



Grönbok om en EU-strategi för plastavfall i miljön

2012/13:FPM85

Miljödepartementet

2013-04-11

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 123

Grönbok om en europeisk strategi för plastavfall i miljön

Sammanfattning

Grönboken syftar till att starta en bred europeisk diskussion om hur problemet med plastavfall på land såväl som i vatten och marinmiljö ska kunna lösas. Efter en sammanfattande beskrivning av användningen av plast, ekonomiska aspekter, avfallsproblem och andra miljöproblem följer en genomgång av lagstiftningen framförallt avfallslagstiftning och kemikalielagstiftning. Även hållbara produktions- och konsumtionsmönster och resurseffektivitetsfrågor beskrivs. När det gäller det internationella perspektivet lyfts problemet med plastavfall i den marina miljön fram.

Avsikten är att underlätta en bedömning av vilka miljö- och hälsorisker plasten i produkter innebär när produkterna blir till avfall. Uppföljningen av diskussionen kommer att vara del av den mer omfattande översynen av avfallslagstiftningen som kommissionen avser slutföra under 2014.

Regeringen välkomnar grönboken. De frågor som ställs är detaljerade. Mycket av det som grönboken belyser tillämpas i Sverige. Medlemsstaterna och andra intresserade ges möjlighet att komma med synpunkter på grönboken senast den 7 juni 2013.

Regeringen har för avsikt att lämna övergripande kommentarer.

1.1 Ärendets bakgrund

Ramdirektivet 2008/98/EG om avfall fastställer ett allmänt mål för hushållsavfall och ett utökat producentansvar samt slår fast avfallshierarkin. Ramdirektivet innehåller även en uppmaning till kommissionen att se över målen och föreslå mål för nya avfallsflöden. Direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall innehåller motsvarande uppmaning vad gäller målen för att minska deponering av biologisk nedbrytbart material och direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall vad gäller materialåtervinning. Kommissionen har beslutat att genomföra en översyn av gällande avfallslagstiftning och de olika målen. Översynen omfattar även en efterhandsutvärdering ("kontroll av ändamålsenligheten") av fem gällande direktiv¹ om avfallsflödet enligt vilken effektiviteten, ändamålsenligheten, överensstämmelsen och relevansen ska bedömas. Översynen kommer att avslutas under 2014. Uppföljningen av denna grönbok kommer enligt kommissionen att utgöra en viktig del av underlaget till den omfattande översynen av avfallslagstiftningen.

Kommissionen presenterade grönboken om en europeisk strategi för plastavfall i miljön den 7 mars 2013.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Sammanfattning

Grönboken inleds med en beskrivning av problemet och en genomgång av producentansvaret i direktivet om avfall (2008/98/EG), särskilt det utökade producentansvaret (artikel 8). Grönboken lyfter fram möjligheten att betrakta början av plastproduktens design som starten på en plastprodukts livscykel. Därefter följer en genomgång av åtta områden inom vilka kommissionen bedömer att idéer och förslag kan komma att aktualiseras med anledning av översynen av direktiven. De åtta områdena är 1) Tillämpning av avfallshierarkin vid hantering av plastavfall. 2) Uppnående av målen, materialåtervinning av plast och frivilliga initiativ. 3) Fokus på konsumenternas beteende. 4) I en inriktning mot mer hållbar plast. 5) Hållbarheten hos plast och plastprodukter. 6) Främjande av biologiskt nedbrytbara plaster och biobaserade plaster. 7) EU-initiativ som tar upp problemet med marint avfall, inbegripet plastavfall. 8) Internationella

¹ Batteridirektivet (2006/66/EG), EUT L 266, 6.9.2006, s. 1, direktiv 2000/53/EG om uttjänta fordon. EGT L 269, 21.10.2000, s. 34; Direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, EGT L 365, 31.12.1994, s. 10, direktiv 96/59/EG om bortskaffande av polyklorerade bifenylter och polyklorerade terfenylter (PCB/PCT), EGT L 243, 24.9.1996, s. 31, direktiv 86/278/EEG om avloppsslam; EGT L 181, 4.7.1986, s. 6.

åtgärder. I anslutning till varje område har kommissionen lämnat en bakgrundsbeskrivning som här återges i sammandrag. I grönboken återfinns en utförlig källhänvisning till det faktaunderlag som kommissionen använt. Kommissionen har vidare ställt ett antal detaljerade frågor, sammanlagt 26 stycken.

