



Meddelande om en plaststrategi

2017/18:FPM52

Miljö- och energidepartementet

2018-02-19

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 28

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL
EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN - En europeisk
strategi för plast i en cirkulär ekonomi

Sammanfattning

Kommissionens strategi för plast i en cirkulär ekonomi har sin utgångspunkt i den handlingsplan för den cirkulära ekonomin som kommissionen presenterade i december 2015. Meddelandet om en plaststrategi fokuserar på hela värdekedjan för plast och plastens negativa miljöpåverkan i de olika leden. Strategin inleds med en översikt och problemformulering över plastens flöden och miljöpåverkan. I strategin presenteras en vision om EU:s nya plastekonomi som ”en smart, innovativ och hållbar plastindustri, där konstruktion och produktion fullt ut respekterar behoven av återanvändning, reparation och återvinning, skapar tillväxt och jobb i EU, bidrar till lägre utsläpp av växthusgaser i EU samt begränsar EU:s beroende av importerade fossila bränslen”.

Strategin föreslår och diskuterar åtgärder och insatser för att nå visionen. Det första området där åtgärdsförslag presenteras är plaståtervinning. Här lyfts att det är viktigt att designa plastprodukter och förpackningar för återvinningsbarhet. Strategin beskriver hinder och vägar framåt när det gäller ökad efterfrågan på återvunnen plast och även behovet av bättre och mer harmoniserad separat insamling och sortering och möjliga åtgärder för detta.

När det gäller att förebygga plastavfall och nedskräpning pekar kommissionen speciellt på åtgärder kopplade till användningen av plastartiklar för engångsbruk. Ett annat område som tas upp är fiskeredskap som överges till havs. När det gäller biologiskt nedbrytbar plast kommer kommissionen föreslå harmoniserade regler samt överväga åtgärder för att

stimulera innovation och driva på marknadsutvecklingen i rätt riktning. Kommissionen uppmärksammar vidare problemet med avsiktligt tillsatta mikroplast i vissa produktkategorier som kosmetika, tvättmedel och färger. Kommissionen har bland annat inlett processen att begränsa användningen av avsiktligt tillsatt mikroplast genom att be Europeiska kemikaliemyndigheten att se över det vetenskapliga underlaget för åtgärder på EU-nivå.

I strategin konstateras att innovation är avgörande för omställningen av plastvärdekedjan, eftersom det kan sänka kostnaderna för befintliga lösningar, skapa nya lösningar och förstärka nyttan bortom EU:s gränser. Kommissionen framhåller att EU visserligen kan spela en möjliggörande roll, men att de europeiska företagen måste investera i framtiden och bekräfta sitt ledarskap i moderniseringen av plastvärdekedjan.

Strategin tar även upp den globala problematiken och säger bland annat att EU kommer att fortsätta att stödja internationella åtgärder, främja bästa praxis internationellt och använda sina externa finansieringsinstrument till stöd för bättre förebyggande och hantering av avfall runtom i världen.

Regeringen välkomnar att kommissionen har tagit fram en EU-gemensam strategi för plast och delar i stort kommissionens problembild. Strategin behandlar många viktiga områden. Regeringen välkomnar och anser det viktigt med ett lagstiftningsförslag med EU-gemensamma regler för en väl fungerande inre marknad och som leder till minskad användning av engångsplast. Den marina nedskräpningen är en av vår tids största miljöutmaningar och engångsplasten står för den största andelen av plast i våra hav. Detta gör det viktigt med åtgärder för minskad användning. Regeringen anser dock att strategin aviserar alltför få konkreta åtgärder, bland annat att

- problematiken kring innehåll av farliga ämnen och särskilt farliga ämnen inte lyfts i tillräcklig omfattning,
- det saknas en koppling till hur strategin ska bidra till att nå god miljöstatus enligt ramdirektivet om en marin strategi,
- det saknas förslag om tvingande åtgärder för att minska utsläpp från tvätt av textilier. Strategin innehåller enbart överväganden om framtida krav samt hänvisning till arbete med frivilligt åtagande för industrin och
- det saknas åtgärder avseende utsläpp av mikroplast från andra källor, som konstgräsplaner och dagvatten.

1.1 Ärendets bakgrund

I december 2015 antog kommissionen en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin, se faktagenomemoria 2015/16:FPM30. I handlingsplanen utpekades plast som en prioriterad fråga och kommissionen åtog sig att ta upp frågan i en strategi för att möta problemen med plast i hela värdekedjan och under hela livscykeln.

Den 16 januari 2018 presenterade kommissionen plaststrategin. Samtidigt presenterade kommissionen flera andra förslag avseende cirkulär ekonomi, bland annat en kommunikation om gränssnittet mellan kemikalier och avfallslagstiftningen samt om miljöövervakning för cirkulär ekonomi.

1.2 Förslagets innehåll

Meddelandet tar sin utgångspunkt i ett fokus på hela värdekedjan för plast och plastens negativa miljöpåverkan i de olika leden. Samtidigt konstateras att plastindustrin är viktig för den europeiska ekonomin och att plast är ett material som har många funktioner som bidrar till att lösa problem i samhället.

Strategin inleds med en översikt och problemformulering över plastens flöden och miljöpåverkan. Här redovisas till exempel att omkring 26 miljoner ton plastavfall uppkommer i EU varje år, att mindre än 30 % av detta avfall samlas in för återvinning och att den globala plastproduktionen har tjugodubblats sedan 1960-talet. Problembeskrivningen tar upp plastens del i klimatproblematiken och problematiken med plastavfall som läcker ut i miljön, särskilt den plast som hamnar i våra hav. Globalt hamnar 5–13 miljoner ton plast (1,5–4 % av den globala plastproduktionen) i världshaven varje år. Förbrukning av engångsplast och spridning av mikroplaster lyfts som två områden som bidrar till negativ miljöpåverkan. Slutligen påpekar kommissionen att problemen och möjligheterna med plasten bör ses mot bakgrund av den internationella utvecklingen på området.

Vision

I strategin presenteras en vision om EU:s nya plastekonomi som ”en smart, innovativ och hållbar plastindustri, där design och produktion fullt ut respekterar behoven av återanvändning, reparation och återvinning, skapar tillväxt och jobb i EU, bidrar till lägre utsläpp av växthusgaser i EU samt begränsar EU:s beroende av importerade fossila bränslen”. Visionen konkretiseras i ett antal förslag till målsättningar, bland annat att

- senast 2030 ska alla plastförpackningar som släpps ut på marknaden i EU kunna återanvändas eller återvinnas på ett kostnadseffektivt sätt,
- senast 2030 återvinns över hälften av allt plastavfall som uppstår i EU och
- fram till 2030 har sorterings- och återvinningskapaciteten fyrdubblats sedan 2015, vilket leder till 200 000 nya jobb i hela EU.

Visionen säger vidare att ”i EU stöder allmänheten, myndigheterna och näringslivet hållbarare och säkrare konsumtions- och produktionsmönster för plast. Detta samarbete ger en god jordmån för social innovation och företagande, och skapar många möjligheter för alla i EU”. Detta konkretiseras med att allmänheten är medveten om behovet av att undvika avfall och agerar därefter, att många företagare ser behovet av mer beslutsamma åtgärder mot plastavfall som en affärsmöjlighet och att innovativa lösningar utvecklas för att hindra att mikroplast når haven.

Vägen framåt

Strategin fortsätter med förslag till åtgärder på EU-nivå för att nå visionen.

Lönsammare och bättre plaståtervinning

När det gäller plaståtervinning konstateras att det behövs bättre metoder för hur plast och plastprodukter produceras och designas och att det krävs mer samarbete längs hela värdekedjan: från industrin, plastproducenterna och plastomvandlarna samt offentliga och privata avfallshanteringsföretag. Kommissionen uppmanar de berörda näringsgrenarna att snabbt lägga fram ambitiösa, konkreta frivilliga utfästelser för att stödja strategin och visionen för 2030.

I strategin framhålls att det är viktigt att designa plastprodukter- och förpackningar för återvinningsbarhet. När det gäller förpackningar kommer kommissionen att se över krav för att sätta förpackningar på marknaden, undersöka olika sätt att maximera effekten av nya regler om utökat producentansvar och stödja utvecklingen av ekonomiska incitament för att belöna de mest hållbara konstruktionerna. Kommissionen kommer också att bedöma möjligheterna att sätta ett nytt mål för återvinning av plastförpackningar, liknande dem som lades fram 2015 för andra förpackningsmaterial. När det gäller bygg-, bil-, möbel- och elektroniksektorerna föreslår kommissionen att arbetet ska påskyndas för att hitta sätt att göra det lättare att spåra kemikalier i återvinningsströmmarna. Syftet är att göra det lättare att behandla eller avlägsna dessa ämnen under återvinningen. Strategin tar också upp ekodesigndirektivet och att kommissionen, där det så är lämpligt, avser att utarbeta produktkrav för cirkulär ekonomi, inklusive återvinningsbarhet.

