

Konsekvensutredning gällande möjligheter till undantag kopplat till industriförpackad snabbmat/dryck som omfattas av 17-20 §§ förordningen 2021:996 om engångsprodukter

1.	Bakgrund.....	3
1.1.	Nya bestämmelser om att erbjuda flergångsförpackningar.....	3
1.2.	Regeringsuppdrag om vägledning.....	3
1.3.	Begrepp	4
1.4.	Vad omfattas av kraven i 17–18 §§?.....	5
1.5.	Vilka uppgifter baseras konsekvensutredningen på.....	6
1.6.	EUs förslag till förpackningsförordning.....	6
2.	Beskrivning av problemet och konsekvenser av att inte införa ett undantag	7
2.1.	Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå.....	7
2.2.	Befintligt undantag för den som säljer under 150 ”enheter” per försäljningsdag och år (22 §)	9
2.3.	Konsekvenser om inget undantag införs	9
2.4.	Slutsats.....	16
3.	Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg	16
4.	Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå samt bedömning av konsekvenser av alternativen.....	17
4.1.	Undanta delar av handeln.....	18
4.2.	Undanta färdigförpackad snabbmat.....	19
4.3.	Hantering i butik.....	22
4.4.	Undantag baserat på hållbarhet för snabbmaten/drycken och livsmedelssäkerhet	23
4.5.	Undantag baserat på produkt.....	24
5.	Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på	24
6.	Konsekvenser - uppgifter om vilka som berörs samt kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför	24
6.1.	Förpackningstillverkare.....	25
6.2.	Aktörer som serverar snabbmat.....	26
6.3.	Konsumenter	27
6.4.	Statliga myndigheter.....	27
6.5.	Kommunerna	27
7.	En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen	27

8. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.....	28
Bilaga 1 Intressentgrupp	29
Bilaga 2 Frågor skickade till intressentgruppen.....	30

1. Bakgrund

Avsnittet syftar till att rama in frågan och ge tillräcklig bakgrundsunderlag inför beskrivningen av konsekvenserna senare i konsekvensutredningen.

1.1. Nya bestämmelser om att erbjuda flergångsförpackningar

Den 3 november 2021 beslutade regeringen att införa krav på att den som tillhandahåller dryck eller snabbmat i engångsmugg eller engångsmatlåda ska erbjuda kunden möjlighet att få maten eller drycken serverad i återanvändbara muggar och matlådor, 17–18 §§ förordningen (2021:996) om engångsprodukter (engångsproduktförordningen). Kraven gäller inte den som serverar snabbmat i en engångsmugg eller engångsmatlåda som enbart består av papper eller kartong (se 21§) eller den som serverar dryck eller snabbmat i färre än 150 engångsmuggar och engångsmatlådor per dag som försäljningsstället är öppet (22§). Förordningen trädde i kraft 30 april 2022 medan kraven i 17–18 §§ träder i kraft 1 januari 2024.

Engångsproduktförordningen har Sverige infört som en del av implementeringen av direktiv (EU) 2019/904 av den 15 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet). Ovan nämnda krav i förordningen innebär inte att vissa matlådor och muggar ska förbjudas. Däremot syftar bestämmelserna till att minska deras förekomst och därmed även risken för nedskräpning.

Bestämmelserna i 17–18 §§ infördes i syfte att bidra till kravet i artikel 4 i Engångsplastdirektivet som anger att ”*Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av de plastprodukter för engångsbruk som förtecknas i del A i bilagan i överensstämmelse med de övergripande målen för unionens avfallspolitik, i synnerhet förebyggande av avfall, och därigenom på ett påtagligt sätt vända trenden av en ökande förbrukning.*” I bilaga A omfattas muggar och matlådor.

Detta krav är genomfört genom 24 § i Engångsproduktförordningen: *I fråga om muggar och matlådor som är engångsplastprodukter ska förbrukningen ha minskat med 50 procent från och med 2026 jämfört med förbrukningen 2022, hädanefter ”minskningsmålet”.*

1.2. Regeringsuppdrag om vägledning

Regeringen gav Naturvårdsverket och Livsmedelsverket i uppdrag (M2021/02087) att ta fram vägledning och riktlinjer för berörda aktörer¹. Inom uppdraget har vägledning och eventuella behov av undantag tagits fram. Syftet var bland annat att minimera risken att ersättningsmaterialen skulle bli sämre vid bytet från engångsmuggar och engångsmatlådor, både avseende livsmedelssäkerhet och miljönytta. Uppdragstexten lyder:

¹ Uppdragets Modena nummer NV-08693-21

Vägledningen ska omfatta:

1. Hygienkrav i linje med gällande lagstiftning för livsmedelssäkerhet vid hantering (inklusive rotation) av återanvändbara muggar och matlådor, särskilt för mat och dryck som äts eller dricks på annan plats än i restaurangens lokaler (take away).

2. När och hur medhavda återanvändbara muggar och matlådor bör användas.

3. Vilka återanvändbara muggar och matlådor som bör användas för att uppnå livsmedelssäkerhet och miljönytta.

I arbetet med att ta fram vägledning och riktlinjer ska Naturvårdsverket och Livsmedelsverket föra dialog med branschens aktörer och andra intressenter. Naturvårdsverket ska utifrån dessa dialoger, och inom ramen för sitt bemyndigande, identifiera behov av undantag från de krav som gäller för muggar och matlådor.

I samband med arbetet med ovan nämnda regeringsuppdrag har det framkommit att det finns behov av undantag från bestämmelserna i 17–18 §§. En utförligare beskrivning återfinns i avsnitt 2.1 Naturvårdsverket har i 23§ ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från dessa bestämmelser. Undantag får meddelas där det är oskäligt att kräva att den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska tillhandahålla ett återanvändbart alternativ.

Föreskrifter om undantag får emellertid inte meddelas i fråga om engångsmuggar eller engångsmatlådor om ett undantag kan antas medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att Sverige inte uppfyller målet² om minskad förbrukning (24§). Det är alltså viktigt att ett eventuellt undantag avgränsas så att det inte blir för brett och riskerar att Sverige inte når det uppsatta målet.

Regeringsuppdragets redovisning finns publicerad på Naturvårdsverkets hemsida.

1.3. Begrepp

I konsekvensutredningen använder vi begreppen nedan, det är inte begrepp som finns i lagstiftning.

Färdigförpackat: avses mat som vid försäljningstillfället redan är packad. Det kan vara snabbmat/dryck som:

- monterats på försäljningsstället vid en tidigare tidpunkt,
- monteras av samma aktör men i ett centralt tillagningskök eller motsvarande och distribueras ut till flera olika försäljningsställen,
- köps in färdigförpackad från en annan aktör.

² Målet som åsyftas är att förbrukningen av muggar och matlådor som är engångsplastprodukter ska ha minskat med 50 procent från och med 2026 jämfört med förbrukningen 2022 enligt 24 §.

Olika typer av aktörer som serverar snabbmat, färdigförpackad eller monterad på plast:

- Dagligvaruhandeln: matvarubutiker
- Detaljhandel med kaféserving: tex möbel – eller byggvaruhus som har servering i samma byggnad,
- Service-handel: Här inkluderar Naturvårdsverket kiosker, /bensinstationer, och butiker så som Pressbyrån, 7/11 etc.
- HORECA: **H**otell, **R**estaurang och **C**afé. Här inkluderas både stora aktörer så som till exempel hotell och restaurangkedjor samt små aktörer så som till exempel festivaler eller foodtrucks.

1.4. Vad omfattas av kraven i 17–18 §§?

Kraven på att erbjuda återanvändbara muggar och matlådor i 17–18 §§ i engångsproduktförordningen gäller den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda. Definitionen av vad som ska anses utgöra snabbmat och engångsmatlåda finns i 8 § i förordningen.

Snabbmat enligt förordningen är mat som:

1. Är avsedd att ätas direkt på försäljningsstället eller tas med för att kort efter försäljningen ätas på annan plats,
2. Är avsedd att ätas ur förpackningen, och
3. Är färdig att ätas utan ytterligare tillagning, uppvärmning eller annan beredning som utförs av konsumenten.

Samtliga punkter 1–3 måste vara uppfyllda för att maten ska anses utgöra snabbmat. Förklaringen innebär att både mat som säljs för avhämtning och mat som äts på en restaurang omfattas av uttrycket. För att omfattas av uttrycket ska maten vanligtvis ätas direkt ur förpackningen som den säljs i, till exempel omfattas hamburgare, sallad, sushi och färdiga smörgåsar som äts direkt ur förpackningen. Endast mat som är färdig att ätas utan ytterligare tillagning, uppvärmning eller annan beredning omfattas av förklaringen. Det innebär att mat som kräver att konsumenten tillför kokande vatten eller mat som säljs fryst för att värmas i mikrovågsugn inte omfattas. Inte heller omfattas torkad mat som kräver ytterligare beredning eller kall mat som behöver värmas. Både mat som säljs varm och mat som ska ätas kall omfattas av förklaringen. Även färska och bearbetade livsmedel omfattas. Till exempel omfattas frukter, grönsaker och ost som säljs i portionsförpackningar och är avsedda att ätas direkt ur förpackningen.³

Matlådor är enligt förordningen om engångsprodukter förpackningar, med eller utan lock, som är formgjutna eller förblir väsentligen oförändrade i formen efter att innehållet läggs till eller tas bort och som används till snabbmat. En engångsmatlåda är en matlåda som är en engångsprodukt. Definitionen av en engångsprodukt (se 6 § i förordningen) är att det är en produkt som inte utformats, konstruerats eller släppts ut på den svenska marknaden för att under sin livscykel användas flera gånger genom att återanvändas för samma ändamål som den utformades för eller sändas tillbaka till en producent för att återfyllas.

³ Miljödepartementets promemoria Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M 2020/02035, sid. 259

Muggar definieras i förordningen om engångsprodukter som glas, koppar eller muggar som är avsedda för dryck (kall eller varm) som vanligtvis dricks direkt ur kärlet. En mugg kan vara med eller utan lock. En engångsmugg är en mugg som är en engångsprodukt (se ovan definitionen av engångsprodukt).

Kraven i 17–18 §§ omfattar alltså snabbmat som serveras i en engångsmatlåda eller dryck som serveras i en engångsmugg.

Tillsynsmyndighet är kommunen och då både miljö- och livsmedelssäkerhetstillsynen.

1.5. Vilka uppgifter baseras konsekvensutredningen på

Uppgifterna i konsekvensutredningen kommer från tidigare studier och rapporter ofta gjorda som innovationsprojekt eller liknande. Även promemorian för införandet av engångsproduktlagstiftningen och utredningen om skatt på engångsprodukter har använts som underlag. Referenser till respektive rapport finns där de används i denna utredning.

