



Miljøministeriet

EU og Internationalt
Den 4. oktober 2023
MIM 120-23

Samlenotat
Forordning om emballageaffald - forhandlingsoplæg

1. Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om emballage og emballageaffald, om ændring af forordning (EU) 2019/1020 og direktiv (EU) 2019/904 og om ophævelse af direktiv 94/62/EF
- *Nyt forhandlingsoplæg*
KOM (2022) 677

side 2

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om emballage og emballageaffald, om ændring af forordning (EU) 2019/1020 og direktiv (EU) 2019/904 og om ophævelse af direktiv 94/62/EF

KOM (2022) 677

Revideret version af samlenotat af den 17. maj 2023. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

Resumé

Kommissionen har den 30. november 2022 fremsat forslag om "Forordning for emballage og emballageaffald" (herefter emballageforordning), der erstatter direktiv om emballage og emballageaffald fra 1994, senest revideret i 2018. Forslaget skal skabe ensartede europæiske emballageregler og derved styrke det indre marked samt mindske emballagers negative klima- og miljøeffekt.

Forslaget indeholder initiativer, der skal understøtte følgende områder:

1. Emballageaffaldsforebyggelse og -affaldsreduktion
2. Fremme af genbrugelige og genpåfyldelige emballager
3. Mere og bedre genanvendelse af emballageaffald, herunder mærkning, komposterbarhed og krav om pant- og retursystemer
4. Harmonisering af udvidede producentansvarsordninger

Forslaget forventes at have positive miljø- og klimaeffekter for både Danmark og EU. Som følge af forslaget vil der være erhvervsøkonomiske omkostninger forbundet med at skulle leve op til de udvidede produktkrav og mål, herunder særligt øget økologikontrol, men også besparelser med øget harmonisering og affaldsreduktion. Forslaget skønnes med stor usikkerhed at have positive statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter forslaget. Forslaget kan bidrage til både miljø- og klimagevinster samt øget vækst, jobskabelse og forsyningssikkerhed i Europa. Regeringen finder det vigtigt, at omstillingen inden for emballage sker på en omkostnings- og miljøeffektiv måde.

Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2022) 677 af 30. november 2022 fremsat et forslag om Forordning for emballage og emballageaffald (herefter emballageforordning), som skal erstatte direktivet om emballage og emballageaffald (94/62/EC) fra 1994 senest revideret i 2018. Forslaget er oversendt til Rådet den 27. februar 2023 i en dansk sprogdugave.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 114 og skal derfor vedtages af Rådet med et kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294. Kommissionen har bevaret det nuværende retsgrundlag fra emballagedirektivet i Artikel 114 TEUF om indre marked, men ændret lovgivningsinstrumentet fra direktiv til en forordning.

Sagen forventes at være på dagsordenen for rådsmøde (miljø) 18. december 2023 med henblik på generel indstilling.

Formål og indhold

Emballage er nødvendig for at beskytte varer, men forskellige krav til emballage og markedsføringsrestriktioner på tværs af EU hindrer det indre marked. Emballageforbrug og -affaldsmængder udgør et betydeligt miljø- og klimaproblem. Emballage står for ca. 40 pct. af EU's samlede plastikforbrug og 50 pct. af papirforbruget, og mængden af emballageaffald i EU er steget med ca. 20 pct. siden 2009 og forventes at fortsætte med at stige. Kommissionen vurderer, at de stigende affaldsmængder bl.a. skal ses som konsekvens af en voksende mængde af unødvendig emballage, overemballage og øget brug af engangsemballager og et heraf følgende fald i andelen af genbrugelige emballager.

Kommissionen vurderer, at flere medlemslande er udfordret i forhold til at nå det gældende emballagedirektivs genanvendelsesmål på hhv. 65 pct. i 2025 og 70 pct. i 2030, samt de specifikke mål for de forskellige materialetyper. Kommissionen vurderer, at ca. 17 pct. af emballagerne på det europæiske marked er ikke-genanvendelige. Kommissionen peger på, at dette skyldes, at emballagerne ikke er designet til genanvendelse, tilstedeværelse af problematiske stoffer, samt høje omkostninger til indsamling og affaldsbehandling af emballageaffald og forvirrende sorteringsmærkning. De fleste emballager kan teknisk set genanvendes, men processerne omkring indsamling og sortering er i dag ofte både dyre og komplekse, hvorfor emballageaffald kun genanvendes i stor skala, når det er rentabelt. Kommissionen peger desuden på, at emballageaffald ofte genanvendes til produkter med en lavere kvalitet og funktionalitet end de oprindeligt var egnet til. Emballageaffald genanvendes dermed ikke til ny emballage.

Forslaget omfatter alle former for emballage defineret som genstande af ethvert materiale, der er beregnet til at blive brugt til indeslutning, beskyttelse, håndtering, levering eller præsentation af produkter. Som noget nyt omfatter forslaget også te- og kaffeposer samt te- og kaffekapsler i definitionen af emballage.

Nedenfor fremgår hovedelementerne i forslaget:

1. Emballageaffaldsforebyggelse og -affaldsreduktion
2. Fremme af genbrugelige og genpåfyldelige emballager
3. Mere og bedre genanvendelse af emballageaffald, herunder mærkning, komposterbarhed og krav om pant- og retursystemer
4. Harmonisering af udvidede producentansvarsordninger

Emballageaffaldsforebyggelse og -affaldsreduktion

Kommissionen foreslår, at der fastlægges reduktionsmål for emballageaffald. Herved vil alle medlemsstater gradvist skulle reducere mængden af emballageaffald pr. indbygger sammenlignet med emballageaffaldsmængderne i 2018. Kommissionen foreslår affaldsreduktionsmål på hhv. 5 pct. i 2030, 10 pct. i 2035 og 15 pct. i 2040. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag og tilføjet, at det skal være minimumsmål, således at medlemsstaterne har mulighed for at lave mere ambitiøse nationale affaldsreduktionsmål.

Forslaget indeholder en række fælles virkemidler til at understøtte, at medlemsstaterne opnår affaldsreduktion:

- a) Udfasning og forbud mod visse unødige/undgåelige emballageformater 3 år efter ikrafttrædelse¹.
- b) Emballageminimering, hvor formandskabets ændringsforslag indeholder, at det er emballageproducenter som gennem en række performancekriterier og standarder skal dokumentere, at mængden af emballage omkring et produkt er minimeret.
- c) Krav om at sælgere (økonomiske aktører) af produkter til slutbrugere i grupperet, transport- og e-handelsemballage, skal sikre, at der maksimalt er 40 pct. tom plads i emballagen ift. det emballerede produkt.
- d) Krav om genbrugsemballage og genpåfyldelige emballager

Fremme af genbrugelige og genpåfyldelige emballager

For at understøtte og fremme brug af genbrugelige emballager foreslår Kommissionen, at der fastsættes en række genbrugsmål for konkrete sektorer og typer af emballager i 2030 og 2040 (take-away-emballager, drikkevareemballager, transportemballage og emballage i e-handel).

Det er både producenterne og de økonomiske aktører såsom restauranter, cafeer, detailhandlen og take-away sektoren, der har forpligtelsen til at leve op til genbrugsmålene. Genbrugsmålene er fastsat ud fra et proportionalitetsprincip, hvor mål i 2030 har til formål at tilskynde innovation og opskalering af genbrugsløsninger,

¹ Fx 1) Plastemballage, der bruges på detailniveau til at gruppere varer, der sælges i dåser, gryder, baljer og pakker designet som bekvemmelighedsemballage for at gøre det muligt for eller tilskynde slutbrugere til at købe mere end ét produkt. 2) Engangsemballage til mindre end 1,5 kg frisk frugt og grøntsager, medmindre der er et påvist behov for at undgå vandtab, mikrobiologiske farer eller fysiske stød. 3) Single-use hotel miniature emballage.

men fortsat give plads til engangsemballager. De højere mål i 2040 opskalere løsningerne, men uden at der er tale om et reelt forbud mod engangsemballage. For at lette administrative byrde på SMV'er, foreslår Kommissionen en række undtagelser fra genbrugsmålene. Dette er fx hvis en virksomhed sælger under 1000 kg emballage om året, har begrænset salgsplads eller få ansatte. Der stilles krav om, at en genbrugelig emballage skal være en del af et genbrugssystem, der er i overensstemmelse med en række minimumsbetingelser og relevante standarder. Genbrugsemballagen skal være forsynet med en QR-kode el.lign., der giver adgang til relevante oplysninger om afleveringsmuligheder. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag om krav om, at en genbrugsemballage skal kunne rotere minimum 10 gange for at kunne karakteriseres som en genbrugsemballage. Formandskabet foreslår også, at det skal være tale om minimumsmål således, at medlemsstaterne kan fastsætte højere nationale mål. Fsva. genbrugsmål for drikkevarer, har Rådet ønsket, at der skal være ens, men højere genbrugsmål på tværs af de omfattede drikkevare-typer/kategorier.

