



Miljø- og Fødevarerministeriet
Departementet

Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg

Den 18. oktober 2018
Sagsnummer: 2018-320

./.

Vedlagt fremsendes til udvalgets orientering samlenotat om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning.

Med venlig hilsen

Jesper Wulff Pedersen

EU og Internationalt
Den 17. oktober 2018
MFVM 682

Samlenotat

Tidlig forelæggelse i Folketingets Europaudvalg den 26. oktober 2018

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning. *Side 2*
– *Tidlig forelæggelse*
KOM (2018) 340

NOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning KOM(2018) 340

Revideret udgave af grundnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 22. juni 2018. Ændringer er markeret i marginen.

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning. Formålet er at reducere mængden af henkastet plastaffald. Direktivet indeholder initiativer til håndtering af 10 engangsprodukter af plast samt fiskeredskaber, der indeholder plast. Direktivets væsentligste initiativer er følgende: 1) Forbud mod salg af engangsbestik og -tallerkner, sugerør, ballonpinde, drinkspinde og vatpinde fremstillet af plast fra 2021. 2) krav om, at drikkevarebeholdere, herunder plastikflasker og mælke- og juicekartoner, skal konstrueres så plastlåg ikke kan adskilles fra selve beholderen fra 2022 og 3) krav om indførelse af udvidet producentansvar (producent og importør ansvarlig for egne produkter i affaldsfasen) og krav om afholdelse af udgifter til oprydning af henkastet affald på cigaretfiltere, engangsbægre og hygiejneartikler m.m. fra 2021. Forslaget vurderes at medføre betydelige erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslagets initiativer vurderes at indeholde en skærpet beskyttelse af det danske havmiljø og af dansk natur og miljø i forhold til henkastning af plastaffald.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2018) 340 af den 28. maj 2018 fremsendt forslag om direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning. Forslaget er oversendt til Rådet den 28. maj 2018 i en dansk sprogudgave.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF 192, stk. 1 og skal behandles efter proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget forventes vedtaget på et kommende rådsmøde.

Formål og indhold

Forslaget skal ses i sammenhæng med øvrige fælleseuropæiske initiativer til bekæmpelse af plastforurening. Den nyligt fremførte europæiske plaststrategi fra januar 2018 påpegede behovet for et lovgivningsinitiativ på EU-plan, specifikt rettet mod engangsplastprodukter.

Baggrunden for fremsættelse af forslaget er Kommissionens ønske om at begrænse affald i havene i tråd med de internationale forpligtelser, Fællesskabet tidligere har indgået. Direktivets fokus på plastprodukter skyldes, at 80-85 % af den samlede affaldsmængde fundet på udvalgte europæiske strande er plastaffald. Plastaffald i havet udgør en risiko for dyrelivet, idet blandt andet havpattedyr og havfugle kan indtage og ophobe plast i kroppen samt risikere at sidde fast i plaststykker eller blive kvalt. Plastaffald i havet har også samfundsøkonomiske konsekvenser bl.a. i form af øgede udgifter til strandrensning samt gener for skibsfart, fiskeri, turisme og rekreative aktiviteter. Plastaffald i havet kan ved slid og nedbrydning danne mikroplast. Bag initiativet til direktivet ligger også et ønske om at fremme cirkulær økonomi ved bedre indsamling og behandling af plastaffald, samt et ønske om at skabe fokus på mere selektiv anvendelse af plastprodukter. En fælles koordineret indsats på dette område modvirker et fragmenteret marked med nationale særregler.

Udkastet til direktivet indeholder blandt andet forslag om:

- At medlemsstaterne skal sikre initiativer til væsentlig reduktion af forbruget af visse engangsplastprodukter til mad og drikkevarer (for eksempel visse fødevarebeholdere til fastfood og take-away samt drikkebægre).
- At visse plastprodukter forbydes på det indre marked (forslaget indeholder forbud mod salg af engangsbestik og tallerkner, sugerør, ballonpinde og vatpinde fremstillet af plast).
- At der stilles designkrav til, at plastlåg fastgøres på drikkevarebeholdere.
- At medlemsstaterne skal sikre separat indsamling af minimum 90 % af al drikkevareemballage af plastflasker.
- At medlemsstaterne skal sikre, at visse engangsplastprodukter (vådservietter, bind, tamponer og baller) mærkes med information om f.eks. miljøpåvirkning ved henkastning i naturen.
- At medlemsstaterne skal sikre, at der etableres et udvidet producentansvarssystem for fiskeudstyr, med komponenter af plast (herunder garn), samt for en række produkter herunder: cigaretfiltere, engangsbægre, fødevarebeholdere, engangsservice, indpakningsposer, drikkevarebeholdere, vådservietter, hygiejnebind, balloner og letvægtsbæreposer. Producentansvaret indebærer som minimum, at den markedsføringsansvarlige skal finansiere indsamling af plastaffaldet, behandling heraf og oprydning af henkastet affald.

