

Lov om ændring af miljøbeskyttelse

(Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter mv.)

30-08.2023
Side 1 af 17

J.nr. NIR 11.6.20.3-02

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

I dette notat uddybes Dansk Affaldsforenings generelle og principielle bemærkninger fra følgebrevet. Notatet indeholder ligeledes vores konkrete bemærkninger til lovforslaget.

Generelle og principielle bemærkninger

På trods af det store og grundige arbejde Miljøministeriet har udført, er der en række principielle områder, hvor Dansk Affaldsforening (herefter vi) mener, at lovforslaget kan styrkes yderligere.

Uklare bemyndigelser

Lovforslaget indeholder en del bemyndigelser til miljøministeren. Det er helt normalt, men problemet er, at det flere steder er uklart, hvad bemyndigelserne indeholder. Der henvises således nogle steder til diverse fora, hvor de nærmere retningslinjer for bemyndigelsernes indhold vil blive fastlagt. Det er bekymrende af flere årsager.

Folketinget skal beslutte sig for at vedtage en lov, hvor de reelt ikke ved, hvordan dele af indholdet rent faktisk udmøntes. Da lovforslaget har store økonomiske og administrative konsekvenser for såvel kommuner som producenter, er det bekymrende.

Kommuner og affaldsselskabers muligheder for at forberede sig på den kommende lovgivning, i form af fx bekendtgørelse, vil stort set ikke eksistere. Det er et problem, når kommunerne skal være klar den 1. januar 2025.

Det er naturligvis også et problem for producenter og importører, at de ikke kender rammerne for en række af de regler de skal indrette sig efter.

Vi anbefaler, at bemyndigelserne præciseres i forhold til, hvordan de forventes udmøntet og/eller der i lovforslaget tages højde for, at kommunerne på visse områder muligvis ikke vil være i stand til at leve op til den ønskede lovgivning pr. 1. januar 2025.

Fastsættelse af affaldsgebyrer

Som eksempel kan nævnes fastsættelse af affaldsgebyrer. De kommunale affaldsgebyrer for 2025 skal tage højde for, at producenterne skal finansiere administrationen og håndteringen af emballageaffaldet. Arbejdet med at fastsætte affaldsgebyrer for 2025 starter primo 2024, da affalds- og/eller forsyningsselskaber typisk er inddraget, da de jo varetager – ofte meget store - dele af den kommunale affaldsopgave. Gebyrerne vedtages i kommunalbestyrelserne i oktober måned året inden, de træder i kraft.

Allerede i starten af 2024 skal kommunerne således vide, hvad der skal finansieres via borgernes afføldsgebyrer, og hvad der skal finansieres af producenterne, hvis de skal have mulighed for at fastsætte korrekte gebyrer.

Side 2 af 17

Vi anbefaler, at lovforslaget tager højde for, at reglerne for de gebyrer, kommunerne skal opkræve hos producenterne, ikke er på plads i starten af 2024.

Dækkes alle kommunens omkostninger til administration og håndtering af emballager?

Lovforslaget har primært fokus på, at kommunerne skal have dækket deres omkostninger i relation til administration og håndtering af det emballageaffald, der hentes ude ved den enkelte husstand. Der er kun i begrænset omfang fokus på den emballage, der afleveres på de kommunale genbrugspladser. Lovforslaget ses alene at forholde sig til korrekt sorteret emballageaffald i restaffaldet – og slet ikke at forholde sig til de forkert sorterede (genanvendelige) emballager, der ender i restaffald.

Genbrugspladser

Det har tilsyneladende været den generelle opfattelse, at når emballageaffaldet hentes ude ved den enkelte husstand (eller tæt på), så ville der ikke komme emballageaffald på genbrugspladserne. Erfaringer viser, at det ikke er tilfældet. Der kommer fortsat emballageaffald på genbrugspladserne, og ikke kun pap- og træemballage, som er det eneste lovforslaget omfatter. Der er bemyndigelse til andre fraktioner, men det er uklart, hvornår og hvordan den tages i anvendelse.

Det er hensigtsmæssigt, at genbrugspladserne kan modtage emballageaffald, da det er med til at øge genanvendelse og samtidigt begrænse den (omkostnings-tunge) kapacitet, der skal stå til rådighed for den enkelte husstand, hvis de til enhver tid skal have plads til alt deres emballageaffald.

Det fremgår af afføldsdirektivet, at producenterne skal dække omkostningerne ved særskilt indsamling af (emballage)affald, og der ses ikke at skulle gøres undtagelser, fordi emballagerne indsamles særskilt på genbrugspladser.

Vi finder det problematisk at implementere producentansvar for emballager, velvidende om at producenterne ikke skal dække omkostningerne til håndtering af emballageaffald af metal, glas, plast og papir, der modtages på genbrugspladser.

Vi anbefaler derfor, at lovforslaget udformes således, at kommunerne får dækket alle deres omkostninger til håndtering af al emballageaffald på genbrugspladserne.

Emballager i restaffaldet

Al erfaring viser, at der altid vil forekomme fejlsortering, når kommunerne indsamler affald hos borgerne. Det betyder, at der også vil være emballageaffald i restaffaldet, selvom det burde være sorteret i en anden fraktion. Juridisk synes det inden for lovens rammer, at lade producenterne dække omkostningerne til behandling af emballageaffald i restaffaldet.

Det synes også urimeligt, at borgernes affaldsgebyr skal finansiere (dele af) håndteringen af producenterne emballageaffald.

Det kan heller ikke udelukkes, at en sådan finansiering kan betragtes som statsstøtte til producenterne. Endelig kan den manglende finansiering begrænse producenterne incitament til at indsamle mere emballageaffald end højst nødvendigt.

