

Miljøstyrelsen
Jord & Affald

26 november 2008
J.nr. MST-7504-00001

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

Kommissionens forslag til beslutning om betingelserne for at plastkasser og –paller kan undtages fra de bestemmelser om koncentrationsniveauer for tungmetaller, der er fastlagt i emballage-direktivet 94/62/EF

1. Status

Kommissionen sendte den 5. november 2008 ovennævnte forslag til medlemsstaterne. Forslaget er fremsat med hjemmel i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald, artikel 11, stk. 3.

Forslaget er af Kommissionen sat på dagsordenen til afstemning på mødet i den tekniske komité under emballagedirektivet den 10. december 2008.

2. Formål og indhold

Baggrunden for forslaget er, at der i Europa er plastkasser og –paller i cirkulation, som har højere tungmetalindhold end emballagedirektivets grænseværdi på 100 ppm (mg/kg)¹ i den enkelte emballage.

I perioden fra 1960'erne til 1990'erne blev der i overensstemmelse med reguleringen på daværende tidspunkt anvendt tungmetaller ved fremstillingen af plastkasser og –paller for at opnå bestemte farver på emballagerne.

På grund af plastkassernes og –pallernes lange levetid og fordi de ved kassation genanvendes til nye emballager, findes der derfor i dag plastkasser og –paller med tungmetalindhold i de fleste af medlemslandene.

Det er vurderingen, at der i Danmark kun er et yderst begrænset antal plastkasser og -paller med for højt tungmetalindhold i cirkulation.

Når tungmetallerne én gang er i emballagerne, bliver de der, og man kan således kun nedbringe indholdet ved at fortynde sig ud af det (dvs. tilsætte nyt materiel i genanvendelsesprocessen).

Det er kun sjældent, at kviksølv optræder i emballagerne, mens der findes eksempler på bly, cadmium og hexavalent chrom i koncentrationer større end 100 ppm.

Kommissionen udstedte tilbage i 1999 en beslutning (1999/177/EC) om, at plastkasser og –paller, der benyttes i produktcykler inden for en lukket og kontrolleret kæde, i en 10-årig periode kan undtages fra tungmetalkravene. Det er en forudsætning for undtagelsen, at tungmetallerne ikke er forsætligt tilsat i fremstillingsprocessen, men at grænseværdierne kun overskrides, når det skyldes tilsætning af genvundne materialer.

¹ Summen af koncentrationerne af bly, cadmium, kviksølv og hexavalent chrom.

Kommissionen ønsker nu at forlænge denne undtagelse uden tidsbegrænsning. Dette er muligt i henhold til emballagedirektivets artikel 11, stk. 3. Kommissionen ønsker dog at følge udviklingen i udfasingen af plastkasser og -paller med for højt tungmetalindhold, hvorfor der skal gennemføres en status herpå efter fem år. Medlemsstaterne skal i den forbindelse bidrage med relevant information.

Formålet med forslaget er at sikre industrien tilstrækkelig tid til at nedbringe tungmetalindholdet i plastkasser og -paller. Såfremt industrien ikke får tilstrækkelig tid hertil, indebærer udløbet af den gældende undtagelsesbestemmelse i 2009, en risiko for, at de pågældende plastkasser og -paller med for højt tungmetalindhold bliver deponeret eller forbrændt, hvilket kan have skadelige virkninger på sundheden og miljøet.

3. Nærhedsprincippet

Der er tale om en gennemførelsesforanstaltning i medfør af EU's emballagedirektiv, som har hjemmel i traktatens art. 95 (tidl. 100A) om det indre marked, hvorfor forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

4. Konsekvenser for Danmark

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Emballagedirektivets krav til emballagers fremstilling og sammensætning, herunder grænseværdier for indhold af tungmetaller, er gennemført i Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 477 af 28. maj 2006 om visse krav til emballager. Forslaget vil skulle implementeres ved en ændring af denne bekendtgørelse.

Økonomiske konsekvenser

Idet forslaget er en forlængelse af de nuværende undtagelsesbestemmelser, vurderes det ikke at have nævneværdige økonomiske konsekvenser.

