



Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 OSLO

Oslo, 18.10.2019

Deres ref.:
18/1048-69

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/6955

Saksbehandler:
Andreas Andersen

Nasjonalt forbud mot enkelte plastprodukter - forslag til forskrift og høringsnotat

Som svar på oppdrag fra Klima- og miljødepartementet anbefaler vi forskrift med et nasjonalt forbud mot enkelte plastprodukter. Regelverket foreslås for å overholde krav i EUs direktiv om plastprodukter og Norges forpliktelser etter EØS-avtalen, og vil bidra til mindre spredning av plast i naturen. Anbefalingen innebærer forbud mot å bringe i omsetning enkelte engangsprodukter i plast og alle plastprodukter laget av såkalt okso-nedbrytbar plast, som bidrar til spredning av mikroplast i naturen.

Forskriften omfatter bestikk, tallerkener, sugerør, rørepinner, ballongpinner og bomullspinner i plast, i tillegg til take away matbeholdere, drikkebegre og drikkevareemballasje laget av plasttypen ekspandert polystyren ("isopor"), og alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast. Disse produktene finnes i stor grad som forsøpling på europeiske strender, og kan relativt enkelt erstattes med engangsprodukter i andre materialer eller ombruksprodukter.

Forbudet kan redusere bruken av engangspplast med 1,9 milliarder enheter eller 3 600 tonn årlig. Tall innhentet av konsulentfirmaet Mepex tilsier at plast-forsøpling av engangsprodukter er ventet å reduseres med omlag 6 millioner enheter eller 8 tonn per år. Selv om det meste av engangspplasten havner i avfallsstrømmer og blir tatt hånd om på en god måte, vil reguleringen bidra til at færre dyr får i seg, eller skader seg på, engangsproduktene eller mikroplast fra slike produkter. Selv om det er stor kunnskapsmangel knyttet til opptak og skade av mikroplast i ulike organismer finnes det allerede eksempler på at dette skjer og pågående forskning vil frambringe mer kunnskap.

Overgangen til alternative løsninger til engangspplast vil kunne føre til reduserte klimagassutslipp og andre positive miljøeffekter, men i hvilken grad vil avhenge av hvordan markedet innretter seg.

På den annen side viser underlaget fra Mepex at forbudet mot engangsproduktene kan medføre ikke ubetydelige merkostnader totalt sett for brukene av produktene, og da særlig for aktører i markedet for take away-mat og deres kunder. Økning i kostnader for hver enkelt person blir ikke så stor, i gjennomsnitt maksimum 80 kroner i året. Dette er å anse som maksimumsanslag, og vil trolig bli lavere bl.a. fordi utfasingen allerede har kommet langt for enkelte produkter og fordi rimeligere alternativer kan bli tilgjengelig på markedet innen 2021. Kostnadene vil også i stor grad avhenge av hvordan forbrukerne tilpasser seg forbudet. Dersom de velger å erstatte engangsproduktene i plast med ombruksprodukter de allerede har, kan kostnadene bli redusert. Folks adferd kan også endres av mye oppmerksomhet om forsøpling, og som følge av høyere pris på alternative engangsprodukter.

I EU vil forbudene tre i kraft 3. juli 2021. Vi mener det vil være problematisk å innføre forbudene i Norge før EU. Det må vurderes om en tidligere innføring av forbudene i Norge vil være i strid med våre EØS-rettslige forpliktelser. Om forbudene trer i kraft på samme tidspunkt som for EUs medlemsland vil det kunne gi næringslivet tilstrekkelig tid til effektiv omlegging av sine løsninger.

Vår konsekvensvurdering dekker alle produktene som er omtalt ovenfor, og er basert på at regelverket trer i kraft samtidig i EU og i Norge. Dersom regelverket innføres tidligere i Norge vil det sannsynligvis bety økte kostnader, men dette har vi ikke tallfestet.

Vi viser til oppdrag fra Klima- og miljødepartementet (KLD) av 6. juni 2019 om å utarbeide forslag til nasjonalt forbud mot produktene omfattet av omsetningsforbud i EUs direktiv om plastprodukter, herunder også alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast¹. Vedlagt er forslag til forskrift, utkast til høringsnotat, underlagsnotat fra Mepex og brev fra EU-kommisjonen av 10. september 2019. I dette brevet gir vi en oppsummering av hovedinnholdet i forslaget og tilhørende konsekvenser.

