



Posisjonsnotat – plast og plastforsøpling

Plast på avveie er et økende problem for både natur og næringsliv. Oppmerksomheten rettet mot plast og plastemballasje har derfor tiltatt; globalt, i EU og i Norge. EU har lansert egen strategi for sirkulær økonomi, inkludert en egen strategi for plast og et direktiv om engangsartikler i plast. FN har vedtatt globale målsettinger om å stanse utslipp av plast til verdenshavene. Videre setter regjeringsplattformen ambisjoner om å ta i bruk alternativer til fossil plast og ha en offensiv strategi mot marin forsøpling og spredning av mikroplast.

Engasjementet blant befolkningen er voksende og stadig flere er opptatt av å redusere bruk av plast. Flere virksomheter – både offentlige og private – stiller også tydeligere og strengere krav til egen og andres bruk av plast.

NHO, LO, Norsk Industri, Fellesforbundet, NHO Mat og Drikke, Industri Energi, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Sjømat Norge, NHO Service og Handel, NHO Reiseliv, NHO Luftfart og Emballasjeforeningen tar miljøutfordringene på alvor og står sammen om å fremme gode løsninger. Organisasjonene erkjenner at løsningene finnes i et konstruktivt samarbeid mellom myndigheter og næringsliv. Derfor har vi i fellesskap utarbeidet et posisjonsnotat om plast og plastforsøpling.

Organisasjonene mener:

- Plastforsøpling og spredning av mikroplast er en miljøutfordring som må løses. Næringslivet er en del av løsningen på denne miljøutfordringen.
- Tiltak og virkemidler må være godt utredet, basert på fakta, kostnadseffektive og gi effekt.
- Plast i havet er en miljøutfordring internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Norge må både vektlegge internasjonalt arbeid og gjennomføre fornuftige tiltak nasjonalt.
- Norge må prioritere aktiv deltagelse i relevante internasjonale og europeiske initiativer som etableres. Frister for innføring av nye virkemidler i Norge må følge samme tidsløpet som i EU.

Organisasjonene vil:

- Samarbeide med myndighetene om å skaffe til veie et godt faktagrunnlag som kan ligge til grunn for diskusjoner om videre virkemiddelbruk. Samfunnsøkonomiske og miljømessige konsekvenser, samt effekter på næringsliv og arbeidsplasser må være en del av grunnlaget.

- Diskutere mulighetene for å inngå en frivillig miljøavtale med staten. Innføring av en substitusjonsplikt for engangsartikler i plast bør vurderes som del av en frivillig miljøavtale, i likhet med tiltak for å bevisstgjøre forbrukere/næringsliv slik at marin plastforsøpling unngås.
- Styrke håndhevelsen av forurensningslovens forsøplingsforbud for å ansvarliggjøre den som faktisk forsøpler. Dette bør i stor grad kunne løses av kommunene.
- Prioritere forskning og innovasjon for å få bedre kunnskap om kilder, omfang og effekter av marin forsøpling, samt økodesign (design for gjenvinning), gjenvinning og sirkulær økonomi, samt evaluere effekter av tiltak.

Om bruk av plast og utfordringer med plastforsøpling

Plast er et materiale som er godt egnet for en rekke bruksområder. I mange tilfeller gir bruk av plast lavere miljøbelastning over et produkts levetid enn andre materialer. Riktig bruk av plast til emballasje kan også forhindre produktbrekkasje eller øke holdbarheten til mat, slik at matsvinnet reduseres. I Norge har vi gode systemer for avfallshåndtering. Plastavfall som samles inn materialgjenvinnes eller energiutnyttes. Globalt havner imidlertid store volumer av plast i naturen. FNs miljøprogram anslår at ca. 8 millioner tonn plast tilføres marint miljø hvert år.

Organisasjonene bak dette posisjonsnotatet ser det som åpenbart at plastforsøpling er en stor miljøutfordring som må løses. Næringslivet må være en del av løsningen på denne utfordringen. Tiltak må iverksettes globalt, på EU-nivå og nasjonalt. Samtidig er det viktig at de mest effektive tiltakene for å hindre plastforsøpling iverksettes først. Det er avgjørende med forutsigbarhet i virkemiddelbruken og at tiltak som innføres med begrunnelse i miljø- og bærekraft har en dokumenterbar positiv miljøgevinst.

