



Kemikalier
J.nr. 2018-15269
Ref. ANNBR
Den 5. maj 2020

Høringsnotat

Vedrørende udkast til bekendtgørelse om forbud mod import og salg af kosmetiske produkter, som afrenses, der indeholder mikroplast

Bekendtgørelse om forbud mod import og salg af kosmetiske produkter, som afrenses, der indeholder mikroplast (mikroplastbekendtgørelsen) blev sendt i høring d. 9. januar 2020 med frist 7. februar 2020.

Et tidligere udkast til mikroplastbekendtgørelsen har været sendt i høring i foråret 2019 og efterfølgende i notifikation hos EU-Kommissionen. På baggrund af kommentarer modtaget fra EU-Kommissionen er mikroplastbekendtgørelsen ændret til den version, som har været sendt i ekstern høring i ovenævnte periode.

Miljø- og Fødevareministeriet (MFVM) har inden for fristen modtaget 8 høringssvar. Følgende høringssparter har fremsendt bemærkninger til udkastet til mikroplastbekendtgørelsen: Matas A/S, Apotekerforeningen, Dagrofa aps, Kosmetik- og hygiejnebranchen (KOH), Dansk Erhverv (DE), De Samvirkende Købmænd (DSK), Danmarks Naturfredningsforening (DN) og Plastic Change (PC).

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

- 1) Regulering på EU- kontra nationalt niveau
- 2) Liste over mikroplast-ingredienser, som er omfattet forbuddet
- 3) Forbuddets omfang
 - a. Kosmetiske produkter, som afrenses
 - b. Definitionen af mikroplast
 - c. Koncentrationsgrænse
 - d. Egen, ikke erhvervsmæssig brug
 - e. Bionedbrydeligt plast
 - f. Naturlige polymerer
- 4) Ikrafttrædelsestidspunkt/overgangsperiode

I det følgende gennemgås de væsentligste bemærkninger i de indkomne høringssvar. MFVMs kommentarer er anført i kursiv. Høringssvarene er kun gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som er offentliggjort på Høringsportalen.

Høring af bekendtgørelse om forbud mod mikroplast i kosmetiske produkter, som afrenses

1. Regulering på EU- kontra nationalt niveau

Det bliver af Dagrofa, Matas, KOH og DE konstateret, at regulering af mikroplast i kosmetiske produkter bør ske på EU-plan og ikke som en national særlovgivning. Dagrofa nævner, at det kan blive besværligt for detailhandlen ift. forskellige ikrafttrædelsesdatoer på de forskellige forbud. DE, Matas og KOH nævner, at det nationale forbud vil pålægge danske virksomheder unødvendige administrative byrder og ifølge DE også tab af omsætning.

Baggrunden for mikroplastbekendtgørelsen er den tidligere regerings Plastikhandlingsplan, hvori et forbud mod bevidst tilsætning af mikroplast til kosmetiske produkter, som afrenses, er et af de besluttede initiativer. MFVM mener, at et midlertidigt nationalt forbud vil medføre en rettidig og nødvendig beskyttelse af miljøet. MFVM er enige i, at mikroplast skal reguleres på EU-niveau og støtter derfor parallelt arbejdet med at forbyde mikroplast i kosmetiske produkter på EU-niveau.

Det er MFVMs vurdering, at et nationalt forbud ikke vil medføre væsentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Dette er baseret på, at der er forholdsvis få kosmetikproducenter i Danmark. Endvidere har den europæiske brancheorganisation Cosmetics Europe oplyst, at en meget stor andel af mikroplast i kosmetiske produkter, med skrubbende, polerende eller rengørende funktion, er udfaset i 2020. Endvidere er det vurderet, at et nationalt forbud, der ligner Storbritanniens, ikke vil medføre væsentlige omkostninger for industrien, såfremt der er en rimelig overgangsperiode (se mere herom under punkt 4).

2. Liste over mikroplast-ingredienser, som er omfattet forbuddet

Matas nævner i deres høringssvar, at der mangler en klar definition af mikroplast og fremfører et ønske om, at der af mikroplastbekendtgørelsen tydeligt fremgår, hvilke stoffer der hører ind under definitionen af mikroplast enten i form af kemisk navn eller et CAS nr. DE fremfører, at det er svært for detailhandlen at finde frem til, hvilke produkter der er omfattet af forbuddet, da det ikke er muligt ud fra produkternes deklARATIONER at identificere, om produktet indeholder den type mikroplast, der er omfattet af bekendtgørelsen.

