

Miljø- og Fødevareministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

Att.: Anne Nielsen

mfvm@mfvm.dk
annen@mfvm.dk

13. december 2019

Høring af udkast til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse – implementering af affaldsdirektivets krav til udvidet producentansvarsordninger for emballage og WEEE

Herved Dansk Erhvervs bemærkninger til ændringsforslag til miljøbeskyttelsesloven. Forslaget vedrører tre hoveddele, nemlig indførelsen af et nyt producentansvar for emballager og ændringer af eksisterende producentansvarsordninger for WEEE, batterier og akkumulatorer samt biler, og som det tredje en modernisering af det eksisterende producentansvar for elektriske og elektroniske produkter (WEEE).

De to førstnævnte dele følger af affaldsdirektivet, som sætter nye minimumskrav til producentansvarsordningernes effekt. Direktivet har den positive hensigt at stimulere overgangen til en cirkulær økonomi.

Moderniseringen af det eksisterende producentansvar for WEEE består i at realisere anbefalinger fra dels Partnerskabet for indsamling af elektronik affald fra 2017, hvor partnerskabet bestod af erhverv og kommuner, dels den politiske Aftale om udmøntning af pulje til Strategi for Cirkulær Økonomi, dels Advisory Board for Cirkulær Økonomi. Dansk Erhverv mener, at initiativerne til at modernisere og dermed forbedre de eksisterende udfordringer med systemet er positive.

Dansk Erhverv støtter overordnet forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, og bidrager herved med bemærkninger og forslag, særligt til implementeringen af producentansvaret for emballager.

Generelle bemærkninger

Producentansvaret er en reguleringsform, der med de nye minimumskrav i affaldsdirektivet, tager et stærkt afsæt i den cirkulære økonomi. Producentansvaret er det første eksempel på regulering, der binder en økonomisk sløjfe mellem design- og genanvendelsesfasen, som hidtil har været adskilte fordi de befinder sig langt fra hinanden i værdikæden. Mekanismen er, at hvis der designes så genanvendelse i en ordentlig kvalitet er mulig, så bliver betalingen til producentansvarssystemet lavere end den er for mindre miljøvenlige udgaver.

Producentansvaret udgør således et væsentligt paradigmeskifte i forhold til den affaldsorganisering, som vi har i Danmark i dag, og som bygger på, at kommunen har ansvaret for affaldet og borgerne betaler via renovationsgebyret. At der er tale om et paradigmeskifte er vigtigt at erkende for at opnå en succes med producentansvaret. For en succes kræver, at reguleringsformen udnyttes fuldt ud, som den er tiltænkt.

Denne erkendelse er efter Dansk Erhvervs opfattelse vigtig for alle producentansvarsordninger, men særligt for producentansvaret for emballage, som står over for at blive nyetableret.

I det følgende gives specifikke bemærkninger til producentansvar for emballage og herefter revision af WEEE, jf. nye direktivkrav og danske anbefalinger til moderniseringen.

Specifikke bemærkninger til producentansvar for emballager

Dansk Erhverv ønsker, at producentansvaret indføres med en række mål og succeskriterier i fokus.

Det er vigtigt, at producentansvarssystemet sikrer reelle miljøforbedringer i form af mere miljøvenlige emballager, som kan genanvendes i høj kvalitet, ligesom det er vigtigt at systemet indeholder et konkurrenceelement, der sikrer iboende omkostningseffektivitet og teknologisk innovation i hele værdikæden. Både kvalitet af og pris på de genanvendte materialer er vigtig, hvis de skal blive konkurrencedygtige med de jomfruelige materialer, hvilket er afgørende for at sikre, at de reelt bliver genanvendt i nye produkter.

Cirkulær Økonomi kan beskrives som ”materialeledelse”, og det kræver, at værdikædesamarbejder fremmes og bygges på klare mål om miljøøkonomisk effektivitet. Det kræver samarbejde i værdikæden, hvor fx affaldsbranchens viden om adskillelse af materialer og genanvendelse kobles med emballageproducenternes forståelse af behov til funktionalitet og muligheder for designmæssige forandringer.

