



Direktiv om användning av tunna plastbärkassar

2013/14:FPM30

Miljödepartementet

2013-12-06

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 761

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall för att minska användningen av tunna plastbärkassar

Sammanfattning

Kommissions förslag till revidering av förpackningsdirektivet innebär att medlemsstaterna inom två år ska vidta åtgärder för att minska användningen av tunna plastbärkassar i syfte att begränsa de negativa effekterna på miljön. Åtgärderna kan bestå av nationella minskningsmål, ekonomiska styrmedel eller saluföringsrestriktioner.

Regeringen välkomnar förslaget som ett viktigt bidrag till ansträngningar att minska förekomsten av plastavfall, inklusive mikroplaster, i den marina miljön. Regeringen anser att det är viktigt att använda livscykelperspektivet när man bedömer kassarnas miljöpåverkan och vilka alternativa effekter (konsekvenser) som kan uppstå om åtgärder vidtas mot endast tunna plastbärkassar. Ytterligare åtgärder kan behövas på EU-nivå för att minska föroreningen av mikroplaster i haven.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s förpackningsdirektiv (94/62/EG) harmoniserar bestämmelser om hanteringen av förpackningar och förpackningsavfall för att förebygga och minska inverkan på miljön i samtliga medlemsstater och i tredje land. Syftet

är att säkerställa en hög miljöskyddsnivå. Direktivet ska också säkerställa en fungerande inre marknad och undvika handelshinder samt snedvridning och begränsning av konkurrensen inom gemenskapen. I direktivet fastställs åtgärder som i första hand skall motverka uppkomsten av förpackningsavfall. Direktivet innehåller målnivåer för återvinning och materialutnyttjande.

Syftet med förslaget är begränsa de negativa effekterna på miljön av användningen av plastbärkassar. Det gäller särskilt i form av nedskräpning. Syftet är också att uppmåna avfallsförebyggande och en mer effektiv användning av resurser samtidigt som de socioekonomiska effekterna begränsas.

Förslaget följer av grönboken om en europeisk strategi för plastavfall i miljön. Grönboken skulle enligt kommissionen vara starten på en bred europeisk diskussion om hur problemet med plastavfall på land såväl som i vatten och marin miljö ska kunna lösas. Grönboken som publicerades under våren 2013 innehåller en sammanställning av bakgrundsinformation om nuvarande situation när det gäller användning av plaster och olika strategier för hantering av plastavfall. Kommissionen presenterade förslaget den 4 november 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Förslaget till revidering av förpackningsdirektivet innebär att direktivet föreslås kompletteras med ett krav på medlemsländerna att inom två år vidta åtgärder för att uppnå en minskad konsumtion av tunna plastbärkassar. Medlemsstaterna ska därefter rapportera till kommissionen om vilka åtgärder som vidtagits. Åtgärderna kan bestå av nationella minskningsmål eller ekonomiska styrmedel. De kan också bestå av saluföringsrestriktioner, som ett undantag från artikel 18 i direktivet förutsatt att restriktionerna inte utgör kvantitativa importrestriktioner, godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln, enligt fördraget om EU:s funktionssätt, artiklarna 34 och 36.

Tunna plastbärkassar definieras som ”kassar framställda av plastmaterial enligt definitionen i artikel 3.1 i kommissionens förordning (EU) 10/2011, med en vägg tjocklek av mindre än 50 mikrometer, och som tillhandahålls konsumenterna på varans eller produktens försäljningsställe”. I praktiken omfattas därmed både de större plastbärkassar som erbjuds i livsmedelsbutikernas kassar liksom de mindre kassarna som finns tillgängliga vid frukt- och grönsaksdiskarna etc. Däremot omfattas inte kraftigare plastkassar inom detaljhandeln.

Förslaget sätter upp en ram för olika slags åtgärder inom medlemsstaterna och får därför inga direkta effekter på gällande svensk rätt.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget sätter upp en ram för olika slags åtgärder inom medlemsstaterna och får därför inga direkta budgetära effekter.

Förslaget till direktiv grundas på den konsekvensbedömning som kommissionen har gjort (SWD(2013) 444 final). Under 2010 använde varje EU-medborgare uppskattningsvis 198 plastbärkassar, varav omkring 90 % uppskattades vara tunna påsar. Dessa återanvänds mindre ofta än tjockare påsar och skräpar oftare ner. Vid ett scenario med oförändrade förhållanden förväntas användningen av plastkassar öka ytterligare.

