



Samarbejdsforums anbefalinger til producentansvar

Formål og baggrund for Samarbejdsforum for producentansvar

Af kommissorieret for Samarbejdsforum for implementering af udvidet producentansvar fremgår, at forummet er nedsat af regeringen med henblik på at modtage anbefalinger fra offentlige og private aktører frem mod politisk beslutning i 2021 om nye producentansvarsordninger i Danmark.

Baggrundener, at der fra 2020-24 implementeres en række EU-direktiver, der medfører indførelse af nye producentansvarsordninger. Producentansvar for emballage skal være indført i Danmark senest 31. december 2024. Affaldsdirektivets nye administrative minimumskrav for eksisterende producentansvarsordninger (biler, batterier og elektronikaffald) skal være implementeret fra den 5. januar 2023. Nye producentansvar som følge af engangsplastikdirektivet skal være implementeret fra hhv. 1. januar 2023 og 31. december 2024.

Samarbejdsforum er sammensat af en kreds af ledende repræsentanter for de centrale aktører ift. producentansvaret, som fremadrettet i et tæt samarbejde vil skulle løfte de konkrete og praktiske opgaver med affaldshåndtering af affaldsfraktioner omfattet af producentansvar.

Deltagerne har været følgende:

Kommunernes Landsforening
Dansk Affaldsforening
Dansk Industri
Dansk Erhverv
Landbrug & Fødevarer

Samarbejdsforum har i arbejdet med anbefalingerne inddraget affaldssektoren repræsenteret ved Affalds- og Ressourceindustrien og Genvindingsindustrien.

Rammer for samarbejdsforums anbefalinger

De juridiske rammer for implementering af producentansvar fremgår af ændring af miljøbeskyttelsesloven (L807), som blev vedtaget af et enigt Folketing juni 2020, hvor det er aftalt, at Folketingets partier inviteres til politiske forhandlinger om udmøntningen. De juridiske hjemler til implementering af de nye producentansvar, som følger af engangsplastikdirektivet, fremgår af supplerende ændringer af Miljøbeskyttelsesloven (L786), som er vedtaget af Folketinget maj 2021 med alle Folketingets partier undtagen Nye Borgelige.

Derudover er de politiske rammer for affaldssektoren generelt fastsat ved bred politisk aftale om en klimaplan for en grøn affaldssektor og mere cirkulær økonomi af 16. juni 2020.

Anbefalinger til otte temaer

Der er mange elementer, der skal tages stilling til i udvidede producentansvarsordninger og mange nye krav, som skal træde i kraft i de kommende fem år. Anbefalingerne er derfor opdelt i otte temaer med anbefalinger inden for hvert tema.

1. Organisering af emballageaffald fra husholdninger
- ansvarsfordeling og rammer for samarbejdet mellem producenter og kommuner
2. Fastlæggelse af producenternes kompensation af kommunale aktiviteter
3. Organisering af emballageaffald fra erhverv
4. Regulering af kollektive ordninger
5. Permanent samarbejdsforum
6. Miljøgraderede bidrag
7. Engangsplastikdirektivets oprydningens ansvar
8. Administration af producentansvarsordninger

Forord

Formålet for Samarbejdsforum har været at finde frem til en model for producentansvar for emballage og oprydningsansvar for engangsplastik, der med udgangspunkt i den danske affaldssektor skaber incitamenter til at reducere affaldsmængder, øger genanvendelse på en økonomisk effektiv måde og understøtter mere cirkulære forretningsmodeller.

Anbefalingerne fra Samarbejdsforum er et kompromis mellem erhvervsorganisationer, kommuner og kommunale affaldsselskaber. De er resultatet af næsten et års arbejde, hvor Samarbejdsforum har mødtes og drøftet de mange elementer i de kommende nye producentansvarsordninger for emballage og engangsplastik. Tekniske detaljer er blevet analyseret, erfaringer fra udlandet er blevet inddraget, og en række forskellige løsningsmuligheder er blevet overvejet og drøftet.

Det er kompliceret at oprette en helt ny producentansvarsordning, der grundlæggende ændrer på finansieringen af og ansvaret for emballageaffaldet. Samarbejdsforum har lagt et stort arbejde i at undersøge, hvordan producentansvaret kan indrettes, så der opstår de rette incitamenter til miljø og effektivitet hele vejen rundt i værdikæden. Vi har med det grundige arbejde samtidig lagt et godt fundament for det helt nødvendige samarbejde mellem den kommunale affaldssektor og producenterne, som fra 2025 og i årene fremad skal løfte producentansvaret.

Vi opfordrer derfor regeringen og Folketingets partier til at følge det samlede sæt af anbefalinger og til at inddrage både kommuner og producenter tæt i det videre arbejde med at fastlægge de nærmere krav og regler for de nye producentansvarsordninger.

Samarbejdsforums anbefalinger er i hovedtræk:

Organisering af emballageaffald fra husholdninger

- ansvarsfordeling og rammer for samarbejdet mellem producenter og kommuner

Samarbejdsforum anbefaler, at producentansvaret implementeres som en såkaldt 'hybridmodel', som er en hybrid mellem en kommunal og producentdrevet affaldshåndtering. Det anbefales, at der tages udgangspunkt i en strømlinet affaldsindsamling (jf. *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*), og at emballager indsamles sammen med ikke-emballager af samme materialer. Med hybridmodellen fastholdes kommunernes ansvar for indsamling af affald fra borgerne, mens ansvaret for den videre affaldsbehandling overdrages til producenterne. Det er Samarbejdsforums vurdering, at en sådan ansvarsfordeling samlet set indeholder flest fordele i forhold til at sikre enkelhed for danskerne i forhold til at sortere og have færrest mulige spande ved husstanden. Samtidig giver modellen producenterne mulighed for at skabe volumen og stordrift i den videre affaldsbehandling og for at få direkte indsigt i betydningen af design af emballager. Modellen kræver et tæt samarbejde mellem kommuner og producenter, hvorfor det anbefales, at der bygges videre på det gode samarbejde parterne imellem ved at etablere et 'permanent samarbejdsforum'.

Fastlæggelse af producenternes compensation af kommunale aktiviteter

Omkostningerne til den kommunale indsamling skal finansieres af producenterne. Samarbejdsforum anbefaler, at compensationen til kommunerne fastsættes ved hjælp af det 'permanente samarbejdsforum', hvor kommuner og producenter løbende aftaler serviceniveau og nøgletal for priserne for kommunernes affaldsindsamling. Dette er for at sikre både økonomisk effektivitet og fleksibilitet i opgaveløsningen, samt løbende sikre, at

indsamlingen af affald tilpasses nye sorterings- og genanvendelsesteknologier, nye materialer og emballagedesign.

Organisering af emballageaffald fra erhverv

Med hensyn til emballageaffald fra erhverv, anbefaler Samarbejdsforum en model, der sikrer, at eksisterende genbrugs- og retursystemer for fx transportemballage kan fastholdes og videreudvikles. Det anbefales, at producenterne har mulighed for at håndtere både husholdnings- og erhvervsemballage for at gøre det mere enkelt for producenterne at opfylde deres ansvar.

Regulering af kollektive ordninger

Producenterne vil typisk etablere såkaldte kollektive ordninger, som på vegne af producenterne løfter en række opgaver. Kollektive ordninger for emballage vil derfor etablere sig som nye aktører i affaldssektoren, som får en væsentlig rolle i at sikre et godt samarbejde med kommunerne samt levere effektivt på miljømål. Samarbejdsforum anbefaler, at der etableres en tæt regulering af kollektive ordninger for emballage i form af en godkendelsesordning/akkreditering. Det er KL og Dansk Affaldsforenings anbefaling, at der kun akkrediteres én kollektiv ordning ad gangen, der har ansvaret for alt emballageaffald i en given periode. Derefter kan der åbnes for en ny akkreditering og mulighed for, at en ny kollektiv ordning kan overtage opgaven efter udbud. Ordningen skal arbejde ”not for profit” med fokus på miljø. Repræsentanterne fra erhvervsorganisationerne vurderer, at en godkendelsesordning vil medføre, at producenterne vil organisere sig i få store kollektive ordninger, der kan sikre en vis volumen i affaldshåndteringen, og at det bør være muligt for flere aktører at indtræde, såfremt disse kan levere en mere effektiv ordning til producenterne.

Miljøgraderede bidrag

Miljøgraderede bidrag er et nyt og væsentligt miljø-virkemiddel, som skal indføres i både nye og eksisterende producentansvarsordninger. Samarbejdsforum anbefaler, at miljøgraderingen af producenterne finansielle bidrag til producentansvaret skal udformes på en sådan måde, at det har en reel effekt på virksomheders valg af miljøvenlig emballage. Samarbejdsforum finder det afgørende, at metode og valg af de kriterier, der ligger til grund for de miljøgraderede bidrag, harmoniseres på tværs af EU for at sikre et samlet og ensartet signal til markedet om bedre miljødesign, idet emballager bevæger sig på tværs af landegrænser.

Engangsplastdirektivets oprydningsansvar

Med oprydningsansvaret skal producenterne fremover finansiere omkostningerne til oprydning af visse engangsplastprodukter, der ender i skraldespande og som henkastet affald i det offentlige rum. Opgørelse af det offentlige omkostninger til renhold er afgørende for det økonomiske bidrag, som producenterne skal betale til kommuner og stat for at varetage oprydningsopgaven. Samarbejdsforum anbefaler, at omkostningerne hvert 3. år opgøres af en ekstern part baseret på kriterier for fx opgørelsesår og aktivitetsniveau, som ’det permanente samarbejdsforum’ bidrager til at udarbejde. Samarbejdsforum anbefaler desuden, at omkostningerne fordeles på de enkelte producenter på en måde, som afspejler hvilke engangsplastprodukter, der faktisk henkastes.

Administration af producentansvar

Samarbejdsforum finder, at en forudsætning for et velfungerende og økonomisk effektivt producentansvar er, at der etableres et enkelt administrativt system, der er så simpelt som

muligt for producenter, kommuner, kollektive ordninger og affaldsaktører fx via én central registreringsplatform. Implementeringen af producentansvaret skal være digitaliseret og datadrevet og udnytte det faktum, at Danmark har en førende position i registreringen af affaldsdata. Samarbejdsforum anbefaler, at der sikres et målrettet og effektivt tilsyn med free-riders (producenter, der ikke påtager sig deres producentansvar), og at der sættes særligt fokus på tilsyn med den stigende e-handel over grænser. Desuden anbefales det, at der sættes en administrativ bagatelgrænse i producentansvaret for emballage for at undgå uforholdsmæssigt store administrative byrder for små virksomheder.

Samarbejdsforum for producentansvar, den 7. juni 2021

Laila Kildesgaard
Kommunernes Landsforening

Mikkel Brandrup
Dansk Affaldsforening

Karin Klitgaard
Dansk Industri

Henrik Hyltoft
Dansk Erhverv

Anette Christiansen
Landbrug og Fødevarer

1. Organisering af emballageaffald fra husholdninger - ansvarsfordeling og rammer for samarbejdet mellem producenter og kommuner

Samarbejdsforum anbefaler følgende:

- Samarbejdsforum ser som en forudsætning for anbefalingerne, at organiseringen af producentansvaret skal tage udgangspunkt i den til en hver tid gældende organisering af affaldssektoren.
- Samarbejdsforums parter er enige om, at håndteringen af emballageaffald skal tage udgangspunkt i strømliningen af affaldsindsamlingen i Danmark, der følger af den politiske aftale fra 16. juni 2020 og regler, som er implementeret den 1. januar 2021, herunder at emballager og ikke-emballager af samme materialer indsamles samlet.
- Samarbejdsforum er enige om, at anbefalinger ift. ansvarsfordeling og metode til fastlæggelse af producenternes kompensation af kommunale aktiviteter også omfatter emballageaffald fra erhverv, der i art og mængder svarer til en husholdnings, og som indsamles via kommunale indsamlingsordninger.
- Samarbejdsforum anbefaler, at strømliningen og tilhørende sorteringskriterier og vejledninger med regelmæssige mellemrum evalueres, så emballageaffaldets sortering og indsamling løbende tilpasses udviklingen i affaldsteknologi.
- Samarbejdsforums parter er enige om at anbefale et delt ansvar mellem producenter og kommuner, en såkaldt hybridmodel. Dette er på en sådan måde, at kommunerne har ansvar for opgaver relateret til opsætning af affaldsspande og indsamling af affald (ved husstande, små erhverv, kuber og genbrugspladser). Ansvar for affaldet overdrages efter indsamling til producenterne med henblik på producenternes sortering og genanvendelse af affaldet. Det er Samarbejdsforums vurdering, at en sådan ansvarsfordeling samlet set indeholder flest fordele i forhold til at sikre enkelhed for forbrugerne i forhold til at sortere og have færrest mulige spande ved husstanden.
- Samarbejdsforums parter bemærker, at den konkrete overdragelse af affaldet mellem kommuner og producenter kan ske fx via transport til modtageanlæg udpeget af producenterne eller via kommunale omlastepladser afhængigt af konkrete lokale forhold. Samarbejdsforum anbefaler, at der indgås nærmere aftale om dette mellem parterne frem mod producentansvarets ikrafttrædelse, jf. anbefaling om et permanent samarbejdsforum under tema 5.

2. Fastlæggelse af producenteres kompensation af kommunale aktiviteter

Samarbejdsforum konstaterer, at det følger af direktivkrav, at producenterne som udgangspunkt skal dække alle nødvendige omkostninger i relation til en omkostningseffektiv håndteringen af emballageaffald fra husholdninger. Herunder fx administrationsopgaver i direkte relation til producentansvaret og kommunikation til borgere og virksomheder.

Samarbejdsforum ser derfor behov for at få etableret en metode til at fastlægge producenteres kompensation af de kommunale aktiviteter, jf. ovenstående beskrivelse af et delt ansvar. Dertil kommer, at kommunerne skal kompensere producenterne økonomisk (kan have positiv eller negativ værdi) for den del af affaldet, som overdrages til producenterne, og som ikke er emballageaffald.

I forhold til metode til at fastlægge disse kompensationer er Samarbejdsforum enige om at anbefale følgende:

- At der fastsættes et basisserviceniveau for kommunernes aktiviteter i forbindelse med håndtering af emballageaffald, som sikrer, at de miljømæssige målsætninger opfyldes. Basisserviceniveauet er et udtryk for den service, som producenterne er forpligtet til at afholde omkostningerne til og fastlægger fx tømningfrekvens, krav til indsamlingsmateriel mv. Hertil kommer, at der skal fastsættes et omkostningsniveau for den vejledning og kommunikation til borgere, som kommunerne varetager vedrørende sortering af emballageaffald.
- At basisserviceniveauet fastlægges senest 1 år før producentansvaret træder i kraft og revurderes efter en relativt kort årrække (2-3 år) og derefter med faste mellemrum (fx hver 5. år).
- At det skal være muligt for kommunerne at implementere lokalpolitiske ønsker til ordninger uden at gå på kompromis med basisserviceniveauet ved at definere en række tillægsydelse. Omkostningerne til dette finansieres af affaldsgebyret, jf. den generelle økonomiske regulering af affaldssektoren.
- At der fastsættes en fordelingsnøgle mellem emballager og ikke-emballager for hver af de pågældende materialestrømme. Kommunernes kompensation af producenterne fastsættes på baggrund af denne fordelingsnøgle. Fordelingsnøglen skal løbende revurderes på samme vis som basisserviceniveauet.
- Samarbejdsforum er enige om, at noget af emballageaffaldet fejlsorteres og derfor ender i den forkerte ordning fx restaffaldet, ordninger i det offentlige rum eller som henkastet affald, hvilket også skal håndteres.
- At ovenstående fastsættes i et samarbejde mellem kommunerne og producenterne i et permanent samarbejdsforum. Samarbejdsforums parter er bevidste om, at dette kan indebære uenigheder, og finder det derfor vigtigt, at der er adgang til passende uvildig mediering fra en uafhængig instans som fx Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. I tilfælde af uenigheder træffer denne instans afgørelse om fx serviceniveau og model for den økonomiske kompensation af hhv. producenter og kommuner.

- Samarbejdsforum kan konstatere, at langt de fleste kommuner i dag udbyder indsamlingsopgaven. Ved indførelse af producentansvaret er producenterne forpligtet til at afholde udgifterne ved en omkostningseffektiv indsamling af affaldet og altså kompensere kommunerne. Når kommunerne udbyder indsamlingsopgaven sker prisfastsættelsen for compensationen igennem markedsprøvning, hvilket er en velkendt, gennemsigtigt og enkel metode.
- I det tilfælde at en kommune ikke udbyder indsamlingsopgaven, fastsættes prisen på baggrund af nøgletal for basisserviceniveauet, som baseres på sammenlignelige priser og omkostningsniveauer fra de kommuner, som har udbudt opgaven. Prissætningen er baseret på den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger og aktiviteter, der har den laveste pris. En transparent metode for beregning af nøgletal beslutes i det permanente samarbejdsforum.
- Såfremt der sker en markant ændring i antallet af kommuner, der ikke udbyder opgaverne, og en fastsættelse af nøgletal baseret på markedsprøvning dermed vanskeliggøres, skal metoden til omkostningsfastsættelse revurderes og genforhandles i det permanente samarbejdsforum.