Et succeskriterie er også, at producentansvaret udformes sådan, at der gives mulighed for grøn vækst i Danmark, særligt på markedet for genanvendelse. Produktion af genanvendte råvarer – altså den endelige genanvendelsesaktivitet – foregår der meget lidt af i Danmark, men med en ny og meget stor strøm af emballagematerialer vil der blive mulighed for at etablere nye virksomheder, til en håndtering af dette, hvis rammerne bliver sådan, at de understøtter erhverv og innovation.

Producentansvaret skal understøttes af et effektivt tilsyn. De såkaldte freeriders – altså, virksomheder, der ikke bidrager til at finansiere affaldsbehandlingen alene eller via en kollektiv ordning – er en bekendt udfordring fra eksisterende ordninger. Et effektivt tilsyn indebærer en målrettet indsats over for både de virksomheder, der er placeret i Danmark og de virksomheder, som er placeret i udlandet og via internettet sender varer ind på det danske marked.

Endelig er det vigtigt at forbrugerne finder systemet let at anvende.

Organiseringen af producentansvaret

I lovforslaget angives det, at det nye producentansvar skal bygges på ryggen af nye kendte organisatoriske rammer. Konkret i lovforslaget beskrives tre indskrænkende rammer for modelleringen af det kommende producentansvar for emballage:

Det fremgår, at producentansvaret skal tage udgangspunkt i den ”til enhver tid gældende organisering” (afsnit 3.2.3.1). Nutidens organisering er baseret på en affaldsregulering fra 1980, dvs. 40 år før den cirkulære økonomi blev formuleret. Producentansvaret bygger på cirkulær økonomi af affaldsressourcer, mens den gældende affaldssektor bygger på kommunernes ret og pligt til at overtage affaldet – og i en række tilfælde med økonomisk incitament til at brænde ressourcerne af.

Producentansvaret skal ifølge lovforslaget endvidere bygge på den danske strategi for cirkulær økonomi fra 2018. Strategien foreslår bl.a., at der er behov for at foretage en væsentlig forandring

af affaldssektoren, hvis Danmark skal flytte sig over i den cirkulære økonomi. Strategien erkender altså, at den nuværende affaldssektor og cirkularitet ikke spiller sammen.

Lovforslaget angiver endvidere, at producentansvaret skal bygge på regeringens kommende nationale affaldsplan. Indholdet af planen er pt. ikke kendt. Men det forventes, at affaldsplanen – eller den i primo 2020 kommende reviderede affaldsbekendtgørelse – indeholder et initiativ til, at kommunerne ensretter affaldssortering og anvendelsen af piktogrammer til visning af korrekt sortering. Ensartethed i kommunerne er i alle henseender afgørende for mere genanvendelse i Danmark samt overgangen til den cirkulære økonomi, og dette gælder også, når vi taler om emballager i et producentansvarssystem.

Dansk Erhverv kan således ikke støtte forslaget om, at miljøbeskyttelsesloven skal fastsætte, at producentansvaret skal bygges på ryggen af den nuværende affaldssektor. Dansk Erhverv finder i stedet, at producentansvaret skal opbygges med producenternes ansvar og muligheder som udgangspunkt og med oven for skitserede succeskriterier som parametre.

Der lægges op til en model, der er sammenlignelig med den, der i dag eksisterer for elektronik, og som ikke har sikret en strømlinet affaldssektor med en klar rolle- og ansvarsfordeling. Tvisten mellem kommuner og producenter om ejerskabet til affaldet er konstant, og Ankestyrelsen har været involveret.

Rolle- og ansvarsfordeling

Der er et behov for en tydelig fordeling af roller og ansvar mellem producenter, der i direktivet er givet ansvaret for en udvikling af området, og kommuner, der naturligt spiller en rolle i forhold til borgernes affald.

Dansk Erhverv anbefaler, at kommunerne gives ansvaret for de traditionelle borgernære opgaver, såsom fx beslutninger om, hvorledes affald opsamles hos hhv. borger i etage- og villabebyggelse o.lign., mens producentansvaret gives ansvaret for de dele af værdikæden, hvor de traditionelt har opereret. Således skal affaldstransport, sortering og genanvendelse varetages af producentansvaret. Producentansvaret skal samarbejde med kommunerne om at planlægge infrastrukturen og om at få kvaliteten på sorteringen så høj som mulig.

Denne skitserende rollefordeling er i strid de kommunale affaldsselskabers ønske om, at kommunerne skal vedblive med at have ansvaret for transporten af affaldet væk fra husholdningerne. De tørre fraktioner, så som emballagen samles enten i selvstændige affaldsspande, evt. med kamre til flere tørre fraktioner, og vil derfor alligevel ikke blive afhentet sammen med det affald - madaffald, restaffald og storskrald - som kommunen fortsat er forpligtet til at afhente.

Dansk Erhverv mener, at det vil være mest økonomisk og logistisk effektivt at lade producenterne stå for transport af spandene, da landet så kan inddeles og udbydes med en effektiv logistik som mål i stedet for kommunegrænser. En større skala vil også give en bedre mulighed for udvikling af indsamlingsteknologien. Miljøstyrelsens projekt nr. 1953/2019 påpeger, at en større ensretning, fælles informationskampagner, mere ens udbud og en bedre udnyttelse af bilmateriellet kan give betydelige besparelser i indsamlingen. Såfremt producenterne står for transporten fra husholdningerne og genbrugspladserne til producentansvarets opsamlingssteder, kan der spares ressourcer i planlægningen af opgaven, gennemførelse af udbud, administrative omkostninger, formulering af krav til transportører vedrørende opgaveudførelse, dataindsamlingskrav, kommunikation til borgerne om fejlsortering og i samarbejde med kommunerne tilrettelægge den lokale infrastruktur.

Et andet kommunalt ønske er, at de får mulighed for at forsortere eller grovsortere i husholdningernes tørre affald forud for, at emballageaffaldet overdrages til producenterne i den situation, hvor kommunerne indsamler fx plastemballage og andet plast ind i samme spand. Dette finder

Dansk Erhverv ikke nødvendigvis hensigtsmæssigt, da sådanne sorteringer reelt ikke vil bidrage med nogen værdi i forhold til affaldets videre håndtering. Storskalafordelen ved at samle mængderne af f.eks. alt plastik er netop, at det skaber mulighed for at indgå aftale med et avanceret sorteringsanlæg, som vil kunne fjerne urenheder, opdele plasten i enkeltpolymere og gøre disse klar til at indgå i nye produkter. På anlæg puljes plasten fra flere kommuner, og uanset om plasten fra nogle kommuner måtte være renere end fra andre kommuner grundet en forsortering, så vil affaldet blive kørt gennem hele anlægget af både praktiske og sikkerhedsmæssige grunde. En forsortering vil således ikke bibringe en merværdi. Og hver sorteringsproces er med til at fordyre prisen på det genanvendte materiale og gøre det mindre attraktivt på råvaremarkedet.

Affaldsdirektivet pålægger medlemsstaterne at begrænse omkostningerne i systemet. Hvis producenterne selv varetager transporten, er omkostningerne ikke til diskussion, da de selv skal betale for dem. Hvis kommunerne skal stå for det, må producenterne naturligt kræve, i overensstemmelse med direktivet, at kommunerne leverer ydelsen til samme pris, som producenterne selv kunne have fået opgaven udført til.

