

Bemærkninger til høringsudkast til lovforslag om producentansvar

13-12-2019
Side 1 af 18

J.nr. NIR 11.6.10.3-02

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Indledning

Miljø- og Fødevareministeriet har den 6. november 2019 sendt udkast til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (producentansvar) i høring.

Ændringsforslaget skal etablere hjemler til at implementere;

- Nye minimumskrav til udvidede producentansvarsordninger for biler, batterier og elektronikaffald
- Udvidet producentansvar for emballager
- Modernisere reglerne for udvidet producentansvar for elektronikaffald med henblik på at sikre mere genbrug og bedre genanvendelse.

De to første punkter følger af, at Danmark skal implementere ændringer i henholdsvis affalds- og emballagedirektiverne. Det tredje punkt er et nationalt initiativ, der kommer fra "aftale om udmøntning af pulje til strategi for cirkulær økonomi" (V, K, LA, DF og RV).

Lovforslaget forventes fremlagt i februar 2020, og skal vedtages senest den 5. juli. Direktivreglerne skal være fuldt implementeret senest den 5. januar 2023 (biler, batterier og elektronikaffald) og den 31. december 2024 (emballage).

Lovforslaget består stort set kun af bemyndigelser til ministeren. Der tages ikke nærmere stilling til, hvordan man forventer, at det udvidede producentansvar for emballager og de nye minimumskrav for biler, batterier og elektronikaffald skal implementeres. Det finder Dansk Affaldsforening problematisk i lyset af de store økonomiske og organisatoriske konsekvenser, producentansvaret vil få.

Overordnede anbefalinger

Det er afgørende for den reelle funktion af producentansvaret, at det implementeres med omtanke. Gøres det, åbner der sig nogle muligheder, vi ikke har i dag.

Derfor finder vi det problematisk, at lovforslaget ikke lægger op til en politisk debat om de fremtidige rammer for producentansvaret.

Vi foreslår derfor, at der snarest sættes gang i en debat mellem Folketinget og de relevante eksterne aktører, med det formål at skabe nogle fælles principielle rammer for implementeringen af producentansvaret i Danmark.

Som input til den diskussion har vi lavet vedlagte forslag til rammer for producentansvar i Danmark. De tre centrale anbefalinger er beskrevet i det efterfølgende.

Kommuner og kommunale affaldsselskaber som nøgleaktør

Kommuner og kommunale affaldsselskaber er et oplagt udgangspunkt for implementeringen af den del af producentansvaret, der handler om at operationalisere affaldshåndteringen.

Side 2 af 18

Det er vores opfattelse, at kommunerne skal have det formelle ansvar for indsamlingen og den indledende (grov)sortering af emballageaffaldet.

Det er dog afgørende for systemets funktion og udvikling, at de konkrete rammer fastlægges i samarbejde mellem producenterne, de statslige myndigheder, andre relevante aktører og kommunerne/affaldsselskaberne.

Vi anbefaler, at det direkte fremgår af lovforslagets bemærkninger, at kommunerne skal have en formel rolle i relation til indsamling og sortering af emballageaffaldet.

Samarbejde på i værdikæden

En organisering, hvor parterne skal stå sammen om fælles mål, vil med sikkerhed styrke muligheden for at nå frem. Det fremgår også af affaldsrammedirektivets artikel 8a), pkt. 6, at medlemsstaterne skal sikre en regelmæssig dialog mellem de relevante interessenter, der deltager i ordningerne for udvidet producentansvar.

Derfor bør det af lovforslagets bemærkninger fremgå, at et vigtigt element ved implementeringen er at etablere forpligtende samarbejde og dialog parterne imellem. Lovforslaget synes ikke at indeholde forslag i den retning.

I den sammenhæng bekymrer det os, at der i lovforslaget lægges op til, at producentansvaret for emballager skal organiseres som WEEE. Da man implementerede producentansvaret for WEEE havde man de bedste intentioner omkring samarbejde mellem de forskellige aktører. Det viste sig i praksis ikke at fungere. En viden man har haft længe, også i ministeriet. Vi kan blandt andet henvise til vedlagte henvendelse fra RenoSam (2011), hvor der peges på en række problemstillinger.

Lovforslaget bør i bemærkningerne redegøre for de velkendte problemer, der er med organiseringen af WEEE. Bedst var det hvis der også blev peget på potentielle løsningsmuligheder.

WEEE-systemets mangler er en af grundene til, at vi i vores forslag peger på, at der skal nedsættes et eller flere formelle fora med det formål at sikre systemets samlede udvikling, herunder rådgive de statslige myndigheder når lovgivningen skal ændres og justeres.

Vi er overbeviste om, at alle i værdikæden skal have ansvar og roller, hvis vi skal sikre udviklingen i design- og produktledet og nå genanvendelsesmålene – herunder bedre genanvendelse og begrænsning af downcycling.

Hvis der ikke ændres på organiseringen, vil vi med stor sikkerhed begå nogle af de samme fejl på emballageområdet, som vi i dag ser på WEEE området.

ECO-design

Det fremgår af såvel direktivet som lovforslaget, at sigtet med at overlade ansvaret for affaldshåndteringen til producenterne er at skabe incitament til udvikling af mere miljøvenlige produkter (indhold af mere genanvendt materiale, mere holdbart, lettere at reparere, bedre genanvendelse m.v.).

Side 3 af 18

Det skal i den sammenhæng understreges, at emballager i udgangspunktet ikke er et affaldsproblem, men et produktproblem. Laver man et produkt, der kun kan downcycles, er meget dyrt at genanvende eller ikke kan nyttiggøres overhovedet, er der noget galt med produktet, og ikke affaldshåndteringen.

Ofte er det langt nemmere at løse et "affaldsproblem" ved at stille krav til produktet, fremfor at udvikle kompliceret og omkostningstunge (teknologiske) løsninger med henblik på at få det genanvendt. Denne typer af diskussioner er centrale, og endnu et argument for, at der etableres formelle fora fra parterne imellem, hvor problemer og løsninger kan drøftes.

I lovforslaget peges alene på økonomiske styringsmidler (graduerede gebyrer) som et middel. Her henvises til, at EU Kommissionen vil udarbejde retningslinjer, der forventes klar til foråret 2020.

