



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 14. desember 2016

Deres ref.:
14/2791

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2015/4574

Saksbehandler:
Bernt Ringvold

Gjennomføring av EUs direktiv om bruk av plastbæreposer

EU har vedtatt et direktiv om bruk av lette plastbæreposer. Norge er bundet gjennom direktivet til å innføre nasjonale virkemidler. Direktivet pålegger medlemslandene å oppnå en vedvarende reduksjon i bruk av plastbæreposer. For å oppnå dette må medlemslandene enten sette kvantifiserte mål for maksimal årlig bruk av plastbæreposer og/eller innføre virkemidler som sikrer at plastbæreposer ikke gis ut gratis av handelen innen utgangen av 2018.

Hensikten med direktivet er å redusere forsøpling på land og i det marine miljøet. Dette er et betydelig internasjonalt miljøproblem, som vi har blitt mer og mer klar over de siste årene. I Norge blir en stor andel av posene brukt til å emballere avfall. Samtidig viser resultater fra strandryddedagen at plastposer havner i naturen og etter hvert ender opp i sjøen som marin forsøpling.

I Norge ble det i 2014 brukt om lag 930 millioner plastbæreposer, det vil si rundt 180 poser per innbygger. Dersom vi velger å gjennomføre direktivet gjennom å innføre kvantifiserte mål, må forbruket reduseres til 45 plastbæreposer per innbygger per år innen utgangen av 2025. Basert på våre vurderinger av miljøkonsekvensene, mener vi det er uhensiktsmessig å innføre så sterke virkemidler som det vil kreve i Norge.

Miljødirektoratets anbefaling er derfor at Norge ikke innfører virkemidler for å oppnå tallfestede maksimumsmål for bruk av plastbæreposer. Dette innebærer at vi for å oppnå en vedvarende reduksjon i bruken må innføre virkemidler som skal sikre at posene ikke er gratis. Dette kan enten gjøres gjennom et pålegg til handelen om å ta betalt for plastbæreposene, eller at det innføres en avgift som sikrer at alle poser har en pris overfor forbrukerne.

Vi anbefaler derfor at det innføres en avgift som pålegges produsent/importør av plastbæreposer, og at det innføres et krav om at denne skal inngå i prisen til forbruker. Dette gir insentiver for kundene til å redusere bruken av plastbæreposer. Inntektene fra avgiften vil tilfalle staten.

Dersom det ikke vurderes som aktuelt å innføre en avgift, anbefaler vi å gjennomføre direktivet ved å forskriftsfeste en plikt til å ta betalt for posene. Vi forventer at en slik plikt i mindre grad

vil føre til at vi oppnår målsettingen med direktivet. Varehandelen vil ikke få incentiver til å redusere bruken av plastbæreposer. Forskriftsløsningen vil fungere som en minstepris. Denne prisen vil overstige kostnadene ved innkjøp av poser og bidrar til å øke inntektene for handelen jo flere poser som omsettes.

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet av 4. juli 2016 om å anbefale hvordan EUs direktiv om bruk av lette plastbæreposer bør gjennomføres i Norge. Arbeidet skal ta utgangspunkt i de mest aktuelle virkemidlene i vårt brev av 25. september 2015, det vil si en avgift, et pålegg i forskrift om å ta betalt for plastbæreposene eller en bransjeavtale.

Innhold i EUs direktiv om lette plastbæreposer

EU har vedtatt direktiv 2015/720 om bruk av lette plastbæreposer, som endrer emballasjedirektivet (94/62/EC). Hensikten med rettsakten er i hovedsak å redusere omfanget av forsøpling, marin forsøpling og forurensning av mikroplast fra plastbæreposer.

Direktivet pålegger medlemslandene å oppnå en vedvarende reduksjon i bruk av plastbæreposer. For å oppnå dette må medlemslandene nå kvantifiserte mål for maksimal årlig bruk av plastbæreposer og/eller innføre virkemidler som sikrer at plastbæreposer ikke gis ut gratis av forhandlere innen utgangen av 2018. Direktivets mål for maksimal årlig bruk er 90 plastbæreposer per innbygger innen utgangen av 2019 og 45 plastbæreposer per innbygger innen utgangen av 2025.

Direktivet krever videre at myndighetene, i det første året etter 27. november 2016, aktivt skal oppfordre til informasjons- og holdningskampanjer om miljøproblemene ved bruken av plastbæreposer.

