

NOTAT

Forslag til rammer for producentansvar for emballager i Danmark

12-11-2019
Side 1 af 8

J.nr. NIR 4.35.5-01

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Formål

Det centrale formål med at indføre et producentansvar er, at fremme design af produkter og produktkomponenter, der mindsker miljøpåvirkningerne og produktionen af affald under fremstillingen og den efterfølgende brug af produkterne. Samtidigt skal produkterne designes med henblik på mest muligt genbrug og genanvendelse, når de bliver til affald.

Et middel, der skal skubbe på denne udvikling, er opstilling af målsætninger for genanvendelsen af emballageaffald, som det er gjort i emballagedirektivet. For at nå målsætninger om genanvendelse, er det afgørende, at man har et velfungerende system for håndtering af emballageaffald.

I Danmark er der et velfungerende kommunalt system for håndtering af affald fra husholdninger, som det er oplagt at tage udgangspunkt i, når producentansvaret for emballager skal implementeres i Danmark.

Formålet med dette forslag er at sikre, at implementeringen af producentansvaret, for så vidt angår affaldshåndteringen, understøtter genanvendelsesmålene, tager hensyn til borgerne, optimerer driften og sikrer en fortsat udvikling af systemet.

Håndteringen af emballageaffald bør derfor etableres med udgangspunkt i:

- **Borgerne i fokus.** Der skal være en ansvarlig aktør, som borgerne møder og skal forholde sig til. Borgerne er afgørende for, at affaldet bliver sorteret, så mest muligt kan genanvendes.
- **Byg videre på et velfungerende system.** Den eksisterende kommunale infrastruktur for håndtering af emballager fra husholdninger fungerer og kendes af borgerne, hvorfor den bør være udgangspunktet for den videre udvikling.
- **Bedre emballager – mere og bedre genanvendelse.** Det samlede system for producentansvaret udformes på en måde, der sikrer, at producenterne har reelle incitamenter til, at emballager produceres og designes med henblik på at begrænse miljøpåvirkningen samt øge genbrug og genanvendelse

Centrale udfordringer

Det er en vanskelig og kompleks opgave at implementere producentansvaret for emballager. På den ene side handler det om at sikre, at der sker en udvikling af produkterne med henblik på at mindske miljøpåvirkningen samt øge

mulighederne for at genbrug produkterne og genanvende emballageaffaldet i nye produkter, og på den anden side skal man opnå nogle genanvendelsesmål.

Særligt tre udfordringer skal håndteres, hvis målsætningerne skal opfyldes, samtidig med at systemet understøtter udviklingen af den cirkulære økonomi.

Side 2 af 8

Hvordan skabes der incitamentter til ECO-design?

Materialer og sammensætningen af materialer i emballagerne, er helt afgørende for, hvorvidt de er mulige at genbruge/genanvende og med hvilken kvalitet. Emballager er typisk ikke udformet med det primære formål at kunne genbruges/genanvendes, hvorfor det kan være meget dyrt, teknisk meget vanskeligt og i en række tilfælde reelt umuligt at genbruge/genanvende emballagerne.

Dernæst er det typisk for de emballager, der genanvendes, at der sker en "down-cykling" for hver ny tur de får i cirklen. Der sker en gradvis forringelse af kvaliteten af det emballagemateriale som genanvendes, hvilket betyder, at mulighederne for en reel genanvendelse på et tidspunkt ophører.

Ovenstående skal ses i lyset af, at målsætningerne fremover er 65 % reel genanvendelse af al emballage (år 2025). Danmark er kommet langt ved at lade kommunerne have ansvaret for borgernes affald, og har opnået 65 % genanvendelse for emballageaffald (med undtagelse af plast).

Men der kan ikke hviles på laurbærrene, når der ses frem mod nye målsætninger, hvor der skal udvikles og designes produkter, der kan genanvendes, uden at kvaliteten af materialerne forringes. Derfor skal der fortsat ses på, hvordan håndteringen af emballageaffaldet kan udvikles, så den understøtter målsætningerne.

