



Beslut vid regeringssammanträde den 1 juni 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna från plast. Syftet med utredningen är att öka kunskapen om och på en vetenskaplig grund identifiera de miljöproblem som uppstår på grund av produktion och användning av plast, plastens tillsatser och de konsekvenser som uppstår i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plastavfall och mikroplast som hamnar i hav och sjöar. Utredaren ska föreslå kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att minska de negativa miljöeffekterna från plast samtidigt som giftfria och resurseffektiva kretslopp skapas som en viktig del av en cirkulär och biobaserad ekonomi. Även regeringens ambition att Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland ska beaktas i utformandet av förslagen.

Utredaren ska

- se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av plast,
- öka kunskapen om och på vetenskaplig grund identifiera de miljöproblem som uppstår till följd av valet av råvara vid tillverkning av plast, användning av plast och de konsekvenser som uppstår i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plast och mikroplast i hav och sjöar,
- utifrån detta föreslå kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att minska de negativa miljöeffekterna från plast,

- beakta EU-kommissionens arbete med en strategi för en giftfri miljö liksom regeringens etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp (prop. 2013/14:39), och
- följa och beakta EU-kommissionens arbete med en plaststrategi och utforma förslagen så att de är förenliga med den. Dessutom ska utredaren beakta och hämta information samt analysera initiativ som relaterar till att minska de negativa effekterna från plast både från länder inom och utanför EU.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

Bakgrund

Plast är ett mycket användbart material och är i dag en förutsättning för såväl vissa varor som aktiviteter. Plasten finns i allt från kläder till bilar. Plast kan bidra till ett hållbart samhälle genom att man sparar energi på grund av dess låga vikt, och genom plastförpackningar skyddas mat och andra värdefulla varor. I dag är det dock uppenbart att användningen av plast också skapar allvarliga miljöeffekter.

Negativa miljöeffekter på grund av plast baserad på fossil råvara, vissa plasters innehåll av miljö- och hälsofarliga tillsatsämnen samt plastavfallets starka koppling till marin nedskräpning har under senare tid lyfts fram, särskilt regionalt och globalt. Initiativ tas nu av länder, FN-organisationer, EU-kommissionen, näringsliv och ideella organisationer. För att minska mängden plast i hav och sjöar krävs ett flertal åtgärder och för att identifiera nödvändiga åtgärder krävs mer kunskap.

EU har i en färdplan som publicerades den 26 januari 2017 tagit initiativ till en plaststrategi. Strategin har tre huvudsyften. Plastproduktionens beroende av fossil råvara ska brytas, återanvändningen och återvinningen av plast ska öka samt mängden plast som hamnar i miljön ska minska. I färdplanen nämns även bristen på regelverk för nedbrytbar plast och att det inom strategin behöver utarbetas EU-harmoniserade standarder vad avser nedbrytbarhet under olika förhållanden, t.ex. hemkompostering.

Globalt sett hamnar 5–13 miljoner ton plastavfall i havet årligen. De landbaserade källorna är dominerande även om de från fartyg och fiskeverksamhet också är betydande. Plastföroreningarna är ett växande globalt miljö- och hälsoproblem.

Nedskräpning i form av plast utgör ett av de största hoten mot den biologiska mångfalden i havet. Större plastpartiklar orsakar skador på däggdjur och fåglar. Plast från plastbärkassar och annat skräp bryts över tid ned i små mikropartiklar, så kallade mikroplaster. Partiklarna äts upp av fiskar och andra djur och kan på så sätt komma in i livsmedelskedjan. Vidare kan mikropartiklar bidra till ökad exponering för farliga kemikalier genom att dessa binds till partiklarna.

Plast används ofta i förpackningsmaterial, bl.a. till följd av prisnivån och låg vikt. Dessutom används plast ofta i produkter med mycket kort användningstid. Dessa produkter och förpackningar är oftast inte utformade för återanvändning och kan vara svåra att sortera ut, materialåtervinna och få avsättning för som återvunnet material. Detta leder till ett linjärt mönster av att producera–använda–slänga–förbränna stora mängder plast. Detta mönster är en betydande förklaring till den omfattande nedskräpningen i världshaven och ligger inte i linje med regeringens ambition om en cirkulär och biobaserad ekonomi. Vissa plaster innehåller ämnen som kan vara hormonstörande, cancerframkallande, reproduktionsstörande eller framkalla andra toxiska reaktioner. Tillsatserna används t.ex. som utfyllnader, förstärkningar, mjukgörare, färgämnen, stabilisatorer, processhjälpmedel, flamskyddsmedel, peroxider och antistatmedel. Dessa tillsatser kan skapa problem i materialåtervinningsprocessen men även sprida sig i miljön.

Hanteringen av plast är en fråga som knyter an till utvecklingen av bioekonomin och till Sveriges strävan att bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Frågan har därför betydelse för Sveriges förmåga att nå de klimatpolitiska målen. Den berör därför också initiativet Fossilfritt Sverige som syftar till att mobilisera alla relevanta aktörer, främst näringslivet och kommunerna, för att vidta konkreta åtgärder.

