



Miljøministeriet

Den 26. november 2020
MFVM 184

GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens udkast til gennemførelsesforordning vedrørende fastsættelse af regler om mærkningskrav for engangsplastprodukter oplistet i del D i annexet til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/904 om reduktion af visse plastikprodukters miljøpåvirkning (komitésag)

KOM-dokument foreligger ikke

Resumé

Kommissionen har forelagt udkast til gennemførelsesforordning vedrørende fastsættelse af regler om mærkningskrav for engangsplastprodukter omfattet af mærkningskrav i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/904 om reduktion af visse plastikprodukters miljøpåvirkning (engangsplastikdirektivet). Forslaget forventes sat til skriftlig afstemning i den tekniske tilpasningskomité med frist den 8. december 2020. Forslaget indeholder tekniske specifikationer for design, placering og udseende af mærkning som følger af artikel 7, stk. 2 i direktivet. Det vurderes, at retsaksen vil medføre væsentlige erhvervsøkonomiske konsekvenser på mellem 50 og 80 mio. kr. i omstillingsomkostninger forbundet med at ændre de eksisterende design på produkterne, så de lever op til kravene. Direktivets formål er at begrænse henkastet plastikaffald. Det kan ikke entydigt vurderes, hvilken effekt på dette, som mærket vil have i sig selv. Regeringen agter på den baggrund at støtte forslaget.

Baggrund

Kommissionen vil fremlægge forslag til retsakt om fastsættelse af regler om mærkningskrav for engangsplastprodukter.

Forslaget har hjemmel i artikel 7 stk. 2 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2019/904 om reduktion af visse plastikprodukters miljøpåvirkning (herefter engangsplastikdirektivet).

Forslaget behandles efter en undersøgelsesprocedure i den tekniske tilpasningskomité nedsat under affaldsdirektivet. Afgiver Komitéen en positiv udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen forslaget. Afgiver Komitéen en negativ udtalelse med kvalificeret flertal, vedtager Kommissionen ikke forslaget, idet Kommissionen inden for to måneder kan forelægge Komitéen et ændret forslag eller inden for en måned kan forelægge forslaget for appeludvalget. Afgives der ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal, kan Kommissionen vedtage forslaget/inden for to måneder forelægge komitéen et ændret forslag eller inden for en måned forelægge forslaget for appeludvalget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en negativ udtalelse om forslaget, kan Kommissionen ikke vedtage forslaget. Afgiver appeludvalget med kvalificeret flertal en positiv udtalelse, vedtager Kommissionen forslaget.

Afgiver appeludvalget ikke nogen udtalelse med kvalificeret flertal kan Kommissionen vedtage forslaget.

Forslaget forventes sat til skriftlig afstemning i den tekniske tilpasningskomité med frist den 8. december 2020.

Formål og indhold



Som konsekvens af Kommissionens handlingsplan om cirkulær økonomi, har Rådet og Europa-Parlamentet vedtaget et nyt direktiv, engangsplastikdirektivet 2019/904. Engangsplastikdirektivets formål er at mindske andelen af plastikaffald, som henkastes i naturen i EU og ender på europæiske strande. På denne baggrund er der blevet udformet virkemidler, som skal omfatte de produkter, som hyppigst er identificeret på strandene. Ét af disse virkemidler er kravet om, at vådservietter, bind, tamponer, indføringshylstre, cigaretpakker og drikkebægre skal påføres et harmoniseret mærke. Mærket skal oplyse forbrugerne om indhold af plast og korrekt bortskaffelse, eller hvordan uhensigtsmæssig afskaffelse undgås, og om konsekvenser for miljøet ved henkastning. Medlemsstaterne skal sikre, at det vedtagne mærke påføres produkter, der markedsføres efter den 3. juli 2021. Mærket fastlægges i retsakten og følger af allerede vedtaget EU-regulering. Det er derfor et krav, at de omfattede produkter skal mærkes.





De nærmere regler for udseende, placering og design af mærket fastlægges i nærværende retsakt. Overordnet gælder, at mærket skal være tydeligt og have en størrelse, som gør det synligt for forbrugeren, ligesom mærket skal indeholde tekst om, at produkterne indeholder plast. Det er op til medlemslandene at sikre håndhævelsen. Forslaget er udformet som forordning og træder derfor i kraft umiddelbart efter vedtagelsen. Forslaget er forsinket, og skulle have været vedtaget medio 2020. Forsinkelsen skyldes, at mærket har været forbrugertestet, hvilket kræver minimum seks måneders testfase.

