



En europeisk strategi för plastavfall

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om en europeisk strategi för plastavfall i miljön KOM(2013) 123. Grönboken syftar till att initiera en bred diskussion om hur problemen med plastavfall i miljön kan lösas. Enligt kommissionen kommer plastföroreningen av havet inom kort att utgöra en av de viktigaste globala miljöfrågorna. Uppföljningen av grönboken kommer enligt kommissionen att vara en viktig del av den beslutade översynen av avfallslagstiftningen och de befintliga målen.

Utskottet välkomnar kommissionens grönbok. De frågor som kommissionen ställer är både relevanta och angelägna. Utskottet delar kommissionens analys av problemen med plastavfall i havet. Att komma till rätta med problemen kräver enligt utskottets mening att åtgärder genomförs inom flera områden utöver avfallshanteringen. Det är också angeläget att vidta åtgärder på alla nivåer för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön och kusterna så att god miljöstatus kan uppnås.

Behovet av skärpt EU-lagstiftning behöver enligt utskottets mening belysas inom de berörda områdena. Kemikaliepolitiken är central eftersom plasterna innehåller farliga ämnen som också försvårar avfallshanteringen. Ett långsiktigt hållbart kretsloppssamhälle förutsätter att farliga ämnen fasas ut från kretsloppen. För att åstadkomma giftfria och resurseffektiva kretslopp behövs en bättre samordning av avfalls-, kemikalie- och produktlagstiftningen inom EU. Avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt samt vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper.

Utskottet förordar en skärpt kemikalielagstiftning, och en väl fungerande tillsyn för att säkerställa att regler följs och för att minska risken för snedvriden konkurrens mellan företag. Information om plaster måste bli bättre för att miljö- och hälsofarliga ämnen ska kunna undvikas eller hanteras på ett korrekt sätt. Utskottet konstaterar vidare att kunskaperna om hälso- och miljöeffekter av nanomaterial och nanopartiklar är bristfälliga, och därför behöver åtgärder vidtas för att råda bot på bristerna.

I Sverige har Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall genomförts. Utskottet konstaterar att Sverige har kommit relativt långt med att minska miljöpåverkan från avfallshanteringen och att det pågår ett fortlöpande arbete på den nationella nivån för att minska avfallens mängd och farlighet, bättre ta vara på resurserna i avfallet, stoppa spridningen av farliga ämnen och generellt förbättra avfallshanteringen. Utskottet förordar en skärpt lagstiftning och en effektiv tillsyn för att få ett fungerande system i alla medlemsstater, så att de problem som kommissionen hänvisar till beträffande plastavfallet i haven på ett avgörande sätt kan begränsas.

Utskottet vill understryka att det är väsentligt att vidta åtgärder för att generellt minska användningen av konventionell plast. Ekonomiska styrmedel kan övervägas för detta ändamål för att understödja gemenskapens politik på området, vilket riksdagen tidigare har framhållit i ett utlåtande över Grönbok om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken och närliggande politikområden (utl. 2006/07:SkU21).

Behovet är påtagligt av en produktutveckling som gynnar en hållbar utveckling, så att plasternas negativa miljöpåverkan kan begränsas eller elimineras. Vidare anser utskottet att bättre information till konsumenterna är avgörande för att de ska kunna göra medvetna val. Välinformerade konsumenter kan komma att spela en avgörande roll när det gäller att främja hållbara produktionsmönster för plast och plastprodukter och en mer effektiv resursanvändning.

Utskottet vill också uppmärksamma de positiva erfarenheterna i Sverige av pantsystem för bl.a. PET-flaskor. Utskottet anser att det skulle vara en fördel om ett EU-gemensamt pantsystem för PET-flaskor aktualiseras eftersom det är positivt om såväl befintliga som nya initiativ om pantsystem utgår från en bredare bas för att återvinningen ska öka. Utskottet vill samtidigt understryka att det är viktigt att incitamenten för konsumenterna att panta PET-flaskor vidmakthålls. Det behövs därför en fortsatt god tillgänglighet i ett utvidgat system.

I Sverige är det sedan 2002 förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall. Utskottet anser att ett förbud mot deponi med fördel kan införas.

När det gäller att ta hand om det avfall som spolas upp på land anser utskottet att kommissionen bör överväga ekonomiska bidrag till strandstädning. Utskottet anser att det är önskvärt att kommissionen tar fram ett underlag för utformningen av ett sådant stöd i syfte att skapa incitament för såväl kommuner som det civila samhället att ta hand om avfallet.