Side 3 af 17

Vi vil derfor anbefale, at lovforslaget sikrer, at producenterne finansierer kommunernes omkostninger til administration og håndtering af emballageaffald, der ligger i restaffaldet, men burde være sorteret til genanvendelse.

Udsortering af emballager fra restaffaldet

Det kan ikke udelukkes, at det bliver nødvendigt at udsortere emballager fra restaffald, hvis Danmark skal nå sine genanvendelsesmål. I EU har det således været drøftet, hvorvidt det skal være et krav, at der sorteres i restaffaldet inden det fx afleveres på et affaldsforbrændingsanlæg.

Vi anbefaler, at lovforslaget tager højde for, at der skal udsorteres emballageaffald fra restaffald, samt at kommunerne skal have økonomisk kompensation for at løfte denne opgave.

Lovlige udbud i forhold til "minimumsserviceniveauet"

Det følger af lovforslaget, at kommunerne har pligt til at tilrettelægge indsamling af affaldsfraktioner, der indeholder emballageaffald, så det som minimum opfylder et fastsat serviceniveau. Dette "minimumsserviceniveau" vil blive fastlagt ved bekendtgørelse. Producenterne skal dække alle omkostninger til "minimumsserviceniveauet", mens kommunen selv, via borgernes affaldsgebyr, skal dække aktiviteter, der ligger ud over dette serviceniveau.

Kravet om at fastlægge et "minimumsserviceniveau" kommer fra den politiske aftale og var ligeledes en del af de fælles anbefalinger, som Samarbejdsforummet afgav i juni 2021. Som ministeriet ved, har det i praksis vist sig vanskeligt at fastlægge et serviceniveau, hvilket det foreløbige arbejde i forhandlingsudvalget med al tydelighed har vist. Blandt andet har man erkendt, at der nok skal arbejdes med flere serviceniveauer alt efter fx boligtype, geografi og kommunetype. Det er dog ikke det væsentligste problem.

Forhandlingsudvalget havde den 22. august 2023 besøg af en udbudseksperter. Vedkommende gav udtryk for, at det nok var tvivlsomt hvorvidt kommunerne kan lave udbud i overensstemmelse udbudslovgivningen, hvis anbefalingerne om fastlæggelse af et serviceniveau skal følges.

Det er naturligvis uholdbart, hvis der vedtages en miljøbeskyttelseslov, som kommunerne ikke kan overholde, fordi udbudsretten står i vejen.

Vi anbefaler, at ministeriet får en uvildig til at vurdere, hvorvidt kommunerne kan foretage lovlige udbud, hvis de skal følge kravet om et "minimumsserviceniveau", inden loven fremsættes i Folketinget, og i givet fald hvordan det skal gøres.

Vi er klar over, at vi selv har anbefalet ovenstående, og dermed har et medansvar for, at udbudsproblematikken ikke er blevet belyst tilstrækkeligt.

Udbetaling af kompensation til kommunerne

Producenterne skal dække kommunernes omkostninger til administration og håndtering af emballageaffald. Det kan dog ikke læses i lovbemærkningerne, hvordan den mere konkret skal finde sted (udover nogle få indledende overvejelser). Det er ret afgørende, at der er klare linjer omkring dette spørgsmål.

Side 4 af 17

Vi anbefaler, at det mere præcist fremgår af lovforslaget, hvordan kommunerne skal have sin økonomiske kompensation, og hvad den helt præcist skal dække.

Tildeling af nye kollektive ordninger – producenterne skal betale

Loven fastlægger, at de kollektive ordninger fortæller kommunerne hvor de skal aflevere det indsamlede emballageaffald. De kollektive ordninger får tildelt de kommuner, hvis emballageaffald de har ansvaret for. Der lægges op til, at der i starten vil ske en tildeling hvert år.

Hvad enten en kommune udbyder indsamlingen af affald eller selv løfter opgaven (in-house), vil ruteplanlægningen, antal skraldebiler og antal ansatte langt hen ad vejen planlægges efter, hvor affaldet skal afleveres, og hvilke skraldebiler der anvendes – fx små/store og/eller el-/dieseldrevne.

Såvel udbud som in-house planlægges typisk med 6-8-årige horisonter af hensyn til afskrivningsperioden for skraldebilerne. Typisk er der indlagt optioner om mulig forlængelse.

Hvis en kommune tildeles en ny kollektiv ordning, får det typisk økonomiske konsekvenser, hvis kommunen er kontraktligt forpligtet til en – eller flere - vognmænd. Det vil kunne ske i de tilfælde, hvor den nye kollektive ordning udpeger nye steder, hvor affaldet skal afleveres. Det kan få konsekvenser for fx ruteplanlægningen, antal ansatte og antal skraldebiler. Det må forventes, at vognmanden vil søge om kompensation for sine ekstraudgifter hos kommunen. Det kan også ske, at vognmanden opsiger kontrakten grundet misligholdelse. Endelig kan der potentielt rejses sager i klagenævnet for udbud, hvis konditionerne for løsningen af opgaven ændrer sig markant.

Kommuner, der løser opgaven in-house, kan også løbe ind i ekstra omkostninger ved skift af kollektiv ordning.

Vi anbefaler, at loven tager højde for, at omkostningerne til håndteringen af emballageaffaldet kan ændres, når kommunerne tildeles en ny kollektiv ordning. Ekstraomkostningerne skal dækkes af producenterne.