I många fall finns det dock inte uppgifter kopplat till antal, försäljning, beteendemönster osv. Naturvårdsverket har därför också använt den intressentgrupp som finns knuten till regeringsuppdraget för att ställa frågor och inhämta kunskap och information om de frågor som denna konsekvensutredning berör. Intressentgruppen består av berörda branschorganisationer men också av företagsrepresentanter för aktörer som på olika sätt berörs av kravet. Deltagande organisationer finns listade i bilaga 1.

Ett antal frågor kring behov och möjliga undantag för färdigförpackad snabbmat och dryck har skickats ut till gruppen, dels i november 2022 samt i april 2023. Frågorna finns i Bilaga 2. Utöver detta har följdfrågor ställts till olika aktörer både via mejl och på möten.

Naturvårdsverket har fått in underlag från åtta aktörer som framförallt representerar dagligvaruhandeln och HORECA-sektorn.

I tillägg har vi via Livsmedelsföretagen och Sveriges Bagare och Konditorer fått in uppgifter. Livsmedelsföretagen skickade ut en enkät till 178 företag som är medlemmar i Livsmedelsföretagen och har färre än 50 anställda och har ett serveringstillstånd. Sveriges Bagare och Konditorer skickade ut enkäten till 250 företag som är medlemmar hos dem och har servering samt en omsättning under 50 miljoner kr. Slutligen har vi fått underlag från Visita samt hämtat underlag från SCB.

1.6. EUs förslag till förpackningsförordning

Det finns skäl att nämna att Europeiska kommissionen för närvarande arbetar med att ta fram ett förslag till en ny förpackningsförordning. Kommissionen har presenterat ett förslag till en sådan ny förpackningsförordning, från den 11 november 2022 (se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förpackningar och förpackningsavfall, om ändring av förordning (EU) 2019/1020 och direktiv (EU) 2019/904 och om upphävande av direktiv 94/62/EG) Om förslaget blir verklighet kan det komma att påverka den svenska

lagstiftningen i stort och därmed Naturvårdsverkets föreslagna föreskrifter. Vilka följderna kan komma att bli är dock för tidigt att uttala sig om, särskilt då något slutligt förslag ännu inte har presenterats. Eftersom Naturvårdsverkets föreskrifter om undantag behöver träda ikraft den 1 januari 2024 har det inte funnits någon möjlighet att först vänta ut EU:s reglering på området. Naturvårdsverket bevakar emellertid utvecklingen noga för att se om och i så fall hur en ny EU-förordning på området skulle kunna påverka de föreslagna föreskrifterna.

2. Beskrivning av problemet och konsekvenser av att inte införa ett undantag

Kapitlet syftar till att beskriva problemet samt syftet med ett undantag. Nollalternativet för konsekvensutredningen är att bestämmelserna i 17-22 §§ införs i sin helhet och kapitlet avser också att redogöra för vilka konsekvenserna blir om ett undantag inte införs.

2.1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Problemet med nuvarande bestämmelser i 17–18 §§ är de konsekvenser som uppstår när snabbmat i engångsmatlådor eller dryck i engångsmuggar levereras färdigförpackade till den aktör som ska tillhandahålla dessa. I dessa fall ska aktören kunna erbjuda en återanvändbar mugg eller matlåda enligt bestämmelserna, vilket skulle innebära att snabbmaten skulle behöva ompaketeras. I sådana situationer kan kraven i 17–18 §§ bli oskäliga, detta utvecklas närmare nedan. Naturvårdsverket får enligt 22 § i engångsproduktförordningen meddela föreskrifter om undantag från kraven i 17–18 §§ i de fall där det är oskäligt att ställa krav på att den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska tillhandahålla ett återanvändbart alternativ. Ett undantag får dock inte meddelas om det kan antas medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att minskningsmålet i 24 § inte nås.

Under regeringsuppdragets gång har frågan om behov av undantag för färdigförpackad snabbmat/dryck diskuterats med regeringsuppdragets intressentgrupp. Färdigförpackad snabbmat kan vara både snabbmat/dryck som är mer industriellt producerad eller snabbmat/dryck som monteras ”för hand” till exempel i ett centralt tillagningskök och distribueras färdigförpackad i engångsmugg eller engångsmatlåda till olika försäljningsställen.

Skillnaden mellan färdigförpackat jämfört med snabbmat/dryck som packas på plats är att vid packning på plats kan aktören välja att från början packa i en återanvändbar mugg eller matlåda. Allra enklast är det vid tillfällen då maten/drycken tillreds efter beställning av kund. I de fallen innebär det inte någon ökad arbetsbelastning för den som tillhandahåller snabbmaten /drycken och det är även rimligt att anta att den aktören har rätt riskklassning⁴ utifrån den livsmedelshantering som bedrivs, alltså att man har lokalanpassningar och kunskap för att hantera livsmedel på detta sätt. Det som aktören behöver

⁴ Med risk avses risken att livsmedel kontamineras och blir olämpliga för förtäring. Alla livsmedelsföretag kontrolleras av en kontrollmyndighet. Hur mycket kontroll ett företag får beror på hur stor risk dess verksamhet kan utgöra. Risken beräknas med hjälp av en så kallad riskklassningsmodell.

förbereda sig på och göra är att köpa in återanvändbara matlådor och muggar medan inköp av engångsmatlådor och muggar kan förväntas minska. Är snabbmaten/drycken i stället färdigförpackad behöver den berörda aktören kunna packa om snabbmaten /drycken i en återanvändbar matlåda/mugg samt, eventuellt, ha beredskap för att ta om hand den förbrukade engångsmatlådan/muggen. Konsekvenserna om inget undantag införs redogörs för i avsnitt 2.3.

Regeringen har i den utredning som föregick nu aktuella bestämmelser i förordningen (2021:996) om engångsprodukter konstaterat att det kan finnas situationer då undantag från kraven i 17–18 §§ kan komma att behövas och tar bl.a. upp situationer som berör just färdigförpackad snabbmat/dryck. Enligt promemorian⁵ kan det vara ”oskäligt att snabbmat som industriellt förpackats i enportionsförpackningar omfattas av kraven om det inte är möjligt att bibehålla livsmedels säkerheten vid en övergång till återanvändbara alternativ. Det gäller främst snabbmat som vanligtvis säljs i en dagligvaruhandel och inte på en restaurang och som är svår att servera i återanvändbara förpackningar, t.ex. yoghurt eller fruktpuréer i enportionsförpackningar. Föreskrifter om undantag kan även meddelas om engångsmatlådan eller engångsmuggen behövs för att på ett inte obetydligt sätt förlänga hållbarheten hos livsmedel. Det kan gälla snabbmat som inte tillverkas för att säljas samma dag och som ska ha en längre hållbarhet än vad som vanligtvis är fallet för snabbmat. Det gäller t.ex. mjölkbaserade efterrätter, gröt eller yoghurt. Undantagen kan gälla för en viss typ av mugg eller matlåda eller för ett visst användningsområde.”

De huvudsakliga anledningarna till att ett undantag för färdigförpackad snabbmat/dryck bör införas är:

- För att den som tillhandahåller den färdigförpackade drycken i engångsmuggen eller snabbmaten i engångsmatlådan ska kunna erbjuda en möjlighet till ett återanvändbart alternativ krävs det i fallet färdigförpackat en ompackning av livsmedlet, vilket leder till ändrade hygienkrav för aktören i fråga. Det i sin tur medför ökade kostnader för dessa aktörer då man kan behöva anpassa lokal etc. (se vidare under kap 2.3). Eftersom det är frivilligt för kunden att välja en återanvändbar mugg/matlåda kan det också hända att den som tillhandahåller maten eller drycken gör dessa anpassningar utan att de kommer till nytta.
- Om snabbmaten/drycken säljs färdigförpackad i en engångsmugg /matlåda bidrar inte en ompackning av snabbmaten/drycken till en återanvändbar mugg eller matlåda till att minskningsmålet i 24§ nås eftersom det redan finns en förbrukad matlåda eller mugg. Det blir alltså ingen resursvinst. Det är viktigt att notera att aktörerna har möjlighet att ställa krav på leverantörer att den färdigförpackade snabbmaten/drycken ska tillverkas i återanvändbara matlådor/muggar från början.

Som nämnts ovan får inte undantag meddelas om det kan medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att minskningsmålet i 24 § inte nås.

⁵ Sid 267 Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035 (hädanefter *Promemorian*) <https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

2.2. *Befintligt undantag för den som säljer under 150 "enheter" per försäljningsdag och år (22 §)*

Kraven i 17–20 §§ gäller inte den som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck eller snabbmat i färre än 150 engångsmuggar och engångsmatlådor, i genomsnitt, per dag som försäljningsstället är öppet. Det finns inte uppgifter kring hur många av de berörda aktörerna som kommer att omfattas av detta undantag. Enligt *promemorian*⁶, då förslaget till undantagsgräns låg på 100 sålda enheter per dag, beräknades att en sådan restaurang har en omsättning på drygt 8 miljoner kronor vilket innebär ca tre till fyra anställda.

Då antalet sålda enheter beräknas per försäljningsställe varierar detta också för aktörer med flera försäljningsställen.

Svaren från intressentgruppen på frågan kring hur många enheter de säljer per dag som försäljningsstället har öppet varierar men indikerar att det är en stor spridning där det i vissa fall endast är ett fåtal försäljningsställen inom en kedja som säljer mer än 150 enheter, till att det endast är ett fåtal som skulle omfattas av undantaget i 22§ medan det slutligen för andra kedjor inte är något försäljningsställe som säljer färre än 150 enheter per försäljningsdag och år.

2.3. *Konsekvenser om inget undantag införs*

Regeringen har i avsnitt 24.4 i *promemorian* om engångsplast⁷ utrett konsekvenserna av bland annat bestämmelserna i 17–18 §§. Om inget undantag införs är konsekvenserna i linje med *promemorian*s bedömning som kortfattat sammanfattas nedan. Utöver *promemorian*s bedömning har Naturvårdsverket i dialog med Livsmedelsverket och intressentgruppen identifierat ytterligare konsekvenser om inget undantag för färdigförpackat införs.

Det finns idag endast delvis täckande data över "nollåret" (2022) för minskningsmålet. Offentlig statistik tas fram under 2023 och kommer vara baserat på uppgifter inrapporterade av aktörerna som sätter muggar/matlådor på marknaden. De uppgifter som finns i tidigare undersökningar gäller främst muggar och matlådor som fylls vid försäljningsstället och är därmed inte relevant underlag för muggar och matlådor som kommer färdigförpackade med snabbmat.

