



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 4.11.2013
COM(2013) 761 final

2013/0371 (COD)

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

**om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald med henblik på at
 mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer**

(EØS-relevant tekst)

{SWD(2013) 443 final}

{SWD(2013) 444 final}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND FOR FORSLAGET

1.1. Generel baggrund

De samme egenskaber, der har gjort plastbæreposer til en forretningssucces – deres lave vægt og den omstændighed, at de er vanskeligt nedbrydelige – har også bidraget til deres udbredelse. Det anslås, at hver EU-borger i 2010 anvendte 198 plastbæreposer, hvoraf omkring 90 % skønnes at være letvægtsposer. Disse genanvendes knap så hyppigt som tykkere poser, og der er større tendens til, at de smides væk. I et scenarie med uændret praksis forventes forbruget af plastbæreposer at stige yderligere.

Det anslås også, at der i 2010 blev smidt over 8 milliarder plastbæreposer på gaden og i naturen i EU. De slipper igennem affaldshåndteringsstrømmene og ophober sig i vores miljø, især i form af affald i havet, der i stigende grad anerkendes som en stor global udfordring. Der foreligger også dokumentation for en stor ophobning af affald i Europas have. Problemet med plastposeaffald i vandøkosystemerne påvirker ikke blot lande med kystområder, idet en stor del af det affald fra landområderne, der ender i havet, løber igennem floderne. Det kan tage flere hundrede år for en plastbærepose at blive nedbrudt, og ofte går de i stykker. Det store og stadigt stigende forbrug af den slags poser er langt fra optimalt ud fra et ressourceeffektivitetssynspunkt.

I EU betragtes plastbæreposer som emballage i henhold til direktivet om emballage og emballageaffald (direktiv 94/62/EF). Der findes imidlertid ingen EU-lovgivning eller -politik, der er specifikt rettet mod plastbæreposer. Nogle medlemsstater har – med blandede resultater – allerede udviklet politikker til at mindske forbruget, for eksempel ved hjælp af prisforanstaltninger, aftaler med detailsektoren eller oplysningskampagner. Efter nogle medlemsstaters forsøg på at forbyde plastbæreposer drøftede Rådet for Miljø spørgsmålet den 14. marts og opfordrede Kommissionen til at analysere mulige EU-foranstaltninger mod brugen af plastbæreposer.

1.2. Begrundelse og formål

Det generelle mål med dette forslag om plastbæreposer er at begrænse den negative indvirkning på miljøet, særligt hvad angår henkastning af affald, opfordre til forebyggelse af affald og en mere effektiv ressourceanvendelse, samtidig med at de socioøkonomiske konsekvenser begrænses. Nærmere bestemt er formålet med forslaget at mindske forbruget af plastbæreposer med en tykkelse på mindre end 50 mikron (0,05 millimeter) i Den Europæiske Union.

2. RESULTAT AF HØRINGER AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSER

2.1. Høring og ekspertbistand

2.1.1. Undersøgelser:

I 2011 blev der foretaget en undersøgelse af produktions- og forbrugsmønstrene for plastbæreposer, deres indvirkning og konsekvenserne af forskellige politikløsninger

til at mindske deres anvendelse¹. I 2012 blev der gennemført yderligere en undersøgelse i form af en mere detaljeret vurdering af de socioøkonomiske konsekvenser af forskellige politikløsninger².

2.1.2. *Intern høring*

Der blev i juni 2011 nedsat en tværtjenstlig styringsgruppe med repræsentanter fra GD ENV, ENTR, SG, SJ og SANCO. Denne tværtjenstlige styringsgruppe fulgte forberedelsen af konsekvensanalysen.

2.1.3. *Ekstern høring*

En offentlig høring fandt sted mellem den 17. maj og den 9. august 2011 i overensstemmelse med minimumsstandarderne for høringer.

Der blev fremsendt 15 538 bemærkninger, som gav udtryk for stor offentlig bekymring over det ubæredygtige forbrug af plastbæreposer og store forventninger til handling fra EU's side på dette område.

2.2. **Konsekvensanalyse**

Konsekvensanalyserapporten og et resumé offentliggøres sammen med dette forslag. Konsekvensanalysen evaluerer de vigtigste miljømæssige, sociale og økonomiske konsekvenser af forskellige politikløsninger til at mindske forbruget af plastbæreposer. Forskellige ambitionsniveauer vurderes og sammenlignes med et referencescenarie for at identificere de mest hensigtsmæssige instrumenter, der mindsker omkostningerne og samtidig skaber størst mulige fordele.

