



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

**om ändring av direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall för att
minska användningen av tunna plastbärkassar**

(Text av betydelse för EES)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

1.1. Allmän bakgrund

Samma egenskaper som har gjort plastbärkassar kommersiellt framgångsrika — låg vikt och motståndsförmåga mot nedbrytning — har också bidragit till deras spridning. Under 2010 använde varje EU-medborgare uppskattningsvis 198 plastbärkassar, varav omkring 90 % uppskattades vara tunna påsar. Dessa återanvänds mindre ofta än tjockare påsar och skräpar oftare ner. Vid ett scenario med oförändrade förhållanden förväntas användningen av plastkassar öka ytterligare.

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

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

1.2. Motiv och syfte

Det övergripande målet för detta förslag om plastbärkassar är att begränsa de negativa effekterna på miljön, särskilt i fråga om nedskräpning, att uppmuntra förebyggande av avfall och en mer effektiv resursanvändning, samtidigt som man begränsar de negativa socioekonomiska effekterna. Närmare bestämt syftar förslaget till att minska förbrukningen av plastbärkassar med en tjocklek av mindre än 50 mikrometer (0,05 millimeter) i Europeiska unionen.

2. RESULTAT AV SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

2.1. Samråd och expertutlåtanden

2.1.1. Studier

Under 2011 genomfördes en studie av mönstren för produktion och användning av plastbärkassar, deras konsekvenser och konsekvenserna av olika politiska alternativ för att minska användningen av dem¹. Ytterligare en studie för att bedöma de

¹ BioIntelligence Service, 2011. *Assessment of impacts of options to reduce the use of single-use plastic carrier bags, Final Report.*

socioekonomiska konsekvenserna av olika politiska alternativ mera ingående genomfördes under 2012².

2.1.2. *Internt samråd*

En avdelningsövergripande styrgrupp (ISG) med företrädare från GD ENV, ENTR, SG, SJ och SANCO bildades i juni 2011. Denna avdelningsövergripande styrgrupp har följt utarbetandet av konsekvensbedömningen.

2.1.3. *Externt samråd*

Ett offentligt samråd genomfördes mellan den 17 maj och den 9 augusti 2011, i linje med befintliga miniminormer för samråd.

15 538 svar lämnades in, vilket visar på stor oro hos allmänheten vad gäller ohållbar förbrukning av plastbärkassar och höga förväntningar på EU-åtgärder på detta område.

2.2. **Konsekvensbedömning**

Konsekvensbedömningsrapporten och sammanfattningen offentliggörs tillsammans med detta förslag. I konsekvensbedömningen utvärderas de viktigaste miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenserna av olika politiska lösningar för att minska förbrukningen av plastbärkassar. Olika ambitionsnivåer bedöms och jämförs med ett referensscenario för att fastställa de mest lämpliga instrumenten som minimerar kostnaderna och maximerar fördelarna.

Kommissionens konsekvensbedömningsnämnd avgav ett positivt yttrande om konsekvensbedömningen den 15 mars 2013 och tillförde samtidigt ett antal rekommendationer för att finjustera rapporten. Som svar på alternativet att upprätta ett gemensamt, EU-övergripande mål att minska förbrukningen av plastpåsar begärde nämnden en utvärdering av i vilken utsträckning problemen med nedskräpning med plastpåsar kan lösas genom åtgärder på medlemsstatsnivå.

Ytterligare synpunkter på de politiska alternativen har lett till slutsatsen att det skulle vara svårt att utforma och genomföra ett EU-övergripande minskningsmål som gäller för alla medlemsstater. I stället för att fastställa ett gemensamt EU-mål är det därför bättre att i direktiv 94/62/EG införa ett krav på att samtliga medlemsstater ska minska förbrukningen av tunna plastbärkassar, samtidigt som det blir möjligt för dem att fastställa sina egna nationella minskningsmål och välja åtgärder för att nå dessa mål. I ett senare skede kan det emellertid bli aktuellt att fastställa ett EU-omfattande minskningsmål.

3. **FÖRSLAGETS RÄTTSLIGA ASPEKTER**

3.1. **Sammanfattning av den föreslagna åtgärden**

Förslaget ändrar artikel 4 (förebyggande) i direktiv 94/62/EG genom att det krävs att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar. Enligt förslaget kan dessa åtgärder bestå av en användning av ekonomiska instrument samt av saluföringsbegränsningar som ett undantag från artikel 18 i direktivet. Den sistnämnda bestämmelsen utvidgar alltså det antal

²

Eunomia, 2012. Assistance to the Commission to complement an assessment of the socio-economic costs and benefits of options to reduce use of single-use plastic carrier bags in the EU, Final Report.

instrument som står till medlemsstaternas förfogande för att komma till rätta med den ohållbara förbrukningen av plastpåsar.

I detta direktiv införs en definition av ”tunna plastbärkassar” i artikel 3 (definitioner).

3.2. Rättslig grund och rätt att agera

Förslaget har samma rättsliga grund som direktiv 94/62/EG (artikel 100a, nu artikel 114 i EUF-fördraget).

EU:s rätt att vidta åtgärder grundar sig på det faktum att den höga förbrukningen av plastbärkassar både är ett gemensamt och ett gränsöverskridande problem, och att det behövs initiativ på EU-nivå för att ta itu med problemet på ett mer samstämmigt och effektivt sätt. De åtgärder som enskilda medlemsstater för närvarande vidtagit för att hantera frågan saknar samstämmighet med avseende på de eftersträlvade målen. Ensidiga åtgärder som innebär saluföringsbegränsningar ger dessutom upphov till frågor om huruvida de är förenliga med direktiv 94/62/EG i dess nuvarande form. Samtidigt visar de positiva erfarenheterna i vissa medlemsstater att det faktiskt är möjligt att begränsa förbrukningen av plastbärkassar avsevärt.