1.2.2 Beskrivning av problemet

Den globala plasttillverkningen ökade från 1,5 miljoner ton per år 1950 till 245 miljoner ton 2008, varav 60 miljoner ton i EU. Produktionen under de senaste tio åren har varit lika stor som den sammanlagda produktionen för hela 1900-talet. Beräkningar visar att 66,5 miljoner ton plast kommer att släppas ut på EU-marknaden 2020 (om inga åtgärder vidtas) och att den globala plasttillverkningen kommer att tredubblas fram till 2050. Plast tillverkas enligt kommissionens redovisning nästan uteslutande av olja och plasttillverkningen utgör ungefär 8 % av den globala oljeproduktionen varav 4 % i forma av råvara och 3-4 % i energiåtgång.

Plast används ofta i förpackningsmaterial, såsom en engångsprodukt till lågt pris, som oftast inte återanvänds eller är avsedd att återanvändas. Omvandlingsmarknaden för plast domineras av plastförpackningssektorn (40,1 %) som följs av bygg- och anläggningssektorn (20,4 %).

Kommissionen utvecklar frågan om vilka effekter plastavfallet har och anför bland annat att plastavfall i miljön, särskilt i den marina miljön, kan finnas kvar under hundratals år. Avfallsområdena i Atlanten och Stilla havet anses omfatta ungefär 100 miljoner ton, varav ungefär 80 % består av plast. ”Spökfisket”, en företeelse där större samlingar av övergivna fisknät ligger i vattnet och fångar stora mängder fisk, orsakar stora ekonomiska kostnader och betydande miljöskador. Invasiva arter använder plasticskräp för att förflytta sig långa sträckor i haven. Största delen av plasticskräpet hamnar slutligen på havsbotten nära storstäder och i djupgravar.

Plastförorening av havet bedöms av kommissionen kunna komma att utgöra en av de viktigaste globala miljöfrågorna inom kort.

Omkring 80 % av plastavfall i havet kommer från land. De största landbaserade källorna för marint plastavfall antas vara dagvattenavlopp, översvämning av avloppssystem, turistrelaterad nedskräpning, olaglig dumpning, industriell verksamhet, olagliga transporter, kosmetiska konsumtionsvaror, syntetiska sandblåstringsmedel eller polyester- och akrylfibrer från tvättning av kläder.

Konventionell plast innehåller ett stort antal ämnen och ibland en stor andel, av kemiska tillsatser som kan vara hormonstörande eller cancerframkallande eller framkalla andra toxiska reaktioner och i princip kan bana sig väg in i miljön, även i små mängder. De flesta tillsatserna är något av följande: utfyllnader, förstärkningar, mjukgörare, färgämnen, stabilisatorer, processhjälpmedel, flamskyddsmedel, peroxider och antistatmedel. Var och

en hör till egen grupp av kemikalier. Långlivade organiska föreningar (POP), t.ex. bekämpningsmedel som DDT och polyklorerade bifenyl (PCB), kan från omgivande vatten fästa sig vid plastbitar som kan vara skadliga och tas upp i näringskedjan via vattenlevande djur och fiskar som äter plasten (effekten av en s.k. trojansk häst). De långlivade organiska föreningarna bryts inte ned naturligt särskilt lätt utan ackumuleras i kroppsvävnaderna, med potentiellt cancerframkallande, mutagena och andra hälsoeffekter.

Små och fina partiklar, mikroskopiska plastpartiklar, är resultatet av årtionden av fotonedbrytning och mekanisk nötning och är särskilt oroväckande. De är allmänt förekommande och når även de mest avlägsna områdena med en koncentration i vatten som ibland är högre än antalet plankton. Dessa mikroskopiska plastpartiklar och de kemiska tillsatser som de innehåller kan, när de förtärs i större kvantiteter av vattenlevande djur och fiskar medföra en stor potential för kontaminering av livsmedelskedjan genom samspelet mellan rovdjur och bytesdjur.

1.2.3 Befintlig lagstiftning och hantering av plastavfall samt resurseffektivitet

Kommissionen redogör för befintlig avfallslagstiftning och konstaterar att farorna med plastavfall i miljön skulle minska betydligt om den gällande europeiska avfallslagstiftningen genomfördes på ett korrekt sätt och att en nyligen genomförd studie tyder på att ett fullständigt genomförande av EU:s avfallslagstiftning skulle kunna leda till inbesparingar på 72 miljarder euro per år, öka den årliga omsättningen i EU:s avfallshanterings- och återvinningssektor med 42 miljarder euro och skapa över 400 000 nya arbetstillfällen fram till 2020. Den låga materialåtervinningsgraden och exporten av plastavfall för upparbetning i tredjeländer medför, dels en ökad belastning på miljön i andra länder utanför europa, dels en betydande förlust av icke-förnybara resurser, och arbetstillfällen, för Europa.