Miljökonsekvenser

Bestämmelserna i 17–18 §§ innebär att de aktörer som saluför färdigförpackad snabbmat/dryck behöver erbjuda kunderna en möjlighet att packa om livsmedlet till en återanvändbar matlåda, antingen genom att butiken packar om eller genom att kunden packar om. Detta förutsatt att snabbmaten/drycken inte säljs i

⁶ sid 115 Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

⁷ Sid 225 Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

en återanvändbar förpackning redan från början⁸. En ompackning av livsmedlet leder inte till en resursminskning eftersom engångslådan/muggen redan är använd. Av samma anledning påverkar det inte minskningsmålet positivt eftersom det redan är en engångslåda/mugg som är förbrukad. De engångslådor som redan är förbrukade ska sorteras ut och tas omhand enligt de regler som finns i Förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar och avfallsförordningen (2020:614).

Den färdigförpackade snabbmaten/drycken har (ibland) en längre hållbarhet än snabbmat som lagas/monteras vid eller nära inpå försäljningstillfället. Ompackning av färdigförpackad snabbmat kan medföra att hållbarhetstiden på produkten förkortas, vilket i sig innebär en risk för ökat matsvinn och minskad miljönytta. Kravet i 17–18 §§ omfattar dock endast snabbmat/dryck som är avsedda att konsumeras direkt och denna nackdel är därför inte att väga som för tung.

En eventuell ombyggnation av butiker innebär en miljöbelastning i form av resurser och material för ombyggnationen. Det är dock rimligt att anta att vissa ombyggnationer sker även i ett referensalternativ och hela den miljöbelastningen kan därför inte tillskrivas bestämmelserna i 17–18 §§.

Ekonomiska konsekvenser

Promemorian listade att följande aktörer skulle påverkas av bestämmelsen om att erbjuda flergångs alternativ:

- producenter (exklusive. fyllare)
- fyllare av engångsmuggar och engångsmatlådor (restauranger, caféer, dagligvaruhandeln, m.fl.)
- konsumenter
- nationella myndigheter
- kommuner

*Promemorian*¹⁷ anger att det år 2019 fanns 25 635 restauranger vilket inkluderar restauranger för snabbmat och caféer. Alla 25 635 aktörer serverar dock inte färdigförpackad snabbmat och påverkas inte av bestämmelserna i 17–18 §§. Av dessa anges 23 000 har färre än tio anställda och därmed faller inom kategorin mindre företag. Hur stor andel av dessa som faller inom det befintliga undantaget har inte kunnat uppskattas eftersom det saknas data på den detaljeringsnivån.

Naturvårdsverket ser även att utöver restauranger, caféer och dagligvaruhandeln kommer även kiosker, bensinstationer, pressbyråer, foodtrucks etc att påverkas av bestämmelserna i 17–18 §§, samt detaljhandelsbolag som har en servering tillsammans med tex bygg eller möbelförsäljningen. Det rör sig alltså om aktörer från större, så som Axfood, ICA, COOP, Biltema, IKEA osv till riktigt små enmansföretag.

⁸ Detta är en utveckling som skulle kunna ske på sikt även om det inte är så kravet ser ut idag. Eftersom aktörerna som har kravet på sig att erbjuda en möjlighet att få snabbmaten serverad i en återanvändbar matlåda ska kunna göra det kan ju dessa i sin tur ställa krav på sina leverantörer av färdigförpackat. Industrin producerar mat för att möta en efterfrågan på en marknad, om efterfrågan ändras kan industrin välja att följa med.

Naturvårdsverket har i arbetet med denna konsekvensutredning begärt ut underlag från SCB på antal och fördelning av aktörer inom dagligvaruhandeln och HORECA sektorn. Underlaget säger inget om hur många aktörer som säljer snabbmat eller som säljer färdigförpackad snabbmat. Av de 44 314 aktörer som återfinns inom dessa två kategorier har 69 % färre än 4 anställda, 29 % har mellan 5–49 anställda medan 2 % har mer än 50 anställda varav en mycket liten andel återfinns för bolag med mer än 200 anställda.

Visita, vars medlemmar finns inom segmenten: restauranger, hotell, campingplatser, nöjesparker, vandrarhem, spa-anläggningar, turistbyråer och skidanläggningar, uppger att 64 % av deras medlemmar har mellan 0-9 anställda, 31 % har 10-49 anställda medan resterande 5 % består av företag med mer än 50 anställda.

Det finns inga officiella data över hur mycket av den mat och dryck som omfattas av kraven i 17–18 §§ som säljs färdigförpackat bland ovanstående aktörer. De uppgifter vi har fått från intressentgruppen gör tydligen att färdigförpackad snabbmat/dryck förekommer hos alla typer av aktörer som omfattas av lagstiftningen, dock i olika stor utsträckning och av olika varianter. Det kan vara alltifrån den mindre handlaren eller bensinstationen som säljer enstaka färdigförpackade sallader, till den stora handlaren eller cafékedjan som har ett stort utbud av olika färdigförpackade rätter och drycker. Det kan det finnas mycket små företag som beroende på säsong kan sälja över 150 enheter per dag man har öppet. Eftersom det befintliga undantagen gäller ett genomsnitt över året vägs försäljningstoppar under högsäsong troligen upp av lägre försäljning under lågsäsong. Exakt hur detta ser ut finns det inget övergripande underlag på.

Av de 59 aktörer (färre än 50 anställda, har servering, < 50 msek i omsättning/år) som svarade på enkäten från Livsmedelsföretagen och SBK (se avsnitt 1.5) angav 97 % att som säljer färre än 150 enheter och därmed faller inom det befintliga undantaget. Av de som svarade att de säljer färdigförpackat återfanns aktörer spritt över ett brett segment med allt från aktörer som säljer färre än 100 enheter årligen till upp till spannet 10 000 – 40 000 enheter årligen. Färdigförpackad snabbmat återfinns därmed i allt från mindre verksamheter till större, utifrån detta enkätunderlag. Livsmedelsföretagen är livsmedelsproducerande företag, de kan ha ett mindre café eller motsvarande och det kan vara en förklaring till att många har få anställda.

Vad gäller foodtrucks lyfter *promemorian* fram att konsekvenserna bedöms som störst för dessa eftersom utrymmesbegränsningar gör det svårare att erbjuda återanvändbara muggar och matlådor. För att minimera dessa konsekvenser anger *promemorian* att det finns möjlighet för foodtrucks och liknande verksamheter att i så stor utsträckning som möjligt istället använda:

- 1) flexibla omslag i stället för matlådor,
- 2) dryckesflaskor i stället för muggar eller
- 3) plastfria alternativ för muggar och matlådor för snabbmat inkl. lock⁹

⁹ Vilket är omsatt i lagstiftningen i form av undantag för matlådor/muggar tillverkade i papper som inte har kemiskt modifierats så att nedbrytbarheten fördröjs.

Dessa aktörer kan även välja att ansluta sig till en tjänst som erbjuder återanvändbara matlådor/muggar på återanvändbara matlådor och/eller muggar och därmed inte behöva diska själva.

Pizzerior som idag i stort sett endast använder papperskartong för avhämtning av pizzor påverkas tex inte av bestämmelserna, inte heller hamburgerrestauranger som använder flexibla omslag eller pommefrites hållare som består helt i papp. Promemorian anger att dryck i mugg skulle kunna ersättas av dryck i flaska som ingår i retursystem och därmed undvika de största konsekvenserna.

Inom segmenten producenter, restauranger, caféer, dagligvaruhandeln m.fl. finns aktörer som idag inte omfattas i lika stor omfattning av livsmedelsrelaterade krav då riskerna bedöms lägre med hantering av oförpackade livsmedel. Det är EU-förordning 852/2004 som styr detta. Förordningen har krav på att aktören har ett system för HACCP¹⁰ som styr riskerna i verksamheten. Kraven på aktören ökar i och med att riskerna bedöms större med oförpackade livsmedel. Dessa aktörer omfattas dock av engångsproduktförordningen och därmed av det kommande kravet att erbjuda återanvändbara muggar eller matlådor.

De ekonomiska konsekvenserna av bestämmelserna i 17–18 §§ uppskattas bli följande, uppdelat på administrativa kostnader och annan kostnad:

Administrativ kostnad

- **Information:** Förutsatt att ansvaret att informera kring livsmedlets innehåll enligt kraven i EU 1169/2011 (även kallad informationsförordningen), kap IV art 18¹¹, kommer falla på aktörerna kommer detta medföra en kostnad för aktörerna. Ett möjligt annat scenario är att ompackningen sker av kunden själv. I så fall har inte butiken samma ansvar.

Annan kostnad

- **Hygienkrav:** Större krav på att säkerställa att hygienkrav uppfylls. Detta kan innebära till exempel en kostnad för att anpassa lokalen (till exempel utrymmen för rena muggar/lådorna och ytor för en säker ompackning). Den kostnaden kommer bero på bland annat storlek och utformning på butiken, fastigheten som sådan etc. Naturvårdsverket har inte haft

¹⁰ Hazard Analysis and Critical Control Points (system för riskbaserad livsmedelssäkerhet, dvs faroanalys med kritiska stympunkter) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02004R0852-20210324&qid=1630908224198&from=SV>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R1169-20180101&qid=1565953644738&from=SV>

möjlighet att beräkna denna kostnad men bedömer att den kommer vara varierande och bero på aktörens lokala förutsättningar.

- Riskklassning och tillsyn: En förändring i riskklassning¹² innebär en ökad tillsynskostnad. Livsmedelsverket har en riskklassningsmodell som styr hur mycket kontroll en verksamhet får. Det i sin tur hänger ihop med vilken risk dess verksamhet kan utgöra. En ny modell är under införande som börjar gälla först nästa år och det går därför inte att göra en bedömning av hur mycket avgiften kommer öka jämfört med dagens nivåer. Taxorna skiljer sig också mellan olika kommuner.
- Utrymmen och förvaring: En möjlighet eller större krav på möjlighet att kunna förvara returnerade smutsiga *återanvändbara muggar/lådor* behöver eventuellt finnas. Eventuellt kan det också behövas investeringar utrustning så som disk och torkmaskiner.
 - Detta beror på hur själva systemet för återanvändning av lådor/muggar kommer se ut. Att upplåta utrymme för förvaring innebär en extra kostnad för aktören, som inte har varit möjlig att beräkna.
 - Utrymmen för att ta hand om de smutsiga *engångs-förpackningarna* behövs (efter ompackning). Aktörerna bedöms dock redan i dagsläget behöva ha utrymmen för avfallshantering. Vår bedömning är att detta inte kommer handla om så stora mängder att dessa utrymmen speciellt behöver anpassas. Kostnaderna för detta kan därför anses vara oförändrad även om det föreligger risk att kostnaden kan bli hög för mindre aktörer så som kiosker, foodtrucks och liknande.
- Ompackning: Tidsåtgång för ompackning hos den som säljer produkterna. Denna kostnad skulle minska om man överlåter ompackningen till kunderna själva. Naturvårdsverket uppskattar att en ompackning tar några minuter.
- Ny kunskap: Bestämmelserna i 17–18 §§ kan innebära att personal behöver ny kunskap vilket kräver viss utbildning. Om en produkt packas om måste personalen ha kunskap om hur märkningen på livsmedlet blir korrekt efter ompackningen, vad det nya bäst före-datumet blir i en ompackad produkt, personal-hygien, ombyte vid ompackningsstationer, hur personalen säkerställer att allergener inte kontaminerar mellan matlådor (livsmedel som innehåller gluten, ägg, fisk m.m.), kunskap om livsmedlets ursprung etc. Kraven på kunskap kommer att variera beroende på hur systemet utformas och vilken hantering som därmed kan förväntas i butik. Hur omfattande en sådan ytterligare utbildning förväntas bli har inte gått att uppskatta men förväntas variera mellan aktörerna.