Formandsskabets ændringsforslag:

Formandsskabet har fremlagt en række ændringsforslag, hvor der blandt andet etableres en fleksibilitet i forhold til at bestemme en særskilt procentdel af de omkostninger, som producenterne forventes at skulle betale til oprensning af affald. Dog lægges stadig op til, at alle produkter bliver pålagt udvidet producentansvar. Med kompromisforslaget lægges endvidere op til, at krav om separat indsamling af plastflasker indføres med en målsætning på 75 % i 2025 og 90 % i 2030 i modsætning til det oprindelige forslag om 90 % i 2025. Med kompromisforslaget etableres endvidere en fleksibilitet i forhold til at krav om udvidet producentansvar kan gennemføres via fælles aftaler frem for national lovgivning, så længe minimumskriterierne for udvidet producentansvar i henhold til affaldsrammedirektivet overholdes.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentets Miljøudvalg har den 10. oktober 2018 stemt om ændringsforslag, hvor der blandt andet lægges op til, at medlemsstaterne i forhold til forbrugsreduktion skal sætte kvantitative målsætninger, ligesom de skal udarbejde nationale handlingsplaner. Der lægges endvidere op til, at der også indføres krav om reduktion i forhold til affald fra tobaksprodukter. I forhold til restriktion af markedsadgangen lægges op til, at det også skal omfatte tynde plastikposer, føde- og drikkevarebeholdere af flamingo samt produkter af oxoplastik. Der stilles krav til medlemsstaterne om at sikre, at i 2025 må drikkevarebeholdere, som er omfattet af designkrav, kun komme på markedet, hvis de indeholder minimum 35 % genanvendt materiale og er genanvendelige. Medlemsstaterne skal også sikre at der fra 2025 indsamles 50 % af affaldet fra fiskeudstyr, der indeholder plastik, og at minimum 15 % skal genanvendes.

Nærhedsprincippet

Kommissionen påpeger, at hvis medlemsstaterne hver især træffer ukoordinerede foranstaltninger med forskelligt omfang, fokus og ambitionsniveau, risikerer det at have negativ effekt på sammenhængen i det indre marked. Af denne grund argumenterer Kommissionen for nødvendigheden af at etablere en harmoniseret lovramme, der fastlægger fælles mål og foranstaltninger på EU-plan for at forebygge og reducere mængden af marint plastaffald. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

De produkter, som behandles i direktivet, er i dansk lovgivning reguleret af flere regelsæt. Den væsentligste regulering er lov om afgift på visse emballager, poser, engangsservice og pvc-folier (emballageafgiftsloven).

Loven pålægger afgift på både engangsservice og bæreposer over 5 liter og vurderes at have en vis forbrugsreducerende effekt. Hovedparten af drikkevareemballage i Danmark er desuden omfattet af det danske pantsystem, jf. pantbekendtgørelsen. Den del af produkterne der betegnes som emballage er dækket af emballageaffaldsdirektivet, herunder direktivets bestemmelser om indførelse af udvidet producentansvar for emballage. Emballageaffaldsdirektivet er endnu ikke implementeret i dansk ret. Produkter såsom vatpinde,

tamponer og vatrondeller er reguleret af produktsikkerhedsloven og REACH. Hvis produkter såsom vådservietter for eksempel indeholder lotion er dette reguleret af kosmetikreglerne. Balloner er reguleret af legetøjsbekendtgørelsen. Samtidig pålægger havstrategiloven, som implementerer EU's havstrategidirektiv, at der udarbejdes havstrategier, som sikrer, at der opnås god miljøtilstand i havmiljøet, herunder at "egenskaberne ved og mængderne af affald i havet ikke skader kyst- og havmiljøet".

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelse af det fremlagte forslag vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Samlet set vurderes forslaget at medføre betydelige erhvervsøkonomiske omkostninger i størrelsesordenen 210-270 mio. kr. årligt samt engangsomkostninger for ca. 16 mio. kr., for de dele af forslaget, som det har været muligt at opgøre.

De nuværende offentlige udgifter til oprydning af henkastet affald fra produkter, der er omfattet af direktivet skønnes med stor usikkerhed til 90-150 mio. kr. årligt, hvoraf størstedelen afholdes frivilligt af kommunerne. Med direktivet pålægges erhvervet at afholde minimum 80 % af udgifterne hertil.

Forslaget ventes desuden at medføre offentlige merudgifter samt erhvervsøkonomiske omkostninger, idet udgifterne til indkøb af engangsprodukter vil stige. Hertil kommer erhvervsøkonomiske konsekvenser ved et forbud mod salg af engangsbestik og andet engangsplastik. Det har ikke været muligt at opgøre disse effekter.

