



Klima- og miljødepartementet  
Postboks 8013 Dep  
0030 OSLO

Oslo, 25.09.2015

Deres ref.:  
14/2791

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

Saksbehandler:  
Christoffer Back Vestli

## **Overordnede virkemidler for gjennomføring av EUs direktiv om plastbæreposer**

EU opplever forsøpling fra lette plastbæreposer som et betydelig problem, og har vedtatt en endring av emballasjedirektivet for å redusere forbruket av poser. I Norge gjenbrukes 82 prosent av plastbæreposene til avfallshåndtering. 15 prosent går til materialgjenvinning og bare tre prosent ender i restavfallet. Vi har ikke noe vesentlig forsøplingsproblem fra plastbæreposer.

Vi utredet reguleringer av plastbæreposer i 2008. Da konkluderte vi med at vi ikke så tungtveiende miljøgrunner til å regulere forbruket av plastbæreposer. Vi har ingen data som tilsier at denne konklusjonen ikke står seg i dag også.

Vi foreslår derfor at departementet vurderer en tilpasningstekst før direktivet tas inn i EØS-avtalen, med begrunnelse av at plastbæreposer ikke utgjør et miljøproblem i Norge.

Hvis direktivet tas inn i EØS-avtalen uten tilpasningstekst, kan vi enten forplikte oss til å innføre tiltak for å redusere plastposeforbruket betydelig eller vi kan sørge for at plastposer ikke lenger gis ut gratis etter 2017. Vi ser i så fall tre virkemidler som aktuelle.

Det ene er å inngå en bransjeavtale med varehandelen, hvor varehandelen forplikter seg til å ta betalt for plastbæreposer eller gjennomføre andre tiltak for å redusere bruken av plastbæreposer i tråd med kravene i direktivet. Det andre er å lage en forskrift hvor bransjen pålegges å ta betalt for plastbæreposer, og det tredje alternativet er å innføre en avgift på plastbæreposer.

Vi har også vurdert virkemidler som forbud, pant og informasjonskampanjer for å oppnå direktivets krav til reduksjon i antallet plastbæreposer. Et forbud vil være uheldig for håndtering av restavfallet fra husholdningene. En panteordning vil være vanskelig å gjennomføre, bl.a. fordi det må etableres

**systemer for merking og identifikasjon av poser. Vi anbefaler heller ikke informasjonskampanjer alene, fordi langtidseffekten er usikker. Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet av 29. mai 2015 om å gjøre en overordnet vurdering av virkemidler for å redusere forbruket av lettvekts plastbæreposer, som en følge av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2015/720 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall.**

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet av 29. mai 2015 om å gjøre en overordnet vurdering av virkemidler for å redusere forbruket av lettvekts plastbæreposer, som en følge av Europaparlaments- og rådsdirektiv 2015/720 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall.

Vi er bedt om å vurdere hvilke virkemidler som kan være aktuelle å innføre, vurdere fordeler og ulemper ved disse og å komme med en tilrådning til hovedvalg av virkemiddel. Vi tolker dette slik at vi skal komme med en tilrådning til hvordan departementet kan ta denne problemstillingen videre, og at utarbeiding av et detaljert regelverk vil komme senere.

### **Europaparlaments- og rådsdirektiv 2015/720**

EU har vedtatt direktiv 2015/720 om endring av direktiv 94/62/EF om emballasje og emballasjeavfall. Det sentrale punktet i reguleringen er bestemmelser om at medlemslandene skal redusere bruken av lette plastbæreposer. Lette plastbæreposer er definert som plastposer med veggtykkelse mindre enn 50 mikrometer, mens plastbæreposer med veggtykkelse under 15 mikrometer som brukes av hygienehensyn eller som primæremballasje for å redusere matsvinn kan holdes utenfor. Direktivet avgrensner ikke volum på posene.

I tillegg til en generell forpliktelse om å redusere forbruket av plastbæreposer innenfor disse rammene, åpner direktivet for at landene kan velge en eller begge disse måtene å gjennomføre direktivet på:

- Oppnå kvantifiserbare mål om reduksjon av antall plastbæreposer til 90 poser per person per år innen 2019 og 45 poser per person per år innen 2025.
- Sikre at plastbæreposer ikke lenger gis ut gratis i butikk etter utløpet av 2017, med mindre tilsvarende effektive virkemidler er gjennomført.

