

Miljøministeriet
mim@mim.dk og trhvi@mim.dk

KL's høringssvar vedr. ændring af lov om miljøbeskyttelse - Udvidet producentansvar

KL har modtaget høring af udkast til lovforslag om udvidet producentansvar for emballage og engangsprodukter. Det har ikke været muligt for KL at foretage en politisk behandling af høringssvaret inden for høringsperioden. Der tages derfor forbehold for den efterfølgende politiske behandling af høringssvaret.

Lovforslaget udmønter den politiske aftale om Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter fra 30. august 2022. Området er centralt for kommunerne, da det vedrører en stor andel af borgernes affald og ændrer substantielt ved kommunernes rolle i affaldssystemet, hvor kommunerne hidtil med få undtagelser (batterier og elektronik) har været ansvarlige for at sikre behandlingen af kommunalt indsamlet affald.

Kommunernes overordnede interesse er selvfølgelig fortsat at have mulighed for at tilrettelægge affaldsindsamlingen mest hensigtsmæssigt i forhold til lokale forhold og kommunale prioriteter samt at borgerne ikke kommer til at betale dobbelt for emballagen (både ved indkøb af varer og i affaldshåndteringen). Derudover kommer producenterne, importørerne og de kollektive ordninger (herefter bare omtalt som "producenter") til at behandle en andel af kommunernes affald (genanvendelige ikke-emballager), så kommunerne har derigennem også en interesse i at følge affaldsstrømmene tæt.

Generelle bemærkninger

Omkostninger dækkes efter serviceniveau

Inledningsvis skal det nævnes, at den politiske aftale om det udvidede producentansvar lægger op til at et forhandlingsudvalg bestående af repræsentanter fra kommuner og kollektiv ordninger "forhandler og aftaler serviceniveauet". Derfor kan det forekomme mærkeligt, at udkastet til lovforslaget forhåndskonterer udfaldet af forhandlingerne ved at italesætte serviceniveauet som et "minimumsserviceniveau".

KL har deltaget i forhandlingsudvalget og udvalget har efter 6 møder måtte sande, at det er en kompliceret opgave, der er blevet stillet. KL's bekymring er, at kravet om et minimumsserviceniveau, kan skabe en forvridding i udbudssituationen, som kan være ulovlig jf. udbudslovgivningen og ikke sikrer omkostningsægte priser, da kommunerne kan blive nødsaget til at udbyde ydelser, som de ikke forventer at udnytte. Samtidigt vil komplicerede udbud med minimumsserviceniveau og ekstra ydelser blive administrativt tungt og kan komplicere prisfastsættelsen. Ved at fastsætte et (skrabet) minimumsservice niveau kan det også risikere, at producenterne ikke betaler de reelle omkostninger for indsamlingen, hvilket ikke er i overensstemmelse med emballagedirektivet.

Dato: 30. august 2023

Sags ID:
Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 6

Derudover ligger Danmark langt fra EU's genanvendelsesmål på fx plast, så der er behov for alle tiltag, der kan øge mængden af indsamlede materialer, hvorfor fx extratømninger af beholdere til genanvendeligt affald må betragtes som nødvendige og ikke en ekstra serviceydelse over minimumsserviceniveauet, der skal afholdes af kommunerne.

KL opfordrer derfor til, at det aftalte serviceniveau for kommunens opgaveløsning af indsamlingsopgaven lægges så tæt som muligt på det reelle serviceniveau, således der ikke skelnes mellem minimumsserviceniveau og det faktiske serviceniveau. Konkurrencen mellem renovatørerne, der skal løfte opgaven, sikrer at det bliver det mest fordelagtige tilbud, der vinder opgaven.

Forhandlingsudvalget har desuden efterspurgt, at udvalget kunne undersøge muligheden for at fastsætte serviceniveauet via en nøgletalsmodel(ler), som administrativt ville være lettere både for kommuner og producenter/kollektiv ordninger at håndtere end en minimumsservicemodell, men det har ministeriet betragtet som udenfor udvalgets mandat. I det forslåede udkast indgår imidlertid allerede nøgletalsmodeller for andre områder (fordeling i emballage og ikke-emballager og erhvervsaffaldet), så det kunne være positivt, hvis der kunne ses nærmere på fordele og ulemper ved fastsættelse af nøgletal for indsamlingen også.

Kontinuitet og stabilitet i overdragelse af affald

Kommunerne har en interesse i at der bliver etableret nogle velfungerende, robuste kollektiv ordninger, som kan få opbygget ekspertise i behandlingen af genanvendeligt affald samt indgå i en god dialog med kommunerne om både praktiske forhold og behandlingen af affaldet.