3. Organisering af emballageaffald fra erhverv

Samarbejdsforum anbefaler:

- At producentansvar for erhvervsemballage udmøntes på en måde, hvor eksisterende genbrugs- og retursystemer for fx transportemballage kan fastholdes og videreudvikles.
- At det på samme måde som i de eksisterende producentansvarsordninger gøres muligt for producenter at etablere kollektive ordninger for både husholdnings- og erhvervsemballage. Dette vil gøre det mere enkelt for de producenter, der er omfattet af producentansvar for både husholdningsemballage og erhvervsemballage.
- At det analyseres nærmere, hvornår emballagetyper, der både kan blive til affald i en husholdning og hos en virksomhed, defineres som hhv. en husholdningsemballage, en erhvervsemballage (fx emballager til foodservice, kantiner mv.) eller en blanding. Denne skelnen skal sikre en administrativ simpel, omkostningseffektiv, kosttægte og fair fordeling af omkostninger hos producenter, der markedsfører produkter, der ender som affald både hos virksomheder og i husholdninger. Det anbefales, at analysen baseres på erfaringer fra andre lande.
- At ordningen evalueres efter 1 år med henblik på at sikre, at der sker en korrekt fordeling mellem husholdningsemballage og erhvervsemballage.

4. Regulering af kollektive ordninger for udvidet producentansvar

Samarbejdsforum tager i anbefalingerne vedr. kollektive ordninger for emballage udgangspunkt i, at producentansvar for emballage organiseres efter 'hybridmodellen', hvor kommunerne har det organisatoriske ansvar for affaldsindsamlingen fra husholdninger og små erhverv (med affald, der i art og mængder svarer til en husholdning), og producenterne (via kollektive ordninger) har det organisatoriske ansvar for affaldssorteringen og -behandlingen.

Godkendelsesordning for kollektive ordninger for husholdningsemballage

Samarbejdsforum bemærker, at emballage udgør en væsentlig del af det samlede affaldssystem, og det vil kræve et tæt samarbejde mellem kommuner og producenterne kollektiv(e) ordning(er), når producenterne overtager ansvaret for behandlingen (jf. hybridmodellen).

På den baggrund anbefaler Samarbejdsforum, at der etableres en godkendelsesordning/akkreditering for kollektive ordninger for emballage med henblik på at skabe rammevilkår, der kan understøtte et effektivt samarbejde mellem kommuner og producenter og sikre stabilitet på markedet samt volumen i udbud af affaldsbehandling.

Samarbejdsforum er enige om, at en godkendelsesordning/akkreditering skal afspejle, at de kollektive ordninger spiller en væsentlig rolle i forhold til at fremme genbrug, miljøvenlige emballager, øge genanvendelse og skal understøtte udvikling og innovation i dialog med producenter, kommuner og genanvendelsessektoren. En godkendelsesordning/akkreditering vil løbende kunne revideres og vil således muliggøre løbende ændringer for at nå affalds- og emballagedirektivets mål fx fremme af genbrug og fokus på kvalitet i genanvendelsen.

Det anbefales, at godkendelse/akkrediteringen af kollektive ordninger varetages af en statslig instans. For at sikre mulighed for udvikling i markedet anbefales det, at godkendelsen/akkrediteringen af kollektive ordninger skal fornys periodisk, fx hvert 5. år, hvor evt. nye kollektive ordninger kan søge om godkendelse/akkreditering. Samarbejdsforum anbefaler også, at godkendelses-/akkrediteringsmyndigheden etablerer procedurer for:

- evaluering af kollektivordningers drift med mulighed for at give påtaler for kritisable forhold.
- godkendelse/akkreditering med forbehold for at bestemte forhold forbedres.
- tilsagn om godkendelse/akkreditering for nye såvel som eksisterende kollektivordninger, mindst 12 måneder før godkendelsesperiodens udløb med henblik på skabe forudsigelighed og dermed stabilitet i markedet.

Samarbejdsforum anbefaler, at følgende minimumskrav indgår i en godkendelses-/akkrediteringsordning for kollektive ordninger for husholdningsemballage:

- Skal kunne håndtere alt slags emballageaffald fra alle typer producenter for at undgå 'cherry picking', hvor nogle kollektive ordninger håndterer bestemte værdifulde emballager, hvorved det bliver vanskeligt for øvrige producenter at opfylde deres producentansvar på en effektiv måde. På den måde sikres det, at en kommune kun har én kollektiv ordning, som de skal samarbejde med. Dette spørgsmål afventer endelig juridisk afklaring.
- Skal kunne håndtere emballageaffald i hele landet for at sikre affaldshåndtering i alle landsdele på en effektiv måde.
- Skal indgå aftaler med kommunale aktører om indsamling, herunder hvordan omkostninger skal dækkes, jf. anbefaling om et permanent samarbejdsforum.
- Alt emballageaffald, der indsamles, skal håndteres med udgangspunkt i affaldshierarkiet.
- Skal redegøre for hvordan de vil sikre økonomisk effektivitet i opgavevaretagelsen.
- Skal sandsynliggøre hvordan de vil opfylde affalds- og emballagedirektivets mål.
- Skal facilitere dialog mellem producenter og affaldsvirksomheder med henblik på at fremme genbrug, miljøvenlige emballager, øge og styrke kvaliteten af genanvendelsen og nå genanvendelsesmålene for emballager.
- Skal leve op til EU's minimumskrav til producentansvar ift. økonomisk transparens, offentliggørelse af oplysninger, egenkontrol mv., samt sikre gennemsigtighed i genanvendelsesrater for specifikke emballagematerialer.
- Skal bidrage med viden og deltage som observatør i det permanente samarbejdsforum og deltage i forhandlingsudvalg ift. forhandling af aftaler mellem kommuner og producenter om serviceniveau og kompensation for de opgaver, kommunerne varetager i producentansvaret.
- Skal udregne og opkræve producenters medlemsbidrag samt bidrage til fastsættelse af kriterierne for de graduerede bidrag.