Dagens virkemidler og pågående regelverksprosesser

Globale initiativ

FNs miljøprogram har lansert flere handlingsplaner og rapporter om marin plastforsøpling. Et eksempel er "*New Plastics Economy Global Commitment – A line in the sand*". 250 organisasjoner og bedrifter har forpliktet seg til å avvikle unødvendig bruk av plast, designe plastprodukter for gjenvinning og å resirkulere mer av plastavfallet som oppstår. Det benyttes også FN-midler til kapasitetsbygging i flere land i Asia og Afrika for å styrke myndigheters kontroll med plastavfallet som oppstår. I Norge har regjeringen bevilget 400 millioner kroner til bistandsarbeid på plastområdet i statsbudsjettet for 2019. Norge har også foreslått å endre reglene i FNs Basel-konvensjon for grensekryssende transport av plastavfall. Hensikten med forslaget er å få til bedre kontroll med plastavfall som eksporteres til gjenvinning utenfor Europa.

I Statsbudsjettet for 2019 fremgår det at Regjeringen vil styrke Norges internasjonale lederrolle i arbeidet mot marin forsøpling. Norge har fått internasjonal tilslutning under FNs miljøforsamling (UNEA) til en visjon om å stanse tilførsler av plastavfall og mikroplast til havet. Det er etter initiativ fra Norge satt i gang en prosess for å vurdere sterkere globale forpliktelser for å motvirke marin

plastforsøpling. Norge har også fått gjennomslag i FNs sjøfartsorganisasjon (IMO) for å utarbeide en handlingsplan mot marin plastforsøpling fra skip.

Europeiske initiativ

EU-kommisjonen har lagt frem en egen strategi for plastens rolle i en sirkulær økonomi. Det er også enighet om et nytt direktiv om engangsartikler i plast. Direktivet inneholder krav til å redusere visse typer engangsartikler i plast, forbud mot å omsette visse engangsartikler, krav til holdningskampanjer, innføring av produsentansvar på en rekke engangsartikler, etc. Parlamentet har foreslått et designkrav for plastflasker som innebærer at flaskene må være designet for resirkulering og produsert av minst 30 % resirkulert plast for at disse skal kunne omsettes. I EU-kommisjonens strategi for plast i en sirkulær økonomi pekes det videre på produktgrupper som isolasjon, rør, utemøbler og dashbord mht. potensiale for økt bruk av resirkulert plast. Aktuelle EU-regler for å stimulere til økt bruk av resirkulert plast kan være byggevareforordningen og direktiv om kasserte kjøretøy (ELV). I tillegg er det innført svært ambisiøse resirkuleringsmål for plastavfall i EUs rammedirektiv for avfall, og egne mål for plastemballasje i EUs emballasjedirektiv.

For at gjenvinningsbransjen skal kunne levere resirkulert plastråstoff av den kvaliteten som industrien og markedet etterspør, er utarbeidelse av felles europeiske kvalitetsstandarder et sentralt virkemiddel. Det er nå iverksatt et arbeid gjennom CEN for å utarbeide europeiske kvalitetsstandarder for resirkulert plast. Andre virkemidler for å øke etterspørselen etter resirkulerte råvarer kan være vektlegging av sirkulær økonomi ved offentlige innkjøp og krav til dokumentasjon av produkttegenskaper som resirkulerbarhet og bruk av resirkulerte råvarer i EUs økodesigndirektiv. Slike dokumentasjonskrav operasjonaliseres gjennom utvikling av europeiske og internasjonale produktstandarder.

Det pågår også flere europeiske forskningsprosjekter for å kartlegge miljøeffekter knyttet til plastforsøpling. Et eksempel er JPI Oceans, der norske FoU-miljøer deltar.

EU-kommisjonen har kunngjort at et stort antall bedrifter har forpliktet seg til frivillige tiltak under EUs plaststrategi (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6444_en.htm).

Norske initiativ

Regjeringsplattformen har ambisjoner om en offensiv strategi mot marin forsøpling og spredning av mikroplast. Det signaliseres et ønske om å få til en bransjeavtale, samtidig som det pekes på muligheter for innovasjon og grønne vekstinitiativer.

Klima- og miljødepartementet har invitert næringslivet til samarbeid for å redusere miljøbelastningen ved bruk av plast. Organisasjonene bak dette posisjonsnotatet er positive til et slik samarbeid og har sendt departementet et brev med forslag til hva et samarbeid kan innebære. Vi konstaterer at innsamling og håndtering av plastavfall i Norge i all hovedsak fungerer godt og at flere plastindustribedrifter bruker resirkulert plast som råvare til sin produksjon. Det er også mange eksempler på at norske bedrifter har lyktes med å redusere miljøbelastningen ved

emballering av matvarer og andre produkter. Dette kan handle om mindre emballasjebruk så vel som smartere bruk av emballasje, slik at transport, brekkasje og matsvinn reduseres.

