



SWEDISH
ENVIRONMENTAL
PROTECTION
AGENCY

YTTRANDE
2024-01-25

Ärendenummer
NV-08206-23

Klimat- och näringslivsdepartementet
kn.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över EU-kommissionens förslag om att förhindra spill av plastpellets för att minska utsläpp av mikroplast (KN2023/04217)

Sammanfattning

Naturvårdsverket välkomnar EU-kommissionens förslag om att förhindra spill och förluster av plastpellets för att minska utsläpp av mikroplast.

Naturvårdsverket anser att det är viktigt att bibehålla den ambition som återfinns i förslaget, och om möjligt verka för att kraven i den slutgiltiga förordningen går än längre där det finns tydlig miljönytta. Ett ambitiöst och effektivt regelverk är en förutsättning för att nå EU:s mål om minskade utsläpp av mikroplaster.

Naturvårdsverket synpunkter kan sammanfattas med:

- Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas att förordningen omfattar hela värdekedjan.
- Naturvårdsverket anser att även verksamheter som hanterar mindre än 5 ton per år borde omfattas av hela eller delar av förslaget till förordning.
- Naturvårdsverket anser att definitionen av plastpellets bör tydliggöras.
- Naturvårdsverket vill uppmärksamma att det inte finns en given myndighet som bör tilldelas uppgiften om att upprätta och föra ett offentligt tillgängligt register.
- Naturvårdsverket anser att det bör klargöras hur effekterna av förordningen med avseende på minskade utsläpp av mikroplast ska följas upp.
- Naturvårdsverket anser att även medelstora och stora verksamheter som hanterar mer än 1000 ton plastpellets per år bör omfattas av kravet på att uppdatera riskbedömningsplanen åtminstone vart femte år och att alla verksamheter som har tagit fram en riksbedömningsplan ska åläggas att utföra en intern bedömning för att säkerställa att de följer åtagandena.
- Naturvårdsverket anser att gränsen för vilka verksamheter som i och med förordningen får krav på certifikat skulle kunna sänkas och att verksamheter certifierade enligt annat erkänt miljöledningssystem med tredjepartsgranskning bör kunna ges samma undantag gällande certifikat som verksamheter registrerade enligt EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning.
- Naturvårdsverket anser att artiklar om påverkan på hälsa eller miljö bör fokusera på minskade utsläpp och exponering.

Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl

Naturvårdsverket välkomnar EU-kommissionens förslag om att förhindra spill och förluster av plastpellets för att minska utsläpp av mikroplast. Vi delar kommissionens vetenskapliga rådgivares bedömning om att utsläppen av mikroplaster behöver åtgärdas. Reglering av spill och förluster av plastpellets har stor effekt och det är dessutom lättare att genomföra än att reglera utsläpp av mikroplast från andra stora källor. I det samråd som föregick det nu liggande förslaget presenteras även alternativ till reglering för utsläpp från andra mikroplastkällor men kommissionen har för närvarande endast lagt förslag avseende däckslitage genom Euro7 och plastpellets.

Den nu föreslagna förordningen förväntas bidra till cirka en fjärdedel av EU:s mål om 30 procent minskning av utsläpp av mikroplaster till år 2030¹. Även andra regleringar och förslag förväntas bidra till minskade utsläpp av mikroplaster². Det är dock osäkert i vilken storleksordning dessa andra regleringar bidrar till EU:s mål.

Naturvårdsverket ser att det finns stor potential för att reglera utsläpp av plastpellets genom att förhindra spill och förluster. Naturvårdsverket anser därför att det är viktigt att bibehålla den ambition som återfinns i förslaget, och om möjligt verka för att kraven i den slutgiltiga förordningen går än längre där det finns miljönytta. Ett ambitiöst och effektivt regelverk är en förutsättning för att nå EU:s mål om minskade utsläpp av mikroplaster.