Delt anbefaling

Det er KL og Dansk Affaldsforenings anbefaling, at der kun akkrediteres én kollektiv ordning ad gangen, der har ansvaret for alt emballageaffald i en given periode. Derefter kan der åbnes for en ny akkreditering og mulighed for, at en ny kollektiv ordning kan overtage opgaven efter udbud. Ordningen skal arbejde "not for profit" med fokus på miljø. I anbefalinger til Kommissionen om producentansvaret (Study to Support Preparation of the Commission's Guidance for Extended Producer Responsibility Schemes, April 2020) er man forbeholden overfor flere kollektive ordninger. Her vægtes konkurrencen omkring indsamling og behandling, som det afgørende og ikke mellem kollektive ordninger. I såvel Belgien som Holland er der kun én kollektiv ordning, der arbejder "not for profit". Det "nabotjek" Miljøministeriet har lavet, viser tilfredshed med systemet i de to lande, ligesom det fortsat vil være op til den kollektive ordning af udbyde affaldet på markedet.

DE, LF og DI vurderer, at det med ovennævnte godkendelsesordning, der bl.a. stiller krav om landsdækkende rækkevidde og håndtering af alle typer emballager, er sandsynligt, at producenterne vil organisere sig i få store kollektive ordninger, der kan sikre en vis volumen i affaldshåndteringen. Det ser DE, LF og DI som en fordel, da det vil sikre ressourcer til kapacitetsopbygning og give stordriftsfordele ift. administration, drift og udbud af affaldsbehandlingen samt sikre, at andre aktører kan indtræde, såfremt disse kan levere en mere effektiv ordning til producenterne.

Samarbejdsforum inddrages i det videre arbejde med at konkretisere hvilke krav, der skal stilles i en godkendelses-/akkrediteringsordning for producentansvar emballage.

Forskel på husholdningsaffald og erhvervsaffald

Samarbejdsforum anbefaler, at der ikke skelnes mellem krav til de kollektive ordningers håndtering af emballageaffald fra husholdninger og fra erhverv, som har affald i art og mængde som en husholdning, og som benytter de kommunale ordninger, da de to affaldsstrømme finansieres, indsamles og behandles sammen.

Samarbejdsforum anbefaler, at det vurderes nærmere, hvilke krav der skal gælde ift. kollektive ordningers håndtering af emballageaffald fra erhverv, da denne affaldsstrøm adskiller sig væsentligt fra det husholdningslignende emballageaffald og inkluderer fx landbrugsaffald og industriaffald. Her vurderes det, at der er behov for mere frie rammer, så eksisterende velfungerende ordninger ikke påvirkes negativt.

Regulering af kollektive ordninger for øvrige produktkategorier

Samarbejdsforum anbefaler, at den generelle regulering af kollektive ordninger for øvrige producentansvar (batterier og elektronik) ensrettes ift. affaldsdirektivets administrative minimumskrav.

Desuden anbefaler Samarbejdsforum, at godkendelses-/akkrediteringsordningen for emballage evalueres i 2027/28. En ensartet regulering gennem en godkendelses-/akkrediteringsordning kan være relevant for øvrige producentansvarsordninger. Dette skal overvejes nærmere. Samarbejdsforum bemærker i den forbindelse, at den praktiske behandling, omkostninger og påvirkning af det samlede affaldssystem varierer væsentligt for de forskellige producentansvarsordninger, og at dette skal afspejle sig i en differentieret regulering af kollektive ordninger og evt. etablering af godkendelses-/akkrediteringsordninger.

5. Permanent samarbejdsforum for producentansvar for emballage

Formålet med et permanent samarbejdsforum er grundlæggende at skabe et ligeværdigt samarbejde mellem kommuner og producenter, som kan understøtte et robust producentansvarssystem med konstruktiv dialog og mulighed for løbende udvikling og tilpasning af regulatoriske såvel som praktiske forhold. Dermed undgås detailregulering af opgaveløsningen og detailregulering af samarbejdet mellem parterne, som kan medføre ufleksible og statiske løsninger, hvilket er erfaringen fra de eksisterende producentansvarsordninger.

Et permanent samarbejdsforum er relevant uanset organiseringsmodel for producentansvar, hvor kommuner løfter opgaver på vegne af producenterne. Det er særligt relevant i de tilfælde, hvor der også skal ske en økonomisk kompensation mellem parterne.

Opgaver for et permanent samarbejdsforum for emballage

Samarbejdsforum ser overordnet to væsentlige opgaver for det permanente samarbejdsforum: Den ene er at sikre en omkostningseffektiv indsamling og behandling af emballageaffald. Den anden er at understøtte samarbejde og udvikling på tværs af værdikæden ift. at opnå affalds- og emballagedirektivets mål gennem udvikling af miljøvenlige emballager, mindre ressourceforbrug, mere genbrug og mere genanvendelse. Opgaverne for det permanente samarbejdsforum inkluderer:

- At fastlægge, og periodisk revurdere, et basisserviceniveau for kommunernes aktiviteter i forbindelse med håndtering af emballageaffald i de kommunale ordninger – både materiel, transport, tømningshyppighed og kommunikation til borgere.
- At fastlægge, og periodisk revurdere, et omkostningsniveau for kommunernes administrative opgaver.
- At iværksætte udviklingsprojekter med henblik på højere miljøeffekt eller mere effektiv drift fx pilotprojekter med nye indsamlingsordninger, transportløsninger og borgerrettede initiativer og kommunikation.
- På baggrund af ovenstående: At fastlægge, og periodisk revurdere, den økonomiske kompensation, som producenter skal betale for den kommunale opgaveløsning (hvis ikke udbud, så nøgletalsmodel, jf. anbefalinger under tema 2).
- At bidrage til at fastlægge, og periodisk revurdere, fordelingsnøgler mellem emballage og ikke-emballager, der hhv. skal finansieres af producenter og kommuner. Ved behov baseres dette på sorteringsanalyser.
- Periodisk at evaluere om systemet understøtter opfyldelse af affalds- og emballagedirektivets målsætninger og på den baggrund vurdere, om der skal anbefales ændringer af systemet.
- Bidrage til revision af Miljøstyrelsens vejledninger om indsamling og sorteringskriterier for husholdningsaffald.

- At løse tvister, uenigheder mv. imellem parterne omkring den praktiske udførelse af opgaver hos kommunerne samt i forbindelse med den konkrete overdragelse af affald mellem kommuner og producenter (kollektive ordninger). I tilfælde af uenigheder træffer en uafhængig instans afgørelse.

Dertil kommer, at det permanente samarbejdsforum for emballage også løbende skal drøfte aftale og koordinere:

- Kommunikationskampagner til borgere og virksomheder om affaldssortering og cirkulær økonomi.
- Forslag til ændringer i regulering.

Kompetencer og beslutningskraft

Det er centralt for parterne, at samarbejdsforum får karakter af et forpligtende samarbejde og med en reel kompetence til at handle. Derfor anbefales det, at det permanente samarbejdsforum får følgende kompetencer:

- Enstemmige forslag til ændringer af regulering der påvirker producentansvar, får karakter af 'følg eller forklar' som kendt fra erhvervslivets regelforenklingsforum.
- Der etableres en model for at indgå bindende aftaler (kontrakter) om serviceniveau og kompensation mellem producenter og kommuner, med de tilhørende privatretslige konsekvenser som misligholdelse af forpligtelser medfører (fx bodsbestemmelser). Det er oplagt, at den ene part i en sådan model er kollektivordningen, mens kommunerne er den anden part. Det undersøges nærmere, hvorvidt der ud over kommunen selv kan være muligheder (herunder juridisk) for, at kommuner forhandler gennem en fælles enhed.

Deltagerkreds

Det permanente samarbejdsforum er et ligeværdigt samarbejde. Det skal afspejles i deltagerkredsen, som skal have en passende balance af interessenter med mandat til at forhandle. Det anbefales, at deltagerkredsen begrænses til repræsentanter fra de parter, der får opgaver i og skal afholde omkostningerne til producentansvaret. Dette er producenter (repræsenteret ved interesseerhvervsorganisationer) og kommuner og kommunale affaldsselskaber (repræsenteret ved deres interesseorganisationer):

- Kommunernes Landsforening (KL)
- Dansk Affaldsforening (DAF)
- Dansk Industri (DI)
- Dansk Erhverv (DE)
- Landbrug & Fødevarer (L&F)

For at sikre en tilstrækkelig viden og erfaring fra praksis i det permanente samarbejdsforum anbefales det, at repræsentanter for producentansvarsregisteret og de kollektive ordninger deltager i samarbejdsforum som observatører men uden stemmeret.

Under det permanente samarbejdsforum nedsættes et forhandlingsudvalg med deltagelse af kommunale aktører og kollektive ordninger, som skal forhandle en aftale om serviceniveau og kompensation mellem kommuner og producenter.

Det anbefales, at det permanente samarbejdsforum igangsættes senest umiddelbart efter, at bekendtgørelse om producentansvar for emballage udstedes.

Sammensætningen af det permanente samarbejdsforum skal revurderes efter 2 års virke og evalueres periodisk, fx hvert 4. år.

Formandskab, sekretariat, advisory board og arbejdsgrupper

Det anbefales, at Miljøministeriet er sekretariat for det permanente samarbejdsforum. Miljøministeriet faciliterer møder og bidrager til iværksættelse af udviklingsprojekter, analyser mv. Der er ikke en formand og beslutninger træffes ved konsensus. Miljøministeriet er dirigent. De løbende driftsomkostninger til det permanente samarbejdsforum afholdes af producenterne, jf. direktivkrav.

Til det permanente samarbejdsforum anbefales det at tilknytte et advisory board, hvorved andre interessenter kan bidrage med ekspertise og erfaring samt give deres mening til kende over for det permanente samarbejdsforum. Det kan fx være forbruger- og miljøorganisationer, emballagefabrikanter og affaldsbehandlere. Det permanente samarbejdsforum kan desuden nedsætte ad hoc arbejdsgrupper ud fra et kommissorium, som det permanente samarbejdsforum er enige om, fx i forbindelse med innovationsforløb eller oplysningskampagner.

Reguleringsmæssigt set-up for et permanent samarbejdsforum for emballage

De lovgivningsmæssige rammer for et permanent samarbejdsforum, som beskrevet i dette dokument, skal fastsættes i samarbejde med de involverede parter (KL, DE, LF, DAF & DI). Samarbejdsforum er på nuværende tidspunkt ikke klar til at anbefale egentlige elementer til en eventuel bekendtgørelse.

Øvrige permanente Samarbejdsfora for producentansvar

Ovenstående løsning, der tager afsæt i etableringen af et producentansvar for emballage, vil umiddelbart også være relevant i de øvrige producentansvarsordninger, særligt hvor der skal ske en økonomisk compensation mellem parterne. Dette gælder: producentansvar og oprydningsansvar for engangsplastik, producentansvar for fiskeredskaber, plastsortering i det offentlige rum samt producentansvar for elektronik og batterier (afhænger af igangværende revision af batteridirektiv). Dette skal overvejes nærmere.

6. Miljøgraderede bidrag

Miljøgraderede bidrag under producentansvaret er et virkemiddel, der binder miljø og økonomi sammen. Miljøgraderingen skal give producenterne yderligere incitament til miljødesign af emballage, end producentansvaret giver i sig selv. Bidragene skal gradueres på baggrund af miljøkriterier og på en sådan måde, at producenterne skal betale et større bidrag for emballage, der ikke opfylder fastsatte miljøkriterier, og et mindre bidrag for produkter, der opfylder kriterierne.

Det fremgår af affaldsdirektivet, at gradueringen af bidrag skal tage hensyn til principper om reparerbarhed, genbrugelighed, genanvendelighed samt tilstedeværelsen af farlige stoffer. Disse principper støtter Samarbejdsforum.