Mere og bedre genanvendelse af emballageaffald, herunder mærkning, komposterbarhed og krav om pant- og retursystemer

Det fremgår af forslaget, at stoffer, der giver anledning til bekymring, skal minimeres og erstattes så vidt muligt. Sådanne stoffer i emballage skal begrænses ved kilden og behandles i henhold til EU's kemikalielovgivning REACH². Formandskabet har fremlagt ændringsforslag om, at Kommissionen forpligtes til at udarbejde en rapport om problematiske stoffer i emballage, som kan udfordre genbrug og genanvendelse. På baggrund heraf kan der vedtages yderligere foranstaltninger.

Med forslaget stilles der også krav til, at alle emballager skal være genanvendelige, samt at en emballage vil blive betragtet som genanvendelig, hvis den (listen er kumulativ):

- a) er designet til materiale genanvendelse
- b) sorteres i definerede affaldsstrømme uden at påvirke genanvendeligheden af andre affaldsstrømme
- c) kan genanvendes, således at de genanvendte ressourcer er af tilstrækkelig kvalitet til at erstatte nye jomfruelige råmaterialer
- d) kan genanvendes i stor skala (krav gælder fra 2035)

Krav (a) om design til genanvendelse skal ske ved, at emballager fra 2030 overholder en række designkriterier, hvor emballager vil få en samlet præstationsscore enten A, B, C og D ud fra, hvor godt designet til genanvendelse en emballage er. Kriterierne vil blive fastsat i delegerede retsakter senest i 2027 og vil løbende blive revideret. Det foreslås desuden, at disse designkriterier også anvendes i forbindelse med miljøgraduering af producenters betalingsbidrag³ i udvidede producentansvarsordninger og derved sikrer en harmonisering af dette. Endelig indeholder forordningen forslag om specifikke regler for innovative emballager, som betyder, at genanvendelighedskrav for sådanne typer emballager først skal dokumenteres efter 5 år. Plastemballage til medicinsk og medicinsk in vitro-diagnostik udstyr foreslås desuden undtaget indtil 2034.

Formandskabet har fremlagt ændringsforslag, hvoraf der fremgår nye bestemmelser for materiale-genanvendelse samt genanvendelse af høj kvalitet. Genanvendelse af høj kvalitet er når et materiale efter genanvendelse, har samme tekniske karakter som det originale og kan substituere nye materialer til emballage.

Kommissionen foreslår desuden, at der fastsættes en række minimumskrav til indhold af genanvendt plastik i plastemballage fra 2030 bl.a. 30 pct. for kontaktfølsom emballage med plasttypen PET som hovedkomponent; 10 pct. for alle andre kontaktfølsomme emballager, 30 pct. for engangsflasker; og 35 pct. for alle andre emballager. Det foreslås, at kravene øges i 2040. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag, hvor der gives mere fleksibilitet til de virksomheder, der er ansvarlige for at efterleve kravet. Med det nye forslag skal

² Regulation (EC) No 1907/2006 of the European Parliament and of the Council of 2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (REACH)

³ Miljøgraduerede bidrag under producentansvaret er et virkemiddel, der binder miljø og økonomi sammen. Miljøgradueringen skal give producenterne yderligere incitament til miljødesign af emballage, end producentansvaret giver i sig selv. Bidragene skal gradueres på baggrund af miljøkriterier og på en sådan måde, at producenterne skal betale et større bidrag for emballage, der ikke opfylder fastsatte miljøkriterier, og et mindre bidrag for produkter, der opfylder kriterierne

minimumskravet udregnes per emballagetype (forordningens bilag 2, tabel 1), fabrik og over 3 måneder og ikke pr. plastikdel i emballagen, som foreslået af Kommissionen. Kommissionen antager, at udbud og kvalitet af genanvendt plastik øges med krav om design til genanvendelse. Omvendt vil efterspørgslen også øges med krav til andel af genanvendt indhold i nye emballager. Det forventes, at der sker en tilpasning af emballagedesign og et skifte mellem materialetyper afhængigt af markedspriser og forbrugernes efterspørgsel. Der fremgår en række undtagelser af forslaget – bl.a. for medicinske emballager, modernælkserstatning og emballager til fragt af farligt gods.

Kommissionen foreslår, at visse emballagetyper skal være komposterbare bl.a. kaffekapsler og klistermærker på frugt og grønt. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag, hvoraf der fremgår ønske om at opdatere standarder for komposterbart plastik. Af formandskabets forslag fremgår desuden definitioner på 1) hjemmekomposterbar emballage, som er emballage, der kan nedbrydes biologisk under ikke-kontrollerede forhold og 2) biobaseret plastik, som er plastik, der helt eller delvist er fremstillet af biologiske ressourcer, uanset om de er biologisk nedbrydelige eller ej.

Kommissionen foreslår endvidere harmonisering af mærkning af emballage. Der foreslås mærkning med harmoniserede affaldssorterings-piktogrammer. Der stilles desuden krav om mærkning af skraldespande med tilsvarende affalds-piktogrammer. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag, hvor i de præcisere, at omkostningerne til mærkning af skraldespande skal afholdes af producenter som en del af udvidet producentansvar for emballage. Kommissionen foreslår desuden krav om, at visse emballager kan mærkes med yderligere harmoniserede mærker for genanvendt indhold, komposterbarhed og genbrug. Kommissionen ønsker også at harmonisere pantmærker til brug for pant- og retursystemer for engangsdrikkevareemballager. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag hvoraf der fremgår et krav om et harmoniseret pantmærke, at dette skal udvikles i samarbejde med medlemslandene, men at det samtidig også skal være muligt at fastholde eksisterende nationale pantmærke, som forbrugerne allerede kender og som danner grundlag for ind/udbetaling af pant. Harmonisering af mærkningskravene har til formål at forbedre samhandlen på tværs af EU ved at mindske nationale særregler til mærkning. Af formandskabet ændringsforslag fremgår ikke ønsket at fjerne muligheden for, at det fortsat skal være muligt for medlemslandene at sætte nationale mærkningskrav til udvidede producentansvarssystemer.

Harmonisering af udvidede producentansvarsordninger

Kommissionen foreslår, at alle medlemslande fra 1. januar 2029 skal have et pant- og retursystem for engangsdrikkevareemballager i plast og metal. Der er dog mulighed for at undtage sig denne mulighed, hvis en medlemsstat kan dokumentere en indsamlingsprocent af de pågældende emballager på 90 pct. på anden vis. Vin, spiritus og mælkebaserede produkter i metal og plast er undtaget fra kravet. Medlemsstaterne kan derudover vælge at medtage glas og andre emballager for at understøtte forordningens målsætninger. Der foreslås desuden en række minimumskrav⁴ til medlemslandenes organisering af pant- og retursystemerne, samt krav om samarbejde mellem pant- og retursystemer i områder med stor grænseoverskridende handel. Formandskabet har fremlagt ændringsforslag, som indeholder ændringer til Kommissionens foreslåede minimumskrav for at mindske omkostninger til allerede eksisterende pant- og retursystemer. Formandskabet foreslår desuden at fjerne krav til medlemsstaterne om, at pant- og retursystemer i grænseregioner skal samarbejde om returtagning af tomme emballager, da implikationerne af dette er for usikre. Formandskabet foreslår i stedet, at Kommissionen skal udarbejde retningslinjer for, hvordan samarbejde mellem pant- og retursystemer på tværs af medlemsstater kan fremmes.