Administrative omkostninger som følge af producentansvaret

Omkostninger til administration og håndtering af emballageaffaldet flyttes nu til producenterne. Som det fremgår af lovforslaget, vil der følge en del (ekstra) administration for såvel stat, som kommuner og producenter med, som ikke var nødvendige, da kommunerne havde det fulde operationelle og finansielle ansvar for håndteringen af emballageaffaldet. Det handler fx om særlige udbud, system

for kompensation mellem kommuner og producenter, samarbejde og dialog mellem kommuner og producenter, arbejde i forbindelse med nye tildelinger og nye måder at fastsætte (affalds)gebyrer på.

Vi anbefaler, at det i lovforslaget sikres, at kommunerne kompenseres for den ekstra administration, der følger af implementeringen af producentansvaret, så den ikke skal dækkes via borgernes affaldsgebyrer.

Side 5 af 17

Innovation og udvikling

Indsamling og håndtering af affald er ikke en fast størrelse. Der sker løbende en udvikling, der skal sikre, at fx indsamling, kommunikation, modtagelse og behandlingen af affald udformes, så man opnår mest og bedst mulig genanvendelse. Med introduktionen af producentansvaret, og det delte ansvar mellem kommuner og producenter, synes der ikke i lovforslaget at være taget stilling til, hvordan der i fremtiden skal ske innovation og udvikling, herunder hvordan det kan finansieres.

Vi anbefaler, at det af lovforslaget fremgår, hvordan man i fremtiden sikrer innovation og udvikling, herunder hvordan det kan finansieres.

Konkrete bemærkninger

Vores konkrete bemærkninger følger kronologien i lovforslaget.

Almindelige bemærkninger

1.0. Indledning

Indledningen kan så tvivl om, hvilke af kommunernes omkostninger producenterne skal dække. Fx kan man læse, at *"kommunalbestyrelsen fastsætter og opkræver gebyrer fra producenter og importører til hel eller delvis dækning af kommunalbestyrelsens udgifter til...."*.

Udgangspunktet bør være, at producenterne dækker alle kommunens omkostninger til håndtering af emballageaffald, herunder også alle de administrative opgaver, der følger med. Det bør kun være rent undtagelsesvis, at producenterne ikke dækker kommunernes omkostninger.

Vi anbefaler, at det fremgår af bemærkninger, så man ikke allerede fra starten ligger op til endeløse drøftelser af, hvorvidt producenterne helt eller delvis skal dække kommunernes omkostninger.

3.1.1.2. Kommunalbestyrelses og affaldsproducerende virksomheders pligt til at sikre affaldshåndtering af emballageaffald

Det fremgår, at kommunerne i visse tilfælde kan tilbyde indsamling af erhvervsaffald til materialenyttiggørelse, herunder emballageaffald. Det kan ske, når det producerede affald i art og mængde svarer til en husholdning.

Vi skal bemærke, at det i betænkningen til L 153 af 3. juni 2022 fremgår, at der var behov for at præcisere denne ordning. Det betyder, at der nu gives kommunerne en vis fleksibilitet til at fortolke mængdebegrebet, så længe kommunerne

kan indeholde indsamlingen under de almindelige ordninger til den husstands-nære indsamling.

Vi anbefaler, at ovenstående præcisering fra betænkningen fremgår af lovbe-mærkningerne, så der ikke er tvivl om, hvad lovgiver mener.

Side 6 af 17

En række steder i lovforslaget står der alene art og mængde, mens præciserin-gen fra betænkningen er udeladt. Vi vil anbefale, at præciseringen er med alle re-levante steder i lovforslaget.

3.1.1.2.3. Ministerens overvejelser og den foreslåede ordning

Det fremgår, at kommunerne skal foranstalte indsamling af emballageaffald, der korrekt sorteres som en del af restaffaldet og emballageaffald, der korrekt sorte-res som farligt affald, og producenterne skal finansiere opgaveløsningen.

Som det fremgår af vores principielle bemærkninger, er det vores opfattelse, at lovforslaget bør sikre, at kommunerne allerede fra 1. januar 2025, kan få kom-pensation for al håndtering af emballager på genbrugspladser, for håndtering af ukorrekt sorteret emballager i restaffaldet samt for eventuelle kommende krav om sortering af restaffaldet.

Vi anbefaler, at lovforslaget allerede i dette afsnit fastslår, at det er hensigten at anvende bemyndigelsen til at sikre kommunerne kompensation, jf. ovenstående, fra 1. januar 2025.

Det fremgår, at hensigten er at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen ikke kan udnytte optioner, hvis udnyttelsen indebærer, at affaldet ikke kan overdrages til producenterne efter reglerne, når det udvidede producentansvar får virkning. Det synes uklart, hvilke konsekvenser et sådant forbud kan få.

Det kan ikke udelukkes, at tilbudsgiver kan rejse et erstatningskrav mod kommu-nen, da tilbuddet jo kan være givet med forventning om, at optionerne ville blive brugt.

Vi anbefaler, at lovforslaget tager højde for ovenstående, så eventuelle omkost-ninger for kommunen som følge af erstatningskrav fra en tilbudsgiver dækkes af producenterne og/eller lovgiver.

3.1.1.3.3. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

I lovforslaget tales der om et "minimumsserviceniveau", og i den politiske aftale står der alene "serviceniveau". I nogle sammenhæng tales også om et "bassisser-vceniveau". Vi har ingen stærke meninger om, hvilket begreb, der er at fore-trække, men vil anbefale, at ministeriet beslutter hvilke begreb, der skal være det, der bruges officielt.

Kommunernes nuværende indsamlingsordninger for blandt andet emballageaf-fald er reguleret af affaldsbekendtgørelsen. For at hjælpe kommunerne er den suppleret med en vejledning om indsamling af husholdningsaffald.

