



Bruxelles, den 28.5.2018
SWD(2018) 257 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

Sammenfattende rapport om interessenthøring

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af visse
platsprodukters indvirkning på miljøet**

{COM(2018) 340 final} - {SEC(2018) 253 final} - {SWD(2018) 254 final} -
{SWD(2018) 255 final} - {SWD(2018) 256 final}

DA

DA

Sammenfattende rapport om høringsarbejdet vedrørende forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om begrænsning af visse plastprodukters indvirkning på miljøet

1. Indledning

Gennem de høringsaktiviteter, der er beskrevet her, er der indsamlet synspunkter, bekymringer og ideer fra forskellige interessenter om de bedste midler til at opnå en reduktion af mængden af havaffald, især havaffald, der stammer fra engangsplast og fra efterladte, tabte fangstredskaber eller på anden måde kasserede fiskeredskaber (ALDFG). Resultaterne er indarbejdet i Kommissionens plaststrategi¹ og konsekvensanalysen om engangsplast og fiskeredskaber.

2. Tilgang til høring og inddragelse af andre informationskilder

Høringsmetoden omfattede:

- to interessentworkshops om engangsplast den 16. juni og 14. september 2017
- indledende konsekvensanalyse med åben høring/tilbage melding
- interviews/ad hoc-høring med interessenter
- Særligt Eurobarometer 468 (Europa-Kommissionen, 2017)² og Flash Eurobarometer 388 (Europa-Kommissionen, 2014)³
- Offentlig onlinehøring (OPC) om "Begrænsning af havaffald: indsatsen mod engangsplast og fiskeredskaber" fra 15. december 2017 til 12. februar 2018
- Reinventing Plastics Stakeholder Conference⁴ afholdt den 26. september 2017 med et særlig program punkt om havaffald og engangsplast
- 2018 Circular Economy Stakeholder Platform Conference den 20. februar, der omfattede et program punkt om havffald.

3. Sammendrag af resultater efter høring af interessenter

3.1 Interessentworkshops og konferencer

Deltagerne i interessentworkshops om engangsplast var generelt enige om, at emner klassificeret som engangsplast skulle opfylde følgende kriterier (med visse undtagelser): forekomst i havmiljøet kort anvendelsesfase overvejende forbrug uden for hjemmet genanvendelige eller ikke-plastiske alternativer eksisterer.

¹ En EU-strategi for plast i en cirkulær økonomi COM(2018) 28 final, 18.1.2018. <http://eurlex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1516265440535&uri=COM:2018:28:FIN>

²

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2156>

³ http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/flash/fl_388_en.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/info/plastics-conference_da

De grundlæggende årsager til udslip af engangsplast blev identificeret, herunder lave genbrugsniveauer og lave genanvendelsesniveauer, udformning af produkter, materialer og forbrugeradfærd. Manglende lovgivningsmæssige foranstaltninger kan ses som en grundlæggende årsag.

Lovgivningsmæssige og frivillige foranstaltninger blev drøftet, herunder: incitamenter til producenter og forbrugere (økonomiske og adfærdsmæssige) bedre indsamling af plastaffald standarder, forbud og forpligtelser indført i forbindelse med udformningen af produkter og i affaldsrapportering. Respondenterne foretrak et EU-dækkende mål for affaldsforebyggelse og samarbejde mellem interessenter om at udvikle en holistisk tilgang til engangsplast. Andre potentielle foranstaltninger omfattede en ændring af affaldsrammedirektivet suppleret med større hensyntagen til affaldshierarkiet, grønne offentlige indkøb og frivillige aftaler.

Under drøftelserne om begrænsningsforanstaltningerne blev det fremhævet, at:

- Der er begrænset dokumentation for effektive oplysningskampagner, og disse ikke er tilstrækkelige som en selvstændig foranstaltning.
- Forbud kan være en god måde til at gennemføre ændringer i udformningen af bestemte genstande af lav værdi, men hvis de fastsættes på nationalt plan, kan de forstyrre det indre marked.
- Tidsrammen for gennemførelsen skal sikre, at erstatningsmaterialer opfylder standarderne, og at forbrugerne er forberedte.
- Afgifter er en effektiv forebyggende foranstaltning til at påvirke forbrugeradfærden, samtidig med at der generes indtægter. Industriens repræsentanter understregede, at der er behov for en lovgivningsmæssig tilgang for at sikre lige vilkår.
- Fastlæggelse af reduktionsmål for specifikke emner blev generelt betragtet som en passende foranstaltning.
- En alternativ mulighed er at sikre, at engangsplast ikke gives væk gratis på salgsstedet.