Fsva. udvidet producentansvar for emballage indeholder forslaget en række krav, der skal sikre mere harmonisering på tværs af medlemsstaterne ift. definitioner bl.a., hvornår en virksomhed er omfattet af udvidet producentansvar i en medlemsstat, hvilke data der skal indberettes, samt krav til kollektive ordninger. For-

⁴ ANNEX X MINIMUM REQUIREMENTS FOR DEPOSIT AND RETURN SYSTEMS

mandskabet har fremlagt ændringsforslag, hvori de ønsker at præcisere, at emballageforordningen har forrang for affaldsrammedirektivet, hvoraf minimumskrav til udvidede producentansvarsordninger udspringer. Dette med henblik på at sikre harmonisering på visse områder, men samtidig gøre det muligt for medlemsstaterne at fastholde deres nuværende bestemmelser, så længe disse ikke strider imod forordningens bestemmelser. Formandskabet har endvidere ønsket at skærpe kravene til såkaldte online platforme, som formidler emballerede produkter fra tredjelande direkte til europæiske forbrugere. Dette for at sikre, at EU-krav forbundet med udvidede producentansvar overholdes, og derved sikre lige konkurrencevilkår på det europæiske marked.

Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke udtalt sig. De forventes at stemme om forslaget i november 2023.

Nærhedsprincippet

Kommissionens forslag adresserer en række centrale problemer i forbindelse med det indre marked, herunder ulige vilkår for markedsføring af emballager, hindringer for markedet for genanvendelse og dermed behov for en harmoniseret lovgivningsramme. Dertil kommer en række miljøproblemer i forbindelse med produktion, anvendelse og bortskaffelse af emballageaffald, herunder miljøskadelige virkninger. Kommissionen anfører, at reguleringen af emballager ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes individuelt af medlemsstaterne, hvis de handler uafhængigt af hinanden. En fælles regulatorisk ramme er med til at sikre konsistens, sammenlignelighed og lige vilkår for europæiske virksomheder, og fremme en fælles europæisk cirkulær økonomi for emballage.

Regeringen er generelt enig i Kommissionens betragtninger, herunder at der er en merværdi ved at harmonisere krav til emballage, som dækker emballagernes fulde livscyklus. Da formålet med forslaget samlet set vurderes bedst at kunne indfries ved hjælp af regulering på EU-niveau, vurderes det, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Gældende dansk ret

Gældende regulering af emballager omfatter krav til emballagers fremstilling, sammensætning, mv., indsamling af emballageaffald, udvidet producentansvar, pant- og retursystemer, markedsovervågning og afgifter.

Fsva. krav til emballagers fremstilling, sammensætning, mv. er gældende regler fastsat i bekendtgørelse nr. 1271 af 6. juni 2021 om visse krav til emballager (emballagebekendtgørelsen) og bekendtgørelse nr. 681 af 25. maj 2020 om fødevarekontaktmaterialer og om straffebestemmelser for overtrædelse af relaterede EU-retsakter (Fødevarekontaktmaterialebekendtgørelsen). Desuden er der direkte gældende krav til sammensætningen af visse materialer til fremstilling af fødevarekontaktmaterialer (FKM) i EU-lovgivningen, f.eks. om sammensætningen af plast⁵ og regler for genanvendelse af plast til FKM⁶.

Emballagebekendtgørelsen indeholder krav til emballagers fremstilling, sammensætning og mulighed for genbrug, genanvendelse og nyttiggørelse, grænseværdier for emballagers indhold af tungmetal, dokumentationskrav og mærkningskrav, affaldshåndtering af visse emballagetyper, samt krav om opkrævning af minimumspris for bæreposer.

Fsva. indsamling af emballageaffald er gældende regler fastsat i bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald (affaldsbekendtgørelsen).

Fsva. udvidet producentansvar for emballage fremgår hjemler til at fastsætte nærmere regler om udvidet producentansvar for emballage af Miljøbeskyttelsesloven (lovbekendtgørelse nr. 100 af 19. januar 2022).

⁵ Kommissionens forordning (EF) nr. 10/2011 af 14. januar 2011 om plastmaterialer og -genstande bestemt til kontakt med fødevarer

⁶ Kommissionens forordning (EU) 2022/1616 af 15. september 2022 om materialer og genstande af genanvendt plast bestemt til kontakt med fødevarer

Fsva. pant- og retursystemer er gældende regler fastsat i bekendtgørelse nr. 1568 af 19. december 2022 om pant på og indsamling m.v. af emballager til visse drikkevarer (pantbekendtgørelsen).

Fsva. markedsovervågning af emballager er gældende regler fastsat i emballagebekendtgørelsen.

Fsva. afgifter på visse emballager, poser og engangsservice er gældende regler fastsat i emballageafgiftsloven (lovbekendtgørelse nr. 600 af 5. maj 2020 om afgift af visse emballager, poser og engangsservice).

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget er udformet som en forordning, hvor den eksisterende danske miljølovgivning om emballage fsva. krav til emballager, pant og affaldshåndtering er reguleret ved lov og udmøntet i bekendtgørelser. En forordning vil kunne medføre, at dele af miljøbeskyttelsesloven fx hjemler til udmøntning af udvidet producentansvar for emballage skal ophæves.

Artikel 114 i TEUF er hjemmelsgrundlaget for det gældende direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald, samt det foreslåede hjemmelsgrundlag for forslag til emballageforordningen. Denne artikel giver EU mulighed for at harmonisere regler og administrative foranstaltninger på tværs af medlemsstaterne.

Statsfinansielle konsekvenser

Forslaget skønnes med stor usikkerhed at have positive statsfinansielle konsekvenser på ca. 88 mio. kr. i 2030 og ca. 120 mio. kr. fra 2040 og frem.

Der er foretaget skøn af de forslag i forordningen, som vurderes at have de største statsfinansielle konsekvenser. Statsfinansielle omkostninger kan f.eks. bestå i øgede omkostninger til kontrol og tilsyn, samt prove-numæssige konsekvenser. Omkostningerne til tilsyn og kontrol er skalerbare afhængige af det ønskede nationale kontroltryk, og er skønnet med udgangspunkt i, at tilsyns- og kontrolopgaver ikke er gebyrfinansieret, og at der kan udnyttes synergieffekter fra andre eksisterende tilsynsopgaver vedrørende emballagekrav i hhv. Sikkerhedsstyrelsen, Fødevarestyrelsen og Miljøstyrelsen. Visse drikkevareemballager, som ikke er pålagt at indgå i pant- og retursystemet fx spiritus og vin, er omfattet af emballageafgift, som er vægtbaseret. Som følge af øget genbrug og emballagereduktion kan der forventes et mindre provenu fra emballageafgiften. Opkrævning af pant i de tyske grænsehandelsbutikker forventes at medføre, at en del af grænsehandlen hjemtages til Danmark. Dette vil øge de statslige indtægter fra moms og punktafgifter (ølafgift m.v.), som følge af den øgede handel i Danmark.

Økonomiske – herunder administrative – konsekvenser for erhvervslivet

Ambitiøse og harmoniserede krav til emballager kan give danske virksomheder en konkurrencefordel over for europæiske konkurrenter, hvis reglerne bliver efterlevet og håndhæves ensartet på tværs af EU. Det skyldes, at danske virksomheder generelt vurderes at have gode forudsætninger og muligheder for hurtig grøn omstilling. Konsekvenserne vil afhænge af de produktkrav, der fastlægges i efterfølgende retsakter. Forordningen udvider dog generelt kravene til emballage, hvorfor et større antal virksomheder vil blive berørt. Der vil således være væsentlige omstillingsomkostninger ved at skulle leve op til de udvidede produktkrav og mål, samt omkostninger til dokumentation og kontrol. Samtidig vil virksomhederne opleve besparelser som følge af med øget harmonisering af markedet samt lavere omkostninger til affaldshåndtering. Med affaldsreduktionsmål vil der være mindre affald, der skal affaldshåndteres, og derfor erhvervsøkonomisk besparelse. Når emballageforordningen reducerer mængden af affald, der skal affaldsbehandles, mindskes omkostningen for producenterne, der er ansvarlig pga. det udvidet producentansvar.