Samarbejdsforum bemærker, at medlemsstaterne afventer den endelige udgave af EU-kommissionens guidelines ift. implementering af udvidet producentansvar, herunder definition af nødvendige omkostninger, som skal finansieres af producenterne, samt retningslinjer for graduering af bidrag. Anbefalingerne til graderede bidrag gives derfor med forbehold for, at de kan justeres, såfremt de endelige guidelines giver anledning til dette.

Samarbejdsforum anbefaler:

- At gradueringen af de finansielle bidrag til producentansvaret skal have en reel effekt på virksomheders valg af miljøvenlig emballage.
- At der, i forbindelse med fastsættelsen af de graderede bidrag, sikres harmonisering på tværs af EU. Dette er afgørende for, at der sikres ensartede rammevilkår for virksomheder, der sælger på det europæiske marked om ét udviklingsparadigme mod bedre miljødesign, særligt hvis de graderede bidrag omfatter formål, der rækker udover, hvad der er fastsat i affaldsdirektivet og emballagedirektivet, fx indhold af genanvendt materiale. Der er stor risiko for, at formålet med graduering går tabt i blandede signaler, og at det indre marked fragmenteres, hvis hvert medlemsland laver sit eget system med egne kriterier.
- At det med henblik på at fremme genbrug sikres, at producenter, der markedsfører produkter, der genbruges en eller flere gange, før de bliver til affald, kun betaler bidrag, når produktet bliver til affald, og dermed indgår i en kollektiv ordning. Idet, at producenten ikke betaler for det antal gange emballagen cirkuleres, får genbrugsemballager en fordel i producentansvaret.
- Kriterier for fastlæggelse af graderede bidrag fastlægges centralt på nationalt niveau for at sikre et samlet og ensartet nationalt signal til markedet og sammenhæng med andre EU-lande, samtidig med, at det sikres, at der er transparens omkring kriterierne på tværs af kollektive ordninger.
- At størrelsesordenen på den bonus/straf, som er udgangspunktet for beregning af graderede bidrag, fastlægges centralt på nationalt niveau, for at sikre, at det ikke bliver et konkurrenceparameter mellem de kollektive ordninger at tilbyde en lille forskel på størrelsesordenen af gradueringen. Gradueringen skal understøtte en øget og forbedret miljøperformance og ikke være et konkurrenceparameter.

- At kriterier for graduering fastlægges på baggrund af objektive vurderinger af miljøpåvirkning via relevant livscyklusanalyse baseret på europæiske standarder og genanvendelsespotentiale. Erfaring skal inddrages fra producenter, kollektive ordninger samt genbrugs- og genanvendelsessektorens indsigt og viden om udvikling i emballage, affalds- og genanvendelsesteknologi og markedsudvikling.
- At kriterierne evalueres og revideres løbende og som minimum hvert 2.-3. år, så der tages højde for fx løbende sorterings- og genanvendelsesteknologiudvikling og nye materiale- og produkttyper. Det anbefales, at denne evaluering og revision sker i tæt dialog med andre EU medlemslande.
- At der etableres få og tydelige transparente kriterier i stedet for mange og detaljerede kriterier, som giver risiko for modsatrettet effekt med forvirrende signaler til markedet.

Samarbejdsforum bemærker, at de samlede bidrag fra producenterne afspejler de reelle omkostninger til at nå de miljømål, der er fastsat i affaldsdirektivet. Samarbejdsforum bemærker desuden, at vi afventer Kommissionens guideline om nødvendige omkostninger og graduerede bidrag, og hvordan de relaterer sig til fx kvalitet i genanvendelsen og andre miljømålsætninger.

7. Engangsplastikdirektivets oprydningsansvar

Engangsplastikdirektivet indeholder krav om, at medlemslandene implementerer et oprydningsansvar for en række engangsplastprodukter. Dvs. at producenterne skal bære det økonomiske ansvar for de produkter, der ender i offentlige affaldssystemer og som henkastet affald. For at implementere oprydningsansvaret kræves det, at der fastlægges en model for omkostningsopgørelse og en model for fordeling af omkostningerne for de produkter, der er omfattet.

Samarbejdsforum (SAF) finder det essentielt, at der i udarbejdelsen af modellen for omkostningsopgørelse og -fordeling er fokus på, at modellen lever op til følgende overordnede hensyn:

- Afspejler kommuner og stats reelle omkostninger til renhold.
- Producenterne skal ikke betale mere end renholdet koster for de omfattede engangsplastprodukter. Ordningen skal afspejle det reelle omfang af omkostninger til renhold af det, der henkastes og det, der bortskaffes i offentlige affaldssystemer.
- Skal skabe incitament for kommuner og stat til, at der bliver mindre henkastet affald i naturen og på offentlige arealer.

SAF kan konstatere, at det er et direktivkrav, at oprydningsansvaret skal afgrænses til aktiviteter til oprydning af henkastet affald iværksat af offentlige myndigheder eller på deres vegne. SAF konstaterer ligeledes, at det er muligt at udvikle sine produkter/emballager, så de ikke længere er omfattet af direktivet (fx ved at ændre materialet eller ved at skifte til et produkt/emballage, der ikke er til engangsbrug).

Med implementeringen skal der udarbejdes en model til fastlæggelse af de omkostninger til renhold, som producenterne skal betale. Hensigten er gennem beregninger at komme så tæt som muligt på, at en virksomheder alene betaler for egne produkter/emballager, der er henkastet eller indsamlet via offentlig skraldespand. I denne forbindelse anbefaler SAF følgende:

Model for omkostningsopgørelse:

1. Omkostningerne skal opgøres transparent, så der ikke er tvivl om, hvilke renholdelsesomkostninger i kommuner og stat producenterne betaler for. Omkostningerne bør defineres med udgangspunkt i de omkostninger, som kommunerne og staten har i dag (eller udvalgt, repræsentativt år, som det permanente samarbejdsforum er med til at udpege).
2. Omkostningsopgørelsen skal sondre mellem det affald, som ender i skraldespande (vægtbaseret) i det offentlige rum og den del, der ender som henkastet affald (stykvise opgørelse).
3. Omkostningerne opgøres af en ekstern part. Kriterierne for opgørelsen (opgørelsesår, aktivitetsniveauer, produktkategorier mm.) fastlægges af det permanente SAF, og opgørelsen bør udføres på baggrund af konkrete optællinger og affaldsanalyser. Det bør desuden gøres muligt, at der kan indgå en årlig justering for fordeling af omkostninger pr. produktkategori.

