



GRUNDNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning

KOM (2018) 340

Resumé

Kommissionen har fremlagt forslag til nyt direktiv om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning. Direktivet indeholder initiativer til håndtering af 10 engangsprodukter af plast samt fiske-redskaber, der indeholder plast. Direktivet er fremsat på baggrund af undersøgelser af affald på udvalgte europæiske strande. De 10 engangsplastprodukter, som oftest findes på strandene, er identificeret på baggrund af optælling af affaldet. Disse 10 produkttyper opgøres sammen med tabte fiske-redskaber at udgøre 70 % af den samlede mængde affald, som findes på de europæiske strande. Kommissionen foreslår på denne baggrund, at en vifte af initiativer iværksættes til håndtering af de udvalgte produktkategorier, heraf er de væsentligste initiativer: Forbud mod salg af engangsbestik og tallerkner, sugerør, ballonpinde og vatpinde fremstillet af plast, krav om, at plastflasker skal konstrueres således at plastlåg ikke kan adskilles fra selve flasken og krav om indførelse af udvidet producentansvar, med krav om afholdelse af udgifter til oprydning blandt andet på cigaretfiltere, engangsbægre og hygiejneartikler mm. Forslagets initiativer vurderes at indeholde en skærpet beskyttelse af det danske havmiljø og en skærpet beskyttelse af dansk natur og miljø i forhold til henkastning af plastaffald.

Baggrund

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

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 bl.a. 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 fødevarer 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 medlemsstaterne skal sikre separat indsamling af minimum 90 % af al drikkevareremballage af plast, samt krav om at plastflasker konstrueres således at plastlåg ikke kan adskilles fra selve flasken.
- At medlemsstaterne skal sikre, at visse en-gangs plastprodukter (vådservietter, bind, tamponer og balloner) 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, fødevarer beholdere, engangsservice, indpakningsposer, drikkevarer beholdere, vådservietter, hygiejnebind, balloner og letvægtsbæreposer. Producentansvaret indebærer som minimum, at den markedsføringsansvarlige skal finansiere indsamling af plastaffaldet, behandling heraf og oprydning af henkastet affald.

Europa-Parlamentets udtalelser

Det foreligger endnu ikke nogen udtalelse.

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 plastfødevarer beholdere, -drikkebægre, -engangsservice, plastposer og visse drikkevarer emballager og vurderes at have en vis forbrugsreducerende effekt. Hovedparten af drikkevarer emballager i Danmark er desuden omfattet af det danske pantsystem, jf. pantbekendtgørelsen. Miljø- og Fødevarerministeriet arbejder på en uddybende redegørelse for reguleringen af de enkelte produktkategorier omfattet af direktivet. Samtidig pålægger havstrategiloven, som implementerer EU's havstrategidirektiv, miljø- og fødevarerministeren at udarbejde havstrategier, som sikrer, at der opnås god tilstand 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

Forslaget vurderes at kunne have statsfinansielle konsekvenser, da forbud af engangsservice i plast kan påvirke provenuet fra emballageafgiften på engangsservice. Hvis forslaget reducerer brugen af engangsservice vil provenuet falde mens et skift til andre materialer, for eksempel træ, vil øge provenuet, da disse typisk er tungere pr. styk. Provenueffekten vil afhænge af størrelsen af disse modsatrettede effekter og er endnu ikke vurderet. De statsfinansielle udgifter vurderes herudover hovedsagligt at vedrøre administrative udgifter til implementering af producentansvar.

Det er forventningen, at der som følge af forslaget vil ske en reduktion i udgifter til indsamling af affald på strande, veje og i parker. Den reduktion understøttes endvidere af en række markedsdrevne initiativer fra blandt andet dele af detailhandlen, som frivilligt har valgt ikke at føre visse plastprodukter. Eksempelvis har COOP allerede indført et stop for salg af vatpinde af plast og Føtex har meddelt, at de stopper salg af engangsbestik af plast.