Der er lavet en umiddelbar og usikker beregning af konsekvenserne ved følgende større krav i forordningen: Krav til hhv. genanvendelse, genanvendt indhold, genbrug og affaldsreduktion, samt forbud mod brug af engangsemballage ved salg af frisk frugt og grønt. Disse krav og besparelser skønnes således samlet at medføre erhvervsøkonomiske omkostninger på årligt ca. 1,4-2,1 mia. kr. fra 2030 og ca. 1,7-2,4 mia. kr. fra 2040.

Det har pga. manglende data og uklarhed om udmøntning af krav ikke været muligt at beregne økonomiske effekter for bl.a. danske affaldsforbrændingsværker, komposterbar emballage, emballageminimering, og begrænsninger i anvendelsen af øvrige typer engangsemballager. Hertil kommer omkostninger som følge af nationale virkemidler med henblik på at nå målene, bl.a. knyttet til reduktion af emballageaffald.

Den største omkostning knytter sig til forbuddet mod brug af engangsemballage til salg af frisk frugt og grønt, hvor der fsva økologi skønnes omkostninger i detailhandlen på 1,5-2,2 mia. kr. årligt. Det skyldes, at detailbutikker vil blive pålagt økologikontrol grundet krav i Økologiforordningen om at sikre, at økologisk og konventionel frugt og grønt ikke sammenblandes. Derudover kan forbuddet have en betydning for madspild i hele værdikæden, idet emballage har en positiv effekt på holdbarhed af frisk frugt og grønt. Forslaget indeholder undtagelsesmuligheder, hvis det kan dokumenteres, at emballage er nødvendig for bl.a. holdbarhed. Omvendt vil initiativet tillade, at forbrugerne i højere grad kan købe det antal frugt og grønt, de har brug for i løsvægt. Den samlede effekt for madspild kendes derfor ikke.

Da producenterne, som følge af udvidet producentansvar for emballage, overtager omkostningerne til håndteringen af emballageaffaldet i 2025, vil borgernes affaldsgebyr ikke stige som konsekvens af emballageforordningen. Det kan dog forventes, at producenterne af emballage i et vist omfang vil overvælte dele af omstillingsomkostningerne til forbrugerne.

Beskyttelsesniveauet og andre konsekvenser

Forslaget forventes at hæve beskyttelsesniveauet for både Danmark og EU på miljøområdet. De negative miljø- og klimamæssige effekter, som følger af EU's emballageforbrug, har grænseoverskridende konsekvenser og kræver fælles løsninger på tværs af landegrænserne.

Høring

Forslaget har været sendt i høring i miljøspecialudvalget d. 15. december 2022.

Der indkom bemærkninger fra Dansk Industri, Forbrugerrådet Tænk, Danmarks Naturfredningsforening, Oceana, Plastic Change og Rådet for Grøn Omstilling, Dansk Affaldsforening, Dansk Erhverv, Dansk Bryggeriforening, Kosmetik- og hygiejnebranchen, Landbrug & Fødevarer, Dansk Standard og Dansk Retursystem.

Dansk Industri (DI) bakker op om den retning, der er sat med forslaget og minder om at emballage er mere end et affaldsproblem, idet det har en vigtig funktion med at beskytte produktet indeni.

DI fremhæver KOMs fokus på skalering af løsninger samt kvalitet i genanvendelsen som afgørende for en mere cirkulær økonomi. For at opnå dette mener DI, at harmoniserede løsninger er helt afgørende, og der er brug for at sætte en stopper for nationale særkrav til emballage.

DI bakker op, om KOMs forslag om brug af standarder og tilgang om at stille krav til genanvendelighed, genanvendt materiale og genbrug.

DI støtter forslaget om at indføre et fælles ”materialemærke” på emballage, så forbrugeren får lettere ved at sortere den brugte emballage. DI advarer imod krav om, at flasker og dåser i pantsystemet skal påføres både et materialemærke og et pantmærke.

DI vurderer det nødvendigt at lade kemisk genanvendelse indgå på linje med mekanisk genanvendelse for at

nå mål og krav om øget genanvendelse og brug af genanvendt materiale og peger på minimumskrav til miljøperformance ved brug af kemisk genanvendelse som en mulighed.

DI opfordrer til at genoverveje forslaget om at fastsætte krav til genanvendt materiale og genbrugskrav på produktniveau. DI mener, at udmøntningen af krav bør være proportionel i forholdet mellem de miljømæssige gevinster, der er ved at stille et krav og omkostningerne ved at efterleve kravet. DI mener, pga. af prisstigninger på PET og manglende adgang til genanvendt plast af rette kvalitet, at der behov for at finde en balance mellem at sætte krav, der bringer os videre, men som også er realistiske for virksomhederne – også de små virksomheder – at leve op til.

Forbrugerrådet Tænk er tilfredse med, at forslaget lægger op til en øget vægt på forebyggelse og genbrug. De er glade for, at der foreslås en forordning som sikrer en samtidig og ensartet udrulning af tiltagene til glæde for både forbrugere og miljø. De peger på, at delegerede retsakter er at foretrække frem for at lægge processen ud i det europæiske standardiseringsarbejde, hvor industrien har den dominerende stemme.

Forbrugerrådet TÆNK ærgres sig over, at hovedfokus fortsat ligger på genanvendelse af emballageaffald og anvendelse af genanvendte materialer i plastikemballagen, snarere end at tage udgangspunkt i affaldshierarkiet. Forbrugerrådet TÆNK peger herunder på, at der bør arbejdes for at fastsætte mere ambitiøse mål for genbrug.

Forbrugerrådet TÆNK støtter Kommissionens forslag om, at ensartede symboler på emballagerne skal vejlede forbrugerne om korrekt affaldssortering. Forbrugerrådet TÆNK gør opmærksom på, at omfattende sortering kan være byrdefuld for forbrugerne. Det er derfor vigtigt, at forbrugerne oplever, at der er rimelige proportioner mellem de byrder de bliver pålagt, og de byrder erhvervslivet pålægges i forhold til affaldshåndtering.

Forbrugerrådet TÆNK efterlyser en strammere regulering af problemkemi, hvor der bør gøres en større indsats for at begrænse indhold af dette i emballager. Særligt problematiske stoffer (SVHC- og CMR-stoffer) bør forbydes i emballage, medmindre de er essentielle.

Forbrugerrådet Tænk er positiv over for at anvende retur- og pantsystemer til at minimere emballagemængderne og anbefaler, at dette instrument anvendes i langt videre omfang end forslaget lægger op til.

Danmarks Naturfredningsforening, Oceana, Plastic Change og Rådet for Grøn Omstilling (herefter parterne) har afgivet et samlet svar og ser overordnet meget positivt på Kommissionens forslag - særligt hvad angår visionen om at reducere de samlede mængder af emballageaffald og øge andelen af genbrugelige emballager med bindende mål. Parterne peger på, at Kommissionens forslag indeholder vigtige tiltag, som bør fastholdes, mens ambitionsniveauet også bør hæves på udvalgte steder.

Parterne finder det meget positivt, at Kommissionen nu for første gang lovgiver i overensstemmelse med affaldshierarkiet på emballageområdet, og forslaget rummer mange positive elementer hvad angår reduktion af unødvendig emballage og genbrug.

Parterne finder, at Danmark bør bakke op om fastsættelsen af bindende genbrugsmål og arbejde for at sætte højere mål end hvad der lægges op til med forslaget. Parterne er ligeledes kritiske over for forslaget om fritagelse fra genbrugsmål for serveringssteder med et areal på under 100 kvadratmeter, da det reelt vil fritage rigtig mange serveringssteder fra at skulle efterleve genbrugsmålene. Parterne mener, at det af hensyn til harmonisering på tværs af EU-lande vil være det mest effektive og hensigtsmæssige at fastsætte genbrugsmål på EU-niveau for yderligere sektorer, herunder dagligvarehandlen.

