

Miljödepartementet

Vår referens/dnr:
2021-14

Er referens/dnr:
M2020/02035

Remissvar

Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning

Svenskt Näringsliv har tagit del av promemorian ” Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning” och lämnar våra synpunkter nedan.

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund. Förbunden utgör föreningen Svenskt Näringslivs medlemmar. Svenskt Näringslivs ställningstagande har utarbetats efter samråd med berörda branschförbund inom Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringslivs yttrande är övergripande och för mer detaljerade kommentarer hänvisar vi till de yttranden som getts i detta ärende från berörda medlemsorganisationer.

Sammanfattande kommentarer

Svenskt Näringsliv har nedanstående sammanfattande kommentarer på förslaget:

- Förslaget innehåller flera positiva delar.
- Det är viktigt att definitionen av plast är densamma som i engångsplastdirektivet (2019/904).
- Inför en mjuk tillämpning av märkningskrav och senarelägg tillhörande miljö sanktionsavgift.
- Vi stödjer inte förslaget om förbud mot muggar som innehåller mer än 10 % plast.

- Förslaget om flergångssystemet för matlådor och muggar måste utredas ytterligare innan krav införs.
- Nedskräpningsavgiften måste omarbetas då den är framtagen baserat på bristande underlag och har karaktären av en skatt snarare än en avgift.

Flera positiva förslag

Svenskt Näringsliv ser att förslaget innehåller flera positiva förslag och vill särskilt lyfta följande:

- Det är bra att fler aktörer föreslås vara producenter och att nu även försäljning av en utländsk aktör direkt till en privatperson i Sverige omfattas av reglerna.
- Det är positivt att retursystemet för plastflaskor och metallburkar utökas.
- Det är positivt att krav ställs på att förpackningar som sätts på marknaden skall gå att materialåtervinna. Dock behöver definitionen för vad som är återvinningsbart förtydligas och skärpas, samt att det bör framgå hur och vem som avgör om enskilda förpackningar uppnår nödvändiga kriterier.
- Det är positivt att krav införs på återvunnen plast i dryckesflaskor och plastförpackningar. Dock saknas en beskrivning av vad konsekvenserna blir om en producent bryter mot kravet.
- Det är positivt att straffansvar införs för ringa nedskräpning då det är en viktig åtgärd för att minska nedskräpningen.

Definitionen av plast måste vara densamma som i EU-direktivet

Vi anser att definitionen av plast i de olika förordningarna måste vara identisk med den i EU-direktivet 2019/904. Annars riskerar det att leda till tolkningsproblem såväl mellan marknadsaktörer som mellan olika länder och leda till en fragmenterad inre marknad inom EU. Det innebär att plast ska definieras på följande sätt i förordningen: “Med *plast* avses i denna förordning ett material bestående av en polymer till vilken tillsatser eller andra ämnen kan ha lagts och som kan användas som huvudsaklig strukturkomponent i slutprodukter, med undantag för naturliga polymerer som inte har modifierats på kemisk väg.”

I promemorians förslag till olika förordningar har man i definitionen av *plast* missat förtydligandet ”ett material bestående av” vilket är viktigt. Vidare använder man begreppet ”en polymer som förekommer naturligt i miljön” och inte det som står i EU-direktivet 2019/904 ”naturliga polymerer”. Detta behöver justeras eftersom begreppen inte betyder samma sak. Termen ”naturliga polymer” definieras i ECHA:s vägledning för monomerer och polymerer (ECHA: Guidance for monomers and

polymers April 2012 Version 2.0 Guidance for the implementation of REACH). Där förtydligas att ”naturliga polymerer” inte nödvändigtvis är ”ämnen som förekommer i naturen”. Enligt engångsplastdirektivet (skäl 11) bör inte färger, bläck och lim omfattas av direktivet och sådana polymermaterial bör därför inte heller ingå i definitionen.

