



Høringsnotat med konsekvensutredning

Forbud mot enkelte produkter av plast



Sammendrag av Miljødirektoratets forslag

Som svar på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet anbefaler vi forskrift med et nasjonalt forbud mot enkelte plastprodukter. Regelverket foreslås for å overholde krav i EUs direktiv om plastprodukter og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og vil bidra til mindre spredning av plast i naturen. Anbefalingen innebærer forbud mot å bringe i omsetning, herunder gi bort gratis, enkelte engangsprodukter dersom de er laget helt eller delvis av plast, og er beregnet for engangsbruk. Produkter laget av såkalt okso-nedbrytbar plast, som bidrar til spredning av mikroplast i naturen, er også omfattet av forslaget til forbud.

Forskriften omfatter bestikk, tallerkener, sugerør, rørepinner, ballongpinner og bomullspinner i plast, i tillegg til take away matbeholdere, drikkebegre og drikkevareemballasje laget av plasttypen ekspandert polystyren ("isopor"), og alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast. Disse produktene finnes i stor grad som forsøpling på europeiske strender, og kan relativt enkelt erstattes med engangsprodukter i andre materialer eller ombruksprodukter. Det legges opp til unntak fra forbudet for sugerør og bomullspinner til medisinsk bruk, og unntak fra forbudet mot ballongpinner for profesjonell bruk som ikke innebærer distribusjon til forbrukere. ***Vi ber særskilt om innspill knyttet til forhold som tilsier at innføring av et forbud er særlig utfordrende.***

Forbudet kan redusere bruken av engangsplast med 1,9 milliarder enheter eller 3 600 tonn årlig. Tall innhentet av konsulentfirmaet Mepex tilsier at plastforsøpling av engangsprodukter er ventet å reduseres med omlag 6 millioner enheter eller 8 tonn per år. Selv om det meste av engangsplasten havner i avfallsstrømmer og blir tatt hånd om på en god måte, vil reguleringen bidra til at færre dyr får i seg, eller skader seg på, engangsproduktene eller mikroplast fra slike produkter. Selv om det er stor kunnskapsmangel knyttet til opptak og skade av mikroplast i ulike organismer finnes det allerede eksempler på at dette skjer og pågående forskning vil frambringe mer kunnskap. Overgangen til alternative løsninger til engangsplast vil kunne føre til reduserte klimagassutslipp og andre positive miljøeffekter, men i hvilken grad vil avhenge av hvordan markedet innretter seg. I den grad ombruksprodukter blir valgt framfor engangsprodukter vil det bidra til å redusere avfallsmengdene og mengden forsøpling i tillegg til andre positive miljøeffekter.

På den annen side viser underlaget fra Mepex at forbudet mot engangsproduktene kan medføre ikke ubetydelige merkostnader totalt sett for brukene av produktene, og da særlig for aktører i markedet for take away-mat og deres kunder. Økning i kostnader per innbygger er anslått til opp mot 80 kroner i året. Dette er å anse som maksimumsanslag, og vil trolig bli lavere bl.a. fordi utfasingen allerede har kommet langt for enkelte produkter og fordi rimeligere alternativer kan bli tilgjengelig på markedet innen 2021. Kostnadene vil også i stor grad avhenge av hvordan forbrukerne tilpasser seg forbudet. Dersom de velger å erstatte engangsproduktene i plast med ombruksprodukter de allerede har, kan kostnadene bli redusert. Folks

adferd kan også endres av mye oppmerksomhet om forsøpling, og som følge av høyere pris på alternative engangsprodukter.

Bruksområdet for okso-nedbrytbar plast i Norge er først og fremst hakestøtter til døde personer. I tillegg brukes noe okso-nedbrytbar plast til plastposer og enkelte nisjepregede bruksområder, men etterspørselen er generelt fallende. Vi forventer ikke merkostnader av betydning ved å gjennomføre forbudet mot okso-nedbrytbar plast i Norge.

Vi ber særskilt om innspill til om det er andre produkter av okso-nedbrytbar plast i bruk i Norge, og om hakestøtter produsert av okso-nedbrytbar plast kan erstattes uten vesentlig høyere kostnader.

I EU vil forbudene tre i kraft 3. juli 2021 og vi har lagt til grunn at det samme skjer i Norge. Det vil gi næringslivet tid til omlegging av sine løsninger. Dersom regelverket innføres tidligere i Norge vil det sannsynligvis bety økte kostnader, men dette har vi ikke tallfestet.

Innhold

Sammendrag av Miljødirektoratets forslag	2
1 Bakgrunn for forslaget.....	5
1.1 Innledning	5
1.2 Kunnskapsgrunnlag	5
1.3 Gjeldende nasjonalt regelverk	6
1.4 Gjeldende og nye forpliktelser gjennom EØS-avtalen	6
2 Miljødirektoratets vurderinger og forslag til nytt kapittel 2b i produktforskriften	7
2.1 Begrunnelse for valg av regelverk	7
2.2 Forslag til regulering av enkelte plastprodukter i nytt kapittel 2b	7
2.3 Andre endringer	9
3 Vurdering av konsekvenser av forbud mot enkelte engangsprodukter av plast	9
3.1 Metode og generelle forutsetninger	9
3.2 Forventet situasjon uten forbud (nullalternativet).....	10
3.3 Hva skjer ved innføring av forbudene?	12
3.4 Nytteeffekter	13
3.5 Kostnader knyttet til å innføre forbud	14
3.6 Usikkerhet.....	15
3.7 Oppsummering av effekter av forskriftsforslaget.....	16
3.8 Fordelingsvirkninger og prinsipielle spørsmål	17
4 Vurdering av konsekvenser av forbud mot okso-nedbrytbar plast.....	17

1 Bakgrunn for forslaget

1.1 Innledning

EU har vedtatt et direktiv om å redusere miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter ((EU) 2019/904), heretter "direktivet om plastprodukter". Direktivet innebærer bl.a. at landene fra 3. juli 2021 skal innføre omsetningsforbud mot enkelte produkter dersom de er laget helt eller delvis av plast og beregnet for engangsbruk. Disse produktene er bestikk, tallerkener, sugerør, rørepinner, ballongpinner, bomullspinner, i tillegg til take away matbeholdere, drikkebegre og drikkevareemballasje dersom de er laget av ekspandert polystyren (EPS). Det legges opp til unntak fra forbudet for sugerør og bomullspinner til medisinsk bruk, og unntak fra forbudet mot ballongpinner for profesjonell bruk som ikke innebærer distribusjon til forbrukere. I tillegg skal det innføres omsetningsforbud mot alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast¹. Formålet med direktivet er å redusere påvirkningen fra plast på miljø, klima og helse, fremme en innovativ og bærekraftig sirkulær økonomi og konkurranse på like vilkår for aktører i det europeiske markedet. Direktivets krav om nasjonale forbud mot okso-nedbrytbar plast er begrunnet med at slik plast bidrar til spredning av mikroplast, ikke brytes ned biologisk, har en negativ påvirkning på materialgjenvinning av konvensjonell plast og ikke har noen dokumenterte miljømessige fordeler.²

