



Producentansvar for emballager

Dansk Affaldsforenings forslag til rammer for producentansvar for emballager i Danmark

Forord

Danmark skal senest i 2025 have indført udvidet producentansvar på emballager. I praksis betyder det, at producenterne vil få et markant øget ansvar for den emballage, de markedsfører i Danmark, når de bliver til affald – i hvert fald finansielt, da de skal betale minimum 80 procent af omkostningerne. Producentansvaret er en meget stor ændring af sektoren og de rammer, sektoren arbejder under og kræver derfor omfattende og grundig politisk behandling af Folketinget. Derfor har Dansk Affaldsforening udarbejdet et oplæg til, hvordan producentansvaret kan implementeres på en god måde for borgere, virksomheder, økonomi og ikke mindst miljøet.

Bedre emballager – mere og bedre genanvendelse

Målet er klart: Producentansvaret skal fremme design af produkter, der mindsker miljøpåvirkningen både under produktionen og i den efterfølgende brug. Skal implementeringen af det udvidede producentansvar blive en succes, så kræver det først og fremmest et stærkt samarbejde i hele værdikæden. Fra design af ny emballage til den selvsamme emballage bliver indsamlet, sorteret som affald og oparbejdet og endelig genanvendt og brugt i ny produktion. En cirkulær økonomi kræver fokus hele vejen rundt.

Klar rollefordeling og stærkt samarbejde

Der skal være en klar rollefordeling, og de involverede parter skal bidrage, hvor de giver størst værdi. Derfor bør kommunerne og de kommunale affaldsselskaber have det formelle ansvar for indsamlingen og den indledende (grov)sortering af emballagerne. Herefter kan kommunerne og de kommunale affaldsselskaber tilbyde at påtage sig ansvaret for at afsætte emballageaffaldet til videre behandling og genanvendelse.

Kommunerne og de kommunale affaldsselskaber har opbygget en effektiv og veletableret affaldsinfrastruktur, der er udviklet i samspil med borgerne. En infrastruktur, der tilbyder en oplagt løsning på den del af producentansvaret, der handler om den operationelle affaldshåndtering. Som demokratiske, offentlige aktører kan de samtidig tilbyde transparens i opgaveløsningen på et område, der er både vanskeligt og vigtigt.

Kommunerne og de kommunale affaldsselskaber står klar til at påtage sig et stort ansvar for at gøre det udvidede producentansvar til en succes. Vi håber, at vores forslag kan danne udgangspunkt for en konstruktiv, saglig og åben diskussion.

Hvorfor producentansvar på emballageaffald?

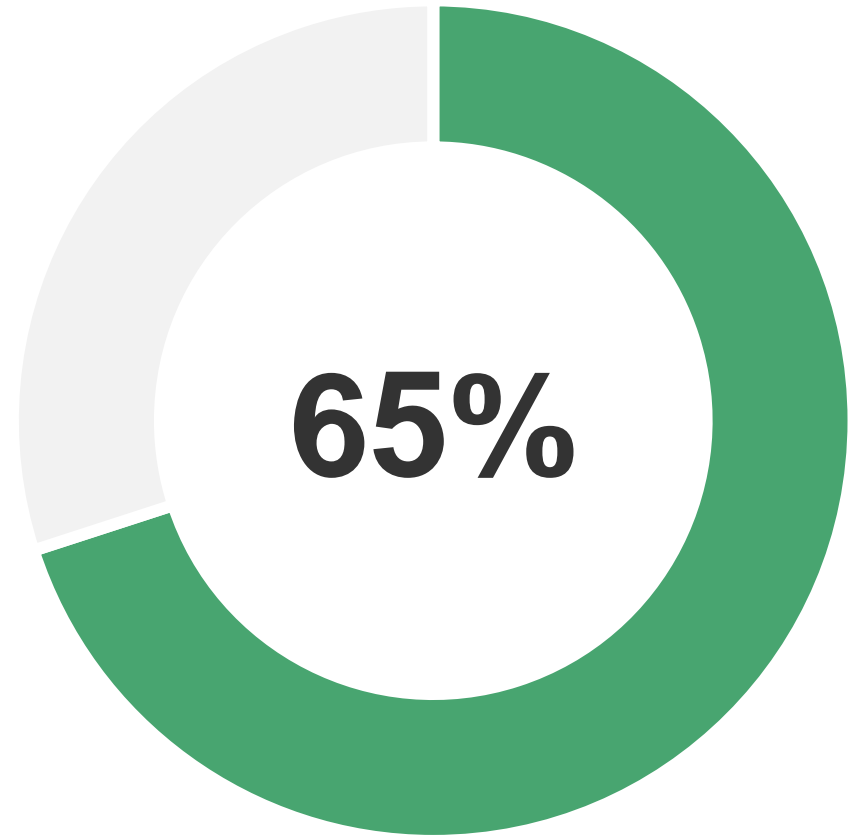
Der skal indføres udvidet producentansvar for emballage og emballageaffald i alle EU-lande senest 31. december 2024. Det udvidede producentansvar for emballage og emballageaffald skal:

