



Direktiv om minskning av plastprodukters miljöpåverkan

2017/18:FPM124

Miljö- och energidepartementet

2018-06-26

Dokumentbeteckning

COM (2018) 340 final

Förslag till Europaparlamentets och Rådets direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön

Sammanfattning

Förslaget till direktiv om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön offentliggjordes den 28 maj 2018 och innehåller olika åtgärdsförslag som medlemsstaterna ska vidta för att minska vissa plastprodukters inverkan på miljön samt underlätta övergången till en cirkulär ekonomi. Förslaget är en del av kommissionens strategi för plast i en cirkulär ekonomi vilken har sin utgångspunkt i den handlingsplan för den cirkulära ekonomin som kommissionen presenterade i december 2015. Direktivet omfattar åtgärdsförslag för de tio mest dominerande produkterna av plast som förekommer i marin nedskräpning. Åtgärdsförslagen omfattas av såväl förbud, krav om förbättrad avfallsinsamling, nationella mål om minskad konsumtion, krav på märkning, designkrav, kostnadstäckning i enlighet med principen om att förorenaren betalar samt medvetandehöjande åtgärder.

Regeringen är positiv till EU-gemensamma åtgärder som syftar till att minska plastens negativa miljöpåverkan och samtidigt förbättra möjligheterna för en cirkulär ekonomi.

1.1 Ärendets bakgrund

I december 2015 antog kommissionen en EU-handlingsplan för den cirkulära ekonomin, se faktagromemoria 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 ett meddelande om en strategi för plast i en cirkulär ekonomi, se faktagromemoria 2017/18: FPM52, där engångsplast pekades ut som ett särskilt prioriterat problemområde och kommissionen åtog sig att återkomma med ett förslag på direktiv för att minska miljöeffekterna från de mest vanligt förekommande engångsplastprodukterna.

1.2 Förslagets innehåll

Huvudsyftet med initiativet är att förebygga och minska det marina plastskräpet i form av plastartiklar för engångsbruk och fiskeredskap som innehåller plast. Plastartiklar för engångsbruk står för omkring hälften av allt marint skräp på europeiska stränder (räknat i antal). De tio typer av plastartiklar för engångsbruk som oftast påträffas står för 86 % av alla sådana artiklar (och utgör 43 % av allt marint skräp på de europeiska stränderna räknat i antal). Fiskeredskap som innehåller plast står för 27 % av det marina skräpet på stränderna. Detta initiativ riktas därför in på de tio mest påträffade typerna av plastartiklar för engångsbruk och på fiskeredskap, vilka tillsammans står för omkring 70 % av det marina skräpet räknat i antal föremål.

Förslaget består av dels definitioner, dels olika åtgärdsbestämmelser för vissa plastprodukter:

Förbud

Om alternativ finns lätt tillgängliga föreslås att engångsplastprodukter förbjuds på marknaden. Förbudet föreslås gälla för bomullspinnar, bestick, tallrikar, sugrör, dryckesomrörare och ballongpinnar av plast. Dessa produkter kommer i stället att behöva vara framställda av mer hållbara material.

Designkrav

Engångsdryckesbehållare som helt eller delvis består av plast föreslås tillåtas på marknaden endast om de har kapsyler och lock som sitter kvar vid förpackningen.

Mål om minskad förbrukning

Medlemsstaterna föreslås vara tvungna att minska konsumtionen av livsmedelsbehållare för hämtmat och dryckesbägare av plast. De kan göra

detta genom att fastställa nationella minskningsmål, åtgärder som säkerställer att alternativa produkter erbjuds på försäljningsställena eller se till att engångsplastprodukter inte kan tillhandahållas kostnadsfritt.

Producentansvar

Enligt förslaget ska principen om att förorenaren betalar gälla. Därför ska producenterna bidra till att täcka kostnaderna för avfallshantering och sanering samt informationskampanjer om produkternas miljöpåverkan. Förslaget gäller för livsmedelsbehållare, förpackningar och emballage (t.ex. för chips och godis), dryckesbehållare och muggar, tobaksvaror med filter (t.ex. cigarettfimpar), våtservetter, ballonger och tunna plastkassar. Branschen kommer också att uppmuntras att utveckla mindre förorenande alternativ för dessa produkter.

Insamlingsmål

Medlemsstaterna föreslås bli skyldiga att samla in 90 % av alla engångsplastflaskor för dryck senast 2025, t.ex. genom pantsystem.

Märkningskrav

Det kommer för vissa produkter enligt förslaget att krävas en tydlig och standardiserad märkning som visar hur avfall ska bortskaffas, produktens negativa miljöeffekter eller förekomsten av plast i produkten. Detta kommer att gälla för sanitetsbindor, våtservetter och ballonger.

Åtgärder för att öka medvetenheten

Medlemsstaterna föreslås vara tvungna att informera konsumenterna om de negativa effekterna av nedskräpning från plast för engångsbruk och fiskeredskap, samt om de tillgängliga återanvändningssystemen och avfallshanteringsmetoderna för sådana produkter. Kostnaden för konsumentinformationen ska i linje med principen om att förorenaren betalar täckas av producentansvaret.

Åtgärder för fiskeredskap

Fiskeredskap står för 27 % av allt strandskräp, därför vill kommissionen införa ett system med producentansvar för fiskeredskap som innehåller plast. Tillverkare av fiskeredskap i plast kommer att behöva täcka kostnaderna för insamling av avfall från mottagningsanordningar i hamn och för transport och behandling av avfallet. De ska också täcka kostnaderna för åtgärder för att öka medvetenheten. Dessa åtgärder förväntas öka de positiva incitamenten för fiskare att ta med redskap tillbaka i hamn, samtidigt som det garanteras att de inte leder till en oproportionerlig börda för fiskeoperatörer, särskilt småskaliga operatörer.

Regeringen analyserar för närvarande förslagets effekter på svenska regler.

Förslaget är förenligt med och kompletterar EU:s befintliga avfalls- och vattenlagstiftning, i synnerhet avfallsramdirektivet, direktivet om förpackningar och förpackningsavfall, ramdirektivet om en marin strategi och direktivet om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse. Dessa EU-rättsakter är genomförda i svensk rätt.

Förslaget berör till viss del förpackningar, vilka regleras i förordning (2014:1073) om producentansvar för förpackningar. Direktivets bestämmelser kompletterar bestämmelserna i förordningen. Direktivet kan komma att kräva mindre kompletteringar av förordningen avseende producentansvaret eftersom direktivet innehåller bestämmelser som innebär att producenterna ska täcka kostnaderna för bland annat insamling av avfallet, städning och medvetandehöjande åtgärder.

Avfall regleras bland annat i avfallsförordning (2011:927). Direktivet kan komma att kräva mindre kompletteringar av förordningen avseende brännbart avfall och förpackningsavfall eftersom direktivet innehåller bestämmelser om separat insamling av engångsplastflaskor för dryck.

Förordning (2005:220) om retursystem för plastflaskor och metallburkar kan komma att behöva ändras eftersom direktivet innehåller bestämmelser om pantsystem för alla engångsplastflaskor för dryck och förordningen nu inte gäller alla sådana flaskor.

Straffbestämmelserna i 29 kap. miljöbalken och bestämmelserna i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter kan behöva kompletteras eftersom direktivet innehåller krav på att medlemsstaterna ska införa sanktioner för överträdelse av de bestämmelser som genomför direktivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslaget bedöms inte få några budgetkonsekvenser för kommissionens budget.

Kommissionens förslag grundas på en konsekvensutredning SWD (2018) 254 final. Kommissionen konstaterar att de senaste ändringarna av avfallsramdirektivet innebär att medlemsstaterna måste identifiera huvudkällorna till marint skräp och vidta åtgärder för att förebygga och minska skräpet från dessa källor. Det kvarstår emellertid flera faktorer med koppling till bristfällig avfallsinfrastruktur och olämpligt konsumentbeteende som även fortsättningsvis kommer att leda till nedskräpning och läckage av plast till miljön. Det nuvarande initiativet kompletterar det nya

Det finns en ökad och bevisad risk för marknadsfragmentering på grund av hur regioner eller enskilda medlemsstater hanterar problemet med plastartiklar för engångsbruk och fiskeredskap. Förslaget är därför avsett att garantera en minsta nivå av samordning mellan de åtgärder som vidtas i medlemsstaterna. På så sätt kan man undvika skillnader i villkor som kan snedvrیدا konkurrensen mellan operatörer, vilket i sin tur kan göra det svårare att uppnå målet om att minska mängden skräp.