3.2 Tilbagemeldinger i forbindelse med den indledende konsekvensanalyse

De 28 indlæg viste bred opbakning til en indsats på EU-plan, hvor detailhandlere og producenter udtrykte en præference for frivillige tilgange frem for lovgivningsmæssige foranstaltninger. Den private sektor understregede betydningen af økonomisk levedygtighed ved genbrug, dårlig gennemførelse af eksisterende regler og huller i lovgivningen. Flere fremhævede behovet for en cirkulær tilgang eller livscyklustilgang, der bidrager til forebyggelse, og opfordrede til incitamenter til innovation og fjernelse af nationale lovgivningsmæssige hindringer.

Engangsplasts forskelligartethed kræver differentierede tilgange, afhængigt af om plastaffald i havet er resultatet af genstande (1), der kan genbruges, eller genstande (2), for hvilke der findes bæredygtige alternativer. For genstande, der allerede er indfanget, blev der udtrykt stor interesse i ordninger med udvidet producentansvar. Flere henviste til den succesfulde pantordning (for eksempel til flasker), selv om nogle advarede mod negative og potentielt uforholdsmæssige økonomiske konsekvenser for detailhandlere. Faktorer, der er afgørende for, at sådanne ordninger er succesfulde, omfattede effektiviteten af eksisterende

affaldshåndteringssystemer, forbrugeradfærd, lokal infrastruktur, genbrugspotentialet og håndhævelse. For genstande, der kunne erstattes af mere bæredygtige alternativer, anførte detailhandlerne, at dette bedst kunne opnås på forbrugerniveau gennem oplysning og positive incitamenter. Der blev anbefalet yderligere rådgivning om brugen af bionedbrydelig plast med flere krav om klarhed af information og mærkning for forbrugerne. Repræsentanter fra erhvervslivet understregede, at eventuelle restriktioner skal tage hensyn til det indre markeds krav og administrative byrder.

Hvad angår **fiskeredskaber**, var tilbagemeldingerne centreret om tre hovedområder: (1) referencescenariet og de antagelser, der ligger til grund for det (2) løsningsmodellerne og (3) interviewspørgeskemaet.

Som følge af tilbagemeldinger og yderligere kilder blev tabsprocenten for fiskeredskaber og akvakulturudstyr af plast for europæiske have i referencescenariet reduceret fra 30 % til 15 %. Den procentvise vægtfordeling af plastaffald mellem akvakultur og fiskeri blev også taget op til fornyet overvejelse. Indledningsvis var fordelingen (baseret på norske data) 77 % fra akvakultur og 23 % fra fiskeri. For mere nøjagtigt at afspejle EU-28's fiskeri og akvakulturproduktion er vægtningen ændret til 60 % for akvakultur og 40 % for fiskeri. Tilbagemeldinger førte til inkludering af en antagelse om fuld gennemførelse af det reviderede direktiv om modtagelsesfaciliteter i havne, kontrolforordningen og affaldsrammedirektivet i referencescenariet.

De fire evaluerede løsningsmodeller var: (1) udvidet producentansvar uden pantordning (2) udvidet producentansvar og en pantordning (3) fastlæggelse af mål (genanvendelsesmål) og (4) alternative materialer og udformning af produkter. Tilbagemeldingerne påpegede betydningen af kvantifikation af virkningerne, som i videst muligt omfang blev inkluderet.

3.3 Interviews/ad hoc-høringer

Mere end 30 interviews bidrog til at belyse problem- og konsekvensanalyser om **engangsplast**. Disse forsøgte at forme og teste potentielle interventionsforanstaltninger og analysere teknisk gennemførlighed og sandsynlige virkninger. Der blev indsamlet specifikke data om resultater og omkostninger og om, hvordan disse kan ændre sig som følge af potentielle interventionsforanstaltninger.