1

Fremme design af produkter, der mindsker miljøpåvirkningen og produktionen af affald under produktionen og den efterfølgende brug af emballagen.

2

Sikre, at emballagerne designes og fremstilles med henblik på mest muligt genbrug og genanvendelse, når de bliver til affald.



... Af det samlede emballageaffald skal genanvendes i 2025.

Tre anbefalinger

1

Sæt borgerne i fokus

Borgerne er afgørende for, at affaldet bliver sorteret, så mest muligt kan genanvendes. Jo bedre borgerne sorterer, jo mere kan der genanvendes.



2

Brug den velfungerende infrastruktur

Den eksisterende kommunale infrastruktur for håndtering af emballager fra husholdninger fungerer og er velkendt for borgerne. Derfor bør den være udgangspunktet for den videre udvikling, når producentansvaret skal implementeres.



3

Sikr bedre emballager

Bedre emballager medfører mere og bedre genanvendelse. Derfor skal det samlede system for producentansvaret udformes på en måde, der sikrer, at producenterne har reelle incitamenter til at producere og designe emballager, der begrænser ressourceforbruget og øger genbrugen og genanvendelsen.



Udfordringer



Manglende incitament til miljøvenlige emballager

De materialer, der bruges til at lave emballagerne er afgørende for muligheden for og kvaliteten af genanvendelsen. Ved hver genanvendelse sker der en "downcycling" af emballagen, hvor kvaliteten forringes en smule. Derfor ophører muligheden for reel genanvendelse på et tidspunkt. En målsætning på 65% reel genanvendelse i 2025 kræver derfor, at der arbejdes på at skabe incitament til at udvikle miljøvenlige emballager.



Risiko for manglende miljøgevinster og gennemsigthed

En del af målet med producentansvaret er at sikre reelle miljøgevinster, når andelen af genanvendt emballage stiger. En af de store udfordringer bliver at sikre tilstrækkeligt gennemsigthed i "affaldets rejse". Affald skal ofte gennem mange led – mellemhandlere og krydse landegrænser – før det når slutbehandling. Erfaringerne viser, at jo længere væk fra kilden, jo vanskeligere er det at sikre og dokumentere genanvendelsen.



Manglende samarbejde i værdikæden

Erfaringerne fra producentansvaret for WEEE (elektrisk udstyr) og batterier viser med al tydelighed, at der er et stort behov for at sikre reelt samarbejde mellem parterne i værdikæden, hvis opgaven ikke i sidste ende skal ende som en kamp om at begrænse egne omkostninger. Vi skal sikre et velfungerende og forpligtende samarbejde, der kæmper for at gøre emballageaffaldet mere miljøvenligt, samtidig med at sorteringen og genanvendelsen gøres lettere.

SAMARBEJDSFORUM

Aktørerne deltager i forpligtende forum, der har til opgave at anbefale om forbedringer af hele systemet. Det gælder eks. afgifter, sorteringskriterier og afsætning.

Primær aktør:
Producenter



DESIGN & PRODUKTION

Målsætning: Mindske ressourceforbruget i design- og forbrugsfasen, udvikle produkter med henblik på genbrug og genanvendelse.

Hvordan: Fx. differentierede afgifter, krav om brug af genanvendeligt materiale i nye produkter, udfasning, forbud, standardisering, oplysninger om emballagerne miljøbelastning og mulighed for genanvendelse, minimumsstandarder og designkrav.

Begge dele bør justeres løbende – i takt med udvikling af teknologi og forretningsmodeller.

Samarbejde med kommuner om kommunikation og dialog med borgerne/forbrugerne korrekt håndtering af emballagerne. Fx. bør affaldspiktogrammerne trykkes på emballagerne.