Der er bred enighed om, at der skal sættes ind i design og produktionsfasen, hvis det største potentiale for at mindske miljøpåvirkningen samt øge genbrug og genanvendelse skal udløses. Desværre er det kun i meget begrænset omfang lykkedes at skabe incitamentter og systemer, der fører til sådanne ændringer i producenternes adfærd.

Der bør derfor sættes massivt ind på at udvikle metoder, der reelt giver incitamentter til at udvikle miljøvenlige emballager. Det handler om direkte økonomiske midler i form af fx afgifter, bonus for at bruge genanvendelige materialer, forbud, krav om udfasning, krav om indhold af genanvendelige materialer, designkrav og standardisering af de materialer der bruges i emballagerne.

Producenterne bør også have en pligt til at sikre, at forbrugerne får informationer om, fx hvordan emballagerne skal sorteres og hvilken form for genanvendelse de går til.

Hvordan sikres reelle miljøgevinster og gennemsigthed?

Det er en kendsgerning, at affaldshåndtering samlet set er en omkostning. Det gælder typisk også de fraktioner, der har en positiv økonomisk salgsværdi som fx papir, pap, metal og nogle plasttyper.

Normalt får man penge for de varer, man producerer, og sker det ikke, stopper man produktionen af de pågældende varer. Sådan fungerer det ikke på affaldsområdet. Her koster det typisk penge at komme af med affaldet, og man kan ikke uden videre stoppe sin affaldsproduktion, blot fordi man synes, affaldsomkostningerne er for høje. Det giver nogle helt særlige udfordringer, når det "ikke kan betale sig" at forfølge miljømål.

Side 3 af 8

Hertil kommer, at affald ofte skal igennem mange led, mellemhandlere og krydse landegrænser (også uden for EU) inden det når sin slutbehandling. Her er der tilsvarende en stor – og ressourcetung – udfordring, hvis man skal sikre sig, at affaldet helt ud til sidste led behandles korrekt.

For at komme disse udfordringer i møde, skal der sættes fokus på styring og gennemsigtighed i opgaveløsningen i alle led i kæden. Erfaringerne er, at jo længere væk fra kilden og jo flere led affaldet bevæger sig igennem, des vanskeligere er det at sikre og dokumentere genanvendelsen.

Tilsvarende er det nødvendigt med stor gennemsigtighed i det samlede system, så der er indsigt i, hvad der rent faktisk sker med affaldet og hvilke omkostninger, der knytter sig til.

Samarbejde i værdikæden

For at nå genanvendelsesmålene og sikre udviklingen i design- og produktledet, er der brug for, at alle i værdikæden får ansvar og roller i et formaliseret samarbejde. Det gælder designere, producenter, kommuner, detailhandlen, borgere/forbrugere, kommuner, statslige myndigheder, affaldsbehandlere og forsknings- og uddannelsesinstitutioner m.v.

Der skal i den sammenhæng nedsættes et eller flere formelle fora med det formål, at sikre systemets samlet udvikling, herunder rådgive de statslige myndigheder når lovgivningen skal ændres og justeres.

Producentansvaret for WEEE og batterier er i Danmark implementeret uden et forpligtende samarbejde parterne imellem. Der er ikke reelt fokus på, at implementeringen skal udvikle systemet og produkterne i en mere miljøvenlig retning. Inden for rammerne af de to systemer har ingen af parterne reelt interesse i at forfølge producentansvarets overordnede målsætninger (ECO-design, genbrug og genanvendelse).

Resultatet har været, at producentansvaret primært opfattes som en økonomisk opgave, hvor der har været en løbende kamp om at undgå og/eller begrænse omkostninger parterne imellem.

Det er vigtigt, at de dårlige erfaringer tages med, når producentansvaret for emballager skal implementeres. Med et velfungerende og forpligtende samarbejde sikres videndeling og det understøttes, at emballagerne ændres i en mere miljøvenlig retning, der samtidigt gør emballageaffaldet nemmere at sortere og genanvende. Hermed kan der arbejdes henimod, at materialerne får en positiv værdi såvel økonomisk som ressourcemæssigt, mens der samtidigt sikres høj kvalitet i genanvendelsen.