1.2.4 Internationellt perspektiv

Internationella åtgärder avseende marint plastavfall krävs för att lösa problemet på ett effektivt sätt. Kommissionen hänvisar till flera internationella processer och anför att de senaste årens FN-resolutioner, internationella miljöavtal och beslut av internationella organ har dragit uppmärksamheten till problemet på internationell nivå. Femte internationella konferensen om marint avfall i Honolulu, som anordnades av UNEP och NOAA i mars 2011, skulle enligt kommissionen kunna utgöra grunden för en global strategi och åtgärdsplaner avseende plastföroreningar i haven. Vid konferensen fastställdes det att den viktigaste frågan är de bristfälliga avfallshanteringssystemen i stora delar av världen, eftersom det är dessa som i hög utsträckning bidrar till att landbaserat plastavfall hamnar i den marina

miljön. Analysen är att det krävs ytterligare insatser för att bygga ut kapaciteten för avfallshanteringen.

2012/13:FPM85

Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar (POP) lyfts fram av kommissionen som relevant för plast, eftersom den begränsar användningen av kommersiella flamskyddsmedel såsom penta- och oktabromodifenyleter. Enligt konventionen är det också förbjudet att återvinna material som innehåller långlivade organiska föroreningar, till exempel vissa bromerade flamskyddsmedel.

Regionala havskonventioner såsom OSPAR, Barcelona, Helcom och Svarta havskonventionen kan även, enligt kommissionen, spela en roll när det gäller att motverka marint avfall.

1.2.5 Möjliga politiska lösningar för att förbättra hanteringen av plastavfall i Europa, åtta områden, 26 frågor

Med hänvisning till att direktivet om avfall, 2008/98/EG, har banat väg för ett nytt tänkande i fråga om avfallshantering anför kommissionen att de alternativ som nu lyfts fram bygger på att *livscykeln för en plastprodukt inleds med dess design*. Det är enligt kommissionen tydligt att själva utformningen av plasten, den kemiska sammansättningen och utformningen av plastprodukten är av avgörande betydelse för hållbarheten och för de efterföljande stadierna i plastproduktens livscykel.

1.2.5.1 Tillämpning av avfallshierarkin vid hantering av plastavfall

Med stöd av avfallshierarkin anför kommissionen att materialåtervinning av plastavfall är ett bättre alternativ än energiåtervinning och deponering och även om allt plastavfall inte lämpar sig för materialåtervinning, varför det inte finns det några tekniska skäl till varför plast skulle deponeras i stället för att materialåtervinnas eller utnyttjas för energiåtervinning. Kommissionen lyfter här fram möjligheten att åstadkomma detta genom en gradvis utfasning eller ett deponeringsförbud för plastavfall genom en ändring av direktiv 1999/31/EG om deponering av avfall.

För att sedan i nästa steg öka materialåtervinningen lyfter kommissionen fram alternativ som separat insamling, sortering och ekonomiska styrmedel. I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen sex detaljerade frågor.

1. Är det inom den gällande rättsliga ramen för avfallshantering möjligt att hantera plast på lämpligt sätt eller måste gällande lagstiftning ändras?
2. kan åtgärderna för att främja en ökad återvinning av plast bäst utformas så att det kan säkras att de ger positiva effekter i form av stärkt konkurrenskraft och tillväxt?
3. Skulle ett fullständigt och effektivt genomförande av kraven för avfallshantering i den gällande lagstiftningen om deponi innebära att den nuvarande deponeringen av plastavfall minskar i tillräckligt hög grad?

4. Vilka åtgärder skulle vara lämpliga och ändamålsenliga för att främja en återanvändning och återvinning av plast istället för deponering? Skulle ett förbud mot deponering av plast vara en lämplig lösning eller skulle det räcka att höja deponiavgifterna och införa omdirigeringsmål?
5. Vilka ytterligare åtgärder skulle kunna vara lämpliga för att flytta plastavfallsåtervinningen högre upp i avfallshierarkin i syfte att minska energiåtervinningen till förmån för mekanisk återvinning? Skulle en avgift på energiåtervinning vara en lämplig åtgärd?
6. Bör det införas separat insamling av plastavfall direkt från hemmen i kombination med ett system för enhetsbaserad prissättning (pay-as-you-throw) för restavfall i Europa, eller bör detta till och med bli obligatoriskt?

1.2.5.2 Uppnående av målen, materialåtervinning av plast och frivilliga initiativ

Kommissionen slår fast att den totala mängden *plastavfall* uppgår till 24,9 miljoner ton årligen, varav omkring 16 miljoner ton borde återvinnas om alla de nuvarande återvinningsmålen uppfylls vad gäller fast kommunalt avfall, bygg- och rivningsavfall, uttjänta fordon, förpackningar, batterier och avfall som utgörs av eller innehåller elektrisk och elektronisk utrustning (WEEE).

Övriga nio miljoner ton plastavfall omfattas inte uttryckligen av obligatoriska mål för återanvändning/återvinning, det gäller huvudsakligen plast i möbler och annan utrustning än elektriska och elektroniska produkter. Exporten av plastavfall till Asien har ökat under de senaste tio åren. och kommissionen konstaterar att detta inte är ett problem i sig men anför att det ur miljöhänsen är bättre att återvinna plastavfallet i Europa.

Frivilliga åtgärder för att minska plastavfallet och även resursanvändningen tas upp, särskilt åtgärder för återvinning av plastförpackningar, då plastförpackningar står för 63 % av det sammanlagda plastavfallet. Kommissionen pekar på riktlinjer för hållbara förpackningar, parametrar för mätning av förpackningarnas hållbarhet, bästa tillgängliga teknik för tillverkning av plastförpackningar, ett oberoende märkningssystem för att mäta konsumenternas individuella miljöpåverkan, informationskampanjer för att öka konsumenternas medvetenhet om riskerna med plasten och dess bortskaffande samt separat insamling. Liknande system som för återvinning av PET-flaskor skulle kunna inrättas för insamling och återvinning av icke-förpackningsplast från jordbruket, dvs. plast som är lätt att återvinna på grund av en enhetlig kemisk sammansättning.

Plast från elektriskt och elektroniskt avfall och uttjänta fordon står för 10 % av plastavfallet i Europa. Om tillverkarna investerar i förbättrad produktutformning kommer detta slutligen, enligt kommissionen, att bli en viktig drivkraft för att minska plastavfallet.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen tre detaljerade frågor.

7. Är det nödvändigt att införa särskilda återvinningsmål för plastavfall för att öka återvinningen av plastavfall? Vilka andra typer av åtgärder skulle kunna införas?
8. Är det nödvändigt att införa åtgärder för att undvika undermålig återvinning eller dumpning av återvinningsbart plastavfall som exporteras till tredje land?
9. Skulle ytterligare frivilliga åtgärder, i synnerhet för tillverkare och återförsäljare, vara ett lämpligt och effektivt instrument för att uppnå bättre resursanvändning i livsrytmen för plastprodukter?

1.2.5.3 Fokus på konsumenternas beteende

För att främja återanvändningen och återvinningen måste plaster enligt kommissionen ges ett ökat värde i konsumenternas ögon. Kommissionen för fram pant- och retursystem som viktiga incitament. Nya företagsmodeller, såsom leasingsystem, där producenten förblir ägare till produkten, beskrivs även som andra möjligheter.

Kommissionen pekar på att tydlig, enkel och kortfattad information om en produkts plastinnehåll, potentiellt skadliga tillsatser/färger, hur dessa påverkar återvinningsmöjligheterna, vilka försiktighetsåtgärder som bör vidtas vid användningen av produkten, indikatorer för miljöprestanda t.ex. återvinningspotential, komposterbarhet och resurseffektivitet är viktiga upplysningar. Andelar återvunnet material, återvinningspotentialen och reparationsmöjligheterna kan vara aktuella för några typer av plastprodukter. Även andra typer av informationssystem kan komma i fråga. Att en produkt enkelt och effektivt kan materialåtervinnas skulle också kunna återspeglas i produktpriset och skulle kunna användas som en marknadsföringsstrategi.

Information om miljöpåverkan och miljömärkning skulle också kunna användas för att hjälpa konsumenterna att göra väl underbyggda val i förhållande till produktens prestanda under hela livsrytmen.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen två detaljerade frågor.

10. Är det möjligt att utveckla pant- och retursystem eller leasingsystem för vissa kategorier av plastprodukter? Om så är fallet, hur kan negativa effekter på konkurrensen undvikas?
11. Vilken typ av information anser ni att konsumenterna behöver ha tillgång till för att kunna påverka resurseffektiviteten vid köp av plastprodukter?

1.2.5.4 I en riktning mot mer hållbar plast

Kommissionen redogör för betydelsen av utformningen av plasten när det gäller att åstadkomma hållbarhet i plasttillverkningen inklusive återvinningen. Kommissionen pekar på att det i färdplanen för ett resurseffektivt Europa anges att senast 2020 bör alla relevanta ämnen som

inger mycket stora betänkligheter tas upp på Reachs kandidatlista och bland dessa bör relevanta plasttillsatser ingå. Säkerhetsdatablad som upprättas inom återvinnings/omvandlingsindustrin för plastpellets skulle också kunna göra det möjligt att öka andelen högkvalitativ materialåtervinning. Plast som levereras till omvandlingsindustrin skulle också kunna märkas för och att informera om det kemiska innehållet.