Artikel 1 Tillämpningsområde

Naturvårdsverket anser att det bör förtydligas i artikel 1 att EU-förordningen omfattar hela värdekedjan, det vill säga både när plastpellets är en produkt och när plastpellets är avfall. Naturvårdsverket har av bakgrundsdokument uppfattat att avsikten i förslaget troligen är att omfatta hela värdekedjan, men det är otydligt i skälsatser och artiklar. Det är viktigt för att förordningen ska bli effektiv och innebära ett betydande bidrag till EU:s mål om minskade utsläpp av mikroplaster. Spill av plastpellets sker oavsett om det är en produkt eller avfall, och studier har visat att omfattande spridning sker från återvinningsanläggningar³. I samband med ett sådant förtydligande bör även förhållandet till befintlig avfallsreglering förtydligas, exempelvis gällande avfallstransporter och hantering av avfall, för att undvika eventuell dubbelreglering eller konflikter med EU:s avfallsreglering.

Naturvårdsverket anser att även verksamheter som hanterar mindre än 5 ton per år bör omfattas av hela eller delar av förslaget till förordning. I likhet med Ospar's rekommendation 2021/06 anser Naturvårdsverket att även små verksamheter bör omfattas av krav på åtgärder att minska förluster av pellets då även små verksamheter kan orsaka väsentliga utsläpp av mikroplaster genom spill och förluster av plastpellets. I förslaget till förordning görs bedömningen⁴

¹ I EU:s handlingsplan för nollutsläpp finns mål om att år 2030 ha minskat mikroplaster som släpps ut i miljön med 30 procent, se [Zero pollution action plan \(europa.eu\)](https://europa.eu/european-council/sites/default/media/library/2023-12-11_en.pdf) [2023-12-11]

² Exempelvis begränsningen av mikroplaster i kemikalielagstiftningen Reach, engångsplastdirektivet och EU-kommissionens förslag till förordning om hållbara produkter och förordning om förpackningar och förpackningsavfall.

³ Se Brown E., MacDonald A., Allen S. & Allen D. The potential for a plastic recycling facility to release microplastic pollution and possible filtration remediation effectiveness. 2023.

⁴ Se skälsats (3) i förslaget till förordning.

att enbart frivilliga åtaganden inte räcker för att begränsa utsläppen i tillräcklig omfattning.

Exempel på krav som bör kunna gälla även för verksamheter som hanterar mindre mängder är att upprätta en riskbedömningsplan samt att installera utrustning för att förhindra, innesluta och sanera spill och förluster, som står i proportion till verksamhetens ekonomiska möjligheter.

Ur ett svenskt perspektiv kan nämnas att verksamheter som använder mer än 1 ton plastråvara per år omfattas av anmälningsplikt enligt miljöprövningsförordningen (2013:251). Dessa verksamheter omfattas redan idag av förordningen (1998:901) om verksamhetsutövers egenkontroll med krav på bland annat rutiner för att fortlöpande kontrollera att utrustning för drift och kontroll hålls i gott skick och att systematiskt undersöka och bedöma riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. En lägre gräns än 5 ton, förslagsvis 1 ton, bör därmed inte innebära oproportionerliga bördor på mindre företag i Sverige.

Artikel 2 Särskilt om definitionerna

Naturvårdsverket anser att definitionen av plastpellets bör omfatta alla typer av plastråvara i partikelform, såsom exempelvis flingor, pulver och mikrosfärer, som industrin hanterar och transporterar. Det finns en definition av avsiktligt tillsatta mikroplaster i Reach (EU 2023/2055) genom en begränsning i bilaga XVII, post 78. Naturvårdsverket förordar att så långt som möjligt försöka harmonisera definitionen i detta förslag med Reach:s definition. Reach innehåller även rapporteringskrav för pellets och också enligt detta förslag ska ekonomiska aktörer uppskatta förluster av pellets samt orsaker till förlusterna. Om definitionen skiljer sig åt mellan dessa lagstiftningar, kan det bli onödigt krångligt att efterleva rapporteringskraven för de aktörer som träffas av båda regelverken. En tydligare och bredare definition skulle också göra att potentialen att minska utsläppen av mikroplaster i och med förslaget ökar.