För aktörer som redan idag har någon form av hantering av oförpackade livsmedel skulle omställningen bli mindre.

¹² Med risk avses risken att livsmedel kontamineras och blir olämpliga för förtäring. Alla livsmedelsföretag kontrolleras av en kontrollmyndighet. Hur mycket kontroll ett företag får beror på hur stor risk dess verksamhet kan utgöra. Risken beräknas med hjälp av en så kallad riskklassningmodell.

För de aktörer som har packning i tillagningskök finns möjligheten att packa snabbmaten i två varianter: en viss mängd i engångslådor och en viss mängd i återanvändbara lådor. Att packa i en återanvändbara matlådor/muggar i ett tillagningskök uppges komplicera produktionsprocessen då packningen måste ske på två olika sätt vilket innebär mer tid och ökade kostnader. Aktörer uppger en tveksamhet till att genom att lägga färdigpackad snabbmat i återanvändbara matlådor redan vid packning tvingar konsumenten till att få sin produkt i en återanvändbar matlåda. Det föreligger en risk att, beroende på vilken lösning aktörerna väljer, utpriset blir högre för konsumenten än vid en engångslösning.

Redan idag har aktörerna befintliga kostnader inkl. kostnader för avfallshantering. Användningen av engångsmatlådor innebär även en kostnad för samhället i stort på grund av nedskräpning vilket i sin tur genererar behov av städning och sophantering i stadsmiljö.

Kostnaderna för att växla över till återanvändbara matlådor, för en del av sin försäljning¹³ kommer att bero på vilken lösning man väljer. Antingen köper man in sina egna återanvändbara matlådor och muggar eller så anlitar man en tredje part för detta. En aktör uppger att en återanvändbar matlåda kostar mellan 25–40 kr beroende på storlek och modell och en sådan låda kan rotera upp till 2000 gånger vilket ger att kostnaden per användning blir mycket låg (inköpskostnaden fördelas ju då på ett större antal användningar).

En aktör uppger att generellt uppskattad kostnad idag för engångsförpackningen (låda, lock, etikett) av butikspackad snabbmat och takeaway är ca 3,5 kr/portion medan kostnaden för hantering av flergångsmatlådor/muggar i dagsläget är svår att uppskatta eftersom fler parametrar behöver vägas in så som personalkostnad, disk/hämtning/rotationssystemkostnad, inköpskostnad m.m. men aktören uppfattar att den kommer vara väsentligt högre.

Ytterligare en aktör uppger att ett antal moment behöver adderas till hanteringen, om man väljer en lösning med central diskning, så som insamling, logistik, diskning och någon typ av försäkrans att det återanvändbara matlådorna är rena nog för att kunna rotera vidare. Aktören uppskattar att detta kommer fördyra produkten med ca 30% mot slutkonsument. Om de enskilda försäljningsställena istället ska ha egna diskmöjligheter på plats behövs fettavskiljare osv, vilket också innebär ökade kostnader.

En tredje aktör anger att flergångsalternativen kommer att kosta runt 10 kr med disk och logistik, mot kostnader för engångsalternativ som uppges vara 1,50. Det framgår dock inte tydligt om de 10 kronorna är för inköpet första gången eller vid varje användningscykel varför siffrorna är svåra att jämföra.

En annan aktör uppger att kostnaderna idag för engångsförpackningar ligger på ett spann mellan 0,4 – 1,5 kronor/styck och beroende på lösningsalternativ (köper in en tjänst eller bygger upp ett eget system) kommer kostnaden för ett återanvändbart alternativ ligga i spannet 1,5 – 9 kronor.

¹³ Aktörerna måste bara erbjuda återanvändbara alternativ, man måste inte ställa om hela sin försäljning.

Flera av aktörerna uppger att dom uppskattar att det är en låg andel konsumenter som kommer välja en flergångslösning, uppskattningarna ligger på mellan 2 - 10 %, att behöva genomföra investeringar i ombyggnation och disk för en så liten andel av försäljningen uppfattas i flera fall som oskäligen.

Som ett enklare räkneexempel kan vi anta följande, i ett lågt och högt scenario:

	lågt	högt
Kostnad per återanvändbarförpackning (arbetskostnad, rotationshantering ink disk etc) (kr)	5	15
Andel kunder som väljer återanvändbart alternativ	10%	20%
Kostnad för engångsförpackning (kr)	0,5	2

Vi antar att aktörerna befinner sig i någon av följande tre storlekskategorier:

Liten aktör (150 - 200 portioner dagligen)
Mellan aktör (200–300 portioner dagligen)
Större aktör (> 300 portioner dagligen)

I detta räkneexempel skulle kostnaderna fördela sig enligt tabellen nedan. Viktigt att lyfta fram att eventuella ombyggnationer (inklusive kostnader för bygglovsprocessen), tillbyggnad av diskning etc. inte är inkluderat i detta räkneexempel.

Kostnad av återanvändbar matlåda, under ett år (kr)		
	lågt	högt
Liten aktör (150 - 200 portioner dagligen)	27 375	219 000
Mellan aktör (200–300 portioner dagligen)	219 000	328 500
Större aktör (> 300 portioner dagligen)	328 500	

Undviken kostnad av besparade engångsförpackningar, under ett år (kr)		
Liten aktör (150 - 200 portioner dagligen)	2 738	29 200
Mellan aktör (200–300 portioner dagligen)	29 200	43 800
Större (> 300 portioner dagligen)	43 800	

Merkostnad av att erbjuda återanvändbara matlådor och muggar, under ett år (kr)		
Liten aktör (150 - 200 portioner dagligen)	24 638	189 800
Mellan aktör (200–300 portioner dagligen)	189 800	284 700
Större (> 300 portioner dagligen)	284 700	

Räkneexemplet ska endast ses som ett exempel och har inte fullt ut tagit hänsyn till rotationerna av en återanvändbar matlåda eftersom underlaget varit bristfälligt.

Konsekvenser för myndigheter

Om ett undantag inte införs uppskattar Livsmedelsverket att det för dem skulle innebära:

- Förändringar i tillsyn kring livsmedelshygien
- Ökat behov av snabb vägledning för aktörer generellt
- Bemöta frågor från media/bransch,
- Vägledning till kontrollmyndigheter som är kopplat till hygienfrågor och tillsyn.

Att vägleda om Engångsproduktförordningen ingår i Naturvårdsverkets uppdrag.

2.4. Slutsats

Baserat på ovanstående och på dialoger med intressentgruppen bedömer Naturvårdsverket att det är nödvändigt att införa ett undantag för att mildra konsekvenserna för de aktörer som endast saluför färdigförpackad snabbmat eller dryck.

Bedömningen är att undantaget skulle behöva vara tidsbegränsat eftersom det ger en möjlighet att upphäva undantaget om det får allt för stora konsekvenser i form av att minskningsmålet inte nås. Ett tidsbegränsat undantag gör också att incitamenten inte helt tas bort för aktörerna att till exempel utveckla system för återanvändbara matlådor/muggar eller efterfråga återanvändbara alternativ redan vid packning. Ett tidsbegränsat undantag är också motiverat utifrån erfarenheter inom andra områden där Naturvårdsverket kan se att undantag har en tendens att bli kvar och vara svåra att ta bort i efterhand. Ytterligare en faktor som talar för en tidsbegränsning är den kommande EU-lagstiftningen för förpackningar och förpackningsavfall. Förslaget innehåller en del punkter som skulle få påverkan på detta område och förhandlas nu.

Ett undantag skulle ge något längre tid för omställning för de aktörer som idag inte enkelt kan erbjuda återanvändbara muggar eller matlådor. Detta i sig är dock ingen anledning till undantag. Det är dock viktigt att komma ihåg att lagstiftningen som sådan är tänkt att driva en omställning och att ett undantag inte får äventyra möjligheterna att nå minskningsmålet enligt 24§.

3. Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter om undantag från krav på att erbjuda en återanvändbar matlåda eller mugg

Naturvårdsverket har i 3 § i sitt förslag till föreskrift angett följande undantag från de krav som finns i 17-18 §§ i engångsproduktförordningen.

Kraven i 17 och 18 §§ i förordningen (2021:996) om engångsprodukter gäller inte i de fall snabbmaten eller drycken har fyllts i en engångsmatlåda eller en engångsmugg av en aktör i distributionskedjan som är oberoende av den aktör som slutligt tillhandahåller snabbmaten eller drycken

Undantaget innebär att exempelvis i de situationer då snabbmat eller dryck fylls i en engångsmatlåda eller engångsmugg av ett företag som sedan levererar detta till ett annat företag som slutligt tillhandahåller mat eller dryck till kunden, så

träffas inte den som slutligt tillhandahåller den maten eller drycken av kraven i 17-18 §§. Företaget som fyller maten eller drycken i engångsmatlådan eller engångsmuggen får anses oberoende av den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken (det andra företaget).

Skulle emellertid matlådan eller muggen fyllas i en engångsmatlåda eller engångsmugg av en aktör som exempelvis ingår i samma företag som den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken till kunden så träffas denne aktör av kraven i 17-18 §§ och omfattas inte av undantaget i föreskrifterna. Den som fyller maten eller drycken respektive den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken kan då inte ses som oberoende av varandra.