Mærkerne er udviklet med udgangspunkt i en række kriterier, som følger af direktivet. Disse tager især sigte på, at mærket skal:

- Oplyse om indhold af plast, korrekt bortskaffelse af produkterne, eller hvordan uhensigtsmæssig afskaffelse undgås, og om konsekvenser for miljøet ved henkastning
- Bidrage til forbrugeroplysning
- Bygge på erfaringer fra eksisterende, harmoniserede mærkningsordninger
- Være synligt, klart læseligt og uudsletteligt

For hvert produkt omfattet af mærkningen vil følgende mærke skulle påføres. For tobaksprodukterne er der taget højde for den europæiske sundhedslovgivning i udarbejdelsen af retsakten.

Produkt	Mærke
Bind:	
Tamponer:	

Produkt	Mærke
Vådservietter:	
Tobaksprodukter:	
Drikkebægre produceret delvist af plast:	
Drikkebægre produceret udelukkende af plast:	

For hver kategori gælder desuden en række tekniske specifikationer. Retsakten fastsætter blandt andet regler for placering, størrelse og design, herunder at mærket ikke må brydes ved åbning af emballage, skriftstørrelse, skrifttype og farvespecifikationer.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke udtale sig om forslaget.

Nærhedsprincippet

Der er tale om gennemførelsesforanstaltninger til en allerede vedtaget retsakt. Det er derfor regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Der er ikke i dansk lovgivning fastsat regler med krav om mærkning af visse produkter om indhold af plast. For tobaksprodukter gælder dog vedtagne regler for tobaksprodukters mærkning og emballage i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/40/EU af 3. april 2014 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om fremstilling, præsentation og salg af tobak og relaterede produkter (tobaksdirektivet). Disse regler har forrang for engangsplastikdirektivet og er i Danmark implementeret i lov om tobaksvarer og bekendtgørelse om undersøgelser af konkrete tilsætningsstoffer i tobaksvarer og nærmere krav til mærkning og emballering af cigaretter og rulletobak mv.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Retsakten er udformet som forordning med direkte retskraft og retsakten vil derfor være gældende fra den formelt vedtages af medlemslandene. Det vil derfor som udgangspunkt ikke kræve ændringer i lov eller bekendtgørelse for, at reglerne har virkning over for virksomhederne. Dog kan det komme på tale at udarbejde strafbestemmelser for at sikre håndhævelsen.

Økonomiske konsekvenser

Det vurderes, at der vil være statsfinansielle omkostninger forbundet med vedtagelsen af mærkningsretsakten. Omkostningerne vil primært berøre Miljøstyrelsen, der foreslås at administrere reglerne samt føre tilsyn. Tilsynet vil foregå som alm. kontrol og indgå i Miljøstyrelsens løbende vejledning og opfølgning på henvendelser og løbende tilsyn samt evt. påbud, og vurderes at kræve 0,25 årsværk fra 2021 og fremefter. Dette må dog forventes at reduceres, når reglerne er blevet en fast del af virksomhedernes viden.

Erhvervsstyrelsens vurderer, at gennemførelsesretsakten samlet set vil medføre administrative byrder for dansk erhvervsliv. De administrative byrder består i, at danske virksomheder, som markedsfører vådservietter, bind, tamponer, indføringshylstre, cigaretpakker og drikkebægre, skal påføre produkterne et harmoniseret mærke.

De administrative byrder er omstillingsomkostninger og består af omkostningerne ved at ændre de eksisterende design på produkterne, så de lever op til kravene. Arbejdsgangene varierer for de forskellige produkttyper og dækker over forskellige udgifter, herunder udgifter til den grafiske opsætning af emballagen, samt til indkøb af nyt maskinel, som kan indgrave mærkningen i drikkebægre lavet af ren plastik. Mærkningskravet omfatter op mod 9.000 danske virksomheder.

På baggrund af ovenstående estimerer Erhvervsstyrelsen, at mærkningen medfører omstillingsomkostninger for dansk erhvervsliv for mellem ca. 50-80 mio. kr. Estimatet er forbundet med væsentlig usikkerhed. Der skal derfor foretages en AMVAB-måling for at kvantificere byrderne nærmere. På baggrund af foreliggende materiale vurderes der ikke at være løbende administrative konsekvenser for erhvervslivet.

