



Høringsnotat

Bekendtgørelse om forbud mod markedsføring af visse engangsplastprodukter m.v. og om mærkning af visse andre engangsplastprodukter

Bekendtgørelsen har været i ekstern høring i perioden 19. februar 2021 – 31. marts 2021.

Bekendtgørelsen forventes at træde i kraft 3. juli 2021.

Miljøministeriet har inden for høringsfristen modtaget 19 hørings svar. Følgende høringspartier har fremsendt bemærkninger: Dansk Retur System (DRS), Dansk Producentansvarssystem (DPA-system), Dansk Affaldsforening (DAF), EPS-branchen – en del af Plastindustrien, Philip Morris ApS, Landbrug og Fødevarer (L&F), Danmarks Naturfredningsforening m.fl. (+ Oceana, Plastic Change, WWF Verdensnaturfonden og Rådet for Grøn Omstilling), Tobaksproducenterne, Abena, De Samvirkende Købmænd (DSK), Dansk Industri, Bryggeriforeningen, The Alliance of Beverage Cartons and the Environment (ACE Norden), Horesta, Medicoindustrien, Dansk Erhverv (DE), Kræftens Bekæmpelse, Kosmetik- og Hygiejnebranchen og Plastindustrien.

Hørings svarene har berørt følgende punkter:

1. Uklare definitioner m.v.
2. Anmodning om overgangsperiode eller udsættelse af ikrafttrædelse
3. Udfordringer vedrørende mærkningens piktogrammer
4. Spørgsmål til de supplerende forpligtelser om orientering af myndigheder m.v. og om opbevaring af oplysninger i en 5-årig periode

I høringsperioden er der kommet en række hørings svar med konkrete fortolkningsspørgsmål. Der henvises i den forbindelse til den FAQ om engangsplastdirektivet, som ligger på Miljøstyrelsens hjemmeside. FAQ kan findes [her](#).

Ændringer i bekendtgørelsen efter høringsperioden:

- Definitionerne på ”markedsføring” og ”tilgængeliggørelse på markedet” er uddybet.
- Bestemmelsen om forbud i udkastets §§ 3 og 4 er som følge af direktivets ordlyd afgrænset til kun at vedrøre forbud mod markedsføring og ikke øvrig tilgængeliggørelse.
- Bestemmelserne i udkastets §§ 7 og 8 om orienteringspligt m.v. udgår af bekendtgørelsen.
- Bestemmelsen i udkastets § 10 om opbevaring af oplysninger er ændret, så den kun forpligter den erhvervsdrivende, som markedsfører et produkt og ikke den erhvervsdrivende, som efterfølgende i øvrigt tilgængeliggør produktet på markedet.
- Tilføjelse af en overgangsbestemmelse vedrørende produkter markedsført på det danske marked før den 3. juli 2021.
- Mindre sproglige rettelser og generelle justeringer på baggrund af ovenstående ændringer.

Sammenfatning af indkomne høringsvar

Generelle bemærkninger

Philip Morris ApS og DPA-System takker for inddragelse i forbindelse med høring af engangsplastbekendtgørelsen uden yderligere bemærkninger.

1. Uklare definitioner m.v.

ABENA, Medicoindustrien, Bryggeriforeningen, Horesta, L&F, DSK, DE, DI og Kosmetik- og Hygiejnebranchen udtrykker en generel kritik af uklarheder i bekendtgørelsens definitioner og anvendelsesområde (herunder ballonpinde, drikkebægre, bind mm.).

Medicoindustrien og ABENA mener, at krav til mærkning af medicinsk udstyr i form af inkontinensprodukter vil være i uoverensstemmelse med direktivet. Medicoindustrien og ABENA mener derfor, at det bør fremgå tydeligt af FAQ, at hygiejnebind ikke inkluderer inkontinensprodukter.

EPS-branchen finder ikke, at engangsplastbekendtgørelsens særskilte forbud mod EPS (ekspanderet polystyren) er udtryk for et proportionalt indgreb. Det er EPS-branchens opfattelse, at der er belæg for at konstatere, at forbuddet leder til brug af alternativer som kan medføre øget vægtmæssig udslip af plast i havmiljøet. EPS-branchen anmoder derfor Miljøministeriet om at overveje, om der er belæg for at undlade at implementere særforbuddet mod EPS, da det må anses som i strid med såvel EU-traktatens krav om proportionalitet såvel proportionalitetsprincippet, der er en dansk forvaltningsretlig grundsætning.