Kommissionen konstaterar att nya risker kan uppstå genom användningen av innovativa material, som t.ex. nanomaterial och att EU:s strategi är att bedöma riskerna för enskilda nanomaterial från fall till fall. Eftersom det råder brist på uppgifter om miljö och toxikologi är det dock svårt att bedöma potentiella miljö- och hälsorisker. En gemensam EU-definition av nanomaterial skulle enligt kommissionen kunna göra det lättare att generera och samla in sådana uppgifter. Den ökande användningen av mikropartiklar av plast är också ett problem. Plastkristallerna kan gå ut i haven, eftersom vattenreningssystemen inte är utrustade för att filtrera bort den typen av material.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen tre detaljerade frågor.

12. Vilka ändringar behöver göras när det gäller plasters kemiska utformning för att förbättra återvinningspotentialen?

13. Hur kan information om plasters kemiska innehåll göras tillgänglig för alla aktörer inom avfallsåtervinningskedjan?

14. Hur kan de problem som följer av användningen av mikroplastpartiklar i produkter och tillverkningsprocesser samt av nanoplastpartiklar bäst åtgärdas?

1.2.5.5 Hållbarheten hos plast och plastprodukter

Kommissionen konstaterar att plastprodukter bör utformas för en maximal hållbarhet för att säkerställa hållbarhet vad gäller produktion och användning av plastprodukter och för att undvika att icke-förnybara naturresurser går förlorade. Detta är svårt att uppnå eftersom produkterna ofta blir uttjänta ur teknisk synvinkel eller i form av planerad föråldring eller på grund av att en produktdesign som möjliggör reparation är mindre lönsam eller till och med tekniskt omöjlig. Sammanfattningsvis anför kommissionen att ett system som verkligen återspeglar de faktiska miljökostnaderna från utvinning av råmaterial till produktion, distribution och avfallshantering skulle uppmuntra till en hållbar produktion och kompensera för marknadsmisslyckanden. En grön offentlig upphandling och finansiella instrument såsom miljöskatter kan också bidra till att förbättra situationen.

All formgivning som avsiktligt gör att plastvaror inte kan repareras bör motverkas och att man bör utforska vilka krav och riktlinjer som skulle kunna tas fram för återanvändning och reparation av plastprodukter. Kommissionen lyfter fram bestämmelser om ekodesign och särskilda

kriterier för återanvändning, hållbarhet, reparation och modulkonstruktion. Något som redan ingår i artikel 9.1 i ramdirektivet om vatten.

2012/13:FPM85

Kommissionen lämnar vidare en utförlig redogörelse för användningen av plastpåsar som exempel på problemet med kortlivade plastprodukter. Plastpåsar är enligt kommissionen ett typexempel på hur det moderna konsumtionssamhället fungerar – påsarna är lätta, praktiska, utan ekonomiskt värde och kastas ofta efter en enda användning, och detta fortsätter trots att miljöbelastningen från plastkassar är betydande. Under 2010 släpptes 95,5 miljarder plastkassar (1,42 miljoner ton) ut på EU-marknaden, varav de flesta (92%) var avsedda för engångsbruk. Plastpåsar utgjorde 73 % av allt det avfall som samlades in av trålfartyg utmed Toscanas kust. Till följd av det offentliga samrådet om plastkassar som hölls sommaren 2011 håller EU-kommissionen nu (som ett separat initiativ) på att undersöka hur engångsanvändningen av plastkassar kan minskas.

Utifrån grundtanken att förorenaren ska betala pekar kommissionen på möjligheten att utveckla marknadsbaserade instrument, grundade på miljökonsekvensindikatorer för att styra bort produktionen och konsumtionen från kortlivade plastprodukter och från plastprodukter för engångsbruk. Ett mer övergripande problem är enligt kommissionen att priserna kan snedvridas och medföra att miljövänlig praxis diskrimineras. Ett system som verkligen återspeglar de faktiska miljökostnaderna från utvinning av råmaterial till produktion, distribution och avfallshantering skulle enligt kommissionen uppmuntra till en hållbar produktion och kompensera för marknadsmisslyckanden. En grön offentlig upphandling och finansiella instrument såsom miljöskatter kan också bidra till att förbättra situationen.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen fyra detaljerade frågor.

15. Bör politiken för produktdesign inriktas på att motverka planerad föråldring av plastprodukter och på att främja återanvändning och moduldesign för att minimera plastavfallet?