Emballasjeforeningen har etablert Forum for Sirkulær Plastemballasje, som skal legge frem et veikart for sirkulær plastemballasje i 2019. Målet er å foreslå tiltak slik at Norge kan oppfylle EUs skjerpede krav til plastemballasje. I Statsbudsjettet for 2019 foreslår Regjeringen en økning på 35 mill. kr. til plastrelaterte prosjekter. Blant disse er Senter for oljevern og marint miljø, forskning og internasjonalt arbeid for sterkere globale forpliktelser. 10 mill. kroner er øremerket til forskning for å styrke kunnskapsgrunnlaget om forurensning med plast og mikroplast i havet. Den nasjonale tilskuddordningen til opprydding og forebygging av marin forsøpling i regi av Miljødirektoratet videreføres. Miljødirektoratet jobber også med å utrede ulike virkemidler for å redusere miljøkonsekvenser av engangsartikler i plast.

Miljøavtaler mellom staten og næringslivet

Organisasjonene er positive til forhandlede avtaler som virkemiddel i miljøpolitikken. En avtale med tiltak for å motvirke marin forsøpling kan være egnet for å nå miljømål på en effektiv måte, og synliggjøre bedriftenes tiltak og mobilisering. Forutsetninger for forhandlinger om en miljøavtale på dette området er imidlertid at næringslivet og myndighetene samarbeider som å skaffe til veie et omforent kunnskapsgrunnlag, og at det er tillit og gjensidighet rundt hvilke virkemidler som det kan være relevant å ta i bruk. Bedriftenes behov for forutsigbarhet bør adresseres. En substitusjonsplikt for engangsartikler vil kunne vurderes som del av en slik miljøavtale. Det samme gjelder tiltak for å bevisstgjøre forbrukere/næringsliv slik at marin plastforsøpling unngås.

Innhenting av kunnskapsgrunnlag

Diskusjon om tiltak mot marin plastforsøpling må skje med utgangspunkt i et godt faktagrunnlag. Miljørisiko må være grunnlaget for tiltak, sammen med solide utredninger av konsekvenser. Tiltak må være godt utredet, basert på fakta, kostnadseffektive og gi effekt. Samfunnsøkonomiske og miljømessige konsekvenser, samt effekter på næringsliv og arbeidsplasser, må være en del av faktagrunnlaget. Eksempler på områder der det er nødvendig med et bedre faktagrunnlag er:

- Kilder til marin plastforsøpling (nasjonalt og internasjonalt) og spredning av mikroplast.
- Miljømessige konsekvenser av eksponering for plast og plastens nedbrytningsprodukter.
- Vurderinger av hvilke tiltak som er mest treffsikre og kostnadseffektive.
- Avløpssystemenes rolle (overvann, rensing i avløpsanlegg, m.m.).

Substitusjonsplikt

Næringslivet har over tid arbeidet med optimering av emballasjebruk. Dette innebærer at det ikke skal benyttes mer emballasje enn nødvendig, samtidig som risiko for brekkasje og produktsvinn unngås. Fra og med 2018 er det innført en plikt i avfallsforskriften om at produsent av emballasje skal arbeide for avfallsforebygging. Dette vil innebære at produsenter/importører av emballasje må vurdere hvordan bruken av emballasje kan reduseres, samtidig som emballeringen foretas på

en måte som ivaretar produktets holdbarhet og som hindrer brekkasje og produktsvinn. Parallelt foreslår vi at det vurderes et virkemiddel der produsenter/importører av engangsartikler i plast som representerer miljømessige utfordringer tar ansvar for å vurdere om produktets funksjon kan oppfylles på en mer miljøvennlig måte. Dersom substitusjon kan skje uten særlige konkurransemessige og økonomiske ulemper for bedriften, bør den mest miljøvennlige løsningen velges. Regelen kan utformes etter modell av produktkontrollen § 3 a om substitusjonsplikt for kjemikalier.

Forsøplingsforbudet

Norge har velfungerende avfallssystemer og – i likhet med mange andre EU-land – et forbud mot å forsøple. Vi mener forsøplingsforbudet må håndheves bedre enn i dag. Forurensningsloven slår fast at ingen må tømme, etterlate, oppbevare eller transportere avfall slik at det kan virke skjæmmende eller være til skade eller ulempe for miljøet. Kommunen kan pålegge den som har forsøplet å rydde opp og bekoste opprydningskostnader. Erfaringen er imidlertid at kommunene i liten grad håndhever forsøplingsforbudet. Lovens bestemmelser bør brukes aktivt for å motvirke forsøpling og ansvarliggjøre den som forsøpler. Regjeringen bør uttrykke en forventning om at kommunene prioriterer håndhevingen av forsøplingsforbudet sterkere. Et alternativ som kan vurderes er å endre loven slik at myndigheten i stedet legges til fylkesmannen.

Forskning, utvikling og innovasjon

Forskning for å få bedre kunnskap om kilder, omfang og effekter av marin plastforsøpling bør styrkes. Andre FoU-områder som bør styrkes er økodesign (design for gjenvinning), gjenvinning og sirkulær økonomi. Samtidig må næringslivet ta ansvar for å iverksette FoU-initiativer innen disse områdene. FoU-arbeidet bør innrettes dels med sikte på å løse miljøutfordringer med plast på avveie, og dels hvordan plastkjemi kan brukes på en måte som bidrar til å løse miljøutfordringer og reduserte klimagassutslipp. FoU- og innovasjonsprosjekter som kan bidra til økt kunnskap eller løsninger på miljøutfordringer knyttet til plastforurensning i havene, elver og innsjøer bør prioriteres av instanser som Forskningsrådet, Innovasjon Norge, m.v. En slik prioritering kan også gi markedsmuligheter for norsk næringsliv.

Markedsmuligheter for norsk industri

Norske selskaper har omfattende kunnskap, erfaring og innovasjonskraft innenfor plastindustri, marin sektor, avfall og gjenvinning, m.v. Norske myndigheter bør legge til rette for at teknologi og kompetanse som utvikles i norsk næringsliv kan utnyttes i Norge og i land som arbeider med å redusere plastforurensning og effektene av dette i hav, elver og innsjøer. Norsk forvaltning har også erfaring fra avfallsområdet med overføringsverdi til andre land.

Handelens Miljøfond

Handelens Miljøfond ble opprettet som et alternativ til særavgift på plastposer, og har på kort tid skapt bindende oppslutning fra nær 90% av aktørene som benytter plastposer. Siden august 2018

har 50-øre per plastbærepose i butikkene gått til Handelens Miljøfond. Fondet estimerer at de i løpet av 2019 vil ha en inntekt på over 300 millioner. Fondet har allerede delt ut de første millionene til prosjekter som på ulike måter skal rydde plast, hindre forsøpling og gjøre plastbruken mer effektiv. Dette er et fond som skaper engasjement hos handelen selv og som effektivt og målrettet har påtatt seg å oppfylle kravene i EU-direktivet om plastbæreposer.

Tilskuddsordninger, avgift, fishing for litter, bistand

Det finnes en rekke statlige tilskuddsordninger for å motvirke marin forsøpling. Utenriksdepartementet har satt av 400 mill. kr. til et eget bistandsprogram mot marin forurensning og spredning av mikroplast for 2019. Plast er også et satsningsområde for Innovasjon Norges miljøteknologiordning. Videre disponerer Miljødirektoratet 80 mill. kr. til en tilskuddsordning mot marin forsøpling. Fiskeridirektoratet driver også årlige oppsamlingstokt på fiskefeltene.

Organisasjonene mener norske særavgifter som virkemiddel bør unngås frem til det eventuelt innføres på europeisk nivå.

Det er viktig å videreføre de gode ordningene for opprydning av plastforsøpling. Nye tiltak bør primært være motiverende og bygge videre på dagens ordninger. For eksempel må det sikres at fiskere og andre aktører kan levere marint avfall de tar opp fra havet i havn, uten merkostnad. Miljødirektoratet har utredet et forslag til et system for innlevering av marint avfall i havner uten merkostnad. En slik ordning kan avløse prosjektet "Fishing for Litter, som var et to-årig prøveprosjekt finansiert over statsbudsjettet. Det er viktig at prosjektet "fishing for litter" nå blir avløst av en permanent ordning, som også ivaretar kravene i EUs reviderte skipsavfallsdirektiv.

Håndtering av egenproduserte avfallsmengder fra fiskebåter og øvrige fartøy, skal håndteres som annet avfall som det må betales for. Innsamling og håndtering av avfall fra skip vil ikke være gratis, men vil i hovedsak bli finansiert av mottaksgebyr i havn som tidligere.

Produsentansvar

Produsentansvar innebærer at næringslivet tar ansvar for produkter når de kasseres som avfall. Mange av dagens produsentansvarsordninger har fungert godt. Men, det er neppe behov for nye ordninger nå. Før nye produsentansvarsordninger blir introdusert bør vi evaluere de ordningene vi allerede har. Et bærende prinsipp for produsentansvaret er at næringslivet ikke skal gjøres ansvarlige for oppgaver de ikke selv har muligheten til å påvirke. Eventuelle nye ordninger må derfor ikke gi produsenter ansvaret for å dekke kostnader knyttet til opprydning i forsøpling. Dette er også viktig for å unngå at forsøplingsforbudet undergraves i Norge og i andre land i Europa. Det er også naturlig å avvete EUs initiativer før Norge iverksetter særordninger for produsentansvar, særlig når EU har en ambisiøs tidslinje for plastregulering.