Definitionen av plast i direktivet ger utrymme för olika tolkningar

Svenskt Näringsliv vill också passa på att lyfta att den antagna definitionen av *plast* i EU-direktivet 2019/904 ger utrymme för olika tolkningar och försvårar för näringslivet att ta fram alternativa produkter och framtida lösningar. Det pågår omfattande forskning och utveckling för att ta fram alternativ till ”plast”. Ett exempel är det tunna plastskikt som är appliceras på många paperbaserade muggar och livsmedelsbehållare med biobaserade alternativ. Alla lösningar är ännu inte på plats, men för att främja vidare innovation inom området behövs en tydlig vägledning avseende vilka polymerer som definieras som plast.

Papper och kartong omfattas inte av direktivets krav på åtgärder för minskad förbrukning eftersom detta material inte är plast. Detta gäller dock endast material som inte modifierats på kemiskt sätt som fördröjer nedbrytningen. Processkemikalier, exempelvis polymerer, används vid framställning av papper. Dessa processkemikalier kan även ge fett- och vattenavstötande egenskaper. Med det nuvarande tolkningsutrymmet i definitionen för plast så finns det en risk att dessa produkter anses vara plast. Detta visar att det skulle vara bättre att från politiskt håll definiera vilka egenskaper man vill premiera istället för att utesluta vissa materialgrupper.

Inför en mjuk tillämpning av märkningskrav och senarelägg tillhörande miljöskaktionsavgift

För de märkningskrav av engångsplastprodukter, som enligt EU-direktivet träder i kraft den 3 juli 2021, behövs klagöranden, mjuk tillämpning och senarelägg tillämpningsdatum vad gäller föreslagen miljöskaktionsavgift.

Det är viktigt att Sverige inte inför ytterligare märkningskrav jämfört med de som har angetts i på EU-nivå i genomförandeförordning 2020/2151. Detta borde tydliggöras i de olika förordningarna som ställer krav på märkning i promemorian. Vi anser även att det inte behövs något bemyndigande till Naturvårdsverket att kunna införa ytterligare krav på märkning. Märkningskraven bör hanteras på EU-gemensam nivå även framöver.

På EU-nivå har det blivit förseningar i fastställande av harmoniserade specifikationer för märkning av plastprodukter för engångsbruk. Det pågår fortfarande diskussioner kring märkningskraven. Detta är oerhört bekymmersamt eftersom kraven ska börja gälla redan 3 juli 2021. Tyvärr har EU-kommissionen inte valt att skjuta fram märkningskraven (trots dessa förseningar av klargörande av viktiga frågor för att företagen ska kunna uppfylla kraven). Svenskt Näringsliv uppmanar därför regeringen att införa en rimlig och mjuk tillämpning av detta märkningskrav. En mjuk övergång behövs för att förhindra att producerade produkter, som inte hinner släppas på marknaden, måste kasseras på grund av att de saknar märkning. För produkter som sätts på marknaden borde ikraftträdandet av kravet senareläggas med minst 6 månader och redan tillhandahållna produkter på marknaden bör få en övergångstid på minst 12-24 månader.

Ytterligare en försening som vållar stora problem i detta sammanhang är att EU-kommissionen ännu inte har publicerat de riktlinjer, som skulle ha presenterats den 3 juli 2020, för vad som ska anses vara en plastprodukt för engångsbruk i enlighet med direktivet. Det råder därför fortfarande osäkerhet om vilka material som omfattas av märkningskravet där bland annat viskos är ett exempel. Denna osäkerhet kan få stora konsekvenser för berörda företag.

Det är också viktigt att den föreslagna miljö sanktionsavgiften som är kopplad till märkningskravet skjuts fram minst ett år för att kompensera för EU-kommissionens fördröjning.