Det er ikke afklaret, om et producentansvar mest hensigtsmæssigt vil skulle implementeres med indførelse af afgifter, gebyrer eller anden form for regulering. Direktivet muliggør, at producentansvarsordningen, herunder evt. administrationsomkostninger for kommunerne, finansieres fuldt ud af producenterne. Oprydning af henkastet affald vil fortsat være en frivillig opgave for kommunerne. Forslaget vurderes dermed ikke som udgangspunkt at kunne medføre et DUT-krav, medmindre kommunerne pålægges omkostninger, som producenterne ikke dækker. Tilsvarende vurderes den kommunale serviceramme ikke umiddelbart at kunne reduceres med udgangspunkt i DUT, selvom direktivet forventes at reducere kommunernes nettoomkostninger til oprydning.

Forslaget forventes at medføre merudgifter for forbrugere til køb af alternative engangsprodukter samt et mindre udbud heraf.

Der er ikke foretaget en analyse af forslagets samfundsøkonomiske effekter.

Det bemærkes, at emballageafgiften på engangsservice indbringer ca. 140 mio. kr. årligt. Der skønnes et uændret provenu fra afgiften, selvom forslaget indføres, idet forbrugerne vil substituere mod anden afgiftsbelagt engangsservice.

Forslaget vurderes ikke at have indvirkning på EU's budget.

Forslagets konsekvenser er nærmere uddybet nedenfor:

Fødevarerholdere og drikkebægre. Her foreslår Kommissionen tiltag til opnåelse af en "Betydelig reduktion" af forbruget. Formålet er at reducere brugen af fødevarerholdere og drikkebægre. Kommissionen har ikke fastlagt en metode for opfyldning af målsætningen, ligesom Kommissionen heller ikke har fastsat en egentlig kvantitativ målsætning. Artiklen stipulerer, at Kommissionen efterfølgende vedtager en gennemførelsesretsakt, som fastsætter metoden til beregning af reduktionen. Konsekvenserne af artiklen, både miljømæssigt og økonomisk, er derfor ukendte på nuværende tidspunkt. Initiativet er tilsigtet "on-the-go"-produkter, men afgrænsningen heraf giver anledning til nogen tvivl, ligesom forståelsen af 'en betydelig re-

duktion' ikke er klart defineret. Det bemærkes, at Danmark allerede har en emballageafgift på engangsservice.

Vatpinde, bestik, tallerkner, rørepinde, sugerør og ballonpinde af plast. Her foreslår Kommissionen at disse produkter forbydes. Der er på nuværende tidspunkt identificeret én dansk producent af engangsplastikbestik, men det kan ikke udelukkes, at et forbud mod disse produkter vil ramme flere danske virksomheder. Overordnet vurderes dette initiativ dog ikke at indebære betydelige omkostninger for danske producenter. Initiativet vurderes heller ikke at være forbundet med betydelige omkostninger for dansk detailhandel, da produkterne vil kunne substitueres med lignende produkter af andre materialer. Initiativet vil muligvis medføre fordyrende omkostninger for restaurationsbranchen i forbindelse med overgang til andet engangsservice. Det har dog ikke været muligt for branchen at opgøre omfanget. Danmarks Tekniske Universitet har ved gennemførelse af en komparativlivscyklusanalyse bekræftet, at de substituerbare produkter, for eksempel træ, papir, pap, bambus, som forudses at erstatte de engangsplastikprodukter, som forbydes, også er hensigtsmæssige alternativer ud fra et bredt livscyklusperspektiv.

Designkrav. Kommissionen foreslår krav om, at drikkevarebeholdere omfattet af direktivet (herunder plastikflasker og papkartoner med en plastikbelægning, som f.eks. mælke- og juicekartoner) skal konstrueres således, at plastlåg ikke kan adskilles fra selve beholderen. Drikkevareproducenterne estimerer, at dette vil betyde merudgifter årligt på 110 mio. kr., som følge af overgang til låg, der er 3 gange dyrere end de i dag anvendte låg. Dansk Retursystem oplyser, at flaskerne i deres system allerede i dag indleveres med låg, hvorfor henkastede låg ikke vurderes at udgøre et nævneværdigt miljøproblem i Danmark.

Indsamling af minimum 90 % af al drikkevareemballage af plast. Kommissionens forslag om indsamlingskrav på 90 % vurderes at være opfyldt i Danmark for de emballager, der indgår i pantsystemet. Mængden af drikkevareemballage, der ikke indgår i pant- og retursystemet er dog ikke afdækket, det er derfor på nuværende tidspunkt ikke klart, om Danmark samlet set lever op til kravet om 90 % indsamling af drikkevareemballage.

Krav til mærkning. Kommissions forslag om krav til mærkning af vådservietter, bind, tamponer og balloner med henblik på at undgå henkastning ved udskylning i toiletter, vurderes ikke at medføre nævneværdige meromkostninger.