Parterne er meget positive over for Kommissionens forslag til forbud mod brug af visse typer engangsembalage. Det gælder ikke mindst forbud mod emballage af frugt og grønt under 1,5 kg. De finder det vigtigt at sikre, at forbuddet ikke udvandes i definitionen af, hvad der er ”unødvendigt” samt at det kun skal ”demonstreres” og ikke ”dokumenteres”. Der bør stilles krav om uafhængig dokumentation.

Parterne opfordrer kraftigt regeringen til at bakke op om forbuddet mod brug af engangsemballage på caféer og restauranter, når gæster spiser på stedet, men er kritiske over for muligheden for at etablere undtagelser fra denne bestemmelse såfremt ”det ikke er teknisk muligt”, da det kan åbne for et potentielt stort antal fritagelser afhængig af fortolkning.

Parterne finder det afgørende, at det tydeligt skrives ind, at pantsystemer skal kunne modtage både engangsbeholdere og genbrugelige beholdere, samt at pantsystemer også bør omfatte engangsbeholdere i glas. Parterne mener, at der skal indføres krav til medlemslandene om etablering af pant/retursystemer for yderligere emballagekategorier, herunder særligt for take-away mad og drikke.

Dansk Affaldsforening (DAF) mener, at Kommissionen er kommet med et godt udspil, som kan medføre et nødvendigt grønt paradigmeskift på emballageområdet.

DAF er positiv over, at de nordisk-baltiske piktogramsystem bliver grundlaget for de kommende mærkningskrav.

DAF finder det vigtigt at fastholde og gerne udvide ambitionsniveauet på både forebyggelse, genbrug, genanvendelse og anvendelsen af genanvendte materialer – især på plastik, men også på de andre emballagematerialer. DAF savner højere mål for genanvendt indhold i ikke-sensitive anvendelser af plastemballager og langt højere mål for genbrugssystemer. DAF savner genanvendelsesmålsætninger for drikkekartoner og andre komposit-emballager og mener, at forbud og restriktioner bør rettes mod et større udvalg af engangsemballager.

DAF mener, at det fortsat kan være hensigtsmæssigt nationalt at kunne indføre skærpede foranstaltninger i relation til markedsføring af emballager i forhold til miljøfremmede eller sundhedsskadelige indholdsstoffer, mens der arbejdes på at få EU-systemet til at opdatere reglerne.

DAF er positiv over, at KOM udarbejder ensartet modulering af betalingsbidrag i producentansvaret, og opfordrer til, at dette gøres hurtigst muligt.

DAF undres over, at medicinske emballager ikke skal være genanvendelig før 2035, og ønsker undtagelsen indskrænket.

DAF finder det iøjnefaldende, at andelen af genanvendt plast kun opgøres i forhold til post-consumer plastik, og frygter, at afgrænsningen medfører en risiko for, at industriaffald så vil have mere svært ved at finde afsætning.

DAF undres over et mangel på forbud på emballager, der har til formål at få produktet til at tage sig mere eksklusivt ud, ift. nødvendigheden i at opfylde ydeevnekriterierne og spørger til hvem, der vurderer hvor meget luft, der er nødvendigt i den enkelte produktemballages tilfælde, samt hvorfor der ikke er fastsat en ratio.

DAF mener, at flere produktemballager skal være inkluderet i restriktioner ift. brug af særlige emballageformer, herunder hygiejne- og kosmetikartikler, madleveringsordninger og fødevarerudbringning. DAF er overordnet positiv overfor, at mange engangsemballager forbydes, fremfor at der blot sættes begrænsninger for hvor mange af dem, der må være.

DAF bifalder, at Kommissionen medtænker de systemiske forudsætninger for reelt fungerende genbrug, men er bekymrede for, at opgaven for producenter og markedsførere af genbrugsemballager bliver for stor, når man også skal sikre et system for recirkulation af emballagen. DAF foreslår, at det pålægges medlemsstater at understøtte udvikling og etablering af en (obligatorisk) kollektivordning for recirkulation af forskellige emballagetyper. DAF er skeptiske over for undtagelsesgrænsen på 1000 kg. DAF finder også, at undtagelsesgrænsen på 100m² er for høj i den forstand, at mange serveringssteder passerer under grænsen.

DAF synes, at det er godt, at der kommer reduktionsmål, men undres over, at der bliver sat et generelt, frem for materialespecifikt forebyggelsesmål, da emballager ikke vejer det samme, samt at visse typer af emballage er mere problematiske end andre.

DAF savner et svar på, om eller hvordan man kan indregne kemisk genanvendelse af plast i opgørelsesmetoden i forhold til genanvendelsesmålsætningerne, og de undres over, at bionedbrydelige emballager kan regnes som genanvendte, hvis de medfører fordele for landbruget eller miljøet.

Dansk Erhverv (DE) støtter op om forslagets overordnede mål. DE støtter op om forslagets harmoniserings tiltag, da det er en forudsætning for at indfri erhvervets grønne ambitioner på emballageområdet og samtidig mindske administrative byrder som følge af alternative nationale særregler og muliggøre storskalaløsninger.

DE mener ikke overemballering er noget, som man intentionelt ser helt generelt, især i primæremballage, da det udgør en ekstra økonomisk omkostning. Det kan dog give god mening at arbejde med minimering gennem designprincipper, uden at der gås på kompromis med fødevarer sikkerhed, madspild, eller beskyttelsen af produktet. Her skal de administrative byrder for efterlevelse gennem teknisk dokumentation gerne tænkes ind i helheden, så der gives de rigtige incitamenter.

DE mener det er nødvendigt med klare standarder og processer, der sikrer, at genbrugelige emballager er lige så sikre som øvrige emballager. DE mener ikke, at detailsektoren skal have ansvaret isoleret set for emballagehygiejne og standarder, da detailsektoren har den primære kundekontakt, men ikke har den primære indflydelse på processerne bag og håndteringen af genbrugelige emballager.

DE finder det afgørende at fastholde og udbygge forslagets harmoniseringstiltag for mærkning og ønsker ensartede mærker, som kan bruges uden at skulle oversættes til forskellige sprog. Ifm. udviklingen af et digitalt mærke opfordrer de til, at det samtænkes og strømlines med det digitale produktpas, der udvikles i regi af ecodesign-forordningen.

DE finder det meget uklart, hvordan ansvaret for overensstemmelsen af de emballager, der markedsføres fra sælgere i 3. lande til EU-forbrugere, vil blive håndteret.

DE mener, at det danske affaldssorteringssystem bør kunne forsætte under forordningen., og opfordrer til, at der arbejdes efter løsninger, der er så simple som muligt.

DE finder det essentielt, at myndighederne spiller en central rolle i at få etableret et evt. fremtidigt genbrugssystem for at undgå et fragmenteret marked med uhensigtsmæssige byrder for især de små og mellemstore virksomheder.

Dansk Bryggeriforening (BF) finder, at Kommissionens forslag indeholder flere gode elementer.

BF støtter forslaget om at indføre et fælles "materialemærke" på emballage, så forbrugeren får lettere ved at sortere sin brugte emballage. Dog bør flasker og dåser i pantsystemet ikke påføres både et materialemærke og et pantmærke, da det vil være vildledende. BF støtter forslaget om, at alle medlemslande skal indføre obligatorisk pant på visse drikkevarer i plastflasker og metaldåser. Pantkravet bør imidlertid

også omfatte glasflasker som i Danmark, så emballagetyperne glas, plast og metal behandles ens. BF mener, at forslaget om et fælles pantmærke vil påføre bryggerier, tapperier og de mange importører en meget betydelig udgift.

BF støtter øget genbrug, når det giver mening miljømæssigt, teknisk og økonomisk. Mål for genbrug skal være realistiske, langsigtede og ikke diskriminere mellem konkurrerende drikkevarekategorier. Mål for genbrug skal opfyldes af medlemsstaterne og ikke pålægges hver enkelt producent. Genanvendelse på højt niveau via pantsystemer bør fritages for rigide genbrugskrav.