Vi stödjer inte förslaget om förbud mot muggar som innehåller mer än 10 % plast

Vi stödjer inte förslaget på förbud mot muggar som innehåller mer än 10 % plast, vilket är ett förslag som går utöver engångsplastdirektivet. Enligt promemorian kan muggar som helt är tillverkade av plast ersättas av muggar som är tillverkade huvudsakligen av papper och som invändigt klätts med en tunn plastfilm. Detta stämmer dock inte eftersom pappers- och plastmuggar har olika egenskaper t.ex. när det gäller barriäregenskaper och transparens. Enligt medlemsorganisationen Visita skulle förbudet bli besvärligt för restaurangnäringen vad gäller pappersmuggar där det idag i vissa fall behövs mer än 10 % plast för att hålla tätt (läskmuggar) och för muggar helt i plast (för t.ex. smoothies etc.).

Vi menar att förbudet inte behövs för pappersmuggarna då utvecklingen går emot lägre nivå av plast alternativt annat material än plast när detta är möjligt. Inte heller är förbudet lämpligt för muggar helt i plast då detta riskerar att påverka hållbarheten

på relevanta produkter. För plastmuggar går utvecklingen mot ökad användning av återvunnen eller förnybar plast och muggar helt i plast kan återvinnas till 100 %.

Svenskt Näringsliv ser hellre åtgärder för att hindra den faktiska nedskräpningen av dessa produkter. För att komma till rätta med nedskräpningsproblematiken inför nu allt fler restauranger ett pant- och sorteringssystem för engångsförpackningar som muggar. Detta leder också till ökad resurseffektivitet och återvinning. Vidare ska nu också muggarna märkas enligt EU-direktivet 2019/904 för att minska nedskräpningen.

Föreslagna åtgärder för att nå en minskad förbrukning av engångsmatlådor och engångsmuggar måste utredas ytterligare

I utredningen föreslås krav på att den som tillhandahåller dryck i engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska erbjuda en möjlighet att få drycken eller maten serverad i en återanvändbar mugg eller matlåda (flergångsalternativ).

Svenskt Näringsliv anser att frågan är undermåligt utredd och måste utredas vidare innan ett sådant krav kan föreslås och ännu mindre införas. Bland annat bör en relevant livscykelanalys genomföras för att säkerställa att flergångsalternativ skulle innebära större miljönytta i den aktuella tillämpningen. Engångsförpackningar behöver inte vara sämre ur miljösynpunkt, jämfört med flergångs, utan det beror bl.a. på hur många gånger flergångsförpackningen återanvänds. Vidare bör man utreda konsumenters beteende för att veta om aktuellt system skulle komma att användas samt utreda de kostnader som detta skulle kunna medföra för berörda branscher. Vidare hänvisar Svenskt Näringsliv till Visitas remissvar i frågan.

Brister avseende nedskräpningsavgiftens framttagande och utformning

I promemorian föreslås att producenterna ska tillhandahålla ett insamlingssystem för produkter och genom en nedskräpningsavgift stå för kostnaderna för städning av avfallet. Insamlingssystemet och nedskräpningsavgiften utgör två kompletterande åtgärder och föreslås införas samtidigt den 5 januari 2023.

I utredningen redogörs för att beräkningarna baseras på den en nationell skräpmätning som Naturvårdsverket har genomfört som underlag till genomförande av engångsplastdirektivet. Den aktuella mätningen har genomförts i 75 kommuners centralorter under en vecka från den 12 juni till och med den 18 juni 2020.

I utredning anges att avgiftens storlek bör spegla den faktiska kostnaden för städning av avfallet men att det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har. Utredningen konstaterar att de gjorda uppskattningarna av kostnaderna är osäkra eftersom de uppskattade kostnaderna även till viss del inkluderar den kostnad som kommuner har för insamling av avfall som slängts i insamlingskärl.