Udvidet producentansvar. Kommissionen foreslår indførelse af udvidet producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast, samt for alle ovenfor nævnte engangsplastprodukter, med undtagelse af de produkttyper, som foreslås forbudt. Producentansvaret er desuden udvidet til også at indeholde krav om, at producenterne skal afholde omkostninger til oprydning. Producenternes omkostninger forbundet hermed er endnu ikke estimeret, men vurderes at udgøre den væsentligste omkostning i direktivet. Som indikation for omkostningsniveauet kan ses til kommunernes omkostninger til behandling af de samme produkttyper.

Det må forventes, at producenternes meromkostninger overvæltet på forbrugerne, såvel som forbrugerne i dag betaler for den kommunale affaldsbehandling. Ved et producentansvar står forureneren-betalerskemaet tydeligere frem, eftersom det er forbrugere af de givne produkter, som betaler for affaldsindsamlingen og oprydningen.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslagets initiativer vurderes at indeholde en skærpet beskyttelse af det danske havmiljø og generelt skærpet beskyttelse af dansk natur og miljø i forhold til henkastning af plastaffald og understøtter implementeringen af havstrategidirektivet. Forslagets endelige effekt for beskyttelsesniveauet vil i høj grad afhænge af, hvilke produkter, løsninger og materialer, der erstatter dem, som udfases som følge af forslaget. Det er Kommissionens og Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at et forbud mod visse produkter alene vil reducere det samlede antal plastikgenstande på europæiske strande med 17 %. Krav om separat indsamling på 90 % plastikflasker vil desuden give en væsentligt forbedret genanvendelse af plastikflasker i EU, svarende til det danske niveau. Forslaget vurderes også at påvirke mængden af plastikaffald, som skyller op på danske strande. De særskilte danske miljøeffekter kan dog ikke estimeres.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i oktober 2018 i EU Miljøspecialudvalget, der er modtaget følgende høringssvar:

Plastic Change er positive overfor forslaget. Plastic Change tilføjer, at overgang til engangsprodukter af andre materialer kan medføre u hensigtsmæssige og ukendte miljømæssige problematikker, hvorfor det er vigtigt at materialeforbruget ikke stiger. Plastic Change påpeger nødvendigheden af, at have fokus på reduktion i produktion og forbrug af engangsprodukter gennem økonomiske virkemidler og incitamentsmodeller. Plastic Change støtter overførsel af ansvar for oprydning til producenten. I forhold til designkrav om fastgørelse af låg på drikkevarebeholdere er Plastic Change skeptisk og efterspørger en klarere definition, da en u hensigtsmæssig omgåelse af kravet kan medføre låg af andre materialer, hvilket vil besværliggøre genanvendelsen.

Landbrug & Fødevarer hæfter sig særligt ved kravet om fastgørelse af låg til drikkevarebeholdere. Landbrug & Fødevarer har endnu ikke beregnet omkostningerne forbundet med indførelse af et krav om fastgørelse af plastiklåg i forhold til mejerisektoren men skønner, at mejerisektoren i Danmark årligt sælger ca. 500 mio. beholdere med plastiklåg. Landbrug & Fødevarer vurderer, at der vil være væsentlige omkostninger forbundet med udvikling af nye lågtyper for disse produkter, som ikke er medtaget. Landbrug & Fødevarer foreslår, at der arbejdes for en alternativ løsning med undtagelse for mejeriprodukter. Argumenteret herfor er at disse produkter hovedsagligt forbruges i hjemmet, hvorfor de bortskaffes korrekt og dermed i langt mindre grad er tilbøjelige til at ende som henkastet affald. Det påpeges desuden, at et krav om fastgørelse af låg vil besværliggøre affaldssorteringen, da låget skal frigøres fra mælkekartonen for at indgå i den separate plastikindsamling.

Det Økologiske Råd støtter forslaget herunder indførelse af forbud mod engangsprodukter, som ses som et særligt problem i forhold til plastforurening af naturen. Hertil tilføjes at der bør arbejdes for, at forbruget af engangsprodukter nedsættes generelt og ikke blot erstattes af andre materialetyper. Det Økologiske Råd ser behov for øget fokus på bionedbrydeligt plast, som, Det Økologiske Råd mener, giver anledning til misforståelser og u hensigtsmæssig bortskaffelse. Det Økologiske Råd stiller spørgsmål til hensigtsmæssigheden af kravet om fastgørelse af låg til drikkevarebeholdere. Det anføres, at merforbruget af plastik ved fremstilling af fastgjorte plastiklåg skal stå mål med miljøeffekterne ved at indføre af disse låg. Angående forslaget om at drikkevarebeholdere skal indeholde minimum 35 % genanvendt materiale og være genanvendelige, anfører Det Økologiske Råd, at hensynet til folkesundhed og miljø skal sikres, hvorfor genbrugsplasten skal være af lige så høj kvalitet som jomfruelige plast.