De samfundsøkonomiske konsekvenser består på den ene side af en miljøgevinst i form af mindre henkastet plastikaffald i naturen. Denne er ikke mulig at værdisætte. En samlet samfundsøkonomisk konsekvens er derfor ikke mulig at kvantificere. Omkostningssiden vedrører primært de ovenfor nævnte erhvervsøkonomiske omkostninger, og desuden mindre omkostninger for staten i forbindelse med tilsynet.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Engangsplastdirektivet har til formål at begrænse den mængde af plastikaffald, der ender i naturen og nedbrydes til mikroplast. Dette sker gennem en række forskellige virkemidler, der varierer mellem produkttyper. Mærkningskravet vil skabe mere bevidsthed om, at der ikke skal smides affald i naturen. Det kan dog ikke entydigt konkluderes, hvordan forbrugeradfærden vil udvikle sig, og at den samlede mængde af henkastet affald vil falde.

Høring

Sagen har været i skriftlig høring i EU Miljøspecialudvalget.

Dansk Affaldsforening bakker op om mærkningerne. Selvom produkterne ikke fylder alverden vægtmæssigt i affaldssystemet, fylder de desto mere antalsmæssigt – særligt i naturen og på gader og stræder. Det er godt, at mærkerne er blevet testet på forbrugere, men Dansk Affaldsforening anbefaler, at

mærkerne løbende evalueres og eventuelt justeres – blandt andet for at undgå, at forbrugerne på længere sigt stopper med at tage notits af mærkerne.

Dansk Affaldsforening mener dog også, at der er behov for yderligere tiltag for at undgå, at de nævnte produkter havner i naturen. Det kan for eksempel være ændrede designkrav til selve produkterne som modvirker henkastning i naturen. Det kunne eksempelvis være røde cigaretfilter fremfor i dag brune. De mener mærkerne bør understøttes af supplerende kommunikationstiltag og henviser i den forbindelse til DANVA's kampagne 'Kun tre ting i toilettet' som eksempel. Finansieringen af sådanne initiativer bør – med inspiration fra producentansvaret på batterier mv. – pålægges producenterne af de enkelte produkter. De mener, at det bør stå klart, at mærkerne er et minimum, og sagtens kan understøttes med supplerende information og mærkning. Dansk Affaldsforening har sammen med KL og Miljøstyrelsen udviklet et nationalt piktogramsystem til affaldssortering, som oplagt kan supplere EU's mærker. Dansk Affaldsforening er desuden i konstruktiv dialog med detailhandelskæder om at mærke pakker med for eksempel vådservietter og vaskeklude med et piktogram for restaffald for at vise, at brugte vådservietter skal i en skraldespand – og ikke et toilet.

Dansk Industri ønsker, at der skal arbejdes for at udskyde implementeringsdatoen for mærkning af tobak fra 3. juli 2021 til 1. januar 2022, så virksomhederne har et år og rimelig tid til at omstille produktionen.

Forbrugerrådet TÆNK støtter forslaget.

DANVA er positive over for forslaget. DANVA oplyser, at engangsplast udover at være en natur- og miljøudfordring også er en markant udfordring for driften af spildevandsanlæg, som kan give anledning til tilstoppede pumper og resultere i kloakoverløb og frigive plast til miljøet. Kommissionens konsekvensanalyse anslog eksempelvis, at omkostningerne til afhjælpende handlinger hos de europæiske spildevandsanlæg med henblik på at fjerne engangsplast svarede til ca. 7,7 mia. € årligt, eller ca. 18 % af den samlede omsætning i EU's spildevandssektor. Vådservietter er et særligt stort problem og forårsager regelmæssigt tilstopning af pumper og rør i spildevandsanlæg. Alene i Storbritannien anslås omkostningerne til rydning af blokeringer i spildevandsanlæggene til 115 millioner € om årligt. DANVA oplyser ligeledes, at en enkelt pumpestation i Odense i 2017 havde 55 nedlukninger forårsaget af vådservietter. Omkostningerne til at fjerne vådservietter fra pumperne var 80.000 kr. på et år, svarende til ca. 1.085 kr./indbygger/år i dette område. Derefter gennemførte forsyningen en kampagne med en klar opfordring til borgerne om ikke at bruge toilettet som en skraldespand, det fungerede, og det sidste år har de ikke haft en tilstopning i pumpestationen. Ligesom i flere andre europæiske lande er der omfattende kampagner af denne karakter i Danmark, som kan ses på <https://www.kun3tingiditlokum.dk/>

Dansk Erhverv bakker op om EU Engangsplastdirektiv og nødvendigheden af at sikre, at plast ikke havner i naturen. Dansk Erhverv oplyser, at det bliver en stor udfordring for erhvervslivet, hvis de kommende mærkningskrav bliver så omfattende, at de ikke kan håndteres enkelt på produktet og samtidig sikre, at anvisningen formår at løfte formålet med piktogrammer og information. Alt for omfattende og rigide krav vil svække formålet med piktogrammer og information.