Artiklarna 3, 4 och 5 Allmänna skyldigheter och krav på att upprätta register

Naturvårdsverket vill uppmärksamma att det inte finns en given myndighet som bör tilldelas uppgiften om att upprätta och föra ett offentligt tillgängligt register över verksamheters riskbedömningsplaner, egenförsäkringar och information om ändringar i installationer och utrustning, transportörers information om transporter av plastpellets samt certifikat. Denna fråga bör därför hanteras i särskild ordning i samband med att EU-förordningen färdigställts.

Oavsett vilken svensk myndighet som utses som ansvarig för ett sådant register kommer utveckling av register, registerhållning och tillhörande förvaltning vara resurskrävande. Tidsåtgången att ta fram ett register beror på hur många aktörer som kommer att ingå. En uppskattning av kostnaden är mellan 8–10 miljoner kronor för utveckling av registret beroende av vilka förmågor som lämplig myndighet har utvecklat och som registret kan använda sig av, samt 2,4–3 miljoner kronor per år i förvaltning och underhåll.

Naturvårdsverket anser att det bör klargöras hur effekterna, avseende minskade utsläpp av mikroplast, ska följas upp. Verksamheter och transportörer ska föra register på årliga förluster och hanterade mängder plastpellets enligt artikel 4(7c). Dessa uppgifter ska sparas i fem år och hållas tillgängliga för myndigheter. Även framtagna riskbedömningsplaner ska innehålla en uppskattning av mängder spill och förluster. Samtidigt omfattar

rapporteringskraven till kommissionen i artikel 8(2a-c) inte uppgifter om utsläppsmängder. Det verkar således saknas en mekanism för hur de totala utsläppen av mikroplast ska kunna summeras och rapporteras till kommissionen.

Artikel 4 Skyldigheter gällande hantering av plastpellets

Naturvårdsverket anser att även medelstora och stora verksamheter som hanterar mer än 1000 ton plastpellets per år bör omfattas av kravet i artikel 4(2) på att uppdatera riskbedömningsplanen åtminstone vart femte år. Detta för att säkerställa att alla riskbedömningsplaner hålls uppdaterade. Det saknas anledning att ha mindre omfattande krav på uppdatering på stora och medelstora företag jämfört med mindre företag.

Naturvårdsverket anser att alla verksamheter som har tagit fram en riksbedömningsplan bör åläggas att utföra en intern bedömning för att säkerställa att de följer åtagandena i sin plan. Det innebär att även små verksamheter som hanterar mer än 1000 ton plastpellets per år rimligen bör omfattas av kravet att utföra en årlig intern bedömning. För övriga verksamheter, det vill säga alla som hanterar mindre än 1000 ton plastpellets per år, kan det uppskattningsvis vara lämpligt att utföra en intern bedömning vartannat år. Enligt artikel 4(9) kan denna bedömning gälla frågeställningar såsom städutrustning, procedurer för att förhindra förluster och diskussioner med personal gällande rutiner. Det bör inte innebära någon stor administrativ börda att bedöma de frågeställningarna, samtidigt som miljönyttan bedöms som stor vid hantering av stora kvantiteter. Dessutom kan städutrustning vara relativt enkel och billig utrustning, såsom dammsugare, sopborstar och hinkar. Naturvårdsverket anser därför att det är rimligt att alla verksamheter omfattas av krav som minskar spill och förlust av pellets, som står i proportion till verksamhetens ekonomiska förutsättningar och storlek.

Artikel 5 Certifiering

Naturvårdsverket anser att gränsen för vilka verksamheter som i och med förordningen får krav på certifikat skulle kunna sänkas. 1000 ton är enligt Naturvårdsverket en högt satt gräns, då pellets är ett lätt material och 1000 ton innebär ett mycket stort antal pellets. Genom att sänka gränsen ökar potentialen att minska utsläppen av mikroplaster. Som jämförelse kan nämnas Trans Carrier olyckan 2020, där (bland annat) delar av Sveriges västkust drabbades av pelletsföroreningar. I den olyckan förlorades 13 ton pellets⁵, vilket motsvarar ca 650 miljoner pellets⁶.

Artikel 6 Miljöledningssystem

Naturvårdsverket anser att verksamheter certifierade enligt annat erkänt miljöledningssystem med tredjepartsgranskning bör kunna ges samma undantag gällande certifikat som verksamheter registrerade enligt EU:s frivilliga miljölednings- och miljörevisionsordning (EMAS). Detta eftersom EMAS bygger på den internationella miljöledningsstandarden ISO 14001 och båda systemen innehåller krav som ska säkra efterlevnaden av de lagar och krav som påverkar verksamheten, riskhantering, extern granskning med mera. I bilaga II till EMAS-förordningen framgår också att de krav som ställs på miljöledningssystem enligt EMAS är samma som ingår i avsnitt 4 i standarden ISO 14001

⁵ Se Cedre. State of knowledge on pollution by plastic pellets. 2023.

⁶ Se Fauna & Flora International (FFI). 2022. Stemming the tide: putting an end to plastic pellet pollution.

samt ytterligare faktorer EMAS-registrerade organisationer bör beakta. Om även andra erkända tredjepartsgranskade miljöledningssystem än EMAS ges samma undantag innebär detta en regelförenkling för dessa och att den administrativa bördan minskar för fler verksamheter. I Sverige är det betydligt vanligare att företag är certifierade enligt ISO 14001.

Artiklarna 9, 10 och 15 om signifikant påverkan och omedelbar skada

Naturvårdsverket anser att skrivningen om *omedelbar skada* i artikel 10 (2) ska strykas. Naturvårdsverket anser även att artiklarna 9 (1), 10 (2) och 15 (3c) bör fokusera på risken att människor och miljö utsätts för *betydande utsläpp* av pellets i stället för nuvarande skrivningar om *signifikant påverkan*.

I linje med den föreslagna förordningens målsättning om att minska utsläppen av plastpellets till miljön, bör artiklarna utgå från försiktighetsprincipen och fokusera på kvantitet av pellets som släpps ut till miljön, i stället för bevisad skada på hälsa eller miljö. Problem med utsläpp av mikroplast till miljön är relaterade till effekter över lång tid och i praktiken kommer det vara omöjligt att påvisa *signifikant påverkan* som en direkt konsekvens av ett spill eller förlust av pellets. Dessutom finns stora kunskapsluckor när det gäller effekter av mikroplaster i miljön. Att ändra artiklarna till att i stället fokusera på att undvika utsläpp till miljön gör dels tillsynen enklare, dels underlättar det för företagen, genom att eliminera otydligheter kring vilka utsläpp som kan medföra en signifikant påverkan.

Det bör också övervägas om kommissionen ska delegeras lagstiftningsbefogenheter för att sätta gränsvärden för vad som kan anses vara ett betydande utsläpp. Dessa gränsvärden bör kunna justeras när mer kunskap gällande miljöeffekter kommer.

Artikel 10 Bristande efterlevnad

Naturvårdsverket anser att artikel 10 (2) även bör omfatta transporter, då det är väl känt att förluster och spill även sker från dessa. I förslaget omnämns endast installationer.

Felaktiga hänvisningar

Slutligen vill Naturvårdsverket uppmärksamma ett antal hänvisningar som blivit fel i förslaget, vilket bör rättats i den slutliga versionen:

- I artikel 3 *General obligations* hänvisas i punkt 4 till punkt 3 och 4, men hänvisningen ska vara till punkt 2 och 3.
- I artikel 7 *Accreditation of certifiers* hänvisas till artikel 3, punkt (k)(i) men denna hänvisning ska vara till artikel 2, punkt (k)(i).

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger efter föredragning av avdelningschef Marie Uhrwing.

Vid den slutliga handläggningen har i övrigt deltagit handläggarna Jenny Oltner, Julia Taylor, Jannica Häggbom, Sven Bomark och Ulrika Isberg Bondemark.

Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.

För Naturvårdsverket

Björn Risinger

Marie Uhrwing

Kopia till:

Kn.ke.remisser@regeringskansliet.se