BF foreslår at indføre en henvisning til den europæiske standardiseringsorganisation, CEN, som skal have mandat til at udforme de egentlige "design-for-recycling"-guidelines, som skal udgøre hovedsubstanten i de delegerede retsakter.

BF støtter øget genanvendelse af plast i nye plastemballager og anbefaler, at fastsætte målene for det enkelte medlemsland og som et gennemsnit for den samlede mængde efter vægt, der markedsføres i det pågældende medlemsland og ikke "per emballageenhed". BF finder det ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen selv skal vurdere, om målene for andelen af genanvendt plast i plastemballage kan fraviges". BF anbefaler i stedet, at emballage med en andel af genanvendt materiale indsamles og genanvendes til fremstilling af nye plastemballager, og at tapperierne må have adgang til at få deres indsamlede flasker tilbage

BF finder, at kravene om at begrænse emballage til det nødvendige som udgangspunkt er positivt, men at der bør være en mulighed for at fravige, når det tjener et emballeringsformål, fx for at reducere transportkader og undgå spild.

BF støtter generelt tiltag, der fremmer indsamling og genanvendelse af emballage frem for forbud, og anbefaler i stedet at sætte mål for at reducere forbruget af engangsplast og lade det være op til de relevante sektorpartnerskaber at opfylde målene.

Kosmetik- og hygiejnebranchen (KH) mener, at forslaget er med til at skubbe virksomhederne i den rigtige retning mod den grønne omstilling, blandt andet ved at sikre en bedre og mere bæredygtig anvendelse af emballage. KH mener, at frihed til at vælge det rette emballagedesign har stor markedsføringsmæssig værdi for virksomhederne.

KH mener, at formuleringen omkring de opsatte mål for andelen af genanvendt plast i forslaget bør ændres til at gælde virksomhedernes samlede produktportefølje og ikke pr. enhed, da det vil skabe den fornødne fleksibilitet for virksomhederne.

KH finder det afgørende, at forslaget tydeliggør beskrivelsen af ansvarsfordelingen i forhold til forbruger, producent og forhandler. Fra virksomhedernes side er der en bekymring for, at det ikke er helt klart, hvem der har ansvaret for eksempelvis produktets kvalitet, faremærkning mv ved genopfyldningssalg.

KH støtter forslaget om, at der skal fokus på at reducere unødigt emballagespild og foreslår at "marketing and consumer acceptance" bliver omfattet af kriterierne, der fremgår af bilag IV for at virksomheder kan skabe brandidentitet i emballagen.

Landbrug & Fødevarer (L&F) finder, at forordningen indeholder en lang række positive elementer, herunder en langt større grad af harmonisering samt krav om genanvendelige emballager. L&F er tilfredse med valg af en forordning som regulering af emballager, da dette lovgivningsinstrument har potentiale til at sikre en langt højere grad af harmonisering.

L&F peger på at ambitionsniveauet for harmonisering bør øges. LF ser her behov for endnu større ambitioner på området, hvis danske virksomheder skal opnå de fulde fordele ved det indre marked og L&F opfordrer derfor til, at man fra dansk side lægger stor vægt på, at fjerne de sidste begrænsninger for varernes frie bevægelighed i forordningen.

Det gælder blandt andet muligheder for at fastholde og introducere nationale bæredygtigheds- og informationskrav, samt muligheden for indførelse af nationale mærkningskrav.

L&F kan støtte op om en harmonisering inden for genanvendelig emballage og performancegrader, og bør Danmark allerede i den nuværende implementering af det udvidede producentansvar tage højde for denne struktur.

L&F påpeger, at særligt fødevarerhvervet er udfordret af kravene om anvendelse af genanvendt plast i nye fødevareremballager, fordi udbuddet af genanvendt plastmateriale til brug i fødevareremballager er begrænsede bl.a. fordi EU's regler for hygiejne- og fødevarerikkerhed stiller meget strenge krav til fødevarerkontaktmateriale indeholdende genanvendte materialer. Der peges desuden på behov for, at EU arbejder med at få godkendt flere genanvendte plasttyper til fødevarerbrug. L&F ønsker, at man som producent kan leve op til kravet via fx et gennemsnit, et masse-balanceprincip, el.lign. L&F finder endvidere, at en graduering af betalingen i det udvidede producentansvar ud fra andelen af genanvendt plast kan være problematisk.

L&F støtter op om regler om mærkning af emballagens og affaldsbeholderens materialefraktion og forslår, at man fra dansk side arbejder for, at de danske/nordiske piktogrammer anvendes.

L&F mener, at forordningens forslag om forbud af en lang række engangsemballager virker vilkårlige og ikke nærmere begrundede og mener at forbuddene ikke er afgrænsede tilstrækkeligt. L&F er meget bekymrede over forslaget om at forbyde engangsemballage til frisk frugt og grønt i størrelser under 1½ kg og finder det meget væsentligt, at der også tillades enkeltemballering, hvis formålet er at undgå sammenblanding af økologiske og ikke-økologiske varer i detailhandlen.

L&F mener helt overordnet, at kravet om genbrug risikerer at medføre en øget miljø- og klimabelastning – bl.a. er der en særlig problemstilling for genbrug af emballager til fødevarer, da de pga. forekomsten af protein og fedt kræver en langt større mængde energi og kemi til rengøring end tilsvarende emballager brugt til fx øl og sodavand.

L&F er enig i, at mælk og mejeriprodukter ikke ved lovkrav skal indgå i et pant- og retursystem og pointerer, at medlemsstater ikke bør gives mulighed for at indføre pantsystemer for mælk og mejeriprodukter.

Dansk Standard (DS) mener, at det er positivt, at KOM lægger op til at hæve ambitionsniveauet betragteligt og særligt, at man vil fastlægge ensartede metoder for at dokumentere materialesammensætning og genanvendelsesgrader. DS bakker op om, at KOM først kan udvikle fælles tekniske specifikationer, efter de har forsøgt at gå via det etablerede standardiseringssystem.

DS ønsker, at der kommer ensartede krav til dokumentation og metoder for opgørelse af genanvendelsesgraden.

DS er bekymrede over, at forslaget indfører et forbud mod at fremvise andre mærker, labels mv der kan forvirre eller vildlede forbrugerne, når det kommer til bæredygtighedskrav til emballagen. Det fremgår ikke tydeligt, hvorvidt dette også kunne betyde et forbud mod miljømærker som f.eks. Svanemærket.

Dansk Retursystem (DRS) er positivt indstillet overfor indførelse af pant- og retursystemer for visse drikkevareremballager i hele EU. DRS gør opmærksom på, at dispensation for kravet om etablering af obligatorisk pantsystem, vil medføre tab af den høje materiale- og fødevarer kvalitet, som pant- og retursystemerne leverer.

DRS finder det positivt, at der er krav om 'single system operator', idet et enstrenget, enkelt og velfungerende pant- og retursystem er afgørende for at sikre høj returprocent. DRS finder det endvidere positivt, at pant- og retursystemer skal drives non-profit for at understøtte neutralitet og opbakning. Det bør dog sikres, at der er national fleksibilitet.

DRS ønsker, at emballager, som er omfattet af pant- og retursystemer, bør være undtaget for genbrugsmål og ikke stilles overfor skrappe miljøsmål end andre tilsvarende emballager. DRS peger også på, at for at opretholde høje returprocenter i pant- og retursystemerne bør der ikke være krav om affaldssorteringsmærker på pantemballage, ligesom de nationale pantmærker skal bevares.

I forhold til design peger DRS på, at det frie emballagevalg og den cirkulære økonomiske gebyrstruktur i det danske pant- og retursystem bør opretholdes.

DRS peger på at et harmoniseret krav om momsfrigtagelse ikke er hensigtsmæssigt, og at der ikke bør være mulighed for at pålægge velfungerende materialeloops nye afgifter. DRS ønsker endvidere ikke, at velfungerende pant- og retursystemer skal pålægges krav om mindste beløb til kommunikations- og kampagneaktiviteter.

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget forud for møde d. 21.02.23. Følgende bemærkninger er fremkommet.

