

## ANALYSE

### Reduktion af plastforbrug og emballager i EU-nabolande

Danmark halter bagefter EU-nabolande i forhold til at knække plast- og affaldkurven, viser ny opgørelse fra Oceana. Den forestående implementering af udvidet producentansvar på emballager er en unik mulighed for at vende udviklingen, men miljøministeren tøver.

Januar 2022

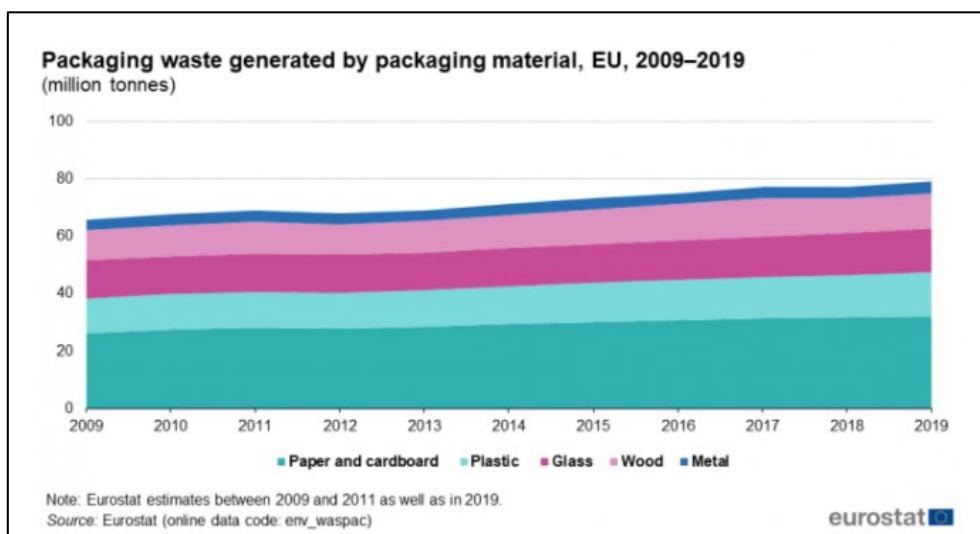
#### Introduktion: Til kamp mod engangsemballager

Stigende brug af engangsemballager til bl.a. dagligvarer, e-handel og take-away sætter klima og miljø under pres. Engangsemballager er et af de største problemer i forhold til affald i natur og havmiljø. De anvendte materialer trækker samtidig på jordens ressourcer både i udvindningen, produktionen og affaldshåndteringen. En række europæiske lande har inden for de sidste år derfor sat fokus på problematikken med ny lovgivning, der i tillæg til eksisterende EU-regelsæt har til formål at mindske brugen af engangsemballager, særligt i plastik, og fremme brugen af genpåfyldelige alternativer. I denne analyse sammenlignes lovgivningsmæssige tiltag til reduktion af emballageforbrug og fremme af genpåfyldelige løsninger i EU-nabolande. Sammenligningen viser, at Danmark halter bagefter europæiske nabolande, vi normalt sammenligner os med, når det kommer til ambitionsniveau og lovgivning på emballageområdet.

#### Stigende emballagemængder i hele EU, inkl. Danmark

De samlede europæiske emballagemængder har været stigende uafbrudt i den seneste 10-årige periode. Der blev i 2019 produceret 20 % flere emballager end i 2009. Stigningen er primært drevet af en stigning i mængderne af plastikemballage, der er steget med 25,8 % på tværs af unionen.<sup>1</sup> Samme udvikling har fundet sted i Danmark. Det danske forbrug alene af plastikemballage steg med 30% på bare 5 år i den senest opgjorte periode.<sup>2</sup>

**Figur 1:** Emballageaffald genereret pr emballagemateriale, hele EU, 2009-2019<sup>3</sup>



## EU-nabolande sætter fokus på reduktion og genbrug

Fra EUs side har man med EUs Affalds-, Emballage-, og Engangsplastdirektiver<sup>4 5 6</sup> indført en række minimumskrav, herunder sat mål for hvor meget plastemballageaffald, der skal genanvendes og restriktioner på brug og salg af visse engangsplastartikler. En række europæiske lande går imidlertid videre i deres nationale lovgivning med tiltag, der direkte søger at reducere brugen af unødvendig overemballage, udfasning af engangsemballager, der efter kort tids brug ender som affald, og skift til flere genbrugelige (genpåfyldelige) emballageløsninger, hvor samme emballage bruges igen og igen.