16. Kan nya regler om ekodesign vara till hjälp för att uppnå en ökad återanvändning och hållbarhet för plastprodukter?

17. Bör marknadsbaserade instrument införas så att man mer exakt avspeglar miljökostnaderna från det att plasten produceras till att den bortskaffas?

18. Hur kan vi bäst minska den avfallsbörda som kortlivade produkter och engångsartiklar i plast innebär?

1.2.5.6 Främjande av biologiskt nedbrytbara plaster och biobaserade plaster

Biologiskt nedbrytbara plaster utgör, enligt kommissionen, ett litet segment av marknaden, produktionen förväntas i EU öka från 0,23 miljoner ton per år under 2007 till 0,93 miljoner ton per år under 2011.

Biobaserade plaster utgör 1 % av marknaden och framställs huvudsakligen av stärkelse från majs, ris, rörsocker eller potatis. Begreppet "biobaserad" har definierats av Europeiska standardiseringskommittén (CEN). Begreppet avser plastens ursprung och inte hur den kan hanteras när den är uttjänt.

Kommissionen konstaterar att termen biologiskt nedbrytbar lätt missförstås och tolkas som om plasten kan komposteras hemma eller bryts ned i naturen. Det stora flertalet av biologiskt nedbrytbara plaster kan enbart brytas ned i industriella komposteringsanläggningar.

Även om huvuddelen av alla biologiskt nedbrytbara plaster nu är biobaserade kan biologiskt nedbrytbara plaster också framställas av petroleumbaserade råvaror eller en kombination av petroleum och biobaserade råvaror. Vissa biobaserade polymerer, som polyetylen, som tillverkas av bioetanol är inte biologiskt nedbrytbara.

Efter en utförlig genomgång av problemen konstaterar kommissionen att det bör diskuteras om begreppet biologiskt nedbrytbar överhuvudtaget kan användas på plast.

Sammanfattningsvis anför kommissionen att plasternas funktionsegenskaper måste förbättras. Tillverkningssektorn, kan behöva göra dyra anpassningar för att kunna använda biologiskt nedbrytbar plast. Det måste undersökas hur biologiskt nedbrytbara plaster påverkar de marina miljöerna och vilken toxicitet de ger upphov till vid kompostering. De befintliga systemen för avfallshantering kan ännu inte i tillräcklig grad separera biologiskt nedbrytbar plast från konventionell plast och detta är ett problem för återvinningen. En teknikanpassning kan innebära att kostnaderna för separering ökar eftersom det sannolikt krävs mer sofistikerad utrustning.

En annan fråga som kommissionen framhåller är att en större ökning av produktionen av biobaserade plaster, dvs. till en nivå som motsvarar den nuvarande nivån för konventionella plaster, skulle kunna få en rad negativa följder för livsmedelsproduktionen av de grödor som används för att framställa biobaserade plaster med negativa konsekvenser för utvecklingsländerna och övergångsekonomierna. Ökad markanvändning och högre råvarupriser kan enligt kommissionen leda till en ökad vattenförbrukning och en ökad användning av gödningsmedel inom jordbruket och kan dessutom leda till en minskad biologisk mångfald genom att obrukad mark och skogar omvandlas till jordbruksmark. Dessa problem är inte aktuella när det gäller biobaserade plaster som framställs av jordbruksavfall, biprodukter från odling av livsmedelsgrödor och saltvattensalger.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen fyra detaljerade frågor.

19. För vilka användningsområden bör biologiskt nedbrytbara plaster främjas och vilka ramvillkor bör gälla?

20. Skulle det vara lämpligt att stärka den befintliga rättsliga ramen genom att man gör en tydlig distinktion mellan naturligt komposterbara plaster och

tekniskt nedbrytbara plaster och bör det vara obligatoriskt att informera om detta?

2012/13:FPM85

21. Kräver användningen av plaster som kan nedbrytas genom oxidation insatser för att skydda återvinningsprocessen, och i så fall, på vilken nivå?

22. Hur bör man betrakta biobaserade plaster mot bakgrund av plastavfallshanteringen och behovet av att bevara resurserna? Bör biobaserade plaster främjas?

1.2.5.7 EU-initiativ som tar upp problemet med marint avfall, inbegripet plastavfall

Marint avfall omfattar alla typer av avfall. Undersökningar har dock visat att majoriteten av avfallet i våra hav och oceaner är plastavfall.

Kommissionen angav under 2010 kriterier för medlemsstaterna för att utvärdera miljöstatusen för sina hav inom ramen för ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG) enligt vilket en god miljöstatus för alla marina vatten kan nås senast 2020.

