



April 2020

Model for implementering af producentansvar på emballage

Danmark skal være foregangsland for cirkulær økonomi, og producentansvar på emballage kan være motorvejen dertil, hvis det bliver implementeret rigtigt. Producentansvarets overordnede mål er at sikre at emballage, der sættes på markedet, kan genanvendes, at det bliver indsamlet, forbehandlet og genanvendt med mindst muligt tab af materialer i processen, og at det så vidt muligt genanvendes på samme eller bedre kvalitetsniveau som originalemballagen.

Det opnår man ved at pålægge producenterne ansvar for finansiering og håndtering af affaldsbehandlingen. Det skaber direkte incitament for producenter til at markedsføre emballager, der har høj værdi i genanvendelsen, og til at etablere et effektivt affaldssystem der leverer genanvendte materialer i høj kvalitet, som kan indgå i nye produkter

Følgende papir beskriver en model for implementeringen af producentansvar på emballage, der kan levere rammen for øget og bedre genanvendelse i Danmark såvel som samfundsøkonomiske gevinster.

BAGGRUND FOR MODELLEN

Det reviderede affaldsdirektiv og emballagedirektiv påbyder:

- 1) implementering af et producentansvar for emballage senest 1. januar 2025
- 2) indsamling af organisk affald fra 2023 og
- 3) indsamling af tekstiler fra 2025.

Der er mange, meget forskellige bud på, hvordan producentansvaret for emballage skal implementeres. Direktivet giver mulighed for henholdsvis en finansiell og organisatorisk model for varetagelse af producenterne ansvar. Under alle omstændigheder skal direktivets genanvendelseskrav realiseres. Hvis det skal lykkes at have en fungerende ordning den 1. januar 2025, er det centralt at få så meget tid til den praktiske implementering som muligt, så både virksomheder og kommuner kan omstille sig.

Der skal være en sammenhæng mellem pligt og redskaber på affaldsområdet.

Det er vigtigt, at der er en klar ansvarsfordeling for håndteringen af emballageaffaldet, ellers kan vi ikke leve op til de genanvendelseskrav, som EU og den danske lovgivning fastsætter. Det er afgørende, at dem der får ansvaret, også får redskaberne til at styre de processer, som affaldet skal igennem, herunder indsamling, sortering og genanvendelse.

Ansvarsfordeling og de konkrete krav til affaldshåndteringen skal reflekteres i den nationale og de kommunale affaldsplaner. Får producenterne ansvaret for håndtering af store dele af affaldet, skal kravene til de kommunale affaldsplaner ændres.

Uden en tæt sammenhæng mellem design, indsamling, sortering og genanvendelse, og dermed et samarbejde mellem producenter, affaldsbehandlere, staten og kommuner, vil det ikke lykkedes at hæve genanvendelsen markant.

SKITSTE FOR IMPLEMENTERING AF PRODUCENTANSVAR PÅ EMBALLAGE

Fremadrettet skal producenterne af emballage løfte en større del af ansvaret for affaldshåndtering i Danmark. For at gøre det nemt for borgerne og for at opretholde god drift og udvikling, er et samlet system for indsamlingen afgørende. Vi skal undgå parallelle systemer. Affaldet omfattes af denne model forstås derfor som alle de tørre genanvendelige fraktioner (papir, pap, plast, glas, metal og tekstiler). Det omfatter både emballageaffald og andet affald, da der ikke lægges op til et indsamlingssystem med opdeling ved husstanden af fraktionerne i emballage og ikke-emballage. For at dele regningen korrekt laves en nøglefordeling mellem emballage og ikke-emballage i affaldsspandene. Eksempelvis er affaldet i spanden til plastik ca. [82 pct. emballage](#). Virksomheder og kommuner afregner derefter, da producenterne kun skal betale for emballagen.

I vores forslag til en ny model kan kommunen beslutte og tilrettelægge den lokale infrastruktur efter de nationale, branchefælles standarder for sortering og indsamling. Kommunen udbyder og finansierer selv indkøb af indsamlingsmateriellet. Infrastrukturen i form af spande, containere, affaldsøer, nedgravede containere, affaldssug, etc. og den løbende vejledningsindsats kan, som i dag, finansieres over affaldsgebyrerne.