Landbrug og Fødevarer (L&F) efterlyser, at det skrives tydeligere frem, at der skal tages hensyn til fødevarer-sikkerhed ift. genanvendelseskravene. L&F peger særligt på et hovedbudskab, som omhandler, at man med forslaget skal sikre mod downcycling således, at emballage i fødevarer kvalitet alene kan genanvendes til emballage i fødevarer kvalitet. L&F mener også, at man kunne tilstræbe højere grad af harmonisering.

Dansk Standard (DS) mener, at det er godt, at forslaget bygger på fælles standarder men efterlyser, at man også ensretter formuleringerne herom med tilsvarende formuleringer i anden lovgivning. DS finder det desuden vigtigt, at man fortsat kan bruge de nationale miljømærker.

Plastic Change fremhæver, at forslaget har for mange undtagelsesmuligheder primært ift. kravene i bilag 5, pkt. 3. De fremhæver også, at de restriktioner, der er lagt op til omkring kemikalier, ikke er ambitiøse nok. Plastic Change finder endvidere, at Danmark bør arbejde for at øge både genbrugsmål og reduktionsmål og kunne desuden godt tænke sig et genbrugsmål for detailhandlen.

Dansk Industri (DI) fremhævede at forordningen skal implementeres på en omkostnings- og miljøeffektiv måde.

Bryggeriforeningen (BF) opfordrer til, at man arbejder for at sidestille genanvendelse af høj kvalitet med genbrug. Bryggeriforeningen peger på, at genbrug ikke altid er det mest miljørigtige, og at genanvendelse er en vigtig forudsætning for at skaffe den nødvendige sekundære ressource. Bryggeriforeningen kan støtte genbrugsmål, hvis de er realistiske og ikke diskriminerer. BF finder, at genbrugsmålene skal gælde for branchen og ikke for det enkelte bryggeri, så der er mulighed for at drage nytte af forskellige genbrugssystemer og fleksibilitet på produktniveau. I forhold til mærkning finder foreningen det vigtigt, at pantemballager ikke skal bære et affaldspiktogram. BF finder det vigtigt, at der kan bygges videre på det danske pant- og retursystem og fremhæver især problemstillinger omkring undtagelse af moms på pant. Desuden udtrykker foreningen en bekymring for at et nyt EU-pantmærke vil forvirre forbrugerne og sænke returprocenten.

Dansk Retursystem (DR) tilslutter sig Bryggeriforeningens synspunkt særligt ift. mærkning og ift. moms, da det vil have økonomiske konsekvenser.

Dansk Erhverv (DE) er overordnet positive overfor forslaget, men opfordrer til at modstå andre landes ønske om særlige nationale ordninger fx ift. mærkning og giver også udtryk for bekymring i forhold til at skaffe sekundære plastik i relation til krav om genanvendt plastik i ny emballage.

Rådet for grøn omstilling (RGO) giver udtryk for, at man gerne ser, at Danmark arbejder for at hæve ambitionsniveauet på visse områder og på at fjerne visse undtagelsesmuligheder, bl.a. ift. at økonomiske operatører med et salgsareal på under 100 m² er undtaget for genbrugsmålene.

Dansk Affaldsforening (DAF) giver udtryk for, at der er mange, der ikke er omfattet af kravene. DAF gør opmærksom på, at mål vedrørende genpåfyldelige emballager skal reflektere et reelt salg af genbrugsemballager og ikke bare, at en genpåfyldt emballage bliver gjort tilgængelig. DAF er bekymret for, at man med generelle reduktionsmål frem for materialespecifikke alene opnår at erstatte tunge materialer med lette materialer.

Sagen har været i høring i §2-udvalget (landbrug) og Det Rådgivende Fødevareudvalgs EU-underudvalg forud for rådsmøde (landbrug og fiskeri) den 30. maj 2023.

Dansk Erhverv bemærker i tillæg til tidligere høringsvar, at forslaget om at forbyde engangsemballage til frisk frugt og grønt i størrelser under 1½ kg vil have uønskede implikationer for den danske implementering af økologikontrollen i henhold til EU's økologiforordning.

Økologisk Landsforening bakker principielt op om alle initiativer til at reducere forbruget af emballager og emballageaffald. Økologisk Landsforening frygter imidlertid, at et forbud mod engangsemballage til frisk frugt og grønt i størrelser under 1½ kg kan give et stort problem for økologien. Emballager er med til at sikre en længere holdbarhed på produkterne, og derfor kan et forbud mod engangsemballager potentielt give et større madspild.

Økologisk Landsforening er også bekymret for, at det kan udløse store udgifter til kontrol, idet et meget stort antal detailbutikker i DK vil blive omfattet af økologikontrol, hvis de kun må forhandle økologi i løs vægt, da de nemt kommer over bagatelgrænsen på 5.000 kg/20.000 euro årligt jf. Økologiforordningen. Økologikontrol er en stor administrativ byrde for butikkerne, og de øgede omkostninger ved at forhandle økologi, vil gøre økologi endnu dyrere for forbrugerne. Det vil også have statsfinansielle konsekvenser, da myndighederne skal udføre årlig økologikontrol i omkring 4000 butikker, som man ikke i dag udfører økologikontrol i.

Økologisk Landsforening foreslår derfor, at man undtager emballage, der bærer en økologimærkning, oprindelsesbetegnelse eller beskyttede betegnelser for dette krav, da det er vigtigt, at forbrugerne får en tydelig og troværdig information/mærkning af deres produkt, som kun kan fremgå af emballagen. Alternativt kan grænsen på 1,5 kg evt. sættes ned til 500 gram, hvilket dog fortsat er højt for mange typer produkter i en grønt afdeling. Økologisk Landsforening påpeger, at det under alle omstændigheder er vigtigt, at man i lovgivningen forholder sig til, hvordan økologien sikres mod risiko for sammenblanding med konventionelle frugt og grønt produkter, hvis produkterne kun kan sælges i løssalg uden mulighed for individuel mærkning.

Økologisk Landsforening vil derfor også gerne bruge anledningen til at tilkendegive, at foreningen meget gerne ser, at Danmark bruger anledningen til at få ændret EU's økologiforordning 2018/848, så kontrol af forhandling af økologi i detailledet igen bliver et nationalt anliggende og dermed ikke er omfattet af kontrolkravet i EU's økologiforordning. Det er et område, som ikke har konsekvens for andre EU-lande, da detailbutikker ikke forhandler varer over landegrænser.

Økologisk Landsforening anerkender, at der er mange forbrugere af økologiske produkter, der ønsker mindre emballage og bedre muligheder for at købe produkter uden emballage, men at der er mange udfordringer forbundet med at imødekomme dette ønske, og problemet med nedsat holdbar er et reelt problem, når man skal stoppe fødevarespild og sikre, at produkter ikke sammenblandes. Økologisk Landsforening bemærker i øvrigt,

at selv der, hvor der er salg i løs vægt, lægger forbrugerne produkterne ned i løssalgsposer og printer en label til produktet, efter de er vejet af, så der er forsat et emballageforbrug, som ikke er mindre, end hvis produkterne er forpakket.

Endelig påpeger Økologisk Landsforening, at der under covid-19 var mange forbrugere, der satte pris på, at produkterne var pakket, da de fandt det mere hygiejnisk.

Landbrug & Fødevarer påpeger i tillæg til tidligere høringsvar og i forhold til genanvendelig plast til fødevarer-produkter den stigende pris på rPET herunder, at denne kun vil stige i fremtiden, såfremt der ikke findes andre alternativer. Der peges således på behov for, at EU arbejder med at få godkendt flere genanvendte plasttyper til fødevarerbrug.

Landbrug & Fødevarer bemærker i forlængelse af deres tidligere fremsatte forslag om, at man fra dansk side arbejder for, at de danske/nordiske piktogrammer anvendes, at det er afgørende for den fri bevægelighed af varer i EU, at ordningen alene omfatter grafiske illustrationer/piktogrammer og ingen national tekst.