EUs emballasjedirektiv er tatt inn i EØS-avtalen og er i Norge gjennomført gjennom frivillige avtaler mellom departementet og næringslivet. Det er ingen egen regulering av plastbæreposer i Norge i dag. Endringsdirektivet som regulerer plastbæreposer er så langt ikke tatt inn i EØS-avtalen.

Hensikten med direktivet er å redusere negative miljøeffekter fra plastbæreposer ved redusert forsøpling, reduserte avfallsmengder og mer effektiv ressursutnyttelse. Plastbæreposer er i mange land et forsøplingsproblem, en viktig kilde til marin forsøpling og en kilde til mikroplast. En stor del av posene ender i dag opp på avfallsdeponier. Dette gjelder særlig land hvor det er en overvekt av tynne poser som ikke egner seg til gjenbruk til f.eks. å emballere avfall, og hvor avfallsinnsamlingen er basert på annen emballasje. Vi er kjent med at flere EU-land gjennomfører direktivet ved å innføre forbud mot slike plastbæreposer, mens andre land innfører avgifter.

## Bakgrunn - plastbæreposer som miljøproblem i Norge

Det gjennomsnittlige forbruket av plastbæreposer i EU var 198 poser per person per år i 2010. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for Norge, hvor forbruket av plastbæreposer ligger på ca. 180 poser per person per år. Tall Miljødirektoratet har innhentet fra bransjen indikerer en svak nedgang fra om lag totalt 1 mrd. poser i 2008 til rundt 900 millioner i 2012. I denne perioden ble bruken av flergangs bærenett aktivt promotert av flere butikkjeder, og det var et generelt fokus på reduksjon av plastbæreposer. I 2014 var det totale forbruket steget igjen til omtrent 930 millioner poser. Plastbæreposer fra dagligvarehandelen utgjør om lag 70 prosent av alle plastbæreposer. Disse plastbæreposene har veggtykkelse rundt 35 mikrometer og omfattes derfor av direktivet.

Miljødirektoratet utredet i 2008 mulige reguleringer av plastbæreposer i Norge. Tall innhentet av vår konsulent Norconsult til rapporten «Miljøkonsekvenser ved bruk av plastbæreposer» viste den gang blant annet at 82 prosent av plastbæreposene ble brukt til å emballere avfall (restavfall eller utsortert avfall for gjenvinning), 15 prosent ble levert til materialgjenvinning og tre prosent kastet i restavfallet. Utredningen peker bl.a. på at økt gjenbruk av plastbæreposer til handleformål, før de ble brukt til avfallsemballering, ville gi økt miljøgevinst.

Det foreligger ikke dokumentasjon på at forsøpling av plastbæreposer er et miljøproblem i Norge.

Vi har ingen oppdaterte tall etter 2008, men har ingen indikasjoner på at dette mønsteret har endret seg betraktelig. Innføring av optisk sortering med utdeling av fargede poser til utsorterte avfallsfraksjoner i enkelte kommuner kan ha redusert forbruket av poser til avfallsformål, men dette er trolig helt marginalt. Vi har ikke grunnlag for å hevde at dette har påvirket verken forbruket eller forsøplingsproblematikken. Det betyr at vi fortsatt ikke ser på forsøpling av plastbæreposer som et stort miljøproblem i Norge i motsetning til hva som er tilfelle i mange andre europeiske land.

Miljødirektoratet har hatt møte med relevante bransjeorganisasjoner mv., orientert om vårt oppdrag og bedt om skriftlige innspill. Det er bred enighet blant aktørene vi har vært i kontakt med om at plastposer ikke utgjør noe miljøproblem i Norge, og flere viser til plastbæreposens funksjon i avfallshåndtering og til den høye innsamlings- og gjenvinningsgraden vi har i dag. Enkelte av disse organisasjonene tar derfor til orde for å be om en tilpasningstekst til direktivet, på grunnlag av at forsøplingsproblematikken - som er en viktig begrunnelse for direktivet - ikke er tilstede på samme måte i Norge som i mange andre europeiske land. Innspillene vi har fått er vedlagt.

## Vurdering av mulige virkemidler

Det er to måter vi kan gjennomføre kravet i direktivet om å redusere plastposeforbruket på. Den ene måten er å redusere forbruket av plastbæreposer til 90 poser per person per år innen 2019 og 45 poser per person per år innen 2025. Det tilsvarer at vi må halvere forbruket i 2019 og redusere med tre fjerdedeler innen 2025, noe som betyr en reduksjon fra 930 millioner poser per år i dag til 200 millioner plastbæreposer årlig i 2025.