I forhold til den praktiske overdragelse af affaldet til producenterne lægges med lovforslaget op til at producenterne udpeger en plads til overdragelsen. En sådan model vil fordyre de kommunale udbud, da der typisk foretages udbud hvert 5. år, mens tildelingen og dermed producenteres foretrukne plads kan skifte hvert år. Renovatøren vil derfor i tilbuddet skulle tage højde for, at afstanden til overdragelsessted med dertil hørende konsekvenser for bemanding, behov for biler, mv. kan ændres.

Det foreslås i stedet, at kommunerne udpeger en permanent plads, hvorfra skiftende producenter kan afhente affaldet eller at producenterne i fællesskab udpeger en permanent plads. Eftersom langt hovedparten af affaldet er producenternes ansvar, så kommunen kompenseres for transport til pladsen ligesom udgifterne til drift af pladsen bør afholdes af producenterne (i overensstemmelse med fordelingsnøglen mellem emballager og ikke-emballager).

Kompensation for "ukorrekt sorterede" emballager i restaffaldet

Lovforslaget indeholder bemærkninger, der beskriver "korrekt sorterede" emballager i restaffaldet og det farlige affald, dvs. emballager som er tilsmudsede i en sådan grad, at de ikke vil kunne genanvendes og derfor skal sorteres til restaffald/farligt affald, og det fremgår, at kommunerne på sigt vil skulle kompenseres for den andel. Lovforslaget forholder sig dog ikke til den store andel af "ukorrekt" emballage i restaffaldet, hvor borgere af forskellige

Dato: 30. august 2023

Sags ID:

Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 2 af 6

årsager ikke har anvendt beholderne til genanvendeligt affald til emballagerne, men smidt genanvendelige emballager ud med restaffaldet. Denne andel er desværre betydelig.

Det er specificeret i de specifikke bemærkninger, at forpligtelsen for producenter til at håndtere emballageaffald, jf. §9 stk. 1 "omfatter al emballageaffald". Kommunerne bør derfor også kompenseres for det "ukorrekt sorterede" emballageaffald i restaffaldet, da det jo ellers kan være at betragte som statsstøtte til producenterne. Samtidigt kan den manglende kompensation reducere producenternes incitament til at få udsorteret emballagerne for restaffaldet, da omkostningerne til forbrænding dækkes af kommunerne. Der bør derfor fastsættes regler også for det "ukorrekt sorterede" emballageaffald i restaffaldet (se også "Specifikke bemærkninger").

Transparens og sporbarhed

Med lovforslaget lægges op til at der fastsættes et gebyr til ministeriets tilsyn med at producenter tilmeldes et register og indgiver korrekte oplysninger. Erfaringer fra andre lande i EU, hvor producentansvaret er implementeret, har dokumenteret, at der kan være udfordringer med at få tilstrækkeligt med data og dokumentation for indsamlede mængder, omkostninger mv. Der vil være en naturlig informationsasymetri mellem kommuner og producentorganisationer, hvor kommunerne ikke nødvendigvis kender de eksakte behandlingspriser eller mængder.

KL gør i den forbindelse opmærksom på, at en stor del af affaldet fortsat er kommunernes andel, fx ved særskilt indsamling af papir udgør emballagerne dvs. konvolutter.

KL opfordrer derfor til, at tilsynsbestemmelserne udvides til også at omfatte et økonomisk tilsyn af de kollektive ordninger, således det kan dokumenteres, at det er de rette kompensationer der gives for behandlingen af genanvendelige ikke-emballager og eventuelle uforudsete omkostninger ved behandlingen, som skal dækkes af kommunerne.

Samtidigt er det vigtigt, at kommunerne overfor borgerne kan dokumentere den reelle genanvendelse, at kollektiv ordningerne kan fremlægge dokumentation for den reel genanvendelsen af affaldet fra den enkelte kommune. Det bør derfor sikres, at affaldet igennem producentansvarsordningen kan henføres til den enkelte kommune.

Simpel administration og realistiske overgangsperioder

For mindre virksomheder, der benytter de kommunale indsamlingsordninger for affald svarende i art og mængde til husholdninger, lægges op til et system, hvor kommunen fakturerer det fulde beløb til virksomheden, betaler en kompensation for virksomhedens emballageandel til producenterne, hvorefter den individuelle virksomhed selv skal rette henvendelse til producenterne for at blive kompenseret for dets emballageaffald. Det virker som en administrativ meget tung ordning, som vil give ekstra administration og spørgsmål fra de mindre virksomheder til kommunerne. Samtidigt er det tvivlsomt om de små virksomheder får ansøgt om kompensation hos producenterne. For at forsimple reglerne foreslås det derfor, at kompensationen til virksomhederne gives i form af en reduktion i affaldsgebyret på lignende vis som for husholdningerne.

Dato: 30. august 2023

Sags ID:

Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 3 af 6

Dato: 30. august 2023

Sags ID:
Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 4 af 6

Med lovforslaget er indlagt forskellige overgangsordninger. Der gøres opmærksom på, at både kommunernes budgetplanlægning samt gennemførelse af udbud kræver, at kommunerne har længere tid til at forberede sig end tidsplanen for udstedelse af bekendtgørelser pt. lægger op til. I forhold til udbuddene forslås det, at kommunerne gives ulighed for at gennemføre eksisterende optioner samt også udbud, der er annonceret inden bekendtgørelsen er trådt i kraft.

Generelt er det for en del af bemyndigelserne desuden uklart, hvordan de vil blive udmøntet i bekendtgørelser, hvilket gør det vanskeligt for kommunerne at tage højde for den kommende lovgivning.

Specifikke bemærkninger

Til nr. 7:

Som det fremgår af bemærkningerne, så dækker producenternes forpligtelse "al emballageaffaldet". Jf. også ovenfor så må det betyde, at også emballageaffald i restaffaldet er omfattet – også det emballageaffald som borgere som egentlig burde være håndteret i den særskilte indsamling.

Til nr. 8:

Se kommentarer i generelle bemærkninger. Som nævnt forudses det, at fastsættelse af et "minimumsserviceniveau" er meget komplekst og administrativt tungt samt muligvis ikke i overensstemmelse med udbudslovgivningen. I EU-rammedirektivet fremgår det, at producenterne skal afholde "omkostninger ved særskilt indsamling og behandling, der er nødvendige for at opfylde EU-målene". Serviceniveauet må derfor antages at være de nødvendige omkostninger, der skal til for at opnå EU-målene. For en affaldsfraktion som plast, hvor Danmark er langt fra at indfri målene vil minimumsserviceniveauet skulle være over det eksisterende indsamlingsniveau. Bemærkningerne til lovforslaget uddyber ikke, hvordan et minimumsserviceniveau vil skulle implementeres, i de tilfælde hvor Danmark ikke opfylder EU-genanvendelsesmålene.

Derudover må det forventes, at såfremt der beslutes en minimumsserviceniveau-model, så vil de ordninger kommunerne har etableret i overensstemmelse med affaldsbekendtgørelsen og vejledning om indsamling af husholdningsaffald skulle kunne dækkes indenfor minimumsserviceniveauet.

I forhold til producenternes afholdelse af omkostningerne så bør der også tages højde for kommunernes allerede foretagne investeringer i fx affaldsbeholdere. Udgiften til beholderne betales på en gang, men de afskrives over en længere årrække. Producenterne bør betale deres andel (baseret på afskrivningsperiode og fordeling af emballage og ikke-emballage) af beholderindkøbene samt andre straks-udskrivninger, der løber ind i perioden, hvor emballageaffaldet er overdraget til producenterne.

Ift. at udnytte bemyndigelsen til på sigt at fastsætte et minimumsservice niveau for indsamling af restaffald og farligt affald, da det kan indeholde korrekt sorteret (dvs forurenede) emballage virker det uhensigtsmæssigt at udnytte bemyndigelsen. Som det påpeges i bemærkningerne er andelen af korrekt sorteret emballageaffald sandsynligvis relativ lille. Derudover har kommunerne fortsat ansvaret for håndtering af borgernes restaffald, så det

er ikke hensigtsmæssigt at det underlægges samme regulering som for emballager. I stedet kunne der i lighed med fordelingen mellem emballage og ikke-emballager i det særskilt indsamlede affald være en fordelingsnøgle mellem emballager (korrekt eller ikke korrekt sorteret) og andet affald i restaffaldet, som kommunerne og dermed borgerne blev kompenseret for.

Til nr. 10

I bemærkningerne til lovforslaget er det positivt, at det anerkendes, at det kan tage tid at opbygge samarbejdsrelationerne med nye producenter, og KL er derfor positive overfor anerkendelsen af, at der på sigt skal være længere tildelingsperioder hos producenterne.