Erfaringsmæssigt er graduerede gebyrer vanskelige at indrette, så de i praksis fører til (miljømæssige) ændringer af produkter. Vi har ikke kendskab til lande, der har fået det til at fungere.

Det fremgår ikke, hvilke kriterier gebyrerne skal fastsættes efter, hvilket naturligvis er afgørende. Er det miljøbelastningen og/eller den reelle pris for at få emballagen genanvendt.

For mange materialer sker der en downcycling for hver gang de materialenytiggøres, hvilket betyder, at kvaliteten af fx den plast, en emballageplast bliver genanvendt som, er af en ringere kvalitet end det, plasten oprindeligt blev brugt til. Er det den vej vi vil gå?

På hvilke "delniveau" skal der gradueres? Skal det være efter emballagetyper, materialer, indhold af miljøfremmede stoffer, kvalitet af genanvendelse, mængder, emballagens anvendelse eller lignende.

Skal gebyret dække de faktiske omkostninger til genanvendelse og/eller må det fastsættes efter, om det pågældende materiale fx indeholder stoffer, vi ikke ønsker i vores produkter.

Der kan ikke nødvendigvis svares på ovenstående spørgsmål, men lovforslaget bør indeholde overvejelser om spørgsmålet, da det er helt afgørende for producentansvarets funktion. Desuden skal der træffes nogle politiske valg, da den model/modeller, der vælges, har store konsekvenser for aktørerne.

Det kunne fx af lovbemærkninger fremgå at de graduerede gebyrer skal dække de samlede omkostninger til genanvendelse (måske på et vist niveau).

Lovforslaget bør bemærke, at graduerede gebyrer har vist sig svære at få til at fungere, og der bør peges på, at der også skal ses på en række andre incitamenter som fx afgifter, krav om brug af genanvendelige materialer i nye produkter, forbud, krav om udfasning, krav om reparerbarhed, designkrav og/eller standardisering af de materialer der bruges i emballager.

Side 4 af 18

Vores øvrige anbefalinger fremgår af de efterfølgende bemærkninger.

Generelt til lovforslaget

Forslaget vil få store konsekvenser for den danske afføldssektor i almindelighed og kommuner samt producenter i særdeleshed. Producenterne skal finansiere affaldshåndtering, hvor det i dag sker via de kommunale afføldsgebyrer. Lovforslaget indeholder ingen overvejelser om, hvordan det skal ske i praksis.

Det samme gælder de organisatoriske konsekvenser, hvor der alene står, at "der tages udgangspunkt i den til en hver tid gældende organisering af afføldssektoren".

Afføldsrammedirektivet lægger op til, at "*medlemsstaterne kan træffe passende foranstaltninger til at fremme et design af produkter eller produktkomponenter, der mindsker miljøpåvirkningen og produktionen af affald under fremstillingen og den efterfølgende anvendelse af produkterne, og for at sikre, at nyttiggørelse og bortskaffelse af produkter, der er blevet til affald, finder sted i overensstemmelse med artikel 4 og 13*" (artikel 8).

Det fremgår ligeledes, at når der etableres ordninger for udvidet producentansvar, skal medlemsstaterne "*nøje fastlægge roller og ansvarsområder for alle relevante involverede aktører, herunder producenter af produkter, der markedsfører produkter i medlemsstaten, organisationer, der gennemfører forpligtigelser vedrørende udvidet producentansvar på disses vegne, private eller offentlige aktører på afføldsområdet, lokale myndigheder og, hvor det er relevant, operatører inden for genbrug og forberedelse med henblik på genbrug samt socialøkonomiske virksomheder*" (artikel 8a).

Hvordan ovenstående spørgsmål og problemstillinger håndteres har stor betydning, hvorfor der i bemærkningerne til lovforslaget bør være overvejelser omkring, hvordan ændringerne i praksis skal implementeres.

Det vil også betyde, at disse afgørende spørgsmål bliver genstand for en politisk debat i Folketinget og ikke overlades til ministeren og centraladministrationen.

Da Folketinget i sin tid implementerede elektronikskrottdirektivet, fremgik det af lovbemærkningerne, hvordan rammerne for organisering og finansiering af systemet skulle være. Det fremgik af de almindelige bemærkninger til lovforslaget, da det blev fremsat den 23. februar 2005. ((https://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l2/20042_l2_som_fremsat.htm)). Det samme gælder lovforslaget om batterier, hvor rammerne også fremgik af lovbemærkningerne (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=115901>).

Når det kan lade sig gøre for WEEE og batterier, kn det naturligvis også lade sig gøre for emballager.

Vi er enige i, at en række (teknisk/faglige) detaljer mest hensigtsmæssigt fastlægges på bekendtgørelsesniveau. Men tiltag, der griber ind i organiseringen og finansieringen af affaldssektoren, herunder tiltag der blandt andet skal fremme bedre design af produkter, er ikke teknisk/faglige detaljer, men afgørende politiske spørgsmål.

Side 5 af 18

Dansk Affaldsforening har lavet et forslag til rammer for producentansvar for emballager i Danmark, som er vedlagt. Vi vil anbefale, at forslaget skrives ind i fx de almindelige bemærkninger til lovforslaget, eller på anden måde kan være udgangspunkt for en nødvendig politisk debat om producentansvarets implementering.

Vi er bekendt med, at hjemlerne skal være implementeret senest den 5. juli 2020. Danmark har dog tidligere fået udskudt sådanne frister – blandt andet i forbindelse med implementeringen af elektronikskrottdirektivet. Det er værd at overveje igen, så implementeringen sker med den nødvendige politiske debat.

Vi vil opfordre til, at der snarest iværksættes en proces, hvor relevante aktører involveres og kommer med et forslag til, hvordan producentansvaret kan implementeres. Gerne i samspil med folketinget. Målet er at have en fælles forslag for rammerne for implementeringen af producentansvaret, når lovforslaget fremsættes.

Kommunerne vil ikke være et udbudskontor

Hvis kommuner og affaldsselskaber skal løfte – dele af - affaldshåndteringsopgaven i relation til emballageaffald, skal de have nogle rammer, der giver reelle incitamenter til at få systemet til at fungere, og i samarbejde med andre udvikle systemet.

