

Att.: Rasmus Boldsen, Louise Tang og Sara Alberg
Miljøministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Den 13. december 2022

Dansk Erhvervs hørings svar til Kommissionens forslag om regulering af emballage og emballageaffald

Dansk Erhverv deler de cirkulære ambitioner i Kommissionens forslag om en emballageforordning og støtter op om de overordnede mål i forslaget; 1) at reducere mængden af emballage ved bl.a. at begrænse unødigt brug af emballage, 2) Promovere høj kvalitets genanvendelse ved at sikre alt emballage er genbrugeligt eller genanvendeligt i 2030, og c) reducere behovet for nye ressourcer og skabe et velfungerende marked for sekundære materialer og øge mængden af genanvendt plast i ny emballage.

Generelle bemærkninger

Sammen med producentansvaret for emballage, som indføres i Danmark i 2025, vil emballageforordningen betyde en stor omvæltning af den måde man producerer, markedsfører, benytter og affaldsbehandler emballager i EU. Omvæltningen vil stille store krav til alle de berørte aktører, så derfor er der brug for at inddrage erhvervet i processen, så vi sikrer effektive løsninger, som fungerer i praksis for både virksomheder og forbrugere. Det er vores forhåbning, at erhvervets løsninger og spørgsmål vil blive bragt i spil i de kommende forhandlinger, såvel som i den efterfølgende udmøntning.

Det er essentielt for udfaldet af arbejdet med at sætte mål for fremtidens emballagehåndtering, at tilgangen beror på en helhedsorientering. Krav og løsninger bør ikke kun fokusere på ét led i værdikæden, da afhængigheden af et velfungerende emballagesystem som helhed er en forudsætning for de cirkulære mål, som Kommissionen har foreslået. Her skal der fokuseres på ikke bare én løsning, men både emballagedesign, effektiv affaldssortering og øget genanvendelseskapacitet mm.

Som Kommissionen også nævner som en bevæggrund for forslaget til en forordning, så vil et fragmenteret indre marked og nationale særregler medvirke administrative byrder der modarbejder cirkulariteten af emballagerne. Forskellige krav til miljøgraderede bidrag, designkriterier for emballager og affaldssorteringsløsninger vil skabe et fragmenteret genanvendelsesmarked, som hindrer storskalaløsninger. De administrative byrder for virksomheder, der markedsfører på tværs af grænserne i det indre marked, ville blive betydeligt reduceret, hvis der holdes fast i og fokuseres yderligere på, at få totalharmoniseret emballagekrav til mærkninger og fjerne nationale særregler og fortolkninger. Derfor støtter Dansk Erhverv op om forslagets harmoniseringstiltag, da det er en forudsætning for at indfri erhvervets grønne ambitioner på emballageområdet.

Slutteligt, opfordres der til at inddrage kollektivordningerne til producentansvaret for emballage i relation til udmøntningen og implementeringen af forordningen, da disse organisationer vil have opbygget en væsentlig videns- og erfaringskapacitet på området til den tid.

Specifikke bemærkninger

Article 7 - Minimum recycled content in plastic packaging

For at stille krav til mere genanvendelse er man afhængig af både affaldssortering, genanvendelsesindustrien og resten af værdikæden. Derfor er der brug for at tænke helhedsorienteret i løsningerne. Der er stadig store udfordringer med at sikre udbuddet af sekundære plastmaterialer, som lever op til den efterspørgsel, der er i detailsektoren. Det vil derfor kræve en stor indsats ift. design for genanvendelse af emballagen, som berørt i artikel 6, men også andre regler, der påvirker EU-markedet for sekundære materialer, skal stimulere udviklingen, såsom affaldstransportreglerne.

Article 8 - Compostable packaging

Dansk Erhverv mener, at krav om emballagers komposterbarhed forudsætter, at der ikke findes alternative løsninger, som sikrer materialernes recirkulering (genbrug eller genanvendelse). Det skal desuden sandsynliggøres, at affaldshåndteringen (sortering hos borgerne og den videre behandling) kan sikre en forsvarlig nedbrydning i *virkeligheden* kontra i teorien. Det er en forudsætning, at indsamlingen af bionedbrydeligt plast sker reelt i bioaffaldet, da det er særdeles uhenigtsmæssigt, hvis bionedbrydeligt plast ender i plastfraktionen.

