



Cirkulær økonomi
J.nr. 2023 - 7830
Ref. JOERG
Den 24. oktober 2023
MIM 135-23-1

Regeringens foreløbige holdning til forhandlingerne om en ny international aftale om plastikforurening

Resumé

FN's Miljøforsamling (UNEA) vedtog på sit femte møde i marts 2022 resolutionen "End plastic pollution: Towards an international legally binding instrument" (resolution 5/14), hvormed der nedsættes en mellemstatslig forhandlingskomité, som skal forhandle en ny international juridisk bindende aftale om plastikforurening. Forhandlingskomiteen besluttede på sit andet møde i maj 2023 at give forhandlingskomiteens formand mandat til at udarbejde et præliminært aftaleudkast ("zero draft"), som skal reflektere de forskellige holdninger udtrykt af komiteens medlemmer. Udkastet blev fremlagt d. 4. september 2023 og skal drøftes første gang på det 3. forhandlingsmøde, INC 3, som finder sted fra d. 13.-19. november 2023 i Nairobi, Kenya. Der forventes efter dette møde at blive udarbejdet et konsolideret udkast mhp. tekstnære forhandlinger og vedtagelse af aftalen inden udgangen af 2024.

Eftersom udkastet afspejler forskellige tilgange til forhandlingerne, fremstår det præliminære udkast med en række optioner, der ofte går i modstridende retninger, især ift. hvorvidt der lægges op til bindende juridiske forpligtelser eller mere frivillige tiltag, samt i forhold til type af finansieringsmekanisme. Del I dækker aftalens formål om at gøre en ende på plastikforurening samt at beskytte miljø og mennesker fra plastikforurening. Del II oplister aftalens kerneforpligtelser og foreslår en række bestemmelser, der skal fremme bæredygtig produktion og forbrug af plastik gennem blandt andet produktdesign, miljørigtig affaldshåndtering og cirkulær økonomi. Del III og IV skitserer forskellige mulige finansierings-, overholdelses- og implementeringsforanstaltninger. Del V, der endnu ikke fremstiller nogen optioner, vil skulle dække aftalens institutionelle forhold.

Regeringen ser positivt på udkastet og understreger vigtigheden af en ny internationalt juridisk bindende aftale, der skal gøre en ende på plastikforurening globalt inden 2040. Regeringen mener, at forslaget er et godt grundlag for videre forhandlinger.

Det er ikke muligt for nuværende at vurdere de juridiske, administrative og erhvervsøkonomiske konsekvenser af udkastet. Der fremgår af forslaget en række forslag til juridiske forpligtelser, hvoraf flere forventes at være overensstemmende med eksisterende dansk- og EU-lovgivning. Det kan ikke afvises, at en række forslag, hvis vedtaget i den foreslåede form, vil kræve implementering og vil medføre stats- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udkastet skønnes også at ville have væsentlige positive miljø- og sundhedseffekter på beskyttelsesniveauet i Danmark og globalt.

Baggrund

FN's Miljøforsamling (UNEA) vedtog på sit femte møde i marts 2022 resolution 5/14 med titlen "*End Plastic Pollution: Towards an international legally binding instrument*". Resolutionen indeholder et mandat til forhandlinger i en mellemstatslig international forhandlingskomité (INC) om en juridisk bindende aftale om plastikforurening, herunder i havmiljøet (herefter benævnt "aftalen"). Det vil være den første multilaterale aftale om plastikforurening, der omfatter foranstaltninger i hele livscyklussen for plastik, herunder for produktdesign, produktion, forbrug, anvendelse og forsvarlig håndtering af plastikaffald. Det er ifølge resolutionen ambitionen at afslutte komiteens arbejde inden udgangen af 2024. Der forventes at blive afholdt to INC'er hvert år frem til slutningen af 2024 og en afsluttende diplomatisk konference for formel vedtagelse af aftalen medio 2025.