Dansk Erhverv mener, at som udgangspunkt skal piktogrammer og information kunne håndteres på selv mindre produktemballager uden at formålet med anvisningen til korrekt affaldshåndtering svækkes. Typisk er forbrugerne ikke i tvivl om, at et plastbæger er fremstillet af plast, og mange plastprodukter er i forvejen påført forkortelse og talangivelse for det relevante plastmateriale. For meget information risikerer at svække en korrekt anvisning. Krav, der medfører unødvendig meget information vil medføre, at producenter "tvinges" til at bruge mere emballage for at sikre plads til informationen og dermed få øgede omkostninger med utilsigtede miljøbelastninger. Fordi det er et formål med reglerne

at sikre en fælles EU-harmonisering, mener Dansk Erhverv, at der bliver brug for solid vejledning fra myndighedernes side, som støtter erhvervslivet til at overholde mærkningsregler i overgangsperioden. Overgangsordningen bør have en tilpas længde, der sikrer, at reglerne ikke i en periode påtvinger unødvendig meget information ind på produkterne. Det vil medføre forvirring og svækket anvisning.

Reglerne bør være fleksible, trods ønsket om harmonisering, og gøre det muligt at fravige i bestemte nationale situationer, hvor én forbrugeranvisning er bedre end den Kommissionen foreslår. Dansk Erhverv mener, at piktogrammet, som anviser, at man ikke skal smide plastbæger i naturen, er indforstået og kan misforstås som, at man ikke skal opsamle et henkastet bæger. Kravet om nationale sprogtjekter fragmenterer endvidere markedet og gør det administrativt tungt for virksomheder, der leverer varer i Norden og til EU. De fleste skandinaviske forbrugere forstår udmærket både engelsk og de øvrige nordiske sprog. Dansk Erhverv finder derfor, at det skal være muligt at vælge fx engelsk eller et nordisk sprog til det skandinaviske marked, i stedet for det nationale sprog. Endeligt oplyser Dansk Erhverv, at det er vigtigt, at produkter, som er placeret på markedet, når forordningen træder i kraft, kan sælges ud, frem for at skulle trækkes tilbage og bortskaffes som plastaffald. Dansk Erhverv mener, at dette med fordel kan anføres i forordningsteksten for at hindre unødvendige store administrative byrder for erhvervslivet og dertil utilsigtede miljøbelastninger. Det vil desuden hindre unødvendig forvirring i EU ved ikrafttrædelsen.

Kosmetik og Hygiejnebranchen finder, at nationale sprogkrav er problematiske. Typisk distribuerer producenter af vådservietter eksempelvis det samme produkt med identisk emballage i 4 – 5 europæiske lande. Hvis der indføres et krav om medfølgende tekst på de nationale sprog, vil det kræve et uforholdsmæssigt stort areal på emballage, hvis der skal printes logoer med dertilhørende nationale sprog i tre eller flere sprog. Desuden risikerer man at forvirre forbrugerne med indpakning, som er trykt med logoer og tekst i mange forskellige sprog, og derfor vil et mærke være kontraproduktivt set i miljømæssig sammenhæng. Dette er der ikke taget højde for i den forbrugertest der er gennemført for at undersøge, hvilke mærker der fungerer bedst blandt forbrugerne, og det svækker validiteten betydeligt.