Lovforslaget synes ikke at forholde sig til forholdet mellem de ordninger, kommunerne har etableret i overensstemmelse med affaldsbekendtgørelse, og det kommende minimumsserviceniveau.

Vil det fx være muligt at fastlægge et minimumsserviceniveau, der ligger "under" affaldsbekendtgørelsens krav – eller omvendt – og hvilke konsekvenser har det?

Side 7 af 17

Vi anbefaler, at der i lovforslaget tages stilling til, hvordan forholdet er mellem affaldsbekendtgørelsens bestemmelser om kommunale affaldsordninger og de krav til kommunale affaldsordninger, der vil blive stillet i et "minimumsserviceniveau".

3.1.1.4.3 Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Vil der blive stillet krav om, at der også fastlægges et "minimumsserviceniveau" for de ordninger, der stilles til rådighed for de emballageaffaldsproducerende virksomheder?

Der bør vel stilles nogle krav, som sikrer, at også virksomhederne lever op til målsætningerne om den genanvendelse, der skal opnås for emballageaffald.

Det fremgår, at det er hensigten at kommunerne skal indberette oplysninger om, hvordan deres affaldssortering er indrettet. Vi antager, at der menes, hvordan deres affalds**ordninger** er indrettet, da det ellers ikke synes at give mening. Tager vi fejl, bør det fremgå, hvad der menes med at beskrive, hvordan kommunens affaldssortering er indrettet.

Uanset dette skal vi gøre opmærksom på, at kommunerne jo allerede indberetter deres affaldsordninger til NSTAR – det nationale register over kommunernes affaldsregulativer.

Vi anbefaler, at man bruger de allerede tilgængelige oplysninger, inden man beder kommunerne om at indberette til endnu en database. Holder man fast i kravet, bør man sikre sig, at kommunerne får dækket deres omkostninger til denne opgave af producenterne.

Miljøministeriet vurderer, at tildelingsperioden til en start bør være 12 måneder. Vi har allerede i de generelle bemærkninger beskrevet de problemer, det kan give, når tildelingsperioden ikke følger udbudsperioden.

Vi vil gerne henvise til erfaringer med elektronikaffald, hvor tildelingsperioden ligeledes er et år. Det giver problemer hvert år i form af fx nyt indsamlingsmateriel, ny operatør og/eller ny kollektive ordninger (ofte er der flere kollektive ordninger i samme kommune). Systemet skal så at sige genstartes hvert år, og det er der ingen kommuner og affaldsselskaber, der bryder sig om.

Vi kan derfor kun anbefale, at tildelingsperioden bliver længere end et år – gerne tre eller fire år.

3.1.1.5.3 Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Det fremgår, at miljøministeren vil fastsætte regler om, at miljøministeren eller kommunalbestyrelsen skal oplyse bruger af emballerede produkter indenfor fire områder.

Side 8 af 17

Det er afgørende, at det bliver nærmere præciseret, hvad der menes med "Affaldsforebyggelsesforanstaltninger" i forhold til emballager, og hvordan det hænger sammen med oplysninger om forebyggelse af andre affaldsfraktioner.

Det synes ikke umiddelbart indlysende, at miljøministeren skal oplyse om henkastet affald. Det er kommunerne, der har ansvaret for oprydningen og affaldet generelt, hvorfor det synes hensigtsmæssigt, at de også står for at oplyse og informere om henkastet af emballageaffald.

Vi anbefaler derfor, at kommuner står for at oplyse om bekæmpelse af henkastet af affald.

3.1.2.1.3. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Det bemærkes, at Forsyningstilsynet fører tilsyn med de kommunale affaldsgebyrer, og lige nu er i gang med at se på de eksisterende affaldsgebyrregler med henblik på at revidere dem. Det følger af den politiske aftale, der blev indgået den 30. august 2022, og fulgte op på den politiske aftale fra den 16. juni 2020.

Hvis der som følge af lovforslaget stilles (nye) krav om, hvordan kommunalbestyrelserne skal fastsætte og opkræve gebyrer fra producenter og importører, herunder regler for deres sammensætning, får kommunalbestyrelsen endnu en relativ tung opgave, der skal koordineres med fastsættelsen af de kommunale affaldsgebyrer.

Det enkleste vil være, at lade kommunalbestyrelserne fastlægge det samlede affaldsgebyr – for emballager og ikke-emballager – og herefter bruge fordelingsnøglen mellem emballager og ikke-emballager til at fastlægge det gebyr, der opkræves hos producenterne.

Det er ikke sikkert, at ovenstående model fungerer 100%, men vores budskab er, at der laves en "kompensationsmodel", som hverken kommuner eller producenter skal bruge megen tid på.

Det er fortsat uklart, også i forhandlingsudvalget, hvad det vil sige at indføre et serviceniveau der ligger over det fastsatte minimumsserviceniveau. Fx er ekstra sække eller ekstra afhentninger/tømninger ikke en ekstraydelse, da de jo skyldes, at der skal hentes emballageaffald, der ellers ville være endt i restaffaldet. Sådanne ydelser skal naturligvis dækkes af producenterne. Det er også et åbent spørgsmål om el-skraldebiler er en "ekstra ydelse". Dels er de i nogen sammenhæng billigere end andre skraldebiler, dels er de fleste enige om, at vi skal væk fra fossile drivmidler. Så er el-skraldebiler en ekstra ydelse eller rettidig omhu?

Vi bemærker, at der lægges op til, at der i forbindelse med finansieringen af kommunernes oplysningstiltag forventes at fastsættes et beløb pr. borger. Vi bifalder

dette, men konstaterer også, at der i nogen sammenhæng i lovforslaget kan anvendes nøgletal.