Hensigten med mikroplastbekendtgørelsen er at forbyde anvendelsen af bevidst tilsat plastik i fast form, som er mindre eller lig med 5 mm i alle dimensioner, og som er uopløselige i vand. MFVM mener ikke, at det vil være muligt at lave en udtømmende liste over navne eller CAS numre på ingredienser, der vil være omfattet af forbuddet. Det skyldes, at det ikke er muligt at vurdere, hvorvidt en given ingrediens falder ind under definitionen af mikroplast jf. § 1 i mikroplastbekendtgørelsen, udelukkende baseret på et navn eller et CAS nr., da disse ikke siger noget om polymerens form (fx om den er fast eller flydende), samt størrelsen på partiklen eller koncentrationen i produktet. Herudover findes der ikke en udtømmende liste over alle polymerer, der anvendes i kosmetiske produkter, og som principielt kan være omfattet af definitionen af mikroplast. MFVM kan derfor ikke opstille lister over de ingredienser, der vil være omfattet af forbuddet, og dem der ikke vil.

Det er først og fremmest den ansvarlige persons pligt at vide hvilke ingredienser, der er anvendt i deres produkter. Forhandleren eller importøren kan derfor gå tilbage i forsyningskæden og indhente information om, hvorvidt det pågældende produkt indeholder mikroplast i henhold til definitionen i mikroplastbekendtgørelsens §1 og §2.

MFVM vil udarbejde en vejledningstekst til mikroplastbekendtgørelsen til Miljøstyrelsens hjemmeside til brug for virksomhederne.

3. Forbuddets omfang

3.a. Kosmetiske produkter som afrenses

PC fremfører, at forbuddet ikke skal være begrænset til kosmetiske produkter, som afrenses, men anbefaler i stedet for, at man laver et generelt forbud mod mikroplast i kosmetiske produkter.

Konsekvenserne ved at forbyde mikroplast i alle kosmetiske produkter er endnu ikke afklaret. På den baggrund er det besluttet, at forbuddet i første omgang skal gælde kosmetiske produkter, som afrenses, og dernæst undersøges, hvorvidt kosmetiske produkter generelt, det vil sige også de kosmetiske produkter, der ikke afrenses, skal være omfattet af et nationalt forbud mod mikroplast.

3.b. Definition af mikroplast

KOH fremfører i sit høringssvar et forslag om at forbuddet indsnævres, således at det kun dækker ”bevidst tilsat mikroplastperler [...] med en skrubbende eller eksfolierende effekt”, da det ifølge KOH vil medføre fælles spilleregler på tværs af de virksomheder, som allerede frivilligt har gennemført en udfasning, og dem, som endnu ikke har, indtil en fælles regulering i EU er på plads.

Den europæiske kosmetikbranche har oplyst, at mikroplast i kosmetiske produkter, som har en rengørende, skrubbende eller eksfolierende effekt på nuværende tidspunkt er reduceret med 97,6 %. MFVM mener, at der ud fra et miljøbeskyttelseshensyn ikke er grundlag for, kun at forbyde mikroplast som har en rengørende, skrubbende eller eksfolierende effekt. Et tilsvarende forbud er gældende i Storbritannien. MFVM mener derfor, at et nationalt forbud skal gælde for alle kosmetiske produkter, som afrenses, og ikke kun for produkter, som har en rengørende, skrubbende eller eksfolierende effekt.

3.c. Koncentrationsgrænse

PC stiller i deres høringssvar spørgsmålstegn ved, at der i bekendtgørelsen tillades import og salg af kosmetiske produkter med koncentrationer af mikroplast under 0,01 %.

Hensigten med mikroplastbekendtgørelsen er at forbyde bevidst tilsat mikroplast i kosmetiske produkter, der afrenses. Koncentrationsgrænsen er indført i bekendtgørelsen for at lette håndhævelsen af denne samt for at gøre det nemmere for erhvervslivet at vurdere, hvornår noget er bevidst tilsat. Grænsen på 0,01% er fastsat, så det følger forslaget fra Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) i deres forslag til begrænsnings af bevidst tilsat mikroplast¹.