Kosmetik og Hygiejnebranchen finder endvidere den manglende overgangsperiode problematisk. Branchen oplyser, at engangsplastdirektivet etablerede harmoniserede mærkningsregler for blandt andet vådservietter 3. juli 2020, men at der fortsat er uklarhed om, hvordan mærkningen endeligt skal udformes, og at de endelige krav først ventes at blive vedtaget med udgangen af 2020 og efterfølgende blive sendt i høring i februar 2021. Det giver virksomhederne en meget kort overgangsperiode, som er overordentlig vanskelig at leve op til. Omstillingen til nye mærkninger er en kompliceret proces, der blandt andet omfatter udarbejdelse af ny marketing, omstilling af produktion og design af nye indpakning. Ifølge engangsplastdirektivet (2019/904), skal virksomhederne have minimum 12 måneder til at omstille produktionen og implementere de nye mærkningskrav. Eftersom den overgangsperiode er overskredet markant, mener Kosmetik og Hygiejnebranchen, at implementeringen af mærkningskravet bør udskydes, således at virksomhederne, jf. engangsplastdirektivet (2019/904), har 12 måneder til at implementere de nye krav i produktionen.

Kosmetik og Hygiejnebranchen finder det afgørende, at der - i forbindelse med at det vedtagne mærke skal påføres produkter, der markedsføres efter den 3. juli 2021 - med markedsføring alene menes et salgsstop af produkter til slutbrugeren. Den meget korte overgangsperiode på mindre end seks måneder stiller virksomhederne i en vanskelig situation og med et markedsføringsforbud, der ligger ud over et egentlig salgsstop til slutbrugeren, vil man risikere, at produkter, der allerede er mærket med industriens frivillige mærkninger, skal destrueres. Derfor skal det være muligt at sælge ud af produkter, som er gjort tilgængeligt på markedet før 3. juli 2021.

Bryggeriforeningen finder på flere punkter mærkningen uhensigtsmæssig. Der henvises til, at rapporten ("Behavioural study on the effective marking of single use plastic products) viste, at 9 ud af 10 respondenter i forbrugertesten allerede havde til hensigt at smide deres brugte bæger i skraldespanden, når der ikke var et mærkat på, og at et mærkat kun gav en yderst marginal ændring i forhold til udgangspunktet, hvor 9 ud af 10 alligevel brugte skraldespanden. Bryggeriforeningen mener på den baggrund, at der næsten ikke er nogen målbar effekt af at påsætte mærket.

Bryggeriforeningen anbefaler brug af kendte piktogrammer frem for at anvende et nyt mærke, som forbrugere først skal lære at kende og forstå. Ligeledes anbefales positiv mærkning frem for negativ mærkning ud fra en betragtning om, at forbrugerne er trætte af løftede pegefingre. Bryggeriforeningen finder, at de valgte piktogrammer langt fra er entydige. Det gælder eksempelvis de to piktogrammer i mærket med "plastik i produktet", som mere kan forstås, som om det er forbudt, at samle et bæger op, hvis det ligger som henkastet affald og at det i stedet hører til i vandet. Det findes også uhensigtsmæssigt at vælge en mærkning, der kræver både to forskellige piktogrammer og en obligatorisk tekst og det findes unødvendigt med en tekst, der oplyser, at et bæger er fremstillet af plast, eller er fremstillet med plast. De fleste forbrugere er typisk ikke i tvivl, om et plastbæger er fremstillet af plast. Desuden er mange plastprodukter i forvejen påført forkortelse og talangivelse for det relevante plastmateriale.

Bryggeriforeningen finder, at kravet om nationale sprogtekster vil fragmentere markedet og føre til mere spild og påpeger, at de fleste skandinaviske forbrugere forstår udmærket både engelsk og de øvrige nordiske sprog. Derfor bør det være muligt at anvende andre sprogudgaver, som forbrugere i det enkelte land typisk forstår. Desuden bør det være muligt at bruge flere tekstversioner og påføre ét mærke.

Endelig mener Bryggeriforeningen, at forordningen bør indeholde en bestemmelse om, at bægre fremstillet før ikrafttrædelsestidspunktet kan sælges og bruges, frem for at skulle trækkes tilbage og bortskaffes som plastaffald.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Generelt forventes der at være opbakning til forslaget blandt medlemsstaterne.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen bemærker, at Kommissionen har udarbejdet et udkast til forslag om mærkning og tekniske specifikationer, der følger engangsplastdirektivets intentioner tæt. Udkastet er desuden i overensstemmelse med Kommissionens handlingsplan for den cirkulære økonomi og EU's plastikstrategi. Regeringen er bekymret over den forkortede omstillingsperiode for erhvervet som følge af forslagets forsinkelser, men støtter, at Kommissionen har udarbejdet forslaget som forordning for derved at give erhvervslivet så meget tid som muligt til produktionsomstilling. Regeringen agter på den baggrund at støtte Kommissionens forslag.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Forslaget om Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 26. oktober 2018, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 18. oktober 2018.