Interessenter på tværs af grupper fremhævede betydningen af tilgængeligheden og funktionen af de ikke-plastiske alternativer til engangsbrug eller alternativer med flere anvendelsesmuligheder og de potentielle omkostninger for producenterne ved at skifte materialer. Høring af operatører af refill-ordninger og vandforsyningselskaber bidrog til at udvikle en bedre forståelse af driften af og udfordringerne ved sådanne systemer.

Med hensyn til **fiskeredskaber** indsamlede 16 direkte interviews og 15 interviews gennemført via e-mail og telefon input til beskrivelse, kvantificering og evaluering af de fire løsningsmodeller.

Interessenterne er enige om, at det er nødvendigt at reducere mængden af plastaffald fra fiskeri og akvakultur, og om, at politiske tiltag er nødvendige, også på EU-plan. Flertallet

betragede de foreslåede fire løsningsmodeller som det rigtige valg, samtidig med at man påpegede udfordringen ved at gennemføre, håndhæve og overvåge politikker og foranstaltninger på EU-plan.

Udvidet producentansvar, med eller uden pantordning, blev betragtet som den mest fordelagtige løsningsmodel, da den kan dække omkostninger til sortering, demontering og transport samt betaling for indsamlingsoperationer. En pantordning ville skabe et økonomisk incitament til at returnere udtjente redskaber til havne. Der blev udtrykt bekymring for, at en sådan ordning ville straffe fiskere for tabte redskaber, der ikke kan findes, og at det ville skabe et incitament til at fiske efter andres intakte udstyr. Der blev gentagne gange henvist til succesfulde eksempler fra Island, Norge og Danmark. Genanvendelsesmål blev set som gavnlige i forbindelse med at sende udtjente redskaber fra deponeringsanlæg eller forbrænding til genanvendelsesanlæg. Der kræves bedre udbredelse på markedet for genbrugsmaterialer fra fiskeredskaber og akvakulturudstyr, og offentlig finansiering eller finansiering i forbindelse med udvidet producentansvar bør bruges til at skabe en konkurrencedygtig position for genanvendte materialer fra emballageindustrien. Bionedbrydelig plast blev anset for at være for dyrt og ikke bredt tilgængeligt, især det plast, der nedbrydes i saltvand og på store dybder. Endvidere påpegede nogle interessenter, at biologisk nedbrydeligt materiale kunne anspore til bortskaffelse af plastfiskeredskaber af plast i havet frem for at returnere det til havnen.

3.4 Eurobarometerhøringer

Eurobarometerhøringen i 2014 viste europæernes opbakning ⁵til et mål på EU-plan om at nedbringe havaffald. I den særlige Eurobarometerundersøgelse 468 (Europa-Kommissionen, 2017)⁶ pegede 33 % af respondenterne på havforurening som det største miljøproblem. 72 % anførte, at de havde reduceret deres brug af plastbæreposer til engangsbrug, hvoraf 38 % havde reduceret forbruget de seneste 12 måneder. Mellem 89 % og 94 % anså følgende foranstaltninger for at være vigtige:

- produkter designet til at lette genbrug af plast
- industri og detailhandlere skal gøre en indsats for at reducere plastemballage
- uddannelse om, hvordan man reducerer mængden af plastaffald og
- lokale myndigheder skal tilvejebringe flere og bedre indsamlingsfaciliteter til plastaffald.

61 % af respondenterne anså det for at være vigtigt, at forbrugerne betaler et ekstra gebyr for plastik til engangsbrug. Overalt i EU mener et stigende antal respondenter, at beslutninger om miljøbeskyttelse skal træffes i fællesskab på EU-plan.

⁵ 26 595 EU-borgere fra 28 medlemsstater blev interviewet mellem den 3. og 7. december 2013.

⁶ 27 881 EU-borgere fra 28 medlemsstater blev interviewet mellem den 23. september og 2. oktober 2017.

3.5 Åben offentlig høring

Offentlig onlinehøring (OPC)⁷ om "Begrænsning af havaffald: indsatsen mod engangsplast og fiskeredskaber" (15. december 2017 til 12. februar 2018) modtog 1 807 svar.