Primær aktør:
Kommuner og kommunale affaldsselskaber



INDSAMLING & SORTERING

Målsætning: Understøtte genanvendelsesmål via effektive, enkle indsamlingsordninger, der har borgerne i fokus og tager hensyn til lokale forhold.

Hvordan: Kommunerne indsamler og sorterer med udgangspunkt i fælles sorteringskriterier og piktogrammer samt tilpassede indsamlingsstandarder. Systemet tilpasses og udvikles i samarbejde med de relevante aktører.

Kommunerne har ansvaret for indsamlingen og den indledende sortering, som de selv løser eller udbyder. Transparens i økonomi og drift.

Lokale ønsker til særlige drivmidler til affaldsbiler (ren luft), øget serviceniveau og lignende skal kommunerne selv dække.

Primær aktør:
Kommunale affaldsselskaber eller Private affaldsvirksomheder



AFSÆTNING & GENANVENDELSE

Målsætning: Afsætning til evt. yderligere sortering og reel genanvendelse, hvor emballageaffaldet indgår i ny produktion i højest mulig kvalitet.

Hvordan: Kommuner i fællesskab eller en producentansvars organisation kan afsætte affaldet til reel genanvendelse. Det bør ske ud fra best practices ift. udbud, der giver sikkerhed for reel genanvendelse i høj kvalitet.

De sorteringskrav, der stilles, har stor betydning for, hvad der afsættes til genanvendelse. Det gælder både, hvis emballageaffaldet er egnet til direkte genanvendelse eller kræver finsortering.

EU skal give sikkerhed for den reelle genanvendelse i markedet på tværs af medlemslande.

Kommunerne og kommunale selskabers rolle

Indsamling og (grov)sortering

Kommunerne og de kommunale selskaber skal have det formelle ansvar for indsamlingen og den indledende (grov)sortering af emballagerne. Der skal opstilles mål og krav til den efterfølgende (grov)sortering. Kommunerne vil således have ansvaret for indsamlingen af emballageaffaldet og frem til det punkt, hvor sorteringen opfylder de fastlagte krav. Herved kan kommunen vælge selv at løse indsamlings- og sorteringsopgaven eller udbyde hele eller dele af den samlede opgave.

Afsætning

Kommunerne og affaldsselskaberne vil efterfølgende have ansvaret for at afsætte (eller aflevere) emballageaffaldet til videre behandling, når det opfylder de fastlagte sorteringskrav. Emballagerne vil enten blive afsat til videre (fin)sortering eller til direkte genanvendelse. Se forklaring nedenfor. Der skal etableres systemer, der garanterer, at emballageaffaldet sendes til den rigtige affaldsbehandling og dermed opfylder kvalitetskrav samt krav om reel genanvendelse.





Hvad kan vi tilbyde?

Velfungerende infrastruktur

Det affaldsinfrastruktur, som kommunerne og de kommunale selskaber står bag, tilbyder en oplagt løsning på den del af producentansvaret, der handler om den operationelle affaldshåndteringen. Systemet er veletableret, effektivt og velkendt for borgerne. Systemet kan desuden tilpasses og justeres efter de ændringer, der følger med implementeringen af producentansvaret.

Gennemsigtighed i opgaveløsningen

Får kommunerne til opgave indsamle emballageaffaldet hos borgerne, vil det samtidig sikre total gennemsigtighed i den del af opgaven. Kommunerne har pligt til at oplyse om alle relevante forhold, der handler om borgernes affald.

Kendskab til lokale forhold

Kommunerne og de kommunale selskaber kender allerede de lokale forhold – boligsammensætningen, virkemidler der kan motivere borgerne, fysiske forhold, lokalpolitiske ønsker og det forventede serviceniveau.

Rammerne for samarbejdet

Hvis det udvidede producentansvar skal lykkes, kræver det et stærkt samarbejde i hele værdikæden. For at lykkes med det, skal en række elementer være til stede eller afklares.

Behov for harmonisering?

Kommunerne og de kommunale affaldsselskaber er klar til at tilpasse sig de krav og ændringer, der er nødvendige for at opnå den høje genanvendelse. Det handler bl.a. om, hvordan materialerne sorteres bedst, og hvor tæt på borgerne det skal ske.