INC-1 blev afholdt i Uruguay i november/december 2022 og fungerede primært som en bordrunde, hvor verdens lande udtrykte ønsker, forventninger, bekymringer og prioriteter til en kommende aftale. INC-2 blev afholdt fra den 29. maj til den 2. juni 2023 i Frankrig. Hovedformålet med mødet var at opnå enighed om et mandat til INC-formanden til at udarbejde et præliminært aftaleudkast ("zero draft") baseret på input fra både stater og interessenter. Eftersom der er tale om et første forslag til et aftaleudkast, indgår der en række forskellige, og ofte modsatrettede, optioner, der vil skulle drøftes, før et egentligt første aftaleudkast kan blive fremlagt til forhandling. Zero draft-udkastet vil udgøre basis for diskussioner af de forskellige forslag og optioner på INC-3, som afholdes i Kenya den 13.-19. november 2023.

EU og dets medlemsstater forhandler samlet på de fleste områder. Rådet vedtog den 24. oktober 2022 en afgørelse om at bemyndige Kommissionen til at forhandle på EU's vegne på områder med enekompetence og i samarbejde med medlemsstaterne på områder med delt kompetence.

Formål og indhold

Zero draft-udkastet blev fremlagt d. 4. september 2023. Udkastet er baseret på forskellige holdninger udtrykt af forhandlingskomiteens medlemmer, herunder en række interessenter, og har til hensigt at reflektere samtlige foreslåede tilgange. Udkastet fremlægger følgelig flere optioner til enkelte af bestemmelserne og indeholder både forslag til bindende, juridiske forpligtelser og mere frivillige mål samt opfordrende bestemmelser.

Del I dækker aftalens anvendelsesområde samt formålsbestemmelse. Del II oplister aftalens kerneforpligtelser og forslag til bestemmelser, der skal fremme bæredygtig produktion og forbrug af plastik gennem blandt andet produktdesign, miljørigtig affaldshåndtering og cirkulær økonomi. Del III og IV skitserer forskellige mulige finansierings-, overholdelses- og implementeringsforanstaltninger. Del V, der endnu ikke fremstiller nogen optioner, vil skulle dække aftalens institutionelle forhold.

Del I

Indeholder to alternative forslag til aftalens formålsbestemmelse:

- 1) at "gøre en ende på plastikforurening" mhp. beskyttelse af mennesker og miljø, og
- 2) at beskytte menneskelig sundhed og miljøet fra plastikforurening.

Del I vil senere i processen komme til at omfatte præambelbetragtninger samt bestemmelser om definitioner, principper og aftalens anvendelsesområde.

Del II

Indeholder aftalens kerneforpligtelser og forslag til foranstaltninger vedr. plastikkens livscyklus.

På produktionssiden foreslås der et ens, nationalt produktionsloft for jomfruelig plastik. Der foreslås også et fælles globalt produktionsloft, som alle parter vil skulle bidrage til at nå ved at sætte egne

nationale målsætninger. Alternativt foreslås det, at alle lande forpligtes til at bidrage til reduktion og kontrol af den globale produktion af primære plastikpolymer. Der lægges endvidere op til forskellige markedskrav, herunder udfasning af subsidier samt andre finansielle incitamenter. Der foreslås også forbud mod og/eller begrænsninger af produktion, salg, international handel, mv. af konkrete typer kemikalier, polymer, problematiske kortlivede-/engangsplastikprodukter, samt produkter, der bevidst er tilsat mikroplastik. Det forventes, at der vil blive udarbejdet et bilag med en liste over, hvad der specifikt skal underlægges forbud eller begrænsninger. Der lægges desuden op til handelsbegrænsninger (import- og eksportforbud eller krav om forudgående informeret samtykke) for regulerede kemikalier, polymerer og produkter.

Hvad angår plastikprodukter, foreslås design- og performancekrav, der skal fremme genbrug, genpåfyldning, reparation og genanvendelse af plastikprodukter og samtidig øge optaget af genanvendt plastik i nye produkter. De konkrete kriterier forventes at blive en del af et bilag. Udkastet indeholder også bestemmelser for at fremme udvikling og innovation af bæredygtige alternativer til plastik.