Reelt rummer lovforslaget mulighed for, at kommunernes rolle på bekendtgørelsesniveau kan reduceres til at have ansvaret for en indsamlingsopgave, som de ikke har nogen indflydelse på.

Lovforslaget muliggør, at kravene til sortering/indsamlingsmateriel, køretøjer, sorteringsvejledning og hvor emballageaffaldet skal afleveres bestemmes af ministeriet i samarbejde med producenterne. Kommunernes motivation til at løfte denne opgave må antages at være begrænset.

Systemet skal indrettes, så alle relevante parter har reelle incitamenter til, sammen med de øvrige parter, at tage ansvar for systemets funktion, og dets videre udvikling.

Vi vil derfor anbefale, at det fremgår af lovforslaget, at hensigten ikke er, at kommunerne (eller andre) skal bindes på hænder og fødder i forhold til de opgaver, de skal løse. Vi har ingen interesse i blot at være et udbudskontor.

Den nuværende udvikling kan stoppe

Udover det demokratisk betænkelige i, at indføre producentansvaret uden en politisk debat om rammerne, er der en risiko for, at de nuværende indsatser går i stå.

Side 6 af 18

Hverken kommuner/affaldsselskaber, producenter eller genanvendelsesvirksomheder har noget incitament til at styrke udviklingen, hvad angår emballager og håndteringen af emballageaffald, herunder etableringen af behandlingskapacitet, når de fremtidige rammer ikke kendes.

Kommuner og (fælles)kommunale affaldsselskaber må forventes at være tilbageholdende med investere i og bruge ressourcer på aktiviteter, de ikke er sikre på, er deres ansvar om nogle år.

Så også af hensyn til den nødvendige fremdrift og udvikling af systemet, skal vi opfordre til, at rammerne for producentansvaret bliver fastlagt i lovforslaget.

Finansiering – er de nuværende regler dækkende nok?

Lovforslagets udgangspunkt er, at der skal ske en fuld producentfinansiering af affaldshåndteringen. Konsekvensen er, at hvis kommunerne skal stå for fx indsamlingen af emballageaffald, skal de have dækket alle deres omkostninger.

For at sikre en vis fleksibilitet, kan der afviges fra hovedprincippet, men producenterne skal afholde mindst 80% af de nødvendige omkostninger.

Foreningen ser positivt på, at der er indbygget en vis fleksibilitet i finansieringen. Det giver rum for bedre og mere fleksible lokale løsninger i relation til indsamling og sortering, og samtidigt giver det mulighed for dialog parterne imellem om udvikling af systemet.

Afvielser kan ske af hensyn til *"behovet for at sikre en passende affaldshåndtering og den økonomiske bæredygtighed af ordningen"*. EU-Kommissionen vil i starten af 2020 offentliggøre en vejledning om, hvad "nødvendige omkostninger" er. Den vil ministeriet lægge sig op ad.

Vi vil dog opfordre til, at der i lovforslaget gøres nogle overvejelser om, hvad vi mener ovenstående betyder, da det i høj grad også er et politisk spørgsmål. Sådanne – politiske – diskussioner skal tages, uanset hvad der står i EU-Kommissionens vejledning.

Det vil også fortsat være et åbent spørgsmål, hvordan de sidste op til 20% af omkostningerne kan finansieres. Hvis fx kommunerne skal løfte dele af håndteringsopgaven, skal der være sikkerhed for, at de kan få finansieret de omkostninger, der ikke dækkes af producenterne. Må det ske via det kommunale affaldsgebyr? Er der i givet fald begrænsninger for, hvad de må opkræve og hvilken ordning skal det høre under?

Kommunerne vil også gerne kunne finansieres eventuelle særlige lokalpolitiske ønsker til en ordning, som man ikke kan kræve producenterne finansierer. Må det, og under hvilke rammer?

Pointen er, at når der i udgangspunktet lægges op til, at kommunerne skal have en rolle i affaldshåndteringen, skal man også forholde sig til, hvordan opgaveløsningen skal/kan finansieres. Det kan fx betyde ændringer i miljøbeskyttelseslovens gebyrbestemmelser.

Side 7 af 18

Endelig er der problemstillingen omkring emballageaffald, der smides på offentlige arealer (parker, pladser, strande og lignende) eller affald, der smides i skraldespande på offentlige arealer. Håndteringen af dette affald, må ikke gebyrfinansieres. Problemstillingen bør fremgå af lovforslaget, herunder at producenterne skal (med)finansiere de omkostninger, der er knyttet til håndtering af henkastet emballageaffald samt emballageaffald på offentlige arealer.

Økonomiske konsekvenser

Det fremgår af lovforslaget, at omkostningerne ved at håndtere emballageaffald i dag skønnes at udgøre cirka 1,5 mia. kroner pr. år. Først og fremmest er tallet ekstremt usikkert, hvilket bør fremgå af lovforslaget.

Dernæst tyder alt på, at der i fremtiden skal sorteres endnu mere affald specielt i husholdningerne, hvorfor vi skal regne med at omkostninger vil stige når producentansvaret træder i kraft i 2025.

De branchefælles standarder for affaldsindsamling peger lige nu på at der skal husstandsindsamles affald i minimum 7 fraktioner, herunder de fraktioner der klassisk indeholder store mængder emballage, pap/papir, plastik, metal og glas.

Dansk Affaldsforening har kigget på, hvad det koster typisk at indsamle emballageaffald for en husstand. Tallene bygger på erfaringer fra 7-8 kommuner der har erfaringer med at indsamle kildesorteret (emballage)affald. Det bygger på en antagelse om at plastik, pap/papir, metal og glas typisk består af 90% emballager, mens restaffaldet består af 10% emballager.

Yderligere antages det at emballagerne udgør 10% af den samlede administration i en kommunens håndtering af husholdningsaffaldet og at 10% af de samlede omkostninger forbundet med driften af genbrugspladserne.

Disse antagelser kan naturligvis diskuteres, og skal betragtes som foreløbige, da vi gerne vil drøfte dem yderligere med vores medlemmer og andre aktører.