Klima- og miljødepartementet (KLD) ga 6. juni 2019 Miljødirektoratet et oppdrag om å vurdere egnet regelverk og utarbeide forslag til gjennomføring av omsetningsforbud for de ovennevnte plastproduktene. Oppdraget innebar å utarbeide utkast til høringsnotat med konsekvensvurdering, og vurdere eventuelle behov for unntak og overgangsordninger.

1.2 Kunnskapsgrunnlag

EU-Kommisjonen har utarbeidet en "Impact Assessment" som fulgte med direktivforslaget som ble lagt fram i mai 2018.³ Dette dokumentet var basert på bl.a. rapporten "Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics" utarbeidet av konsulentselskapene ICF og Eunomia.⁴ Disse utredningene dekker ikke okso-nedbrytbar plast. EU-Kommisjonen publiserte imidlertid i januar 2018 en rapport om miljøkonsekvenser knyttet til okso-nedbrytbar plast.⁵

På oppdrag fra Miljødirektoratet har Mepex og Eunomia utarbeidet rapporten "Reduced littering of single use plastics" (Mepex, 2019a).⁶ Denne rapporten ble levert Miljødirektoratet 4. april 2019 og ble oversendt departementet 3. mai 2019. Metoden som er benyttet i rapporten, er den samme som Eunomia utviklet for EU-Kommisjonen.

Rapporten omfatter 19 produkter eller produktgrupper inkludert alle produktene omfattet av dette forskriftsforslaget. Rapporten har lagt til grunn europeiske og skandinaviske data om marin forsøpling, inkludert Hold Norge Rent sin liste over de 10 artiklene de finner flest av på norske

¹ Okso-nedbrytbar plast (oxo-degradable plastic) er et plastmateriale som er tilsatt stoffer/additiver som gjør at materialet brytes ned til små biter, og har derfor potensial for å danne mikroplast.

² Fortalen punkt (15) i direktivet om plastprodukter.

³ https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/single-use_plastics_impact_assessment.pdf

⁴ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9c49259-af70-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-76403727>

⁵ <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/oxo-plastics.pdf>

⁶ <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2019/mai-2019/reduced-littering-of-single-use-plastics/>

strender. Ifølge rapporten er flere av produktene som er omfattet av direktivet blant de man også finner hyppigst på norske strender.

Konsulentene analyserte to alternative scenarier for utfasing av engangsprodukter: 1) 100 % overgang til engangsprodukter i andre materialer, og 2) 100 % overgang til ombruksprodukter. På oppdrag fra Miljødirektoratet har Mepex også utarbeidet tre tilleggsnotater som grunnlag for dette høringsnotatet (se vedlagt):

1. Notat av 21.08.2019 som skiller ut mengder og kostnader for fire engangsprodukter i plast som ikke var omtalt separat i rapporten fra 04.04.2019. (Mepex 2019b)
2. Notat av 30.08.2019 om konsekvenser ved innføringen av et forbud mot salg av engangsprodukter i plast i Norge ett år før EU. (Mepex 2019c)
3. Notat av 19.09.2019 om mengde okso-nedbrytbar plast satt på det norske markedet. (Mepex 2019d)

1.3 Gjeldende nasjonalt regelverk

Lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) har bl.a. til formål å redusere mengden av avfall og å fremme en bedre behandling av avfall. Forurensningsloven har et forbud mot forsøpling i § 28. Kommunen har ansvar for å følge opp forsøplingsaker i sin kommune. Forbudet er generelt og omfatter derfor også alle produktene omfattet av dette forskriftsforslaget dersom de ender opp som forsøpling.

Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) har bl.a. til formål å forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse, bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende, jf. lovens § 1 første ledd bokstav b. Produktforskriften, som i hovedsak er hjemlet i produktkontrollloven, inneholder reguleringer av stoff, stoffblandinger og produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse. Forskriften regulerer bl.a. miljøfarlige stoffer i plastprodukter.

Enkelte av produktene omfattet av oppdraget er emballasje. For emballasje er det i Norge innført utvidet produsentansvarsordning gjennom avfallsforskriften kapittel 7. Denne reguleringen innebærer at produsenter og importører av emballasje har et ansvar for innsamling og behandling av emballasjen når den ender opp som avfall. Produsenter og importører av emballasje har plikt til medlemskap i godkjent returselskap, og det er returselskapene som på vegne av produsenter og importører tar hånd om forpliktelsene til innsamling og behandling av avfallet. Emballasje som ender opp som forsøpling er derimot ikke omfattet av dagens produsentansvarsordning.

1.4 Gjeldende og nye forpliktelser gjennom EØS-avtalen

EØS-avtalen omfatter avfallsområdet. Norge har bl.a. implementert rammedirektivet for avfall (2008/98/EF) og direktiv om emballasje og emballasjeavfall (94/62/EF).

Direktivet om plastprodukter (2019/904/EU) trådte i kraft i EU 2. juli 2019. Direktivet er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, men det vurderes som EØS-relevant og akseptabelt. Direktivet retter seg mot plastprodukter som er hyppig funnet på europeiske strender. Dette inkluderer en rekke engangsprodukter av plast, men også utstyr til fiskeri, akvakultur og fritidsfiske som inneholder plast. Kommisjonen har anslått at direktivet regulerer 86 % av engangsplasten som finnes på europeiske strender. I tillegg retter direktivet seg spesifikt mot alle produkter av okso-nedbrytbar

plast. Direktivet inneholder en rekke ulike bestemmelser: krav om at landene skal oppnå en ambisiøs og vedvarende reduksjon i forbruk av enkelte produkter, krav om at kork må være festet til drikkevareemballasje, krav om separat innsamling av drikkevareemballasje, krav om innhold av materialgjenvunnet råvare i drikkevareemballasje, krav til produktmerking, krav om etablering av ordninger for produsentansvar som også innebærer et avgrenset ansvar for opprydning etter forsøpling, og krav om å drive holdningsskapende arbeid/informasjonsiltak. Direktivet krever videre at det innføres omsetningsforbud fra 3. juli 2021 for enkelte produkter, begrunnet med at det allerede finnes tilgjengelig alternativer med god funksjon til en overkommelig pris, og som er miljømessig bedre. Disse plastproduktene er omfattet av forskriftsforslaget som dette høringsnotatet handler om.