Bakgrunn for saken

Marin forsøpling og spredning av mikroplast er et av de raskest voksende miljøproblemene, og både i Norge og i Europa utgjør engangsprodukter av plast en betydelig andel av forsøplingen på strender og langs kysten. En del engangsprodukter i plast kan i mange tilfeller være unødvendige, og det er dårlig utnyttelse av ressurser å bruke produkter av plast kun én gang. Det er også miljø- og klimabelastning knyttet til framstillingen av disse.

EU vedtok 5. juni 2019 direktivet om reduksjon av miljøkonsekvensene av enkelte plastprodukter ((EU) 2019/904), her omtalt som direktivet om plastprodukter, som skal redusere plastforsøpling og bidra til sirkulær økonomi. Direktivet innebærer bl.a. at landene må innføre omsetningsforbud for enkelte plastprodukter fra 3. juli 2021. EUs direktiv omfatter også en rekke andre produkter, og regulerer totalt hele 86 % av engangsplassen som finnes på europeiske strender. Gjennomføring av dette regelverket i EU-landene kan gi mindre tilførsel av marin plastforsøpling til norske farvann.

¹ Okso-nedbrytbar plast (oxo-degradable plastic) er et plastmateriale som er tilsatt stoffer/additiver som gjør at materialet brytes ned til små biter, og har derfor potensial for å danne mikroplast.

Hva er hovedinnholdet i forskriftsforslaget?

Forskriftsforslaget innebærer et nasjonalt forbud mot å bringe i omsetning en rekke produkter dersom de er laget helt eller delvis av plast, og er beregnet for engangsbruk. Disse engangsproduktene er bestikk, tallerkener, sugerør, rørepinner, ballongpinner, bomullspinner, i tillegg til take away matbeholdere, drikkebegre og drikkevareemballasje laget av plasttypen ekspandert polystyren (EPS)². Sugør og bomullspinner til medisinsk bruk blir fortsatt tillatt å bruke. Forskriften har en definisjon av plast som innebærer at slike produkter laget av biobasert og bionedbrytbar plast også omfattes av forbudet. I tillegg foreslås det at alle produkter laget av okso-nedbrytbar plast også blir forbudt å bringe i omsetning.

Omsetningen i Norge av disse produktene

Omsetningen i Norge av disse engangs plastproduktene (ekskl. produkter av okso-nedbrytbar plast) er totalt ca. 1,9 milliarder enheter eller 3 600 tonn per år. Tallerkener, bestikk og EPS matbeholdere utgjør nærmere 90 % av tonnasjen, mens målt i antall enheter utgjør bomullspinner, sugerør og engangsbestikk ca. 85 % av totalen.

Mengden okso-nedbrytbar plast som settes på markedet i Norge er anslått til mellom 3 og 6 tonn årlig. Den faktiske mengden kan imidlertid være høyere. Det er mangelfull merking av disse produktene og det finnes ikke spesifikk nasjonal importstatistikk for slike produkter. De viktigste bruksområdene for slik plast i Norge som vi er kjent med er hakestøtter til døde personer, i tillegg til plastbæreposer og avfallsposer. Hakestøttene er utviklet i Norge, og en norsk bedrift produserer omlag 400 000 stk. årlig, hvorav hoveddelen går til eksport, både til land innenfor og utenfor EU/EØS.

Nytteeffekter av et forbud mot slike engangsprodukter i plast (ikke okso-nedbrytbar plast)

Våre vurderinger er basert på en forutsetning om at forbudet innføres samtidig med EU-landene. Uten tilleggsvirkemidler forventer vi først og fremst at forbudet gir en overgang til engangsprodukter uten plast, særlig papp og tre, men også til en viss grad til ombruksprodukter av plast eller andre materialer.

Vi forventer at plastforsøplingen reduseres. Reduksjonen er anslått til omlag 8 tonn eller 6 millioner enheter per år basert på underlagsinformasjon fra Mepex. Dette vil kunne føre til at færre dyr skader seg, eller får i seg, engangsproduktene eller mikroplast fra slike produkter. Det er stor kunnskapsmangel knyttet til opptak og skade av mikroplast i ulike organismer, men det finnes eksempler på at det skjer og pågående forskning vil gi mer kunnskap. Overgang til andre løsninger vil også kunne redusere negative effekter på miljø og klima knyttet til råvareutvinning, produksjon og avfallshåndtering av plastproduktene. Reduserte klimagassutslipp er anslått til ca. 16 000 tonn CO₂ ekv. årlig globalt ved en overgang til engangsprodukter i andre materialer. Det understrekes at tallene er usikre og basert på en rekke forutsetninger.

Vi har ikke kunnskap til å tallfeste konkret hva disse nytteeffektene betyr i sparte kostnader for miljøet.

² EPS omtales ofte som "isopor"

Forbudet vil i seg selv ikke redusere risikoen for at produktene kastes i naturen så lenge forbrukerne velger engangsprodukter framfor ombruksprodukter. Engangsprodukter i andre materialer vil i mange tilfeller gi tyngre produkter, og derfor vil ikke total mengde forsøpling nødvendigvis reduseres. Samtidig er forsøpling fra materialer som papp mindre belastende for miljøet siden slike materialer brytes ned betydelig raskere enn plast.

Kostnader av et forbud mot slike engangsprodukter i plast (ikke okso-nedbrytbar plast)

Forbudet vurderes å først og fremst ha effekt for privatpersoner og ulike bedrifter som bruker take away emballasje. For å beregne et maksimumsanslag for kostnadene har vi basert oss på omsetnings- og kostnadstall innhentet fra Mepex. Vi har lagt til grunn at alle engangsplastproduktene erstattes med engangsprodukter i andre materialer, og at omsetningen i 2021 er lik omsetningen i 2018. Merkostnaden per enhet er forutsatt å være 1,7 kr for take away matbeholdere i EPS, 0,48 kroner for engangsbestikk og 0,22 kroner for sugerør. For de øvrige engangsproduktene har alternativene i dag en tilsvarende eller lavere pris sammenliknet med plastproduktet. På basis av dette anslås forbudet å medføre en årlig merkostnad for brukerne på opp mot 520 millioner kroner fra det trer i kraft i 2021. Dette tilsvarer en samfunnsøkonomisk kostnad på 415 millioner kroner, det vil si merkostnad uten merverdiavgift. Økning i kostnader for hver enkelt person blir ikke så stor, i gjennomsnitt opp mot 80 kroner i året. Totalen blir imidlertid høy siden det brukes så mange engangsplastprodukter.

Det er flere årsaker til at dette er å anse som et maksimumsanslag og etter vår vurdering for høyt. Økt pris på engangsprodukter må kunne forventes å medføre at noen velger å redusere bruken av engangsprodukter og gå over til ombruksprodukter. Denne effekten regner vi med at kan forsterkes av økt bevissthet om forsøpling generelt og plastforsøpling spesielt. EUs regelverk kan også føre til produktutvikling og økt produksjonskapasitet for alternative produkter, noe som kan gi rimeligere løsninger innen 2021. Flere aktører har allerede startet en omlegging for flere av produktene som blir omfattet av forbud, og utfasingen av enkelte produkter har kommet ganske langt i inneværende år. Dette innebærer at det vil være et lavere antall engangsprodukter i plast som må erstattes når forbudet trer i kraft sammenliknet med situasjonen i 2018, og at kostnadene som følger av forskriften reduseres noe. Utfasingen går imidlertid noe tregere for de produktene som det er størst merkostnader forbundet med å skifte ut, det vil si bestikk, sugerør og matbeholdere i EPS.

Informasjon fra bransjen tilsier at det til en viss grad er innført plastfrie alternativer som inneholder per- og polyfluorerte stoffer (PFAS). PFAS brukes i papp- og papirprodukter, bl.a. papptallerkener for å gjøre produktene vann- og fettavstøtende. Flere PFASer er identifiserte som farlige for helse og miljø, og det er uheldig om tiltak mot forsøpling fører til økte utslipp av slike miljøgifter. Vi legger til grunn at dette må løses gjennom regelverk som adresserer innhold av helse- og miljøfarlige stoffer i slike produkter, og forutsetter at det ikke brukes PFASer i plastfrie alternativer i strid med slikt regelverk.

Nytteeffekter av et forbud mot produkter av okso-nedbrytbar plast

Forbudet vil redusere mengden okso-nedbrytbar plast på det norske markedet med anslagsvis 3-6 tonn per år. Av dette utgjør hakestøtter til døde personer omlag 2 tonn per år, og vi forventer at denne plasten vil ha andre spredningsveier til miljøet enn annen engangsplast.