Vores første forsigtige analyse, med ovennævnte antagelser, viser at omkostningerne til håndtering af emballageaffald fra husholdningerne på landsplan vil ligge mellem 1,2 mia kroner og 2,1 mia kroner - når der alle steder skal indsamles affald ved husstanden. Dette er altså eksklusive mængderne fra virksomheder og Dansk Retursystem.

Dansk Affaldsforening vil meget gerne i dialog, med ministeriet og andre aktører omkring tallene for at finde frem til det mest retvisende billede af omkostningerne til affaldshåndtering af emballager i Danmark.

Ændring af reglerne for WEEE (elektronikaffald)

Lovforslaget lægger ikke op til substantielle ændringer i den måde, WEEE-direktivet er implementeret i dansk lovgivning.

Det fremgår af direktivet, at medlemslandene skal tilskynde udviklingen af miljøvenlige design, der fremmer genbrug, adskillelse og nyttiggørelse af WEEE (artikel 4).

Side 8 af 18

På trods af at der er etableret flere partnerskaber (fx https://d1pdf7a38rpk8.cloudfront.net/fileadmin/user_upload/documents/Vidensbank/Elektronikskrot/Det_Strategiske_Samarbejde_om_genanvendelse_af_elektronikaffald_done.pdf) med det formål at fremme miljøvenligt design af elektroniske produkter, er de positive resultater begrænset. .

Incitamenterne til at udvikle miljøvenlige produkter er tilsyneladende ikke tilstrækkelige, når det alene skal baseres på frivillighed og partnerskaber. Derfor er det nødvendigt, at der i lovforslaget lægges op til at tage redskaber i brug, der reelt kan ændre på designet af produkterne. Det skal sætte fokus på mindre miljøpåvirkning, genbrug, reparation, genbrug af komponenter samt høj kvalitet i genanvendelsen.

Det nuværende system har dernæst det problem, at der ikke er et forpligtigende samarbejde parterne imellem. I flere år har det uden succes være forsøgt at løse en række af snitfladeproblemstillingerne, og en af grundene er, at parterne ikke har et fælles ansvar.

Producenterne er reelt heller ikke involveret i affaldshåndteringen, men har overladt opgaven til kollektive ordninger. Et middel til reelt at få producenterne til at se på deres produkter er, at involvere dem i hvad der sker med produktet, når det bliver til affald, og ikke alene overlade det til kollektive ordninger og genanvendelsesvirksomheder.

Involveringen af producenterne er også påvirket negativt af, at der er flere kollektive ordninger. Det kan på papiret virke fornuftigt, men er i praksis u hensigtsmæssigt. Det fjerner fokus fra, at producentansvaret har et klart defineret miljøformål og ikke er en kamp om at kapre medlemmer.

Lovforslaget bør lægge vægt på, at producenten tildeles en mere central rolle i producentansvaret for WEEE, og der bør overvejes, om man kun skal arbejde med en kollektiv ordning.

Producenterne betaler ikke for den kommunale indsamling af WEEE, da den finansieres af det kommunale affaldsgebyr. Intentionerne med den ordning var gode, men de har også i praksis vist sig ikke at virke efter hensigten. Det har siden implementeringen givet anledning til uenigheder om, hvor snittet går mellem de opgaver, kommunen skal løse for gebyrmidler, og hvilke opgaver producenterne skal løse for producentmidler.

En måde at lukke den diskussion på, er ved at lade producenterne finansiere alle omkostninger ved håndtering af WEEE, som det er tilfældet med

emballageaffaldet. WEEE-direktivet lægger op til en sådan løsning, jf. artikel 12 og præambel 23.

Det er en af grundene til, at der i 2010 blev fremsat et beslutningsforslag, der lagde op til en ansvarsfordeling, hvor producenterne blev pålagt det fulde økonomiske ansvar for indsamlingen af elskrot fra borgerne (beslutningsforslaget er vedlagt). Et af argumenterne var, at det vil øge incitamenterne til at fremme miljøvenlige produkter, hvis alle omkostningerne til affaldshåndteringen blev pålagt producenterne.

Side 9 af 18

Det fremgår ikke af lovforslaget, hvorfor man ikke ønsker at følge direktivets anbefalinger, hvad angår finansieringen af indsamlingen af WEEE, eller hvorfor der ikke er fuldt op på beslutningsforslaget fra 2010.

Siden 2006 har producenterne skønsmæssigt sparet mellem 500 og 1000 mio. kroner, ved ikke at have det økonomiske ansvar for indsamlingen af WEEE.

Vi vil anbefale, at der i lovforslaget indgår et forslag om, at producenterne fremover skal dække alle omkostninger til håndteringen af WEEE, jf. affaldsrammedirektivets artikel 8a.

Private tilbagetagningsordninger

Lovforslaget lægger op til at følge en anbefaling fra blandt andet Advisory Board for Cirkulær Økonomi. I korthed går det ud på, at private aktører (CENELEC certificeret), der forestår indsamling og håndtering af WEEE, skal kunne hente WEEE direkte hos de enkelte husholdninger. Ifølge lovforslaget vil det medføre positive erhvervsøkonomiske konsekvenser på cirka 246 mio. kroner.

Dermed er der potentielt tre ordninger for WEEE for husholdninger. Kommunal indsamling (typisk via genbrugspladsen), individuelle ordninger fra producenter og ordninger fra private (CENELEC certificeret) virksomheder.

Foreningen er enige i, at det er vigtigt at fremme genbrug og reparation af WEEE og der ligger et økonomisk potentiale. Om det er på cirka 246 mio. kroner, og hvorvidt den foreslåede løsning er den bedste er mere tvivlsomt.

Foreningen har svært ved at forestille sig, hvordan afhentningen af WEEE hos den enkelte husstand i praksis skal finde sted. Hvordan ved husstanden fx hvornår den private operatør kommer og hvilke typer WEEE de tager med?

Vi vil i stedet anbefale, at der i stedet tages udgangspunkt i det eksisterende system.

Det bemærkes, at mange kommuner og kommunale affaldsselskaber har ønsket at arbejde med genbrug og reparation af WEEE, men er blevet modarbejdet af producenter og kollektive ordninger. DI har blandt andet rejst en sag i Ankestyrelsen, der stillede spørgsmålstegen ved kommuners ret (generelt) til at arbejde med genbrug og reparation.