Som følge av direktivet skal Kommisjonen innen 3. juli 2020 publisere veiledning og eksempler på hva som er å anse som engangsprodukter av plast dekket av direktivet i tilfeller der det er uklarhet om hva som inngår. Det skal også utarbeides en rekke underliggende rettsakter knyttet til de ulike bestemmelsene i direktivet, men disse er i liten grad relevante for produktene omfattet av forbud.

2 Miljødirektoratets vurderinger og forslag til nytt kapittel 2b i produktforskriften

2.1 Begrunnelse for valg av regelverk

Både forurensningsloven og produktkontrollloven har til formål å forebygge avfallsproblemer. Forurensningslovens forskriftshjemler er imidlertid, etter vår vurdering, ikke helt treffende og fullt ut dekkende for omsetningsforbudene som nå foreslås innført. Produktkontrollloven har imidlertid en forskriftshjemmel i lovens § 4 første ledd bokstav e som vi vurderer er en treffende og dekkende hjemmel. Det følger av denne bestemmelsen at det, når "*det finnes påkrevet*" for å forebygge at et produkt medfører miljøforstyrrelse (bl.a. i form av avfall), kan treffes vedtak om forbud mot produksjon, innførsel, omsetning og bruk av produkt. Formålet med innføringen av forbudene mot å importere og omsette enkelte engangs plastprodukter og alle produkter av okso-nedbrytbar plast, er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra disse produktene, herunder redusere og forebygge marin forsøpling og spredning av mikroplast til miljøet. Vi vurderer at et forbud mot import og omsetning av disse plastproduktene derfor kan og bør hjemles i produktkontrollloven § 4 første ledd bokstav e.

De fleste produktreguleringer som er fastsatt av Klima- og miljødepartementet med hjemmel i produktkontrollloven, og som ikke også er fastsatt med hjemmel i andre myndigheters regelverk, er tatt inn i forskrift om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften). Vi vurderer det som hensiktsmessig at forbudene mot å bringe i omsetning de nevnte plastproduktene også tas inn i produktforskriften, og foreslår et nytt kapittel 2b for regulering av enkelte produkter av plast.

2.2 Forslag til regulering av enkelte plastprodukter i nytt kapittel 2b

Formålsbestemmelse

Av pedagogiske grunner foreslår vi en formålsbestemmelse i § 2b-1 i nytt kapittel 2b, som angir formålet for reguleringene av plastproduktene i tråd med formålet i direktivet om plastprodukter. Vi foreslår at det fremgår at formålet med kapitlet er å forebygge og redusere miljøpåvirkningen fra

enkelte plastprodukter, herunder redusere og forebygge marin forsøpling og spredning av mikroplast.

Definisjoner

Vi vurderer at det er behov for å ta inn enkelte definisjoner i forslaget til nytt kapittel 2b, for å sikre en korrekt og ensartet forståelse av forbudenes omfang og avgrensninger. Vi foreslår at det tas inn fire definisjoner i forskriftens § 2b-2, i tråd med tilsvarende definisjoner i direktivet om plastprodukter.

Vi foreslår en definisjon av å **bringe i omsetning** som innebærer å gjøre et produkt tilgjengelig på EØS-markedet for første gang. Det er også nødvendig med en definisjon av å **gjøre et produkt tilgjengelig på EØS-markedet**, som vi foreslår defineres som enhver levering av et produkt for distribusjon, forbruk eller bruk på EØS-markedet i forbindelse med kommersiell virksomhet, enten dette skjer mot betaling eller gratis. Definisjonene sammenholdt med forslaget til forbud innebærer at det blir forbudt å importere, omsette eller på annen måte gjøre tilgjengelig visse engangsprodukter i plast på EØS-markedet for første gang. Også gratis distribusjon av engangsproduktene vil være omfattet av forbudet. Engangsprodukter som allerede er gjort tilgjengelig på EØS-markedet før forbudene trer i kraft, vil ikke omfattes av forbudene og vil kunne omsettes/distribueres inntil de kasseres og blir avfall.

Vi foreslår en definisjon av **plast** i tråd med definisjonen av "plastic" i artikkel 3(1) i direktivet om plastprodukter. Definisjonen omfatter polymerer som kan fungere som en strukturell hovedbestanddel i sluttproduktet. Definisjonen omfatter både bionedbrytbar plast og biobasert plast, det vil si plast laget av biologisk råstoff. Naturlige polymerer som ikke er kjemisk modifisert er ikke omfattet av definisjonen.

Vi foreslår en definisjon av **okso-nedbrytbar plast** i tråd med definisjonen av "oxo-degradable plastic" i artikkel 3(3) i direktivet om plastprodukter. Definisjonen omfatter plastmaterialer som inneholder tilsetningsstoffer som, ved oksidasjon, fører til fragmentering av plastmaterialet til mikrofragmenter eller til kjemisk nedbrytning.

Produktene omfattet av forslaget til omsetningsforbud

Følgende produkter foreslås omfattet av et forbud mot å bringe i omsetning i forskriftens § 2b-3, dersom de er laget helt eller delvis av plast, og er beregnet for engangsbruk:

- Bomullspinner. Det vil si bomullspinner til hygieneformål som inneholder plast.
- Bestikk (gaffler, kniver, skjeer og spisepinner).
- Tallerkener
- Sugerør
- Rørepinner til drikkevarer
- Ballongpinner og festemekanismer til slike pinner. Med festemekanisme menes mekanismen der ballongen kan festes til pinnen.
- Matbeholdere av ekspandert polystyren (EPS), med eller uten lokk, til matvarer som uten ytterligere tilberedning er beregnet til å spises fra beholderen enten på salgsstedet eller som take away

- Drikkevareemballasje av ekspandert polystyren (EPS) og korker og lokk til disse. Vi er ikke kjent med at disse omsettes i Norge, men dette er inkludert for å sikre at vi oppfyller direktivet om plastprodukter.
- Drikkebegre av ekspandert polystyren (EPS) og lokk til disse.

Forbudet omfatter også produktene ovenfor dersom de er laget *delvis* av plast. Det innebærer blant annet at engangstallerkener av papp og med et plastbelegg er omfattet av det foreslåtte forbudet.

Forbudene mot bomullspinner og sugerør gjelder ikke produkter som er omfattet av forskrift av 15. desember 2005 nr. 1690 om medisinsk utstyr. Unntaket innebærer blant annet at bomullspinner og sugerør som er ment å skulle brukes på mennesker med sikte på blant annet diagnostisering, behandling, lindring av og kompensasjon for sykdom, skade eller handikap, således ikke vil være omfattet av forbudet.

Forbudet mot ballongpinner av plast inkl. festemekanisme gjelder ikke dersom disse brukes til ballonger til industriell bruk eller annen ervervsmessig bruk, dersom dette ikke innebærer distribusjon til forbrukere.

Videre foreslås det at alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast blir forbudt å bringe i omsetning i forskriftens § 2b-4.

2.3 Andre endringer

Produktforskriften inneholder en generell formålsbestemmelse i § 1-1 i kapittel 1 om innledende bestemmelser. Denne formålsbestemmelsen er imidlertid unødvendig snever og utdatert ift. alle de reguleringene som nå finnes i forskriften, ift. produktkontrollloven som er forskriftens hjemmelslov og som har en videre og mer presis formålsbestemmelse, og ift. forslaget til nytt kapittel 2b om regulering av enkelte plastprodukter. Det er hjemmelslovenes hjemler og formålsbestemmelser som skal dekke de ulike reguleringene i produktforskriften, og vi mener at den generelle formålsbestemmelsen i forskriften kun bidrar til å skape forvirring for tolkningen av produktforskriftens ulike reguleringer. Vi foreslår derfor å fjerne formålsbestemmelsen i § 1-1, og at det heller tas inn særskilte formålsbestemmelser i de enkelte kapitlene i forskriften ved behov for en snevrere formålsbestemmelse enn hjemmelsloven, eller der det av pedagogiske grunner er ønskelig med en formålsbestemmelse. Vi ser foreløpig ikke behov for å ta inn særskilte formålsbestemmelser i de øvrige kapitlene i forskriften som ikke allerede har egne formålsbestemmelser.

3 Vurdering av konsekvenser av forbud mot enkelte engangsprodukter av plast

Dette kapitlet handler om konsekvenser av forbud mot engangsprodukter i plast, men ikke produkter laget av okso-nedbrytbar plast. Okso-nedbrytbar plast er behandlet i kapittel 4.

3.1 Metode og generelle forutsetninger

I dette kapitlet utredes de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forskriftsforslaget basert på innhentede data og informasjon fra Mepex (2019a-c) for det første hele året etter forbudet iverksettes. På grunn av forholdene omtalt nedenfor, sett opp mot oppdragets korte tidsfrist, har vi lagt

til grunn at en forenklet analyse er tilstrekkelig. Det forventes at det nye regelverket i EU vil medføre betydelige endringer i markedet for engangsplast i Europa, uavhengig av om Norge slutter seg til dette eller ikke. Det er vanskelig å forutsi hvilke endringer som vil oppstå. Vi har derfor ikke tilstrekkelig grunnlag for å gjøre en videre framskrivning av forbruket. Vi har derfor kun beregnet konsekvensene for et helt år etter at forskriften har trådt i kraft og lagt til grunn at forbudet i Norge trer i kraftig samtidig som i EU i 2021. I henhold til gjeldende retningslinjer for konsekvensvurderinger fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ) er kun konsekvenser for norske aktører og det norske samfunnet utredet.

Et forbud mot engangsprodukter i plast vil berøre mange i samfunnet, da produktene brukes av mange aktører til ulike formål. Samtidig framstår kostnaden per husholdning som relativt ubetydelig. Forslaget reiser ingen prinsipielle spørsmål, og har ingen budsjettmessige virkninger av betydning for staten.

Brukere av engangsprodukter i plast kan i hovedsak reagere på tre ulike måter ved et forbud: 1) kjøpe engangsprodukter i andre materialer, 2) kjøpe ombruksprodukter, eller 3) redusere bruken av de aktuelle produktene. I rapporten fra Mepex (2019a) ble det utredet konsekvensene for to alternative scenarier. I det første alternativet legges det til grunn at brukerne bytter ut samtlige engangsprodukter i plast med tilsvarende engangsprodukter i andre materialer. I det andre alternativet antas det at brukerne bytter til kun ombruksprodukter. Vi forutsetter i den videre analysen at plastproduktene erstattes fullt ut med engangsprodukter i andre materialer, da vi antar at det er denne løsningen flest brukere vil velge. Dette innebærer at vi forutsetter at forbrukerne ikke reduserer sin etterspørsel. Fordi det er lite sannsynlig at "alle" bytter til andre engangsprodukter, omtaler vi overordnet konsekvensene av at brukerne i stedet bytter til ombruksprodukter i kapittel 3.6. I realiteten vil forbrukernes reaksjon på forbudet være en kombinasjon av det som skisseres over.

Det legges til grunn for analysen at det finnes tilstrekkelig med tilgjengelige alternativer på markedet ved innføringstidspunktet som kan erstatte bruken av produktene som forbys.

3.2 Forventet situasjon uten forbud (nullalternativet)

I nullalternativet har vi lagt til grunn at forbudet ikke iverksettes i Norge. De samfunnsøkonomiske konsekvensene ved at Norge iverksetter forbudet samtidig som EU (i 2021) er knyttet til endringer i forhold til dette nullalternativet. Det antas som en forenkling at omsetningen av engangsprodukter i plast i Norge i 2021 vil være lik omsetningen i 2018 dersom det ikke iverksettes et forbud i Norge. Dette skyldes at vi kun har innhentet tall for 2018, og at vi ikke har nok grunnlag til å framskrive utviklingen dersom forbudet iverksettes i EU men ikke i Norge.

3.2.1 Omsetningstall for produktene

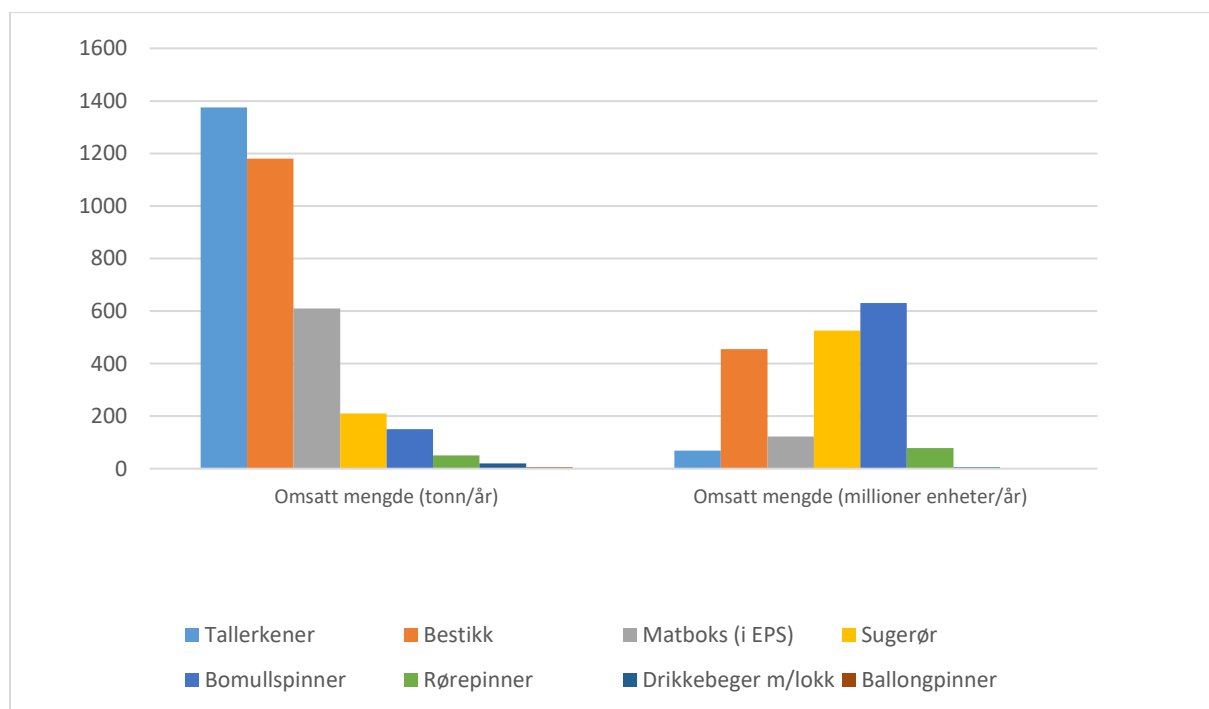
Mepex har innhentet tall for omsetning målt i tonn og millioner enheter per år, se Figur 1. Omsetningen av de utvalgte engangsproduktene var i underkant av 1,9 milliarder enheter i Norge i 2018, med en total vekt på rundt 3 600 tonn. Rangert etter vekt var det tallerkener, bestikk og matbeholdere i ekspandert polystyren (EPS) som utgjorde den største mengden i 2018. Rangert etter antall enheter var det derimot bomullspinner, sugerør, og bestikk som hadde den høyeste omsetningen.

Markedet er allerede i endring

Ifølge Mepex har det allerede skjedd store endringer i markedet for engangsprodukter i plast. Allerede i 2017 begynte varehandelen å bytte ut bomullspinner i plast med papp, og flere av kjedene i dagligvarehandelen er i gang med å fase ut andre engangsprodukter i plast. Utfasingstaksten er ulik blant aktørene og bransjene som berøres.

Det virker sannsynlig at trenden med redusert tilbud og etterspørsel etter engangsprodukter i plast vil fortsette de neste årene. Det er ikke mulig å skille ut hvor stor del av denne effekten som skyldes hhv. signaler om at det kommer et norsk forbud (som det ikke skal tas hensyn til i nullalternativet), og utenforliggende forhold som EUs vedtak og økt bevissthet i befolkningen som medfører endret forbrukeratferd som ideelt sett burde vært inkludert i nullalternativet. Dette er derfor ikke tatt hensyn til i beregningene, noe som kan medføre at nytte- og kostnadsvirkningene av forbudet overestimeres.

Figur 1 Omsætning av utvalgte engangsprodukter i plast i tonn og i millioner enheter for 2018 basert på Mepex (2019a og 2019b).



3.2.2 Estimat på bidrag til forsøpling

Det er lite kunnskap tilgjengelig om hva som skjer med plast som har havnet utenfor avfalls-systemene. Kvaliteten på avfallshåndteringssystemer er en faktor som har stor betydning for hvor mye avfall som havner i naturen.⁷ Det norske avfallshåndteringssystemet fungerer godt, men vi legger til grunn at mye plast også fra norske kilder ender opp i havet. Det finnes begrenset informasjon om mengder og hvor store de ulike kildene er. Det er også stor usikkerhet knyttet til hvordan plasten fordeler seg mellom sjøbunn, strandsoner og åpne vannmasser. Mepex (2019a) har anslått at mellom 0,5 % og 7,4 % av produktene som omfattes av forskriftsforslaget ender som forsøpling, enten på land, vann eller via avløpssystemet. De anslår videre at 90 % av denne

⁷ Jambeck, J. R. et al: *Plastic waste inputs from land into ocean*, Science, 2015.

forsøplingen samles inn via gatefeieing eller annen opprydding. Basert på dette anslår vi grovt at produktene omfattet av forskriftsforslaget bidrar til en årlig plastforsøpling på omlag 8 tonn eller 6 millioner enheter.

3.3 Hva skjer ved innføring av forbudene?

Uten tilleggsvirkemidler forventer vi først og fremst en overgang til engangsprodukter uten plast, bl.a. av papp og tre, og til en viss grad også til ombruksprodukter av plast eller andre materialer. I Tabell 1 er aktuelle alternativer for engangsbruk uten plast omtalt basert på notat fra Mepex (2019c).

Informasjon fra bransjen tilsier at det til en viss grad er innført plastfrie alternativer som inneholder per- og polyfluorerte stoffer (PFAS). PFASer er stoffer som er svært stabile og som i liten grad brytes helt ned, og flere PFASer er identifiserte som farlige for helse og miljø.⁸ PFAS brukes i papp- og papirprodukter som f.eks. papptallerkener på grunn av sine vann- og fettavstøtende egenskaper. En nyere undersøkelse fra Mattilsynet av matemballasje av papp og papir viser at det var PFAS i 13 av de 35 undersøkte produktene.⁹ Undersøkelsen viste også at PFAS ble overført fra papp- og papirproduktene til maten. Det er uheldig om tiltak mot forsøpling fører til økte utslipp og opphoping av slike miljøgifter i mennesker og miljø. Vi legger til grunn at dette må løses gjennom regelverk som adresserer innhold av helse- og miljøfarlige stoffer i slike produkter, og forutsetter at det ikke brukes PFASer i plastfrie alternativer i strid med slikt regelverk.