Syftet med att begränsa undantaget på avsett vis är dels att se till att undantaget inte riskerar att få den effekten att färdigförpackad mat eller dryck i större utsträckning än tidigare används för att på så vis undgå kraven i 17-18 §§. Detta skulle innebära en ökad miljöbelastning och också kunna medföra risker för betydande nedskräpning. Det skulle också kunna medföra att målet i 24 § inte nås, vilket i sin tur innebär att Naturvårdsverket inte får meddela några föreskrifter om undantag (se bemyndigandets begränsning i 23 § andra stycket). Den som slutligt tillhandahåller maten /drycken får antas ha en större möjlighet att påverka hur maten och drycken paketeras när bägge aktörerna (både den som fyller maten eller drycken i lådor eller mugg och den som tillhandahåller den till kunden) exempelvis ingår i samma företag. I de fallen bör det i vart fall finnas bättre förutsättningar för den som slutligt tillhandahåller maten eller drycken att komma överens med den som fyller engångsmatlådan eller engångsmuggen att en återanvändbar matlåda eller mugg ska användas.

Naturvårdsverket har vid framtagandet av det aktuella undantaget hämtat inspiration från hur Tyskland har utformat sin bestämmelse, se avsnitt 4.2.2.

Föreskrifterna om undantag är tidsbegränsade och kommer att gälla fram till den 1 januari 2027. Syftet med att tidsbegränsa föreskrifterna är främst att Naturvårdsverket ges möjlighet att utvärdera konsekvenserna av dessa, främst för att kunna säkerställa att de inte medför ytterligare nedskräpning eller att målet enligt 24 § riskerar att påverkas (se även kopplingen till bemyndigandets begränsning i 23 § andra stycket).

4. Beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå samt bedömning av konsekvenser av alternativen

I dialog med Livsmedelsverket och aktörerna ser Naturvårdsverket ett antal alternativ till hur ett undantag för färdigförpackad snabbmat skulle kunna utformas. I korthet är det följande förslag:

- Undanta delar av handeln baserat på typ av försäljning
- Undanta färdigförpackat (två alternativ)
- Undantag baserat på hantering i butik
- Undantag baserat på hållbarhet för livsmedlet och livsmedelssäkerhet
- Undantag baserat på produkt

För varje förslag till undantag görs en bedömning kring vilka konsekvenser det tänkta undantaget skulle kunna få uppdelat på:

- Miljökonsekvenser – inriktat på bedömning av måluppfyllelse
- Ekonomiska konsekvenser för aktörer som omfattas av lagstiftningen
- Ekonomiska konsekvenser för myndigheter

Inga bedömningar kring sociala konsekvenser görs.

Vad gäller miljökonsekvenserna av ett undantag hade det varit önskvärt att bedöma miljökonsekvenserna utifrån hur stora de olika alternativa undantagen skulle vara dvs hur många aktörer som skulle falla under respektive variant på undantag samt hur sannolikt det skulle vara att konsumenten drar nytta av möjligheten att packa om. Detta har dock, trots dialog med branschen, inte varit möjligt att uppskatta på den detaljnivån för respektive alternativ.

Utöver nedan alternativ har Naturvårdsverket även övervägt möjligheten att, istället för att ta fram föreskrifter utifrån vårt bemyndigande, hemställa hos regeringen om en förordningsändring som skulle innebära en ändring i nivån på befintligt undantag i 22 § (150 enheter). Att endast ändra på nivån av undantag i 22 § skulle inte åtgärda det identifierade problemet eftersom det inte är aktörens storlek som är problemet.

Engångsproduktförordningen har inga bestämmelser som skulle göra det möjligt att hos Naturvårdsverket ansöka om dispens från att träffas av kraven i 17-18 §§.

4.1. Undanta delar av handeln

Ett sätt att göra undantaget skulle kunna vara att undanta hela dagligvaruhandeln eller andra skärningar av "handel". Ett sådant undantag skulle då till exempel kunna basera sig på SNI-klassning eller på andra begrepp så som om man har "servering" eller liknande. Idag finns (enkelt uttryckt) fyra olika typer av aktörer: dagligvaruhandel, detaljhandel med kaféserving, service-handel och HORECA-sektorn, se avsnitt 1.3 för ytterligare detaljer.

För att kunna undanta hela eller delar av branscher behövs en tydlig indelning i vilka som undantas och vilka som fortsatt ska omfattas. Ett förslag är då att använda SNI-koder. Dock visar svaren från intressentgruppen att det inte är helt entydigt vilken SNI-kod man har och en aktör kan också ha flera SNI-koder baserat på typ av verksamhet. Om undantaget baseras på SNI-koder kommer det uppstå osäkerheter och oklarheter kring vilka SNI-koder som i så fall ska få ett undantag. Det skulle med SNI-koder heller inte gå att undanta delar av branscher så som det egentligen skulle vara nödvändigt att göra. Undantaget skulle alltså bli för trubbigt.

Miljökonsekvenser

Eftersom det inte är möjligt att uppskatta storleksordningen på hur mycket snabbmat/dryck som säljs i färdigförpackat är det inte möjligt att uppskatta risken att minskningsmålet (24 §) inte uppnås eller hur stora miljökonsekvenserna är av dagens hantering om detta undantag införs.

Eftersom det inte går att bedöma hur stor sannolikheten är att kunden väljer att packa om, där en ompackning innebär att ytterligare en återanvändbar förpackning används som ska rotera vilket har en viss miljöpåverkan, så kan vi inte heller bedöma hur många ompackningar vi undviker tack vare undantaget.

Ekonomiska konsekvenser

För aktörer som idag inte hanterar livsmedel på det sätt som krävs för att kunna hålla en livsmedelssäkerhet vid ompackning innebär att kostnader kan undvikas för den omställning som beskrivs i kapitel 2.3. Förslag har kommit att det skulle kunna vara en idé att undanta endast dagligvaruhandeln för att göra avgränsningen enklare. Dock säljs färdigförpackad snabbmat/dryck även av andra aktörer än dagligvaruhandeln. De olika aktörerna (som beskrivs ovan) konkurrerar idag kring försäljning av snabbmat/dryck. Om endast någon/några av dessa branscher undantas kommer konkurrenssituationen snedvridas.

Ett undantag för vissa delar av branscher skulle kunna leda till att aktörer som fortsatt skulle vara skyldiga att erbjuda återanvändbara matlådor och muggar behöver investera i en omställning som de som undantas slipper och att konkurrensen på detta sätt snedvrids.

Konsekvenser för myndigheter

Eftersom det skulle vara svårt att hitta en bra indelning skulle denna variant på undantag leda till svårigheter i att bedöma vilka som omfattas av undantaget eller inte. Det skulle i sin tur göra det svårt att bedöma till exempel tillsynsinsatser.

Sammantagen bedömning

Naturvårdsverket anser att konkurrensfrågan väger tungt och att det inte är lämpligt att vissa branscher eller delar av branscher får undantag medan andra inte får det när det handlar om samma typ av produkter som säljs med samma syften.

Dessutom bedömer vi det som svårt att göra lämpliga avgränsningar. Det kommer vara svårt att identifiera rätt SNI-koder/andra indelningar som i så fall skulle få ett undantag. Att införa andra begrepp så som att man ska ha ”servering” eller liknande blir komplicerat då sådana termer inte finns definierade idag. Att det är svårt att göra en entydig avgränsning kommer troligtvis leda till att aktörerna har svårt att själva bedöma om de omfattas av lagstiftningen eller inte. Det i sin tur riskerar att skapa ett missnöje med tillsynsmyndigheterna och lagstiftningen i stort. Vidare uppstår också en risk att olika tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar vilket i sin tur orsakar ojämna konkurrensvillkor (i det fallet geografiska).

Naturvårdsverket förordar därför inte denna variant av undantag.

4.2. Undanta färdigförpackad snabbmat

Här ser vi två olika alternativ för ett undantag:

- a) Undanta allt färdigförpackat
- b) Endast undanta färdigförpackat från annan aktör

4.2.1. *Allt färdigförpackat (alternativ a)*

Att undanta allt färdigförpackat skulle innebära att samtliga aktörer som säljer snabbmat som är färdigförpackad innan själva inköpet sker skulle kunna nyttja undantaget.

Miljökonsekvenser

Ett undantag för all färdigförpackad snabbmat skulle kunna medföra att lagstiftningen inte blir lika effektivt implementerad.

En möjlig miljökonsekvens i förlängningen av detta förslag är att aktörer går över till att i större utsträckning sälja färdigförpackad snabbmat/dryck. Om den försäljningen ökar kommer det i sin tur leda till en ökad resursförbrukning och att minskningsmålet i 24 § inte nås. Eftersom det saknas uppgifter om hur stor försäljningen är går det inte att idag bedöma storleksordningen på den konsekvensen.

Ekonomiska konsekvenser

Alternativet att undanta allt färdigförpackat är mer konkurrensneutralt mellan branscher än alternativet att undanta vissa branscher/delar av branscher. Men dock uppstår andra konkurrenssvårigheter mellan de aktörer som säljer färdigförpackat och de som inte gör det utan monterar på plats. Det kan då leda till att aktörer som fortsatt skulle vara skyldiga att erbjuda flergångsalternativ får ökade kostnader för att leva upp till kravet medan de som undantas slipper och att konkurrensen på detta sätt snedvrids och färdigförpackad snabbmat får en ökad konkurrensfördel.

Att undanta allt färdigförpackat skulle också öppna för risken att aktörer går över till att helt tillhandahålla färdigförpackad snabbmat/dryck i engångslåda/mugg i stället för sådant som monteras på plats. Vissa aktörer har då större möjlighet att göra detta vilken kan medföra ytterligare en snedvridning av konkurrensen.

Att undanta färdigförpackat skulle innebära att de aktörer som endast säljer färdigförpackat inte behöver göra de anpassningar eller ta de kostnader som beskrivs under kapitel 2.3.

Konsekvenser för myndigheter

Naturvårdsverket bedömer att det för ett undantag för allt färdigförpackat är relativt enkelt att säkerställa vad som omfattas av undantaget.

4.2.2. *Endast färdigförpackat från annan aktör (alternativ b)*

Tyskland har i sin lagstiftning infört bestämmelser liknande de som Sverige har i 17–18 §§ om krav på att erbjuda återanvändbara förpackningar¹⁴. Tysklands bestämmelser om krav träffar dock endast den så kallade slutdistributören. (se 33 § i Verpackungsgesetz utfärdad den 5 juli 2017). Med slut-distributör avses den som levererar förpackningar med snabbmat/dryck till slutkonsumenten (se 3 § (13) i Verpackungsgesetz). Paketeringen av maten eller drycken behöver inte ske på försäljningsstället utan exempelvis även sådan mat eller dryck som först

¹⁴ Information från personlig kontakt med Tysklands miljödepartement.

förpackas i centrala kök inom samma kedja anses levereras av slutdistributören och omfattas av kraven.