## Frankrig, Tyskland og Sverige sætter mål for genpåfyldelige emballager

En række lande har sat konkrete politiske mål for netop at øge andelen af genpåfyldelig emballage på det nationale marked. I Frankrig har man sat et mål om at 5 % af al emballage skal være genpåfyldelig i 2023 stigende til 10 % 2027. Dette er suppleret af et mål om fuld udfasning af engangsemballage i plast inden 2040, og det er indskrevet i loven, at der hvert femte år skal sættes delmål for hvor meget plastemballage, der kan 1) helt undværes 2) erstattes af genpåfyldelig emballage og 3) genanvendes.<sup>7</sup> I Tyskland har man for at vende udviklingen med stigende mængder engangsemballager til drikkevarer (engangsplastflasker og dåser) sat et mål om, at 70 % af alle drikkevareemballager skal være genpåfyldelige i 2022, og at der skal følges op med yderligere lovgivning, hvis ikke målet nås<sup>8</sup>. I Sverige har tilsvarende sat et mål om, at andelen af genbrugelige emballager på det svenske marked skal stige med mindst 20 % fra 2022 til 2026 og mindst 30 % fra 2022 til 2030.<sup>9</sup>

## Målrættede afgifter og krav om genbrugeligt service ved sit-in og til take-away

Samtidig implementerer flere lande understøttende lovtiltag, der har til formål at fremme adfærdændringer væk fra engangskulturen. Det handler blandt andet om: 1) lovkrav om at tilbyde genbrugelige emballager til take-away mad og drikke (Tyskland<sup>8</sup>, Holland<sup>10</sup>, Sverige<sup>12</sup>), 2) afgifter på to-go kaffekopper og take-away beholdere, der pålægges i købsøjeblikket og skal gøre de genpåfyldelige løsninger mere attraktive (Irland<sup>11</sup>, Holland<sup>10</sup>) og 3) forbud mod at anvende engangservice, når mad og drikke indtages på stedet i caféer og fastfood-restauranter (sit-in) (Frankrig<sup>7</sup>, Holland<sup>10</sup>). I Frankrig etablerer man ligeledes en udviklingsfond finansieret af emballageproducenterne, som en del af deres lovgivning for udvidet producentansvar, der skal understøtte opbygning af genbrugsinfrastruktur, som fx pant-systemer mens man samtidig forbyder plastindpakning om frugt og grønt, plastbeholdere i skolekantiner samt krav om "refill-stationer" i større supermarkeder.<sup>7</sup>

**Tabel 1** sammenstiller konkrete tiltag i europæiske nabolande og Danmark.

**Table 1:** Sammenligning af tiltag til reduktion og genbrug af emballager i europæiske nabolande

	Producentansvar på emballage (Extended producer responsibility, EPR)	Genbrugsmål for emballager	Reduktionsmål for emballager (udover minimumskrav i EUs engangsplastdirektiv)	Forbud mod brug af engangsservice "on-site" i caféer og restauranter	Krav om genbrug ved take-away	Afgifter og forbud	Andet
<b>Frankrig</b>	Ja Opdatering af EPR-lovgivning i 2020 sætter fokus på forebyggelse og genbrug. <sup>7</sup>	Ja Fastsat ved lov: 5 % af al emballage på det franske marked skal være genbrugeligt i 2023 stigende til 10 % i 2027. <sup>7</sup>	Ja Fastsat ved lov: 20 % reduktion af engangsplastemballage i 2025. Fuld udfasning af al plastikemballage inden 2040. <sup>7</sup>	Ja Træder i kraft 1. januar 2023. <sup>7</sup>	Nej	Ja Forbud mod plastemballage til frugt og grønt forbudt fra 1.1.2022. Forbud mod plastbeholdere i skolekantiner senest 1.1.2025. <sup>7</sup>	Krav om "refill-stationer" i store supermarkeder fra 2030.  Genbrugsfond på 50 mio. EUR til etablering af genbrugsinfrastruktur og pantsystemer. <sup>7</sup>
<b>Irland</b>	Ja	Nej	Ja Fuld udfasning af engangskopper og skift til genbrugelige kopper. Mulige reduktionsmål for og forbud mod andre emballagetyper. <sup>11</sup>	Ja Inkl. ved store events. <sup>111</sup>	Nej	Ja Afgift på engangskopper pr 1.1.2022 med mulig udvidelse til beholdere til kolde drikke og fødevarer. <sup>111</sup>	Overvejelser om at forbyde yderligere engangsplastartikler som vådservietter til ikke medicinsk brug, engangshotelartikler, engangsposer til ketchup/dressing etc. <sup>111</sup>
<b>Tyskland</b>	Ja	Ja 70 % genbrugelige drikkevareemballage i 2022. <sup>8</sup>	Nej	Nej	Ja Træder i kraft 1. januar 2023. <sup>8</sup>	Ja Forbud mod plastikposer fra 1. januar 2022.	Standardisering af flasker til drikkevarer i glas, der understøtter genbrug,  Krav til grønne offentlige indkøb (forbud mod løb af visse engangsartikler)
<b>Holland</b>	Ja	Nej	Nej	Ja Lovudkast under behandling. <sup>10</sup>	Ja Lovudkast under behandling.	Ja Forbud mod udlevering af gratis to-go kopper og take-away emballage. <sup>10</sup>	
<b>Sverige</b>	Ja	Ja Andelen af genbrugelige emballager skal stige med mindst 20 % fra 2022 til 2026 og mindst 30 % fra 2022 til 2030. <sup>9</sup>	Nej	Nej	Ja Træder i kraft 1. januar 2024.	Ja Fuldt forbud mod plastikkopper, der indeholder mere end 15 % plastik. Forbud mod brug af confetti udendørs. <sup>12</sup>	
<b>Danmark</b>	Nej Indføres fra 2025 iht. EU krav. Foreløbigt oplæg har alene fokus på affaldshåndtering, ikke forebyggelse og genbrug. <sup>13</sup>	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja Forbud mod gratis udlevering af bæreposer. <sup>14</sup> Tredobling af afgift på engangsservice ift. 2019-niveau. <sup>15</sup>	