Produktionen och konsumtionen av plast ökar. Plastkonsumtionen inom EU har ökat från cirka 100 kg plast per person år

2005 till 140 kg plast per person år 2015. För att skapa en hållbar användning och hantering av plast i en cirkulär och biobaserad ekonomi behövs därför en utredning av vilka miljöeffekter plasten ger samt hur de kan minskas.

Uppdraget

En särskild utredare ska se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av plast. Utredaren ska öka kunskapen om och på en vetenskaplig grund identifiera de miljöproblem som uppstår till följd av valet av råvara vid tillverkning av plast, användningen av plast (inkl. plastens tillsatser) och de konsekvenser som uppstår i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plast och mikroplast i hav och sjöar. Utredaren ska utifrån detta föreslå kostnadseffektiva åtgärder som syftar till att minska de negativa miljöeffekterna från plast. Frågan om att Sverige ska bli ett fossilfritt välfärdsland ska beaktas i utformandet av förslagen. Utredaren ska även beakta EU-kommissionens arbete med en strategi för en giftfri miljö liksom regeringens etappmål om giftfria och resurseffektiva kretslopp (prop. 2013/14:39). Utredaren ska även följa och beakta EU-kommissionens arbete med en plaststrategi och utforma förslagen så att de är förenliga med den. Dessutom ska utredaren beakta och hämta information samt analysera initiativ som relaterar till att minska de negativa effekterna från plast både från länder inom och utanför EU.

Vilka negativa miljöeffekter har plast på miljön?

Den ökade konsumtionen av plast medför behov av att göra en fördjupad analys av de miljöproblem som uppstår till följd av råvaruval vid tillverkning av plast, plastens tillsatser och de konsekvenser som uppstår från plasterna i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plastavfall och mikroplast i hav och sjöar. Vissa plastprodukter är särskilt förekommande i nedskräpnings-sammanhang och riskerar att ställa till skada för vattenlevande organismer och djur.

Utredaren ska därför

- analysera de miljöeffekter olika slag av plaster kan ha under sin livscykel, inklusive de miljöproblem som uppstår till följd av valet av råvara vid tillverkning av plast, användning av plast och de konsekvenser som uppstår i avfallshantering och materialåtervinning, samt de miljöproblem som orsakas av ökande mängder plast och mikroplast i hav och sjöar, och
- se över möjligheterna att minska de negativa miljöeffekterna av plast.

Hur kan återanvändning och materialåtervinning av plast öka?

Återanvändningen och materialåtervinningen av plast är relativt låg jämfört med andra material. År 2014 samlades enbart 26 procent av den plast som genererades inom EU in för materialåtervinning. Samtidigt är deponering och energiåtervinning de dominerande metoderna för hantering av avfallet. I Sverige finns ett förbud mot att deponera utsorterat brännbart och organiskt avfall. Trots standardiserad märkning som indikerar polymerinnehållet i plast kvarstår flera svårigheter med att sortera ut och materialåtervinna plast. Det handlar om kvalitetsbrister, osäkerheter kring tillsatskemikalier, tekniska svårigheter och att den jungfruliga råvaran ger upphov till negativa externa effekter på miljön som inte helt och hållet återspeglas i priset, vilket gör att jungfrulig råvara prissätts för lågt i förhållande till återvinningsbart material. I Sverige energiåtervinns stora mängder plast av dessa och andra skäl, vilket inte är förenligt med regeringens strävan att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer.

För att uppnå en cirkulär ekonomi bör de produkter som sätts på marknaden i så hög utsträckning som möjligt kunna återanvändas eller sorteras ut och materialåtervinnas. Det återvunna materialet bör då hålla likvärdig kvalitet och samma krav på begränsning av innehåll av farliga ämnen som det som tillverkats av jungfruligt material. Materialströmmarna bör hållas giftfria för att undvika att farliga kemikalier cirkuleras.

Utredaren ska därför

- identifiera vilka plaster som är särskilt svåra att hantera i avfallsledet, vad gäller materialegenskaper, materialåtervinningsbarhet, kvalitet och innehåll av farliga ämnen,
- redogöra för om det finns plaster, kombinationer av plaster eller plaster och andra material eller ämnen som inte är möjliga eller lämpliga att materialåtervinna samt föreslå och analysera potentiella åtgärder för att öka möjligheterna till materialåtervinning i dessa fall,
- analysera och ge förslag på hur man i ökad grad kan uppnå en likvärdig kvalitet mellan återvunnen plast och jungfrulig plastråvara, och
- utreda behovet av alternativa metoder och tekniker till de som är tillgängliga i dag för återanvändning och materialåtervinning av plast baserad både på fossil och biobaserad råvara och redovisa möjligheter och svårigheter med dessa.