Genom att endast undanta sådan snabbmat och dryck som packats av någon annan aktör än ”slutdistributören” blir undantaget inte fullt så brett som i alternativ a. Exakt hur stor skillnaden blir går inte att uppskatta p.g.a. databrist. Intressentgruppens aktörer skiljer sig åt – vissa har bara tillagning/montering på försäljningsstället, andra har centrala tillagningskök och ytterligare några säljer endast inköpt färdigförpackad snabbmat/dryck. Vår bedömning är att vi på detta sätt undantar de som skulle ställas inför störst förändring i form av att leva upp till exempel nya hygienkrav samtidigt som det finns en poäng i att aktörer omfattas som har rådighet att påverka valet av förpackning.

Miljökonsekvenser

Eftersom undantaget inte blir lika brett som förslaget att undanta allt färdigförpackat kommer konsekvenserna kopplat till miljö beskrivet under alternativ a att mildras. På grund av databrist går det dock inte att uppskatta exakt hur mycket.

Ekonomiska konsekvenser

Det blir fler aktörer som kommer omfattas av bestämmelserna i 17–18 §§ än om allt färdigförpackat undantas. Fler aktörer kommer därmed få en kostnad för att anpassa sin verksamhet för att uppfylla lagstiftningen. Bedömningen är dock som står ovan att de aktörer som skulle drabbas av störst ekonomiska konsekvenser (beskrivna under kapitel 2.3) kommer att få ett undantag.

Förmodligen kommer vissa aktörer som får undantag redan ha det i praktiken i och med det redan befintliga undantaget kring 150 sålda enheter.

Konsekvenser för myndigheter

Det är något svårare jämfört med alternativ a att bedöma om en aktör omfattas av undantaget eller inte eftersom relationen med centralköket (eller motsvarande) behöver säkerställas.

Sammantagen bedömning

Båda alternativen ovan är mer konkurrensneutrala mellan branscher än alternativet att undanta delar av handeln (se avsnitt 4.1). Dock kan en viss konkurrens uppstå mellan aktörer som bara säljer färdigförpackat och de som säljer både färdigförpackat och packar på plats.

Att undanta allt färdigförpackad snabbmat/dryck (alternativ a) är en relativt enkel skärning att göra vilket gör att det är enklare för aktören att förstå om man omfattas eller inte. För alternativ b kommer avgränsningen bli lite svårare eftersom relationen med centralköket/ motsvarande behöver vara tydlig.

Av alternativen ovan förordar Naturvårdsverket alternativ b eftersom de största ekonomiska konsekvenserna uteblir men riktningen på omställningen behålls bättre än om man undantar allt färdigförpackat. För att ytterligare minska den risken föreslås undantaget vara tidsbegränsat.

4.3. *Hantering i butik*

Ett annat alternativ till undantag är att utforma undantaget utifrån typ av försäljning. Till exempel om försäljningsstället hanterar oförpackade livsmedel eller endast förpackade livsmedel. En butik som endast saluför förpackade livsmedel skulle i det fallet skilja sig åt från en butik som saluför förpackade livsmedel men också har till exempel en deli-disk där de hanterar oförpackade livsmedel.

Att basera undantaget på beskrivningar av olika ”aktiviteter” som verksamheten gör, till exempel ”servering” innebär dock att en rad nya sådana beskrivningar behöver definieras.

Enligt Svensk dagligvaruhandel har 60-70 procent av medlemmarnas butiker deli-disk eller motsvarande, vilket innebär att de redan hanterar öppna livsmedel och paketerar om produkter, vilket gör att dessa aktörer har något enklare att anpassa sig till kraven. För servicehandeln (bensinstationer och ”kiosker”) ser situationen något annorlunda ut. Flertalet säljer till exempel korb och kaffe men det finns också exempel på försäljningsställen som enbart säljer främst dryck på flaska och tobak och alltså inte säljer den mängden snabbmat/ dryck i matlådor/muggar.

Det går inte att använda Livsmedelsverkets riskklassningsmodell för att kunna avgränsa detta undantag eftersom den baseras på olika aktiviteter och typ av hantering som sedan vägs samman till en poäng som i sin tur omsätts till hur mycket tillsyn som anläggningen kommer få. Det resulterar i många olika nivåer för olika aktörer och det skulle inte vara applicerbart att använda som grund för ett undantag.

De delar av dagligvaruhandeln som har någon form av deli-liknande verksamhet, kan ha det både som bemannade deli-diskar eller obemannade som säljer butikspackade varor. Även ”deli-koncept” kan skilja sig åt vilket i sin tur påverkar vilka förutsättningar man har för att möta till exempel hygienkrav för ompackning.

Vad gäller café-verksamhet eller motsvarande där kaffe eller annan dryck serveras över disk kommer dessa ställen inte omfattas av ett eventuellt undantag baserat på hantering eftersom de har en hantering av livsmedel (dryck) som förutsätter att nödvändiga hygienkrav är uppfyllda. På så sätt begränsas storleken på undantaget något och risken att minskningsmålet inte nås minskar.

Förslaget liknar alternativ b i kapitel 4.2.2 med den skillnaden att man här skulle basera undantaget på vilka aktiviteter en aktör genomför.

Förmodligen kommer vissa aktörer som får undantag redan ha det i praktiken i och med det redan befintliga undantaget kring 150 sålda enheter.

Miljökonsekvenser

Risk att minskningsmålet (24 §) inte kommer att nås, men risken minskar jämfört med att undanta dagligvaruhandeln respektive allt färdigförpackat.

Ekonomiska konsekvenser

Den här varianten på undantag riktar främst in sig på att minska konsekvenserna för de aktörer som idag inte hanterar oförpackade livsmedel och alltså inte har rätt livsmedelshygien-anpassningar införda. Dessa aktörer skulle, som beskrivs ovan, behöva anpassa sina lokaler, få en förändrad tillsyn osv. Att undanta de aktörer som idag endast hanterar färdigförpackade livsmedel undviker därmed kostnader för anpassning och tillsyn.

Konsekvenser för myndigheter

Vi bedömer det som mer komplicerat att göra en bedömning av vilka aktörer som ska omfattas av undantaget jämfört med alternativet som beskrivs i 4.2. Att införa andra begrepp så som att man ska ha ”servering” eller liknande blir komplicerat då sådana termer inte finns definierade idag.

Eftersom färdigförpackad snabbmat/dryck finns i både butiker med och utan deli-disk uppstår en viss olika behandling (de med deli-disk behöver ha möjlighet att packa om och de utan slipper detta) och sämre förutsättningar för en likvärdig kontroll avseende både livsmedelstillsyn och miljötillsyn. om de med deli-disk.

Sammantagen bedömning

Liknar konsekvensmässigt förslaget om att undanta färdigförpackat från annan leverantör (alternativ b i kapitel 4.2.2). Men troligen uppstår svårigheter med att sätta en gräns för vilka aktörer som omfattas eller inte.

Att det är svårt att göra en entydig avgränsning kommer troligtvis leda till att aktörerna har svårt att själva bedöma om de omfattas av lagstiftningen eller inte. Det i sin tur riskerar att skapa ett missnöje med tillsynsmyndigheterna och lagstiftningen i stort. Vidare uppstår också en risk att olika tillsynsmyndigheter gör olika bedömningar vilket i sin tur orsakar ojämna konkurrensvillkor (i det fallet geografiska).

Detta gör att Naturvårdsverket inte förordar denna variant på undantag.

4.4. Undantag baserat på hållbarhet för snabbmaten/drycken och livsmedelssäkerhet

En aspekt som framförs av industrin vad gäller färdigförpackad snabbmat/dryck är att hållbarheten på snabbmaten förlängs. Ett förslag på undantag skulle kunna vara att undanta snabbmat/dryck som har över en viss hållbarhetstid. Denna hållbarhetstid skulle i så fall behöva bestämmas.

Det finns olika varianter på färdigförpackat. Till exempel snabbmat/dryck som lagas mer industriellt med relativt lång hållbarhetstid och snabbmat/dryck som tillagas på tillagningsenheter samma dag som de ska konsumeras och som distribueras ut till olika försäljningsställen.

Naturvårdsverkets tolkning av lagstiftningen är att det inte är hållbarheten som avgör om livsmedlet är att definiera som snabbmat. Det är vad kunden avser att göra med maten som ligger till grund. Om kunden köper en sallad med lång

hållbarhet med avsikt att konsumera den omgående omfattas salladen av definitionen för snabbmat.

Sammantagen bedömning

Ett undantag kopplat till hållbarhet på livsmedlet blir inte logiskt givet att också snabbmat/dryck med kortare hållbarhet kan komma färdigförpackat och då medföra samma konsekvenser som undantaget är avsett att minska. Det skulle också vara svårt att sätta en gräns för vilken längd på hållbarhet som skulle sättas. Naturvårdsverket förordar därför inte denna variant på undantag.

4.5. Undantag baserat på produkt

I *promemorian*¹⁵ lyfts exempel på produkttyper som skulle kunna vara rimliga att undanta. Detta undantag har inte utretts vidare då myndigheternas bedömning är att det skulle behöva vara en allt för specifik lista som riskerar att bli inaktuell allt för fort.

5. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Naturvårdsverkets bemyndigande finns i 23 § i Förordningen om engångsartiklar. Enligt 23 § får Naturvårdsverket meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kraven i 17–20 §§ i samma förordning, i de fall det är oskäligt att kräva att den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska tillhandahålla ett återanvändbart alternativ. Föreskrifter om undantag får inte meddelas i fråga om engångsmuggar eller engångsmatlådor om ett undantag kan antas medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att målet i 24 § i Förordningen om engångsartiklar inte nås. Det mål som finns angivet i 24 § är att i fråga om muggar och matlådor som är engångsplastprodukter ska förbrukningen ha minskat med 50 procent från och med 2026 jämfört med förbrukningen 2022.

6. Konsekvenser - uppgifter om vilka som berörs samt kostnadsmissiga och andra konsekvenser regleringen medför

Naturvårdsverkets bedömningar av de alternativa lösningarna återfinns i avsnitt 4. Utifrån det underlaget bedömer Naturvårdsverket att undantaget som beskrivs i avsnitt 4.2.2, alternativ b är mest lämpligt att införa i en föreskrift.

Som tidigare lyfts fram har det varit svårt att få fram tillräckligt bra underlag för att kunna uppskatta det exakta antal aktörer som påverkas av detta specifika undantag samt vilka kostnadsmissiga konsekvenser som faller ut av undantaget. Övergripande innebär undantaget en regellättnad för de aktörer som ursprungligen träffas av bestämmelserna i 17–18 §§ men som nu föreslås undantas. I avsnitt 2.3 redogör för de konsekvenser som förväntas uppstå om inget undantag införs för färdigförpackat, dvs om nollalternativet genomförs. Där redogörs även för underlag från aktörerna och ett räkneexempel visar på förändringar i kostnader när man växlar över från engångs till återanvändbara alternativ.