Med Dansk Erhvervs forslag ovenfor, vil kommunerne stadig have retten til at tilrettelægge den lokale infrastruktur og dermed have kontrol med indsamlingen af affaldet. Fx om der skal være nedgravede løsninger, affaldssug, flere eller færre beholdere, farver på materiellet, kombinationen af afhentning fra matriklen, fra nærområdet eller fra genbrugspladsen, dvs. lokal miljøpolitiske parametre og borgernære forhold. Kompetencen skal dog udøves inden for affaldsbekendtgørelsens og de branchefælles standarders rammer.

Sorteringskriterier

Det er afgørende vigtigt, at krav til sortering af emballager bliver landsdækkende og entydige.

Sorteringskriterier – i de kommende såkaldte branchefælles standarder – skal sikre ensartet affaldssortering i kommunerne. Dansk Erhverv anbefaler direktivets krav om særskilt indsamling af de pågældende materialer følges. Det skyldes, at kvaliteten som udgangspunkt falder, når materialer blandes sammen i affaldsspandene, fordi de ikke kan adskilles perfekt igen.

Sorteringskriterierne skal være fornuftige og obligatoriske for kommunerne at bruge, således at producenternes mærkning og håndtering af affaldet kan rettes ind efter det.

Kravene til kommunerne skal være obligatoriske, så nye variationer fremadrettet undgås, dette er vigtigt for at sikre forudsigelige rammevilkår og dermed virksomhedernes investeringslyst.

Ovenstående indbefatter således, at Dansk Erhverv anfægter høringsmaterialet (side 26), hvor det fremgår, at det i bekendtgørelsen "forventes" at skulle fastsætte krav til indsamlingsordninger og fraktioner, der skal indsamles i kommunerne. Af lovbemærkninger bør derimod vigtigheden af sorteringskriterierne fremgå tydeligere, da systemets succes afhænger af dette.

Direktivet fastsætter desuden, at borgerne skal informeres om systemet. Men at give klar information om, hvordan borgene skal forholde sig, vil blive vanskelig, hvis kommunerne gør det forskelligt.

Forbrænding som konkurrent til cirkulær økonomi

En miljømæssig uheldig, men effektiv konkurrent til den cirkulære økonomi er affaldsforbrændingen. Producentansvaret skal implementeres på en sådan måde, at forbrænding bliver så ikke-attraktiv som mulig.

Dansk Erhverv mener derfor, at producenterne skal finansiere affald, der på deres sorteringspladser o.lign. frasorteres til forbrænding, og at kommunerne tilsvarende – fortsat via opkrævning af renovationsgebyret – skal finansiere det affald, som de ved deres systemer ikke formår at overdrage til producentansvaret, og som derfor ender i forbrændingen. Ellers er kommuner og borgere uden økonomisk incitament til at gøre sig umage med sorteringen, og denne reguleringsform – producentansvaret – handler om at skabe økonomiske incitamenter for at sikre miljøgevinster.

Jf. direktivet skal producenterne dække minimum 80 % af omkostningerne ved det samlede system, mens andre, fx kommunerne fx i form af borgernes renovationsgebyr, kan dække de sidste 20 %. Dermed kan ovenstående model lade sig gøre.

Tidsperspektivet

Tiden fra den planlagte vedtagelse af bekendtgørelse – i ultimo 2023 – til ikrafttrædelse – primo 2025 – er uhyre kort. Bemærkningerne til forslaget lægger op til at operationelt producentansvar kan opbygges på blot 24 måneder. Det er urealistisk. Omtrent samtlige virksomheder omfattes af producentansvaret, og alle disse virksomheder skal forstå deres ansvar i det kommende system og tage stilling til, om de vil håndtere indsamling og affaldsbehandling selv eller indgå i en kollektiv ordning. Den kollektive ordning skal etableres, der skal laves planer for indsamling og opsamling af affaldet, laves udbud for transport, sortering og genanvendelse, oprettes systemer, som kan sikre dokumentation for en reel genanvendelse på niveau med eller over direktivets krav. Til sammenligningen brugte konsortiet Clean og knap halvdelen af landets kommuner 5-6 år på bare at udbyde noget af deres plastaffald til sortering.