Avslutningsvis anser utskottet att EU inom alla relevanta forum bör verka för att plastavfall kommer upp på dagordningen som ett angeläget problem som måste lösas. Vidare bör EU kraftfullt verka för att de internationella reglerna i alla konventioner som förbjuder dumpning av avfall i havet efterlevs. Samarbete mellan medlemsländerna behöver också utveck-

las, och det är en fördel om kommissionen tar sådana initiativ. Enligt utskottets mening är det också angeläget att prioritera plastavfall inom ramen för EU:s grannskapspolitik.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	5
Redogörelse för ärendet	6
Ärendet och dess beredning	6
Grönbokens huvudsakliga innehåll	6
Utskottets granskning	10
Utskottets ställningstagande	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Grönbok om en europeisk strategi för plastavfall i miljön

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 16 maj 2013

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Matilda Ernkrans

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Matilda Ernkrans (S), Bengt-Anders Johansson (M), Lars Hjalmered (M), Johan Löfstrand (S), Rune Wikström (M), Helén Pettersson i Umeå (S), Johan Hultberg (M), Jan-Olof Larsson (S), Anita Brodén (FP), Sara Karlsson (S), Pyry Niemi (S), Åsa Coenraads (M), Helena Leander (MP), Irene Oskarsson (KD), Josef Fransson (SD), Jens Holm (V) och Inger Fredriksson (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Den 12 mars 2013 hänvisade kammaren Europeiska kommissionens grönbok om en europeisk strategi för plastavfall i miljön KOM(2013) 123 till miljö- och jordbruksutskottet.

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. Avsikten med grönboken är att den ska underlätta en ny bedömning av vilka miljö- och hälsorisker plasten i produkter innebär när produkterna blir till avfall, och diskussionen kommer särskilt att inriktas på miljövänlig utformning, både funktionellt och kemiskt, samt hur man kan lösa problemet med ett okontrollerat bortskaffande av plastavfall och marint avfall. Den bör också bidra till att föra diskussionerna om internalisering av effekterna under hela livscykeln vidare, från utvinningen av råmaterial till slutet av livscykeln och kostnaderna för plastprodukter.

Kommissionen har beslutat att genomföra en översyn av den gällande avfallslagstiftningen och de olika målen. Översynen omfattar även en efterhandsutvärdering ("kontroll av ändamålsenligheten") av fem gällande direktiv 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.

Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2012/13: FPM85 Grönbok om europeisk strategi för plastavfall i miljön.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Grönboken syftar till att initiera en bred diskussion om hur problemen med plastavfall ska kunna lösas. EU:s avfallslagstiftning omfattar inte uttryckligen plastavfall. I grönboken redovisar kommissionen problemen med plastavfall särskilt i den marina miljön eftersom plasten kan finnas kvar under hundratals år. Plastföroreningar av havet kommer inom kort att utgöra en av de viktigaste miljöfrågorna.

Plastens särskilda beskaffenhet medför specifika problem för avfallshandlingen. Plast är relativt billig och mångsidig med många industriella användningsområden, vilket under det senaste århundradet har lett till en exponentiell tillväxt. Den utvecklingen kommer att fortsätta. Dessutom är plast ett mycket beständigt material med en längre livslängd än de produkter i vilka plasten ingår. Därför ökar plastavfallet i hela världen. Plastens hållbarhet medför också att ett okontrollerat bortskaffande av avfall är pro-

blematiskt, eftersom plast kan finnas kvar i miljön under mycket lång tid. Vikten av att fortsätta ansträngningarna för att minska förekomsten och inverkan av plast i den marina miljön betonades särskilt vid toppmötet Rio +20.

För närvarande återvinns bara en bråkdel av det befintliga plastavfallet. En bättre materialåtervinning skulle bidra till att målen för färdplanen för ett resurseffektivt Europa som antogs 2011 uppnås. Detta skulle bidra till att minska utsläppen av växthusgaser samt importen av råvaror och fossila bränslen. Korrekt utformade åtgärder för att återvinna plast kan också förbättra konkurrenskraften och skapa nya verksamheter och arbetstillfällen.

Uppföljningen av grönboken kommer att utgöra en viktig del av den mer omfattande översyn av avfallslagstiftningen som kommer att avslutas under 2014. Översynen inriktas på de befintliga målen för återvinning och deponi samt en efterhandsutvärdering av fem direktiv som omfattar olika avfallsflöden.

I grönboken gör kommissionen en genomgång av ett antal områden inom vilka man bedömer att idéer och förslag kan komma att aktualiseras med anledning av översynen av direktiven. Dessa områden är:

- Tillämpning av avfallshierarkin vid hantering av plastavfall
- Uppnående av målen, materialåtervinning av plast och frivilliga initiativ
- Fokus på konsumenternas beteende
- I en riktning mot mer hållbar plast
- Hållbarheten hos plast och plastprodukter
- Främjande av biologiskt nedbrytbara plaster och biobaserade plaster
- EU-initiativ som tar upp problemet med marint avfall, inbegripet plastavfall
- Internationella åtgärder.

I anslutning till varje område finns en bakgrundsbeskrivning med källhänvisning till det faktaunderlag som kommissionen har använt. I anslutning till varje avsnitt ställer kommissionen ett antal frågor, sammanlagt 26 stycken.