Osäkerheten i utredningen beror dels på att mätningen genomförts under en begränsad tidsperiod, dels på att osäkerhet om data som finns om nedskräpningen och därmed underlag för fördelningen av kostnaden på de aktuella produkttyperna. Trots den stora osäkerheten som råder kring underlaget för beräkningen har utredningen valt att uppskatta den totala kostnaden för nedskräpning och en fördelning av kostnaderna på produkttyperna.

Vidare har det inte presenterats data eller kalkyler avseende de faktiska nedskräpningskostnaderna som ska ligga till grund för avgiften. Det underlag som finns från Borås kommun om faktisk kostnad har inte nyttjats utan det har i promemorian gjorts en uppskattning till ett betydligt högre belopp i beräkningsunderlaget för nedskräpningsavgiften.

Promemorian innehåller inga förslag på åtgärder som säkerställer att kommunernas skräphantering ska ske kostnadseffektivt och hur kostnaderna ska redovisas och följas upp. Det innebär att det finns risk att producenterna får betala en högre pålaga än vad dom är motiverat. Det finns en risk att förslaget av detta skäl inte är förenligt med kravet i artikel 8.4 SUPD om att kostnaden inte får överstiga vad som är nödvändigt för att tillhandahålla tjänsten på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare bör nivån på pålagan jämföras med andra länder, t.ex. Danmark, för att säkerställa att den inte blir omotiverad hög och därmed försämrar konkurrenskraften för företag som är verksamma i Sverige.

Nedskräpningsavgiften utgör en skatt snarare än en avgift

Enligt promemorian utgör nedskräpningsavgiften en avgift som tas ut för att täcka den kostnad en myndighet har för att utföra en viss tjänst. Ett grundläggande kännetecken för en avgift i förhållande till en skatt är att den enskilde får en särskild motprestation för den penningprestation som denne betalar till det allmänna. Motprestationen ska också som regel vara tydligt sammanlänkad med den prestation eller tjänst som annars den som betalar avgiften skulle utföra.

I utredningens får de enskilda producenterna inte någon individuell motprestation, utan pengarna som producenterna ska betala enligt förslaget ska användas för att ta hand om nedskräpning i allmänhet och inte specifikt till att städa upp de produkter som producenten har ett ansvar för. Andra omständigheter som talar för att det är fråga om en skatt och inte en avgift är bl.a. följande:

- Sambandet mellan betalningen från producenterna och motprestationen är svagt vilket även tydliggörs genom att återbetalning av oanvända medel sker till Naturvårdsverket och inte till producenterna.
- Kostnaden för avgiften överstiger kommunens kostnader för uppstädning och framstår som oskälig i förhållande till motprestationen. Den föreslagna modellen för nedskräpningsavgift står i direkt konflikt med direktivets lydelse, då endast nödvändiga kostnader för kostnadseffektiva åtgärder ska täckas.
- Utredningen konstaterar att underlaget som ligger till grund för beräkningen av avgiften gjorts av betydande osäkerhetsmoment då det saknas jämförbar statistik över hur stora kostnader kommunerna har när det gäller nedskräpning.
- Avgiften medför en refinansiering av kommunens renhållningsansvar som redan finansieras genom skattemedel och renhållningsavgiften. Stöd för att det finns en risk för refinansiering kan hämtas från den osäkerhet som finns kring mätningen av nedskräpningen som utförts.
- Pålagan syftar till att styra eller på annat sätt reglera beteenden.

Sammantaget finns det flera omständigheter som talar för att nedskräpningsavgiften utgör en skatt snare än en avgift. Att klassificeringen blir korrekt är viktigt då en avgift faller inom regeringens kompetensområde medan en skatt faller inom riksdagens kompetensområde. Detta innebär att beslut om påförande av pålagan kan behöva fattas av Riksdagen i form av lag, varvid det saknas rättslig grund för regeringen att besluta om pålagan genom en förordning och delegera beslutanderätten för pålagan till Naturvårdsverket.

Stockholm 2021- 03-19

Jenny Svärd
Ansvarig Miljöpolicy

Robert Lönn
Skattejurist