DI, ABENA og Kosmetik- og Hygiejnebranchen mener ift. plastdefinitionen, at viskose (som bruges til produktion af vådservietter) bør anses som et naturmateriale, der ikke bør være omfattet af engangsplastdirektivet. Miljøministeriet anmodes om stillingtagen til dette samt en detaljeret beskrivelse af baggrunden for en eventuel fastholdelse af en definition, som omfatter viskose.

DI anmoder om, at Miljøministeriet arbejder for, at den tyske emballagelovgivnings definition af drikkebægre og drikkevarebeholdere, som fastslår, at drikkebægre anvendes i forbindelse med take-away, f.eks. kaffe eller smoothies, afspejles i Kommissionens vejledning.

L&F og Bryggeriforeningen anmoder om en præcisering af, hvorvidt mærkningskravet i § 6 alene gælder for take-away drikkevarer (drikkebægre) og ikke produkter, som er påfyldt og forseglet af producenten (drikkevarebeholdere).

Bryggeriforeningen anmoder om, at det præciseres, at mærkningskravet vedrører "engangsdrikkebægre af plast" og ikke "drikkebægre af engangsplast", da der ellers kan opstå usikkerhed om, hvorvidt engangsdrikkebægre fremstillet af genanvendt plast er omfattet. Bryggeriforeningen forstår direktivet således, at kun genbrugsbægre er fritaget.

L&F, DI og Plastindustrien bemærker uklarheder ved oversættelser af centrale begreber i den danske sprogversion af engangsplastdirektivet, hvilket skaber tvivl vedrørende fortolkningen af begreberne. Dette drejer sig bl.a. om engelske betegnelser "cap", "lid" og "cover", som er oversat til hhv. "kapsel", "låg" og "kapsel".

DAF, L&F, ABENA, Dansk Naturfredningsforening m.fl., ACE-Norden har desuden bemærkninger til de specifikke definitioner af bl.a. ballonpinde, fødevarerbeholdere, drikkevarebeholdere,

plastdefinitionen, hygiejnebind og markedsføring, samt en række spørgsmål til øvrige konkrete fortolkningsaspekter af direktivet og direktivets definitioner.

Plastindustrien gør opmærksom på, at 'plast' og ikke 'plastik' bliver opfattet som den mest korrekte faglige betegnelse til at beskrive produkter, som består af en eller flere polymerer.

ABENA, Kosmetik- og Hygiejnebranchen og DE opfordrer Miljøministeriet til at præcisere markedsføringsbegrebet, da det har betydning for, hvordan de erhvervsdrivende skal forholde sig til produktlagre, som ikke er anvendt inden ikrafttrædelsesdatoen. Kosmetik- og Hygiejnebranchen anmoder Miljøministeriet om, at fortolkningen af markedsføringsbegrebet afspejler den Blå Vejledning, så markedsføring omfatter hele Unionens marked og ikke de nationale medlemsstaters marked.

Tobaksproducenternes oplyser, at deres medlemmer vil være nødsaget til at tage Miljøministeriets fortolkning af "første tilgængeliggørelse" af et produkt på et medlemsstatsmarked samt reglerne for salg af lagre for pålydende, da det ellers på ingen måde vil være praktisk muligt at nå den i direktivet fastsatte ikrafttrædelsesdato. Dette på trods af forbehold for afklaring med Kommissionen. Såfremt der efterfølgende forekommer ændringer til bekendtgørelsen eller gennemførelsesforordningen, vil det derfor ikke være rimeligt at sanktionere producenter. Derimod bør der gives rimelig tid til, at producenter kan tilpasse sig eventuelle ændringer.

Danmarks Naturfredningsforening m.fl. udtrykker bekymring over fortolkningen af markedsføringsbegrebet, da det kan skabe incitamenter for virksomhederne til at opbygge lagre.