Det kan dog give god mening at have nedbrydelige te- og kaffefiltre, hvis forbrugerne oplyses om den korrekte håndtering - også for at sikre bioressourcerne fra te- og kaffegrums. Såkaldte 'sticky labels' kan der dog findes bedre alternative løsninger på, da uhenigtsmæssig adfærd (fx sortering) vil være sværere at rette op på. Endvidere gør vi opmærksom på, at der kan være anden regulering, fx krav i fødevareregulering, som kan have indvirkning på fx valg af mærkning og emballering.

Article 9 - Packaging minimisation

Emballageminimering er noget, som især detailsektoren har arbejdet meget med de seneste år, bl.a. gennem udviklingen af designguides. Overemballering er ikke noget, som man intentionelt ser helt generelt, især i primæremballagen, da det udgør en ekstra økonomisk omkostning. Det kan dog give god mening at arbejde med minimering gennem designprincipper, uden at der går på kompromis med fødevarerens sikkerhed, madspild, eller beskyttelsen af produktet (som anført i Annex IV). Her skal de administrative byrder for efterlevelse gennem teknisk dokumentation gerne tænkes ind i helheden, så der gives de rigtige incitamenter.

Article 10 - Reusable packaging

En væsentlig udfordring ved genbrugsemballager er manglen på vedtagne standarder og definitioner for fx hygiejne, når genbrugsemballager tilbagetages, vaskes og genpåfyldes. Det er nødvendigt med klare standarder og processer der sikrer, at de genbrugelige emballager er lige så sikre som de øvrige emballager (Annex VI, Part B).

Ansvarsfordelingen mellem de forskellige aktører i dette system er også et vigtigt element, Jf. *Article 25 Obligations related to refill*. Dansk Erhverv mener ikke, at detailsektoren skal have ansvaret isoleret set for emballagehygiejnen og standarden, da de har den primære kundekontakt, men ikke har den primære indflydelse på processerne bag og håndteringen.

Article 11 - Labelling of packaging & Article 12 - Labelling of waste receptacles for the collection of packaging waste

De administrative byrder for virksomheder, der markedsfører på tværs af grænserne i det indre marked, ville blive betydeligt minimeret, hvis der holdes fast i, og fokuseres yderligere på, at få totalharmoniseret emballagekrav til mærkninger og andre nationale særregler og fortolkninger. Derfor finder Dansk Erhverv det afgørende at fastholde og udbygge forslagets harmoniseringstiltag for mærkninger.

Når danske virksomheder sælger produkter på tværs af EU, så møder de i stigende grad forskelligartede nationale regler mht. mærkning og andet for emballager. Nationale særregler på området medfører et øget krav til at: a) designe mange forskellige typer emballage, hvilket ikke fordrer stor-skala fordele indenfor genanvendelse eller økonomi, eller b) det medfører en række forskellige mærker på emballagen, som hindrer emballageminimering pga. de mange mærker, der fysisk skal være plads til på emballagen.

Her skal mærkninger, som eksempel, kunne bruges uden at oversætte sproget inde i mærket, såsom det engangsplast-mærke, der blev indført i SUP-direktivet der krævede mærker oversat til hvert sprog.

Ifm. udviklingen af et digitalt mærke (art. 11, stk. 2-4) opfordrer Dansk Erhverv til, at det sam-tænkes og strømlines med det digitale produktpas, der udvikles i regi af Ecodesign-forordningen. Et digitalt mærke bør ses som en mulighed for at forsimple reglerne og kravene til mærkninger, både til gavn for virksomheder i B2B situationer (grossister, affaldsbehandlere, mm.), men også ift. forbrugernes oplysningsmuligheder.

Ift. artikel 12, så er de danske affaldspiktogrammer et godt eksempel, som Dansk Erhverv gerne ser udbredt til resten af det indre marked.

Chapter IV

I forordningens kapitel IV er der søgt skabt en ansvarsrække af operatører, der hver især har et ansvar for at sikre, at emballagerne lever op til forordningens krav.

Det er imidlertid fortsat meget uklart, hvordan ansvaret for overensstemmelsen af de emballager, der markedsføres fra sælgere i 3. lande til EU-forbrugere, vil blive håndteret. Typisk vil disse emballager komme til EU, som led i forbrugernes egen handel på de såkaldte "onlinemarkedspladser" eller gennem handel via markedspladser på diverse sociale medier.

Det er væsentligt at være opmærksom på, at mange milliarder emballager og produkter hvert år kommer til EU uden at nogen af de operatører, som er nævnt i forordningens kapitel IV, kan gøres ansvarlige for overholdelsen af nærværende forordning.