Det finns en mängd olika fiskeredskap som innehåller plastkomponenter som påträffas i olika grad ute i havet. Hur förslaget implementeras, bl.a. hur olika redskapslag beaktas, kommer få konsekvenser för kostnaderna för fiskeoperatörer.

Naturvårdsverket kommer i enlighet med sin myndighets instruktion att analysera konsekvenser av förslaget inklusive konsekvenser för statsbudgeten.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ser allvarligt på de miljöproblem som orsakas av plast, t.ex. marin nedskräpning och utsläpp av mikroplast, och anser att det är bråttom att minska plastens negativa miljöeffekter. Regeringen välkomnar därför kommissionens förslag om gemensamma krav på EU-nivå för minskning av vissa i nedskräpningsssammanhang särskilt problematiska plastprodukters inverkan på miljön och som samtidigt bidrar till ökad resurseffektivitet.

Mot bakgrund av att den marina nedskräpningen är en av vår tids största miljöutmaningar och att engångsplasten tillsammans med förlorade fiskeredskap står för den största andelen av plasten som återfinns på europeiska stränder är regeringen positiva till förslaget om förbud och åtgärder för minskad konsumtion vad gäller vissa särskilt problematiska engångsprodukter och även andra åtgärder som leder till minskad marin nedskräpning. Regeringen anser det viktigt att verka för att förbud och andra åtgärder så långt som möjligt utformas så att det inte uppstår en fragmentering av regler på den inre marknaden som påverkar konkurrensvillkoren negativt. Regeringen är också positiv till att direktivet är utformat i linje med principen om att förorenaren betalar.

Regeringen ser ett behov av flexibilitet i omfattningen av direktivet för att på sikt kunna omfatta fler produkter som ger upphov till marin nedskräpning. En flexibilitet bör även finnas i direktivet för att undvika oproportionerlig börda för redskapstillverkarna och fiskeoperatörerna.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett flertal medlemsländer har uppmärksammat de negativa miljöeffekter som plastprodukterna i förslaget ger upphov till och så väl regioner som enskilda medlemsstater har enskilt börjat hantera problemet med plastartiklar för engångsbruk och fiskeredskap genom begränsningar och andra åtgärder. Förbud av olika plastartiklar har genomförts bland annat i Frankrike, Brysselregionen och Italien.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Miljö- och energidepartementet har remitterat förslaget med sista svarsdatum den 20 augusti 2018. Remissinstansernas ståndpunkter är inte kända.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Direktivet antas av rådet efter medbeslutande med Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar i sin motivering att eftersom skräp ofta färdas med vinden, strömmarna och tidvattnet är problemet med plastföroreningar och marint skräp gränsöverskridande till sin natur och kan därför inte hanteras på egen hand av medlemsstater som delar samma hav och vattenvägar. Det krävs samordnade åtgärder för att säkerställa att de insatser som görs på ena sidan om ett hav inte äventyras av en brist på insatser på andra sidan. Av detta skäl kan marint skräp endast förebyggas och minskas på ett effektivt sätt genom samstämiga och övergripande strategier och åtgärder på EU-nivå.

Det finns en risk för marknadsfragmentering när medlemsstaterna vidtar åtgärder som inte är samordnade och som skiljer sig åt i fråga om omfattning, inriktning och ambitionsnivå. För närvarande pågår åtgärder med inriktning på olika plastprodukter med olika tillvägagångssätt. Det skulle

kunna leda till ett antal olika begränsningar av marknadsstillträdet i medlemsstaterna, hinder för den fria rörligheten för varor och för de lika villkoren för tillverkare i olika länder samt göra det svårt att på ett effektivt sätt uppnå målet att minska det marina skräpet, med mer omfattande konsekvenser på EU-nivå och internationell nivå. Därför är det nödvändigt att inrätta ett harmoniserat regelverk med gemensamma mål och åtgärder på EU-nivå.

Förslaget är proportionerligt eftersom det inriktas på de makroplastföremål som förekommer i störst antal på de europeiska stränderna, nämligen plastartiklar för engångsbruk och fiskeredskap.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget och konsekvensanalysen presenterades i rådsarbetsgruppen den 8 juni 2018. Kommissionen har uppmanat till snabb hantering av förslaget. Förslaget har remitterats för att inhämta synpunkter från berörda aktörer.

4.2 Fackuttryck/termer