Om bruk av plastbæreposer i Norge

I 2014 ble det brukt om lag 930 millioner plastbæreposer i Norge, det vil si rundt 180 poser per innbygger. Bruk av plastbæreposer har ikke blitt vurdert som et vesentlig miljøproblem i Norge, jf. Miljødirektoratets utredning om dette av 1. september 2008. Denne utredningen er noen år gammel. Samtidig ser vi av resultater fra bl.a. strandryddedagen at plastposer er blant gjenstandene som finnes hyppigst ved årlige strandryddeaksjoner og at plastposer som havner i naturen etter hvert ender opp i sjøen som marin forsøpling. I tillegg har vi de siste årene blitt mer og mer klar over de betydelige miljøproblemene som økte mengder plastavfall i marine områder medfører. Dette inkluderer også fragmentering av større plastpartikler til mikroplast og deres effekter i marine økosystemer.

I 2008 ble rundt 80 prosent av plastbæreposene brukt til å emballere husholdningsavfall, dvs. et nyttig formål. Det forbrukes likevel et større antall plastbæreposer enn det som ombrukes til nyttige formål, særlig av mindre poser. Etter vår utredning i 2008 har det skjedd endringer i avfallssystemene i flere norske kommuner. Innføring av optisk sortering av fargede avfallsposer og økt bruk av sentralsortering kan for eksempel ha bidratt til å redusere andelen plastbæreposer som brukes til emballering av avfall. Miljødirektoratet har imidlertid ikke fått utarbeidet nye analyser som viser hvordan plastbæreposer brukes i Norge i dag eller omfang av forsøpling fra disse.

Miljødirektoratets vurdering

Norge må i henhold til direktivet oppnå en vedvarende reduksjon i bruken av lette plastbæreposer. Dersom Norge skal oppnå dette ved å arbeide for å nå de kvantifiserte målene, som er den høye ambisjonen i direktivet, må bruken av plastbæreposer halveres innen 2019 og reduseres til rundt en fjerdedel innen 2025. Vi vurderer at det vil være nødvendig med svært kraftig virkemiddelbruk for å oppnå de angitte målene. Aktuelle virkemidler kan være en svært høy avgift eller pris på bæreposene, et forbud eller en streng rasjonering av plastbæreposer. Et generelt forbud mot plastbæreposer ville gi enda større effekt enn direktivets krav. Basert på våre vurderinger av miljøkonsekvensene ved bruk av plastbæreposer, mener vi det er uhensiktsmessig å innføre så sterke virkemidler i Norge.

Miljødirektoratet anbefaler derfor å innføre et virkemiddel som skal sikre at handelen tar betalt for plastbæreposene, det vil si den laveste ambisjonen ved gjennomføring av direktivet.

For å oppnå dette anbefaler vi at direktivet gjennomføres som en avgift som pålegges produsent/importør av plastbæreposer, og at det innføres et krav om at handelen skal ta betalt for plastbæreposene. Avgiften vil derfor dekkes av forbrukerne, som får et insentiv til å redusere bruken av plastbæreposer. Fordi det brukes et stort antall plastbæreposer i Norge i dag, vil en slik avgift gi betydelige inntekter til staten. En avgiftssats på f.eks. 1,50 kroner per plastbærepose vil, basert på dagens omsetning av plastbæreposer, kunne gi staten et proveny på rundt 1,4 milliarder kroner per år. En avgiftssats på f.eks. 2 kroner vil kunne gi et årlig proveny på anslagsvis 1,9 milliarder kroner. Dette provenyet vil bli redusert over tid som en følge av avgiftens effekt i retning av redusert bruk av poser. På nåværende tidspunkt har vi ikke grunnlag til å fastslå hvordan inntekten fra provenyet vil utvikle seg over tid. Avgiftssatsen må fastsettes som en del av det videre arbeidet. I og med at deler av handelen allerede tar betalt med 1 krone per plastbærepose og dagens beløp ikke har gitt nevneverdig effekt på forbruket av poser, legger vi til grunn at en avgiftssats må settes høyere for at den skal sikre en vedvarende reduksjon i bruk av plastbæreposer.

En administrativ fordel med en slik avgift er at pliktene rettes mot et relativt lavt antall produsenter og importører av plastbæreposer. Toll- og avgiftsdirektoratet har tidligere anslått at det er i overkant av 60 produsenter og importører av plastbæreposer i Norge. Det muliggjør en oversiktlig avgift som er relativt lett å administrere, sammenlignet med en ordning der pliktene rettes mot et større antall aktører.

Finansdepartementet har tidligere gjennomført høring av en forskrift om en avgift på 1,50 kroner per papir- og plastbærepose. Regjeringen besluttet likevel å ikke innføre denne avgiften. Nå er situasjonen endret ved at EU-direktivet, når det tas inn i EØS-avtalen, forplikter Norge til å iverksette virkemidler på dette området. Vi foreslår en avgift fordi vi vurderer det som den mest hensiktsmessige måten å gjennomføre bindende krav som følger av EØS-avtalen.