Strategin beskriver hinder och vägar framåt när det gäller ökad efterfrågan på återvunnen plast, till exempel att oavsiktlig förorening eller brist på

information om eventuell förekomst av farliga kemikalier är ett problem för olika flöden av plastavfall. När det gäller åtgärder på området avser kommissionen att arbeta med Europeiska standardiseringskommittén och näringslivet för att utveckla kvalitetsnormer för sorterat plastavfall och återvunnen plast. Vidare anger kommissionen att man kommer finansiera forsknings- och innovationsprojekt för bättre kartläggning av föroreningar och sanering av plastavfall genom Horisont 2020, att man avser genomföra en kampanj för att få berörda parter att göra utfästelser när det gäller användning av återvunnen plast i nya produkter på EU:s marknad och undersöka olika sätt att främja mer återvunnen plast på marknaden genom sektorsspecifika åtgärder.

Vad gäller användningen av återvunnen plast som kommer i kontakt med livsmedel anger kommissionen att målet är att prioritera höga krav på livsmedelssäkerhet och att tillhandahålla en tydlig och tillförlitlig ram för innovation och investeringar i lösningar. Kommissionen vill därför snabbt slutföra tillståndsförfarandena för mer än hundra säkra återvinningsprocesser. I samarbete med Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet kommer kommissionen också att bedöma om säker användning av andra återvunna plastmaterial kan övervägas, exempelvis genom bättre karakterisering av föroreningar.

I samband med arbetet med direktivet om förpackningar och förpackningsavfall överväger kommissionen att främja utvecklingen av ekonomiska incitament för att premiera användningen av återvunnet material. Kommissionen vill slutligen inkludera återvunnet material i kriterierna för grön offentlig upphandling.

I strategin lyfts behovet av bättre och mer harmoniserad separat insamling och sortering. Kommissionen konstaterar att mer och bättre plaståtervinning hämmas av för låga volymer och för låg kvalitet. Sortering är särskilt viktigt för att undvika att främmande ämnen kommer in under återvinningen och för att upprätthålla höga säkerhetsstandarder för det återvunna materialet. För att främja mer standardiserade och effektivare metoder i hela EU kommer kommissionen utfärda nya riktlinjer för separat insamling och sortering av avfall.

Åtgärder mot plastavfall och nedskräpning

När det gäller att förebygga plastavfall pekar kommissionen speciellt på användningen av plastartiklar för engångsbruk samt fiskeredskap som överges till havs. Kommissionen anser att ytterligare åtgärder på EU-nivå och på nationell nivå kan utvecklas så att mindre plastavfall uppstår och för att främja återanvändning av förpackningar. Kommissionen hänvisar till pågående analyser för att fastställa räckvidden av ett lagstiftningsinitiativ om plast för engångsbruk på EU-nivå, som ska läggas fram inom den nuvarande kommissionens mandatperiod enligt samma modell som för lätta plastkassar. Kommissionen kommer att utreda om det går att införa någon form av avgift

på EU-nivå. Kommissionen kommer också att undersöka frågan om ytterförpackningar som en del av den kommande översynen av kraven för förpackningar. För att minska utsläppen av avfall från fartyg lägger kommissionen fram ett lagstiftningsförslag om mottagningsanläggningar i hamnar.

Kommissionen avser också att utarbeta riktade åtgärder för att se till att fiskeredskap förloras och överges till havs i mindre utsträckning. Alternativ som ska undersökas är bland annat pantsystem, utökat producentansvar och återvinningsmål. Kommissionen kommer också att granska vattenbrukets bidrag till nedskräpning till havs och överväga ett antal åtgärder för att minimera utsläppen av plast från vattenbruk. Kommissionen kommer också att fortsätta sitt arbete med att förbättra kunskaperna om och mätningarna av det marina skräpet.