Den andre måten direktivet åpner for at landene kan nå mål om redusert forbruk av plastbæreposer, er å sikre at plastbæreposer ikke lenger gis ut gratis etter utløpet av 2017. Direktivet tallfester ikke et mål for reduksjonen i forbruket av plastbæreposer for de landene som gjennomfører direktivet ved å bruke prismekanismer. Det må antas at intensjonen er at prismekanismen skal føre til en reduksjon i forbruket av plastbæreposer, men det er uklart om Kommisjonen forventer samme reduksjon i mengden poser for disse landene. Selv om direktivet ikke kvantifiserer reduksjonsmål for disse landene, antar vi likevel at et land som innfører en symbolsk pris på posene og ikke oppnår noen nevneverdig endring i forbruket fort vil bli vurdert av Kommisjonen (og ESA) å ikke opptre i tråd med intensjonene bak direktivet.

Hvis vi gjennomfører direktivet gjennom virkemidler som sikrer at plastbæreposer ikke gis ut gratis til forbruker, kan det eventuelt vurderes om det er grunnlag for å differensiere en slik pris ut fra miljøkostnad ved ulike typer plastbæreposer. Vi viser også til vår utredning fra 2008, hvor det ble anbefalt at en ev. avgift også burde inkludere andre materialer enn plast. Dette ble også fulgt opp i avgiftsforslag som ble sendt på høring fra Toll- og avgiftsdirektoratet tidligere i år, hvor også engangs bæreposer av papir var inne i forslaget. En prisregulering av bæreposer av et materialslag vil gi konkurransemessige fordeler for andre materialslag på bekostning av plast, og dette bør utredes hvis departementet velger å gå videre med en slik tilnærming. Vi har ikke gjort slike vurderinger som del av dette oppdraget.

Vi vurderer seks mulige virkemidler. De tre første er relevante for å nå EUs *reduksjonsmål* i emballasjedirektivet, det fjerde er relevant for begge tilnærmingene til å oppfylle direktivets krav og de to siste for å sikre at bæreposer ikke gis ut gratis.

#### **Virkemiddel 1: Forbud mot bruk av plastbæreposer**

Et generelt forbud mot bruk av plastbæreposer kan være et styringseffektivt virkemiddel, som vil ha direkte effekt på forbruket. Det vil likevel være utfordrende å utforme et forbud slik at vi verken overoppfyller eller underoppfyller kravene i direktivet. Dermed vil det også være vanskelig å innrette et forbud slik at det gir en kostnadseffektiv måloppnåelse. Forbud praktiseres i dag i flere land og delstater, både i og utenfor Europa. Miljødirektoratet utredet i 2008 virkemidler mot plastbæreposer, herunder et mulig forbud. Vi anbefalte ikke et forbud, ut fra at plastbæreposer på avveie ikke utgjør et miljøproblem i Norge og at posene normalt fyller en funksjon ved at de brukes til å emballere avfall. Vi påpekte likevel at det er et visst overforbruk av poser ut fra potensialet for gjenbruk til avfallsemballering, og at særlig de minste posene heller ikke fyller en funksjon i avfallssystemet.

Vi har ingen ny kunnskap som tilsier at vi skal revurdere anbefalingen vår fra 2008 og anbefaler ikke forbud mot plastbæreposer for å gjennomføre direktivet.

#### **Virkemiddel 2: Panteordning for plastbæreposer**

Vi har i dag en panteordning for en del typer drikkevareemballasje, med en stabil og høy innsamlingsgrad. En panteordning sørger i utgangspunktet for innsamling av et produkt, ikke redusert bruk av produktet.

Ved innføring av en panteordning er det blant annet viktig at det etableres ordninger som sikrer at det bare utbetales pant for poser som det er betalt pant for i utgangspunktet. Vi antar at en slik

ordning kan ha til dels betydelige administrative kostnader, bl.a. må det etableres systemer for merking og identifikasjon av poser for å sikre at Norge ikke blir dumpingland for utenlandske plastbæreposer. En slik løsning innebærer samtidig at avfallsselskap må finne andre løsninger for emballering av restavfallet fra husholdningsavfall. Vi antar også at en panteordning vil være upraktisk for forbrukerne.