Kommunerne og kommunale affaldsselskaber som nøgleaktør

Kommuner og kommunale affaldsselskaber (herefter blot kommuner) er et oplagt udgangspunkt for den del af implementeringen af producentansvaret, der handler om at operationalisere affaldshåndteringen. Systemet er veletableret, gennemprøvet og kendt af borgerne. Hertil kommer, at det kan justeres og tilpasses de ændringer, der følger af, at producentansvaret skal implementeres.

Side 4 af 8

Danmark lever i dag op til målsætningen om 65% genanvendelse af alle emballager i år 2025 - med undtagelse af plast. Denne solide kommunale platform er oplagt at tage udgangspunkt i, når producentansvaret skal implementeres og de miljømæssige ambitioner øges.

Hvis kommunerne har opgaven, sikres gennemsigtighed i systemet. Kommuner har pligt til at være åbne om alle relevante forhold, der handler om borgernes affald. Den åbenhed sikrer, at der konstant kan sættes fokus på at optimere og videreudvikle affaldshåndteringen.

Kommunerne har viden om lokale forhold om fx borgerne, boligsammensætningen, virkemidler der kan motivere borgerne, fysiske forhold, lokalpolitiske ønsker og det forventede serviceniveau. Det er alle faktorer, der medvirker til at sikre, at affaldet kan hentes hos borgerne til størst mulig gavn for miljø og økonomi.

Der er ligeledes en fordel, at der ikke laves parallelle (indsamlings)systemer, der alt andet lige vil gøre opgaven mere kompliceret for såvel borgere som kommuner og producenter.

Hvis kommunerne skal kunne levere de ønskede resultater, er det en forudsætning, at de har den formelle pligt, ret og ansvar for at håndtere borgernes emballageaffald.

Opgaven skal løses og videreudvikles i samarbejde med de øvrige aktører i værdikæden, ligesom rammerne skal tilgodese, at producenterne får indflydelse, da de skal betale en stor del af opgaveløsningen.

Kommunal indsamling og sortering

Kommunerne skal have det formelle ansvar for indsamlingen og den indledende (grov)sortering af emballagerne. De konkrete rammer skal fastlægges i samarbejde med producenterne, de statslige myndigheder og andre relevante parter, så de kommunale systemer sikrer, at Danmark opfylder genanvendelsesmålene. Det handler om;

- I hvilket omfang der er behov for harmonisering af den kommunale indsamling. Kommunerne er klar til at tilpasse sig de krav og ændringer, der er nødvendige for at opnå den høje genanvendelse, herunder **hvor dan materialerne bedst sorteres og hvor tæt på borgerne det skal ske.**
- Mange kommuner **anvender allerede det fælles piktogramsystem og tager udgangspunkt i de fælles sorteringskriterier**, og denne udvikling fortsætter rundt om i landet.

- Hvilke krav der skal gælde i de forskellige **demografiske og geografiske områder?** – herunder i relation til forskellige boligtyper.
- **Kommunernes mulighed for selv at finansiere dele af indsamlingssystemet.** Dette kan f.eks. være et lokalt ønske om øget service eller at få den tunge trafik ud af byerne.
- **Et samarbejde mellem kommuner og producenter omkring kommunikationen,** vil utvivlsomt være til gavn for genbrug og genanvendelse af emballager. Det er vigtigt, der skabes en sammenhæng i kommunikationen omkring de produkter og emballager, borgerne køber, og der senere bliver til emballageaffald, som de skal sortere korrekt. Det betyder, at producenterne skal sætte yderligere fokus på, hvordan produktet og emballagen sorteres og genanvendes bedst muligt – direkte på emballagen og via deres kommunikation til forbrugerne. De kunne, som kommunerne, arbejde for at ensrette deres kommunikation.

Side 5 af 8

Uanset hvordan ovenstående indsamling organiseres, vil der være behov for en grovsortering af det indsamlede emballageaffald, inden det kan sendes til yderligere finsortering eller genanvendelse. Behovet for (efter)sortering afhænger af den konkrete emballage og de sorteringskrav, der stilles ude hos borgerne. Fx kræver glas typisk ikke megen eftersortering, mens plast ofte skal igennem flere sorteringsled.