Åtgärder på EU-nivå för att minska användningen av plastbärkassar ligger helt i linje med målen för direktiv 94/62/EG om förpackningar och förpackningsavfall, i synnerhet att förhindra och minska förpackningars och förpackningsavfalls inverkan på miljön.

Detta förslag läggs med tanke på dess särskilda karaktär och bakgrund fram som ett självständigt initiativ före den mer allmänna översyn av EU:s avfallspolitik som kommissionen kommer att lägga fram under våren 2014.

3.3. Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen enligt artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. Det är begränsat till att ändra direktiv 94/62/EG genom att skapa en ram som fastställer gemensamma mål, samtidigt som medlemsstaterna själva får fatta beslut om dess exakta genomförande.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget kommer inte att inverka på Europeiska unionens budget och åtföljs därför inte av den finansieringsöversikt som föreskrivs i artikel 31 i budgetförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 av den 25 oktober 2012 om finansiella regler för unionens allmänna budget och om upphävande av rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002).

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

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

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 114,
med beaktande av Europeiska kommissionens förslag³,
efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,
med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁴,
efter att ha hört Regionkommittén⁵,
i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och
av följande skäl:

- (1) Europaparlamentets och rådets direktiv 94/62/EG⁶ antogs i syfte att förebygga eller minska den inverkan som förpackningar och förpackningsavfall har på miljön. Även om plastbärkassar utgör förpackningar i den mening som avses i direktivet innehåller direktivet inte specifika bestämmelser om förbrukningen av sådana kassar.
- (2) Förbrukningen av plastbärkassar leder till stora mängder skräp och ett ineffektivt utnyttjande av resurser, vilket förväntas öka om inga åtgärder vidtas. Nedskräpning med plastbärkassar bidrar till problemet med marint avfall som hotar de marina ekosystemen i hela världen.
- (3) Plastbärkassar med en tjocklek av mindre än 50 mikrometer, som utgör den största delen av det totala antalet plastbärkassar som förbrukas inom unionen, återanvänds mindre ofta än tjockare plastbärkassar och skräpar oftare ner.
- (4) Förbrukningen av plastbärkassar varierar avsevärt inom unionen till följd av skillnader i konsumtionsmönster, miljömedvetenhet och hur effektiva politiska åtgärder medlemsstaterna vidtar. Vissa medlemsstater har lyckats få ner förbrukningen av plastbärkassar avsevärt och genomsnittsförbrukningen i de sju medlemsstater som har uppnått de bästa resultaten uppgår till endast 20 % av genomsnittsförbrukningen i EU.
- (5) För att uppmuntra liknande minskningar av genomsnittsförbrukningen av tunna plastbärkassar bör medlemsstaterna vidta åtgärder för att minska användningen av

³ EUT C , , s. .

⁴ EUT C , , s. .

⁵ EUT C

⁶ EGT L 365, 31.12.1994, s. 10.

plastbärkassar med en tjocklek av mindre än 50 mikrometer i linje med de övergripande mål för unionens avfallspolitik och unionens avfallshierarki som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv⁷. Sådana åtgärder bör ta hänsyn till nuvarande förbrukningsnivåer för plastbärkassar i enskilda medlemsstater eftersom högre nivåer kräver mer ambitiösa ansträngningar. För att övervaka framstegen när det gäller att minska förbrukningen av tunna plastbärkassar bör de nationella myndigheterna lämna uppgifter om deras förbrukning enligt artikel 17 i direktiv 94/62/EG.

- (6) De åtgärder som medlemsstaterna ska vidta kan bestå av ekonomiska instrument såsom skatter och avgifter som visat sig särskilt effektiva när det gäller att begränsa användningen av plastbärkassar samt saluföringsbegränsningar såsom förbud genom undantag från artikel 18 i direktiv 94/62/EG, med förbehåll för kraven i artiklarna 34–36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
- (7) Åtgärder för att begränsa användningen av plastbärkassar bör inte leda till en ökning av den totala förpackningsmängden.
- (8) De åtgärder som föreskrivs i detta direktiv är förenliga med meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén *Färdplan för ett resurseffektivt Europa*⁸ och bör bidra till åtgärder mot nedskräpning som vidtas enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi)⁹.
- (9) Direktiv 94/62/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Direktiv 94/62/EG ska ändras på följande sätt:

- (1) I artikel 3 ska följande punkt införas som punkt 2a:

”2a. *tunna plastbärkassar*: kassar framställda av plastmaterial enligt definitionen i artikel 3.1 i kommissionens förordning (EU) nr 10/2011* med en väggtjocklek av mindre än 50 mikrometer, och som tillhandahålls konsumenterna på varans eller produktens försäljningsställe.

—
EUT L 12, 15.1.2011, s. 1.”
- (2) I artikel 4 ska följande punkt införas som punkt 1a:

”1a. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att uppnå minskad förbrukning av tunna plastbärkassar på deras territorium inom två år från ikraftträdandet av detta direktiv.

Dessa åtgärder kan bestå av nationella minskningsmål, ekonomiska instrument och saluföringsbegränsningar genom undantag från artikel 18 i detta direktiv.

⁷ EUT L 312, 22.11.2008, s. 3.

⁸ KOM(2011) 571 slutlig.

⁹ EUT L 164, 25.6.2008, s. 19.

Medlemsstaterna ska rapportera om effekterna av dessa åtgärder på den totala produktionen av förpackningsavfall när de rapporterar till kommissionen i enlighet med artikel 17 i detta direktiv.”

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska senast tolv månader efter detta direktivs ikraftträdande sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv. De ska till kommissionen genast överlämna texten till dessa bestämmelser.
När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.
2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande