

NOTAT



**Miljø- og
Fødevarerministeriet**
Departementet

Ressourcer og Forsyning
J.nr. 2019-5277
Ref. MIJFA
Den 27. september 2019

Høringsnotat

Lovforslag om forbud mod gratis udlevering af bæreposer og forbud mod tynde plastikbæreposer

Udkast til lovforslaget blev sendt i ekstern høring den 28. august 2019 med frist for afgivelse af høringssvar den 26. september 2019. Miljø- og Fødevarerministeriet har modtaget høringssvar fra 18 organisationer, virksomheder og myndigheder.

Følgende 15 høringssparter har fremsendt bemærkninger til udkastet til lovforslaget:

- De Samvirkende Købmænd (DSK)
- Danmarks Naturfredningsforening
- Plastindustrien
- Forbrugerrådet Tænk
- Dansk Erhverv
- Røde Kors i Danmark
- Dansk Detail
- ISOBRO
- Landbrug & Fødevarer
- Dansk Industri
- Det Økologiske Råd
- Plastic Change
- Verdensnaturfonden (WWF)

Følgende 3 høringssparter har oplyst, at de ingen bemærkninger har til udkastet til lovforslaget:

- Advokatrådet
- Rigsrevisionen
- Foreningen af Rådgivende Ingeniører

Høringssvarene har berørt følgende punkter:

1. Generelle bemærkninger og formuleringer
2. Forbud mod alle bæreposer uanset materialetype
3. Udeladelsen af tynde plastikposer uden hank
4. Emballageafgiften og minimumsprisen
5. Undtagelser fra lovforslaget
6. Øvrige

I det følgende gennemgås de væsentligste høringssvar til de ovennævnte punkter. Miljø- og Fødevarerministeriets kommentarer hertil er anført i kursiv. Det skal bemærkes, at høringssvarene kun

er gengivet i hovedtræk. Ønskes der detaljerede oplysninger om svarenes indhold, henvises til høringsportalen (www.borger.dk).

1. Generelle bemærkninger og formuleringer

De Samvirkende Købmænd (DSK), Dansk Naturfredningsforening, Plastindustrien, Forbrugerrådet Tænk, Dansk Erhverv, Røde Kors, Dansk Detail, ISOBRO, Landbrug & Fødevarer, Dansk Industri, Det Økologiske Råd, Plastic Change og WWF udtrykker generel tilfredshed med lovforslagets formål, idet de bl.a. støtter et større fokus på at undgå plastikforurening, minimere affaldsmængder og nedbringe ressourceforbruget.

DSK foreslår en formulermæssig forkortelse af § 51 a til ”Bæreposer med hank må ikke udleveres gratis.” Dette foreslås med henblik på at undgå risiko for omgåelse, hvis nogle vil uddele gratis bæreposer med hank i f.eks. indkøbscentre, i gågade-miljøer, på messer eller lignende.

Dansk Erhverv bemærker, at det ikke fremgår af udkastet til lovforslaget, hvornår en bærepose er omfattet af reglerne.

Dansk Industri opfordrer til, at begrebet ”salgssted” defineres yderligere, da der blandt deres medlemmer er eksempler på, at der er butikker, hvor varerne afhentes, men hvor betalingen foregår ad andre kanaler.

Miljø- og Fødevareministeriets svar

Miljø- og Fødevareministeriet bemærker, at emballagedirektivets bestemmelser om regulering af plastikbæreposer kun omfatter plastikbæreposer udleveret på salgssteder, hvorfor det vurderes, at det vil være i strid med EU-regler at anvende en mere vidtgående definition, som foreslået af DSK. På den baggrund imødekommes forslaget ikke.

Bæreposer er defineret i lovforslagets specielle bemærkninger til § 1, nr. 2. Bæreposer med hank, uanset materiale, er omfattet af forbuddet mod gratis udlevering.

”Salgssted” er defineret i overensstemmelse med forbrugeraftaleloven § 3, nr. 3. Dette fremgår ligeledes af de specielle bemærkninger til forslaget § 1, nr. 2. Det fremgår, at magasiner, messestande m.v. er omfattet af definitionen.

2. Forbud mod alle bæreposer uanset materialetype

Generelt understreger Dansk Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd, Plastindustrien, Dansk Erhverv, Røde Kors, Dansk Detail, ISOBRO, Dansk Industri, Plastic Change og WWF vigtigheden i, at forbuddet gælder alle bæreposer uanset materiale og størrelse, da de ikke ønsker, at det nuværende plastikposeforbrug blot bliver erstattet af et forbrug af bæreposer i andre miljøbelastende materialer, samt at det uønskede overforbrug af bæreposer generelt skal nedbringes.

Dansk Erhverv støtter muligheden for, at erhvervslivet får fleksibilitet til at vælge de materialer, der passer bedst til forskellige varesalg, forskellige salgssituationer og forretningsmodeller. Dansk Erhverv henviser desuden til, at lovforslaget har tæt sammenhæng med et partnerskab mellem Miljø- og Fødevareministeriet og detailhandlen om at sænke forbruget af bæreposer med 50 % inden 2023.

Dansk Detail bemærker, at lovforslaget ikke tager hensyn til, at fysiske butikker og netbutikker anvender forskellig plastikemballage til den samme vare, alt efter om den handles i en fysisk butik eller

i en netbutik. De mener, at lovforslaget derved lægger op til en forskelsbehandling af fysiske butikker og netbutikker. Dansk Detail opfordrer derfor til, at der sker en ligestilling af de to butikstyper i relation til det fremsatte lovforslag, således at forslaget om forbud mod udlevering af gratis bæreposer udvides til også at gælde poser af f.eks. kraftig plastik, der anvendes af netbutikker til fremsendelse og returnering af varer, uanset om den kraftige pose har hank eller ej.

Landbrug & Fødevarer (L&F) mener, at der er mere miljøgevinst ved brug af biobaserede råstoffer til produktion af plastikbæreposer, da der vil være et lavere klimaaftryk. L&F mener derfor, at det yderligere kunne overvejes at fjerne emballageafgiften på bæreposer lavet af mere miljørigtige alternativer, såsom bioplast.

Dansk Industri anser det for positivt, at lovforslaget gælder bæreposer generelt. Dog mener DI, at man kan få det indtryk, at lovforslaget samlet set primært er en indsats ”imod” plastik. DI opfordrer derfor til at have en nuanceret tilgang til valg af bæreposer i forbindelse med evt. kommende oplysnings- og opmærksomhedskampagne herom.

Miljø- og Fødevarerministeriets svar

Til Dansk Details kommentar om forskelsbehandling mellem fysiske butikker og nethandelsbutikker bemærker Miljø- og Fødevarerministeriet, at afgrænsningen mellem almindelige bæreposer med hank (som anvendes i fysiske butikker) og forseglingsposer med hank, der anvendes til forsendelseemballage ved nethandel, er i overensstemmelse med anvendelsesområdet for emballageafgiften. Lovforslaget følger generelt definitionen på bæreposer, som er anvendt i emballageafgiftsloven, da både emballageafgiftsloven og dette lovforslag sigter mod at regulere forbruget af bæreposer, hvorfor det er vigtigt, at der er ensartethed i reguleringen. Det bemærkes desuden, at forbrugeren i forbindelse med handel i netbutikker ikke har samme mulighed for at fravælge forsendelseemballage og gøre brug af egen bærepose. Ministeriet bemærker dog også, at det er et område, der skal følges i fremtiden for at sikre, at der ikke sker en omgåelse af intentionen bag lovforslaget, som er at reducere materialeforbrug.

Med hensyn til Landbrug & Fødevarers forslag om at skelne mellem bæreposer af plastik baseret på hhv. biobaserede og oliebaserede råstoffer bemærkes, at der i dag ikke er tilstrækkelig viden til, at det med sikkerhed kan fastslås, at biobaserede plastikbæreposer miljømæssigt er bedre i et livscyklusperspektiv. Der henvises desuden til, at evt. differentiering af emballageafgiftsloven hører under Skatteministeriets ressort.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til ændring af lovforslaget.

3. Tynde plastikposer uden hank

Dansk Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd, Plastic Change og WWF undrer sig over tilladelsen af tynde plastikbæreposer uden hank, herunder hvorvidt disse poser har en egentlig betydning i forhold til at reducere madspild, samt om der er undersøgt alternativer.

Plastindustrien, Dansk Erhverv, Landbrug & Fødevarer og Dansk Industri mener, at det er positivt, at plastikposer med en vægtykkelse under 15 mikrometer ikke omfattes af lovforslaget, da de mener, at det forebygger madspild og tager hensyn til fødevarsikkerhed.