Danmarks Naturfredningsforening støtter generelt forslaget. Det er vigtigt, at der er opmærksomhed omkring, hvilke alternative produkter, der som følge af dette forbud mod visse engangspastprodukter, vil blive markedsført. Det er vigtigt for Danmarks Naturfredningsforening, at forslaget ikke bliver lagt ned, af en strid om hvorvidt andre alternativer er mere miljøskadeligt – og det ender med en kamp mellem forskellige Livscyklusvurderings (LCA) metoder til at vurdere produkter. Forbuddet mod visse engangsprodukter, skal følges op af krav til de alternative produkter. Kravene kunne være: Bevislig nedbrydelige inden for 15-30 dage under naturlige forhold, lavet af FSC-mærket træ, produkter omfattet af pantordninger osv. Dette kan følges op med en tilpasning af emballageafgiften. Afgiften skal sikre at genanvendelse bliver indtænkt i designfasen. Danmarks Naturfredningsforening er således enige med Plastindustrien i, at man bør følge princippet om, at forureneren betaler. Det vil sige, at de, der markedsfører de mest miljøvenlige emballager, skal betale mindre end dem, der markedsfører mindre miljøvenlige emballager. Udfordringen kan her blive, om der kan opnås konsensus, omkring hvilke produkter der er mest miljøvenlige. Det er ligeledes fint at være opmærksom på udfordringerne angående kravet om fastgørelse af låg på plastflasker. Danmarks Naturfredningsforening mener dog, at denne udfordring, kan imødekommes af design-krav om, at låget skal kunne genanvendes sammen med flasken. Danmarks Naturfredningsforening er dog positive i forhold til kompromisforslaget: ”at der kan etableres en undtagelsesbestemmelse for medlemsstater med effektive retursystemer”. Undtagelsen skal så kun omfatte de produkter, der er omfattet af pant systemet.

Plastindustrien meget positive over, at EU i højere grad sætter fokus på plast i havet, da det er en reel miljøudfordring, som skal aktivt adresseres – gerne på internationalt niveau, hvor der for alvor er mulighed for at gøre en reel forskel. Der er ingen tvivl om, at der er plads til en klar forbedring i forhold til bedre forebyggelse af plast i havet, øget plastgenanvendelse og mere cirkulær økonomi. Men det er afgørende med en dybdegående debat om de forskellige mekanismer. Plastindustrien oplever i øjeblikket en tendens til en unuanceret debat om plast, som af og til medfører uigennemtænkte ønsker om at forbyde forskellige produkter - bare fordi de er fremstillet af plast, hvilket ikke giver meget mening, hvis alternativet samlet set ikke er miljømæssigt bedre. I den forbindelse vil Plastindustrien gerne generelt opfordre til, at en eventuel markedsrestriktion af udvalgte produkter først sker efter yderligere analyser af substitutionsmuligheder, hvorvidt der reelt set findes miljømæssige bedre alternativer til de plastprodukter, som står til at blive forbudt.

Et andet væsentligt element i direktivet er forslaget om at indføre af et udvidet producentansvar på for eksempel fødevarer (beregnet til fødevarer til umiddelbar fortæring), indpakningsposer- og folier (beregnet til fødevarer til umiddelbar fortæring) samt drikkevarer (beregnet til drikkevarer til umiddelbar fortæring) samt drikkevarer. Såfremt forslaget realiseres bliver det emballageproducenternes ansvar at finansiere, at de pågældende produkter eksempelvis bliver indsamlet og affaldsbehandlet korrekt. I den forbindelse vil Plastindustrien gerne appellere til, at det udvidede producentansvar bliver struktureret sådan, at man gennem systemet skaber incitament til reelt at forbedre design- og genanvendelsesmulighederne (hvilket for eksempel ikke er sket på lignende ordninger på elektronikområdet). Plastindustrien ved erfaringsmæssigt, at en stor andel af engangsplastprodukterne ender i naturen netop på grund af dårlig/forkert forbrugeradfærd, som hvis take-away boksen bliver efterladt på havnekanten, eller når hygiejnebindet bliver skyllet ud i toiletet. Derfor kan Plastindustrien kun støtte op om, at der bliver taget initiativ til at skruer op for graden af forbrugeroplysning. Dette må forventes at have en positiv effekt på den personlige ansvarsfølelse hos den enkelte forbruger, hvilket nødvendigvis må resultere i en mere hensigtsmæssig affaldshåndtering.

Tobaksproducenterne har i forhold til direktivets bestemmelser om indførelse af udvidet producentansvar, herunder ansvar for oprydning af henkastet affald, tilkendegivet, at branchen er indstillet på at påtage sig en del af ansvaret for at minimere miljøpåvirkningen af plastikaffald. Tobaksproducenterne anbefaler dog, at der ikke stilles krav om udvidet producentansvar i direktivet, da dette ikke vurderes hensigtsmæssigt til at løse problematikken med forurening af havmiljøet, idet producenterne ikke har kontrol over, hvordan forbrugerne i sidste ende vælger at bortskaffe deres plastprodukter. Tobaksproducenterne ser fokus på oplysning og information om de skadelige effekter ved henkastning af plastikaffald i naturen som den bedst egnede indsats. Her ønsker producenterne at bidrage positivt og stiller sig til rådighed for et forpligtende partnerskab med regeringen og relevante brancheaktører i forhold til at ændre den dårlige affaldskultur.