Det betyder, at emballagerne tilknyttet disse milliarder af produkter fra 3. lande i princippet heller ikke vil kunne indgå i den cirkulære økonomi, medmindre man på anden vis kan sikre sig, at de pågældende emballager overholder kravene. Det må anses at være meget vanskeligt uden adgang til at gøre nogen ansvarlig for at have sikret dokumentationen forud for markedsføringen.

Onlinemarkedsplads-forretningsmodellen står i modsætning til den traditionelle forretningsmodel, hvor emballager og produkter meget vel kan være produceret i 3. lande med henblik på salg til EU. Her er det en erhvervsmæssig EU-importør, der køber produkterne af en sælger i 3. lande og derefter sørger for at bringe produkterne ind i EU og ved sit salg i EU overtager ansvaret for, at emballagerne lever op til kravene i nærværende forordning, jf. forordningens artikel 16.

Ved den forretningsmodel, hvor en sælger i et 3. land benytter en onlinemarkedsplads til at sælge sine produkter til EU-forbrugere, er der teknisk ikke en importør omfattet af nærværende forordning, og da EU ikke har mulighed for at håndhæve nærværende forordning overfor sælgeren i 3. landet, vil det i praksis være ligegyldigt for sælgeren i 3. landet at leve op til forordningens bestemmelser.

Forslaget indeholder ikke krav om, at onlinemarkedspladserne, der faciliterer salget af de pågældende produkter fra sælgere i 3. lande til EU-forbrugere, skal leve op til samme krav som importører, jf. artikel 16. Dette ville ellers være hensigtsmæssigt, da man med det nuværende forslag risikerer, at europæiske erhvervsdrivende omstiller deres forretningsmodel fra at være importør og omfattet af de byrdefulde krav i artikel 16 til at være onlinemarkedsplads på linje med den model, der anvendes af Amazon, Wish og andre mindre aktører, og dermed slipper fri af forpligtelser i relation til de emballager, som sælges gennem deres onlinemarkedsplads.

I dag har mange europæiske importører kontrakter og aftaler med mange producenter og sælgere i 3. lande, som de køber produkter og emballager af med henblik på online-videresalg til EU-forbrugere. Det vil være oplagt for visse af disse erhvervsdrivende at omstille denne model, hvor de optræder som importører til en ren formidlingsmodel, hvor de mod betaling lader de samme 3. lands leverandører indgå salgsaftaler med de europæiske forbrugere om køb af produkter og emballager. Dermed vil de ikke længere være forpligtede til at sikre sig, at emballagerne lever op til nærværende forordning forud for salget - og dermed kunne spare væsentlige omkostninger og risikoen for sanktionering for at have bragt uoverensstemmende emballager i omsætning på det indre marked.

Hvis dette hul i lovgivningen skal lukkes af hensyn til den cirkulære økonomi og den lige konkurrence på det indre marked, vil det være oplagt at ligestille onlinemarkedspladserne (og tilsvarende forretningsmodeller) med det ansvar, som alle andre importører har efter artikel 16.

Onlinemarkedspladser nyder desværre en sær-position efter "Digital Service Act" (Regulation (EU) 2022/2065,) og ses dermed som fritaget for en forpligtelse til at sikre overensstemmelse af emballager og produkter forud for deres - ellers rent kommercielle – formidling af produkter og emballager mellem sælgere og producenter i 3. lande og EU-forbrugere.

Hertil kan vi bemærke, at Digital Service Act ikke har juridisk eller lov-hierarkisk forrang frem for nærværende forordning, og at det er vores håb, at de kræfter i Kommissionen og Rådet, der arbejder for en cirkulær økonomi uden mulighed for omgåelse af reglerne ved at omstille sin forretningsmodel, under forhandlingerne af nærværende direktiv vil gøre det klart, at den grønne omstilling har brug for at indrette denne forordning og andre tiltag på miljø- og klimaområdet uden åbenbare smuthuller. De huller som i øjeblikket findes i forslaget, vil kunne udnyttes og vil dermed underminere reguleringernes effektivitet til skade for den grønne omstilling på det indre marked samt fair og lige konkurrence mellem virksomheder.