Miljø- og Fødevarerministeriets svar

Tynde plastikbæreposer under 15 mikrometer uden hank foreslås ikke forbudt, da det er Miljø- og Fødevareministeriets vurdering, at denne type af plastikposer spiller en rolle i forbindelse med bl.a. at forebygge madspild og sikre den nødvendige hygiejne i indkøbssituationer. Hvorvidt der findes erstatninger, der i et livscyklusperspektiv vil være miljømæssigt bedre, og stadig kan anvendes som fødevarerkontaktmateriale, er ikke blevet kortlagt. Det vurderes desuden, at forbruget af denne type plastikpose samlet set er begrænset. Et forbud vil kunne betyde et skift til andre materialer og/eller et skift til tykkere plastikposer, hvorved det samlede materiale- og plastikforbrug øges.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til ændring af lovforslaget.

4. Emballageafgiften og minimumsprisen

Dansk Naturfredningsforening, Det Økologiske Råd, Plastic Change og WWF bemærker, at minimumsprisen for bæreposer bør være i en størrelse, der får reel betydning for, at forbruget reduceres. De bemærker desuden, at provenuet fra salg af poser bør blive brugt til investeringer i håndtering af plastikaffald samt omstilling til cirkulær økonomi. Dertil foreslår Plastic Change, at provenuet eventuelt kan anvendes til en udvidet producentansvarsordning.

Plastindustrien efterspørger mere cirkulær økonomi i lovforslaget, da de mener, at der ikke fokuseres nok på grundlæggende elementer som design til genanvendelse og forbedret affaldshåndtering ved en ensretning af kommunernes indsamlingssystemer. Desuden fremhæves det, at den fordobling af emballageafgiften, som regeringen har meldt ud vil indgå som en del af finanslovsforhandlingerne, virker drastisk set i lyset af de virkemidler og frivillige aftaler med erhvervet, som blev igangsat med plastikhandlingsplanen.

For at anvende afgiftsindtægterne fornuftigt foreslår Plastindustrien, at der etableres en uafhængig plastfond, der har til formål at understøtte den grønne omstilling. Fonden skal uddele midler til både forskning, pilotprojekter og mere langvarige indsatser, der eksempelvis er drevet af virksomheder, NGO'er, borgergrupper og myndigheder.

Dansk Erhverv bemærker, at en fordobling af plastikafgiften mindsker miljøgevinsten, fordi incitamenter til at bruge genanvendt plastik mindskes, og der sker et større skifte til fx papirposer. Ift. minimumsprisen på bæreposer mener Dansk Erhverv, at en regelfastsat minimumspris bør ligge i omegnen af dagligvarehandlens nuværende prisniveau på 2,50-4,00 kr. for at sikre, at alle uddelingssteder bidrager til et mere bæredygtigt forbrug og for at sikre lige konkurrenceforhold. Dog anbefaler Dansk Erhverv, at Miljø- og Fødevareministeriet gennemfører en markedsanalyse for at afdække prisstrukturen for bæreposer inden en fastlæggelse af en minimumspris.

Miljø- og Fødevareministeriets svar

Fastsættelse af minimumspris vil ske i en separat proces ifm. udarbejdelse af en bekendtgørelse. Nærværende høringssvar om dette vil blive inddraget i den videre proces vedrørende dette.

Nærværende lovforslag vedrører ikke ændringer i emballageafgiften på bæreposer, som omfatter poser fremstillet af papir eller plastik. Dette vil fremgå af lovforslag om ændring af emballageafgiftsloven, som forventes fremsat i det kommende folketingsår i regi af Skatteministeriet. Høringssvar vedrørende dette er derfor sendt til orientering til Skatteministeriet.

Med hensyn til forslaget om, at provenuet fra salg af bæreposer anvendes til investeringer i håndtering af plastikaffald samt omstilling til cirkulær økonomi bemærkes det, at staten ikke har

råderet over private virksomheders indtægter fra bæreposesalg, hvorfor det ikke umiddelbart vil være muligt at etablere en fond eller lignende på baggrund heraf.

Der henvises dog til, at der er flere initiativer på vej. I regi af engangsplastikdirektivet vil der blive indført udvidet producentansvar og oprydningsansvar for letvægtsplastikbæreposer. Det vil medføre, at producenter og importører af letvægtsplastikbæreposer bliver ansvarlige for disse produkter, når de bliver til affald. Der kommer desuden et udvidet producentansvar på emballage, hvilket også vil berøre bæreposer. Det forventes, at dette vil føre til yderligere investeringer i affaldshåndteringen af plastikaffald.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til ændring af lovforslaget.