Dertil indeholder forslaget bestemmelser om transparens, sporbarhed og overvågning af produktion og handel, samt mærkning af plastikprodukter – herunder krav om, at alle parter skal sikre, at producenter og importører af plastik og plastikprodukter offentliggør information om produktets kemiske sammensætning, samt sikrer sporbarhed gennem hele livscyklussen.

Hvad angår affaldshåndtering, foreslås der krav hhv. opfordring til, at alle parter skal indføre udvidet producentansvar på plastik og plastikprodukter nationalt. Der lægges også op til krav om indsamling, sortering, genanvendelse og bortskaffelse af plastikaffaldet i henhold til affaldshierarkiet herunder også forslag til indsamlings- og genanvendelsesmål, samt et specifikt fokus på fiskegrej. Der foreslås et globalt forbud mod grænseoverskridende transport af plastikaffald, der ikke kan håndteres på en miljømæssig forsvarlig måde i modtagerlandet. Endeligt lægges der op til bindende samarbejdsforpligtelser om identifikation og oprydningen af eksisterende plastikforurening, herunder i områder uden for national jurisdiktion.

Afslutningsvist foreslås der bestemmelser, der forpligter parterne til at fremme og facilitere, at omstillingen ift. implementering af aftalen tager højde for berørte befolkninger, med særligt hensyn til kvinder og sårbare grupper, herunder børn, unge og folk, der arbejder i den uformelle affaldssektor ("waste pickers").

Del III

Omhandler finansiering af aftalens implementering, kapacitetsopbygning, teknisk bistand og teknologioverførsel. Ift. finansiering foreslås der bl.a. 1) krav om, at parterne skal sikre den nødvendige finansiering til aktiviteter på nationalt niveau; 2) en finansieringsmekanisme, enten funderet i en ny, særskilt fond, eller ved at bruge en eksisterende multilateral fond; og 3) krav om at indføre en plastikproduktionsafgift, som skal implementeres i henhold til modaliteter og procedurer udarbejdet på FN-niveau, og som skal bidrage til finansieringsmekanismen. Der foreslås yderligere bestemmelser vedrørende regulering af nationale finansielle strømme til bl.a. plastikrelaterede projekter. Endvidere er der bestemmelser vedr. kapacitetsopbygning, teknisk bistand og teknologioverførsel på gensidigt aftalte vilkår. Der foreslås en forpligtelse om, at alle parter skal sikre adgang til "essentielle teknologier", uden at dette er videre defineret.

Del IV

Indeholder bestemmelser vedr. udarbejdelse af nationale planer, hvori parterne forpligtes til at tilkendegive, hvordan de vil opfylde forpligtelserne i aftalen. Dertil foreslås klassiske bestemmelser for

internationale miljøaftaler vedr. etablering af en mekanisme for implementering og overholdelse (compliance), for parternes rapportering ift. implementering, periodisk vurdering af effektivitet af aftalen, samt internationalt samarbejde, informationsudveksling, bevidstgørelse, uddannelse og forskning og interessentinddragelse.

Gældende dansk ret

Forudsat at den endelige aftale bliver juridisk bindende, vurderes det, at store dele af aftaleudkastet allerede skønnes at være dækket af eksisterende EU-lovgivning og gældende dansk ret, især affaldsrammedirektivet (2008/98/EF), emballagedirektivet (94/62/EF) og engangsplastdirektivet ((EU) nr. 2019/904), samt affaldstransportforordningen ((EF) nr. 1013/2006), fødevarekontaktmaterialeforordningen ((EU) nr. 10/2011) og REACH-forordningen ((EF) nr. 1907/2006). EU-retsakterne er primært implementeret i dansk ret gennem bestemmelser i de følgende love og bekendtgørelser:

- LBK nr 5 af 03/01/2023 Bekendtgørelse af lov om miljøbeskyttelse
- LBK nr 6 af 04/01/2023 Bekendtgørelse af lov om kemikalier
- BEK nr 1000 af 22/05/2021 Bekendtgørelse om forbud mod markedsføring af visse engangsplastprodukter m.v. og om mærkning af visse andre engangsplastprodukter
- BEK nr 655 af 19/05/2020 Bekendtgørelse om forbud mod import og salg af kosmetiske produkter, som afrenses, der indeholder mikroplast
- BEK nr 1019 af 15/08/2013 Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om begrænsning af import, salg samt fremstilling til eksport inden for EU og til EFTA-lande af person- og varebiler m.v., der indeholder visse farlige stoffer
- BEK nr 2512 af 10/12/2021 Bekendtgørelse om affald
- BEK nr 1271 af 06/06/2021 Bekendtgørelse om visse krav til emballager