Der har været mulighed for at indgå samarbejder om genbrug og reparation af WEEE mellem kommuner og producenter i mange år, men uden at det er sket. Først inden for de seneste par år, er der taget små skridt i den retning, og det vil give mening, hvis man i lovforslaget følger op på dem.

Side 10 af 18

I Belgien har de succes med socioøkonomiske virksomheder, der reparerer og genbruger WEEE og andre produkter (<https://www.dekringwinkel.be/>). Det fremgår desuden af affaldsrammedirektivets artikel 8a, 1 a), at der kan tildeles rolle og ansvar til socialøkonomiske virksomheder.

Med det udgangspunkt har Dansk Affaldsforening udviklet et forslag, der skal gøre det muligt for kommunerne at oprette socialøkonomiske (reparations)virksomheder, der kan styrke den cirkulære økonomi og samtidigt hjælpe borgere, der har svært ved at finde fodfæste på arbejdsmarkedet (vedlagt).

Sådanne løsninger kan tage udgangspunkt i de kommunale genbrugspladser, der i forvejen modtager de største mængder af WEEE fra borgerne. Giver de rigtige rammebetingelser, vil der være mulighed for at indrette pladserne, så der er plads og ressourcer til at modtage WEEE skånsomt, så det kan genbruges, repareres eller man kan udtage genbrugelige komponenter.

Hvordan reglerne præcis skal være, bør drøftes mellem de relevante parter. Men en sådan løsning vil efter vores opfattelse være meget bedre end en løsning, hvor en masse private aktører kører rundt og henter WEEE hos borgerne.

Vi skal derfor anbefale, at bestemmelserne om tilbagetagningsordninger fjernes fra lovforslaget.

I stedet bør der indføres bestemmelser, der muliggør og/eller understøtter mulighederne for genbruge/reparere WEEE, der kommer ind på genbrugspladser, herunder understøtter vores forslag om socialøkonomiske virksomheder. Sådanne løsninger lægger også op til samarbejde mellem aktørerne i værdikæden, som er afgørende for at fremme den cirkulære økonomi.

En kollektiv ordning

Besøg i og erfaringer fra andre lande peger i retning af, at der er fordele ved kun at have en kollektiv ordning. Eventuelt to - én for husholdningsemballager og én for erhvervsemballager.

Ordnningen skal være "not-for-profit", og have sit fokus på systemets miljømæssige målsætninger. Det er vanskeligt at se, hvordan det hjælper det miljømæssige formål med producentansvaret at have kollektive ordninger, der skal kæmpe om medlemmer og dermed fjerne fokus på det primære – miljø og samarbejde.

Den kollektive ordning skal naturligvis underlægges nogle regler, som fx kan være, at de skal opfylde en akkreditering, som det kendes fra andre lande. Dette kan suppleres med, at de kun har retten til at operere i fx 5-6 år ad gangen, herefter kan opgaven udbydes.

Det vil også være i regi af den kollektive ordning, at der kan samarbejdes mellem de forskellige aktører i værdikæden. Fx, kan der etableres forpligtigende fora, der skal sikre, at systemerne fungerer bedst muligt, samt at de udvikles, så der er fremgang på alle miljøparametre. Andre emner som økonomi, mængder, målsætninger, serviceniveau og rammebetingelser kan også drøftes.

Side 11 af 18

Der kan læses mere om baggrunde for vores ønske om en kollektiv ordning i vedlagte forslag.

Vi skal opfordre til, at det af lovforslaget fremgår, at der kan være fordele ved at kun at have en (to) kollektive ordninger, blandt andet baseret på udenlandske erfaringer.

Erhvervsemballage

Vores hørings svar beskæftiger sig primært med husholdningsemballager, da kommuner i dag har ansvaret for dem. Genanvendeligt erhvervsaffald, herunder emballager, er underlagt et "frit marked", hvor affaldsproducenterne selv kan vælge, hvem der skal køre og behandle deres genanvendelige (emballage)affald.

Lovforslaget kan læses som om, at det system blot skal fortsætte. Det synes dog uklart, hvordan man vil opfylde målsætningerne om bedre design, færre miljøpåvirkninger samt mere genbrug og genanvendelse ved at fortsætte med det system, vi har i dag.

Lovforslaget bør derfor indeholde en redegørelse for, hvordan man vil sikre sig, at systemet for erhvervsemballage understøtter de grundlæggende formål med det udvidede producentansvar.

Konkrete bemærkninger til lovforslaget

Indledning (1)

Det fremgår, at det andet formål er at tage første skridt til at indføre udvidet producentansvar for emballager i Danmark. Det er dog begrænset, hvor mange skridt der tages, da lovforslaget indeholder meget lidt om, hvordan producentansvaret skal implementeres.

Lovforslagets baggrund (2)

Vi har forståelse for, at man ønsker at implementere lovforslaget inden 5. juli 2020. Derfor skal vi opfordre til at der snarest iværksættes et arbejde mellem relevante parter (og politikere), med det formål at blive enige om de principielle rammer for implementeringen af producentansvaret.

Ifølge lovforslaget er det normalt ved indførelsen af producentansvarsordninger, at der primært fastsættes bemyndigelses hjemler. Det var dog ikke tilfældet, da man implementerede producentansvar for hhv. WEEE og batterier. Her er relativt klare beskrivelser af, hvordan man forestiller sig, at systemet skal implementeres, hvilket fremgår af lovforslagene. Se https://www.ft.dk/samling/20042/lovforslag/l2/20042_l2_som_fremsat.htm og <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=115901>.

Vi anbefaler, at der i lovforslaget er en beskrivelse af de overordnede rammer, og er samtidig enige i, at mange tekniske og faglige detaljer hensigtsmæssigt fastlægges på bekendtgørelsesniveau.

Det foreslås, at rammerne for emballager skal følge rammer for WEEE og batterier. Vi savner en forklaring på, hvorfor man vælger at gøre det, når man er bekendt med, at de to systemer/ordninger ikke fungerer efter hensigten.

Side 12 af 18

Emballagedirektivets krav om producentansvar for emballager (2.2)

Er der dokumentation for, at det udvidede producentansvar i sig selv giver incitamenter til, at producenterne designer sine emballager mere miljøvenligt, som det fremgår af afsnittet? Findes der eksempler fra andre lande?

Hvilke erfaringer og dokumentation bygger bemærkninger om, at det udvidede producentansvar forventes at fremme den cirkulære økonomi gennem mere forebyggelse af emballageaffald og gennem fremme af genbrug og genanvendelse og andre former for nyttiggørelse på?

Modernisering af indsamling og behandling af elektronikaffald (2.3)

Når man i bemærkninger korrekt peger på, at den korte udbudstid blokerer for udviklingen i relation til genbrug og reparation af WEEE, hvorfor tager man så ikke den naturlige konsekvens og kræver længere udbudsperioder?

Er der erfaringer fra udlandet eller andre steder, der kan dokumentere at "moderniseringen" i praksis vil udløse et stort økonomisk genbrugs- og genanvendelses-potentiale?

2018-affaldsdirektivets minimumskrav og 2018-emballagedirektivet (3.2.1.2)

Det fremgår, at medlemsstaterne har pligt til at træffe foranstaltninger, der kan fremme produkter med at mindske miljøpåvirkningerne, fx ved at produkterne er holdbare, reparerbare og lettere at genbruge og genanvende. Hvilke foranstaltninger vil man træffe for at opfylde de pligter?

Fastsættelse af roller og ansvarsfordeling (3.2.1.2.1)

Her fremgår det, at roller og ansvarsområde nøje skal fastlægges, hvorfor vi også af den grund opfordrer til, at den mere principielle deling af roller og ansvar fremgår af lovforslaget.

Anbefalinger fra ministeriets følgegruppe (3.2.2)

Det skal bemærkes, at følgegruppen ikke er blevet inddraget i, at komme med råd til hvordan producentansvaret kan implementeres i Danmark. Det var først i sidste øjeblik, at vi blev bedt kommentere på indholdet af dette afsnit. Gruppen har primært været brugt til at give feedback på nogle rapporter, og haft nogle løse drøftelser af mulige modeller og hensyn til der skal tages, når rammerne fastlægges.

Vi vil opfordre til, at ministeriet fremadrettet, og snarest muligt, bruger gruppen til at komme med input til rammerne for implementeringen, så de kan indgå, når folkettingen skal drøfte lovforslaget.

Anonymiseringen af, hvad "dele af følgegruppen" har tilkendegivet, synes unødvendigt, og kan reelt ikke bruges til andet end at konstatere, at der har været uenighed. Medmindre nogle har bedt om det modsatte, bør der sættes navne på, hvem der har tilkendegivet hvad.

Side 13 af 18

Ministeriets overvejelser og foreslået ordning (3.2.3)

Lovforslaget indeholder ikke noget forslag om en ordning, men henviser til, at det skal fastlægges på bekendtgørelsesniveau, samt at der tages udgangspunkt "i den til enhver tid gældende organisering af affaldssektoren".

Det er helt afgørende (politiske) beslutninger om ordningens funktion og indretning, der skal træffes. Når ministeriet ikke lægger op til, at disse beslutninger skal træffes politisk, bør det fremgå, hvad baggrunden er, for at beslutningerne skal træffes af ministeren og centraladministrationen og ikke af Folketinget.

Organisering af producentansvaret (3.2.3.1)

Det fremgår, at virksomheder får en rettighed, men ikke en pligt til at aflevere emballageaffald uden omkostninger til producenterne, men selv kan varetage forpligtelsen. Det lyder godt, men vil i praksis vise sig vanskeligt at styre.

Skal producenterne til enhver tid stå klar (fra den ene dag til den anden) til at modtage emballageaffald, hvis det passer virksomheden ikke længere selv at tage ansvaret? Hvordan vil det system motivere producenterne til at lave miljøvenlige produkter? Skal virksomheder oplyse, at de selv tager ansvaret og til hvem? Skal myndighederne have besked?

Hvordan mener ministeriet, at det er i tråd med et producentansvar, at en privat virksomhed kan fratage producenten ansvaret, uden producenten kan gøre noget ved det?

Det fremgår, at der vil blive fastsat krav til de kommunale ordninger omkring fx hvilke fraktioner, der skal indsamles og krav om at anvende fælles sorteringsvejledninger. Der ses tilsyneladende bort fra, at sorteringskrav typisk gælder materialer, mens producentansvaret omhandler produkter. Der bør tages højde for de potentielle problemstillinger, der kan opstå mellem kriterierne for producenternes finansiering af emballageaffaldshåndtering, og de eventuelle krav der stilles til de kommunale indsamlingsordninger.

Oprettelse af kollektive ordninger (3.2.3.4)

Som tidligere nævnt bør det overvejes, om der skal lægges op til, at der kun er en kollektiv ordning for hver producentansvarsordning- Eventuelt to – én for husholdningsaffald og én for erhvervsaffald. Fordelen er, at der holdes fokus på miljøopgaven, og ikke unødvendig kamp om at få flest muligt medlemmer.

Der er os bekendt ikke kommet noget positivt for miljøet ud af at der er flere kollektive ordninger på WEEE-området.

En ordning vil skabe langt bedre basis for samarbejde på tværs af værdikæden, som er nødvendigt for at få succes.

Der skal naturligvis stilles krav til den kollektive ordning, og gerne mere skærpede krav end der lægges op til i bemærkningerne. Fx i form af en tidsbegrænset akkreditering eller lignende.

Udenlandske erfaringer peger også i retning af en kollektiv ordning, der arbejder "not-for-profit".

Side 14 af 18

Gældende ret; WEEE-direktivet og miljøbeskyttelsesloven

Er der eksempler på, at producenter har etableret egne tilbagetagningsordninger, hvor borgerne kan aflevere deres WEEE?

Ministeriets overvejelser og foreslået ordning (3.3.2)

Som vi har skrevet i vores generelle bemærkninger bør dette forslag trækkes og man bør i stedet bruge de systemer vi allerede har til at fremme genbrug og reparation. Det handler fx om socialøkonomiske virksomheder og at styrke rammerne på de kommunale genbrugspladser.