En afgørende opgave i forbindelse med implementeringen af producentansvaret er at fastlægge krav om hvilke fraktioner og kvaliteter emballageaffaldet skal være sorteret i, når kommunerne sender emballageaffaldet til videre finsortering og genanvendelse.

De krav, der stilles til den kommunale sortering, skal hænge sammen med, hvilken behandling der er teknologisk samt økonomisk mulig og realistisk. De skal ligeledes hænge sammen med, hvilken sortering der i praksis kan forventes af borgerne, herunder hvilken efterfølgende sorteringsteknologi der er til rådighed.

Det må forventes, at der også skal tages stilling til, hvordan balancen skal være mellem prisen og miljøgevinsten ved at genanvende emballager kontra den potentielle pris og miljøgevinsten ved at sende en del af emballageaffaldet/materialerne til energiudnyttelse.

I dag skal borgerne typisk sortere affaldet efter materialerne, men al plast er ikke emballageplast og al pap er ikke emballagepap. Derfor lægges emballager og ikke emballager af samme materialer typisk i den samme spand. Det giver nemlig kun sjældent mening at sortere efter materials funktioner, hvorfor sådanne sorteringskrav skal implementeres med omtanke.

For at bevare borgernes tillid er det afgørende, at det system, der udvikles, er realistisk og troværdigt. Det kræver et åbent, tillidsfuldt og forpligtigende samarbejde parterne i mellem.

Udgangspunktet er, at kommunerne har ansvaret for indsamlingen af emballageaffaldet og frem til det punkt, hvor sorteringen opfylder de fastlagte krav til

kommunerne. Dette indebærer, at kommunerne selv kan vælge at løse indsamlings- og sorteringsopgaven, eller udbyde hele eller dele af opgaven.

Afsætning

Kommuner vil have ansvaret for at afsætte (eller aflevere) emballageaffaldet til videre behandling, når det opfylder de fastlagte sorterings- og kvalitetskrav. Emballagerne vil enten blive afsat til videre sortering eller direkte til genanvendelse.

Side 6 af 8

Opgaven med at garantere at alt affald går til den behandling, der kræves, kan være vanskelig. Hvor krævende opgaven er, afhænger af emballagernes materialsammensætning, mængder, økonomiske værdi (positiv eller negativ), sorteringsgrad, mulige behandlingsformer m.v.

Der skal derfor etableres nogle systemer, der garanterer, at emballageaffaldet sendes til den rigtige affaldsbehandling, opfylder de til enhver tid gældende kvalitetskrav samt krav om reel genanvendelse.

Det skal også overvejes, om systemerne skal indrettes, så det er muligt at "pulje" emballageaffaldet i større ensartede mængder uden at komme i konflikt med fx udbudsbestemmelser. Tilsvarende bør man se på mulighederne for at etablere sorterings- og behandlingsanlæggene inden for en rimelig afstand af indsamlingsstederne, da det gør det nemmere at sikre korrekt håndtering.

Øvrige emner

Der er en række emner, der også er relevante at tage stilling til i relation til affaldshåndteringen, men som bedst drøftes selvstændigt.

Sporbarhed og styring

En stor fælles opgave er at sikre, at emballageaffaldet behandles som ønsket, fra det tidspunkt det indsamles hos borgerne, til det ender i et nyt produkt. Det kræver, at affaldet kan styres og spores.

Erfaringerne viser, at det er en vanskelig opgave, selv når der ydes en stor indsats for at sikre dokumentation for den faktiske behandling af affaldet. 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 desuden garant for, at der er gennemsigtighed i håndteringen hvad angår resultater og økonomi.

Markedsproblemer

Da markedet for behandling af affald på flere punkter adskiller sig fra andre markeder, kan der forudses en række potentielle problemstillinger, der bør tages højde for.

Side 7 af 8

Mange lande har fokus på at øge genanvendelsen af emballager (og andre fraktioner). Der kan derfor opstå kapacitetsproblemer, så man ikke kan komme af med sit affald til den rette afføldsbehandling. Dette opleves allerede i dag for fx tekstiler og plast.

Sikringen af, at der er behandlingskapacitet til emballageaffaldet, er, at der er nogle, der vil investere i sortering- og/eller behandlingsanlæg. Skal man kaste mange millioner efter et anlæg, vil man gerne have en rimelig sikkerhed for, at der kommer affald til anlægget. Dette gælder også, hvis der skal udvikles nye og bedre sorterings- og behandlingsteknologier.