Vi ser ikke en panteordning som relevant og anbefaler ikke å gå videre med å vurdere part.

### **Virkemiddel 3: Informasjonskampanjer**

Det er mulig å tenke seg at informasjonskampanjer kan ha en effekt på forbrukernes handle- og adferdsmønstre, og dermed være relevant for å redusere bruken av plastbæreposer. Bransjen har tidligere tatt tilsvarende initiativ i Norge, særlig for å stimulere til mer omfattende bruk av flergangsnett. Vi så en nedgang i bruken av bæreposer i perioden 2001-12, og det kan være naturlig å anta at dette delvis kan skyldes slike kampanjer. Vi ser imidlertid at forbruket har økt igjen etter 2012, og at forbruket av plastbæreposer ikke har endret seg betydelig over tid som en følge av slike kampanjer.

Det er kjent at langtidseffektene av informasjons- og holdningskampanjer er usikre. Vi vurderer at slike kampanjer neppe er et tilstrekkelig tiltak i seg selv, selv om slike kampanjer kan være et supplement til andre, mer spesifikke virkemidler. Dette ble også trukket frem i vår utredning i 2008.

Vi anbefaler ikke informasjonskampanjer alene som virkemiddel for å gjennomføre direktivet, men ser at informasjon er aktuelt i samvirke med andre virkemidler.

### **Virkemiddel 4: Bransjeavtale**

I dag har vi bransjeavtaler for emballasjeavfall i Norge. Dette er avtaler mellom Klima- og miljødepartementet og næringslivet, og avtalene stiller krav til innsamling og gjenvinning av de fleste emballasjetyper, samt for optimering av emballasjebruk. Det er i dag gjeldende avtaler for plastemballasje, emballasjekartong, emballasje av brunt papir og metallemballasje. Formålet med slike bransjeavtaler er å redusere miljøproblemene forårsaket av emballasjeavfall. For å gjennomføre avtalene har næringslivet etablert returselskaper.

Det kan tenkes å gjennomføre direktivet gjennom å inngå en tilsvarende bransjeavtale for plastbæreposer. I en slik avtale kan det ligge forpliktelser til varehandelen om å gjennomføre tiltak for å oppnå den kvantifiserte reduksjonen i antall plastbæreposer direktivet stiller krav om, eller til å ta betalt for plastbæreposer. Erfaringen med slike avtaler er at bransjen selv er nærmest til å finne kostnadseffektive tiltak.

Hvis vi bare tenker miljø, kunne én tilnærming være å inngå en bransjeavtale hvor forpliktelsen rettes mot å sikre opprydding av forsøpling fra plastbæreposer og ev. annet plastavfall, i stedet for å redusere forbruket av poser. Det kunne tenkes at bransjen finansierte opprydding av plastposer fra strender og i havet, og dermed aktivt bidro til å redusere marin forsøpling og at mikroplast oppstår. Et slikt tiltak ville støtte opp under de bakenforliggende grunnene til at EU har innført denne reguleringen, men er likevel ikke relevant for å gjennomføre de konkrete krav i direktivet.

En generell ulempe med bransjeavtaler er at de kan være vanskelig å følge opp. Bruk av avtaler forutsetter at hele bransjen samarbeider, og vi har f.eks. ingen rettslige virkemidler mot gratispassasjerer. Vi har flere avfallstyper i dag som blir omfattet av en bransjeavtale, hvor avtalen blir støttet opp under av en forskrift.

En utfordring med en bransjeavtale for plastbæreposer er at poser brukes av svært mange ulike butikker og butikkjeder, selv om det største volumet dekkes av noen få kjeder i dagligvarehandelen og i den øvrige varehandelen. Det må likevel forventes at bransjeorganisasjoner kan representere det store volumet av butikker.

Det er naturlig å se til erfaringene våre fra de eksisterende bransjeavtalene for emballasje. Disse har vært velfungerende siden de ble etablert, og har bidratt til høy innsamlingsgrad og gjenvinning. Nå har det dukket opp et konkurrerende returselskap, og vi har da sett at det ble nødvendig med en forskrift for å sikre at målene med avtalene fortsatt nås og for å sikre like konkurransevilkår i markedet. En bransjeavtale kan ha fordeler og kan utløse kostnadseffektive tiltak, men uten at krav er forskriftsfestet har vi ingen virkemidler for å sikre at mål i avtalen nås. Utformingen av og ikke minst oppslutningen rundt slike avtaler er derfor vesentlig.