Vilka miljöeffekter har biobaserade och nedbrytbara plaster?

Den konventionella plasten tillverkas av fossil råvara. Det har på senare år blivit vanligare, även om andelen fortfarande är liten, att gå över till så kallad biobaserad plast. Den biobaserade plasten utgör mindre än en procent av den globala 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. Regeringen har slagit fast att Sverige ska ställa om från en linjär till en cirkulär och biobaserad ekonomi.

Begreppet biologiskt nedbrytbar plast definieras enligt standard EN 13432 och innebär att plasten är biologiskt nedbrytbar till 90 procent och enbart till fragment under två millimeter under industriella förhållanden. Det finns i nuläget med andra ord inte någon harmoniserad standard för plast som garanterar att den är fullständigt nedbrytbar i naturlig miljö, inklusive marin miljö. Även om huvuddelen av alla nedbrytbara plaster är biobaserade kan nedbrytbara plaster också framställas av petroleumbaserade råvaror eller en kombination av petroleum och

biobaserade råvaror. Begreppet biologiskt nedbrytbar plast riskerar att vara förvirrande och svårhanterat för många konsumenter. Miljöeffekterna har inte heller analyserats fullt ut. Det finns också ett behov av en analys kring tidsaspekten med nedbrytbarhet och hur fort en plast måste brytas ned för att inte riskera att göra skada i miljön, inklusive i den marina miljön.

Utredaren ska följa utvecklingen vad gäller standarder för både EU:s förpackningsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG av den 20 december 1994 om förpackningar och förpackningsavfall) och de som avses upprättas inom ramen för EU:s plaststrategi.

Utredaren ska därför

- identifiera vilka miljökonsekvenser olika nedbrytningstider av plast kan ge,
- se över förutsättningarna för att övergå till biobaserad råvara för att tillverka plast, samt kartlägga vilka för- och nackdelar biobaserad plast har utifrån energi- och miljöaspekter, inklusive i avfallshantering och materialåtervinning,
- kartlägga om det i dag finns plaster som är fullständigt nedbrytbara till monomerer i naturlig miljö, inklusive i den marina miljön,
- kartlägga i vilken utsträckning biobaserade plaster med låg nedbrytbarhet i naturlig miljö bidrar till miljöproblem genom att de är vanligt förekommande i nedskräpningen, och
- identifiera de plastprodukter, inklusive förpackningar, som ofta förekommer i nedskräpningen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredarens beslutsunderlag och eventuella åtgärder och metoder ska följa kommittéförordningens (1998:1474) krav på konsekvensbeskrivningar och kostnadsberäkningar och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Om utredaren lämnar förslag till åtgärder med organisatoriska, budgetära eller andra samhällsekonomiska effekter ska förslagen åtföljas av samhällsekonomiska konsekvensanalyser

samt analyser av förslagens kostnadseffektivitet. Om dessa förslag innebär kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredaren föreslå en finansiering.

Utredaren ska analysera och bedöma hur och i vilken omfattning eventuella förslag påverkar förutsättningarna att klara de nationella miljökvalitetsmålen, inklusive de preciseringar som är fastslagna, och generationsmålet.

Vidare ska utredaren analysera hur olika aktörer påverkas av eventuella förslag, t.ex. avseende administrativa bördor, finansiering och deltagande i olika typer av insatser. Utredaren ska även utreda vilka konsekvenser eventuella förslag kan få i förhållande till EU-rätten, särskilt EUF-fördragets regler om fri varurörlighet och statsstöd, samt annan relevant lagstiftning.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska utveckla en bred dialog med forskarsamhället och relevanta internationella sakkunniga, konsumentorganisationer, näringslivet och producenterna för förpackningar och plast, samt med kommuner, länsstyrelser och andra myndigheter, företrädare för riksdagspartierna, regionala och kommunala samverkansorgan eller landsting, och ideella organisationer. Syftet med dialogen är att inhämta vetenskaplig kunskap och förankra utredarens förslag. Utredaren ska samarbeta med Naturvårdsverket i dess roll som ansvarig central myndighet för avfallsområdet och med Havs- och vattenmyndigheten i dess roll som ansvarig för den marina miljön. Utredaren ska också följa pågående aktuellt arbete inom Regeringskansliet, EU och internationellt.

Utredaren ska delredovisa följande delar av uppdraget senast den 31 december 2017:

- uppdraget att identifiera de plastprodukter, inkl. förpackningar, som ofta förekommer i nedskräpningen.
- uppdraget att kartlägga om det i dag finns plaster som är fullständigt nedbrytbara till monomerer i naturlig miljö, inklusive marin miljö.

- uppdraget att kartlägga i vilken utsträckning biobaserade plaster med låg nedbrytbarhet i naturlig miljö bidrar till miljöproblem genom att de är vanligt förekommande i nedskräpningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 oktober 2018.

(Miljö- och energidepartementet)