Det legges opp til unntak fra forbudet for sugerør og bomullspinner til medisinsk bruk, og unntak fra forbudet mot ballongpinner for profesjonell bruk som ikke innebærer distribusjon til forbrukere

Vi ber særskilt om innspill knyttet til andre forhold som tilsier at innføring av et forbud er særlig utfordrende.

Tabell 1 Aktuelle alternativer til engangsprodukter av plast. Kilde: Mepex (2019c)

Plastprodukt for engangsbruk	Aktuelle alternativ	Kommentar
Bestikk	Trebestikk	Foreløpig har mange aktører valgt trebestikk selv om dette er vesentlig dyrere enn plast, og også har noen utfordringer knyttet til toleranse for fuktighet og risiko for flis i munnen.
Tallerkener	Papptallerken, ev. med belegg	Alternativ i papp er allerede i bruk i stor grad og er velegnet for mange formål. Prisforskjell fra plast er ikke stor i mange tilfeller.
Sugerør	Sugerør i papp	Alternativ i papp er allerede i bruk av flere aktører. Kan ha noe redusert funksjon og bruksområde sammenliknet med plast, bl.a. fordi papp trekker til seg fuktighet.

⁸<https://miljostatus.miljodirektoratet.no/tema/miljogifter/prioriterte-miljogifter/perfluorerte-stoffer-pfos-pfoa-og-andre-pfas-er/>

⁹https://www.matportalen.no/verktoy/tilsynsresultater/mattilsynet_har_undersokt_helseskadelige_stoffer_i_matemballasje_av_papp_og_papir

Rørepinner	Rørepinne i tre	Rørepinner brukes i mindre grad i Norge sammenliknet med andre europeiske land. Alternativ i tre er godt egnet.
Ballongpinner	Foreløpig ingen på det norske markedet	Alternativer i papp er under uttesting.
Bomullspinner	Bomullspinner med papp i stedet for plast	Allerede innført i store deler av markedet.
Drikkebegre av EPS	Pappbeger, ev. med belegg	Brukes lite i Norge, og alternativer har vært i bruk i flere år. Alternativene kan ha noe redusert funksjonalitet for varme drikker (holde på varme og også mekanisk styrke).
Take away matbeholdere av EPS	Matbeholdere av papp ev. med belegg	Alternativer finnes foreløpig i begrenset grad og er dyrere.
Drikkevareemballasje av EPS	Vi er ikke kjent med at dette produktet er i bruk i Norge.	

3.4 Nytteeffekter

Forbudet innebærer at 1,9 milliarder eller 3 600 tonn engangsprodukter i plast ikke lenger vil bringes til omsetning hvert år. Miljønyttene av forskriftsforslaget er først og fremst knyttet til redusert forsøpling av engangsprodukter av plast. Vi forventer at forbudene vil gi redusert plast-forsøpling, grovt anslått til en årlig reduksjon på omlag 8 tonn eller 6 millioner enheter, basert på omsetningstall og antatte rater for forsøpling som omtalt i kapittel 3.2.2. Gjennomføring av omsetningsforbudene i EU-landene kan gi mindre tilførsel av marin plastforsøpling til norske farvann. Dette vil kunne føre til at færre dyr skader seg, eller får i seg engangsproduktene eller mikroplast fra slike produkter. Det er stor kunnskapsmangel knyttet til opptak og skade av mikroplast i ulike organismer, men det finnes eksempler på at det skjer og pågående forskning vil gi mer kunnskap. For eksempel har Norsk Institutt for vannforskning (NIVA) slått fast at sjøfuglen havhest spiser plast, og nyere funn tyder på at 95 % av havhestene som lever i Nordsjø-området har plast i magen.¹⁰ Studier viser at også mennesker får i seg plast gjennom mat og drikke, men det finnes foreløpig ikke tilstrekkelig med data til å si hvilke helseeffekter dette kan få for mennesker.¹¹¹²

Forbudet vil ikke nødvendigvis føre til redusert forsøpling totalt sett, verken i vekt eller antall enheter. Dette fordi engangsprodukter i alternative materialer i mange tilfeller vil være tyngre produkter, og sannsynligvis i like stor grad ende som forsøpling. Totalt antas likevel forbudet å redusere den negative effekten av forsøpling, fordi alternative materialer som papp og tre, brytes raskere ned og er mindre belastende for miljøet sammenliknet med plast.

Redusert bruk av engangsprodukter vil også kunne redusere negative effekter på miljø og klima knyttet til råvareutvinning, produksjon og avfallshåndtering av plastproduktene. Global reduksjon av klimagassutslipp er anslått til ca. 16 000 tonn CO₂-ekv. årlig ved en overgang fra produktene som omfattes av forbudet til engangsprodukter i andre materialer.

¹⁰<https://forskning.no/miljogifter-miljoovervakning-niva/9-av-10-havhester-har-plast-i-magen/508710>

¹¹Vitenskapskomiteen for mat og miljø (2019), [Microplastics; occurrence, levels and implications for environment and human health related to food](#)

¹² [WWF \(2019\), Assessing Plastic Ingestion from Nature to People](#)

3.5 Kostnader knyttet til å innføre forbud

I dette kapitlet gjennomgås anslåtte kostnader for brukere, produsenter og forhandlere, og for håndtering av avfall for året forbudet antas iverksatt i Norge (2021).

Brukere

Brukerne av produktene omfatter privatpersoner og bedrifter som kjøper engangsprodukter, enten til egen bruk eller til bruk i produkter og tjenester som selges videre (f.eks. ved salg av hurtigmat). Hvordan brukere av produktene innretter seg vil avhenge av bl.a. forskjeller i pris og kvalitet mellom engangsproduktene som forbys og alternative løsninger eller produkter. Mepex (2019a og 2019b) har innhentet informasjon om pris på engangsproduktene som forbys og alternative engangsprodukter, se Tabell 2. Totale maksimumskostnader i Tabell 2 er beregnet ved å multiplisere forskjellen i pris (inkl. mva.) mellom engangsproduktet i plast og alternativt engangsprodukt med antall omsatte enheter i 2018 (jf. Figur 1). Forbudet mot omsetning av engangsproduktene i plast anslås på bakgrunn av dette å medføre en merkostnad for brukerne på inntil 520 mill. kroner. Etter at merverdiavgiftsinntekter er trukket fra gir dette en samfunnsøkonomisk kostnad på 415 mill. kroner. Det er utskiftningen av bestikk, matbeholdere i EPS, sugerør og drikkebegre som innebærer en merkostnad i denne beregningen. For de øvrige produktene medfører skiftet ingen endring, eller reduserte kostnader.

Det er flere årsaker til at dette er å anse som et maksimumsanslag. Høyere pris og økt oppmerksomhet om forsøpling kan medføre lavere forbruk, eller innovasjon kan medføre nye materialer med lavere pris enn erstatningsproduktene i dag. Dette er omtalt i kapittel 3.6.

Tabell 2 Enhetspriser og beregnede årlige merkostnader ved overgang til andre engangsprodukter (Mepex 2019a, Mepex 2019b).

	Engangsprodukt plast	Engangsprodukt andre materialer	Merkostnader	Samfunnsøkonomiske kostnader
	Enhetspris i kroner inkl. mva.	Enhetspris i kroner inkl. mva.	I 1000 kroner inkl. mva.	I 1000 kroner ekskl. mva.
Bestikk	0,49	0,97	221 011	176 809
Bomullspinner	0,13	0,13	0	0
Matbeholder (EPS)	2,33	4,03	207 791	166 233
Sugerør	0,17	0,39	117 555	94 044
Rørepinner	0,17	0,15	-1 533	-1 227
Ballongpinner	1,40	1,40	0	0
Tallerkener	1,08	0,70	-26 030	-20 824
Drikkebeget inkl. lokk og korker (EPS)	0,93	0,99	318	254
Sum			519 112	415 289

I tillegg til endringer i pris, vil også endringer i kvalitet kunne påvirke forbrukernes nytte ved bruk av produktet. Engangsprodukter i plast kan ha egenskaper som det er vanskelig å erstatte fullt ut med andre produkter eller løsninger, men det har ikke vært mulig å tallfeste denne effekten.

Produsenter

Basert på Mepex (2019a) forventer vi ikke vesentlige konsekvenser for norske produsenter, da produktene som foreslås regulert i hovedsak produseres utenfor Norges grenser.

Forhandlere

Dersom noen forhandlere har spesialisert seg på import og/eller salg av engangsprodukter i plast, kan forbudet føre til økonomiske tap for disse aktørene. Mange vil imidlertid kunne erstatte salget av plastprodukter med andre produkter, og effekten for forhandlere er derfor noe usikker, men trolig ikke av betydelig størrelse.

Konsekvenser for avfallsbehandling og opprydding

Ifølge Mepex (2019a) vil det ved et skifte til engangsprodukter i andre materialer være et like stort antall produkter som konsumeres og ender opp som avfall etter innføring av forbud. I den grad plastproduktene erstattes med produkter av tyngre materialer kan det gi økte kostnader for avfallsbehandling (materialgjenvinning og energiutnyttelse), og økte kostnader for opprydding av avfall (bl.a. gateopprydding og strandrydding).

Administrative kostnader

Vi forventer ikke at det blir et betydelig behov for tilsyn og oppfølging av forskriften. Forskriftsforslaget inneholder ikke rapporteringskrav. De administrative kostnadene forbundet med å innføre og håndheve forskriftsforslaget antas derfor å bli lave.

Tidspunkt for innføring av forbud

Vi har legger til grunn at forbudet i Norge trer i kraftig samtidig som i EU i 2021. En tidligere norsk innføring vil gi ulike rammevilkår for norske aktører sammenliknet med aktører i andre europeiske land, noe som kan forsterkes av at Kommisjonens veiledning til direktivet ikke er ventet før juli 2020. Dersom regelverket innføres tidligere i Norge vil det sannsynligvis bety økte kostnader, men dette har vi ikke tallfestet. Konsekvenser av en raskere innføring i Norge enn i EU er nærmere omtalt i Mepex (2019c).

3.6 Usikkerhet

Det er i hovedsak to sentrale forutsetninger for analysen som det er stor usikkerhet forbundet med:

1. Omsetningen i 2021 vil være lik omsetningen i 2018 (nullalternativet).
2. Produktene som forbyes vil erstattes fullt ut med engangsprodukter i andre materialer.

Vi har ikke grunnlag til å tallfeste usikkerhetsmomentene, men de trekker i retning av at de samfunnsøkonomiske kostnadene av forskriftsforslaget i realiteten vil være en del lavere enn anslaget på 415 mill. kroner.

Vi ser at markedet for engangsprodukter allerede har endret seg. De store aktørene i dagligvaremarkedet har allerede kommet ganske langt i utfasingen av enkelte produkter (bl.a. bomullspinner og engangstallerkener). Dette innebærer at det vil være et lavere antall engangsprodukter i plast som må erstattes når forbudet trer i kraft sammenliknet med situasjonen i 2018. Samtidig går utfasingen saktere for de produktene der det koster mest å skifte til alternative engangsprodukter, det vil si engangsbestikk, sugerør og matbeholdere i EPS.

EUs forbud vil trolig føre til produktutvikling og økt produksjonskapasitet for alternative produkter, noe som kan gi rimeligere løsninger innen 2021. Videre er det usikkert hvordan brukerne vil reagere på forbudet. Høyere pris på enkelte alternative engangsprodukter og forskjeller i kvalitet, kan

imidlertid føre til at flere velger å redusere bruken av engangsprodukter og i stedet går over til ombruksprodukter. Denne effekten regner vi med at kan forsterkes av økt bevissthet om forsøpling generelt og plastforsøpling spesielt.

Det er et gjennomgående funn i rapporten fra Mepex (2019a) at et skifte fra engangsprodukter til ombruksprodukter vil bidra sterkt til å redusere avfallsmengdene og mengde forsøpling, i tillegg til andre positive miljøeffekter særlig knyttet til lavere utslipp i produksjonsfasen. Dette er basert på at levetiden for ombruksprodukter medfører at det er færre produkter som produseres og ender som avfall. Videre vil ombruksprodukter ha funksjoner, kostnader og bruksområder som gjør det mer sannsynlig at de ender opp i avfallssystemet når de avhendes, og ikke som forsøpling. Hvis ombruksprodukter velges framfor engangsprodukter, forventes det derfor å bidra til reduserte kostnader knyttet til avfallsbehandling og opprydning etter forsøpling.

Hvis man ser på kostnad per bruk er produkter som kan brukes flere ganger (ombruksprodukter) generelt rimeligere enn både engangsprodukter i plast og andre engangsprodukter. Ifølge Mepex (2019a) er dette også tilfelle når logistikk- og vaskekostnader tas med i beregningen, på tross av at disse kostnadene i noen tilfeller kan være betydelig. Men selv om prisen er lavere per bruk for ombruksprodukter, er det ikke gitt at brukerne foretrekker disse. Mange velger i dag å kjøpe engangsprodukter til tross for at ombruksprodukter er rimeligere hvis de brukes tilstrekkelig mange ganger. En mulig forklaring er at engangsprodukter har noen kvaliteter som er vanskelig å erstatte med ombruksprodukter.