DAF anfører, at kravet om, at mærkningen skal være 'uudslettelig', jf. udkastets §§ 5 og 6, ikke fremgår af del D i bilaget til direktivet. Det kan hindre høj kvalitet i genanvendelsen, hvis mærkning ikke kan vaskes af i en oparbejdningsproces. DAF foreslår derfor, at ordet fjernes.

Miljøministeriets bemærkninger

Ministeriet bemærker, at definitionerne og det produktmæssige anvendelsesområde, som fremgår af bekendtgørelsen, er baseret på engangsplastdirektivets ordlyd. Det gælder bl.a. det særskilte forbud mod EPS-produkter, som skal implementeres i dansk ret iht. engangsplastdirektivet.

Generelt kan siges, at EU-Kommissionen, som supplement til direktivet, arbejder på at offentliggøre retningslinjer om de produkter, som er omfattet af direktivet. I retningslinjerne vil det blive nærmere tydeliggjort, hvad der menes med medicinsk udstyr, hvilke kriterier et produkt skal opfylde for at indgå under definitionen drikkebægre, kapsler og låg, ballonpinde, fødevarerholdere, hygiejnebind mm. Der forventes også at fremgå eksempler på produktspecifikke undtagelser. EU-Kommissionen har meddelt, at inkontinensbind ikke falder under definitionen af hygiejnebind i direktivet. Miljøministeriet har derfor rettet dette til i den offentliggjorte FAQ.

Det er også i EU-Kommissionens retningslinjer, at plastdefinitionen vil blive yderligere specificeret. I direktivet er plast defineret som: "et materiale bestående af en polymer som defineret i artikel 3, nr. 5), i forordning (EF) nr. 1907/2006, hvortil der kan være tilsat tilsætningsstoffer eller andre stoffer, og som kan fungere som strukturel hovedbestanddel i slutprodukter, med undtagelse af naturlige polymerer, der ikke er kemisk modificerede". Både de nærmere fortolkningsmæssige overvejelser om, hvornår et materiale fungerer som et strukturelt komponent, og hvad undtagelsen for naturlige polymerer omfatter, vil blive fastlagt i retningslinjerne. For at sikre ensartet implementering på tværs af EU i overensstemmelse med varernes fri bevægelighed, vil Miljøministeriet anvende EU-

Kommissionens retningslinjer som udgangspunkt for håndhævelses- og fortolkningsemæssige spørgsmål.

EU-Kommissionen har henvist medlemslandene til den Blå Vejlednings definition af ”bringe i omsætning” og ”gøre tilgængelige på markedet” i forbindelse med fortolkningen af direktivets markedsføringsbegreb. Den Blå Vejledning kan findes her: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2016%3A272%3ATOC>

Det er derfor ministeriets forståelse, at markedsføringsbegrebet skal fortolkes således:

- Markedsføring er den første tilgængeliggørelse af et produkt på markedet. Dvs. første gang et produkt leveres med henblik på distribution, forbrug eller anvendelse på markedet som led i erhvervsvirksomhed mod eller uden vederlag. Producenter og importører er derfor som udgangspunkt de eneste erhvervsdrivende, som kan markedsføre produkter.
- ”Levering” omfatter ethvert tilbud vedrørende distribution, forbrug eller anvendelse på markedet, der kan resultere i faktisk levering (f.eks. et købstilbud eller reklamekampagner).
- Begrebet »tilgængeliggørelse« henviser til hvert enkelt produkt og ikke til en produkttype eller serie, som produktet er fremstillet som led i.
- Tilgængeliggørelsen af et produkt forudsætter et tilbud eller en aftale (skriftlig eller mundtlig) mellem to eller flere juridiske eller fysiske personer om overførslen af ejerskab, besiddelse eller anden rettighed i forbindelse med det pågældende produkt, når produktionsfasen er afsluttet. Overførsel kræver ikke nødvendigvis fysisk overdragelse af produktet.