Fælles kommunikationsindsats

Borgerne skal mødes af en fælles kommunikationsindsats, der sætter fokus på, hvordan de produkter og emballager borgerne køber sorteres korrekt. Det kræver yderligere fokus på, hvordan produktet og emballagen sorteres og genanvendes bedst muligt – direkte på emballagen.

Indflydelse til producenterne

Producentansvaret betyder, at producenterne vil skulle afholde en udgift, som de ikke har gjort før. Derfor skal rammerne for samarbejdet tilgodese, at producenterne får indflydelse på den samlede opgaveløsning.

Kommunal finansiering

Kommunernes mulighed for selv at finansiere dele af indsamlingssystemet skal sikres for at kunne komme lokale ønsker i møde. Det kan fx være ønske om øget service eller ønske at få den tunge transport ud af byen.

Klar rollefordeling

Klare og veldefinerede roller til de involverede parter skal sikre, at producentansvaret for emballager ikke ender som producentansvaret for WEEE. Gevinsterne ved producentansvaret kan kun høstes, hvis samarbejdet bliver reelt og forpligtende.

Én kollektiv ordning

Emballageproducenterne organiserer sig ganske naturligt for at styrke deres opgaveløsning. Det viser udenlandske erfaringer, hvorfra det også er tydeligt, at den bedste løsning er, at producenterne er organiseret ét sted. Den kollektive ordning skal naturligvis mødes af krav, der sikrer, at man reelt løfter producentansvaret.

Yderligere perspektiver

Markedsproblemer

Indretningen af markedet for behandling af affald medfører en række potentielle problemstillinger, der bør tages højde for. Det gælder fx, at:

1. Mange lande har fokus på at øge genanvendelsen af emballager (og andre fraktioner). Der kan medføre kapacitetsproblemer, hvor man ikke kan komme af med sit affald til den rette affaldsbehandling. Det opleves allerede i dag for tekstiler.
2. Den tilstrækkelige behandlingskapacitet til emballageaffaldet kræver, at der er nogle, der vil investere i sortering- og/eller behandlingsanlæg. Skal man investere store summer i et anlæg, vil man gerne have en sikkerhed for, at der efterfølgende kommer affald til anlægget. Dette gælder også, hvis der skal udvikles nye og bedre sorterings- og behandlingsteknologier.
3. Det kan ikke forventes, at der er behandlingskapacitet til rådighed, blot fordi der stilles behandlingskrav. Det må forventes, at der skal etableres rammer, der sikrer behandlingskapaciteten og udviklingen af teknologier. Kort sagt skal der skabes et "markedstræk" efter emballageaffald. Fx gennem krav om, emballageproducenterne skal bruge en vis mængde emballageaffald i deres nye produkter og/eller en vis mængde skal genbruges. Tilsvarende vil krav om, at emballageaffaldet ikke må downcycles skabe incitament til at etablere behandlingskapacitet og ændre i design af emballagerne.
4. Prisen for, hvad det koster at komme af med affaldet, kan variere kraftigt over tid og sted. Udfordringen er at fastholde den korrekte håndtering af emballagerne, selvom omkostningerne stiger og/eller varierer kraftigt. Det kræver et robust system, som alle stoler på.

Sporbarhed

For at sikre, at emballageaffaldet behandles som ønsket, er det nødvendigt med en styring og sporing af emballagen helt fra indsamles hos borgerne, til det ender i et nyt produkt.

Erfaringerne viser, at det er en vanskelig opgave. Jo flere led i form af fx efter- og finsorteringerne, mellemhandlere og lande såvel indenfor som udenfor EU, affaldet skal passere, des vanskeligere er opgaven.

En række udenlandske erfaringer peger i retning af, at jo tættere vi har affaldet på os, des nemmere er det at sikre korrekt behandling uden at opstille store komplicerede og dyre dokumentations-, tilsyns- eller kontrolsystemer.

Dette taler for, at kommunerne har ansvaret for den indledende sortering af emballagerne. Det taler ligeledes for, at vi styrker mulighederne for at bygge sorterings- og behandlingsanlæg i Danmark og omegn. Kommunerne er garanteret for, at der er gennemsigtighed i håndteringen, hvad angår resultater og økonomi.

Det vil i denne sammenhæng være en fordel, hvis der kan opbygges en model, hvis succes ikke afhænger af, at myndighederne skal føre tilsyn og kontrol.