Vi legger til grunn at produktene som brukes i Norge både ender i regulære avfallsstrømmer og til en viss grad også i miljøet. Utfasing av okso-nedbrytbar plast vil gi positive effekter for materialgjenvinning, siden slik plast vil kunne gi redusert kvalitet på sekundær råvare om den følger med annen plast til materialgjenvinning. Forbudet vil videre kunne redusere utslipp av mikroplast noe, som har negative effekter tilsvarende mikroplast fra "ordinær" plast. EUs gjennomgang viser at okso-nedbrytbar plast totalt sett ikke har dokumenterte miljømessige fordeler sammenlignet med bruk av andre materialer.³

Kostnader av et forbud mot produkter av okso-nedbrytbar plast

Vi forventer ikke merkostnader av betydning ved å gjennomføre forbudet mot okso-nedbrytbar plast i Norge. I høringsnotatet ber vi særskilt om innspill til om det er andre produkter av slik plast i bruk i Norge, og om hakestøtter produsert av okso-nedbrytbar plast kan erstattes uten vesentlig høyere kostnader.

Tidspunkt for innføring av forbud

I oppdragsbrevet uttrykker KLD et ønske om å innføre forbudet så raskt som mulig. EU-kommisjonen gjorde det imidlertid nylig klart ovenfor EUs medlemsland og EØS/EFTA-landene at de mener at forbudene i direktivet om plastprodukter ikke kan tre i kraft før 3. juli 2021.⁴

Det er også vesentlige praktiske og økonomiske konsekvenser av tidligere ikrafttredelse i Norge. En tidligere norsk innføring vil gi ulike rammevilkår for norske aktører sammenliknet med aktører i andre europeiske land, noe som kan forsterkes av at Kommisjonens veiledning til direktivet ikke er ventet før juli 2020. For enkelte produkter vil de praktiske konsekvensene av et forbud før EU være små, fordi utfasingen allerede har kommet langt (bomullspinner) eller fordi produktet uansett brukes i liten eller ingen grad i Norge (drikkevareemballasje av EPS).

Konsekvensene ved tidlig ikrafttredelse av et forbud blir imidlertid større for produkter der det ikke finnes tilstrekkelig med gode alternativer i dag, dette skyldes bl.a. at funksjonen til enkelte av de alternative engangsproduktene trolig trenger forbedring (sugerør), er vesentlig dyrere (bestikk), eller i liten grad er tilgjengelig på markedet (take away matbeholdere og ballongpinner uten plast). Vi har også fått innspill om at det er krevende med rask utfasing av plastsugerør og plastbestikk som er festet til emballasjen, siden disse inngår som en del av et større produkt. På generell basis har dagligvarehandelen allerede kommet langt i utfasingen av engangsproduktene i plast, mens utfasingen i serveringsbransjen ikke har kommet like langt ennå.

³ Fortalen punkt (15) i direktivet om plastprodukter.

⁴Brev datert 10. september 2019 fra EU-kommisjonens generaldirektorat for miljø (DG Environment) ved generaldirektør Daniel Calleja til EU-landene og EØS/EFTA-landene

Fordi EU-kommisjonen mener forbudet ikke kan tre i kraft tidligere, kombinert med at tidligere ikrafttredelse vil gi større omstillingskostnader, mener Miljødirektoratet at det er grunn til å vurdere om forbudet først bør tre i kraft 3. juli 2021. Vi ser imidlertid at det kan være mulig å vedta forskriften tidligere, og dermed gi næringslivet et tydelig signal om omstilling fram til regelverket trer i kraft.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Vedlegg:

1. Utkast til høringsnotat
2. Forslag til forskrift
3. Brev fra EU-kommisjonen av 10. september 2019
4. Notat av 15.08.2019 fra Mepex som skiller ut mengder og kostnader for fire engangsprodukter i plast som ikke var omtalt separat i rapporten fra 04.04.2019
5. Notat av 30.08.2019 fra Mepex om konsekvenser ved innføringen av et forbud mot salg av engangsprodukter i plast i Norge ett år før EU
6. Notat av 19.09.2019 fra Mepex om mengde okso-nedbrytbar plast satt på det norske markedet