En endelig juridisk vurdering vil blive foretaget, når en konsolideret forhandlingstekst foreligger.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som et folkeretligt instrument vil aftalens forpligtelser kun gælde for stater, da virksomheder og borgere ikke er folkeretlige subjekter. Aftalens bestemmelser vil skulle implementeres i EU og national lovgivning.

Aftalen vil ikke have direkte effekt i national ret. Den skal formelt ratificeres og inkorporeres i dansk lovgivning i det omfang en sådan tilsvarende lovgivning ikke allerede eksisterer, hvilket til dels forventes at kunne ske via EU-lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Bestemmelserne i udkastet forventes at medføre statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Udkastet er dog fortsat meget ukonkret og indeholder mange forskellige optioner for de forskellige bestemmelser.

Det er således uvist: Om aftalen vil gå længere og forbyde flere plastikprodukter end EU's engangsplastdirektiv; hvorvidt flere kemikalier vil blive reguleret end under REACH; om det globale produktionsreduktionsmål vil være bindende eller tage en mere frivillig form.

Det forventes desuden, at udkastet vil medføre mindre statsfinansielle omkostninger ifm. udarbejdelse af nationale handlingsplaner for implementering og rapportering til konventionssekretariatet.

De statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser kan derfor først estimeres, når der foreligger konkrete bud på en række tiltag – såsom hvilke produkter og/eller kemikalier der skal udfases, hvorvidt der skal være et udvidet producentansvar på en række produkter, og hvordan parterne skal bidrage til et eventuelt globalt produktionsreduktionsmål. Det er forventningen, at forhandlingerne vil have nået en grad af konkretisering medio 2024.

I tillæg til statsfinansielle og erhvervsøkonomiske konsekvenser knyttet til mulig regulering, lægges der i udkastet op til en finansiel mekanisme for at implementere aftalen målrettet i udviklingslande. Der angives i udkastet flere optioner: at 1) benytte eksisterende internationale finansielle mekanismer, alternativt at 2) etablere en ny international fond for at støtte aftalens implementering og efterlevelse. Dertil foreslås yderligere krav om at indføre en plastikproduktionsafgift, der skal bidrage til finansieringsmekanismen, samt at finansieringen skal komme fra alle relevante kilder, herunder både nationale og internationale, samt private og offentlige. Fsva. direkte økonomiske bidrag fra staterne er der ved begge former for finansiel mekanisme lagt op til frivillighed, men der vil være en forventning om, at Danmark og andre ilande bidrager økonomisk. Eventuelle frivillige bidrag forventes som udgangspunkt at ligge på samme niveau som under andre internationale miljøaftaler. Der foreligger pt. ikke et konkret skøn for Danmarks bidrag.

Endelig lægger udkastet op til, at der skal etableres en overholdelsesmekanisme foruden bestemmelser om kapacitetsopbygning, teknologisk assistance og teknologioverførsler mellem ilande og ulande. Der lægges primært op til bestemmelser af frivillig karakter. Danmark har allerede flere eksisterende samarbejds- og kapacitetsopbygningsprogrammer.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Alt afhængig af den endelige aftales udformning, kan den have væsentlige positive effekter på beskyttelsesniveauet fsva. miljø og sundhed i Danmark og globalt. I tillæg til at have miljømæssige fordele vil en reduktion i produktionen af jomfruelig plastik også kunne medføre betydelige CO₂-reduktioner på verdensplan.

Høring

Regeringens foreløbige holdning har været i høring i EU Miljøspecialudvalget. Der er modtaget høringssvar fra Dansk Industri, Forbrugerrådet Tænk, Landbrug & Fødevarer, Plastic Change og Plastindustrien.