¹⁵ Sid 267 Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035.
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

Hänsyn till små företag ges redan i grundbestämmelsen i förordningen genom att undanta aktörer som säljer än 150 enheter per dag, se avsnitt 2.2.

*Promemorian*¹⁶ listade att följande aktörer skulle påverkas av grundbestämmelserna i 17–18 §§:

- producenter (exklusive. fyllare),
- fyllare av engångsmuggar och engångsmatlådor (restauranger, caféer, dagligvaruhandeln, , m.fl.),
- konsumenter
- nationella myndigheter
- kommuner

Utöver denna lista så ser Naturvårdsverket behov att förtydliga vilken typ av aktörer som berörs av bestämmelserna i 17–18 §§ *och* som också kommer få en regellättnad utifrån det valda undantaget. Naturvårdsverket ser även att detaljhandel med caféservering så som tex möbel – eller byggvaruhus som har servering i samma byggnad kommer att påverkas, service-handel, där Naturvårdsverket inkluderar kiosker, bensinstationer, etc. I tillägg till restauranger och caféer är det viktigt att lyfta fram att det finns många små aktörer så som tillfälliga festivaler samt foodtrucks som påverkas av bestämmelserna i 17–18 §§.

Övergripande är det primärt aktörer inom snabbmatssegmentet *och* som erbjuder sina kunder färdigpackad snabbmat i engångsmuggar och matlådor *om* snabbmaten är förpackad utanför den egna verksamheten som kommer att beröras av det föreslagna undantaget. Denna typ av aktör bedöms finnas i varierande omfattning bland alla aktörer som idag serverar snabbmat, se avsnitt 1.3. Naturvårdsverket har varit i dialog med intressentgruppen (se avsnitt 1.5) för att få en mer fördjupad uppfattning om hur många inom varje aktörsgrupp som kommer att beröras av det föreslagna undantaget men tyvärr har detaljerade uppgifter på exakt hur många som berörs av undantaget inte gått att få fram. I avsnitten nedan redogörs förväntade konsekvenser per aktörssegment.

Det föreslagna undantaget överlappar till viss del eventuellt med det redan gällande undantaget i § 22 vilket ytterligare försvårar att beskriva konsekvenserna av just det föreslagna nya undantaget. Överlappet uppstår då det troligen är aktörer som säljer mindre än 150 enheter i genomsnitt per dag man har öppet på ett år som samtidigt också säljer färdigförpackad snabbmat/dryck. Eftersom det inte är känt hur många som säljer under 150 enheter eller hur många som säljer färdigförpackat går det inte att bedöma hur stort överlappet är.

6.1. Förpackningstillverkare

Naturvårdsverket bedömer att undantaget inte kommer påverka förpackningstillverkare negativt. Dessa kan oavsett undantag eller inte, fortsätta tillverka förpackningar, engångs eller återanvändbara. Det finns just nu en trend

¹⁶ sid 263 Miljödepartementet, 2020, Promemoria: Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning, M2020/02035.
<https://www.regeringen.se/contentassets/af5bd8026ec545fa967abbad1cf36d03/promemoria-engangsplast.pdf>

inom många länder i EU (och resten av världen) att på olika sätt försöka minska användningen av engångsförpackningar. I förslaget till ny förpackningsförordning från EU finns bland annat höga krav på att muggar för take away ska vara återanvändbara och rotera i system. Detta sammantaget leder till att intresset från branschen finns kring att utveckla återanvändbara förpackningar.

6.2. Aktörer som serverar snabbmat

Antalet aktörer som påverkas av 17–18 §§ redogörs för i avsnitt 2.3. Naturvårdsverket har under detta utredningsarbete inte kunnat få fram underlag på hur många av de olika aktörerna som redan undantas genom § 22, detta återfinns inte heller i *promemorian*. Se avsnitt 1.5 för kontakt med aktörerna. Vi har heller inte fått fram underlag på hur många inom de olika aktörssegmenten som serverar snabbmat som är färdigförpackad utanför egna verksamheten.

Naturvårdsverket bedömer att de aktörer som träffas av undantaget utöver att de slipper de konsekvenser som beskrivs under 2.3 även får en lättnad genom att dessa aktörer *inte* behöver:

- ta fram återanvändbara förpackningar eller ansluta sig till ett system och undviker därmed kostnader kopplat till detta.
- ha kapacitet för att ta hand om pantade matlådor.
- ha utrymme för egen disk om inte lådorna kan skickas i väg för disk.
- installera ett kassaregister om de återanvändbara lådorna har en pant.
- Anpassa lokalerna inkl kostnader för iordningställande av utrymmen som håller nödvändig hygienisk standard
- Utbilda personal
- Lägga tid på att hantera återanvändbara matlådor/muggar och ompackning

Sammanfattningsvis undviker dessa aktörer den omställningskostnad som kraven i 17–18 §§ ger upphov till, se avsnitt 2.3 inklusive räkneexemplet. Den sammanlagda kostnaden för alla åtgärder är bland annat beroende av hur de olika aktörernas lokaler och utrymmen ser ut i nuläget. Naturvårdsverket bedömer att kostnaderna av att genomföra 17-18 i sin helhet kan komma att bli omfattande för de aktörer som idag säljer färdigförpackad snabbmat, dessa kostnader undviks i och med föreslaget undantag.

Utöver det som redovisas i avsnitt 2.3 har vi inte i detalj haft möjlighet att uppskatta den exakta tidsbesparing som det specifika undantaget kan föra med sig för företagen eller vad undantaget innebär i detalj för företagens administrativa kostnader, men övergripande syftar undantaget att underlätta för de aktörer som serverar färdigförpackad snabbmat.

Naturvårdsverket har haft en kontinuerlig dialog med branschen genom intressentgruppen, se avsnitt 1.5. Trots detta har Naturvårdsverket inte fått fram uppgifter på den exakta storleken på de kostnader som faller i kategorin ”andra kostnader” som föreslagna undantaget medför och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av undantaget men återigen, syftet med undantaget är att underlätta för de aktörer som återförsäljer färdigförpackad snabbmat så övergripande innebär föreskriften en regellättnad.

I avsnitt 4.2 beskrivs huruvida det föreslagna undantaget kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen. Det är Naturvårdsverkets bedömning att det valda alternativet innebär minst påverkan på konkurrensförhållanden i jämförelse med de övriga utredda förslagen.

Naturvårdsverket bedömer att undantaget inte påverkar företagen i några andra avseenden och att ingen särskild hänsyn behöver tas till hur små företag påverkas eftersom dessa redan är undantagna från kravet i 17–18 § enligt 22 §.

6.3. Konsumenter

Eftersom undantaget begränsas till att gälla färdigförpackad snabbmat kommer konsumenter fortsatt kunna erbjudas att köpa snabbmat i återanvändbara matlådor. Det är endast konsumenter som handlar hos de aktörer som undantas som kommer påverkas genom att de inte kommer att möjlighet att köpa sin snabbmat i återanvändbara muggar och matlådor.

6.4. Statliga myndigheter

Naturvårdsverket behöver avsätta resurser för att vägleda om undantaget men bedömer att det inte kräver mer resurser än vad som ryms inom vårt befintliga uppdrag. Stora delar av vägledningen kan plockas från konsekvensutredningen och vävas in i den vägledning som myndigheten ändå måste genomföra till följd av Engångsproduktförordningen.

6.5. Kommunerna

Kommuner, påverkas i egenskap av både tillsynsmyndighet (för både miljökrav och livsmedelshygienkrav) men också som en möjlig infrastrukturutvecklare. Naturvårdsverket bedömer att en viss lättnad i tillsynen uppstår som en följd av det föreslagna undantaget

7. En bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Naturvårdsverkets förslag till föreskrifter utgör undantag från bestämmelserna i 17-18 §§ i förordning (2021:986) om engångsprodukter (engångsproduktförordningen) som Sverige infört som en del av implementeringen av direktiv (EU) 2019/904 av den 15 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön (engångsplastdirektivet).

Engångsplastdirektivet är ett minimidirektiv, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva strängare åtgärder. I engångsplastdirektivet finns även visst nationellt handlingsutrymme vad gäller kravens exakta utformning.

I artikel 4 (1) första stycket i engångsplastdirektivet anges bl.a. att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att på ett ambitiöst och bestående sätt minska förbrukningen av muggar och deras lock samt matlådor som används för snabbmat och deras lock om produkterna är engångsplastprodukter. Åtgärderna ska leda till att trenden av en ökande förbrukning vänds på ett påtagligt sätt och till en mätbar kvantitativ minskning

av förbrukningen av muggarna och matlådorna. Det ges i tredje stycket i samma artikel exempel på vilka åtgärder som en medlemsstat kan vidta för att nå en minskning av förbrukningen. Exempelen omfattar bl.a. nationella mål för minskad förbrukning, åtgärder som säkerställer att återanvändbara alternativ till engångsplastprodukter tillhandahålls slutkonsumenterna vid försäljningsstället och ekonomiska instrument som säkerställer att plastprodukter för engångsbruk inte erbjuds slutkonsumenterna kostnadsfritt vid försäljningsstället.

Som en del av implementeringen av engångsplastdirektivet i denna del (artikel 4 om minskad förbrukning) har Sverige genom engångsproduktförordningen bl.a. infört bestämmelser om krav på att erbjuda möjlighet att få dryck och snabbmat serverad i återanvändbara muggar eller matlådor (17-18 §§). Utöver detta har också bl.a. införts mål för minskad förbrukning (24§) och förbud mot att släppa ut muggar som innehåller mer än 15 procent plast (14§).

Genom det aktuella förslaget till föreskrifter införs ett undantag från bestämmelserna i 17-18 §§, detta i enlighet med det bemyndigande som Naturvårdsverket har i 23 § i nämnda förordning.

Naturvårdsverket bedömer inte att det undantag från bestämmelserna i 17-18 §§ engångsproduktförordningen som det aktuella föreskriftsförslaget innebär kan anses gå utöver vad som följer av gemenskapslagstiftningen eller vad som är nödvändigt för att uppnå engångsplastdirektivets syfte. Detta särskilt inte mot bakgrund av att nämnda undantag inte bedöms påverka det mål för minskad förbrukning som anges i 24 § och som införts som en följd av artikel 4 i engångsplastdirektivet. Det kan förtydligas att hade Naturvårdsverket bedömt att målet i 24 § bedömts påverkas av föreslagna föreskrifter om undantag hade föreskrifter inte fått meddelas i enlighet med det bemyndigande som finns i 23 § i engångsproduktförordningen.