Forslaget lægger op til, at der efter fem år skal gennemføres en status på forbruget af plastkasser og -paller med for højt tungmetalindhold, og at medlemsstaterne i den forbindelse skal bidrage med relevant information hertil. Kommissionen anfører dog i forslaget, at for ikke at øge de administrative byrder for medlemsstaterne ved øgede rapporteringsforpligtelser, vil det være tilfredsstillende, at oplysningerne inkluderes i den rapportering, som medlemslandene allerede er forpligtet til at fremsende til Kommissionen i henhold til emballagedirektivets artikel 17.

Forslaget vurderes på denne baggrund ikke at medføre nævneværdige erhvervsadministrative konsekvenser.

Kommissionen har ikke foretaget økonomiske beregninger af forslaget.

Beskyttelsesniveau

Forslaget ændrer ikke det nuværende beskyttelsesniveau.

5. Høring

Forslaget har været sendt i ekstern høring blandt en kreds af berørte interessenter. Plastindustrien i Danmark, De Samvirkende Købmænd og Bryggeriforeningen har meldt tilbage, at de støtter

forslaget. Bryggeriforeningen har videre bemærket, at det bør præciseres, at bestemmelserne ud over plastkasser og –paller tillige omfatter plastbakker.

Bryggeriforeningen har tillige over for Miljøstyrelsen givet udtryk for, at en forlængelse af undtagelsesbestemmelserne er nødvendig, fordi plastkasser og –paller genbruges i langt flere år end først antaget. Den længere levetid skyldes blandet andet faldende cirkulation af øl og læskedrikkasser på grund af engangsemballagernes entre på det danske øl og læskedrikmarked i 2002.

Et notat om forslaget har endvidere været udsendt i høring i specialudvalget(miljø), hvor der er modtaget tilbagemeldinger fra Dansk Erhverv, Dansk Industri (DI), 3F og Forbrugerrådet. DI har som eneste høringspart haft bemærkninger til forslaget og har anført, at det bør præciseres, at ordningen omfatter plastbakker og ikke kun plastkasser og plast paller, at ordningen tillader genbrug af plastmaterialet som råvare, samt at de nuværende regnskabs- og dokumentationskrav bør forenkles.

6. Forhandlingssituationen

Mulighed for forlængelse af undtagelsen for plastkasser og –paller har kort været diskuteret i den tekniske tilpasningskomité under emballagedirektivet på et møde i september 2007. En række lande talte her for en forlængelse, nogle heraf en tidsbegrænset forlængelse.

Det foreliggende udkast er ikke blevet drøftet i komitéen.

7. Regeringens holdning

Regeringen er enig i behovet for at forlænge undtagelsesbestemmelserne om plastkasser og -paller.

Generelt er regeringen interesseret i at arbejde for, at grænseværdierne for tungmetaller i emballage er så lave som mulige – særligt når tungmetallernes tilstedeværelse dybest set er overflødig. Sigtet med emballagedirektivet er da bl.a. også at begrænse tilstedeværelsen af tungmetaller i emballager.

Samtidig er formålet med emballagedirektivet også at tilvejebringe en høj miljøbeskyttelse, herunder fremme genbrug og genanvendelse af emballageaffald.

Det er energi-, ressource- og miljømæssigt bedre at genbruge plastkasser og –paller så længe som muligt og efter endt brug genanvende dem som materiale til fremstilling af nye emballager end at sende dem til forbrænding eller på deponi og købe nye kasser og paller fremstillet af virgint plastmateriale.

Kommissionen har i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget ladet udarbejdet et studie om forbruget af plastkasser og –paller med for højt tungmetalindhold, herunder om eventuel indvirkning på miljø og sundhed. Konklusionen er her, at genbruget af plastkasserne og –pallerne er en enkel og effektiv måde at indkapsle tungmetallerne på, og at analyser viser, at der ikke er nogen miljø- eller sundhedsmæssige risici forbundet med at bruge emballagerne.

Modsat konkluderes det, at såfremt undtagelsesbestemmelserne ikke forlænges, vil der på europæisk plan være behov for at deponere eller forbrænde op mod 2,5 millioner tons plast blandet med tungmetal - i begge tilfælde med risiko for udsivning af tungmetaller til det omgivende miljø.

Det er fornuftigt, at der i forslaget lægges op til, at man efter 5 år vil lade gennemføre en status på forbruget af plastkasser med for højt tungmetalindhold.