Der er brug for en klar beslutning om fordelingen af ansvaret mellem producenterne og kommunerne så snart som muligt. Med en klar beslutning i 2020, kan producenterne gå i gang med at organisere sig snart og dermed have en rimelig chance for at være klar den 1. januar 2025.

Med en kort frist vil det også blive yderst vanskeligt at søge at understøtte en dansk grøn vækst, og det eneste der kan nås er at udbyde affaldet til behandling på eksisterende anlæg i udlandet.

Hvis beslutningen om en fordeling af roller og ansvar mellem producenter og kommuner ikke er nært forstående, som at blive vedtaget medio 2020, bør der som minimum indføres et stop for yderligere kommunale investeringer i sorterings- og behandlingsteknologi og -anlæg til papir, pap, metal, glas og plast, som er de materialer, der er gældende på emballageområdet. En udbygning af den kommunale affaldssektor på et tidspunkt hvor EU-regler overdrager ansvaret til producenterne giver ikke mening.

Afstandtagen til referat af Dansk Erhvervs holdning i høringsmaterialet

Følgegruppens samlede holdninger er beskrevet i høringsmaterialet, men forskellige synspunkter mellem erhverv og kommuner fremgår ikke - særligt rollefordelingen mellem private og offentlige aktører. Visse dele af beskrivelserne af følgegruppens fælles holdninger, kan Dansk Erhverv ikke tilslutte sig, hvilket fremgår af dette høringssvar som sådan.

Definition af ”producent” og brug af den bemyndigede repræsentant

Ud fra den foreslåede definition af ”producent” – overordnet beskrevet som ”påfylder” – er det uklart, hvem der er producent i det tilfælde, hvor en privatlabel producent udlægger design og produktion af emballage samt påfyldning til en underleverandør, men hvor underleverandøren er styret af detaljerede krav til udbyder. Det kan fx være en større varemærkeindehaver, der har sit helt eget emballagedesign, men som udlægger alle de opgaver, der definerer dem som producent, bortset fra de reelle design.

På s. 18 i beskrivelserne står der om den bemyndigede repræsentant, at kravet er, at en virksomhed, der sælger "[...] direkte til køber via grænseoverskridende handle[...]". Bør ordet "køber" erstattes med "slutbruger". En "køber" kan også være en detailhandel.

Registrering, håndhævelse og tilsyn

En effektiv håndhævelse med producentansvaret for emballage bliver vigtigt for dets succes.

Kommissionen er på vej med en vejledning om producenternes registrering og håndhævelse. Dansk Erhverv anbefaler en harmonisering på området, særligt når det gælder en håndtering af producenter, der via internettet placerer varer på et marked.

I høringsforslaget fastsættes, at der lægges op til, at tilsynet med producentordningerne skal udføres af en statslig myndighed. Dansk Erhverv støtter forslaget. Det er afgørende, at staten er tilsynsmyndighed både med eventuelle kollektivordninger og med producenter, som måtte vælge at udføre opgaven selv via en såkaldt individuel ordning. Det eksisterende kommunale affaldstilsyn kan på ingen måde være garant for et effektivt tilsyn på dette område, endsige sikre en ensartet håndhævelse på tværs af aktørerne.

Dansk Erhverv foreslår, at tilsynet finansieres af producenterne selv, sådan at de kan kræve at få udløst de aftalte (og finansierede) kontroltimer. Forslaget er foranlediget af store udfordringer med at få ført kontrol med producentansvaret for elektronik, hvilket hæmmer systemets effektivitet.

Graduerede bidrag

Affaldsdirektivet fastsætter, at producenterne skal betale mere eller mindre for systemets behandling af deres emballage alt efter, hvor miljøvenlig den er. Dvs. prisen falder, hvis emballagen er designet til genanvendelse. Kommissionen offentliggør i marts 2020 en vejledning til disse graduerede bidrag. Da Danmark er et lille åbent marked, er det afgørende vigtigt, at dansk implementering af de graduerende bidrag lægger sig så tæt op ad de afgørende europæiske lande. Uden en harmonisering bliver det vanskeligt at designe emballager, der skal placeres på flere europæiske delmarkeder.