Dansk Industri (DI) støtter aftalens ambitionerne om at nedbringe plastikforurening gennem en international juridisk bindende aftale. Overordnet kan DI bakke op om regeringens holdning og deler støtten til et ambitiøst resultat for forhandlingerne. DI støtter, at der lægges op til krav, der sikrer, at plastprodukters design understøtter den cirkulære økonomi gennem forebyggelse, kvalitetsgenanvendelse, genpåfyld og genbrug. Harmoniserede krav er en vigtig forudsætning for at sikre skala i initiativerne og derigennem effekt. DI opfordrer til, at man i aftalen målretter indsatserne med udgangspunkt i, hvordan plasten bruges og ikke på råvaren. På den måde kan man fokusere indsatsen til de produktkategorier og applikationer, hvor problemerne med forurening og overforbrug er til stede. DI mener, at et oplagt sted at sætte ind er forbud mod engangsprodukter, og ikke kun dem af plast. Når det kommer til forbud mod enkeltprodukter, er det centralt, at det er materialeneutralt, så forbud ikke leder til en u hensigtsmæssig materialesubsidiering til andre materialer, der også har et ressourcetræk.

Ift. kemikalier støtter DI ambitionen om at udfase de mest skadelige kemikalier og additiver i plastik.

For DI er det helt centralt, at aftalen håndterer kemikalier, polymer og produkter i separate bestemmelser af hensyn til kompatibilitet med eksisterende EU-lovgivning på området. DI opfordrer endvidere til, at der arbejdes for, at bestemmelserne i aftalen i videst muligt omfang sikres og ikke divergerer fra eksisterende EU-regulering på området. Dette for at sikre effektivitet i indsatsen, klarhed over krav og til en hver tid gældende retstilstand på området.

Landbrug & Fødevarer (L&F) støtter op om en international aftale om plastikforurening og er enige i regeringens foreløbige holdning. L&F har dog svært ved at vurdere aftalen på det foreliggende grundlag. L&F ser frem til, at aftalen bliver mere konkret i løbet foråret 2024 og kommer gerne tilbage med specifikke bemærkninger til indholdet af aftalen, når et mere konkret udkast foreligger.

Plastic Change (PC) finder det positivt, at regeringen påpeger vigtigheden af, at en ny international aftale (ILBI) skal være juridisk bindende, fokusere på hele plastikkens livscyklus, tage udgangspunkt i EU's affaldshierarki, omfatte alle typer plastikforurening, herunder fra produkter, materialer, mikroplastik og kemikalier samt reducere produktionen af jomfruelig plastik.

PC fremhæver især to kritiske punkter, der er helt afgørende for, om den kommende plastiktraktat bliver effektiv, nemlig: kontrol med plastikproduktionen og tilstrækkelig finansiering til at understøtte implementering af plastiktraktaten. Her opfordres regeringen til at ambitionsniveauet hæves.

PC er fortalere for juridisk bindende bestemmelser om at fastfryse og nedskalere produktionen til bæredygtige produktionsniveauer, der er nødvendige for at overholder klimaforpligtelserne i Parisaftalen. PC mener også, at der er behov for kontrol i produktionen for at muliggøre effektive og mere sikre løsninger i affaldshåndteringen og finder det derfor nødvendigt med en bindende og globalt harmoniseret indsats mod problematiske kemikalier og polymerer i plastik med udgangspunkt i forsigtighedsprincippet. Det anbefales, at der nedsættes en ekspertgruppe på området.

PC finder det afgørende, at der er stabil og forudsigelig finansiering. I den forbindelse finder de, at frivillighed ift. indbetalinger, og en finansieringsmekanisme under eksisterende finansieringsrammer, er utilstrækkelig, og at det er afgørende nødvendigt med en dedikeret multilateral fond. De finansielle mekanismer bør desuden struktureres, så de supplerer og letter adgangen til eksisterende fonde som f.eks. den globale miljøfacilitet (GEF). PC finder det vigtigt, at der etableres en diskussion omkring karakteren af en fond og hvilke aktiviteter, der skal kunne finansieres.