En arbetsgrupp avseende marint avfall har utarbetat en översikt över befintliga uppgifter och metoder för övervakning av marint avfall, i enlighet med kraven i direktivet. Gruppen pekar på brådskande behov av ytterligare samordnad forskning för att säkerställa gemensamma övervaknings- och begränsningsåtgärder och fortsätter att arbeta för (bl.a.) en harmonisering av övervakningen, en uppskattning av kostnaderna och en bedömning av de skador som marint avfall orsakar.

Samtidigt har kommissionen inlett en dialog med intressenterna (plasttillverkare, återvinningsföretag, återförsäljare, förpackningsföretag, hamn- och sjöfartsmyndigheter samt icke-statliga organisationer) för att utveckla partnerskap och frivilliga åtgärder för att lösa problemet med marint avfall. Det finns dessutom ett antal projekt och initiativ för närvarande, för att öka förståelsen för vilket upphovet till och effekterna av marint avfall är, samt även att hitta möjliga lösningar på detta problem. En översikt över alla initiativ och potentiella åtgärder för att lösa detta problem finns i ett separat arbetsdokument från kommissionens avdelningar [Commission Staff Working Document, 2012, 365].

Det pågår nu diskussioner om att fastställa mål som vägledning för de politiska ansträngningarna och för kontroll av att resultatet blir önskvärt (t.ex. i den slutliga versionen av ministerdeklarationen från OSPAR 2010). Den kommande rapporteringen enligt ramdirektivet om en marin strategi och de pågående projekten bör göra det möjligt att utveckla ett grundscenario för EU 2013 som skulle kunna användas för att fastställa riktmärken, milstolpar och mål för en policy.

Inom ramen för vissa regionala havskonventioner håller handlingsplaner för marint avfall på att utarbetas. För Medelhavsområdet godkändes en strategi

för marint avfall i februari 2012. När det gäller nordöstra Atlanten kommer åtgärden "Fishing for Litter" (fånga avfallet), parallellt med områdets marina handlingsplan, att genomföras i flera av konventionens områden. Dessutom finns det många initiativ på EU-nivå, bl.a. den politiska utvecklingen som tar allt större hänsyn till inverkan av marint avfall, såsom översynen av direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester (se arbetsdokumentet från kommissionen för en mer omfattande översikt). EU:s avfallspolitik omfattar redan många bestämmelser som, om de genomförs fullt ut, skulle kunna minska problemet med marint avfall avsevärt. Kommissionen konstaterar sammanfattningsvis att grönboken innehåller ett antal politiska alternativ som kan bidra till att minska marint avfall men att många andra åtgärder måste vidtas. Att öka konsumenternas medvetenhet, vilket har gjorts i flera medlemsstater, regioner och samhällen, t.ex. genom anordnandet av gemensamma skräpplockardagar på stränder är en åtgärd. Samordning på EU-nivå saknas även vad gäller evenemang för att sprida information.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen två detaljerade frågor.

23. Vilka andra åtgärder än de som beskrivs i denna grönbok kan övervägas för att minska det marina avfallet? Bör vissa åtgärder för att minska det marina avfallet samordnas på EU-nivå (t.ex. genom att inrätta en samordnad Europeisk skräpplockardag på kusterna för att öka medvetenheten)?

24. I sitt förslag till ett nytt miljöhandlingsprogram föreslår kommissionen att det fastställs ett EU-omfattande kvantitativt minskningsmål för marint avfall. Hur kan fastställandet av ett sådant mål bidra till bättre åtgärder som minskar plastavfallet rent allmänt sett? Hur kan ett sådant mål utarbetas?

1.2.5.8 Internationella åtgärder

Kommissionen beskriver arbetet dels i Baselkonventionen som omfattar hantering av farligt avfall, dels det globala partnerskapet för avfallshantering (partnership on Waste Management UNEP IETC) som inrättades 2010 och arbetet med EU:s nya grannskapspolitik och föranslutningspolitik.

Toppmötet Rio+20 tog upp frågan om marint avfall på global nivå. I slutdokumentet bekräftades behovet av fortsatta ansträngningar för att minska förekomsten och inverkan av havsföroreningar, inbegripet marint avfall, särskilt plaster, från ett flertal havsbaserade och landbaserade källor, bl.a. sjöfarten och avrinning från land. Ett konkret åtagande gjordes vad gäller att vidta åtgärder senast 2025, som grundas på samlade vetenskapliga rön, för att uppnå avsevärda minskningar av marint avfall för att förebygga skador på kust- och havsmiljön.

I anslutning till detta avsnitt ställer kommissionen två detaljerade frågor.