Danmarks Fiskeriforening bakker ikke op om forslaget om indførelse af producentansvar på fiskeredskaber. Danmarks Fiskeriforening påpeger, at der allerede i direktivet om havnes modtagefaciliteter er regler der sikrer et velfungerende system, hvor fiskerne kan aflevere udtjente og evt. opfiskede fiskeredskaber i havnen uden ekstra omkostninger forbundet hermed. De økonomiske barrierer, der potentielt kunne afholde fiskere i udenlandske havne fra at aflevere deres udtjente redskaber, er således adresseret effektivt i direktivet om havnenes modtagefaciliteter. Hermed er der allerede skabt den fornødne ramme til at sikre, at gamle og opfiskede fiskeredskaber bliver bragt i land i EU. Danmarks Fiskeriforening frygter, at det bliver fiskerne, der ender med at måtte betale eventuelle økonomiske omkostninger ved indførslen af et udvidet producentansvar, uden at dette bidrager til yderligere beskyttelse af miljøet.

Dansk Industri mener overordnet, at direktivets tilgang til plast er unuanceret. Det taler alene om forbud og reduktion af forbrug af plast uden at sammenholde det med plastemballagens bidrag i forhold til længere holdbarhed og reduktion af transportskader. Dansk Industri havde foretrukket mere fokus på at bruge plast til de rigtige formål og på at få plast til at indgå i den cirkulære økonomi. Tilgangen er særligt problematisk i lyset af de betydelige erhvervsøkonomiske omkostninger, der er estimeret. I Danmark indsamles 93 % af alle plastflasker til genanvendelse gennem pantsystemet, 9 ud af 10 med låg. Dansk Industri mener derfor, at forslaget vil medføre betydelige omkostninger for virksomhederne uden tilnærmelsesvis tilsvarende miljøge-

vinster. Herudover skal Dansk Industri henviser til Bryggeriforeningens høringssvar og tilslutte sig bekymringen for omkostningerne for ikke bare Bryggeriforeningens medlemmer, men virksomheder i fødevarerbranchen bredt, idet ministeriets omkostningsestimat må betragtes som yderst konservativt. Det er endvidere stærkt bekymrende, at også emballager, der ikke indgår i pantsystemet, formentlig vil blive omfattet af direktivets krav, med betydelige erhvervsøkonomiske omkostninger til følge. Direktivet pålægger fortsat virksomhederne at betale for at rydde plast væk fra EU's strande. Hvis producentansvar instrumentet skal bruges til at mindske plast på danske strande, er det Dansk Industris vurdering, at det beskrevne producentansvar *ikke* er et effektivt instrument. Tværtimod forekommer det urimeligt, uproportionelt og reelt i strid med princippet om, at forureneren betaler. Dels kommer en stor del af plasten på danske strande fra lande uden for Danmark og endda uden for EU. Og dels kan danske virksomheder næppe forhindre danske – eller udenlandske – strandgæster i at efterlade plastprodukter på strandene. Producentansvar i affaldsramme/embalagedirektivets forstand kan potentielt give miljøgevinster ved at tilskynde til et mere miljøvenligt produktdesign, der eksempelvis fremmer genanvendelse. Det beskrevne producentansvar vil alene ændre på, hvem der betaler for at fjerne affald på strande. På den baggrund opfordrer Dansk Industri til, at man fra dansk side arbejder for, at virksomhederne alene pålægges producentansvar i affaldsramme/embalagedirektivets forståelse heraf, hvor der i det mindste er et potentiale for, at virksomhederne kan fremme genanvendelsen af plast. Afslutningsvist skal Dansk Industri bemærke, at det er uhensigtsmæssigt, at dette direktiv regulerer et producentansvar, der i forvejen indgår i to andre direktiver, ligesom designkrav og indsamlingsmål er reguleret andre steder. Det gør det vanskeligt for virksomhederne at få overblik over de krav, der stilles til dem.

DI Fødevarer finder det betænkeligt, at forslaget tilsyneladende rammer bredere end først antaget, herunder i relation til det nævnte designkrav, hvor man juicekartoner af pap med plasticbelægning er omfattet. DI Fødevarer er på denne baggrund stærkt bekymret for de omkostninger som væltes over på juice og saftproducenterne. DI Fødevarer henviser i øvrigt til Dansk Industris generelle bemærkninger til forslaget.