3.7 Oppsummering av effekter av forskriftsforslaget

Forskriftsforslaget omfatter produkter som i stor grad finnes som forsøpling på europeiske strender, og som relativt enkelt kan erstattes med andre engangs- eller ombruksprodukter. Forbudet kan redusere bruken av engangsplast med 1,9 milliarder enheter eller 3 600 tonn årlig. Tall innhentet av konsulentfirmaet Mepex tilsier at plastforsøpling av engangsprodukter er ventet å reduseres med omlag 6 millioner enheter eller 8 tonn per år. Selv om det meste av engangsplasten havner i avfallsstrømmer og blir tatt hånd om på en god måte, vil dette kunne resultere i at færre dyr får i seg, eller skader seg på, engangsproduktene eller mikroplast fra slike produkter. Selv om det er stor kunnskapsmangel knyttet til opptak og skade av mikroplast i ulike organismer finnes det allerede eksempler på at dette skjer og pågående forskning vil frambringe mer kunnskap. Overgangen til alternative løsninger vil kunne føre til reduserte klimagassutslipp og andre positive miljøeffekter, men i hvilken grad vil avhenge av hvordan markedet innretter seg.

På den annen side viser underlaget fra Mepex at forbudet mot engangsproduktene kan medføre ikke ubetydelige merkostnader totalt sett for brukene av produktene, og da særlig for aktører i markedet for take away-mat og deres kunder. Den samfunnsøkonomiske kostnaden er anslått til maksimalt 415 millioner kroner per år eller opp mot 80 kroner i året per innbygger. Dette er å anse som maksimumsanslag, og vil trolig bli lavere bl.a. fordi utfasingen allerede har kommet langt for enkelte produkter og fordi rimeligere alternativer kan bli tilgjengelig på markedet innen 2021. Kostnadene vil også i stor grad avhenge av hvordan forbrukerne tilpasser seg forbudet. Dersom de velger å erstatte engangsproduktene i plast med ombruksprodukter de allerede har, kan kostnadene bli redusert. Folks adferd kan også endres av mye oppmerksomhet om forsøpling, og som følge av høyere pris på alternative engangsprodukter.

3.8 Fordelingsvirkninger og prinsipielle spørsmål

Forbudet kan ha noen fordelingseffekter mellom forhandlere. Dersom noen forhandlere har spesialisert seg på import og/eller salg av engangsprodukter i plast, kan forbudet føre til økonomiske tap for disse aktørene. Samtidig kan andre forhandlere profitte på økt etterspørsel etter alternative produkter.

Vi antar at tilbydere som bruker engangsproduktene i egne produkter og tjenester (f.eks. aktører i serveringsbransjen) vil lempe de økte kostnadene over på sluttbruker.

En del av merkostnaden for brukerne er merverdiavgift som er en ren omfordeling, da det gir tilsvarende økte inntekter til staten.

Forbudet vurderes å ikke reise noen prinsipielle spørsmål gitt at det iverksettes samtidig i Norge som i EU.

4 Vurdering av konsekvenser av forbud mot okso-nedbrytbar plast

Mepex har på oppdrag fra Miljødirektoratet gjort en enkel kartlegging av markedet for okso-nedbrytbar plast i Norge (Mepex 2019d). Total mengde okso-nedbrytbar plast på det norske markedet er estimert til 3 til 6 tonn per år. Slik plast har trolig i noen tilfeller mangelfull merking og det finnes heller ikke nasjonal importstatistikk for slike produkter. Den faktiske mengden okso-nedbrytbar plast som omsettes i Norge kan derfor være høyere. Bruksområdene for okso-nedbrytbar plast i Norge er først og fremst i hakestøtter til døde personer. Det omsettes omlag 2 tonn per år av disse i Norge og vi forventer at okso-nedbrytbar plast som brukes til hakestøtter vil ha andre spredningsveier til miljøet enn annen engangsplast. Hakestøttene er utviklet i Norge, og en norsk bedrift produserer omlag 400 000 stk. årlig, hvorav hoveddelen går til eksport, både til land innenfor og utenfor EU/EØS.

I tillegg brukes okso-nedbrytbar plast til plastbæreposer og avfallsposer og enkelte andre nisjepregede bruksområder. Etterspørselen etter produkter av okso-nedbrytbar plast i Norge er imidlertid svært liten ifølge Mepex. Dette skyldes trolig økt bevissthet i markedet om faren for spredning av mikroplast fra dette materialet.

Utfasing av okso-nedbrytbar plast vil gi positive effekter for materialgjenvinning, siden slik plast vil kunne gi redusert kvalitet på sekundær råvare om den følger med annen plast til materialgjenvinning. Vi legger til grunn at produktene som brukes i Norge både ender i regulære avfallsstrømmer og i miljøet, der de vil kunne brytes ned til mikroplast, som har negative effekter tilsvarende mikroplast fra "ordinær" plast. Forbudet vil derfor i noen grad kunne redusere utslipp av mikroplast, og de negative effektene av dette. EUs gjennomgang viser at okso-nedbrytbar plast totalt sett ikke har dokumenterte miljømessige fordeler sammenlignet med bruk av andre materialer.¹³

¹³ Fortalen punkt (15) i direktivet om plastprodukter.

Vi viser også til EU-Kommisjonens rapport fra januar 2018 om miljøkonsekvenser knyttet til okso-nedbrytbar plast, som de anså som et tilstrekkelig grunnlag for å starte en prosess for å regulere bruken av okso-nedbrytbar plast i EU.¹⁴

Det vil fortsatt være tillatt å omsette hakestøtter dersom de er laget av ordinær plast, men dette vil også kunne være en kilde til mikroplast. Vi antar derfor at plastfrie løsninger vil kunne bli valgt som erstatning for hakestøtter av okso-nedbrytbar plast, og at disse ikke innebærer vesentlig høyere kostnader. Basert på dette forventer vi ikke merkostnader av betydning ved å gjennomføre forbudet mot okso-nedbrytbar plast i Norge.

Vi ber særskilt om innspill til om det er andre produkter av okso-nedbrytbar plast i bruk i Norge, og om hakestøtter produsert av okso-nedbrytbar plast kan erstattes uten vesentlig høyere kostnader.

¹⁴ <https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/oxo-plastics.pdf>