3.d. Egen, ikke erhvervmæssig brug

Både Dagrofa, KOH, DE, DSK og PC anfægter, at mikroplastbekendtgørelsen undtager produkter, som importeres af private til egen, ikke-erhvervmæssig brug. PC anfører, at undtagelsen af privates import medfører et forholdsvist stort ”hul” i lovgivningen, som sandsynligvis kun vil vokse sig større, og PC anbefaler derfor, at man tager dette op til genovervejelse. Dagrofa vurderer, at undtagelsen vil være stærkt konkurrenceforvridende og begrænser effekten af reguleringen væsentligt. DE fremfører, at undtagelsen vil flytte salget til udenlandske e-handelsbutikker og til grænsehandlen og mener ikke, at undtagelsen giver mening, hverken ud fra miljø- og beskyttelseshensyn eller økonomiske hensyn. KOH anfører ligeledes, at forbrugere i stedet vil købe produkterne på udenlandske webshops, og at

¹ <https://echa.europa.eu/documents/10162/12414bc7-6bb2-17e7-c9ec-652a20fa43fc>

man med bestemmelsen undtager et potentielt set stort antal produkter, der kan indeholde mikroplast og dermed udgøre en risiko for miljøet. DSK nævner også en stigende handel med kosmetik over grænsen, herunder særligt import af produkter fra Kina. DSK anbefaler, at også privates varer omfattes af et importforbud, og alternativt at myndighederne øger informationsindsatsen om, at produkter fra 3. lande erfaringsmæssigt kan være mindre sikre eller indeholder flere problematiske stoffer.

Mikroplastbekendtgørelsen indeholder i § 2, stk. 3, en undtagelse til forbuddet mod import og eksport af kosmetiske produkter (som afrenses), som indeholder mikroplast ved, at det er muligt for private at eksportere og importere til egen, ikke-erhvervs-mæssige brug. Denne undtagelse er fuldt ud på linje med reglerne i kosmetikforordningen, som ligeledes undtager import af kosmetiske produkter til eget brug, hvilket også er gældende for produktlovgivningerne generelt (som fx legetøj eller elektriske og elektroniske produkter). Dertil kommer vanskelighederne ved at håndhæve regler om mikroplast i produkter, som forbrugerne selv køber i udlandet eller på internetsider uden for Danmarks grænser. MFVM finder det rimeligt at antage, at langt den største udledning af mikroplast fra kosmetiske produkter, kommer fra produkter købt i fysiske butikker eller via danske hjemmesider, som begge er omfattet af forbuddet i mikroplastbekendtgørelsen, hvilket støtter op om hovedformålet med mikroplastbekendtgørelsen, nemlig at begrænse den samlede udledning af mikroplast til miljøet. MFVM finder det ligeledes rimeligt at antage, at bekendtgørelsen ikke tilskynder til øget privat import, idet MFVM formoder, at private ikke i særlig grad efterspørger produkter med tilsat mikroplast.

MFVM fastholder derfor, undtagelsen af eksport og import af de pågældende produkter af private til egen, ikke-erhvervs-mæssige brug, som fastsat i udkast til bekendtgørelsens § 2, stk. 3.

3.e. Bionedbrydeligt mikroplast

DN, PC og Dagrofa anfægter alle undtagelsen af bionedbrydeligt mikroplast jf. §2 stk. 1 i mikroplastbekendtgørelsen. Ifølge DN er der ikke tilstrækkelig viden om bionedbrydelighed og potentielle effekter af den bionedbrydelige plast i miljøet, og DN udtrykker bekymring for, at man med undtagelsen kommer til at lave et nyt miljøproblem med en 'ny' type mikroplast. PC spørger ind til, hvorvidt mikroplasten kun skal være bionedbrydelig i én af testmetoderne for at kunne blive undtaget fra forbuddet og forholder sig desuden skeptiske til testmetoderne i bilag 1, og hvorvidt disse tager højde for, at mikroplasten havner i naturlige havmiljøer, hvor man ikke kan kontrollere nedbrydningsforholdene. Dagrofa nævner ligeledes, at bionedbrydeligt plast kun er bionedbrydeligt i særlige komposteringsanlæg, under langt højere temperaturer end hvad der findes i naturen.

MFVM bekræfter, at bionedbrydeligt mikroplast kan undtages fra forbuddet i mikroplastbekendtgørelsens §2, hvis ét eller flere af kriterierne i bilag 1 til mikroplastbekendtgørelsen er opfyldt. I forhold til valget af godkendte testmetoder, har MFVM valgt at lægge sig op af, hvad der er foreslået af Det Europæiske Kemikalieagentur (ECHA) i deres forslag til begrænsning af mikroplast. De foreslåede metoder bygger på, at stofferne nedbrydes fuldt ud og er anerkendt til brug ved test af bionedbrydning af andre kemikalier.

3.f. Naturlige polymerer

KOH foreslår i deres høringssvar, at naturligt forekomne polymerer også undtages forbuddet, idet det nævnes, at den type af polymerer ikke udgør en risiko for miljøet.

Mikroplast er jf. bekendtgørelsens §1 defineret som "plastik i fast form, som er mindre end eller lig med 5 mm i alle dimensioner, og som er uopløseligt i vand", hvor plastik er defineret som "et syntetisk polymert stof, der kan støbes, ekstruderes eller fysisk manipuleres til forskellige faste former, og som

bevarer sin endelige fremstillede form under brug i sine tilsigtede anvendelser". I og med at definitionen går på syntetiske polymerer, vil polymerer, der forekommer i naturen være undtaget af forbuddet. Der kan dog være grænsetilfælde, hvor naturligt forekomne polymerer er blevet kemisk modificerede. I disse tilfælde vil den modificerede naturligt forekomne polymer blive anset som mikroplast, hvis den opfylder kriterierne som værende i fast form, mindre end eller lig med 5 mm i alle dimensioner, uopløselig i vand og ikke bionedbrydelig.

4. Ikrafttrædelsestidspunkt/overgangsperiode

I høringsvarene fra DE, DSK, KOH, Dagrofa, Matas og Apotekerforeningen fremgår et ønske om en overgangsordning, således at detailhandlen får mulighed for at sælge ud af de produkter, der er i butikkerne og på varelagrene efter bekendtgørelsens ikrafttrædelse. DE bemærker, at der til trods for en frivillig brancheaftale i EU, stadig vil være en del produkter i danske butikker, der enten indeholder mikroplast, eller hvor man ikke kan udelukke, at de indeholder det, da det er svært for detailhandlen at identificere, hvilke produkter der er omfattet af forbuddet. Dette skyldes ifølge DE, at der er leverandører af omfattede produkter, som ikke er en del af kosmetikindustriens frivillige brancheaftale. DSK, Matas, Dagrofa og DE påpeger, at et forbud uden en overgangsordning med mulighed for at sælge ud af produkter, vil medføre et stort ressourcespild, i form af kasserede produkter og emballage og DE anfører yderligere, at det vil medføre et omkostningstab.

DSK, DE, Dagrofa og Apotekerforeningen påpeger derudover, at det ikke er hensigtsmæssigt, at forbuddet træder i kraft på samme tidspunkt for både producenter/importører og detailhandlen.

Set i lyset af situationen med COVID-19, som medfører store økonomiske konsekvenser for en lang række erhverv, har Miljø- og Fødevareministeriet besluttet at ændre mikroplastbekendtgørelsen, således at der indføres en overgangsordning. Mikroplastbekendtgørelsen træder i kraft 1. juli 2020 som hidtil. Det betyder, at det fra den 1. juli ikke længere vil være tilladt at importere eller sælge kosmetiske produkter, som afrenses, og som indeholder mikroplast. Dog vil produkter, der er solgt til en forhandler inden den 1. juli 2020, fortsat kunne sælges af forhandleren til en slutbruger indtil den 31. december 2020. Det giver detailhandlen mulighed for at sælge ud af de produkter, de allerede har på hylderne og lagrene til forbrugerne frem til 31. december 2020, hvorefter alt salg af omfattede produkter vil være forbudt. Salg til alle andre end slutbrugerne, samt import af omfattede produkter, vil være forbudt fra 1. juli 2020.