Forslaget har tidligere i juni 2018 været i høring på høringsportalen samt i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Plastindustrien er positiv overfor forslaget men bemærker, at eventuelle forbud mod visse produkttyper bør bygge på en komparativ livscyklusanalyse, med de produkter, som engangsplastprodukterne vil blive substitueret med. Angående indførelse af producentansvar appelleres til, at det udvidede producentansvar bliver struktureret således, at systemet skaber incitamenter til at forbedre design- og genanvendelsesmulighederne. Derfor bør producentansvar på for eksempel fødevarer beholdere følge princippet om, at forureneren betaler. Det vil sige, at de, der markedsfører de mest miljøvenlige emballager, skal betale mindre end dem, der markedsfører mindre miljøvenlige emballager.

Dansk Industri er positiv over for forslaget, men forholder sig skeptisk til, hvorvidt producentansvar er det rette instrument i forhold til at reducere plast på strandene. Dansk Industri fremhæver i tråd med bemærkningerne fra Plastindustrien, at incitamenterne i producentansvarssystemet er afgørende for, om målene opnås. Ved implementering af producentansvar på emballage opfordres til fokus på at give incitamenter til miljøvenligt produktdesign. Desuden tilkendegives tvivl om, hvorvidt krav om mærkning af korrekt bortskaffelse af produkter reelt vil bidrage til en adfærdsændring.

Danmarks Naturfredningsforening er positive over for forslaget og støtter et forbud mod de engangsprodukter, som er årsag til meget forurening i vores natur. Foreningen påpeger dog ligeledes, at substitution med andre engangsprodukter af andre materialer kan udgøre et problem, der bør afklares. Danmarks Naturfredningsforening fremhæver, at direktivet bør have fokus på reduktion af forbruget af engangsprodukter, gerne via inddragelse af økonomiske virkemidler til at reducere forbruget.

Danmarks Naturfredningsforening er positive overfor forslaget, men fremhæver at gennemførelsen af dette direktiv ikke bør afvente en undersøgelse af, om der er andre plastprodukter, der skaber miljøproblemer og

foreslår derfor, at det i stedet sker som det næste skridt. Danmarks Naturfredningsforening finder det endvidere sikkert at antage, at man i Danmark ikke indsamler 90 % af vores drikkevareemballage af plast. I den forbindelse henvises til, at flere emballager på det danske marked for eksempel, juice mv. – ikke er en del af pantsystemet som det er i dag.

Bryggeriforeningen stiller spørgsmål til, om ikke kommunerne bør sænke affaldsgebyret svarende til de omkostninger, der lægges op til fremover vil blive dækket via producentansvar, hvis affaldsgebyrerne skal fastsættes ud fra et hvile i sig selv princip. Bryggeriforeningen påpeger også, at kravet om at låget skal forblive fastgjort til drikkevareemballagen forventes at medføre et 2-4 gange større materialeforbrug (svarende til 2.200 ton) til produktion af nye låg, og at udgiften til nye låg forventes tredoblet med en deraf følgende årlig meromkostning på 110 mio. kr. Bryggeriforeningen gør opmærksom på, at 9 ud af 10 af de plastflasker, som i dag indsamles gennem pant- og retursystemet, returneres med låg, og at restfraktionen ender i det almindelige husholdningsaffald. Bryggeriforeningen mener desuden, at det bør fremgå, at Kommissionens forslag ikke har en entydig miljøgevinst, henset til at forslaget kan føre til en negativ substitution og øget materialeforbrug som følge af designkrav til låg på drikkevareemballager. Bryggeriforeningen støtter, at der ikke skal stilles designkrav om fastgørelse af låg på plastflasker.

Dansk Affaldsforening bifalder forslaget, men ser gerne indførelse af krav om incitamentter til genbrugelige take-away-emballager. Dansk Affaldsforening peger på behov for klarere definitioner i direktivet og påpeger desuden mulige uhensigtsmæssigheder ved kravet om, at låg skal fastgøres til drikkevareemballager, da det kan besværliggøre genanvendelsen, hvis låget er fremstillet af en anden plasttype end selve flasken, eller hvis låget tilføjes dele af for eksempel metal. Danmarks Naturfredningsforening deler denne bekymring, og Dansk Industri og Bryggeriforeningen tilkendegiver lignende synspunkt med tilføjelse af, at 9 ud af 10 flasker, der returneres gennem Dansk Retursystem, faktisk returneres med låg på.

Dansk Affaldsforening bakker op om at se på andre uhensigtsmæssige plastprodukter også, f.eks. nogle som generer genanvendelsesmulighederne (for eksempel fuldt plastikfolieindpakkede plastikflasker og laminerede plastprodukter). Dansk Affaldsforening mener desuden, at emballageafgiften bør differentieres, og at afgifterne skal have et gennemsyn, således at de understøtter en udvikling mod mindre plastik, mindre engangsservice og mindre PVC-folie.