Specifikke bemærkninger til ændring af det eksisterende producentansvar for elektronik og elektroniske produkter (WEEE)

Producentansvaret for elektroniske og elektriske produkter (WEEE) skal revideres med henblik på at møde affaldsdirektivets nye minimumskrav. Dansk Erhverv støtter dette til fulde, da det vil styrke reguleringens effekt på producenternes miljøperformances. Producentansvaret er udformet og implementeret mere end et årti før Cirkulær Økonomi blev formuleret, hvorfor det naturligt ikke lever op til dagens krav.

Tilsyn

Et effektivt tilsyn er vigtigt for, at systemet fungerer. I dag fungerer tilsynet, der er Miljøstyrelsen, beklageligvis ikke effektivt.

Og behovet er der. DPA skønner at mere end en tredjedel af de danske virksomheder, der reelt er omfattet af producentansvaret i dag, er freeriders, dvs. har undladt eller ikke er klar over, at de skal tilmelde sig. Tallet virker voldsomt, men en producent af et hæve-sænke-bord opfatter sig måske alene som møbelhandler og ikke også som en, der handler med elektronik.

Dertil kommer en stor, og i øvrigt stigende andel af de udenlandske virksomheder, der via nethandel placerer varer på det danske marked. For denne gruppe skal der findes en europæisk metode til håndhævelse, hvilket kommissionen også arbejder med.

Specifikke bemærkninger til modernisering af producentansvaret for elektriske og elektroniske produkter (WEEE)

Dansk Erhverv støtter hensigten om at modernisere producentansvaret for WEEE ved at udmønte anbefalinger fra Partnerskab for indsamling af elektronikaffald, der bestod af erhverv og kommuner, og som vil understøtte mål i Strategi for Cirkulær Økonomi og anbefalinger i Advisory Board for cirkulær økonomi.

Væsentligst er, at det bringer ordnede forhold på markedet at sikre en regulering af de virksomheder, som har istandsættelses-, genbrugs-, og genanvendelsesløsninger på markedet i dag, men som ikke var indtænkt i det oprindelige producentansvar, da det blev udformet for 15 år siden. Disse aktører skal formelt integreres i systemet, fx ved at indberette data med henblik på kontrol og statistik.

Et krav om certificering støttes under forudsætning af, at der bliver tale om Select, fordi den bliver et krav i EU, alternativt ISO.

Samtidig peger 15 års erfaring med producentansvarssystemet på nødvendigheden af og potentia-ler for forbedringer, hvilket handler om gennemsigtighed mv. Også krav til sikkerhedsstillelsen foreslås forandret. Dansk Erhverv anbefaler, at der findes inspiration i bredden af metoder for sikkerhedsstillelse, som er gældende på området for grænseoverskridende transport af affald.

Tilbageordningsordninger

Producenter kan løfte deres ansvar ved at deltage i en kollektiv ordning eller ved individuelle ordninger. En metode kan være en tilbageordningsordning, dvs. fx hvor forbrugere kan aflevere deres udtjente varer tilbage til detailhandlen. Tilbageordningsordninger fungerer allerede i markedet i dag, og de indeholder helt særlige muligheder for fremme af reparation og genbrug.

Tilbageordningsordninger er i dag baseret på undtagelser fra de almindelige bestemmelser i affaldsbekendtgørelsen. Dansk Erhverv finder, at der er behov for en mere åben tilgang ved, at der i affaldsbekendtgørelsen fastsættes egentlige bestemmelser for disse tilbageordningsordninger.

Dansk Erhverv står naturligvis til rådighed for uddybninger.

Med venlig hilsen

Lisbet Hagelund
Chefkonsulent