Det bemærkes, at borgerne i dag har en række muligheder for at aflevere brugt WEEE i diverse butikker, der enten tager imod brugt WEEE og/eller tilbyder at reparere det.

Betyder reglerne, at butikker, der i dag tager imod brugt WEEE, fremover skal CENELEC certificeres? Inklusive frivillige organisationers genbrugsbutikker og kommunale genbrugspladser, der modtager brugt WEEE?

Økonomiske konsekvenser (4.1)

Det skal tydeligt fremgå af dette afsnit, at også håndtering af emballager, der ender som herreløst affald eller i opsamlingsmateriale på offentlige arealer, skal finansieres af producenterne.

Modernisering af indsamling og behandling af elektronikaffald (5.3)

Dokumentationen for, at der er positive erhvervsøkonomiske konsekvenser på cirka 246 mio. kroner, må siges at være meget optimistiske. Hvorvidt en ordning, hvor borgerne skal opsøges aktivt, uden det vides, om de har værdifuld WEEE, og om de vil af med det, vil blive set som en god forretningsmodel, har vi stadig til gode at få bevist.

Indførelse af udvidet producentansvar for emballager (7.2)

Hvad baseres konklusionen om, at producentansvaret medfører en miljømæssig forbedring af design, produktion og anvendelse af emballage samt håndtering af emballageaffald, på, når lovforslaget reelt ikke indeholder forslag, der peger i den retning?

Til nr. 10

Det fremgår, at "det er hensigten, at de nærmere regler om indsamlingen af emballageaffald skal være i overensstemmelse med den organisering af affaldssektoren, der vil være gældende på tidspunktet for ikrafttrædelsen af reglerne om det udvidede producentansvar for emballager".

Det er ganske fint at tage udgangspunkt i den eksisterende organisering, men det ses ikke at være til hinder for at gå i gang allerede nu. Taget bogstaveligt betyder det jo, at vi skal vente med at gå i gang, til vi er helt sikre på, hvordan sektoren er organiseret om 4-5 år.

Side 15 af 18

Muligheden for, at en producent selv kan tage ansvaret for håndteringen af sine emballager (typer), kan også være et redskab til at iværksætte forsøg og udvikle det samlede system. Der bør derfor lægges op til, at producenterne og kommuner/affaldsselskaber kan samarbejde om indsamlingen af bestemte emballager, hvis formålet er at udvikle systemet og/eller understøtte producentansvarets miljømæssige målsætninger.

Det fremgår, at bestemmelserne skal sikre, at producenterne dækker omkostninger. Det bemærkes, at der ikke alene er omkostninger forbundet til driften af ordningerne, men også en række administrative omkostninger forbundet med at løfte opgaven. Disse skal også indgå i de samlede omkostninger. Det kan fremgå af en særskilt dot midt på side 45.

Ifølge lovforslaget vil det først være i bekendtgørelsen, at regler om fordelingen af det økonomiske ansvar vil blive fastlagt – under henvisning til at EU-Kommissionen offentliggør en vejledning i foråret 2020.

Det er fornuftigt at inddrage kommissionens vejledning, men det ændrer ikke på, at vi allerede nu kan fastlægge de principper, vi i Danmark ønsker at følge. Som fx at der skal være plads til, at kommunerne selv kan finansieres lokalpolitiske ønsker.

Da der heller ikke er garanti for, at vejledningen kommer i foråret, kan det sætte det kommende implementeringsarbejde i stå, hvis den bliver forsinket.

Det bemærkes, at netop reglerne for tildelingen i WEEE-ordningen er kontraproduktive. Med en tildelingsperiode på et år ad gangen, hvor det geografiske ansvar rykker rundt, og operatørerne ikke ved, om de er købt eller solgt af de kollektive ordninger, er der konstant uro. Udviklingen af systemet betaler prisen, herunder mulighederne for at forfølge miljømæssige målsætninger.

Det bør af bemærkningerne fremgå, at de problemer, WEEE-systemer lider under, ikke skal ramme det kommende emballagesystem.

Det gives bemyndigelse til, at miljøministeren kan fastsætte regler om pligt til at påføre mærkning, der skal oplyse om korrekt affaldshåndtering. Der bør her også lægges vægt på, at der skal ske en koordinering mellem producenter og affaldsoperatørerne, så der er sammenhæng mellem informationer/mærkning på produkterne og den efterfølgende affaldshåndtering.

Til nr. 17

Vi anbefaler, at der lægges op til at begrænse antallet af kollektive ordninger, da det erfaringsmæssigt ikke fremmer de miljømæssige målsætninger, der er producentansvarets primære formål.

Der skal naturligvis stilles krav til de kollektive ordninger, og der skal kunne bydes på opgaven, jf. vores tidligere bemærkninger.

Til nr. 20

Lovforslaget forholder sig ikke til, hvordan "graduerede gebyrer" eller andre (økonomisk) redskaber skal medvirke til at skabe (miljømæssigt) bedre produkter. Der henvises til en vejledning fra EU-Kommissionen, der forventes offentliggjort i marts 2020. Der er dog langt fra sikkert, at de vil fungere efter hensigten. Andre lande har forsøgt sig med graduerede gebyrer uden succes.

Side 16 af 18

Det er også en vanskelig opgave, hvorfor der er brug for, at lovforslaget forholder sig mere aktivt til den principielle problemstilling, der handler, om hvordan man kan skabe incitamenter til at fremme et miljøvenligt design af produkter.

Graduerede gebyrer alene skal gradueres inden for de samlede omkostninger til affaldshåndteringen. Det er ikke nærmere præciseret på hvilket niveau. Er det på emballagetype, emballagemateriale, produkttype, genbrugsmuligheder, genanvendelsesmuligheder eller noget andet?

Hvordan fastsættes omkostninger? Hvis en emballage af teknologiske årsager ikke kan genanvendes, hvad er så omkostningen til affaldshåndteringen? Kan der pålægges ekstra gebyr, hvis emballagen indeholder miljøfremmede stoffer, selvom det ikke afspejler sig i omkostninger. Hvis emballager, der bruges til det samme formål, har samme håndteringsomkostninger, hvad er så incitamentet til at ændre designet? Hvad hvis omkostningerne ved at upcycle er højere end at downcycle en type emballageaffald.