PC finder det endvidere vigtigt, at en aftale bidrager til afhjælpning af eksisterende plastikforurening i miljøet og at afhjælpning udføres i forbindelse med genopretning og social trivsel, er miljømæssigt forsvarlig og er lydhør over for de særlige omstændigheder i SIDS (Small Island Developing States), LDC (Least Developed Countries) og andre udviklingslande. I forbindelse hermed finder PC, at indsamlings- og oprydningsteknologier af plastik derfor bør vurderes, reguleres og systematiseres og peger på, at åbent hav (Open Ocean) oprydning og tilhørende teknologier, bør have lavest prioritering, hvor oprydning tættest på kilderne på land bør have højest prioritering. Oprensningsaktiviteter bør således rettes mod områder med akut plastikforurening, der udgør påviselige og betydelige risici for de forurenede økosystemer, menneskers sundhed og lokale økonomier baseret på den bedste tilgængelige videnskab, oprindelige folks viden og lokale videnssystemer. PC peger endvidere på, at afhjælpning af eksisterende plastikforurening bør omfatte genopretning og kombineres med tiltag rettet mod forebyggelse.

PC peger på behovet for, at en aftale indeholder koordineret global tilgang til problemer omkring mikroplastik. Her bør det primære fokus være på pragmatiske, evidensbaserede løsninger, der adresserer kilden til mikroplastikforurening.

Endelig peger PC på, at en aftale skal sikre, at de mennesker, lokalsamfund og lande, der er hårdest ramt af plastikforurening, ikke bærer omkostningerne ved omstillingen, og at de får lige adgang til de nye økonomiske muligheder. Derudover skal den sikre grundlæggende rettigheder og rimelige levevilkår, mens transitionen mod mere bæredygtige systemer pågår. Oprindelige folks mulighed for deltagelse og involvering i forhandlingerne skal også sikres.

Forbrugerrådet Tænk (FT) fokuserer i sine kommentarer på kemikaliedelen, særligt uønsket kemi i plastik: SVHC, CMR, hormonforstyrrende stoffer og mange andre stoffer, der er uønskede, men endnu ikke regulerede. Meget af denne plastik bruges i forbrugerprodukter, hvoraf flere af de kemiske stoffer er reguleret i EU i REACH, kosmetikforordningen, legetøjsdirektivet m.fl. I FTs optik, og delvist erkendt i EU Kommissionens kemikaliestrategi fra 2020, er reguleringen dog slet ikke tilstrækkelig til at sikre beskyttelse af mennesker og miljø. Internationale aftaler/regulering er klart at foretrække, da forbrugerprodukter bevæger sig mellem landene, og derfor er der behov for skrappe regler i hele verden, ikke kun i EU.

I forhold til plastik, så mener FT, at SVHC, CMR og hormonforstyrrende stoffer (også de mistænkte af slagsen) slet ikke bør anvendes i forbrugerprodukter. FT kan godt støtte op om regeringens foreløbige holdning, hvor der lægges der op til, at aftalen bør udfase de mest skadelige kemikalier. FT mener dog, at der bør være et forbud mod de førnævnte stoffer. Udfasningen, indtil forbuddet træder i kraft, bør være meget kortvarig, da de uønskede stoffer påvirker miljø og sundhed, og vil indgå i den cirkulære økonomi, når plasten skal genanvendes.

FT understreger, at de håber, at regeringen vil leve op til hensigten fra Kemiindsatsen 2022-25 (s. 1), hvor et af målene er, "at de mest skadelige kemikalier skal udfases i forbrugerprodukter senest 2025". Derfor bør holdningen fra regeringen være mere skarp og insisterende for et forbud mod SVHC, CMR og hormonforstyrrende stoffer (også de mistænkte af slagsen) i plastik anvendt i forbrugerprodukter.

Plastindustrien (PI) opsummer sit høringssvar i tre punkter og mener, at 1) plast skal håndteres som en værdifuld ressource fremfor affald, der lander i naturen; 2) en international aftale bør lægge sig op af definitionerne i den nuværende EU-lovgivning, hvor langt de fleste tiltag allerede er dækket, og lovgivningen allerede tager udgangspunkt i produktkategorier frem for materialer; og 3) reduktionen af plast mp ikke betyde, at forbruget skubbes over på andre ressourcer.

