

Miljøministeriet
Att.: Troels Heebøll Vinderslev
Fremsendt til mim@mim.dk, kopi: trhvi@mim.dk

Journal nr. 2023-2267

Den 30. august 2023

Hørings svar vedrørende udkast til ændring af lov om miljøbeskyttelse (udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter mv.)

VANA – Dansk Emballageansvar har modtaget ovenstående udkast i høring og fremfører nedenfor vores bemærkninger til dette.

VANA og vores stiftere støtter ambitionerne om cirkulær økonomi og udvidet producentansvar og ser frem til at løfte forpligtelserne på vegne af vores medlemmer.

Det bemærkes dog, at producentansvaret medfører en stor administrativ og økonomisk byrde for producenterne. Det er derfor afgørende både for producenternes mulighed for at indrette deres forretning og for de kollektive ordningers mulighed for etablering, organisering og udvikling af selve ordningen, at de udmøntende bekendtgørelser snarest muligt udarbejdes. Dette også for at sikre, at de forventede positive miljøgevinster slår igennem. Derudover gør vi opmærksom på, at kollektive ordninger er afgørende for effektiviteten af systemet, og incitamentet til at melde sig ind i en kollektiv ordning skal derfor sikres i udmøntningen af reglerne.

Generelle bemærkninger

Tidsplan - godkendelse af kollektive ordninger

Den overordnede tids- og procesplan for implementeringen af producentansvaret er urimelig presset for virksomhederne. VANA har også i høringssvar til bekendtgørelse om registrering og indberetning gjort opmærksom på, at tidsplanen i forvejen er udfordrende for både de kollektive ordninger og producenterne. Det er derfor helt afgørende, at den ikke forsinkes yderligere. Miljøministeriet har tilkendegivet, at den overordnede tidsplan er forsinket, så kollektive ordninger nu først kan forvente at blive godkendt ultimo 2024/primus 2025, og at godkendelse dermed ikke vil være en forudsætning for den første tildelingsperiode.

Godkendelse af kollektive ordninger er en grundforudsætning for tildeling og drift og en sikkerhed for medlemmerne. VANA opfordrer således på det kraftigste til, at de kollektive ordninger kan godkendes inden den 1. januar 2024 (hvor registreringspligten indtræder), eller som minimum så ministeriets tidsplan overholdes, dvs. godkendelse 1. april 2024.

Sikkerhedsstillelse

Det fremgår af høringsbrevet, at lovforslaget ikke indeholder hjemler vedrørende kravet om sikkerhedsstillelse, idet ministeriet vurderer, at de eksisterende hjemler er tilstrækkelige.

Kravet om sikkerhedsstillelse kan blive afgørende for eksistensen af de kollektive ordninger pr. 1. januar 2025. Hvis kravet om sikkerhedsstillelse bliver et krav om en garanti svarende til et års mængder, vil det, afhængigt af en kollektiv ordnings markedsandel, betyde krav om en sikkerhedsstillelse på flere hundrede millioner kroner. Det vil reelt ikke være muligt for en kollektiv ordning af en vis størrelse at efterleve. Det er ydermere tilkendegivet af Dansk Producentansvar og ministeriet, at kravet om sikkerhedsstillelse vil blive beregnet på baggrund af tildeling og de kollektive ordningers offentliggjorte miljøgraderede bidrag. Dette

medfører, at de kollektive ordninger først vil kende størrelsen på sikkerheden efter 1. januar 2025, hvor de allerede er blevet tildelt mængder.

Dermed risikerer man, at en kollektiv ordning ikke vil kunne stille sikkerhed – og således at der er tildelt mængder/kommuner til en kollektiv ordning, der ikke kommer til at kunne gå i drift.

VANA opfordrer til, at man udarbejder bestemmelser i de kommende bekendtgørelser, der både imødekommer behovet for sikkerhed og de kollektive ordningers muligheder i praksis.

VANA opfordrer således til, at man kigger ind i kendte modeller og lader lovgivningen tage udgangspunkt i bekendtgørelsen for elektronikaffald, hvor der er mulighed for fritagelse, samt lader sig inspirere, af den måde sikkerhedsstillelsen er udmøntet i henholdsvis Norge og Sverige.

Tildeling og free rider-problematikken

Det er tilkendegivet af ministeriet, at kollektive ordninger kan få tildelt geografiske områder udover deres markedsandel mod betaling. Det er dog også understreget, at alle kommuner vil blive tildelt kollektive ordninger eller producenter uden for kollektive ordninger, der har fået en geografisk tildeling.

Producenter, der registrerer sig i producentansvarsregistret og melder sig ind i kollektive ordninger, bærer dermed den fulde økonomiske byrde for de producenter, der ikke registrerer sig i producentansvarsregisteret (free riders). Det er en uforholdsmæssig stor byrde at pålægge de producenter der går forrest og lever op til forpligtelserne.

VANA henstiller til, at ministeriet forklarer, hvori der er hjemmel til at tildele de kollektive ordninger mængder (kommuner), som ikke er registreret i producentansvarsregisteret (og som dermed ikke kan kompenseres via håndteringsgebyr). VANA henstiller ligeledes til, at der undersøges muligheder for at den økonomiske byrde pålægges alle producenter og ikke kun registrerede producenter. VANA bidrager gerne med løsningsforslag.

Endelig opfordrer VANA på det kraftigste til, at der snarest udsendes en formel information fra myndighedernes side, om at man som producent skal registreres i DPA-registret.

Tilsyn

Det fremgår af udkastet, at gebyrfinansiering af tilsyn med ordninger for udvidet producentansvar ikke følger direkte af affaldsrammedirektivets minimumskrav til ordninger for udvidet producentansvar eller de særlige regler om afholdelse af omkostninger i elektronikaffaldsrammedirektivet eller batteridirektivet. Det er dog tilkendegivet af ministeriet og følger af den politiske aftale, at tilsyn skal være producentfinansieret.

Med henvisning til bemærkningerne vedrørende free riders ovenfor, bemærker VANA, at det er en unødigt stor byrde at pålægge de producenter der registrerer sig både at bære den fulde økonomiske byrde for free riders og et producentfinansieret tilsyn.

VANA opfordrer på det kraftigste til, at ministeriet kommer med en beskrivelse af, hvori der er hjemmel og rimelighed til begge dele samt med en udførlig og detaljeret tilsynsplan. Producenterne har en stor interesse i, at tilsynet fungerer så effektivt som muligt og vil med de kollektive ordninger have stor viden om, hvor tilsynet kan få mest gavn af sin indsats.

VANA foreslår således, at producenterne, fx via interesseorganisationer eller kollektive ordninger, inddrages formelt i tilsynets opgavevaretagelse og finansieringsbehov.

Erhvervslivet er klar til at løfte forpligtelsen, hvorfor VANA er blevet stiftet, og vi vil løfte vores ansvar ved at sikre så mange medlemmer som muligt, som dermed lever op til forpligtelserne. Vi opfordrer dog til, at ministeriet forklarer ovenstående samt sikrer, at der hurtigst muligt udarbejdes en realistisk tilsynsplan, der inddrager producenterne og som afhjælper free rider-problematikken.

Tildelingsperiode

Det fremgår af udkastet, at den første tildelingsperiode vil være 12 måneder.

Det blev dog på høringsmødet den 11. august tilkendegivet af ministeriet, at den første tildelingsperiode af kommuner til kollektive ordninger i praksis forventes at være 8 måneder – nemlig fra januar til september 2025.

VANA anerkender, at den første tildeling vil være behæftet med stor usikkerhed, idet den baseres på forventede markedsførte mængder. Vi bemærker dog, at en så kort tildelingsperiode vil medføre unødige høje priser for producenterne, og derfor foreslår vi, at den første tildelingsperiode løber frem til september 2026 (1 år og 8 måneder). Alternativt, at man bibeholder det indledende forslag om 12 måneder.

Godkendelse løbende

Det fremgår af udkastet, at der fastsættes nærmere regler om godkendelse af kollektive ordninger, herunder om hvilke oplysninger en ansøgning om godkendelse skal indeholde og frister for ansøgning. Lovforslaget beskriver ikke noget i forhold til tidsperioden for godkendelse. Ministeriet uddybede på høringsmødet den 11. august, at man af hensyn til EU-regler ikke kan lave tidsbegrænsede godkendelser. Det er således oplægget, at der vil være tale om løbende godkendelser af de kollektive ordninger. VANA bemærker, at det ikke er i tråd med den politiske aftale, hvorfor det skal sikres, at de udmøntende regler vedrørende fratagelse af godkendelse, herunder frister og krav til advarsler mv., bliver tydelige.

Gebyrer og compensationer

Udkastet fremlægger mange forskellige typer gebyrer og compensationer, som producenterne skal dække. Generelt vil VANA gerne opfordre til, at dette medfører skærpede krav om gennemsigtighed, ensartethed og effektivisering ved gebyrfastsættelse, samt at man revurderer muligheden for klageadgang. Dette understøttes også af den politiske aftale, compensation af kommunernes indsamling, hvoraf det fremgår, at: "*løsningen indebærer skærpede krav til transparens og ensartethed i kommunernes opgørelse af omkostninger samt styrkelse af udbud igennem fælles vejledninger og udbudsskabeloner*".

Gebyr til staten

Det bemærkes, at det ved beregningen af gebyrer til staten skal sikres, at niveauet stemmer overens med den reelle direktivforpligtelse, samt at der ikke opstår dobbeltgebyrer.

Derudover bemærkes det, at gebyrer til dækning af miljøministerens omkostninger til affaldsanalyser, sekretariatsbetjening og oplysningstiltag først vil blive fastlagt, så de gælder efter producentansvarets ikrafttrædelse. VANA henstiller til, at statens gebyrer for den første tildelingsperiode bliver offentliggjort i god tid inden ikrafttrædelse, så de kollektive ordninger kan tage dem med i beregningerne af de miljøgraderede bidrag inden 1. januar 2025, og der sikres mulighed for og tid til indsigelser vedrørende beregningerne af gebyret.

Overgangsperiode

Udkastet lægger op til, at kommunalbestyrelsen vil kunne udnytte optioner om kontraktforlængelse, hvis det bagvedliggende udbud for kontrakten afspejler det minimumsserviceniveau, der er fastlagt ved bekendtgørelse på tidspunktet for udbuddet. Dette gælder også, selvom minimumsserviceniveauet fastlagt ved bekendtgørelse er ændret på tidspunktet for udnyttelse af optionen. Hvis kommunalbestyrelsen behandler affald, der ellers skulle være overdraget til producenter og importører eller disses kollektive ordninger på grund af overgangsordninger, er det ministeriets hensigt, at der fastsættes regler om, at det gebyr kommunalbestyrelsen opkræver ved producenter og importører eller disses kollektive ordninger, skal baseres på de faktiske omkostninger til affaldsbehandlingen.

VANA bemærker, at det vil indebære, at gebyrerne dermed vil kunne overstige basisserviceniveauet, som skal danne basis for producenternes betaling for kommunernes indsamling af emballagemængderne. Dermed pålægges producenterne i perioden med mulighed for kontraktforlængelse en potentiel udgift, som overstiger basisserviceniveauet, ligesom de kollektive ordninger begrænses i at lave store samlede udbud for affaldsbehandling.

VANA henstiller til, at muligheden for kontraktforlængelse udgår, eller alternativt at producenterne kan modtage et nedslag i gebyret for den øgede omkostning.

Derudover bemærkes det, at der med forslaget udformning er en risiko for, at kommuner gennemfører udbud inden de fremlagte frister, som vil række langt ud over 2025, hvilket ikke er i tråd med baggrunden for producentansvarets indførelse.

VANA henstiller således til, at kommunerne allerede ved fremlæggelsen af lovforslaget begrænses i at udbyde nye opgaver, medmindre de er i tråd med basisserviceniveauet. På den måde sikres det, at kommunerne ikke ender med at binde producenterne organisatorisk og finansielt til kontrakter, som løber ud over 2025.

Konkrete bemærkninger

Gebyrer § 9h, stk. 4, § 9p, stk. 2, 11, 18, 21 og 22, § 9æ, stk. 5, § 9t, stk. 3

Der bliver præsenteret mange forskellige gebyrer i udkastet. VANA henstiller til, at ministeriet bekræfter nedenstående opsummering af, hvilke gebyrer/kompensationer de forskellige producenter skal dække.

Producenter af emballage skal betale omkostningerne til håndtering af emballageaffald.

Konkret indebærer det i udkastet, at producenterne skal betale følgende fire gebyrer/kompensationer (se nedenfor). Derudover vil der være gebyret, der skal betales til DPA, jf. § 11 i udkast til bekendtgørelse om registrering og indberetning af emballage.

Gebyrerne i udkastet omfatter:

1. Producentgebyr, jf. § 9p, stk. 18 (til dækning af kommunens indsamling mv.)
2. Økonomisk kompensation til affaldsproducerende virksomheder, jf. § 9p, stk. 2 (til betaling til affaldsproducerende virksomheders håndtering af emballageaffald)
3. Håndteringsgebyr, jf. § 9p, stk. 11 (producenter, der årligt markedsfører under 8 ton emballager og producenter med en for lille markedsandel til at få tildelt et geografisk område skal betale et håndteringsgebyr til DPA, som udbetaler til de kollektive ordninger, der har afholdt omkostningerne)
4. Gebyr til staten, jf. § 9p, stk. 21 og 22 og § 9æ, stk. 5 (til dækning af statens omkostninger til oplysningstiltag, administration vedrørende affaldsanalyser mv. samt tilsyn med korrekt registrering og

indberetning til DPA). 5. Gebyret, der skal betales til DPA, jf. § 11 i udkast til bekendtgørelse om registrering og indberetning af emballage.

Producenter af emballage af engangsplast, der er omfattet af engangsplastdirektivet, skal *udover* ovenstående fem gebyrer *også* betale gebyr for oprydning af engangsplastemballage, jf. § 9 p, stk. 22.

Producenter af drikkevarebeholdere og drikkebægre som ikke er emballage, der er omfattet af engangsplast, skal, jf. § 9s, stk. 1, *udover* de fem ovenstående gebyrer betale gebyr for oprydning, jf. § 9p, stk. 22.

Producenter af tobaksfiltre, vådservietter og balloner af engangsplast, der er omfattet af engangsplastdirektivet, skal som det *eneste* betale gebyr for oprydning mv. (og indsamling i offentlige indsamlingssystemer for tobaksfiltre) efter § 9t, stk. 3.

Gebyr til staten, § 9p stk. 18 og 21

Det bemærkes, at producenterne både skal betale til kommunerne og staten for oplysningsforpligtelsen, jf. § 9 p stk. 14. Af udkastet fremgår det, at det er hensigten at fastsætte regler om, at miljøministeren eller kommunalbestyrelsen skal oplyse om nr. 1-3 for producenters og importørers regning. Kommunalbestyrelsen skal oplyse om det, som kommunalbestyrelsen typisk allerede oplyser om i dag i relation til indsamling af affald, f.eks. indsamlingsordninger, og det er hensigten at fastsætte regler om, at miljøministeren oplyser om de informationer, der er mere generelle, f.eks. bekæmpelse af henkastning af emballageaffald.

VANA henstiller til, at det sikres, at producenterne ikke betaler dobbelt for oplysningsforpligtelsen til både stat og kommuner, ligesom det skal sikres, at niveauet stemmer overens med den reelle direktivforpligtelse.

Gebyrberegning – producentgebyret § 9p, stk. 18

Det fremgår af udkastet, at det er ministeriets hensigt at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte et gebyr for den husstandsnaere indsamling af affaldsfraktioner, der indeholder emballageaffald, og som efter indsamling overdrages til producenter og importører eller disses kollektive ordninger. Gebyret for indsamlingsopgaven vil blive fastsat af kommunalbestyrelsen på baggrund af udbudspriser for indsamling til det fastsatte minimumsserviceniveau. I de tilfælde hvor kommunalbestyrelsen ikke udbyder indsamlingsopgaven, er det hensigten at fastsætte regler om, at fastsættelsen af gebyret skal baseres på den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger og aktiviteter med den laveste pris.

I henhold til udkastet fremgår det imidlertid, at udgangspunktet kan fraviges i tilfælde, hvor en sådan fastsættelse er u hensigtsmæssig eller umulig, f.eks. fordi der ikke findes sammenlignelige kommunale opgaver og aktiviteter der er udbudt.

VANA bemærker, at denne formulering ikke er i tråd med den politiske aftale, hvor det fremgår, at udgangspunktet kun kan fraviges, hvis det ikke er juridisk muligt, jf. teksten i den politiske aftale: "*den konkrete compensation (priserne) fastlægges som udgangspunkt på to måder ud fra det aftalte serviceniveau:*

- *en kommune udbyder indsamlingsopgaven ud fra det aftalte serviceniveau og får derigennem markedspris.*

- *i de tilfælde hvor en kommune ikke udbyder indsamlingsopgaven, fastsættes kompensationen med baggrund i den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger og aktiviteter, der har den laveste pris, såfremt det er juridisk muligt."*

VANA foreslår derfor, at formuleringen ændres, så den er på linje med den politiske aftale. Det kan i stedet anføres i lovbemærkningerne, at hvis det er "umuligt" (men ikke "uhensigtsmæssigt") at fastlægge en pris via den politisk fastsatte metode, så skal der sikres en løsning, hvor virksomhederne som minimum kan forvente en tilsvarende effektiv opgaveløsning og prissætning.

Klageadgang § 9p, stk. 20

Ifølge det foreslåede stk. 20 kan kommunalbestyrelsens afgørelser efter stk. 18 ikke påklages til anden administrativ myndighed. Ministeriet bemærker, at endelighedsbestemmelsen ikke afskærer kommunetilsynet fra at efterprøve en afgørelses lovlighed, jf. kommunestyrelseslovens § 48. En efterprøvelse kan ligeledes foretages af Folketingets Ombudsmand, jf. ombudsmandslovens §§ 7 og 8.

VANA henstiller til, at der indsættes en klageadgang, idet gebyrernes fastsættelse har afgørende betydning for producenterne og de kollektive ordningers økonomi, ligesom der fortsat mangler afklaringer vedrørende fastsættelse mv.

Tilbagebetaling (§ 9 h, stk. 4, der bliver stk. 5, indsættes som 2. pkt. (fiskeredskaber), § 9 p, stk. 4, der bliver stk. 5, indsættes som 2. pkt. (emballage), § 9 t, stk. 4, der bliver stk. 5, indsættes som 2. pkt. (balloner, vådservietter og tobaksfiltre))

Det fremgår af udkastet, at producenter skal have mulighed for at få tilbagebetalt tidligere indbetalte finansielle bidrag og gebyrer, når emballager, fiskeredskaber af engangsplast og balloner, vådservietter og tobaksfiltre af engangsplast markedsføres udenfor Danmark.

Det fremgår af bemærkningerne, at det er ministeriets hensigt, at ordningen for tilbagebetaling skal være enkel at administrere for producenter og importører, for producentregisteret og for myndighederne. Derudover fremgår det, at det skal sikres, at det er enkelt at føre tilsyn, herunder ved at producenter og importører skal dokumentere, hvilket senere omsætningsled i Danmark, der har eksporteret produkterne, som producenten ønsker at reducere de markedsførte mængder med og få tilbagebetaling for.

VANA er enige i udgangspunktet om, at ordningen skal være enkel at administrere, men opfordrer ministeriet til at have fokus på risici i udformningen af reglerne, herunder krav til dokumentation, så det ikke bliver en ordning der skaber unødige økonomiske risici.

Derudover har VANA fået flere henvendelser fra virksomheder, som bliver i tvivl om læsningen af hjemmel vedrørende tilbagebetaling og om det indebærer, at der skal indrapporteres for alle produkter og så efterfølgende ansøges om tilbagebetaling for de produkter, der udføres.

VANA henstiller derfor til, at ministeriet bekræfter, at bestemmelser vedrørende tilbagebetaling udelukkende omfatter de tilfælde, hvor producenter har indrapporteret, fordi de troede, at produkterne ville blive markedsført i Danmark, men efterfølgende finder ud af, at de skal markedsføres uden for. Produkter som producenter i udgangspunktet ved ikke skal markedsføres i Danmark, skal ikke indberettes.

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere uddybning eller opfølgende spørgsmål.

Med venlig hilsen

Marianne Roed Jakobsen,
adm. Direktør, VANA

og VANAs bestyrelse:

Karin Klitgaard, formand
Underdirektør, DI

John Wagner, næstformand
DagSam, tidl. adm. direktør for De Samvirkende Købmænd

Andreas Hastrup Clemmensen
Chefkonsulent, Dansk Erhverv

Henrik Hyltoft
Markedsdirektør, Dansk Erhverv

Anette Christiansen
Miljøchef, Landbrug & Fødevarer

Jan Laustsen
International chef, Landbrug & Fødevarer

Leif Nielsen
Branchedirektør, DI Fødevarer

Niels Jensen
CEO, MLDK - Mærkevareleverandørerne