Forslaget ses hovedsagligt at have erhvervsøkonomiske konsekvenser, disse er nærmere gennemgået nedenfor:

Fødevarerholdere og drikkebægre. Her foreslår Kommissionen tiltag til opnåelse af en ”væsentlig reduktion” af forbruget, men Kommissionen har ikke nærmere defineret konkrete mål eller fastsat obligatoriske tiltag til opnåelse heraf. Kommissionen har indikeret, at nye tiltag for eksempel kunne finde inspiration i de tiltag, som findes i emballagedirektivet til reduktion af letvægtsplastposer, herunder forbud mod gratis udlevering. Kommissionen har dog ikke det fornødne datagrundlag til fastsættelse af baseline for forbrug per borger, som det gælder plastposer. De økonomiske konsekvenser af dette initiativ er usikre henset til uklarheden af forslagets rækkevidde. Direktivet lægger op til at nærmere regler herom vil kunne fastlægges ved gennemførelsesretsakter.

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 mærkbare 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. Dette vil blive undersøgt nærmere i samarbejde med branchen.

Designkrav. Kommissionen foreslår krav om, at drikkevareflasker af plast skal konstrueres således, at plastlåg ikke kan adskilles fra selve flasken. Drikkevareproducenterne oplyser, at dette vil have betydelige omstillingsomkostninger til nye maskiner og højere løbende omkostninger til øget materialeforbrug grundet krav om mere komplicerede låg. Overgang til for eksempel ”sportcaps”, som kendes fra drikkedunke til cykling, vurderes af erhvervet, at ville medføre en betydelig mærudgift, som følge af større materialeforbrug. Desuden oplyser branchen, at 9 ud af 10 af de flasker, der afleveres i pant- og retursystemet, afleveres med låg.

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 drikkevareemballager, 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 drikkevareemballager.

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 fiskeredskeer, 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 ikke 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.

Med hensyn til omkostningerne til oprydning indikerer kommunernes udgifter til oprydning, at der er tale om betydelige omkostninger. En foreløbig opgørelse viser, at kommunerne ved den jyske vestkyst årligt bruger ca. 7,2 mio. kr. til indsamling af marint affald ved vestkysten. Direktivets ansvar for oprydning gælder også for henkastning af de omfattede produkttyper andre steder end det marine miljø. Som indikation på omkostningerne forbundet med oprydning af de omfattede produkttyper kan nævnes, at Københavns Kommune i 2008 estimerede, at det ville koste ca. 2 kr. pr. henkastet cigaretskod, hvis København skulle holdes ren for cigaretskodder. De økonomiske konsekvenser er dog endnu ikke vurderet af Miljø- og Fødevarerministeriet og må forventes at afhænge af organiseringen af producentansvaret.

Det må forventes, at producenterne meromkostninger overvæltes på forbrugerne, såvel som forbrugerne i dag betaler for den kommunale affaldsbehandling. Ved et producentansvar står forurenerebetaler-princippet 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.

Høring

Forslaget har 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 f.eks. fødevarerholdere følge princip-

pet 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 positive overfor 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 incitament 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 overfor 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 den fremlagte regeringsholdning, 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 et næste skridt. Danmarks Naturfredningsforening finder det endvidere sikkert at antage, at vi 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 incitament til genbrugelige take-away-emballager. Dansk Affaldsforening peger på behov for klarere definitioner i direktivet og påpeger desuden mulige u hensigtsmæssigheder 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 u hensigtsmæssige plastprodukter også, f.eks. nogle som generer genanvendelsesmulighederne (for eksempel fuldt plastikfolieindpakkede plastikflasker og laminerede plastprodukter). Dansk Affaldsforening mener desuden, at emballageafgiften bør differen-

tieres, 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

På baggrund af de øvrige medlemsstaters umiddelbare indikationer ved Kommissionens præsentation af forslaget, forventes medlemsstaterne generelt at forholde sig positivt til forslaget.

Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i behovet for indsatser på plastområdet og bifalder, at der er tale om et ambitiøst forslag fra Kommissionen, idet man deler ambitionen om at mindske mængden af henkastet plastaffald gennem initiativer til mindre forbrug, øget genanvendelse og incitament til genanvendeligt design. 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 strandene, som bør medtages i direktivet. Regeringen vil arbejde for, at der ikke 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. Regeringen vil arbejde for en afklaring af, hvorvidt et udvidet producentansvar kan udgøre et effektivt instrument, herunder hvordan omkostningerne til oprydning af henkastet affald eventuelt kan fordeles blandt producenterne.

Regeringen vil tage mere specifik stilling til forslagens elementer, når der er gennemført en nærmere analyse af forslaget indhold og konsekvenser.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg
Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.