PI påpeger at en international aftale giver god mening, så plasten fremadrettet kan håndteres som en værdifuld ressource fremfor affald, som lander i naturen. PI understreger, at det skal være en global dækkende aftale, som fordrer til langt bedre anvendelse af plast i alverdens produkter, stærkere infrastruktur til håndtering af plastprodukter, som ikke kan anvendes mere, og et globalt marked for genanvendt plast med ensartede standarder, som er til at stole på.

PI finder det essentielt, at den danske holdning lægger sig tæt op ad eksisterende EU-lovgivning, da langt de fleste tiltag allerede er dækket af EU-lovgivningen. PI er bekymret for måden, zero draft er opbygget ved at alt plast er omfattet. PI anbefaler, at man stiller krav på produktniveau, f.eks. med udgangspunkt i den eksisterende og kommende produktlovgivning i EU, som stiller krav om design, kemi, levetid, holdbarhed, producentansvar og brug af genanvendte ressourcer.

PI påpeger, at et for entydigt fokus på reduktion af plast og produkter af plast kan meget hurtigt flytte et forbrug til andre materialetyper, der på sigt kan vise sig at have miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser. PI opfordrer til, at klodens ressourcer skal bruges med omtanke, og plast skal bruges, hvor det giver mening.

PI ønsker et større fokus på transporten af råmaterialer til lands og vands for at minimere råvarespild globalt. Dertil kritiserer PI zero draft's brede forslag om at reducere produktionen af jomfruelig plast. Dels fordi det i praksis kan sætte en stopper for produktionen af polymerer, som skal anvendes til den grønne omstilling, og dels fordi det kan bidrage til et materialeskift, som blot overføres til andre råmaterialer. PI er dog enig i, at der skal anvendes langt mere plast, som er genanvendt, biobaseret eller fra andre kilder såsom CO₂ fremfor virgin plast. PI understreger, at globale krav herom vil fordre til større, og nødvendige, investeringer.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen byder det præliminære udkast velkommen og understreger vigtigheden af en ny international juridisk bindende aftale, der skal gøre en ende på plastikforurening globalt inden 2040. Regeringen arbejder overordnet for, at aftalen skal afspejle den ambitiøse europæiske lovgivning på plastik, herunder på forebyggelse og håndtering af plastikaffald. Regeringen arbejder for, at aftalens bestemmelser skal have en tilstrækkelig grad af national fleksibilitet, jf. subsidiaritetsprincippet.

Regeringen lægger vægt på, at aftalen tager udgangspunkt i grundprincipperne i både dansk, europæisk og international miljøret, såsom forurenere betaler-princippet og forsigtighedsprincippet, samt at EU's affaldshierarki skal ligge til grund for aftalens bestemmelser.

Regeringen lægger stor vægt på, at aftalen fokuserer på hele plastikkens livscyklus. Regeringen lægger endvidere stor vægt på, at aftalen skal omfatte alle typer plastikforurening, herunder fra produkter, materialer, mikroplastik og kemikalier. Regeringen finder det vigtigt, at aftalen gennem en generel reduktion af plastikforureningen adresserer de sundhedsmæssige og sociale konsekvenser heraf.

Regeringen ser positivt på udkastets intention om at reducere produktionen af jomfruelig plastik. Et fælles globalt loft for plastikproduktion, som alle parterne skal håndhæve og indrapportere nationale bidrag til, bør være baseret på en konsekvent opgørelsesmetode på tværs af parterne. Regeringen finder det vigtigt, at en reduktion af plastik tager højde for, at der stadig vil være behov for plastik i verden samt for ændringer i markedet. En endelig stillingtagen til et konkret globalt loft afventer en nærmere analyse af, hvor langt Danmark og andre lande er fra at opfylde et fælles globalt mål. Eventuelle negative konsekvenser for udviklingslande skal undersøges og afbødes. Regeringen ser positivt på at medtage en forpligtelse om udfasning af ineffektive subsidier til produktion af primære plastikpolymer.