Dansk Erhverv anfører, at direktivet bør opstille fleksible rammer for medlemsstaterne, således at medlemslande ikke tvinges til at gennemføre forbud rettet mod visse engangsprodukter af plast, hvis ikke disse udgør et problem i det pågældende land. Dansk Erhverv fremhæver, at de er kraftigt imod forslaget om producentansvar, herunder afholdelse af udgifter til oprydning, da Dansk Erhverv finder det urimeligt at tvinge producenter til at betale for oprydning af svineri forårsaget af forbrugere. Dansk Erhverv støtter direktivets informationsinitiativer.

3F støtter den foreslåede regeringsholdning, idet de påpeger, at der i forbindelse med indsamling og behandling af den indsamlede plast, skal sikres, at der ikke opstår arbejdsmiljømæssige risici for de medarbejdere, der evt. skal udføre indsamlingen og behandlingen af de forskellige plastmaterialer.

Dansk Miljøteknologi støtter forslaget til dansk holdning men bemærker, at der fra dansk side også bør være fokus på fremme af biobaserede alternativer til fossil plast, som kan bidrage til udviklingen af en innovativ bioøkonomi.

Danmarks Jægerforbund bemærker, at foreningen har besluttet at arbejde for udfasning af engangsplast i haglpatroner. I dag udskydes der i forbindelse med haglskydning en plastforladning (haglskål) sammen med haglene, og denne haglskål af plast ønskes substitueret med et mere miljøvenligt produkt. Danmarks Jægerforbund ønsker, at der i direktivet indarbejdes krav til en væsentlig reduktion og indførelse af producentansvar på haglpatroner med komponenter af plast, som udskydes sammen med haglene.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Medlemsstaterne forventes generelt at forholde sig positivt til forslaget. Der er fortsat stor usikkerhed blandt en række medlemsstaterne i forhold til definitionerne af særligt plast- og engangsprodukter. Flere medlemsstater har udtrykt opbakning til udvidet producentansvar som foreslået af Kommissionen. Andre medlemsstater har udtrykt ønske om, at der burde være større fleksibilitet i valget af instrument, da udvidet producentansvar ikke altid kan siges at være det mest effektive instrument. Hertil er der fortsat diskussioner i Rådet om, hvordan særligt oprydningselementet under artikel 8 skal relatere til udvidet producentansvarsordninger. Der har generelt været opbakning til artikel 6 om fastgørelse af låg, dog er det forventningen, at én enkelt større medlemsstat vil argumentere for, at der skal etableres en undtagelsesbestemmelse for medlemsstater med et velfungerende retursystem. Enkelte medlemsstater har argumenteret for, at der skulle indføres en skelnen mellem de indsats, der planlægges for produkter, der hovedsageligt var af plast, og produkter (ofte af papir) som indeholdt en mindre del af plast (eksempelvis i form af en foring). En række medlemsstater, særligt uden eksisterende retursystemer, har ønsket at mindske ambitionsniveauet i artikel 9 om separat indsamling af plastikflasker.

Regeringens generelle holdning

Regeringen er enig i behovet for indsats på plastområdet og deler ambitionen om at mindske mængden af henkastet plastaffald. Regeringen bifalder, at der tages ambitiøse tiltag for at mindske mængden af henkastet plastaffald, idet regeringen overordnet set finder det vigtigt, at der er sammenhæng mellem forslagets forventede positive effekter og økonomiske konsekvenser. Regeringen finder det vigtigt, at der med forslaget ikke skabes utilsigtede negative konsekvenser for beskyttelsesniveauet, for eksempel ved at produkter, løsninger og materialer erstattes med andre mere miljøbelastende alternativer. Forslaget bruger alene en opgørelse over plastprodukter fundet på europæiske strande, som indikation for hvilke plastprodukter, der udgør et forureningsproblem. Regeringen mener i tilføjelse hertil, at det bør undersøges nærmere, om der er plastprodukter, som skaber andre miljøudfordringer, som ikke nødvendigvis findes henkastet på europæiske strande, som bør medtages i direktivet. Regeringen finder ikke, at der bør stilles designkrav om fastgørelse af låg på plastflasker, idet et sådant designkrav risikerer at virke som en hindring for genanvendelsesprocessen og skabe incitament til omgåelse ved anvendelse af låg af for eksempel metal. Som alternativ mener regeringen, at der bør kunne etableres en undtagelsesbestemmelse for medlemsstater med effektive retursystemer. Regeringen finder det vigtigt at afklare, hvorvidt et udvidet producentansvar kan udgøre et effektivt instrument, herunder hvordan omkostningerne til oprydning af henkastet affald eventuelt kan fordeles blandt producenterne. Endelig finder regeringen, at det er vigtigt at der i forslaget sikres tid til gennemførelsen af forslaget, herunder at der er overensstemmelse med gennemførelsen af affaldspakken.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Der er oversendt grundnotat til Folketingets Europaudvalg den 22. juni 2018.

Notatet er ligeledes fremsendt til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg.