast den 31 december 2025.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är knapphändig. Eftersom det inte finns några närmare uppgifter om den tidsåtgång rapporteringen kan ta, i kombination med avsaknaden av uppgifter om antal berörda företag, är det inte möjligt att göra någon bedömning vad förslagsställaren avser med relativt låg. Genom kvantifierade uppgifter om tiden det kan ta för en rapportör, hade ställningstagandet om en relativt låg kostnad blivit mer underbyggt. Utifrån promemorian är det inte heller möjligt att utläsa vad den totala påverkan på företagens administrativa kostnader kan komma att bli.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

#### *Andra kostnader och verksamhet*

Det anges att bestämmelserna i gällande förordning inte gäller bärkassar vars vägg är tunnare än 15 mikrometer och som behövs av hygiensskäl eller tillhandahålls som primära förpackningar för livsmedel som säljs i lösvikt, s.k. mycket tunna plastbärkassar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen redovisning avseende förslagets påverkan på företagens andra kostnader. Regelrådet har likväl endast identifierat administrativa kostnader, varför avsaknaden av redovisning inte har varit avgörande för bedömningen. Det hade dock varit önskvärt med redovisning avseende hur förslaget exempelvis kan påverka innovation av mer miljövänliga plastbärkassar eller nedbrytbara kassar eller om förslaget kan påverka efterfrågan på plastbärkassarna eller om det kan medföra en ökad efterfrågan av andra typer av kassar. Vidare hade det varit önskvärt om det framgick om förslaget kan medföra en påverkan för försäljningen av livsmedel som säljs i lösvikt och där kassar behövs av hygiensskäl eller för att undvika svinn.

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

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

Det finns ingen redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas redovisning avseende påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Ytterligare redovisning hade bland annat kunnat behandla om förslaget medför en olika betungande påverkan på de berörda företagen beroende på storlek eller om förslaget medför konkurrensnackdelar för tillverkare och importörer av plastbärkassar i jämförelse med tillverkare och importörer av andra typer av kassar. Därutöver går det inte att utesluta att förslaget kan komma att påverka incitamenten till att ta fram nya produkter som kan konkurrera på marknaden.

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

## Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

De delar som Regelrådet har identifierat har behandlats under andra delar av detta yttrande, varför avsaknaden av uppgifter likväl inte har varit avgörande för bedömningen i detta fall.

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

## Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns ingen explicit redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om bedömningen är att det inte finns något sådant behov eller att det inte är möjligt borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen. Eftersom uppgifter saknas om berörda företag utifrån storlek i kombination med knapphändiga uppgifter om påverkan på företagens kostnader och verksamhet är det inte möjligt för Regelrådet att göra någon bedömning om det kan finnas ett behov av särskilda hänsyn till små företag. Regelrådet finner därmed att avsaknaden av uppgifter är en brist.

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

## Sammantagen bedömning

Inledningsvis kan Regelrådet konstatera att redovisningen avseende förslagsställarens handlingsutrymme hade kunnat vara tydligare. Det är dock bristerna avseende antal och storlek på berörda företag i kombination med knapphändiga uppgifter om företagens kostnader som är avgörande för bedömningen. Det är inte möjligt att bedöma omfattningen av förslagets konsekvenser för företag och därmed inte heller tillräckligt tydligt om förslaget medför effekter av betydelse för företag eller ej.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 20 juni 2018.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Katarina Porko  
Föredragande