Det uppskattas också att det under 2010 slängdes mer än 8 miljarder plastbärkassar i EU. De undkommer avfallshanteringssystemen och samlas i vår miljö, särskilt i form av marint avfall, som alltmer erkänns som en central global utmaning. Det finns också dokumenterade belägg som tyder på stor anhopning av skräp i Europas hav. Problemet med plastpåseavfall i vatten ekosystem drabbar inte enbart länder med havskuster eftersom stora mängder avfall från land forslas till havet via vattendrag. En utslängd plastbärkasse kan finnas kvar i haven i hundratals år, för det mesta i flera olika delar. Den mycket höga och ökande användningen av sådana påsar är inte heller optimal ur resurseffektivitetssynpunkt.

I EU betraktas plastbärkassar som förpackningar enligt direktivet om förpackningar och förpackningsavfall (direktiv 94/62/EG). Det finns dock ingen EU-lagstiftning eller EU-politik som är särskilt inriktad på plastbärkassar. Vissa medlemsstater har redan strategier för att minska användningen, till exempel genom prisåtgärder, avtal med detaljhandeln eller informationskampanjer, med blandade resultat. Efter några medlemsstaters försök att förbjuda plastbärkassar tog man i rådet (miljö) den 14 mars 2011 upp frågan och uppmanade kommissionen att analysera eventuella EU-åtgärder mot användningen av plastkassar.

Det övergripande målet för detta förslag om plastbärkassar är att begränsa de negativa effekterna på miljön, särskilt i fråga om nedskräpning, att uppmuntra förebyggande av avfall och en mer effektiv resursanvändning, samtidigt som man begränsar de negativa socioekonomiska effekterna.

Fyra olika handlingsalternativ har studerats i konsekvensanalysen: nollalternativ; frivilligt åtagande från en betydande andel av handeln att inte tillhandahålla engångskassar; upprättande av ett EU-övergripande minskningsmål för engångskassar kombinerat med ekonomiska instrument

samt med möjlighet för medlemsstaterna att införa saluföringsbegränsningar som ett undantag från artikel 18 i förpackningsdirektivet; införande av ett EU-övergripande förbud mot engångskassar.

2013/14:FPM30

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Problemen med plastavfall har länge diskuterats i olika fora. Förutom en allmän nedskräpning och en ineffektiv resursanvändning så bidrar plastpåsar även till den mikroplast som finns i haven. Vidare finns anledning att ta ett större grepp om nedskräpningsfrågan inom EU för att komma tillrätta med den marina nedskräpningen. Plastkassar och annat plastavfall som hamnar i haven riskerar slutligen att hamna vid våra kuster vilket innebär problem för närmiljön, turismnäringen och de ansvariga kommunerna. Sverige har idag styrmedel på plats för plastpåsar genom producentansvaret för förpackningar. Trots det förekommer problem med nedskräpning varför det finns skäl att se över den användning av plastkassar som förekommer i Sverige. Regeringen välkomnar förslaget som ett viktigt bidrag till ansträngningar att minska förekomsten av plastavfall, inklusive mikroplaster, i den marina miljön. Regeringen anser att det är viktigt att använda livscykelperspektivet när man bedömer kassarnas miljöpåverkan och vilka alternativa effekter (konsekvenser) som kan uppstå om åtgärder vidtas mot endast tunna plastbärkassar. Livscykelperspektivet bör därför vara utgångspunkt vid beslut om åtgärder i MS. Ytterligare åtgärder kan behövas på EU-nivå för att minska föroreningen av mikroplaster i haven.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget presenterades för rådsarbetsgruppen för miljö den 21 november och fick ett positivt mottagande från samtliga medlemsstater.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter avseende förslagen är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Miljödepartementet avser att ordna ett remissmöte i januari 2014.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Som rättslig grund för förslaget anges artikel 114 i fördraget om EU:s funktionssätt, där Europaparlamentet och rådet i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande beslutar om lagstiftning. Rådet fattar beslut i frågan med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar att nedskräpning med plastpåsar är ett gränsöverskridande problem. Även i medlemsstater med god infrastruktur för insamling av plastavfall kan höga koncentrationer av marint plastavfall observeras. Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen. Det är begränsat till att ändra direktiv 94/62/EG genom att skapa en ram som fastställer gemensamma mål, samtidigt som medlemsstaterna själva får fatta beslut om dess exakta genomförande.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Det är inte känt när frågan behandlas i rådet igen då någon arbetsplan ännu inte presenterats. Europaparlamentet har ännu inte utsett någon rapportör.

4.2 Fackuttryck/termer