Ovenstående fortolkning betyder, at virksomheder må sælge ud af eksisterende lagre af produkter, hvis de pågældende produkter er markedsført før den 3. juli 2021, hvilket Kommissionen også har bekræftet på et ekspertgruppemøde med medlemsstaterne. Der behøver som nævnt ikke ske fysisk overdragelse af produkterne, for at der er tale om markedsføring. Det bemærkes dog, at engangsplastdirektivets markedsføringsdefinition afviger fra definitionen i den Blå Vejledning, idet direktivets definition tager udgangspunkt i ”en medlemsstats marked” i modsætning til ”Unionens marked”. Det betyder f.eks., at et produkt, som er produceret **og markedsført** i Danmark inden den 3. juli 2021, og som efterfølgende (efter den 3. juli 2021) tilgængeliggøres på det tyske marked, skal være i overensstemmelse med de nye krav ved tilgængeliggørelsen på det tyske marked, da denne efterfølgende tilgængeliggørelse på det tyske marked udgør en ny markedsføring.

Miljøministeriet har uddybet definitionerne på ”markedsføring” og ”tilgængeliggørelse på markedet” i bekendtgørelsen, og der er indsat en overgangsbestemmelse vedrørende produkter markedsført på det danske marked før den 3. juli 2021.

Miljøministeriet noterer sig DI's ønske om definitionen af drikkebægre og drikkevarebeholdere.

Miljøministeriet noterer sig Plastindustriens bemærkning om anvendelse af plast som den korrekte fagterm. Dette fremgår af bekendtgørelsen.

Miljøministeriet har på baggrund af Bryggeriforeningens anbefaling vedrørende mærkningskravet for drikkebægre erstattet formuleringen ”drikkebægre af engangsplast” med formuleringen ”drikkebægre, der er engangsplastprodukter”.

Høringsparterne opfordres til at kontakte Miljøstyrelsen ved specifikke fortolkningsmæssige spørgsmål til bekendtgørelsen, herunder spørgsmål til dennes anvendelsesområde og definitioner.

2. Anmodning om overgangsperiode eller udsættelse af ikrafttrædelse

Tobaksproducenterne, L&F, ABENA, DI, DE, ACE Norden, DSK, Plastindustrien og Kosmetik- og hygiejnebranchen mener ikke, at de berørte virksomheder har tilstrækkelig lang tid til at sikre overholdelsen af de nye regler.

DE, Kosmetik- og Hygiejnebranchen, ABENA og DSK, påpeger i den forbindelse den forsinkede offentliggørelse af EU-Kommissionens gennemførelsesforordning (om specifikationer til mærkningskravet) og EU-Kommissionens endelige retningslinjer (til engangsplastdirektivet).

ABENA, L&F og DE anmoder om en dispensationsmulighed eller en udsættelse af ikrafttrædelsestidspunktet for at sikre en passende overgangsperiode til de nye regler.

Med henblik på at undgå en unødvendig stor miljøbelastning og store økonomiske tab som følge af kassation foreslår DE og ACE Norden, at det skal være muligt at sælge produkter efter den 3. juli 2021, uden at produkterne er i overensstemmelse med de nye regler, hvis de pågældende produkter er markedsført inden den 3. juli 2021. ABENA foreslår, at produkter, der ikke er i overensstemmelse, skal kunne sælges, såfremt de er produceret inden den 3. juli 2021.

DSK, DI, Kosmetik- og Hygiejnebranchen og L&F opfordrer til en ensartet implementering på tværs af EU-landene, for at sikre lige konkurrence EU-landene imellem.

Miljøministeriets bemærkninger

Det følger af engangsplastikdirektivets artikel 12, at EU-Kommissionen skal udarbejde specifikationer og retningslinjer om engangsplastprodukter. Disse retningslinjer skulle have været offentliggjort den 3. juli 2020, men er blevet forsinket. EU-Kommissionen oplyser, at dette bl.a. er en følge af Covid-19 pandemien. Det er ikke optimalt, hverken for medlemslandene eller for de berørte virksomheder. Miljøministeriet er opmærksom på den udfordring, som det stiller virksomhederne overfor. Dette ændrer dog ikke ved, at det ikke er muligt at ændre på de frister for gennemførelse, der følger af direktivet. EU-Kommissionen har, bl.a. på anmodning fra medlemslandene og som følge af de forsinkede retningslinjer, undersøgt muligheden for at ændre direktivets frister for gennemførelse. Dette er ikke muligt. Derfor vil virksomheder fra den 3. juli 2021 skulle efterleve reglerne, der er fastlagt i bekendtgørelsen og i forordningen, som fastsætter de nærmere specifikationer for mærkningskravet. Det er ikke muligt at give dispensation herfra eller at indføre en særlig overgangsperiode.