Samlet er vår vurdering at en bransjeavtale kan være et effektivt virkemiddel. Utformingen og oppfølgingen av slike avtaler er viktig, og for at en bransjeavtale skal fungere er det normalt nødvendig at hele bransjen er med og at vi unngår gratispassasjerer i noe vesentlig omfang.

#### **Virkemiddel 5: Avgift**

En avgift på plastbæreposer ble foreslått i statsbudsjettet for 2015, men ble senere trukket. En avgift på plastbæreposer er et virkemiddel som er relativt enkelt å innføre, det er allerede utarbeidet et utkast til forskrift om avgiften og en avgift vil trolig være både styringseffektiv og kostnadseffektiv. Bruk av avgift som egnet virkemiddel for å få ned forbruket av plastbæreposer ble også trukket frem av Norconsult i rapporten de lagde for oss i 2008.

Den største fordelen med å gjennomføre direktivet gjennom en avgift, er at avgifter som er riktig satt virker og fører til at aktører tilpasser seg på en kostnadseffektiv måte. Det må i tilfelle gjøres en vurdering av virkeområde, for å sikre at avgiften ikke fører til uheldige tilpasninger. En avgift gir også inntekter til staten.

Det viktigste argumentet mot en avgift er at vi ikke ser at forsøpling fra plastbæreposer i Norge fører til miljøulemper som forsvarer innføringen av et slikt virkemiddel. For å motvirke denne negative effekten mest mulig kan en avgiftssats settes relativt lavt i starten, og utviklingen i plastbæreposeforbruket over tid kan bli avgjørende for fremtidig avgiftssats.

Det er også uklart hva som skjer med utsalgsprisen på plastbæreposer om vi innfører en avgift. Ut fra opplysninger vi har fått antar vi at produksjonsprisen på plastbæreposer grovt sett ligger på rundt 25 øre per stykk. Dagligvarehandelen tar allerede i dag betalt for poser, og det er usikkert hvordan de vil tilpasse poseprisen til en avgift. De kan fortsette å ta en krone betalt i tillegg til avgiften, de kan kutte sin pris ned til produksjonskostnad eller eventuelt kutte den helt og dekke produksjonskostnaden selv. Nettoeffekten for de anslagsvis 70 prosent av plastbæreposer som brukes i dagligvarehandelen er derfor usikker.

Vi vurderer at en avgift er et gjennomførbart og kostnadseffektivt virkemiddel som gjennomfører kravene i direktivet. Virkeområdet for en ev. avgift må i tilfelle vurderes.

#### **Virkemiddel 6: Forskriftsregulering**

Et alternativ til å ilegge plastbæreposer avgift, er å pålegge forhandlere å ta betalt for bæreposer. Rent praktisk kan det gjøres gjennom å forskriftsfeste at plastbæreposer ikke skal gis ut gratis og fastsette en minimumspris. Vi antar at produktkontrolloven § 4 gir en tilstrekkelig hjemmel til en slik forskriftsfesting. En forskriftsregulering kan innrettes på en måte som sikrer måloppnåelse i tråd med direktivet. En forskrift er uproblematisk å følge opp fra myndighetenes side.

En slik modell vil for forbrukerne fortone seg likedan som alternativet med avgift. Forskjellen her er at en avgift tilfaller statskassen, mens en pris forbrukerne må betale til varehandelen tilfaller varehandelen. Dagligvarehandelen tar i dag normalt betalt med én krone per pose, og dermed betales rundt 70 prosent av bæreposene allerede i dag. I dag er det imidlertid dagligvarehandelen selv som står for dette, og det er ikke regulert av myndighetene. Utover dagligvarehandelen er det begrenset i hvor stor grad det tas betalt for plastbæreposer.

En modell hvor varehandelen gis økte inntekter som følge av at vi forskriftsfester en minstepris på plastbæreposer kan likevel gi uheldige insentiver til varehandelen. En slik regulering gir ikke varehandelen et økonomisk insentiv til å arbeide for et redusert forbruk av bæreposer, kanskje tvert om.

Vi vurderer en forskriftsregulering som gjennomførbart og kostnadseffektiv, selv om den kan gi uheldige insentiver til varehandelen. Virkeområdet for en ev. forskriftsregulering må i tilfelle vurderes.