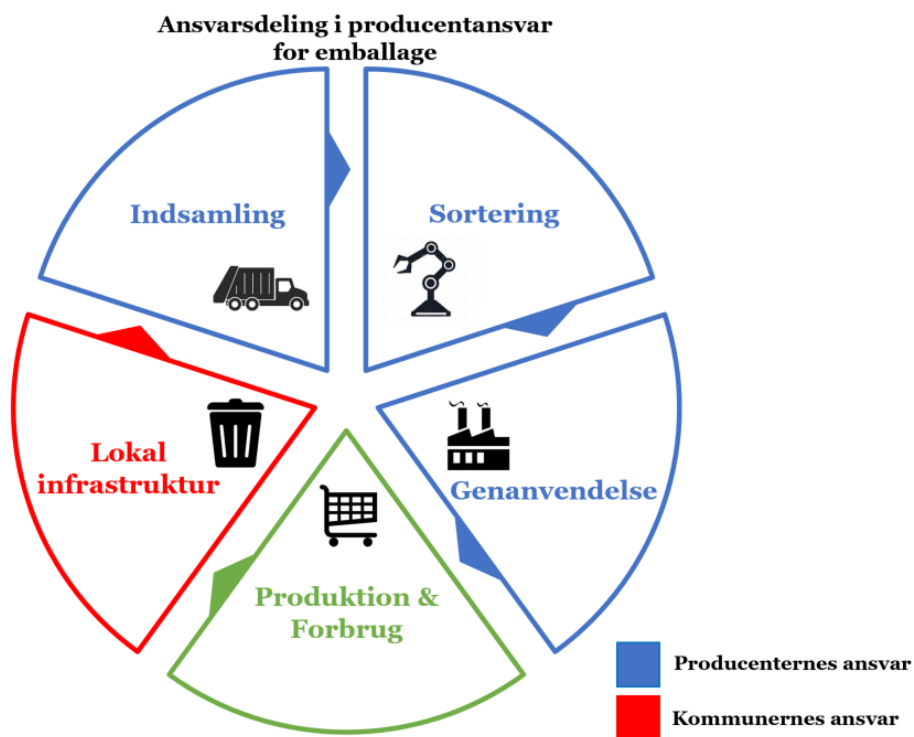
Producenterne udbyder indsamlingen og transporten på tværs af landet gennem en fælles producentorganisation. Der fastsættes en national ramme, indenfor hvilken kommunen og producentorganisationen kan indgå en aftale, der omfatter kriterier for serviceniveau, kvalitet, frekvens, modtagested mm. for indsamlingen og transporten.

Producentorganisationen udbyder ligeledes sorteringen på tværs af landet. [Analyser fra Miljøstyrelsen](#) peger på, at det er optimalt med 2 centrale sorteringsanlæg, et i øst og et i vest, men i sidste ende er det byderne på sorteringsopgaven, der kommer til at afgøre det. På samme måde udbydes de nu sorterede materialer til genanvendelse. Staten ser udbuddene efter i sømmene og sikrer sig, at de som minimum lever op til EU-direktivets krav om kvalitet og genanvendelsesprocent. Der kan også stilles krav om, at genanvendelsen skal foregå på certificerede anlæg, f.eks. efter CENELEC standard.

ANSVARSFORDELING

Producenterne er ansvarlige for at indsamle affaldet, transportere det til sorteringsanlæg og sikre genanvendelse af affaldsmængderne. Producenterne skal dokumentere genanvendelsen overfor kommunerne og de nationale myndigheder efter de nye direktivkrav med specifikke mål for reel genanvendelse. Producenterne skal for egen regning sikre, at affaldet genanvendes som minimum til det niveau, som er angivet i direktiverne eller i de nationale regler.

Kommunerne er ansvarlige for at fastsætte den lokale infrastruktur og opsamlingsmateriel indenfor rammerne af de nationale branchefælles standarder. Kommunerne er også ansvarlige for at vejlede borgerne, og sikre, at regler om affaldssortering efterleves ved husstanden. Desuden er det kommunernes opgave at sørge for sammenhæng mellem lokalplanen, affaldsplanen og producentansvaret.



UDVIKLING, KOORDINATION OG SAMARBEJDE

Der etableres en koordinationsenhed for producentansvar på emballage. Enheden har til formål at koordinere indsatsen for genanvendelse af emballageaffald i Danmark og er sammensat af staten, kommunerne og producentorganisationen samt det producentregister, der er ansvarlige for emballage.

- Staten har det overordnede ansvar for affaldshåndteringen i Danmark, herunder ADS.
- Kommunerne er ansvarlige for indsamlingsinfrastrukturen for borgerne.
- Producentansvaret organiserer de ca. 40.000 virksomheder, som er ansvarlige for producentansvaret under lovgivningen og organiserer samt finansierer håndteringen af emballageaffaldet.
- Producentregisteret administrerer data om emballageaffald, behandling, registrerede producenter mv.