4. En ekstern part reviderer omkostningsopgørelsen hvert 3. år. Ved revisionen bør indgå en evaluering af omkostningsniveauet, som sikrer, at det fortsat afspejler en effektiv opgaveløsning.

Model for omkostningsfordeling:

1. Betalingsbidraget fra producenterne opgøres på baggrund af ovennævnte omkostningsopgørelse og fordeles mellem producenterne på baggrund af omkostningsopgørelsen, som fordeles på baggrund af den enkelte producents markedsførte mængder. SAF konstaterer, at det er essentielt at opgørelsen afspejler hvilke produkter, der faktisk henkastes, så producenter ikke risikerer at betale en regning for produkter, der oftest ikke henkastes.
2. Betalingsbidraget fra producenterne fordeles mellem kommuner og stat baseret på et vægtet gennemsnit pr. borger baseret på de enkelte kommuners belastningsgrad ift. behov for renhold. Renhold og oprydning af henkastet affald er meget mangfoldigt i kommunerne og serviceniveau er bl.a. afhængigt af demografi og geografi.
3. Det anbefales, at omkostningsfordelingen sker uden transaktioner direkte mellem producenter og kommuner og stat, men at dette varetages af central myndighed eller organisation, som opkræver og udbetaler til de involverede parter.
4. Det anbefales, at modellen evalueres efter 1 år med henblik på at sikre, at der sker en omkostningsægte betaling fra virksomhederne.

Øvrigt:

1. Samarbejdsforum konstaterer, at der er behov for at nedsætte et permanent samarbejdsforum, som kan involveres ved revidering og evaluering af omkostningsniveauet og definere kriterierne for omkostningsopgørelsen.
2. Samarbejdsforum opfordrer til, at der med implementeringen skabes incitament til effektiv opgaveløsning og at mindske mængden af henkastet affald.
3. De danske myndigheder bør samarbejde med EU-Kommissionen om at undgå free-riders og ulige konkurrencevilkår mellem danske og udenlandske virksomheder.

Samarbejdsforum opfordrer Miljøministeriet til fortsat at have tæt dialog med parterne i forbindelse med fastlæggelsen af de nærmere detaljer forbundet med implementeringen af ovenstående anbefalinger.

8. Administration af producentansvaret

Samarbejdsforum anbefaler:

- At der tilstræbes en model for indberetning af data, der er så simpel som mulig for producenter, kommuner, kollektive ordninger og affaldsaktører, fx via én central registreringsplatform, og at digitalisering og datadreven understøttelse indgår naturligt som et vigtigt element i implementeringen af producentansvaret.
- Et ensartet administrativt set-up på tværs af producentansvarsordninger, så det bliver så enkelt og effektivt som muligt især for virksomheder, som er omfattet af flere forskellige producentansvar. Det anbefales, at der så vidt muligt tages udgangspunkt i den organisering af administration af producentansvar, som er etableret for de eksisterende producentansvarsordninger, så der bygges videre på erfaringer og kompetencer. En mulighed er at udvide DPA-System til også at løfte de administrative opgaver, som DPA-System i dag løfter i de eksisterende ordninger, for de nye producentansvarsordninger. Dette skal vurderes nærmere.
- At der sikres et målrettet og effektivt tilsyn med free-riders for at sikre opnåelse af de fastsatte miljømål og fair fordeling af omkostninger på tværs af producenter. Det vedrører en sikring af, at producenter på det danske marked omfattes af producentansvaret, og det vedrører grænseoverskridende handel: En stigende e-handel via platforme og e-handel over grænser uden virksomhedsrepræsentant i Danmark udfordrer tilsynet samt fastlæggelsen af, hvem der er producent. De samme problemstillinger gør sig gældende i forhold til fx produktsikkerhed, kemi i produkter og moms- og afgiftspligter. Samarbejdsforum anbefaler derfor en ny tilgang til tilsyn med e-handel over grænser, hvor der er langt højere grad af datadrevet koordination og samarbejde på tværs af myndigheder og medlemslande. Nationalt kan administrationen i tilsynet med free-riders også lettes ved fx at lægge kompetencen til scoping, tilsyn og håndhævelse hos samme organisation.
- At de administrative minimumskrav til producentansvar (egenkontrol, sikkerhedsstillelse, offentliggørelse af oplysninger om miljømål) som udgangspunkt udmøntes ens på tværs af producentansvarsordninger.
- At der arbejdes med en administrativ bagatelgrænse, hvor virksomheder omfattet af producentansvar, som markedsfører meget små mængder, mødes med reducerede administrative krav, fx via et fast bidrag. Et fast bidrag skal sikre, at virksomheder omfattet af bagatelgrænsen samlet set dækker deres andel af de administrative omkostninger og omkostninger til affaldshåndtering. Baggrunden for at etablere en administrativ bagatelgrænse skal være for at undgå uforholdsmæssigt store administrative byrder for små virksomheder. Det anbefales, at det undersøges nærmere, hvor en evt. administrativ bagatelgrænse skal sættes.
- At deadlines for producenters indberetning af data harmoniseres således at fx mængder skal registreres og afregnes på samme tid for forskellige producentansvarsordninger.
- At Samarbejdsforum inddrages i den nærmere indretning af den administrative organisering, herunder datasystemer og udformning af administrativ bagatelgrænse, da det er vigtigt med et nemt og effektivt set-up for alle involverede aktører.