Kommissionen överväger åtgärder för att stimulera innovation och driva på marknadsutvecklingen i rätt riktning för biologiskt nedbrytbar plast. I syfte att möjliggöra korrekt sortering och undvika falska miljöpåståenden kommer kommissionen att föreslå harmoniserade regler för att definiera och märka komposterbar och biologiskt nedbrytbar plast. Kommissionen kommer också utveckla livscykelbedömningar för att fastställa villkoren för när biologiskt nedbrytbar eller komposterbar plast kan användas med gynnsam effekt samt kriterier för sådana tillämpningar.

Kommissionen uppmärksammar problemet med avsiktligt tillsatta mikroplast i produktkategorier som exempelvis kosmetika, tvättmedel och färger. Kommissionen har inlett processen att begränsa användningen av avsiktligt tillsatt mikroplast genom att be Europeiska kemikaliemyndigheten att se över det vetenskapliga underlaget för åtgärder på EU-nivå. I strategin nämns branschavtal om förebyggande av utsläpp av mikroplast i vattenmiljön vid tvätt av syntetiska textilier, där man räknar med att förslag om provningsmetoder ska läggas fram från och med 2018. Vidare anger kommissionen att man kommer överväga att införa märkning och särskilda krav för däck, krav på bättre information och minimikrav för utsläpp av mikrofibrer från textilier samt åtgärder för att minska förlusterna av plastpellets. Kommissionen säger också att system för utökat producentansvar kan övervägas för att täcka kostnaderna för sanering.

Innovation

I strategin konstateras att innovation är avgörande för omställningen av plastvärdekedjan, eftersom det kan minska kostnaderna för befintliga lösningar, skapa nya lösningar och förstärka nyttan bortom EU:s gränser. Kommissionen framhåller att EU visserligen kan spela en möjliggörande roll, men att de europeiska företagen måste investera i framtiden och bekräfta sitt ledarskap i moderniseringen av plastvärdekedjan. I strategin beskrivs arbete med och finansiering av olika innovativa lösningar. Kommissionen kommer att utveckla en strategisk forsknings- och innovationsagenda för plast för att

Globala perspektivet

Kommissionen beskriver i strategin den globala problematiken och säger bland annat att EU kommer att fortsätta att stödja internationella åtgärder, främja bästa praxis internationellt och använda sina externa finansieringsinstrument till stöd för bättre förebyggande och hantering av avfall runtom i världen. Några av de frågor som lyfts fram är att det är viktigt att se till att all plast som exporteras för återvinning hanteras och behandlas på villkor som liknar dem som gäller enligt EU:s regler om transport av avfall, att stödja åtgärder för avfallshantering enligt Baselkonventionen och att ta fram ett EU-certifieringssystem för återvinningsanläggningar.

Till strategin finns tre bilagor. Den första innehåller en uppräkningslista över "EU:s åtgärder för att genomföra strategin". Här räknas åtgärder upp inom följande områden:

- Förbättrad lönsamhet och kvalitet i plaståtervinningen.
- Begränsa avfallsalstring och nedskräpning.
- Styra investeringar och innovation i riktning mot cirkulära lösningar.
- Utnyttja globala insatser.

Bilaga två innehåller åtgärder som rekommenderas till de nationella myndigheterna och näringslivet och bilaga tre innehåller en uppmaning till företag och branschorganisationer att göra frivilliga utfästelser för att främja användningen av återvunnen plast.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ej tillämpligt. Meddelandet avser en strategi som adresserar kommande åtgärder. När åtgärdsförslag som finns i strategin längre fram konkretiseras och realiseras kan dessa komma att ha effekt på svenska regler.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande har ingen omedelbar budgetär konsekvens för Sverige då det innehåller en strategi som adresserar kommande åtgärder. När åtgärdsförslag som finns i strategin längre fram konkretiseras och realiseras kan det ha budgetära konsekvenser. Utgångspunkten är dock att eventuella sådana konsekvenser, såväl nationella som inom EU, ska finansieras inom befintlig budgetram.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser allvarligt på de miljöproblem som orsakas av plast, till exempel marin nedskräpning och utsläpp av mikroplast, och anser att det är bråttom att minska plastens negativa miljöeffekter. Regeringen vill rikta fokus mot att en hållbar hantering av plast bör ses ur ett livscykelperspektiv och att både åtgärder och innovation behövs i livscykelns alla led. Siktet bör vara inställt på att den plast som produceras också ska kunna återvinnas samt att den plast som används alltid återförs och inte hamnar i miljön. Det får dock inte ske på bekostnad av att särskilt farliga ämnen återcirkuleras. Mängden plastavfall behöver minska.