Koordinationsenheden skal følge op på logistikken gennem hele værdikæden og den faktiske genanvendelse, herunder den tekniske udvikling og nye muligheder for at øge omfang og kvalitet af genanvendelsen. Parterne skal også drøfte behov for løbende tilpasninger af driften, infrastrukturen og sorteringen - herunder behov for revisioner af de nationale branchefælles standarder for sortering - samt genanvendelsen i lyset af den tekniske udvikling og af de erfaringer parterne løbende opnår ved driften af systemet.

Dialogen mellem parterne kan også bruges til at identificere og drøfte områder, hvor der er udfordringer, behov eller mulighed for at gå længere med genbrug og genanvendelse af specifikke affaldsstrømme. I fællesskab kan der laves en national prioritering af indsatsområder. Det kunne f.eks. omfatte integration af nye affaldstyper eller pilotforsøg med sortering i det offentlige rum.

Enheden koordinerer også en kommunikationsplatform mellem kommunerne, producenterne og staten, som skal formidle viden om affaldssortering, håndtering og genanvendelse af affaldet overfor ikke mindst husholdningerne.

EKSISTERENDE KOMMUNALE SORTERINGSANLÆG

Da nogle kommuner har etableret anlæg til sortering af genanvendeligt affald etableres en overgangsperiode, hvor disse kommunale anlæg kan byde på sorteringen af emballageaffaldet. Der indføres et stop for yderligere investeringer i kommunale sorteringsvirksomheder rettet mod affald, som er omfattet af producentansvarssystemet, det vi sige både et stop for nye anlæg og kapacitetsudvidelser samt livstidsforlængelser af eksisterende anlæg.

FORDELE VED DENNE SKITSE

Høj kvalitet i genanvendelsen af affaldet er kerneforudsætningen for, at producenterne kan anvende affaldsressourcerne til produktion af nye produkter og dermed forudsætningen for cirkulær økonomi. Ved at give producenterne det organisatoriske ansvar for sortering og genanvendelse, skabes der mulighed for adgang til affaldet og incitament til at få højest mulig kvalitet i de genanvendte materialer samt et så effektivt system som muligt – da de selv skal betale for håndteringen af affaldet og bruge materialerne i produktionen. Producenterne vil derfor have fokus på, at de hver især betaler det rigtige i forhold til, hvor let genanvendelig emballagen er.

Samtidig er det et krav i EU-direktivet, at betaling til producentansvaret baseres på modulerede gebyrer, der skal gøre det billigere at sætte emballage designet til genbrug og genanvendelse på markedet end emballage, der ikke kan genanvendes. På den måde får producenterne incitament til at designe miljøvenlig emballage.

Kommunerne får sikkerhed for, at de selv kan fastsætte hvilke krav og hvilken infrastruktur, deres borgere mødes med indenfor rammerne af de nationale regler og branchefælles standarder for sortering, og hvordan det bedst kan indpasses i lokalområdet. De får samtidig dokumentation for håndteringen af de indsamlede

materialer fra producenterne. Deres borgere får også den maksimale besparelse ved deres affaldshåndtering, da producenterne finansierer håndteringen af alt det genanvendelige affald fra afhentningen fra den kommunale infrastruktur og frem til endelig genanvendelse.

Ifølge direktivet er det Danmarks ansvar samlet set at nå de opstillede genanvendelsesmål for emballagen og for det kommunale affald på 65 pct. i 2035 med delmål i 2025 og 2030. Det er op til Danmark at fordele ansvaret internt i landet.

Med nærværende forslag vil producenterne få ansvaret for at nå genanvendelsesprocenten og dokumentere dette overfor staten. Producenterne kan dog ikke opnå målet alene, da det kræver et omfattende samarbejde med kommunerne om den lokale indsamlingsinfrastruktur samt løbende vejledning af borgerne. Det skal sikres, at de instrumenter, som producenterne kan anvende, som f.eks. mærkning af emballagen med sorteringspiktogrammer og nationale informationskampagner spiller tæt sammen med den indsats, som kommunerne har overfor deres lokale borgere og virksomheder.

Modellen åbner for offentlig-privat samarbejde efter en fælles national vurdering af behov. Den enkelte kommune vil ikke længere kunne vælge at trække mængder ud af markedet til lokale løsninger efter egen vurdering, men vil kunne indgå i et samarbejde med f.eks. producentansvaret eller en leverandør til dette og en række andre kommuner. På den måde bevares skalafordelen ved at samle mængderne, samtidig med at der åbnes for et bredere samarbejde end i dag.

Producenterne får dermed ansvar for det, der betyder noget for virksomhederne, og kommunerne får ansvar for det, der betyder noget for borgerne og lokalmiljøet.