Dersom det ikke vurderes som aktuelt å gjennomføre direktivets krav ved en avgift, foreslår vi å gjennomføre direktivet gjennom en forskrift. Dette kan gjøres ved å forskriftsfeste et krav om at produsent/importør eller handelen skal ta betalt en gitt pris, ev. en minimumspris, for plastbæreposene. Pliktene kan i så fall tas inn i vårt foreslåtte nye kapittel 7 om emballasjeavfall i

avfallsforskriften, jf. vårt brev av 23. september 2016. Plastbæreposer er en del av virkeområdet for kapitlet. En slik løsning gir aktørene et enhetlig regelverk å forholde seg til, siden "alle" plikter for emballasje er samlet på ett sted.

Det er imidlertid flere årsaker til at vi ikke primært anbefaler dette virkemiddelet. Et forskriftskrav vil innebære en svært betydelig og utilsiktet økonomisk omfordeling fra husholdningene til produsent/importør eller handelsnæringen. Eksempelvis kan en minimumspris på 2 kroner per plastbærepose utgjøre en netto inntekt på 1,6 milliarder kroner årlig for produsent/importør eller handelen samlet sett basert på dagens omsetning av plastbæreposer. Dersom dette kravet rettes mot produsent/importør, vil de altså få en plikt til å ta seg svært godt betalt for posene og de får dermed et insentiv til å omsette flest mulig poser. Tilsvarende vil en forskrift som pålegger handelen å ta betalt for posene gi handelen et insentiv til å selge flest mulig plastbæreposer. En slik regulering vil dessuten rettes mot et betydelig større antall aktører enn om pliktene rettes mot produsent/importør, og det vil være administrativt mer krevende for myndighetene å følge opp alle disse aktørene ved håndheving av forskriften.

Vi forventer dermed at gjennomføring av direktivet i forskrift med pålagt minimumspris vil gi noe lavere reduksjon i bruken av plastbæreposer og noe høyere administrative kostnader enn en statlig avgift. Vi har ikke grunnlag for å kvantifisere dette.

En bransjeavtale mellom myndighetene og interesseorganisasjoner for handelsnæringen om redusert bruk av plastbæreposer vil trolig innebære de samme pliktene som ved krav i forskrift omtalt ovenfor. Vi vurderer at en slik avtale kan være vanskelig å følge opp og sanksjonere om kravene ikke oppfylles. I vårt forslag til et nytt kapittel 7 i avfallsforskriften om emballasjeavfall, har vi anbefalt at avtalene bringes til opphør. Vi vurderer det som lite aktuelt å innføre en ny bransjeavtale for plastbæreposer, parallelt med at øvrige plikter rettet mot emballasje og emballasjeavfall tas inn i avfallsforskriften.

Gjennomføring av andre bestemmelser i direktivet

Direktivet stiller krav om at myndighetene aktivt skal oppfordre til informasjons- og holdningskampanjer om miljøproblemene ved bruken av plastbæreposer. Vi foreslår at dette kravet oppfylles ved at myndighetene oppfordrer produsenter og importører av plastbæreposer til å sikre at dette gjøres. Miljødirektoratet kan i første omgang gjøre dette med henvisning til produsent/importør sine forpliktelser til emballasjeoptimering i dagens bransjeavtale om plastemballasje. Forutsatt at Klima- og miljødepartementet innfører vårt forslag til nytt kapittel 7 i avfallsforskriften om emballasjeavfall, vil dette regelverket hjemle slike forpliktelser til produsenter/importører av plastbæreposer.

Gjennomføring av direktivet

I vårt oppdrag fra Klima- og miljødepartementet skal vi foreslå hvordan direktivet skal gjennomføres i Norge. Vi ser behov for at departementet foretar et endelig veivalg før vi kan gå videre med dette oppdraget. Hvis vår anbefalte løsning med en avgift blir valgt, vil det være Skatteetaten som får gjennomføringsansvaret. Vi vil selvsagt bistå Skatteetaten med vår kompetanse på emballasje og plastbæreposer. Hvis departementet avgjør at direktivet skal gjennomføres gjennom

avfallsforskriften, vil vi utarbeide et utkast til forskrift, høringsnotat og konsekvensvurdering. Vi avventer en slik avgjørelse før vi går videre med et arbeid her. Hvis departementet likevel velger å gjennomføre direktivet gjennom en bransjeavtale, vil vi bistå departementet i dette arbeidet.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no