Det fremgår, at kommunerne skal opkræve gebyrer hos producenterne i passende intervaller – fx månedligt. Det synes umiddelbart uklart, hvorfor opkrævingen skal ske så ofte, da det jo er en ekstra administrativ omkostning for begge parter.

Side 9 af 17

Vi anbefaler, at det sker fx en gang om året, på samme vis som affaldsgebyrerne opkræves hos borgere og virksomheder.

Der laves en overgangsordning i forbindelse med kommunale udbud om indsamling af affald, der løber længere end 31. december 2024. Det, synes vi, er en god løsning.

Det fremgår også, at kommunerne ikke kan udnytte optioner i kontrakterne, der ikke er baseret på udbud efter minimumsserviceniveauet, hvis disse vedrører indsamling efter 31. december 2024. Kommunen kan heller ikke indgå bindende aftaler, hvis de ikke er indgået inden den bekendtgørelse, der fastlægger minimumsserviceniveauet, sendes i høring.

Vi er i tvivl om, hvorvidt det i praksis altid vil være muligt for kommunerne at overholde ovennævnte krav uden at komme i eventuelle udbudsretlige problemer. Kan kommunen uden videre nægte at anvende optioner, hvis tilbudsgiver er blevet lovet, at de tages i anvendelse, hvis tilbudsgiver opfylder bestemte betingelser? Det tager tid at planlægge og gennemføre udbud, så kan kravet om ikke at må indgå aftaler i realiteten opfyldes for kommunerne, der er ved at gennemføre udbud?

Vi skal anbefale, at lovforslaget tager højde for, at kommunerne kan gennemføre udbud, og opfylde dem, i overensstemmelse med udbudsretten, hvis de samtidigt skal leve op til fx ovennævnte krav.

3.1.2.2.3 Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Vi bemærker, at ministeriet for kompensationsordningen for erhvervsemballageaffald vil anvende nøgletal, hvis det er muligt at lave dem retvisende. Kan ministeriet forklare, hvordan det kan være, at de her finder, det er muligt at anvende nøgletal, når ministeriet ikke mener, det er muligt, for så vidt angår kompensation til kommunerne for husholdningsemballager?

Lovforslaget synes unødvendigt kompliceret og bureaukratisk i relation til virksomheders muligheder for at benytte kommunernes ordninger for husholdningsaffald. De mængder emballager der indsamles må antages at være marginale i forhold den samlede mængde emballageaffald fra virksomheder. Det må være muligt at lave en pragmatisk løsning, der gør det nemmere for alle parter.

Vi vil anbefale, at det undersøges hvorvidt det er muligt at lade emballager der indsamles fra virksomheder via de kommunale ordninger omfattes af de samme regler som husholdningsemballager, herunder også i relation til kompensationen.

Kan ovennævnte ikke lade sig gøre opfordre vi til, at der undersøges andre løsninger.

Holder ministeriet fast i det nuværende lovforslag, har vi nedenstående anbefalinger.

Side 10 af 17

Kommunernes egne institutioner og virksomheder bruger mange steder kommunernes affaldsordninger – enten efter eget valg eller fordi kommunalbestyrelsen har besluttet det.

Det synes oplagt, at kommunerne i disse tilfælde kan opkræve betalingen fra producenterne på vegne af de kommunale institutioner, men vi er i tvivl om, hvorvidt lovforslaget indeholder denne mulighed.

Vi anbefaler at det er muligt for kommunerne at opkræve betalingen for håndteringen af de kommunale institutioner og virksomheders erhvervsemballage på vegne af de kommunale institutioner og virksomheder.

3.2.1.3. Ministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

Vi skal henvise til vores principielle bemærkninger, hvor vi anbefaler at kommunerne skal kompenseres for emballageaffald på genbrugspladser, i restaffaldet og at der tages højde for en eventuel finansiering af sortering af restaffaldet.

Vi undrer os i den sammenhæng over, at der ikke er igangsat undersøgelser af fordelingsnøglerne mellem emballager og ikke-emballager på genbrugspladserne, som vi kender det fra den analyse af henteordninger, der er sat i gang.

Vi vil anbefale, at en undersøgelse af emballage og ikke-emballager sættes i gang snarest muligt og inddrages i samarbejdsforummets arbejde med genbrugspladser.

Det fremgår, at overdragelsen af emballageaffaldet (og ikke emballager), skal ske på pladser udpeget af producenterne. Kommunerne må desuden ikke deltage i nogle forbehandlingsaktiviteter uden producenternes tilladelse.

Læser man definitionen i affaldsbekendtgørelsen, er det ikke helt klart, hvorvidt omlastning er en forbehandlingsaktivitet. Med omlastning mener vi, at de skraldebiler, der henter affald hos borgerne, kører hen på en plads, hvor bilerne tømmes og affaldet omlastes til andre skraldebiler med plads til mere affald (transportoptimering).

Vi anbefaler, at det præciseres at kommunerne gerne må omlaste affald, inden det køres til en af producenterne udpeget plads.

Vi bemærker, at kommunerne som bekendt har skulle udrulle en række nye affaldsordninger inden for de seneste år. Det har konkret betydet, at der skal hentes og tømmes flere spande hos borgerne, hvorved en optimal ruteplanlægning typisk har betydet, at der bruges flere skraldebiler, og de oftere skal tømmes. Nogle kommuner har indkøbt el-skraldebiler af hensyn til klimaproblematikken, men el-skraldebiler har det problem, at de her en begrænset operationsradius.

Pointen er, at nogle kommuner har foretaget en række investeringer for at kunne leve op til de mål, der er sat i den politiske aftale fra 16. juni 2020. Det bemærkes i den sammenhæng, at kommunerne fortsat har det fulde finansielle ansvar for ikke-emballager.