### **Miljødirektoratets overordnede vurdering**

Direktivet er så langt ikke tatt inn i EØS-avtalen, og vi finner det naturlig først å vurdere målene i direktivet ut fra relevans for Norge før vi kommer med en tilrådning til hovedvalg av virkemiddel.

#### **Vurdering av å regulere forbruket av plastbæreposer**

Bakgrunnen for EUs regulering av plastbæreposer er særlig en intensjon om å redusere forsøpling og redusere avfallsmengder. Det er også grunn til å tro at plastbæreposer i mange land kan være en viktig kilde til mikroplast i marin forsøpling. Vi har ingen indikasjoner på at forsøpling av plastbæreposer er noe vesentlig problem i Norge. Vi gjenbraker flesteparten av plastbæreposene våre til avfallshåndtering og har høy materialgjenvinningsgrad på de posene som ikke brukes til dette formålet. Vi ser derfor ikke en miljømessige begrunnelse for en strengere regulering av plastbæreposer i Norge.

Det kan ligge en viss miljøgevinst i å redusere forbruket av plastbæreposer til det antall vi bruker til å emballere avfall. Miljøgevinsten ligger da i sparte naturressurser og spart energibruk som følge av mindre produksjon av poser. Samtidig vil et slikt regnestykke være avhengig av hva som erstatter plastbæreposene, som papirposer eller flergangs handlenett.



Utover argumentasjonen knyttet til at vi har et begrenset forsøplingsproblem fra plastbæreposer i Norge, ser vi også andre mulige ulemper ved å gjennomføre direktivet som det står. Både av ressurs hensyn og for å redusere mengden avfall som oppstår er det ønskelig at plastbæreposer ikke lages unødig tykke. Overdrevent tykke poser forbruker mer plast, utgjør mer volum ved transport og utgjør en større avfallsmengde, også når de emballerer avfall. De avgrensingene i tykkelse på poser som ligger i direktivet kan gi insentiver til bransjen til produksjon av unødig tykke poser, eller til så tynne poser at de ikke vil fungere til å emballere avfall.

Virkemidler som gjør bruken av plastbæreposer kostnadskreven for næringslivet kan også føre til at plast byttes ut med andre materialer. I utredningen vi fikk lagd i 2008, pekes det på at papperposer i et miljøperspektiv kommer dårligere ut enn plastbæreposer. Det forslaget til avgift som ble utredet av Toll- og avgiftsdirektoratet og sendt på høring 16. januar 2015, foreslo samme avgift på bæreposer av plast og papir. Det var i tråd med vurderingene våre fra 2008 om miljøulemper ved poser av ulike materialslag. Vi ser at innføring av tiltak som utelukkende er rettet mot bæreposer av plast vil stimulere til bruk av andre materialer, uten at det nødvendigvis gir en miljøforbedring.

Ut fra mangelen på en miljøbegrunnelse som er relevant for Norge, foreslår vi at departementet vurderer å be om en tilpasningstekst til direktivet, før det tas inn i EØS-avtalen. Hvis departementet går for en slik løsning bidrar vi gjerne inn i dette arbeidet.

#### **Vurdering av virkemidler ved gjennomføring av direktivet**

Det ligger likevel i oppdraget vårt å komme med en tilrådning til hovedvalg av virkemiddel. Om direktivet tas inn i EØS-avtalen uten tilpasningstekst, anbefaler vi ett av tre virkemidler. Vi kan gjennomføre kravene i direktivet gjennom å inngå en avtale med næringslivet, der bransjen forplikter seg til å gjennomføre virkemidler som gjør at vi får en tilstrekkelig reduksjon i forbruket, eller til å ta betalt for plastbæreposene. Et slikt virkemiddel krever at en samlet varehandel forplikter seg etter avtalen. Alternativt kan vi stille krav til å ta betalt for plastbæreposer gjennom en forskrift. Det gir oss også nødvendige rettslige virkemidler for å følge opp de ulike aktørene. Det tredje alternativet er å gjennomføre direktivet ved å innføre en avgift.

Uavhengig av om det stilles krav til betaling for plastbæreposer som følge av en bransjeavtale, en forskrift eller en avgift, er det behov for å vurdere virkeområdet. Det gjelder spørsmålet om virkemidler bare skal gjelde bæreposer av plast eller også omfatte bæreposer av andre materialslag, for å unngå utilsiktede og ev. miljømessig uønskede vridninger mellom materialer. Det gjelder også avgrensing av størrelse, tykkelse etc. på bæreposer som skal omfattes.