Naturvårdsverket bedömer inte heller att det finns skäl att anmäla förslaget till föreskrifter om undantag till Kommerskollegium (anmälan av tekniska regler eller anmälan gällande tjänsteverksamhet).

8. En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

Eftersom de aktuella bestämmelserna i förordningen träder ikraft den 1 januari 2024 behöver även föreskriften träda ikraft vid detta datum. Information kommer att spridas via Naturvårdsverkets hemsida och andra kommunikationskanaler, intressentgruppen till regeringsuppdraget kopplat till detta samt i nationell plastsamordnings utskick

Bilaga 1 Intressentgrupp

Bama
Biltema
Burger King
CircleK
Convenience Stores Sweden
COOP
COOR
Dagab
Dagligvaruleverantörers förbund (DLF)
Duni
Espressohouse
Foodora
Green-food
Hemköp
Håll Sverige rent
Hållbara restauranger
ICA
IKEA
IVL Svenska Miljöinstitutet
Konsumentföreningen Stockholm
Lidl
Light my fire
Livsmedelsföretagen
Martin och Servera
Max
McDonalds
Menigo
Mälarplast
Normpack
OKQ8
Pac
Panini Internazionale
Panter
Parks and resorts Scandinavia AB
Picadelli
Ringo
Salico
SIS
SKR
Splitvision
Stockholms stad
Stora Enso
Svensk Cater - centralt
Svensk Cater - Stockholm
Svensk Dagligvaruhandel
Svensk Handel
Svenska brasserier
Svenska Celiakiförbundet
Sveriges entreprenörer (bla bensinstationer)
Sveriges konsumenter
Tingstad
Visita
Zerowaste Stockholm

Bilaga 2 Frågor skickade till intressentgruppen

Frågor skickade 15 november:

Undantag ”färdigförpackat”

För att minska nedskräpningen av engångsartiklar och resursförbrukningen ska alla som på den svenska marknaden tillhandahåller dryck i en mugg som är en engångsprodukt erbjuda en möjlighet att få drycken serverad i en återanvändbar mugg. Detsamma gäller snabbmat som serveras i en engångsmatlåda. Också locken inkluderas.

I det regeringsuppdrag som Naturvårdsverket och Livsmedelsverket fått ingår att Naturvårdsverket, utifrån dialog med bransch och berörda aktörer, ska identifiera om det finns behov av undantag från kravet att erbjuda återanvändbara muggar/matlådor. Naturvårdsverket har fått in uppgifter från flera branschföreträdare om att det måste utredas om det är möjligt att införa undantag för matlådor med industriellt färdigförpackad mat inklusive små dipsåser, yoghurtförpackningar etc. Naturvårdsverket delar denna syn och avser utreda hur ett eventuellt undantag skulle kunna se ut.

Det är viktigt att beakta hur själva kravet i lagstiftningen är utformat och att det inte handlar om att förbjuda vissa matlådor/muggar. Däremot minska deras förekomst och därmed även risken för nedskräpning. Det bemyndigande Naturvårdsverket har medger att Naturvårdsverket får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från kraven där det är oskäligt att kräva att den som tillhandahåller dryck i en engångsmugg eller snabbmat i en engångsmatlåda ska tillhandahålla ett återanvändbart alternativ. Föreskrifter om undantag får inte meddelas i fråga om engångsmuggar eller engångsmatlådor om ett undantag kan antas medföra en risk för betydande nedskräpning eller medföra att Sverige inte uppfyller målet om minskad förbrukning. Målet som åsyftas är att förbrukningen av muggar och matlådor som är engångsplastprodukter ska ha minskat med 50 procent från och med 2026 jämfört med förbrukningen 2022. Det är också tydligt att livsmedel som monteras på försäljningsstället inte kräver undantag.

I *promemorian (M2020/02035) Genomförande av EU:s engångsplastdirektiv och andra åtgärder för en hållbar plastanvändning* står det på sidan 267 om 23 § som handlar om undantag:

"Det kan t.ex. vara oskäligt att snabbmat som industriellt förpackats i enportionsförpackningar omfattas av kraven om det inte är möjligt att bibehålla livsmedels säkerheten vid en övergång till återanvändbara alternativ. Det gäller främst snabbmat som vanligtvis säljs i en dagligvaruhandel och inte på en restaurang och som är svår att servera i återanvändbara förpackningar, t.ex. yoghurt eller fruktpuréer i enportionsförpackningar. Föreskrifter om undantag kan även meddelas om engångsmatlådan eller engångsmuggen behövs för att på ett inte obetydligt sätt förlänga hållbarheten hos livsmedel. Det kan gälla snabbmat som inte tillverkas för att säljas samma dag och som ska ha en längre hållbarhet än vad som vanligtvis är fallet för snabbmat. Det gäller t.ex. mjölkbaseade efterrätter, gröt eller yoghurt."

Motiv till undantag kan också handla om det faktum att den första förpackningen kasseras om innehållet ska packas om (ingen resursvinst), ompackningen innebär en risk för kontamination, lämpliga ompackningsställen saknas vilket kan vara fallet för tex små butiker och kiosker, tidsintensivt att kunna erbjuda ompackning av många olika slags livsmedel,

Det är viktigt att ett eventuellt undantag specificeras så att det inte blir en alltför ”bred omfattning”. Som framgår av förordningen får undantag inte motverka och hindra att minskningsmålet uppnås. Ett generellt undantag av ”färdigförpackat” i betydelsen ”allt

som levereras till ett försäljningsställe förpackat” skulle riskera att skapa en situation där lagstiftningen inte får tillräckligt stor effekt på målen om minskning av de här produkterna.

Som en del i vår utredning av detta vill vi gärna få inspel från aktörer i frågorna nedan. Inkom med svar senast den 25 november på mejl till

asa.stenmarck@naturvardsverket.se.

Varianter på färdigförpackat

Det finns olika varianter på färdigförpackat. Till exempel livsmedel som lagas mer industriellt med relativt lång hållbarhetstid och livsmedel som tillagas på tillagningsenheter samma dag som de ska konsumeras och som distribueras ut till olika försäljningsställen. Vi undrar:

- Finns fler varianter på ”färdigförpackat”
- Vad, utifrån ditt perspektiv, är svårigheten respektive möjligheten med flergångs i den typen av ”system” som du befinner dig i?
- Vilka möjliga flergångslösningar känner du till?
- Har ni någon bild av antal aktörer eller storleksordningen för hur stor försäljningen är av färdigförpackat -dels i dagligvaruhandeln men även för andra typer av aktörer (caféer etc).

Färdigförpackat i flergångs

Minskningmålet är satt med 2022 som basår vilket betyder att lagstiftningen syftar till en förändring. Det är därför viktigt att ett undantag inte låser fast branschen i dagens situation. Det borde finnas möjligheter att också erbjuda färdigförpackad mat i flergångsalternativ till exempel. En utveckling som vore önskvärd speciellt givet mål som finns kring ökning av återanvändbara förpackningar etc. Därför undrar vi:

- Vad ser branschen för möjligheter med detta?
- Skulle det påverka till exempel livsmedelssäkerheten eller hållbarheten på maten? Om ja, beskriv mer varför och om det är en viss typ av livsmedel som avses.
- Vad finns det för hinder och möjligheter med att införa en affärsmodell som bidrar till återanvändbara förpackningar till industriellt tillverkad mat.

Hållbarhet och livsmedelssäkerhet

En aspekt på industriförpackat framförs vara att hållbarheten på livsmedlet förlängs. Vi undrar:

- Hur olika är det med hållbarhetstiden på industriförpackat jämfört med icke-industriförpackat? Ta gärna upp olika exempel på livsmedel.
- Finns det någon bra definition av industriförpackat, hur skulle det kunna beskrivas i ett undantag?

Hantering i butik

En annan tanke om undantag är att utforma det utifrån typen av försäljningsställe. Till exempel om försäljningsstället hanterar oförpackade livsmedel eller endast förpackade livsmedel. En butik som endast saluför förpackade livsmedel skulle i det fallet skilja sig åt från en butik som saluför förpackade livsmedel men också har till exempel en delidisk där de hanterar oförpackade livsmedel. Vi undrar:

- Vad är din bild av effekten av ett sådant undantag?

Undantag baserat på produkt

Andra tankar som vi har är att undanta vissa produkter. Vi undrar:

- Hur skulle ni se att ett sådant undantag skulle se ut. Går det att som promemorian föreslår undanta till exempel mjölkbaserade efterrätter etc.

- Vilka produkter skulle i så fall, i era ögon, vara lämpliga för undantag.
- Har ni tankar om hur ett undantag baserat på produkter kan skrivas utan att det blir för produkt-specifikt.

Frågor skickade april 2023

Vi jobbar med att ta fram en föreskrift för ett undantag koppling till färdigförpackat. Om ni minns så fick ni för några månader sedan ett frågebatteri på det temat och det är fortsatt de olika alternativen som vi tittar på:

- Undanta dagligvaruhandeln (SNI 47.1 eller delar därav)
- Undanta allt färdigförpackat
- Undantag baserat på hantering i butik
- Undantag baserat på hållbarhet för livsmedlet och livsmedelssäkerhet
- Undantag baserat på produkt

Såklart säljer flera av er ”färdigförpackat” som inte omfattas av just det här kravet att erbjuda flergångsalternativ. Vi pratar här om ”snabbmat/dryck som säljs i vad som definieras som en mugg eller låda”.

Som ni vet så finns ju också ett undantag med koppling till antal man säljer.

För att kunna bestämma vilken skärning vi ska ta på undantaget så försöker vi förstå konsekvenserna av de olika alternativen och det på ett så faktabaserat sätt som möjligt. Det finns väldigt lite samlade data här och uppstår lätt ”gissningar” eller ”tyckanden” vilket vi ju inte kan grunda en bedömning på. För att försöka få lite mer verklighetsbaserat underlag så har nu följande frågor till er (med vetskap om att alla frågor inte är relevanta för alla er).

- Har ni någon uppfattning (kanske tom uppgift om) hur många av era försäljningsställen som når 150-gränsen?
- Hur mycket färdigförpackad snabbmat/dryck säljer ni per år? Alla typer av data går fint enheter, omsättning, kg...
- Hur mycket ”ofärdigförpackad” snabbmat/dryck säljer ni per år? Alla typer av data går fint enheter, omsättning, kg...
- Hur många av era försäljningsställen har hantering av ”öppna” livsmedel, alltså typ kaffeservering, delidisk etc.?
- Vilken SNI-kod tillhör era enheter?

Har ni någon annan tanke på temat eller fakta ni tror kan hjälpa oss framåt så är det såklart också välkommet.