Side 11 af 17

Lovforslaget kan forstås således, at kommunerne ikke må omlaste affald uden producenternes tilladelse. Hvis det er tilfældet, skal lovforslaget tage højde for de eventuelle "stranded cost", som kommunerne, der har foretaget investeringer i køretøjer og infrastruktur, vil opleve som følge af, at producenterne udpeger andre omlastepladser end dem, kommunerne ellers ville have anvendt. Tilsvarende skal kommunernes kompenseres for eventuelle merudgifter til håndteringen af ikke-emballager, der må følge af producenternes valg af modtageplads.

Økonomiske konsekvenser

Det fremgår, at en skønnet gennemsnitlig reduktion af affaldsgebyret for en husholdning vil være cirka 500-600 kroner eksklusive moms pr. år. Så vidt vi er orienteret, er dette beløb alene baseret på administration og håndtering af emballageaffald.

Som det fremgår af lovforslaget, vil der skulle knytte sig en række nye opgaver til den samlede fremtidige administration og håndtering af emballageaffald, som det ikke umiddelbart er klart, hvordan finansieres.

Alternativet til, at kommunerne står for indsamlingen af husholdningsemballager, kunne være at producenterne selv skulle stå for den opgave. Derfor må de omkostninger, producenterne skal dække, svare til de omkostninger (og opgaver) de selv skulle afholde, hvis de selv løste opgaven. Det må være udgangspunktet, når det fastlægges, hvilke omkostninger, der skal dækkes af hvem.

Derfor skal også alle omkostninger, som kommunerne pålægges som følge af producentansvaret, finansieres af producenterne. Vi forstår derfor ikke lovforslagets bemærkninger om, at *"disse omkostninger afholdes i dag over affaldsgebyret, hvilket fortsat vil være tilfældet"*.

Hvis omkostningerne er en direkte konsekvens af producentansvaret, skal den vel afholdes af producenterne?

Implementeringsomkostningerne i kommunerne, synes lovforslaget ligeledes at lægge op til, skal afholdes via affaldsgebyret. Dette er efter vores opfattelse også i modstrid med princippet i producentansvaret, da producenterne jo selv skulle have betalt implementeringsomkostninger, hvis ikke kommunerne havde indsamlingsopgaven.

Bemærkninger til forslagets enkelte bestemmelser

Til nr. 7

Det fremgår, at det er hensigten at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal foranstalte *indsamlingen* af emballageaffald til materialenytiggørelse.

Indsamling defineres således i affaldsbekendtgørelsen; ”27) *Indsamling: Afhentning af affald, herunder indledende sortering og indledende oplagring af affald med henblik på transport til et affaldsbehandlingsanlæg.*”

Det kan vanskeligt læses anderledes end, at kommunerne i udgangspunktet gerne må omlaste.

Side 12 af 17

Til nr. 8

Det fremgår, at der skal fastsættes nærmere regler om, hvilke omkostninger i hele affaldskæden som producenter og importører skal dække. Det er jo et helt afgørende spørgsmål for alle parter, hvorfor det synes som en mangel, at det ikke er nærmere beskrevet i bemærkninger.

Det kunne fx gøres ved at beskrive de omkostningerne, kommunerne har til deres affaldshåndtering (se fx affaldsselskaber og kommunernes regnskaber/aktivitetsoversigter) suppleret med de opgaver, der følger af producentansvaret.

Vi anbefaler, at det i lovforslaget konkretiseres, hvilke omkostninger producenterne skal dække.

Vi har flere gange kommenteret på problemerne med at beskrive et minimumsserviceniveau, herunder at foretage udbud i overensstemmelse med udbudslovgivningen.

Allerede nu står det klart i forhandlingsudvalget, at det er meget vanskeligt at beskrive bare et minimumsserviceniveau, da faktorer som boligtyper, geografi, konkrete fysiske forhold, de konkrete affaldsordninger i praksis gør opgaven meget svær. Samtidigt står det klart, at der skal beskrives mere end et serviceniveau – som minimum tre i relation til enfamiliehuse, etageejendomme og sommerhuse. Men det vil sandsynligvis heller ikke være nok.

Hertil kommer, at serviceniveauet blandt andet afhænger af det indsamlingsmateriel, der indkøbes. Det er fortsat uklart, hvordan udbuddet (eller rettere udbuddene) af indsamlingsmaterialer kan/skal kobles sammen med udbuddene af indsamlingen (tømminger).

Det er også uklart, hvordan serviceniveauet skal hænge sammen med kravene i affaldsbekendtgørelsen, herunder de fortolkninger Miljøstyrelsen har foretaget i vejledningen om indsamling af husholdningsaffald. Det nævnes, at serviceniveauet skal leve op til affaldsbekendtgørelsen, men ikke hvad det konkret betyder. Udover at EU-målene skal nås – men det skulle de jo alligevel!

Ministeriet bør i bemærkninger forholde sig til denne problemstilling, og de konsekvenser det kan have. Kan ministeriet forestille sig, at minimumsserviceniveauet er ”højere” end kravene i affaldsbekendtgørelsen? Og hvordan hænger det i givet fald sammen juridisk?

En løsning, der kunne arbejdes med, var at lade affaldsbekendtgørelsens krav til affaldsordningerne udgøre minimumsserviceniveauet. Et forslag vi har bragt ind i forhandlingsudvalget.

Det må forudses, at ønsket om et detaljeret minimumsserviceniveau vil resultere i komplicerede regler, der også vil medføre en del administration for stat, producenter og kommuner, som ikke ses at give miljø- eller klimamæssig værdi.