Problematiken med plast har även en global dimension och regeringen anser att EU bör kunna vara drivande i det globala arbetet. När det gäller export av plastavfall utanför EU vill regeringen lyfta vikten av att ta ansvar för att det plastavfall som exporteras utanför EU:s gränser hanteras på ett sätt som är säkert för människors hälsa och miljön.

Mot bakgrund av ovanstående välkomnar regeringen att kommissionen har tagit fram en EU-gemensam strategi för plast och delar i stort kommissionens problembild. Strategin behandlar många viktiga områden. Regeringen anser dock att strategin aviserar få konkreta åtgärder.

Regeringen ser positivt på att kommissionen tittar på flera förslag för ökad återvinning och är positiv till det mål som kommissionen föreslår om att alla plastförpackningar som släpps ut på marknaden i EU senast 2030 ska kunna återanvändas eller återvinnas på ett kostnadseffektivt sätt. Regeringen anser dock att problematiken kring innehåll av farliga ämnen och särskilt farliga ämnen inte lyfts i tillräcklig omfattning i strategin.

Regeringen välkomnar vidare att kommissionen presenterar förslag för minskning av mängden plastavfall. Kommissionen presenterar i strategin ett arbete som påbörjats med att lägga fram ett lagförslag om plast för engångsbruk. Mot bakgrund av att den marina nedskräpningen är en av vår tids största miljöutmaningar och engångsplasten står för den största andelen av plasten i våra hav välkomnar regeringen initiativet och anser det viktigt med ett lagstiftningsförslag med EU-gemensamma regler för en väl fungerande inre marknad och som leder till minskad användning av engångsplast. Regeringen kommer att följa arbetet med utformning av lagförslaget inför slutligt ställningstagande. Vidare föreslås åtgärder för att minska mängden förlorade fiskeredskap och harmoniserade regler för biologiskt nedbrytbara plaster. Det är ännu oklart hur dessa förslag kommer utformas och regeringen kommer att följa detta arbete. Vidare saknar regeringen en koppling till hur strategin ska bidra till att nå god miljöstatus enligt ramdirektivet om en marin strategi.

Regeringen ser också positivt på att kommissionen har uppmärksammat behovet av åtgärder för att minska utsläpp av mikroplast och välkomnar att strategin innehåller förslag för att begränsa den avsiktliga användningen av mikropåster i kosmetiska och andra produkter. Det är också positivt att avloppsvattendirektivet kommer att ses över med avseende på effektivitet i att fånga upp mikropåster och att kommissionen kommer överväga minimikrav för och information kring utformningen av däck. Regeringen efterlyser samtidigt förslag om tvingande åtgärder för att minska utsläpp från tvätt av textilier och noterar att strategin enbart innehåller överväganden om framtida krav samt hänvisning till arbete med frivilligt åtagande för industrin. Vidare efterlyser regeringen åtgärder avseende utsläpp av mikroplast från andra källor, såsom konstgräsplaner och dagvatten.

Regeringen delar kommissionens syn att innovation är avgörande för omställningen av plastvärdekedjan.

Regeringen ser slutligen positivt på att strategin lyfter ett flertal globala samarbeten och konventioner. Regeringen anser dock att det krävs krafttag för att säkerställa att EU-länder inte exporterar plastavfall till länder som inte kan säkerställa en miljömässigt och för människors hälsa godtagbar avfallshantering. Baselkonventionen är ett av flera viktiga verktyg för åtgärder på global nivå och det är positivt att detta tas upp i strategin.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter när det gäller plaststrategin är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter när det gäller plaststrategin är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Kommissionens meddelande har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej tillämpligt, avser ett meddelande om en strategi som adresserar kommande åtgärder.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2017/18:FPM52

Kommissionens meddelande innehåller inga konkreta åtgärds-/lagstiftningsförslag som kan bedömas enligt subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet kommer att behandlas under våren 2018. Utöver ett planerat åsiktsutbyte på Miljörådet den 5 mars planeras för rådslutsatser som kan antas på Miljörådet i juni.

4.2 Fackuttryck / termer