Konsekvenserne for dyrevelfærd, sundhedsrisici for mennesker og indvirkningen på økosystemtjenester rangerer som de tre vigtigste spørgsmål i forbindelse med havaffald og engangsplast. 95 % af respondenterne var enige om, at en indsats mod engangsplast er både nødvendig og hastende. De fleste mente, at EU burde støtte obligatoriske instrumenter på globalt eller europæisk plan. Offentlige myndigheder afveg fra denne opfattelse og bemærkede, at visse foranstaltninger skulle indføres på EU-plan og andre på lokalt eller nationalt plan.

Der var bred opbakning til nedbringelse af omfanget af engangsplast i miljøet, hvor hætter, låg og drikkeflasker blev højt prioriteret. For så vidt angår foranstaltninger, var respondenterne for strandoprydning, aktivt "fiskeri efter affald" og regelmæssig kvantificering af hav- og strandaffald. Erhvervs- og handelssammenslutninger var den eneste kategori, der ikke aktivt støtter "fiskeri efter affald".

Mange respondenter rapporterede et fald i personlig brug af letvægtsindkøbsposer, drikkeflasker, hætter og låg. Forbruget af chipsposer og slikemballage har ændret sig mindst. Det overvældende flertal mente, at sådanne reduktioner skyldtes en større viden om engangsplasts miljøpåvirkninger. Respondenterne syntes mest tilbøjelige til at reducere deres brug af plastflasker. Mere end halvdelen rapporterede, at de allerede havde gjort det. 77 % ville være villige til at betale et lille ekstra beløb som en del af en pantordning på plastflasker. Der var omfattende opbakning (93 %) til politikker til udfasning af engangsbordservice af plast til fordel for biologisk nedbrydelige eller genanvendelige alternativer, selv med en lille prisstigning. Repræsentanter fra erhvervs- og handelssammenslutninger var splittede med hensyn til deres villighed til at betale, mens de stadig går ind for en udfasning af engangsplast.

Der blev givet udtryk for en væsentlig støtte (91 %) til regler, der kræver, at cigaretvirksomhederne skal bidrage økonomisk til omkostningerne ved oprydning af cigaretskod. Erhvervs- og handelssammenslutningerne var relativt tilbageholdende. Et tilsvarende forslag til producenter af hygiejneartikler blev støttet af 79 % af respondenterne.

Pantordningen blev anset for at være den mest hensigtsmæssige løsning (47 %) for drikkeflasker efterfulgt af mål for reduktion af brug (33 %). Respondenter noterede sig den høje omløbsprocent (ca. 90 %) for pantordningen og den høje kvalitet af det deraf følgende råmateriale til fremstilling, men detailhandlere signalerede potentielle økonomiske og driftsmæssige konsekvenser, især for mindre butikker og opfordrede til gennemførelse af tilpassede ordninger på nationalt plan.

Der var mindre støtte til minimumskrav for udformning (20 %), og disse blev ikke bakket op af repræsentanter fra erhvervslivet. For engangsplast, der kunne erstattes af mere bæredygtige alternativer, såsom vatpinde og bestik, støttede respondenterne lovgivningsmæssige tiltag og

⁷ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/marine_litter.pdf

målene om reducere af brug. Lignende lovgivningsmæssige foranstaltninger blev anset for at være egnet selv for varer, for hvilke der ikke var noget indlysende alternativ såsom cigaretskod og hygiejnebind. For varer henhørende under denne kategori af engangsplast blev ordninger med udvidet producentansvar betraget som værende lige så egnede.

340 personer besvarede den fiskerispecifikke del af den offentlige onlinehøring. 95 % var enige om, at foranstaltninger til at mindske mængden af havaffald er nødvendige og hastende. Især med hensyn til fiskeredskaber mener 79 %, at det er nødvendigt med en øjeblikkelig indsats. Virkningerne af havaffald på fiskeri og akvakultur betragtes af fiskerierorganisationerne (og 53 % generelt) som forholdsvis vigtige eller meget vigtige for 100 %. Oprydningsomkostninger for affald betragtes af 84 % af respondenterne som meget vigtige eller vigtige.

80 % anførte fiskere som meget vigtige aktører i forandringen, da de er direkte brugere af redskaberne. EU, medlemsstaterne, lokale og regionale myndigheder og fiskerierorganisationer blev også betraget som vigtige. Overraskende blev den private sektor betraget som havende en mindre vigtig rolle på trods af dens potentielle rolle i ordninger med udvidet producentansvar.