Side 13 af 17

Som bekendt har vi selv været med til at anbefale modellen med et "minimumsserviceniveau" men må sande, at det i praksis er meget svært at gøre operationelt.

Til nr. 10

Bemærkninger kan læses således, at en kommune godt kan få tildelt forskellige kollektive ordninger. Vi håber, det er en misforståelse. Hvis ikke skal vi kraftigt anbefale, at kommuner/oplande kun får tildelt en kollektiv ordning. Erfaringerne fra producentansvaret for elektronik er, at forskellige kollektive ordninger i samme kommune er besværligt.

De tilsvarende erfaringer siger også, at tildelingsperioder på et år er frustrerende for kommunerne, da det kan betyde skift i fx operatør, kollektiv ordning, indsamlingsmateriel og/eller kontaktpersoner. Det skaber alt sammen uro, der i sidste ende kan gå ud over indsamlingen og genanvendelsen.

Vi vil anbefale, at tildelingsperioden er længere end et år – gerne op til fire år eller hvad der nu er bedst fagligt belæg for.

Vi vil anbefale, at oplysninger om kommunernes affaldssortering/-ordninger findes via NSTAR eller kommunernes hjemmesider.

Det synes ikke hensigtsmæssigt at bede kommunerne indberette oplysninger, der er tilgængelige på anden vis.

Det fremgår, at producenter og importører skal modtage og behandle det affald, kommunerne indsamler fra virksomheder for kommunens regning. Det synes dog ikke at fremgå, hvordan betalingen opgøres – altså hvordan udregnes det beløb, kommunen skal betale til producenterne.

Vi anbefaler, at det præciseres, hvordan den betaling, kommunerne skal afgive til producenter og importører for at håndtere det emballageaffald, der indsamles fra virksomheder, opgøres.

Det bemærkes, at kommunerne fastsætter en markedspris for virksomhedernes betaling for at kommunerne indsamler deres affald. Er der taget højde for, hvad der sker, hvis producenter og importører kræver en højere betaling end den pris, virksomhederne betaler til kommunen?

Der vil sandsynligvis også være ikke-emballager i det affald, kommunen indsamler fra virksomhederne. Det nævnes i lovforslaget, men igen henvises til bemyndigelser.

Vi bemærker igen, at nøgletal i nogle situationer synes at kunne anvendes i forbindelse med, at producenter og importører skal kompenseres for deres opgaveløsning.

Det fremgår, at producenter og importører vil have et naturligt incitament til at foretage en omkostningseffektiv behandling af affaldet. Det er naturligvis korrekt.

Side 14 af 17

Et mindre problem er, at det tilsyneladende ikke fremgår, hvilke krav der konkret stilles til behandlinger af emballager og ikke-emballager.

Skal der stilles krav om, at genanvendelse sker på højt niveau – i udgangspunktet ingen downcyklung. Skal alt indsamlet emballage- og ikke-emballageaffald genanvendes, hvis muligt – eller må det sendes til forbrænding, hvis EU-målene er opnået?

Hvis der ikke stilles krav af ovennævnte karakter, vil det naturlige (økonomiske) incitament være at genanvende så lidt som muligt så billigt som muligt. Dette synes ikke at være i overensstemmelse med de høje miljø- og klimaambitioner, der fremgår af den politiske aftale fra 31. august 2022.

Vi anbefaler, at der stilles krav om genanvendelse på højt niveau, samt alt indsamlet emballageaffald- og ikke-emballageaffald skal gå til genanvendelse.

Det fremgår at producenter og importører kan have højere omkostninger af årsager, som ikke kan henregnes til producenter og importører.

Vil ministeriet redegøre for, hvilken type omkostninger der er tale om, og hvorfor borgerne skal dække omkostningerne?

Til nr. 11

Det fremgår, at det ikke er Miljøministeriets vurdering, at der skal fastsættes regler om en pligt til at stille oplysninger om genbrug og affaldsbehandling af emballager til rådighed for affaldsbehandlende virksomheder.

Såvel producenterne og importørers viden om egne produkter som affaldsbehandlers viden om samme er afgørende, hvis producentansvarets formål om, at udvikle miljømæssigt bedre og færre emballager, skal opfyldes. Vi er derfor uforstående overfor Miljøministeriets vurdering, da sådanne regler netop vil kunne understøtte producentansvarets formål.

Vi anbefaler, at der laves regler om at producenter og importører skal mærke samt oplyse om mulighederne for genbrug og genanvendelse af deres produkter.

Til nr. 12

Heri fastsættes regler om, at miljøministeren eller kommunalbestyrelsen på producenter og importørers regning kan oplyse forbrugere af emballerede produkter om nærmere beskrevne emner.

Det synes naturligt, at det er kommunerne, der oplyser om punkterne 1-3, da de har den daglige dialog med borgerne om affaldsordninger, herunder også indsigt

i håndteringen af henkastet affald. Ligeledes synes det oplagt, at kommunerne også kommunikere om afføldsforebyggelse, når de alligevel er i dialog med borgerne. Det er dog nødvendigt at præcisere, hvad opgaven præcist går ud på af hensyn til producenterne og importører. Det fremgår ikke af lovforslaget.

Side 15 af 17

Det kan ikke udelukkes, at det i særligt konkrete tilfælde kan være gavnligt med landsdækkende kampagner, men hovedvægten bør ligge på det lokale.

Vi anbefaler, at opgaven med at oplyse om punkterne 1-3 i relation til emballerede produkter i udgangspunktet varetages af kommunerne.

Til nr. 15

Det fremgår, at kommunalbestyrelserne skal fastsætte og opkræve gebyrer fra producenterne og importører til hel eller delvis dækning af kommunalbestyrelsens udgifter til fire nærmere beskrevet områder.