Pointen er, at graduerede gebyrer ikke er nogen garanti for, at der sker en påvirkning af emballageprodukternes (miljø)design. Der skal andre midler til. Det bør fremgå af lovbemærkningerne.

Hertil kommer, at den egentlige graduering skal ske i de kollektive ordninger. Det kan altså risikere at blive et konkurrenceparameter. Vi har meget svært ved at se, hvordan det kan komme til gavn for de miljømæssige målsætninger.

For os er det endnu et argument for, at der kun bør være en eller to kollektive ordninger for hvert producentansvar, da det ellers kan være svært at holde fokus på det miljømæssige formål.

Til nr. 37 og 38

Her udmøntes forslaget om tilbagetagningsordning for WEEE. Har ministeriet eksempler fra andre lande, der viser, at en sådan ordning vil øge genbrug, reparation og genanvendelsen af WEEE?

Det er uklart, om det er en pligt for borgerne at benytte en indsamlingsordning iværksat af en privat virksomhed. Hvis det er en pligt, vil det så betyde, at kommunerne ikke må modtage WEEE på genbrugspladsen og/eller i deres stor-skraldsordning, der er omfattet af ordningen?

Kan en virksomhed, der har iværksat en "privat" indsamlingsordning, nægte at modtage WEEE, som de ellers har sagt ja til at modtage? Er der krav om, at en "privat" indsamlingsordning skal dække fastlagte geografiske områder, herunder krav om at de skal indsamle WEEE med faste frekvenser?

Side 17 af 18

Vores pointe er, at det er nødvendigt at gøre de væsentligste snitflader til de kommunale ordninger (og eventuelle individuelle producentordninger) klar allerede i det lovforberedende arbejde, da det handler om afgørende fordeling af ansvaret.

Moderniseringen vil betyde, at borgerne kan opleve at skulle/kunne aflevere WEEE i tre forskellige ordninger. De kan sågar opleve at skulle aflevere ensartede produkter i forskellige ordninger. Hvis fx den samme type produkt har hhv. en positiv værdi (privat tilbagetagingsordning) eller negativ værdi (genbrugspladsen).

Vi skal gentage vores forslag om at trække forslaget tilbage, og erstatte det med de forslag om fremme af genbrug og reparation, vi har fremsat tidligere. Det vil være nemmere at forstå for borgerne, have (dokumenteret) miljømæssig effekt, være nemmere at styre og ikke mindst kunne være til gavn for folk, der har svært ved at få fæste på arbejdsmarkedet.

Øvrige bemærkninger

Foreningen har nogle yderligere kommentarer, der ikke relaterer sig til konkrete bestemmelser eller bemærkninger i lovforslaget. Til gengæld mener vi, de er væsentlige i relation til den bedst mulige håndtering af emballageaffald.

Sporbarhed og styring

Sporbarhed og styring er væsentlige elementer, hvis man skal sikre sig, at affaldet behandles, som man ønsker det. Problemstillingerne er uddybet i vores vedlagte forslag.

Markedsproblemer

Vi kan forestille os en række problemstillinger i forbindelse med at sikre tilstrækkelig behandlingskapacitet, hvis man skal gardere sig mod kapacitetsmangel, faldende kvalitet i genanvendelse, ingen vil modtage affaldet, manglende økonomiske incitamenter m.v. Allerede i dag har vi set problemer med fx plast, tekstiler og pap. Problemstillingen er uddybet i ovennævnte forslag.

Hvilke mål skal nås og hvordan gør vi det?

Som bekendt er man ved at finde nye metoder for, hvordan man skal udregne genanvendelsesprocenterne. Der skal i højere grad ses på output end på input. Vi vil gerne have rene affaldsstrømme, undgå downcycling og fremme den cirkulære økonomi. Det er langt fra sikkert det sker som konsekvens af producentansvaret, hvis man ikke allerede nu tager fat på nogle væsentlige problemstillinger.

Reelt ved vi ikke, hvor høj genanvendelsen er, når det skal regnes ud på en ny og – er alle enige om – mere retvisende måde end i dag.

Vi ved heller ikke hvilken type genanvendelse, der finder sted i dag i forhold til kvaliteten af genanvendelsen. Langt de fleste emballagematerialer i dag downcycles, og kan i den sidste ende ikke materialenyttiggøres hensigtsmæssigt.

Vi ved heller, ikke om der er teknologier til rådighed, så alle typer emballager kan genanvendes og/eller om det vil være meget dyrt. Hvordan forholder man sig til det?

Side 18 af 18

Det rejser et væsentligt spørgsmål omkring, hvorvidt et "emballageproblem" skal løses i affaldsledet eller i produktions-/designledet. Det nytter ikke noget at etablere kompliceret og omkostningstunge indsamlingssystemer, sorterings- og behandlingssystemer, hvis der er større fordele ved at ændre på produktet.

Generelt bør man kigge efter løsninger i produktions- og designfasen, før man forsøger at løse det i affaldsfasen.

Vi kan muligvis nå målsætningerne i direktiverne med de redskaber, vi har til rådighed i dag. Men hvis vi vil blive endnu bedre, genanvende med højere kvalitet, genbruge mere, lave mere miljøvenlige produkter m.v., skal alle led i værdikæden arbejde sammen, så vi kan komme i den rigtige retning.

Kommunerne har stadig et ansvar

Uanset hvordan producentansvaret bliver implementeret, vil kommunerne stadig have ansvaret for store dele af borgernes affald. Derfor er det vigtigt, at man ved implementeringen af producentansvaret tager højde for, hvordan producentansvarssystemerne bedst muligt kan spille sammen med de kommunale systemer.

I den sidste ende er det borgerne, der skal løfte den helt lavpraktiske (og afgørende) del af opgaven – nemlig den faktiske sortering. De skal møde systemer, der er imødekommende, forståelige og giver gode resultater. Det fordrer samarbejde og koordinering parterne imellem.

Vores afsluttende anbefaling skal være, at det af bemærkningerne til lovforslaget fremgår, at (forpligtigende) samarbejde på tværs i værdikæden er nødvendigt, hvis opgaven skal løses med succes.