Regeringen lægger vægt på, at aftalen udfaser de mest skadelige kemikalier og additiver i plastik. Regeringen ser helst, at aftalen håndterer kemikalier, polymer og produkter i separate bestemmelser af hensyn til kompatibilitet med eksisterende EU-lovgivning på området.

Ved udfasning af problematiske og undgåelige plastikprodukter arbejder regeringen for, at listen over specifikke produkter bør ligge så tæt op ad den europæiske regulering som muligt. Regeringen støtter desuden et globalt forbud mod produkter med bevidst tilsat mikroplast.

Regeringen finder det positivt, at aftaleudkastet lægger op til krav, der sikrer, at plastikprodukter designes til den cirkulære økonomi, herunder genbrug og genanvendelse. Regeringen arbejder for, at genanvendelse af høj kvalitet fremmes ved fx at udarbejde harmoniserede krav til design for genanvendelse og genbrug, performancekrav til levetidsforlængelse samt proportionelle mål for indhold af genanvendt plastik. Dette bør bygge på principperne i EU's forordning om miljøvenligt design.

Regeringen vil arbejde for, at parterne sikres national fleksibilitet ift. organiseringen af affaldssektoren, herunder organisering af særskilt indsamling, pant- og retursystemer og at organiseringen af det danske udvidede producentansvar for emballage, som fastsat i politisk aftale ”*Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter*”, generelt kan fastholdes. Regeringen lægger vægt på, at aftalen inkluderer bestemmelser vedrørende udvidet producentansvar. Dertil lægger regeringen endvidere vægt på, at forpligtelser vedrørende udvidet producentansvar omfatter specifikke plastikprodukter (f.eks. emballager) fremfor plastik som et materiale eller alle produkter, der indeholder plastik.

Regeringen vil arbejde for et globalt forbud mod de mest skadelige affaldsoperationer, såsom åben forbrænding.

Regeringen finder udkastets forslag til bestemmelser vedrørende grænseoverskridende transport af plastikaffald fornuftigt. Det er vigtigt for regeringen, at affaldsproblemer ikke eksporteres til tredjelande. For at sikre en miljørigtig håndtering af plastikaffald, arbejder regeringen for, at plastikaftalen skal supplere den globale Basel-konvention om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf, samt regionale aftaler om transport af affald, samt til forebyggelse af plastikforurening under international transport generelt.

Regeringen støtter handelsbegrænsende bestemmelser, såfremt disse overholder internationale handelsregler og ikke er til hinder for et velfungerende indre marked i EU.

Regeringen arbejder for at få nedbragt plastik i den danske natur og er opmærksom på de omfattende problemer med plastik i natur til lands og til vands globalt. Aftalen bør derfor indeholde bestemmelser til at afbøde og oprydde eksisterende plastikforurening til lands og til vands, herunder, i særlige tilfælde, i områder uden for national jurisdiktion.

Regeringen mener, at en finansieringsmekanisme under aftalen bør etableres under eksisterende globale finansieringsrammer, såsom den globale miljøfacilitet GEF, der er finansieringsmekanisme for de globale klima- og biodiversitetskonventioner. Regeringen lægger stor vægt på, at en mekanisme skal kunne inkludere bidrag fra alle former for nationale og internationale private og offentlige kilder. Regeringen lægger endvidere stor vægt på, at alle indbetalinger fra aftalens parter til en eventuel finansieringsmekanisme skal være frivillige.

Regeringen lægger stor vægt på, at der ikke medtages forslag om afgiftsbestemmelser, der ville skulle implementeres i henhold til bindende retningslinjer eller kriterier udarbejdet på globalt niveau i FN-regi. Endvidere lægger regeringen stor vægt på, at aftalen ikke indeholder bindende bestemmelser vedr. regulering af nationale finansielle strømme til bl.a. plastikrelaterede projekter.

Tidligere forelæggelser for Folketinget

Tidligere grund- og nærhedsnotat og samlenotat ang. EU's rådsafgørelse til indledning af forhandlingerne er oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg den 7. september 2022 og til Folketingets Europaudvalg den 10. oktober 2022.