## Danmark implementerer EU krav, men går ikke meget længere

Danmark har ligesom andre EU-lande i 2021 implementeret bestemmelserne i EUs engangsplastdirektiv, herunder forbud mod udvalgte engangsartikler i plast (sugerør, rørepinde, vatpinde, pinde til balloner, bestik, tallerkner og beholdere i EPS (flamingo)) samt tiltag vedr. mærkning og oprydning af engangsplastprodukter. Derudover har man i Danmark indført en afgift på bæreposer og har med Finansloven for 2020 tredoblet afgiften på engangsservice, som således er steget fra 19,20 kr. pr. kg til 60,77 kr. pr. kg i 2022.<sup>16</sup>

## Miljøeffekter af producentansvar udebliver, hvis der ikke er fokus på forebyggelse

Danmark skal også senest 31 december 2024 implementere et nyt udvidet producentansvar på emballager som følge af opdaterede krav i EUs emballagedirektiv samt engangsplastdirektivet. Det udvidet producentansvar har til formål at give emballageproducenter ansvaret for deres produkters miljømæssige og finansielle omkostninger, også når de ender som affald. Danmark er et af de eneste lande i EU (sammen med Ungarn og Kroatien), hvor emballageproducenter i dag ikke allerede betaler for håndteringen af deres emballager i affaldssystemet.

I det fleste europæiske lande har der været udvidet producentansvar på emballager i årtier. Erfaringer viser dog, at producentansvarsordninger ikke har ført til faktiske reduktioner af emballageaffald eller mere genbrug af emballage, fordi de primært har været orienteret mod finansiering af affaldshåndtering (når emballagerne er blevet til affald) snarere end udvikling af emballageløsninger, der minimerer emballageforbruget (altså løsninger, der forhindrer at emballager ender som affald efter kort tids brug).<sup>17</sup> Det er bl.a. i denne erkendelse, at en række EU-lande nu skærper deres lovgivning for producentansvar og sætter krav til emballageproducenter om at øge mængden af genpåfyldelige emballager, som beskrevet ovenfor. På trods af dette har det danske Miljøministeriet indtil videre lagt op til primært at holde fokus på affaldshåndtering i den danske implementering af producentansvar.

## Konklusion og anbefalinger

Analysen viser, at en række europæiske lande har eller er i færd med at indføre lovgivning, der går videre end de minimumskrav der stilles fra EU, når det kommer til reduktion af emballagemængder. Dette sker for at sætte ind overfor en fortsat stigning i brugen af engangsemballage og det store miljøproblem dette forbrug udgør. Sammenligningen viser, at Danmark, når det kommer til lovgivning og tiltag halter bagefter andre europæiske lande, vi normalt sammenligner os med. Dette gælder både ift. at sætte nationale mål for reduktion og genbrug af emballager og for understøttende lovgivning, der kan fremme øget brug af genpåfyldelige emballager. Ikke på et eneste område går Danmark foran.