Et flertal anførte, at "nogle" redskaber går tabt (fra 28 % for vod og 54 % for garn) eller kasseres (22 % for vod og 43 % for liner og snører).

De fire foretrukne foranstaltninger var: (1) Incitament til at bringe opfisket affald og udtjente redskaber i land (88 %), (2) bedre indsamlings- og sorteringsfaciliteter på skibe og i havne (70 %), (3) incitament til og finansiering af indhentning (68 %) og (4) bedre håndhævelse af eksisterende regler (67 %).

I kommentarfeltet fremsatte interessenter også forslag til udvidet producentansvar, anmodede om højere straffe for forurening og forklarede risikoen og indhentningens ineffektivitet, understregede betydningen af uddannelse af fiskere, opfordrede til mærkning af redskaber, og fremhævede, at høje havneomkostninger fører til øget kassering af udstyr til søs og opfordrede til passende havnefaciliteter.

I forbindelse med, hvilke yderligere målrettede foranstaltninger der vil støtte returnering af redskaber til land, foretrak respondenterne (59 %) en pantordning pålagt fiskere eller (53 %) ordninger med udvidet producentansvar, herunder en afgift på redskaber. Der var frygt for, at pantordninger kunne straffe fiskere, der ikke kunne kræve indskud tilbage for utilsigtet tabte redskaber eller redskaber, der ikke kan findes.

3.6 Konferencer

På konferencen "Rethinking Plastics" (Bruxelles, den 26. september 2017) foreslog interessenterne, at der var behov for en ambitiøs EU-dækkende strategi med specifikke politikker for forskellige typer engangsplast for at nå målet om en nedbringelse af mængden af havaffald på 50 % fremsat af Europa-Parlamentet.

Der blev foreslået bindende mål om nedbringelse af forbruget i forbindelse med opnåelige tidsrammer. Forbrugerincitament, pantordninger og infrastruktur til genbrug blev

identificeret som potentielt hensigtsmæssige foranstaltninger. Udover at målrette genstandene, bør der også tages fat på kilder og spredningsveje for havaffald. Interessenterne bemærkede ringe resultater med offentlige oplysningsinitiativer, der var relateret til ressourceknappe kampanjer. Grønne indkøb blev betragtet som en god måde til at øge efterspørgslen efter alternativer til engangsplast.

2018 Circular Economy Stakeholder Platform Conference⁸ (den 20.-21. februar 2018) gav yderligere indsigt i foranstaltninger i forbindelse med plast i havmiljøet.

3.7 Konklusioner

Særlige foranstaltninger blev anset for passende for forskellige engangsplastgenstande. Forskellige foranstaltninger blev drøftet afhængigt af gældende lovgivning og tilgængeligheden af bæredygtige alternativer. Foranstaltninger til udvidet producentansvar blev generelt betragtet som et positivt tiltag. Beregnede omkostninger relateret til nogle af foranstaltningerne og betydningen af at forstå disse forud for enhver foranstaltning blev fremhævet af repræsentanter fra industrien og erhvervslivet. Lovgivningsmæssige tilgange blev også foretrukket. Reduktionsmål var populære med forbehold vedrørende betingelser for gennemførelse (f.eks. tidsbundne mål).

Yderligere foranstaltninger og politikker blev anset for at være nødvendige for at nå overordnede EU-mål. Interessenterne udtrykte villighed til at betale for mere bæredygtige alternativer til plast til engangsbrug eller betale gebyrer som en straf for brug af engangsplast. Oplysningskampagner blev set som supplerende foranstaltninger til andre lovgivningsmæssige og frivillige foranstaltninger.

I forbindelse med fiskeredskaber angav interessenterne, at en indsats er nødvendig og hastende. Løsningsmodellerne for udvidet producentansvar og pantordninger blev foretrukket frem for bedre modtagefaciliteter i havne. Udvidet producentansvar kombineret med en pantordning blev anset for at have positive cost-benefit-effekter og bidrage til målet om, at plaststrategien skal reducere omfanget af plast i europæiske havområder.

⁸ http://www.eesc.europa.eu/sites/default/files/files/circular-economy-stakeholder-conferenceprogramme_v20180212-2.pdf