Både en bransjeavtale med forpliktelser om å ta betalt for bæreposer, en forskriftsregulering av minimumspris og avgift er økonomiske virkemidler som i praksis virker like for forbrukeren. De største forskjellene er fordelingsvirkningene og at de gir ulike insentiver til handelsnæringen. En statlig avgift er en fiskal avgift, hvor avgiften gir inntekter som staten kan bruke til de formål som er mest ønskelige. En regulert minstepris gir inntekter til varehandelen, som kan gi seg utslag i lavere priser på andre varer eller i økt fortjeneste.

En ulempe ved at inntektene tilfaller handelsnæringen, er at det ikke gir varehandelen insentiv til å forsøke å redusere plastposeforbruket. En avgift kan derimot utformes slik at den kan settes relativt lavt forutsatt at handelen oppnår en reduksjon i forbruket av plastbæreposer. En slik avgift kan så



heves, om ikke varehandelen oppnår en ønsket reduksjon i forbruket. Vi forutsetter at handelen har en egeninteresse i holde en slik avgift så lav som mulig, noe som dermed gir insentiv til å finne tiltak for å redusere forbruket.

En avgift vil være forholdsvis enkel å innføre. Toll- og avgiftsdirektoratet har allerede lagd et utkast til regelverk, som har vært på høring. En bransjeavtale eller en forskriftsfesting av et krav om at plastbæreposer ikke kan gis ut gratis ved kjøp, vil kreve et utredningsarbeid. Vi legger til grunn at produktkontrollen § 4 gir en tilstrekkelig hjemmel for å fastsette en slik forskrift.

Vi har ikke her vurdert størrelse på en avgift eller fastsatt minstepris. Vi har heller ikke noe faglig grunnlag for å estimere folks betalingsvillighet for bæreposer, og dermed ikke belegg for å anbefale et spesifikt avgiftsnivå i denne omgang. Direktivets ordlyd setter heller ikke krav til kvantifiserte reduksjoner i plastbæreposeforbruket, så fremt det tas i bruk virkemidler som gjør at det tas betalt for poser i butikk. Det synes nærliggende å tro at de enkelte landene har en viss handlefrihet her. Det synes samtidig nærliggende å tro at Kommisjonen og ESA vil vurdere måloppnåelsen i de enkelte land, og at Kommisjonen ev. vil vurdere en innstramning av krav om medlemslandene benytter økonomiske virkemidler som er så svake at de ikke får noen reell effekt.

Vi viser også til at bruk av økonomiske virkemidler kan ha negative praktiske konsekvenser for avfallshåndteringen, om husholdningene må kjøpe plastposer separat for emballering av avfall.

## Oppsummering

Vi foreslår primært at departementet vurderer en tilpasningstekst før direktivet tas inn i EØS-avtalen, med begrunnelse at plastbæreposer ikke utgjør et miljøproblem i Norge.

Gitt at direktivet tas inn i EØS-avtalen uten tilpasningstekst, ser vi tre virkemidlene som aktuelle:

- En bransjeavtale med varehandelen, hvor varehandelen forplikter seg til å gjennomføre tiltak som sikrer at vi fyller kravene i direktivet. Disse kan være en forpliktelse til å ta betalt for plastbæreposer, eller andre tiltak bransjen kan gjøre for å redusere bruken av plastbæreposer i tråd med kravene i direktivet.
- En forskrift der bransjen pålegges å ta betalt for plastbæreposer. Forskriften må i så fall innrettes på en måte som sikrer måloppnåelse i tråd med direktivet.
- En avgift på plastbæreposer, som kan utformes på ulike måter.

Om direktivet tas inn i EØS-avtalen slik det er vedtatt fra EU, ser vi at det for alle disse tre alternativene må gjøres en vurdering av virkeområde. Det gjelder særlig spørsmålet om virkemidler kun skal innføres for bæreposer av plast, eller om vi også skal vurdere andre materialslag for å unngå utilsiktede vridninger mellom materialer.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur*

Ellen Hambro  
direktør

Marit Kjeldby  
avdelingsdirektør

Vedlegg: Innspill fra bransjeorganisasjoner mv.