Enligt kommissionen kommer grönboken att underlätta en ny bedömning av vilka miljö- och hälsorisker som plasten i produkter innebär när produkterna blir till avfall. Diskussionen kommer särskilt att inriktas på miljövänlig utformning, både funktionellt och kemiskt, samt på hur man kan lösa problemet med ett okontrollerat bortskaffande av plastavfall och marint avfall kan lösas. Grönboken bör också bidra till att utveckla diskussionerna om internalisering av effekterna under hela livscykeln, från utvinningen av råmaterial till slutet av livscykeln och kostnaderna för plastprodukter.

Problembild

Den globala plasttillverkningen har ökat 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 nästan uteslutande av olja. Plasttillverkningen svarar för ungefär 8 procent av den globala oljeproduktionen, varav 4 procent i form av råvara och 3–4 procent i energiåtgång.

Plast används ofta i förpackningsmaterial, som en engångsprodukt till lågt pris som oftast inte återanvänds eller är avsedd att återanvändas. Omvandlingsmarknaden för plast domineras av plastförpackningssektorn (40,1 procent) som följs av bygg- och anläggningssektorn (20,4 procent). Kommissionen utvecklar frågan om effekter av plastavfallet, i synnerhet i den marina miljön där plast kan finnas kvar under hundratals år. Avfallsområdena i Atlanten och Stilla havet anses omfatta ungefär 100 miljoner ton, varav ungefär 80 procent 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 plastskräp för att förflytta sig långa sträckor i haven. Största delen av plastskräpet hamnar slutligen på havsbotten nära storstäder och i djupgravar.

Konventionell plast innehåller ett stort antal ämnen och har ibland en stor andel 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 en egen grupp av kemikalier. Långlivade organiska föroreningar (POP) i omgivande vatten, t.ex. bekämpningsmedel som DDT och polyklorerade bifenyl (PCB), kan 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 föroreningarna bryts inte så lätt ned naturligt 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.

Omkring 80 procent av plastavfallet 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. En dålig avfallshantering på land, särskilt en endast marginell återvinning av plastavfall, förvärrar problemet med plastförorening av havet. Enligt kommissionens bedömning kommer plastförorening av havet inom kort att bli en av de viktigaste globala miljöfrågorna.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

I faktapromemorian redovisar regeringen sin preliminära 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 med bl.a. plastavfall i haven kan begränsas betydligt.

Sverige har under lång tid arbetat för att minska mängden avfall som deponeras. Från 2002 är det förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall och från 2005 är det förbjudet att deponera organiskt avfall generellt (inklusive plastavfall), även om det finns viss möjlighet till dispens. 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.

Eftersom Sverige har goda erfarenheter 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 t.ex. finnas anledning att överväga att skärpa kraven vad gäller mängden avfall som får deponeras.

Frågan om plastavfall är särskilt problematisk när det handlar om den marina nedskräpningen och innehållet av farliga ämnen i plasten, något som innebär att den inte alltid kan eller bör materialåtervinnas. En översyn av regelverket på europeisk nivå är här önskvärd. 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 tas till skydd för människors hälsa och miljön.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Eftersom det i grönboken inte presenteras några konkreta förslag till ny lagstiftning är det inte aktuellt med en bedömning utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Utskottets ställningstagande

Utgångspunkter

Utskottet välkomnar kommissionens initiativ att ta fram en särskild grönbok om plastavfall för att skapa en bred diskussion om hur problemen med plastavfall ska kunna lösas. De frågor som kommissionen ställer är enligt utskottets mening både relevanta och angelägna. Det är enligt utskottets mening positivt att underlaget kommer att vara en del av en omfattande översyn av avfallslagstiftningen som enligt kommissionen kommer att avslutas under 2014. Utskottet delar kommissionens analys av problemen med plastavfall i haven. Att komma till rätta med problemen kräver att åtgärder vidtas inom flera områden, t.ex. avfallshanteringen och kemikaliepolitiken, eftersom plasterna innehåller farliga ämnen som också försvårar för avfallshantering. Exempel på andra områden som berörs är produktutveckling och nedskräpning. Haven berör också i stort sett alla politikområden på olika sätt och alla nivåer. Det är därför viktigt att vidta åtgärder på alla nivåer för att förbättra, bevara och skydda havsmiljön och kusterna så att god miljöstatus kan uppnås. Det finns positiva erfarenheter av miljömålssystemet i Sverige.

När det gäller åtgärder som ska vidtas inom EU anser utskottet att det behöver göras klart vem som har ansvar för att vidta åtgärder, dvs. vad som ska initieras på EU-nivå och vad som är medlemsstaternas ansvar.

En utgångspunkt för utskottets ställningstagande är att behov av skärpt EU-lagstiftning ska belysas inom de berörda områdena, och det är väsentligt att samordningen mellan olika lagstiftningsområden förbättras. Ett långsiktigt hållbart kretsloppssamhälle förutsätter att farliga ämnen fasas ut från kretsloppen. Det är angeläget att materialåtervinning inte leder till att nyproducerade varor och produkter kontamineras med annars förbjudna ämnen. För att åstadkomma giftfria och resurseffektiva kretslopp behövs en bättre samordning av avfalls-, kemikalie- och produktlagstiftningen inom EU. Frågan om plastavfall är särskilt problematisk när det handlar om farliga ämnen i plasten som gör att den inte alltid kan eller bör materialåtervinnas. En översyn av berörda regelverk på europeisk nivå är enligt utskottets mening angelägen.