Landbrug & Fødevarer bemærker, at foruden en bekymring for forslaget om at forbyde engangsemballage til frisk frugt og grønt i størrelser under 1½ kg, at de også er bekymrede for engangsemballage til fødevarer-sektoren, hvor der indføres et forbud mod at sælge enkeltportioner eller serveringer til bl.a. ”kaffebløde” og ”smagspræparater”. Disse har mange legitime formål (bl.a. i transport), hvor det vil være særdeles vanskeligt at erstatte en engangsemballage med alternativ emballage.

Landbrug & Fødevarer vil også gerne pege på behovet for at finde en løsning på ”down-cycle” problematikken, hvor emballage som er blevet hygiejne- og fødevarer-sikkerhedsgodkendt til brug af føde- og drikkevarer-produkter, benyttes i processer og produkter, hvor dette aspekt ikke spiller en rolle. Landbrug & Fødevarer stiller sig selvfølgelig til rådighed i forhold til sparring og ideudveksling for at finde en løsning på denne problematik.

Bryggeriforeningen påpeger, at genbrugsløsninger kræver meget store investeringer, som små bryggerier ikke har det økonomiske grundlag for, og desuden bliver deres emballager indsamlet og genanvendt på højeste niveau, og derfor bør små bryggerier fritages for genbrugsmål.

Bryggeriforeningen foreslår følgende: 1) Genbrugsmål skal alene omfatte ”producenten” (fabrikanten og importøren). 2) Genbrugsmål skal omfatte drikkevaren per volumen og ikke være mål for salgsemballagen. 3) ”Level Playing field”: a) Mål for genbrug skal sikre lige vilkår for konkurrerende produktkategorier, dvs. omfatte alkoholholdige og ikke-alkoholholdige drikkevarer, mælk undtaget pga. hygiejne. b) Samme mål for omfattede drikkevarer-kategorier, så det er muligt for den enkelte producent at opfylde målene som et gennemsnit på tværs af sin produktportefølje. 4) Genbrug skal opfattes bredt, fx fustager, ”refill stations”, en dåse kan ”erstatte” af en glasflaske. 5) Mål for genbrug kan løftes af branchen samlet. 6) Fritag: a) Fritagelsen for ”mikro-virksomheder” hæves til også at omfatte ”små virksomheder” (op til 50 ansatte), ellers er der stor risiko for at udgå af markedet. b) Drikkevarer i emballage som indsamles via et obligatorisk pant- og retursystem (DRS) på højt niveau (+90%) og som genanvendes til at fremstille nye fødevarer-kontaktmaterialer (”closed loop”) fritages fra genbrugsmål.

Sagen har været i høring i EU Miljøspecialudvalget forud for mødet d. 3. oktober 2023. Følgende bemærkninger er fremkommet:

Bryggeriforeningen fandt det vigtigt, at fustager og genpåfyldningsstationer indgik i opfyldelsen af genbrugsmålene for producenterne og ønskede at folie blev undtaget for forbuddet i forordningens bilag 5. Bryggeriforeningen gjorde opmærksom på, at man fandt at de økonomiske omkostninger var højere end det var estimeret.

Dansk Retursystem ønskede at fastholde det eksisterende pantmærke fremfor både nationale og harmoniserede mærker, som kunne skabe forvirring hos forbrugerne.

Dansk Industri bakkede op om, at genpåfyldningsstationer og fustager indgik i genbrugsmålene og ønskede en materialeneutral forordning.

Plastic Change fandt det uhensigtsmæssigt at så store dele af aktørerne kunne undtages genbrugsmålene. Der var opbakning til et forbud mod brug af PFAS samt ønske om et forbud imod BPA.

Dansk Erhverv bakkede op omkring forbud mod brug af PFAS.

Landbrug og Fødevarer var tilfredse med fokus på øget fleksibilitet ift. at leve op til indhold af genanvendt plastisk i nye emballager, men var bekymrede for, at nogle af forordningens forbud mod engangsemballage ville have en negativ effekt på klima og madspild.

Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt opbakning til forslaget. Flere medlemsstater har ønsket højere mål for affaldsreduktion end dem fremsat af Kommissionen, samtidig har lande med fx høj turisme udtrykt bekymringer for, hvorvidt man kan nå målet. Den største del af landene bakker op om de forslåede ambitioner for genbrugsmål, en gruppe lande er dog skeptiske over for genbrugsmål rettet imod serviceemballage. Der er generelt opbakning til et forbud mod brug af engangsemballage til frugt og grønt under 1,5 kg. Hertil bakker meget få medlemslande op om undtagelsesmuligheder for økologi.

Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter Kommissionens forslag til ny emballageforordning. Forslaget kan bidrage til både miljø- og klimagevinster samt øget vækst, jobskabelse og forsyningssikkerhed i Europa.

Regeringen finder det vigtigt, at omstillingen inden for emballage sker på en omkostnings- og miljøeffektiv måde. Derfor arbejder regeringen for, at det fremsatte høje ambitionsniveau for affaldsreduktionsmål for emballage fastholdes i tråd med den politiske aftale ”*Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter*”. Understøttende krav såsom reduktion af unødvendig emballage, over-emballering og begrænsning af visse engangsemballager skal ligeledes fastholdes, idet de bidrager til at opnå affaldsreduktionsmålene. Regeringen arbejder for, at de afledte effekter forbundet med et forbud mod engangsemballage til frisk frugt og grønt på madspild og økologi, samt administrative byrder mindskes ved at sikre fleksibilitet i undtagelsesmulighederne.

Regeringen ønsker, at medlemsstaterne får mere fleksibilitet ift. organiseringen af affaldssektoren for at kunne fastholde et effektivt pant- og retursystem og organiseringen af det danske udvidede producentansvar for emballage, som fastsat i politisk aftale ”*Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter*”. Det skal endvidere tydeliggøres, at der ikke kan være særregler for grænseregioner ift. opkrævning af pant.

Det stigende emballageforbrug og -affaldsmængder udgør et betydeligt miljø- og klimaproblem både herhjemme og i Europa. Det er derfor centralt for regeringen at fastholde ambitiøse genbrugsmål i tråd med den politiske aftale ”*Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter*”. Målene skal fastholdes på de områder, hvor forbruget af engangsemballage er stigende (bl.a. take away, e-handel og transport), men der arbejdes for mere fleksibilitet til at tilpasse målene til nationale forhold.

Der er centralt for regeringen, at EU’s fødevarerkontaktmateriale- og kemikaliereregler finder anvendelse for al emballage for at sikre et højt beskyttelsesniveau af de emballerede produkter. Der arbejdes for, at PFAS i emballage skal forbydes enten via forordningen eller gennem et generelt forbud.

Regeringen finder det vigtigt, at genanvendelse i høj kvalitet fremmes ved at der i forordningen fastholdes krav om 1) at alt emballage skal kunne genanvendes eller genbruges, 2) harmonisering af krav til emballage-

design og miljøgraderede bidrag i udvidede procentansvar for emballage, 3) krav om påføring af affaldspiktogrammer på emballager for at sikre bedre affaldssortering og 4) at alt plastemballage skal indeholde genanvendt plastik for at reducere brugen af ny plastik og CO₂-udledning. Der arbejdes for, at kravene til indhold af genanvendt plastik skal gøres mere fleksible for virksomhederne.

Regeringen ønsker harmonisering af datakrav til virksomheders indberetninger bl.a. ifm. udvidet producentansvar, så indberetninger kan automatiseres og administrative omkostninger mindskes.

Samtidig ønsker regeringen, at krav og forpligtelser i forordningen kan håndhæves effektivt for at skabe størst muligt incitament til at efterleve kravene. Idet det kan være udfordrende at håndhæve regler overfor erhvervsdrivende i tredjelande arbejdes der samtidig for at sikre, at der altid er en aktør i EU, der kan holdes ansvarlig, og at onlinemarkedspladser får et ansvar, der modsvarer deres stigende rolle i at bringe produkter og emballage i omsætning i EU.

Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 26. maj 2023 forud for rådsmødet (landbrug og fiskeri) den 31. maj 2023, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 17. maj 2023.

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 3. marts 2023 forud for rådsmødet (miljø) den 16. marts 2023, jf. samlenotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 23. februar 2023.

Notaterne er ligeledes oversendt til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.