Oceana mener, at Danmark ligesom vores europæiske nabolande har muligheden for at gøre noget ved den akutte udfordring plastikemballage udgør. Den absolut mest effektive løsning og den eneste reelt bæredygtige og langsigtede løsning er at tage fat ved roden af problemerne og mindske afhængigheden af engangsemballager. Den forestående implementering af et udvidet producentansvar på emballager udgør en unik mulighed for at indrette et system, der sætter fokus på forebyggelse og genbrug. Men det kræver den politiske vilje og prioritering. Oceana anbefaler derfor:

- Sæt **nationale reduktions- og genbrugsmål** for emballager ifm. producentansvaret
- Indfør **understøttende tiltag** der kan gøre genbrug til den nye standard:

- Krav om genpåfyldeligt emballagealternativ til take-away mad og drikke
- Forbud mod brug af engangsservice ved "sit-in"
- Afgifter på engangsemballage, der gør genbrugelige løsninger mere attraktive
- Genbrugsbaserede pantsystemer for flere emballagekategorier, fx til take-away mad og kaffe, e-handel m.v.

---

## Referencer og noter

<sup>1</sup> Eurostat. 2021. Packaging waste statistics: [Packaging waste statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](#)

<sup>2</sup> Miljøstyrelsen. 2020. Statistik for emballageforsyning og indsamling af emballageaffald 2018: <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/12/978-87-7038-246-5.pdf>.

<sup>3</sup> Eurostat ([env\\_waspac](#))

<sup>4</sup> Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008 om affald og om ophævelse af visse direktiver (konsolideret): [EUR-Lex - 02008L0098-20180705 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>5</sup> Europa-parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/852 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 94/62/EF om emballage og emballageaffald: [EUR-Lex - 32018L0852 - EN - EUR-Lex \(europa.eu\)](#)

<sup>6</sup> Europa-parlamentet og Rådets Direktiv (EU) 2019/904 af 5. juni om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>.

<sup>7</sup> Frankrigs affaldsforebyggelseslov: [French anti-waste and circular economy law LOI n° 2020-105 du 10 février 2020](#). Engelsk summary: [anti-waste law in the daily lives of french people.pdf \(europa.eu\)](#)

<sup>8</sup> Tysklands emballagelovgivning: [VerpackG - nichtamtliches Inhaltsverzeichnis \(gesetze-im-internet.de\)](#)

<sup>9</sup> Sveriges nationale miljømål: [Återanvändning av förpackningar - Sveriges miljömål \(sverigemiljomal.se\)](#).

Producenter skal i regi af det udvidet producentansvar på emballage indberette oplysninger om mængden af genbrugelig emballage, der sættes på markedet.

<sup>10</sup> Hollands lovudkast vedr. engangsplastik (lovudkast, version 26. oktober 2021): [Overheid.nl | Consultatie Regeling SUP single use plastics \(internetconsultatie.nl\)](#).

<sup>11</sup> Irlands Affaldshandlingsplan for en cirkulær økonomi: [gov.ie - Waste Action Plan for a Circular Economy \(www.gov.ie\)](#). Fuld udfasning af engangskopper testes først i udvalgte store byer og på universiteter.

<sup>12</sup> Sveriges bekendtgørelse om engangsplast: [Förordning \(2021:996\) om engångsprodukter Svensk författningssamling 2021:2021:996 t.o.m. SFS 2021:997 - Riksdagen](#)

<sup>13</sup> Miljøministeriet. Udvidet producentansvar på emballage: [Emballage, producentansvar og oprydningsansvar \(mst.dk\)](#)

<sup>14</sup> Forbud mod gratis udlevering af bæreposer og forbud mod udlevering af tynde plastikbæreposer: [Retsinformation.dk](#)

<sup>15</sup> Afgiftssatser i lov om afgift af visse emballager, poser, engangsservice og pvc-folier (emballageafgiftsloven): [Emballageafgiftsloven | Skatteministeriet \(skm.dk\)](#)

<sup>16</sup> Her skal det holdes for øje, at engangsservice særligt i plast vejer meget lidt. Gennemsnitsprisen for et engangskrus i plast i Danmark er således omkring 1-2 kr. inklusiv afgift.

<sup>17</sup> Ecologic. 2021. Extended Producer Responsibility and Ecomodulation of Fees: [Ecologic-report-EPR-and-ecomodulation-August2021-1.pdf \(rethinkplasticalliance.eu\)](#)

---

## About Oceana

Oceana is the largest international organisation dedicated solely to the conservation and defence of the oceans. Oceana focuses its efforts on restoring marine richness and biodiversity around the world and on implementing science-based policies in countries that control one third of the world's fish catch. Our campaigns are producing results, as shown by more than 200 victories in the fight against overfishing, habitat destruction and pollution, and supporting the conservation of endangered species such as turtles and sharks. Restoring the oceans would mean that a billion people could enjoy healthy fish today, tomorrow and forever.