En annan utgångspunkt är att avfallshanteringen ska ske på ett resurseffektivt och miljömässigt sätt samt vara effektiv för samhället och enkel för konsumenter och andra användargrupper. Detta gäller inte minst utformningen av regler och anvisningar för såväl konsumenter som återvinnare. Krav måste ställas på tydliga regler som är harmoniserade inom gemenskapen samt relevant och lättbegriplig information om tillämpningen. Med dessa utgångspunkter redovisar utskottet sina ställningstaganden på grundval av kommissionens frågeställningar enligt följande: kemikalier, tillämpningen av avfallshierarkin, det marina avfallet och internationella åtgärder.

Kemikalier

Regelverken om kemikalier är i stor omfattning harmoniserade inom EU, och reglerna utvecklas fortlöpande bl.a. inom de översyner som sker regelmässigt. Utskottet anser att det är viktigt att frågor som rör plast prioriteras i kommissionens översynsarbete. Enligt utskottets mening behövs en skärpt kemikalielagstiftning som bidrar till att innovationstakten ökar. Därmed behövs förändringar i tillämpliga delar av Reach och andra relevanta lagstiftningar så att farliga ämnen fasas ut.

Enligt Färdplanen för ett resurseffektivt Europa bör alla relevanta ämnen som inger mycket stora betänkligheter senast 2020 tas upp på Reachs kandidatlista, och bland dessa bör relevanta plasttillsatser ingå. Konventionell plast innehåller ett stort antal ämnen och har ibland en stor andel kemiska tillsatser som kan vara hormonstörande, cancerframkallande eller framkalla andra toxiska reaktioner. I princip kan dessa ämnen bana sig väg in i miljön, även i små mängder. Utskottet anser att alla farliga ämnen ska föras upp på kandidatlistan och att det är angeläget att detta arbete påskyndas.

Kunskapen om innehållet i plaster är relativt dålig, och enligt utskottets mening bör kommissionen stimulera utvecklingen av kunskap om plaster så att negativa miljö- och hälsoeffekter kan undvikas. Sverige har länge drivit frågan om behovet av information om kemikalier i varor nationellt och globalt. Enligt utskottets mening tydliggör grönboken att information om plastens innehåll är viktigt för att miljö- och hälsofarliga ämnen ska kunna undvikas eller hanteras på ett korrekt sätt. Utskottet anser att det behövs åtgärder för att säkerställa att det finns information om vad olika plaster innehåller, så att både konsumenter och återvinnare får kunskap om hur plasten ska hanteras.

Utskottet vill också uppmärksamma att tillsyn är ett viktigt inslag i kemikalieregleringen för att den ska få ett praktiskt genomslag och därigenom en effekt på hälsa och miljö. En väl fungerande tillsyn minskar risken för snedvriden konkurrens mellan företag och kan också bidra till en mer effektiv regelutveckling om erfarenheterna från tillsynen tas till vara i lagstiftningsprocessen.

Utskottet konstaterar vidare att kunskaperna om hälso- och miljöeffekter av nanomaterial och nanopartiklar är bristfälliga. Det finns ett stort behov av att förbättra kunskapen om nanomaterial som finns i varor på marknaden och materialens eventuella hälso- eller miljöskadliga egenskaper. Tillämpliga delar i Reachförordningen bör ses över och anpassas så att den kan tillämpas på nanomaterial. Alternativt bör separat lagstiftning införas.

Utskottet vill understryka att det är viktigt att hälso- och miljöaspekter på nanomaterial tydliggörs. Utskottet delar kommissionens bedömning att det behövs både en EU-strategi för att bedöma riskerna för enskilda nanomaterial och en gemensam EU-definition av nanomaterial för att göra det lättare att generera och samla in sådana uppgifter om miljö och toxikologi.

Samtidigt är det också angeläget att det tydligt framgår ifall nanomaterial ingår i produkterna. Sådana krav måste beslutas på EU-nivå för att säkerställa konkurrensneutralitet.

Tillämpning av avfallshierarkin

I Sverige har Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG om avfall och upphävande av vissa direktiv implementerats. Avfallshierarkin utgör prioriteringsordning för lagstiftningen och politiken när det gäller att förebygga och hantera avfall. Hierarkin innebär att avfall i första hand ska förebyggas. För det avfall som ändå uppkommer gäller att det i följande prioriteringsordning ska förberedas för återanvändning, materialåtervinnas, återvinnas på annat sätt, t.ex. genom energiutvinning, eller bortskaffas. Utskottet konstaterar att Sverige har kommit relativt långt med att minska miljöpåverkan från avfallshanteringen och att det pågår ett fortlöpande arbete på den nationella nivån för att minska avfallets mängd och farlighet, att bättre ta vara på resurserna i avfallet, att stoppa spridningen av farliga ämnen och att generellt förbättra avfallshanteringen.