Kommunerne har en interesse i at der bliver etableret nogle velfungerende, robuste kollektiv ordninger, som kan få opbygget ekspertise i behandlingen af genanvendeligt affald. Den geografiske tildelingsmodel rummer en økonomisk usikkerhed for producenterne, hvis de får tildelt nogle "dyre" kommuner, som har indgået udbud på et tidspunkt, hvor priserne var høje. En måde at imødegå denne usikkerhed og dermed sikre mere stabilitet for kommunerne, er, at udgifterne til kommunernes indsamlingsudbud (samt omkostningerne fra kommunerne uden udbud) fordeles i kr/ton "opadtil" blandt producenterne og så "nedadtil" dækkes de faktiske omkostninger fra udbudene til kommunerne.

For virksomheder med affald svarende i art og mængde lægges op til en kompliceret ordning, hvor den affaldsproducerende virksomhed, der får sit affald håndteret af kommunen, skal søge refusion hos producenterne. Det virker ikke realistisk at mindre virksomheder, som benytter de kommunale indsamlingsordninger og i øvrigt ikke har yderligere kontakt til affaldsindsamlere af erhvervsaffald, vil sætte sig tilstrækkeligt ind i reglerne til at ansøge om kompensation. Samtidigt kan de risikere at skulle søge om kompensation hos en anden producent året efter som følge af ændrede tildelinger.

Kommuner, som indsamler erhvervsaffald i art og mængde som husholdningers hos virksomheder, burde på samme vis, som private affaldsindsamlere, kunne få dækket udgifterne direkte hos producenterne, der har fået tildelt kommunen.

Generelt vil der i tildeling af områder, behandlingsomkostninger, kompensation til kommuner ligge store økonomiske incitamenter hos producenterne. Det er uklart, hvordan det håndteres med lovforslaget.

Til nr. 13:

Som nævnt ovenfor er det vigtigt med et effektivt tilsyn med indsamling, behandling og transport af emballageaffald. Det er dog uklart, hvad der ligger i "en passende overvågnings- og håndhævelsesramme". Det er desuden vigtigt, at hver enkelt kommune får valide data på deres reel genanvendelse af de forskellige genanvendelige affaldsfraktioner samt at der er et samarbejde mellem kommuner og producenter om information til borgere om behandlingen og genanvendelsen af korrekt sorteret affald.

Til nr. 15:

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at gebyret til producenterne i de tilfælde, hvor kommunerne ikke udbyder opgaven, kan fastsættes baseret

Dato: 30. august 2023

Sags ID:

Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 5 af 6

på den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger. Det er uklart, hvordan det præcist ville skulle udmøntes. Der er selvfølgelig udfordringerne ifht. at finde sammenlignelige kommuner. Derudover er det uklart, hvorvidt der er tale om den laveste tredjedel af kommunernes faktiske udbudspriser eller det er den laveste tredjedel af kommunernes minimumsserviceniveau priser. Og hvis det antages at alle sammenlignelige kommuner kun udbyder på minimumsserviceniveau kan det undre, hvorfor gebyret skal fastsættes på baggrund af den laveste tredjedel – så burde det vel snarere være et gennemsnit.

I forbindelse med de kommunale indsamlingskontrakter og forlængelse ved optioner og nyudbud virker det ikke hensigtsmæssigt, at et udbud skal trækkes tilbage, hvis der er udvalgt en leverandør, men endnu ikke indgået en bindende kontrakt, når bekendtgørelsen om serviceniveau offentliggøres på Høringsportalen. Kommunerne bliver jo nødt til at udbyde deres indsamling ifht deres eksisterende kontrakter, og det kan være svært at time ifht. en kommende høring af en bekendtgørelse, hvor datoen for offentliggørelse kan blive ændret af mange forskellige årsager.

Til nr. 27.

Som nævnt ovenfor er det vigtigt, at der føres et solidt tilsyn. Det kan overvejes om det økonomiske tilsyn med producenterne skal ligge hos Forsyningstilsynet, som jo også fører tilsyn med kommunernes gebyrer mv på affaldsområdet.

Til nr. 38.

Det er uklart, hvilke andre aktører end kommunerne (på vegne af producenterne) og producenter og importørers egne tilbagetagningsordninger, der fremover åbnes op med ændringen i indsamlingen af elektronikaffald og hvad implikationerne vil blive. Generelt vil parallelle indsamlingsordninger betyde yderligere trafik på vejene, samt gøre det sværere at kontrollere at affaldet havner til den rette behandling.

Såfremt Miljøministeriet har spørgsmål eller ønsker yderligere uddybning af KL's høringssvar er I velkomne til at kontakte undertegnede.

Med venlig hilsen

Julie B. Appelqvist
Klima & Erhverv, KL

Dato: 30. august 2023

Sags ID:

Dok. ID:

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 6 af 6