5. Undtagelser fra lovforslaget

Røde Kors anbefaler en undtagelsesbestemmelse, der siger, at butikker kan undtages fra forbuddet mod gratis udlevering af bæreposer, hvis anden lovgivning umuliggør et salg af indkøbte poser. Det konkrete eksempel er Røde Kors, som er fritaget for moms og derfor er forpligtet til ikke at sælge effekter, som ikke er doneret. Jf. momslovens § 13 må en sådan type butikker derfor ikke sælge poser, de har indkøbt.

ISOBRO bemærker ligeledes, at lovforslaget overser, at anden lovgivning forhindrer, at de momsfrittede frivillige genbrugsbutikker kan leve op til lovforslagets krav om, at kunderne skal betale for bæreposerne. ISOBRO foreslår en undtagelsesbestemmelse om, at butikker kan undtages fra forbuddet mod gratis udlevering af bæreposer, hvis anden lovgivning umuliggør et salg af de indkøbte bæreposer. ISOBRO nævner som et alternativ, at der kunne indføres en undtagelsesbestemmelse, der gør det muligt for alle butikker at udlevere en bærepose gratis, hvis der er tale om en bæredygtig bærepose. Det vil i givet fald være Miljø- og Fødevarerministeriet, som skal udvælge en eller flere bæreposer, som kan udleveres gratis, på grundlag af en analyse af posernes miljøpåvirkning set i et livscyklusperspektiv.

Miljø- og Fødevarerministeriets svar

Miljø- og Fødevarerministeriet har ikke været opmærksom på de særlige forhold omkring frivillige genbrugsbutikker, som er momsfrittede. På baggrund af de indkomne bemærkninger tilføjes det derfor til lovforslaget, at salg, der er undtaget for moms jf. momslovens § 13, nr. 3, undtages for reglerne om forbud mod udlevering af gratis bæreposer. Reglerne vedr. forbud mod tynde bæreposer under 30 mikrometer fastholdes.

6. Øvrige bemærkninger

Dansk Industri vurderer, at der er andre indsats, som regeringen med fordel kan prioritere på plastik-agendaen. Dette særligt set i lyset af, at Danmark allerede på nuværende tidspunkt – som det fremgår af forslaget – lever op til vores EU-forpligtelser på området. Særligt mener DI, at regeringen bør prioritere ensretning af indsamlingskriterier for husholdningsaffald samt generelt en ny organisering af affaldssektoren.

Plastic Change anbefaler, at man ser nærmere på såkaldte tynde og meget tynde poser af andre materialer og blandingsmaterialer, da det vurderes, at denne anvendelse er meget stor.

WWF bemærker, at plastikposer kan produceres meget billigt under de nuværende forhold og gør opmærksom på, at uden en oplysningsindsats og incitamenter for adfærdændring, kan en høj pris for engangsposer skubbe forbruget over på de tykkere og mere ressourcekrævende poser, der er designet

til genbrug, for at udfylde forbrugernes vane med at købe poser til spontane indkøb. Med andre ord mener WFF, at såfremt poser til både engangs- og flergangsbrug koster 5 kr., så opfylder lovforslaget ikke sit formål om overordnet reduktion af plastikmateriale.

Miljø- og Fødevareministeriets svar

Miljø og fødevareministeriet kan oplyse, at der i det nationale plastikcenter under Miljøstyrelsen vil være fokus på tynde og meget tynde bæreposer af andre materialer og miljøpåvirkningen heraf. Plastikcenteret vil således følge den generelle udvikling på området.

I forbindelse med indførelse af forbud mod gratis udlevering af bæreposer forventes der, at blive gennemført en oplysningsindsats rettet mod at fremme genbrug af bæreposer. Det er dog også hensigten med lovforslaget, at der fra både erhvervets side og fra forbrugernes side vil ske en overgang fra ikke-genbrugelige poser mod bæreposer, der bliver brugt mange gange, så ressourceforbruget til bæreposer mindskes.

Miljø- og Fødevareministeriet har taget de yderligere ønsker til initiativer på plastikområdet til efterretning.

Høringssvarene giver på den baggrund ikke anledning til ændring af lovforslaget.