Kommissionens konsekvensanalyseudvalg afgav den 15. marts 2013 en positiv udtalelse til konsekvensanalysen, samtidig med at det havde udarbejdet en række henstillinger med henblik på at finjustere rapporten. I udvalgets kommentar til muligheden for at fastsætte et fælles mål på EU-plan om at mindske forbruget af plastbæreposer, anmodede det om en vurdering af, i hvilket omfang problemet med henkastning af affald kan afhjælpes gennem tiltag på medlemsstatsplan.

Yderligere overvejelser om de politikløsninger, der er til rådighed, har ført til den konklusion, at det vil blive svært at udforme og gennemføre et EU-reduktionsmål, der gælder for alle medlemsstater. I stedet for at fastsætte et fælles EU-mål er det derfor at foretrække, at der i direktiv 94/62/EF indføres et krav om, at alle medlemsstater skal mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer, samtidig med at det giver dem mulighed for at fastsætte egne nationale reduktionsmål og vælge de foranstaltninger, der skal til for at nå dem. Det vil dog på et senere tidspunkt kunne overvejes at fastsætte et EU-reduktionsmål.

3. **JURIDISKE ASPEKTER AF FORSLAGET**

3.1. **Resumé af forslaget**

Forslaget ændrer artikel 4 (forebyggelse) i direktiv 94/62/EF ved at kræve, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger til at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer. Det fastsætter, at disse foranstaltninger kan omfatte

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

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.

anvendelsen af økonomiske foranstaltninger såvel som handelsrestriktioner som en undtagelse fra direktivets artikel 18. Sidstnævnte bestemmelse udvider således det antal instrumenter, som medlemsstaterne har til rådighed til at gøre noget ved det ubæredygtige forbrug af plastbæreposer.

I direktivet indføres i artikel 3 (definitioner) en definition af "letvægtsplastbæreposer".

3.2. Retsgrundlag og retten til at handle

Forslaget har samme retsgrundlag som direktiv 94/62/EF (artikel 100a, nu artikel 114 i TEUF).

EU's ret til at handle skyldes, at det store forbrug af plastbæreposer både er en fælles og en grænseoverskridende udfordring, og at det er nødvendigt med et initiativ på EU-plan for at løse problemet på en mere sammenhængende og effektiv måde. På nuværende tidspunkt mangler der sammenhæng med hensyn til de tilsigtede mål i de foranstaltninger, der træffes af de enkelte medlemsstater. Unilaterale foranstaltninger, der indebærer handelsrestriktioner, rejser desuden tvivl om deres forenelighed med direktiv 94/62/EF i sin nuværende form. Samtidig viser de positive erfaringer fra en række medlemsstater, at det faktisk er muligt at begrænse forbruget af plastbæreposer betydeligt.

Foranstaltninger på EU-plan til mindskelse af anvendelsen af plastbæreposer er helt i overensstemmelse med målene i direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, særligt målet om at forebygge og mindske emballagens og emballageaffaldets miljøindvirkninger.

Dette forslag er i betragtning af sin særlige karakter og baggrund forelagt som et selvstændigt initiativ forud for den mere generelle gennemgang af EU's affaldspolitik, som Kommissionen fremlægger i foråret 2014.

3.3. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Forslaget er i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. Det begrænser sig til at ændre direktiv 94/62/EF ved at skabe en ramme, der fastsætter fælles mål, samtidig med at det overlades til medlemsstaterne at vælge de præcise gennemførelsesmetoder.

4. VIRKNINGER FOR BUDGETTET

Forslaget vil ikke få nogen virkning for Den Europæiske Unions budget og bliver derfor ikke ledsaget af en finansieringsoversigt, jf. artikel 31 i finansforordningen (Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25. oktober 2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002).

Forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald med henblik på at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer**

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR —
 under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 114,
 under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen³,
 efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,
 under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg⁴,
 efter høring af Regionsudvalget⁵,
 efter den almindelige lovgivningsprocedure, og
 ud fra følgende betragtninger:

- (1) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF⁶ blev vedtaget for at forebygge og mindske miljøbelastningen ved emballage og emballageaffald. Selvom plastbæreposer betragtes som emballage i henhold til samme direktiv, indeholder bestemmelserne ingen specifikke foranstaltninger vedrørende sådanne poser.
- (2) Forbruget af plastbæreposer fører til store mængder henkastet affald og en ineffektiv ressourceanvendelse, hvilket forventes at stige, hvis der ikke gribes ind. Henkastning af plastbæreposer bidrager til problemet med affald i havet, der truer marine økosystemer over hele verden.
- (3) Plastbæreposer med en tykkelse på mindre end 50 mikron, hvilket svarer til langt de fleste af det samlede antal plastbæreposer, der forbruges i Unionen, genanvendes knap så hyppigt som tykkere plastbæreposer, og der er større tendens til, at de smides væk.
- (4) Forbruget af plastbæreposer varierer betragteligt inden for Unionen som følge af forskelle i forbrugsvaner og miljøbevidsthed samt effektiviteten af medlemsstaternes politiske foranstaltninger. Nogle medlemsstater har formået at nedbringe forbruget af plastbæreposer betydeligt, idet det gennemsnitlige forbrug i de syv bedst præsterende medlemsstater kun svarer til 20 % af EU's gennemsnitlige forbrug.
- (5) For at fremme lignende reduktioner i det gennemsnitlige forbrug af letvægtsplastbæreposer bør medlemsstaterne træffe foranstaltninger til at mindske forbruget af plastbæreposer med en tykkelse på mindre end 50 mikron i

³ EUT C [...] af [...], s. [...].

⁴ EUT C [...] af [...], s. [...].

⁵ EUT C.

⁶ EFT L 365 af 31.12.1994, s. 10.

overensstemmelse med de generelle mål for Unionens affaldspolitik og Unionens affaldshierarki som fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver⁷. Sådanne begrænsende foranstaltninger bør tage hensyn til det nuværende forbrugsniveau af plastbæreposer i de enkelte medlemsstater, så et højere niveau kræver en større indsats. For at overvåge fremskridtene med at mindske forbruget af letvægtsplastbæreposer forelægger de nationale myndigheder oplysninger om deres forbrug i henhold til artikel 17 i direktiv 94/62/EF.

- (6) De foranstaltninger, som medlemsstaterne skal træffe, kan omfatte anvendelsen af økonomiske instrumenter, såsom skatter og afgifter, der har vist sig særligt virkningsfulde, når det kommer til at mindske forbruget af plastbæreposer, samt handelsrestriktioner, såsom forbud som en undtagelse fra artikel 18 i direktiv 94/62/EF, der er omfattet af kravene i artikel 34 og 36 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
- (7) Foranstaltninger til mindskelse af forbruget af plastbæreposer bør ikke føre til en overordnet stigning i produktionen af emballage.
- (8) De foranstaltninger, der er fastsat i dette direktiv stemmer overens med Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om en køreplan til et ressourceeffektivt Europa⁸ og bør bidrage til foranstaltninger mod henkastning af affald, der gennemføres i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger (havstrategirammedirektivet⁹).
- (9) Direktiv 94/62/EF bør derfor ændres —

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

Artikel 1

I direktiv 94/62/EF foretages følgende ændringer:

- (1) I artikel 3 indsættes som nr. 2a):

"2a) "letvægtsplastbæreposer", dvs. poser fremstillet af plastmaterialer som defineret i artikel 3, nr. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 10/2011* med en vægtykkelse på mindre end 50 mikron, og som udleveres til forbrugere på salgsstedet for varer og produkter.

* EUT L 12 af 15.1.2011, s. 1."

- (2) I artikel 4 indsættes som stk. 1a:

"1a. Medlemsstater træffer foranstaltninger med henblik på at opnå en mindskelse af forbruget af letvægtsplastbæreposer på deres område senest to år efter dette direktivs ikrafttræden.

⁷ EUT L 312 af 22.11.2008, s. 3.

⁸ KOM(2011) 571 endelig.

⁹ EUT L 164 af 25.6.2008, s. 19–40.

Disse foranstaltninger kan omfatte anvendelsen af nationale reduktionsmål, økonomiske instrumenter såvel som handelsrestriktioner som en undtagelse fra artikel 18 i dette direktiv.

Medlemsstaterne rapporterer om virkningen af disse foranstaltninger på den overordnede produktion af emballageaffald, når de forelægger rapport til Kommissionen i henhold til artikel 17 i dette direktiv."

Artikel 2

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest tolv måneder efter direktivets ikrafttrædelse. De meddeler straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

Lovene og bestemmelserne skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

Artikel 3

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Artikel 4

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

På Europa-Parlamentets vegne
Formand

På Rådets vegne
Formand