Article 17 - Obligations of distributors

Ansvar for, at emballager lever op til de krav, som vedtages i forordningen, bør lægges fuldt ud på den økonomiske aktør, der har markedsført emballagen. Definitionen fra producentansvaret bør følges her. Det gælder både ift. design- og informationskrav, da den største påvirkning på disse er hos 'producenten'. Efterlevelsen af disse krav kan ikke være en administrativ opgave, som skal løftes af distributører, der kan være placeret langt fra både 'fabrikanten' og 'producenten' af emballager i en værdikæde. Det vil være en uforholdsmæssig stor byrde at pålægge dette led en sådan tilsyns- og indberetningsopgave.

Der kan derimod godt stilles krav til fx en forsvarlig håndtering af emballagen, mens den er i distributørens varetægt. Dette afspejles også fint i artikel 18.

Artikel 21 - Obligation related to excessive packaging

Indførslen af krav til minimering af transportemballage giver god mening, hvis det udmøntes på en forsvarlig måde. Der er mange faktorer, som påvirker kravet til udformningen og mængden af den emballage, der anvendes i e-handlen. Ud over at emballagen beskytter produktet fra bl.a. vand, støv og stød, så skal den også imødekomme håndteringen i transporten ud til kunderne. Her har bl.a. Teknologisk Institut undersøgt den påvirkning pakker fra e-handlen bliver udsat for i transporten, hvilket påviser, at der er brug for en indsats i flere forskellige dele af værdikæden for at minimere emballagen, samtidig med at produktet sikres, herunder håndteringen i transporten.

I e-handlen er der også stor forskel på ens handlemuligheder, når det kommer til håndteringen af emballage. Flere større aktører har investeret i emballagehåndterings-systemer, der kan tilskære emballagen, så den passer til pakken, og dermed reducerer forbruget af emballage.

Den slags investeringer har man ikke nødvendigvis mulighed for som SMV-e-handel, hvor man ofte også genbruger indkomne emballager til e-handelspakker, hvilket må være at foretrække fremfor at anskaffe sig nye emballager.

De meget praktiske og konkrete udfordringer, især for de mindre (e-)handelsvirksomheder fordrer, at deres situation inddrages tæt i den videre forhandling, samt ikke mindst udmøntning af forordningen.

Article 26 - Re-use and refill targets

Succesen af genbrugsemballager afhænger af, om de returneres efter brug, og at man kan sikre hygiejne og logistik, så de brugte emballager der kommer retur kan håndteres forsvarligt og genbruges. Erhvervslivet har derfor brug for velfungerende og simple rammevilkår, som sikrer, at det i højere grad bliver attraktivt at genbruge emballagen.

Article 38 - Prevention of packaging waste

Dansk Erhverv deler Kommissionens ambition om at reducere affald fra emballage. Det er i den forbindelse vigtigt at skelne mellem emballagebrugen og emballagetyperne, da der er stor forskel på, hvilken funktion den har, samt konsekvensen af helt at fjerne den. Reduktionsdagsordenen må ikke skabe utilsigtede konsekvenser, såsom madspild eller varespild, og bør være proportionel, som anført i artikel 38, stk. 3 Myndighederne opfordres i den forbindelse til at inddrage erhvervet, herunder især detailsektoren, i udmøntningen af denne artikel, da den praksisnære viden om emballagen vil kunne bidrage positivt til løsningerne.

Article 43 - Return and collection systems

Med klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi indførte man en strømlinet affaldssortering, som endnu ikke er udrullet fuldt ud. Med den langstrakte implementering in mente, ville det være kontraproduktivt at ændre affaldssorteringen fundamentalt i Danmark indenfor de kommende år. Derfor mener Dansk Erhverv, at affaldssorteringssystemet bør forsætte under forordningen, det gælder bl.a. i forhold til, at emballageaffald skal kunne indsamles med øvrigt affald af samme materialetype.

Dansk Erhverv opfordrer til, at der arbejdes efter løsninger, der er så simple som muligt, for både borgere og virksomheder der skal sortere affaldet. Dette gælder også antallet af mulige affaldsfraktioner til sortering, inkl. antallet af affaldsbeholdere/-spande.

Article 45 – Re-use and refill

Det er 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. Et velfungerende genbrugssystem med lige konkurrencemuligheder skal sikres, baseret på miljøøkonomiske analyser. Det vil kræve incitamenter til flere dele af

værdikæden, og ikke blot den 'endelige distributør', for at få et etableret et velfungerende genbrugssystem.

Med venlig hilsen,

Andreas Hastrup Clemmensen

Chefkonsulent