Utskottet vill understyrka att det är väsentligt att vidta åtgärder för att generellt minska användningen av konventionell plast. För det avfall som uppstår måste en hållbar avfallshantering utgå från en tydlig lagstiftning när gäller ansvar för avfallet, ett heltäckande, lättillgängligt och begripligt insamlingssystem för allt avfall samt en utbyggd infrastruktur för behandling av avfall enligt gällande direktiv. Vidare behövs en effektiv uppföljning och tillsyn för att säkerställa att den gällande lagstiftningen efterlevs. När det gäller att förebygga plastavfall ställer sig utskottet positivt till fortsatta analyser av hur ekonomiska styrmedel kan användas. Det gäller att minska förekomsten av kortlivade plastprodukter, plastprodukter för engångsbruk och övriga produkter av plast vars priser inte avspeglar de totala miljökostnader som de innebär, inbegripet avfallshanteringen. De problem som är förknippade med plastavfall är gränsöverskridande och globala och det är därför angeläget att dessa aspekter finns med i kommissionens fortsatta överväganden.

När det gäller frågan om ekonomiska styrmedel vill utskottet uppmärksamma riksdagens principiella ställningstaganden i samband med utlåntagandet om marknadsbaserade styrmedel för miljöpolitiken (utl. 2006/07: SkU21). Skatteutskottet, som inom riksdagen bereder dessa frågor, ställde sig positivt till att ekonomiska styrmedel används på miljöområdet och välkomnade den då aktuella grönboken och kommissionens ambition att få till stånd en debatt om ekonomiska styrmedel på miljöområdet. Likaså välkomnades en revidering av energiskattedirektivet så att det bättre understöder gemenskapens politik på energi- och miljöområdet och ambitionen att bättre samordna de olika ekonomiska styrmedlen. Energiskattedirektivet (dir. 2003/96/EG) lägger fast ramen för hur medlemsstaterna ska utforma sin nationella beskattning av bränslen och el. Skatteintäkten tillfaller medlemsstaten.

Utskottet förordar en skärpt lagstiftning och en effektiv tillsyn för att få ett fungerande system i alla medlemsstater så att de problem som kommissionen hänvisar till beträffande plastavfallet i haven kan begränsas på ett avgörande sätt. Plastavfallet tas inte uttryckligen upp i EU:s lagstiftning, trots dess ökande miljöpåverkan. Endast direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall inbegriper ett särskilt mål för återvinningen av plastförpackningar. I ramdirektiv 2008/98/EG om avfall fastställs ett allmänt återvinningsmål för hushållsavfall som bland andra material omfattar plastavfall.

Ramdirektivet om avfall är relevant i vissa andra avseenden. Exempelvis innehåller direktivet ett utökat producentansvar som huvudprincip vid avfallshantering. I det fastställs också avfallshierarkin där förebyggande av avfall, återanvändning och materialåtervinning prioriteras före annan återvinning, inbegripet energiåtervinning, och bortskaffande av avfall. Enligt kommissionen är skillnaden stor mellan kraven enligt lagstiftningen och den faktiska avfallshanteringen. Utskottet anser att denna skillnad måste åtgärdas.

I Sverige finns ett lagstadgat producentansvar för bl.a. förpackningar, däck och bilar samt elektriska och elektroniska produkter (inklusive glödlampor och viss belysningsarmatur). Dessutom finns det frivilliga åtaganden som liknar producentansvar, vilket innefattar lantbruksplast. Producentansvaret innebär exempelvis att producenterna ska se till att det finns lämpliga insamlingssystem och att en viss mängd av avfallet materialåtervinns. En viktig del av producenternas insamlingssystem för förpackningsavfall består av ett rikstäckande system med s.k. återvinningsstationer. Därutöver ingår även utbyggnaden av fastighetsnära insamlingssystem där förpackningsavfall och returpapper sorteras ut och hämtas vid fastigheten.

Sverige har positiva erfarenheter när det gäller producentansvaret. Utskottet förordar att dessa erfarenheter tas till vara av kommissionen i samband med att medlemsstater utvecklar den faktiska avfallshanteringen.

Utskottet vill vidare understryka behovet av produktutveckling för att gynna en hållbar utveckling så att plasternas negativa miljöpåverkan kan begränsas eller elimineras. Behovet av att spara naturresurserna och att förbättra resurseffektiviteten bör vara en drivkraft för en ökad hållbarhet inom plasttillverkningen. Helst bör alla plastprodukter vara helt återvinningsbara till rimliga kostnader.

Det är också angeläget att stimulera en produktdesign som gör det både möjligt och ekonomiskt fördelaktigt att reparera produkter i stället för att köpa nya. I detta sammanhang vill utskottet lyfta fram Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/125/EG om upprättande av en ram för att fastställa krav på ekodesign för energirelaterade produkter. Utskottet välkomnar fortsatta analyser inom detta område.

Utskottet delar kommissionens bedömning att välinformerade konsumenter kan komma att spela en avgörande roll när det gäller att främja hållbara produktionsmönster för plast och plastprodukter och en mer effek-

tiv resursanvändning. Bättre information till konsumenter är avgörande för att de ska kunna göra medvetna val. En tydlig märkning som är lätt att förstå och tillämpa är av avgörande betydelse för att både förebygga och hantera avfallet. Redan vid köptillfället kan en korrekt och tydlig information leda till att konsumenten väljer att köpa en annan produkt som har en bättre miljöprestanda. Det är därför viktigt att se över hur plast i produkterna granskas ur ett livscykelperspektiv från råvara till avfall. Tanken med befintliga miljömärkningar som t.ex. EU Ecolabel och Svanden som är Nordens officiella miljömärkning är att de miljömärkta produkterna uppfyller vissa stränga miljö-, funktions- och kvalitetskrav. Man ser över kraven löpande och de höjs kontinuerligt. För- och nackdelar med en särskild plastmärkning kan också övervägas. Ett annat alternativ är att utveckla den befintliga plastmärkningen.

Utskottet vill vidare uppmärksamma att frivilligorganisationerna kan spela en roll i att utforma och genomföra en europeisk strategi för att minska plastavfallet i miljön. Enligt utskottets mening är det en fördel att involvera organisationerna i det konkreta arbetet, t.ex. genom att kommunicera med konsumenter eller att stimulera till andra åtgärder.

När det gäller att hantera avfallet vill utskottet uppmärksamma de positiva erfarenheterna i Sverige av pantsystem för bl.a. PET-flaskor. Det innebär att nio av tio PET-flaskor återvinns, och därmed är Sverige ett av de mest framgångsrika länderna i världen när det gäller återvinning av dessa flaskor.

Utskottet anser att det skulle vara en fördel om ett EU-gemensamt pantsystem för PET-flaskor aktualiseras eftersom det är positivt om såväl befintliga som nya initiativ om pantsystem utgår från en bredare bas för att återvinningen ska öka. Utskottet vill samtidigt understryka att det är viktigt att incitamenten för konsumenterna att panta PET-flaskor vidmakthålls. Det behövs därför en fortsatt god tillgänglighet i ett utvidgat system. Det ska vara enkelt att panta PET-flaskor, och producenternas kostnader måste vara acceptabla. Utskottet vill också nämna att Nordiska rådet utredde frågan om ett nordiskt pantsystem för flaskor och burkar 2010. Det finns, enligt utredaren, förutsättningar för ett gemensamt pantsystem för flaskor och burkar i de nordiska länderna. Utredningen visar olika alternativ för hur ett sådant pantsystem kan genomföras i praktiken. Enligt utskottets mening kan underlaget från Nordiska rådet vara av intresse inom ramen för kommissionens fortsatta arbete.

Endast ett fåtal länder i Europa har i dag ett pantsystem. Utöver Sverige är dessa länder Finland, Danmark, Norge, Island, Estland och Tyskland. Nederländerna har tidigare haft ett pantsystem, men 2012 fattade man beslut om att avveckla systemet. Utskottet anser att det kan vara intressant att undersöka anledningen till att de flesta medlemsstater har valt att inte införa ett pantsystem. I ljuset av Sveriges goda erfarenheter av det befintliga systemet är inte utskottet främmande inför tanken att införa ytterligare pantsystem för t.ex. plastförpackningar.

Utskottet vill vidare framhålla vikten av att fastställa särskilda mål för återvinning av plast för att sedan kunna identifiera och genomföra åtgärder för att nå målen. I Sverige finns särskilda återvinningsmål för plastförpackningar, vilka innebär att 70 procent ska återvinnas, varav 30 procent ska bestå av materialutnyttjande. Målet har dock ännu inte uppnåtts. Enligt befintlig statistik för 2010 har återvinningen uppgått till 42 procent, varav 23 procent utgjorts av materialutnyttjande. Frågan om avfallshanteringen i Sverige har nyligen behandlats av en statlig utredning, och det finns förslag till flera förändringar i det nationella regelsystemet. Vidare lämnas förslag om en samlad och effektiv målstruktur, uppföljning och tillsyn.

Enligt utskottets mening är det positivt att kommissionen genomför en översyn som avser både den gällande avfallsagstiftning och de olika målen. Utskottet anser att det på EU-nivå behövs en tydlig målstruktur för återvinning och materialutnyttjande för plastförpackningar. Tydliga mål bör sedan ligga till grund för medlemsstaternas åtgärder för att åstadkomma en effektiv avfallshantering. Utskottet vill understryka att det är angeläget att frågan om rapportering, uppföljning och tillsyn ingår i kommissionens fortsatta analyser om hur plastavfallet i miljön ska minskas. För att målen och bestämmelserna ska kunna omsättas i praktiken måste de enligt utskottets mening få en effektiv uppföljning. Därtill måste tillsynen över de verksamma aktörerna fungera väl.

Utskottet anser att ett förbud mot deponi med fördel kan införas. I Sverige är det sedan 2002 förbjudet att deponera utsorterat brännbart avfall. År 2005 utökades förbudet till att omfatta allt organiskt avfall inklusive plastavfall. Det finns dock en viss möjlighet till dispens. Detta innebär att Sverige har bytt ett system baserat på deponering mot ett system som fokuserar på omhändertagande med resursutnyttjande genom materialåtervinning och förbränning med energiutvinning.

Det marina avfallet

Utskottet instämmer i kommissionens beskrivning av effekter av det marina avfallet, särskilt när det gäller den skada som plasten orsakar på vattenlevande djur och fiskar. "Spökfisket" är ett sådant exempel medan ett annat är de hälsofarliga ämnen som kan migrera in i miljön, även i små mängder. Särskilt oroande är de små och fina partiklar (s.k. mikroskopiska plastpartiklar) som är resultatet av årtionden av fotonedbrytning och mekanisk nötning. Sådana plastpartiklar kan också tillsättas avsiktligt i exempelvis vissa kosmetiska produkter. De är allmänt förekommande och når även de mest avlägsna områdena, med en koncentration i vatten som ibland är högre än för 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. Utskottet anser att detta är utomordentligt allvarligt och att den negativa utvecklingen måste hejdas.

Mot denna bakgrund välkomnar utskottet kommissionens redovisning av EU-initiativ som tar upp problemen med det marina avfallet. Marint avfall omfattar alla typer av avfall, men undersökningar har 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 nå senast 2020. En arbetsgrupp som behandlar det marina avfallet har utarbetat en översikt över befintliga uppgifter och metoder för övervakning av marint avfall, i enlighet med kraven i direktivet. Gruppen pekar på att det finns ett brådskande behov av att ytterligare samordna forskning för att säkerställa att gemensamma övervaknings- och begränsningsåtgärder vidtas, att arbetet för bl.a. en harmonisering av övervakningen fortsätter, att kostnaderna uppskattas och att de skador som marint avfall orsakar bedöms.

Utskottet vill understryka att det är viktigt att gruppens arbete resulterar i förslag från kommissionen inom de områden som uppmärksammas. Bland annat nämns det pågående arbetet inom den regionala havskonventionen för nordöstra Atlanten med det åtgärdsinriktade projektet "Fishing for Litter" (fånga avfallet) och områdets marina handlingsplan. Resultat från projektet visar att Nordsjön är ett starkt förorenat hav, och varje år dumpas 20 000 ton sopor i havet. Därifrån följer avfallet med havsströmmarna till Skagerrak och Kattegatt. Av 20 000 ton sopor som hamnar i Nordsjön varje år, spolas cirka 500 ton upp på den svenska västkusten. Plast är ett stort problem och 95 procent av stormfågelnas magar har plast i magen. Till och med avlägsna områden i Arktis är påverkade av plastavfall på havsbotten – en utveckling som har accelererat i negativ bemärkelse. Den arktiska miljön är särskilt känslig för förändringar och påverkan.

Det finns också motsvarande insatser för Östersjön. I projektet "Fishing for Litter Baltic" ingår bl.a. kommuner runt Östersjön genom organisationerna KIMO Baltic Sea¹ och Håll Sverige Rent.

I detta sammanhang bör uppmärksammas att de svenska kommunerna har betydande kostnader för att städa kustområdena. I samband med att kommissionen överväger åtgärder för att ta hand om avfall som spolats upp på land anser utskottet att kommissionen bör överväga ekonomiska bidrag till strandstädning. Utskottet anser att det är önskvärt att kommissionen tar fram ett underlag för utformningen av ett sådant stöd i syfte att skapa incitament för såväl kommuner som det civila samhället att ta hand om avfallet.

Utskottet är också positivt till att kommissionen har 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

¹ KIMO (Kommunenes Internasjonale Miljøorganisasjon) är en organisation som har grundats av kommuner för att värna om miljön, i synnerhet den marina miljön.

problemet med det marina avfallet. De ovannämnda intressenterna kan enligt utskottets mening vara viktiga aktörer för att initiera och genomföra projekt med olika åtgärder för att förhindra nedskräpning men också ta hand om det avfall som uppkommer.

Härutöver vill utskottet framhålla att översynen av direktiv 2000/59/EG om mottagningsanordningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester måste leda till konkreta och om möjligt bindande åtgärder för att minska det marina avfallet. Åtgärder inom alla områden måste samordnas så att de styrmiddel som används och åtgärder som vidtas ger önskade effekter.

Utskottet anser vidare att arbetet inom Oskar är högst väsentlig för att minska det marina avfallet. Konventionens mål är att begränsa havsföroreningar från såväl landbaserade källor som fartyg och luftfartyg i syfte att skydda den marina miljön i Nordostatlanten. Utskottet välkomnar de pågående ansträngningarna för att fastställa mål som vägledning för det politiska arbetet och för kontroll av att resultatet blir önskvärt (t.ex. i den slutliga versionen av ministerdeklarationen från Oskar 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.

Internationella åtgärder

Som framgår av grönboken medför plastens särskilda beskaffenhet specifika problem för avfallshanteringen. Plastavfallet ökar i hela världen och plastens hållbarhet medför också att ett okontrollerat bortskaffande av avfall är problematiskt, eftersom plast kan finnas kvar i miljön under mycket lång tid. Vikten av att fortsätta ansträngningarna för att minska förekomsten och inverkan av plast i den marina miljön betonades särskilt vid toppmötet Rio+20.

På internationell nivå finns krav på uppföljning och rapportering av avfallsmängder, men då främst fördelat på utpekade flöden. Ett sådant exempel är Baselkonventionen som ställer krav på årlig rapportering av producerad mängd hushållsavfall och producerad mängd farligt avfall, fördelat på ett antal kategorier.

Enligt artikel 4 i Baselkonventionen ska parterna garantera tillgången till lämpliga avfallsanläggningar för en miljöriktig hantering av farligt avfall och annat avfall. I den utsträckning det är möjligt ska dessa anläggningar ligga inom den partens territorium oavsett var avfallet ackumuleras. Denna allmänna bestämmelse gäller även plastavfall. Den nya strategiska ramen för 2012–2021, som antogs vid den tionde partskonferensen för Baselkonventionen 2011, omfattar en miljöriktig hantering när det gäller förebyggande av avfall och avfallsminimering. Partskonferensen beslutade även att ge en teknisk expertgrupp i uppdrag att utarbeta en ram för miljöriktig avfallshantering på internationell nivå.

Handeln med farligt avfall är också reglerad inom den ovannämnda konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. EU har i enlighet med ett tillägg till konventionen beslutat att införa ett förbud för export av farligt avfall till icke-OECD-länder. Detta förbud gäller sedan 2007.

På EU-nivå följer ytterligare ett antal krav. Enligt artikel 37 i ramdirektivet om avfall ska medlemsstaterna underrätta EU-kommissionen om genomförandet av direktivet i form av en rapport i elektronisk form. Rapporten ska även innehålla information om i vilken utsträckning medlemsstaterna har uppnått de återvinningsmål som anges i artikel 11. Ytterligare krav på rapportering av mängderna avfall finns i avfallsförbränningsdirektivet, deponeringsdirektivet, WEEE-direktivet m.fl. Enligt utskottets mening är det väsentligt att kommissionen säkerställer att alla medlemsstater uppfyller de befintliga krav som följer av EU-lagstiftning eller internationella konventioner.

Inom den svenska politiken för global utveckling har man identifierat klimatförändringar och miljöpåverkan som en av sex utmaningar som utgör särskilt betydelsefulla hinder för en rättvis och hållbar global utveckling. Ett mål i detta arbete är att användningen av farliga kemikalier i utvecklingsländer ska minska och att omhändertagande av farligt avfall ska förbättras.

Av grönboken framgår att det globala partnerskapet för avfallshantering (Global Partnership on Waste Management UNEP IETC) inrättades 2010, och för närvarande försöker partnerskapet internationellt främja en övergripande avfallshanteringsmetod, som ska fungera som en plattform för att stärka det internationella samarbetet mellan aktörerna. Arbetsplaner för sponsrade prioriterade områden såsom hantering av fast avfall, marint avfall och avfallsminimering, som alla är av avgörande betydelse för en global plastavfallshantering, håller på att utarbetas. Ett prioriterat område för plastavfall kan komma att övervägas.

Utskottet anser att EU inom alla relevanta forum bör verka för att plastavfall kommer upp på dagordningen som ett angeläget problem som måste lösas. Enligt utskottets mening är det också angeläget att prioritera plastavfall inom ramen för EU:s grannskapspolitik.

När det gäller export av avfall till tredje land instämmer utskottet i kommissionens problemanalys av EU-ländernas ökade export av plastavfall till Asien. Kommissionen menar att detta inte är något problem i sig, men att det kan hävdas att återvinning av plastavfall i Europa är ett bättre alternativ ur miljösynpunkt och att det plastavfall som exporteras till länder utanför EU bör återvinnas i anläggningar som uppfyller normer som är likvärdiga med dem som tillämpas i EU. Exporterat plastavfall som hamnar i undermåliga anläggningar eller bortskaffas skulle kunna innebära att man äventyrar uppnåendet av de miljömål för resursbevarande som anges i vattenramdirektivet. Enligt utskottets mening bör eventuell export av plast-

avfall till tredje land noggrant analyseras, och skärpta regler kan behöva övervägas med tanke på den problematik som redovisas i grönboken när det gäller plaster.

Avslutningsvis anser utskottet att det är viktigt att EU kraftfullt verkar för att de internationella reglerna i alla konventioner som förbjuder dumpning av avfall i havet och illegal export av avfall till andra länder efterlevs. Det är viktigt att det sker en övervakning och effektiv tillsyn för att motverka den illegala verksamheten. Samarbete mellan medlemsländerna behöver också utvecklas, och det är en fördel om kommissionen tar sådana initiativ.