Miljøministeriet bemærker, at EU-Kommissionens retningslinjer vil blive fulgt i den danske implementering for at sikre ensartethed på tværs af EU-medlemslandene. For nærmere information om muligheden for at sælge ud af eksisterende produktlagre se Miljøministeriets bemærkninger om markedsføringsdefinitionen i afsnit 1.

Høringssvarene har ikke ført til ændringer i bekendtgørelsen.

3. Udfordringer med mærkningens piktogrammer

Danmarks Naturfredningsforening m.fl., Horesta og Kræftens Bekæmpelse udtrykker kritik af de nye piktogrammer (cigarettskod og skildpadde), da de kan være svære at tolke for almindelige borgere. F.eks. anviser piktogram 1 (cigarettskod) ikke, hvor forbrugeren skal gøre af filteret. Derudover

medfører den blå farve i piktogram 2 (skildpadder), at forbrugeren kan antage, at produktet er nedbrydeligt eller miljøvenligt.

Horesta, DE, Plastindustrien og Kosmetik- og Hygiejnebranchen kritiserer kravet om, at teksten på førnævnte piktogrammer skal stå på de nationale sprog, da det vil kræve et stort areal på emballagen, hvis produktet skal markedsføres i flere lande.

Plastindustrien og ABENA gør opmærksom på, at kravet om påklæbning af piktogrammer på allerede fremstillede og emballerede produkter ved brug af klistermærker kan give udfordringer ift. at sikre de fornødne hygiejnestandarder. Derudover kan omkostningerne ved fastgørelse af piktogrammer overstige indtjeningen ved salg, hvilket kan medføre u hensigtsmæssig destruktions af produkter.

Kosmetik- og Hygiejnebranchen mener, at Miljøministeriets fortolkning, om at mærket skal påføres vådservietter, som udelukkende anvendes i erhvervsmæssig sammenhæng, strider imod EU-Kommissionens udkast til retningslinjerne fra december 2020.

ABENA, DI og DE udtrykker bekymring omkring, hvorvidt mærkningskravet tager hensyn til den "frie bevægelighed for varer" i EU, hvilket Miljøministeriet anmodes om at tage stilling til.

Miljøministeriets bemærkninger

Piktogrammerne i gennemførelsesforordningen er blevet fastlagt på baggrund af en konsulentrapport, som har undersøgt forskellige farvevalg og narrativer. Symbolikken og valget af skildpadden som en del af mærket er blevet til på EU-niveau i dialog med grønne organisationer og omfattede virksomheders interesseorganisationer. Forskellige versioner af piktogrammerne er herefter blevet forbrugertestet, hvoraf det mærke, som har præsteret bedst i disse forbrugertests, er blevet udvalgt. Resultaterne er offentliggjort i rapporten "Behavioural study on the effective marking of single use plastic products", som kan findes [her](#). Afrapporten fremgår det, at forskellige ikonversioner har været testet, ligesom mærket har været testet i både en positiv og negativ storyline med henblik på at fastslå forbrugernes forståelse af mærkerne.

Det fremgår af gennemførelsesforordningen, at mærkningens oplysningstekst skal være skrevet på det eller de officielle sprog i den eller de medlemsstater, hvor engangsplastproduktet markedsføres. Dvs. at mærket skal påføres på dansk i Danmark. Hvis oplysningsteksten skal påføres emballagen i et eller flere af medlemsstaternes officielle sprog (i de tilfælde, hvor et produkt markedsføres i flere medlemsstater), skal den oversatte oplysningstekst anbringes enten lige under mærkningen eller inde i den rektangulære, sorte rubrik under det første sprog, men skal i alle tilfælde være klart synlig. I særlige tilfælde, hvor der er begrænset plads på forsiden eller toppen af emballagen, kan oplysningstekst oversat til et eller flere af medlemsstaternes officielle sprog anbringes et andet sted på emballagen, så tæt på mærkningen som muligt, men skal i alle tilfælde være klart synlig. Miljøministeriet vurderer, at muligheden for, at flere sprogversioner kan fremgå under piktogrammet, bidrager til at mindske omkostningerne ved påsætning af mærket, da man i så fald vil kunne markedsføre den samme emballage i flere medlemslande. Mærket kan findes i høj opløsning her: https://ec.europa.eu/environment/topics/plastics/single-use-plastics/sups-marking-specifications_en

Miljøministeriet er opmærksom på udfordringerne ved at anvende forordningens mulighed for påklæbning af klistermærke. Se Miljøministeriets bemærkninger vedrørende muligheden for at sælge ud af produktlagre uden den påkrævede mærkning i afsnit 1.

Mærkningens udseende, placering og sprogkrav følger afgennemførelsesforordningen, som gælder direkte i alle medlemslande. Miljøministeriet vurderer derfor, at mærkningskravet tager hensyn til varernes fri bevægelighed i EU.

Miljøministeriet noterer sig Kosmetik- og Hygiejnebranchens synspunkt om, at vådservietter, der udelukkende anvendes i erhvervsmæssig sammenhæng, ikke er omfattet af mærkningskravet. Når den endelige version af EU-Kommissionens retningslinjer foreligger, vil Miljøministeriets fortolkning følge retningslinjerne, så der sikres en ensartet implementering på tværs af EU.

Høringssvarene har ikke ført til ændringer i bekendtgørelsen.

4. Spørgsmål til de supplerende forpligtelser om orientering af myndigheder m.v. og om opbevaring af oplysninger i en 5-års periode

DI undrer sig over, at krav om at opbevare information ifølge bekendtgørelsesudkastets §§ 9 og 10 skal gælde i 5 år, og foreslår derfor, at det i stedet fastsættes til 3 år i overensstemmelse med den almindelige forældelsesfrist. Derudover mener DI, at det bør præciseres, at kravene om opbevaring om oplysninger om plastprodukters "indhold og sammensætning" kan opfyldes ved at henvise til leverandørens hjemmeside, hvorved den nødvendige sporbarhed opnås.

Bryggeriforeningen mener, at kravet i udkastets §§ 9 og 10 om, at erhvervsdrivende i 5 år skal opbevare oplysninger om plastprodukters indhold og sammensætning og skal kunne identificere andre erhvervsdrivende, virker for omfattende, og bør afgrænses til fabrikanten eller den første importør. Bryggeriforeningen mener desuden, at opbevaringskravet bør reduceres til den almindelige forældelsesfrist på 3 år, og at det virker drastisk at indføre en anmeldeligt for distributører, jf. udkastets § 7 og 8.

DAF opfordrer til pragmatisme ift. de produkter, som ikke overholder mærkningskravene, så man ikke skal kassere fuldt funktionsdygtige produkter pga. mindre afvigelser i den krævede mærkning.

Miljøministeriets bemærkninger

Bestemmelsen om, at den erhvervsdrivende i en periode på 5 år efter at have markedsført eller i øvrigt tilgængeliggjort et produkt på markedet, skal kunne identificere andre erhvervsdrivende, som denne har leveret det pågældende produkt til eller fået leveret det pågældende produkt fra, bidrager til at opnå sporbarhed af produktet, som understøtter myndighedernes tilsyn.

Bestemmelsen om, at erhvervsdrivende i en periode på 5 år skal opbevare oplysninger om produktets indhold og sammensætning, er ændret så den kun forpligter den erhvervsdrivende, som markedsfører produktet (typisk producenten eller importøren) og ikke de erhvervsdrivende, som efterfølgende i øvrigt tilgængeliggør produktet på markedet.

Den 5-årige periode er en konsekvens af, at forældelsesfristen for overtrædelser af bekendtgørelsen er 5 år, hvis de straffeskærpene omstændigheder, der fremgår af udkastets § 17, stk. 2, nr. 1 og 2, foreligger. Det er ikke hensigtsmæssigt for passende tilsyn og kontrol, hvis perioden for opbevaring af oplysningerne er kortere end en evt. overtrædelsesforældelsesfrist.

Miljøministeriet bemærker, at udkastets §§ 7 og 8 om orienteringspligt m.v. udgår af bekendtgørelsen.