25. Bör EU prioritera plastavfallet i högre grad inom ramen för dess "nya grannskapspolitik", särskilt för att minska plastavfallet i Medelhavsområdet och i Svarta havet?

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Hanteringen av avfall och därmed plastavfall regleras i dag i miljöbalken (SFS 1998:808) och tillhörande förordningar (framför allt avfallsförordningen (SFS 2001:1063) och deponeringsförordningen (SFS 2001:512, vidare förordningen 2005:209 om produktionsansvar för elektriska och elektroniska produkter, förordning 2006:1273 om produktionsansvar för förpackningar och förordningen 2007:185 om produktionsansvar för bilar).

Miljöbalken ska tillämpas så att återanvändning och återvinning, liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att kretslopp uppnås. När det gäller verksamheter som påverkar miljön, människors hälsa eller resurshushållningen ska miljöbalken och dess tillhörande förordningar tillämpas på ett sådant sätt som bäst främjar detta.

Reglerna som berör avfallsområdet finns i första hand i kapitel 15. Dessutom finns i bl.a. kapitel 1, 2, 9, 26 och 27 bestämmelser som både direkt och indirekt berör avfallsområdet.

Av de diskussionspunkter som ingår i grönboken går det inte i nuläget att bedöma vilka effekter diskussionen kommer att ha på den svenska lagstiftningen.

När det i ett senare skede föreligger förslag på förändringar i direktiv eller förslag till ny särskild lagstiftning på området kommer dessa naturligtvis att påverka de svenska reglerna.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Inte aktuellt eftersom meddelandet inte innehåller några konkreta förslag..

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar grönboken och anser att de frågeställningar som ingår är relevanta för en analys av behovet av framtida politiska åtgärder.

För att lyckas med en hållbar avfallshantering är det enligt regeringens mening nödvändigt med en tydlig lagstiftning vad gäller ansvar för avfallet, ett heltäckande, lättillgängligt och begripligt insamlingssystem för allt avfall samt en utbyggd infrastruktur för behandling av avfall enligt gällande direktiv. När sådan infrastruktur finns på plats bedömer regeringen att de

problem som kommissionen hänvisar till bl.a. med plastavfall i haven kan begränsas betydligt.

2012/13:FPM85

Sverige har under lång tid arbetat för att minska mängden avfall som deponeras. Från år 2002 är det förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall och från år 2005 är det förbjudet att deponera organiskt avfall generellt (inklusive plastavfall), viss möjlighet till dispens finns dock. Andra styrmedel för ökad återvinning är deponeringsskatt och återvinningsmål för förpackningar, elektronikavfall och uttjänta bilar. Det svenska miljömålssystemet har även bidragit på ett positivt sätt till omställningen av hanteringen av avfall i Sverige.

Mot bakgrund av de goda erfarenheter som Sverige har av vissa styrmedel avseende minskad deponering och ökad återvinning kan det enligt regeringens mening finnas anledning att överväga om dessa kan vara aktuella även på EU-nivå. Det kan till exempel finnas anledning att överväga att skärpa kraven vad gäller mängden avfall som får deponeras.

Frågan om plastavfall är särskilt problematisk när det handlar om dels den marina nedskräpningen och dels innehållet av farliga ämnen i plasten något som innebär att den inte alltid varken kan eller bör materialåtervinnas. En översyn av regelverket på europeisk nivå är här önskvärt.

Sverige har länge drivit frågan om behovet av information om kemikalier i varor nationellt och globalt.

Avslutningsvis anser regeringen att det är viktigt att man i enlighet med ramdirektivet om avfall utgår från den s.k. avfallshierarkin och att särskild hänsyn ska tas till skydd för människors hälsa och miljön.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Grönboken har inte sänts på remiss. Förslaget är nu föremål för offentligt samråd och Naturvårdsverket kommer att sprida information brett i samhället om grönboken och om möjligheten att skicka synpunkter till kommissionen.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt eftersom grönboken inte utgör en bindande rättsakt.

Inte aktuellt eftersom grönboken inte utgör en bindande rättsakt..

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Uppföljningen av grönboken kommer att utgöra en viktig del av den mer omfattande översyn av avfallslagstiftningen som enligt kommissionen kommer att avslutas under 2014. Denna översyn kommer att vara inriktad på befintliga mål för återvinning och deponi samt en efterhandsutvärdering av fem direktiv som omfattar olika avfallsflöden.

Samråd om grönboken pågår till och med den 7 juni 2013. Svar och kommentarer kan skickas direkt till kommissionen och bör lämnas på följande adress:

http://ec.europa.eu/environment/consultations/plastic_waste_en-htm.