Vi skal understrege, at udgangspunktet må være fuld dækning af kommunernes udgifter, hvilket også er det der fremgår af EU-bestemmelserne. Det er kun undtagelsesvis, at kommunerne ikke skal have dækket alle deres omkostninger.

Vi anbefaler, at der i teksten står hel dækning af kommunalbestyrelsens udgifter, og senere henvises til eventuelle undtagelsesbestemmelser.

Det fremgår, at der kommer særskilte regler for, hvordan kommunalbestyrelserne skal fastsætte gebyrer efter § 9 p, stk. 18. Det fremgår dog ikke, hvordan disse regler forholder sig til de eksisterende regler for fastsættelse af kommunale afføldsgebyrer, jf. miljøbeskyttelseslovens § 48.

Vi bemærker, at Forsyningstilsynet pt. er i gang med at undersøge de eksisterende regler for gebyrfastsættelse, og herunder forventes det, at reglerne vil blive revideret.

Vi vil anbefale, at arbejde koordineres med Forsyningstilsynet, at gebyrbestemmelserne efter § 9, stk. 18 i lovforslaget ikke udformes på en måde, så kommunerne skal fastlægge flere forskellige gebyrer efter forskellige regelsæt.

Vi bemærker, at også her finder ministeriet det muligt at anvende fordelingsnøgler, når det handler om fordelingen af omkostninger mellem emballager og ikke-emballager.

Som tidligere nævnt synes det vanskeligt at fastsætte et minimumsservice niveau, der er forudsætningen for, at gebyret for indsamlingsopgaven kan fastsættes ud fra udbudsprisen.

Det må i lyset af det forventes at blive en vanskelig og bureaukratisk opgave, at skulle lave et udbud efter "minimumsserviceniveauet" og derefter afklare hvilke(t) gebyr(er), der må opkræves hos producenterne, herunder er der en indbygget risiko for, at udbuddet er forkert/ulovligt grundet kompleksiteten.

Reglerne risikerer dermed at blive så komplicerede og risikofyldte, at kommunerne dropper at udbyde indsamlingen af emballageaffaldet, og i stedet varetage det in-house. Det vil nemlig minimere risikoen for (udbuds)fejl og begrænse mængden af administrativt arbejde.

Side 16 af 17

Det vil så betyde, at der ikke er nogle kommunerne at sammenligne med, og dermed fastsætte gebyret/gebyrerne efter.

Vi anbefaler at lovforslaget taget højde for, at muligheden for at der findes et tilstrækkeligt antal kommuner at sammenligne med ikke eksisterer hvorfor der skal findes en anden måde at fastsætte gebyret/gebyrerne på, som kommunalbestyrelsen skal opkræve hos producenterne.

Det bør fremgå mere tydeligt ud fra hvilke præmisser, man vil fastsætte det beløb, der skal opkræves pr. borger til kommunalbestyrelsens oplysningspligter. Vi skal samtidigt bede ministeriet overveje det hensigtsmæssige i, at gebyret skal opkræves månedligt. Det synes uklart, hvad der ligger bag dette ønske.

Øvrige bemærkninger

Miljøgraderet gebyrer

Som bekendt er et af midlerne til, at producenterne og importører udvikler mere miljøvenlige emballager anvendelsen af miljøgraderet gebyrer. Arbejdet med, hvordan de miljøgraderet gebyrer konkret skal udformes er som bekendt lagt i en arbejdsgruppe under Miljøstyrelsen.

Vores ærinde her er at understrege at jo flere midler der ligger i den "pulje" som de miljøgraderet gebyrer skal fastlægges ud fra, jo større økonomiske incitamenter kan der gives til producenter og importører.

Vi vil derfor anbefale, at alle omkostningerne til administrationen og håndteringen af emballageaffald indgår i den "pulje", som de miljøgraderet gebyrer fastlægges ud fra. Vi vil ligeledes anbefale at der stilles høje miljø- og klimakrav til behandlingen af emballageaffaldet, så de kan leve op til ambitionerne i den politiske aftale af 30. august 2022.

Oplysninger til kommunerne om indsamlet mængder og korrekte gebyrer

Kommunerne har fortsat ansvaret for håndteringen af ikke-emballageaffald, der indsamles sammen med emballageaffaldet. Dette affald skal afleveres til producenterne sammen med emballageaffaldet.

Vi har ikke umiddelbart kunne se af lovforslaget, hvordan man sikre sig at kommunerne får oplysninger om de mængder der er indsamlet i kommunen og hvordan de er blevet behandlet.

Vi anbefaler at producenter og importører skal have pligt til at informere kommunerne om, hvor store mængder henholdsvis ikke-emballager og emballager, der er indsamlet i den pågældende kommune, herunder hvordan affaldet er blevet behandlet.

Kommunerne skal betale producenterne, eller modtage penge, for den videre håndtering af ikke-emballage. Det synes ikke at fremgå af lovforslaget, hvordan disse omkostninger/indtægter skal beregnes og opkræves. Det synes heller ikke at være beskrevet, hvordan der føres tilsyn med hvordan producenter og importører fastsætter omkostninger/indtægter for håndtering af ikke-emballage.

Side 17 af 17

Vi anbefaler at det fremgår af lovforslaget, hvordan producenter og importører fastlægger omkostninger/indtægter for ikke-emballage, herunder hvem og hvordan der skal føres tilsyn.

Som bekendt skal der føres et grundigt tilsyn med kommunernes afføldsøkonomi, og det synes rimeligt at det samme er tilfældet med producenter og importører hvad angår den del, der vedrører ikke-emballage.