Det kan ikke forventes, at der er behandlingskapacitet til rådighed, blot fordi der stilles behandlingskrav. Det må forventes, at der også skal etableres rammer, der sikrer behandlingskapaciteten og udviklingen af teknologier.

Dette kan fx understøttes ved, at der stilles krav om, at emballageproducenterne skal bruge en vis mængde emballageaffald i deres nye produkter og/eller en vis mængde skal genbruges. Kort sagt skal der skabes et "markedstræk" efter emballageaffald.

Tilsvarende vil krav om, at en andel af emballageaffaldet ikke må downcycles, kunne skabe incitamenter til at etablere behandlingskapacitet og ændre på emballagernes design.

Prisen for, hvad det koster at komme af med affaldet, kan variere kraftigt over såvel tid som sted. Udfordringen består i at fastholde den korrekte håndtering af emballagerne, selvom omkostningerne stiger og/eller varierer kraftigt. Det kræver et robust system, som alle stoler på.

En kollektiv ordning

Det er naturligt, at emballageproducenterne organiserer sig, for i fællesskab at løfte deres opgaver. Det er sket i alle de lande, der har producentansvar – om end i lidt forskellige former.

På baggrund af de udenlandske erfaringer synes det at fungere bedst, hvis der kun er en kollektiv ordning, hvor alle producenter er organiseret. Da de er "not for profit", kan de holde fokus på at løfte den faktiske opgave med at løfte producentansvaret og de (miljømæssige) mål, det skal forfølge.

Der skal naturligvis stilles krav, som den kollektive ordning skal leve op til. Krav som med jævne mellemrum skal justeres, hvorved andre aktører også kan få mulighed for at byde på opgaven som kollektiv ordning.

En afgørende fordel ved en kollektiv ordning er, at den kan fungere som bindeled mellem de forskellige aktører i værdikæden. Den kan være udgangspunkt for de

forpligtigende fora, hvor de forskellige parter mødes, for at sikre at systemerne fungerer bedst muligt og samtidigt arbejder med at videreudvikle systemerne, så der er fremgang på alle miljøparametre.

Her bør ligeledes etableres fora, der kan forhandle om relevante emner i relation til fx økonomi, mængder, målsætninger, serviceniveau og kvalitet samt fora der kan rådgive de statslige myndigheder, når rammebetingelserne/lovgivningen skal justeres eller ændres.

Side 8 af 8

Her vil også kunne skabes rum til at iværksætte forsøg og pilotprojekter på tværs af værdikæden, der kan medvirke til at videreudvikle systemet. I øjeblikket er de kommunale parter i dialog med Arla om håndteringen af Tetra Pak, et kommunalt selskab i Nordjylland samarbejder med lokale virksomheder om lokal behandling af plastemballager og plastindustrien har inddraget Københavns Kommune og ARC i arbejdet med en designguide for cirkulære plastemballager. Sådanne mulighederne er centrale, hvis ambitionerne om at opnå reel cirkulær økonomi skal opfyldes.

Værdien af et tillidsfuldt samarbejde på tværs af værdikæden kan ikke overvurderes.

Statslig myndighed

Systemet bliver forhåbentlig indrettet således, at de involverede parter kan løse de fleste opgaver gennem (formelt) samarbejde og dialog inden for de rammer lovgivningen fastsætter. Det må dog forventes at der opstår situationer, hvor det ikke kan lade sig gøre. I de situationerne skal de statslige myndigheder kunne træde til, og trækker de nødvendige streger i sandet.

Genbrug

Producentansvaret skal som tidligere nævnt også fremme genbrug af emballager. Producenter og andre aktører skal have mulighed for at etablere tilbagetagingsordninger for genbrugelige emballager. Sådanne tiltag bør også koordineres med kommunerne og ske i et samarbejde, så de bedst mulige resultater opnås. Det kan fx gøres gennem fælles kommunikation, og ved at kommunerne stiller plads til rådighed på genbrugspladserne, som det kendes det fra fx mælkekasser og brødkasser.