

NOTAT



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Ressourcer og Forsyning
J.nr. 2020-15628
Ref. AHL
Den 8. september 2020

Lovforslag om producentansvarsordninger på engangsplast

Hvad er udvidet producentansvar i engangsplastikdirektivet?

Engangsplastdirektivet indeholder krav om at etablere ordninger for udvidet producentansvar for 8 engangsplastprodukter, inklusiv ansvar for oprydning af henkastet affald. Direktivet indeholder derudover krav om at etablere en ordning for udvidet producentansvar på fiskeredskaber, der indeholder plast.

Engangsplastprodukter omfattet af udvidet producentansvar, inklusiv ansvar for oprydning af henkastet affald er: fødevarebeholdere, indpakningsposer og -folier, drikkevarebeholdere, drikkebægre, letvægtsplastbæreposer, vådservietter, balloner og filtre til tobaksvarer af engangsplast.

Udvidet producentansvar betyder, at producenter af bestemte produkter skal tage ansvaret for deres produkter, når disse bliver til affald. Det udvidede producentansvar i engangsplastdirektivet adskiller sig fra eksisterende producentansvar, da det for dele af engangsplastprodukterne, ud over producentansvaret for affaldshåndtering (kendt fra øvrig EU-lovgivning), består af to supplerende dele:

- (1) et ansvar for affaldshåndtering af den del af affaldet, der kasseres i offentlige indsamlingssystemer, som indebærer, at producenterne også skal håndtere eller finansiere omkostninger hertil og
- (2) et ansvar for oprydning af henkastet affald, der stammer fra produkterne, som indebærer, at producenterne også skal håndtere eller finansiere omkostninger til oprydning af henkastet affald.

Med offentlige indsamlingssystemer menes i denne sammenhæng skraldespande i det offentlige rum.

Formålet med et producentansvar for affaldshåndtering er at skabe incitament til at designe mere miljøvenlige produkter, der kan genanvendes. Formålet med et ansvar for oprydning af henkastet affald er, at skabe incitament til at reducere mængden af henkastet affald, samt at sikre, at det er forureneren, der betaler for oprydningen.

”Producent” defineres lidt forskelligt i de forskellige producentansvarsordninger, men generelt omfatter producentansvarsbegrebet både nationale producenter, importører samt producenter, der sælger direkte til kunder via fjernsalg (e-handel over landegrænser). Det udvidede producentansvar påhviler således den virksomhed, der første gang bringer et givent produkt i omsætning på det danske marked.

Udvidet producentansvar i Danmark

I Danmark er der i dag, som følge af EU-direktiver, udvidet producentansvar for biler, batterier og elektronik. Derudover er pant- og retursystemet for visse drikkevareemballager et udvidet

producentansvar og senest 31. december 2024, skal udvidet producentansvar for al emballage være trådt i kraft. De eksisterende ordningerne har både lighedspunkter, men også forskelligheder i regulering, i miljøudfordringer og i praktisk udførelse. Hvor elektronik og batterier har mange lighedspunkter, adskiller biler sig blandt andet ved, at der ud over det udvidede producentansvar også er etableret en national godtgørelsesordning, hvor slutbrugeren får udbetalt en skrotningsgodtgørelse, når den udtjente bil afleveres til skrotning hos en registreret autoophugger.

I praksis løftes det udvidede producentansvar for et produktområde i Danmark typisk kollektivt af producenter via såkaldte kollektive ordninger. Producentansvaret for hhv. elektronik og batterier er implementeret på en sådan måde, at borgeren kan anvende de kommunale indsamlingsordninger til at aflevere disse affaldstyper. Producenterne afhenter via de kollektive ordninger affaldet hos kommunerne og sørger for den efterfølgende affaldshåndtering efter de gældende regler. På bilområdet medfører det udvidede producentansvar, at slutbrugeren gratis og umiddelbart tæt på dem kan aflevere deres udtjente bil hos enten godkendte ophuggere eller på modtagepladser, som er oprettet af kollektive ordninger på vegne af producenterne. For alle producentansvarsordningerne gælder, at virksomheder, der skal have håndteret affald omfattet af producentansvar, har en ret til, men ikke en pligt, til at returnere affaldet til producenterne. Producenterne har desuden mulighed for at etablere egne tilbagetagingsordninger.

For at kunne sikre at alt affald, der er omfattet af producentansvar, indsamles og samtidig sikre en ligebehandling af producenter – individuelle såvel som dem, der deltager i kollektive ordninger – er der i Danmark oprettet en producentregisteransvarlig organisation, som bl.a. varetager registrering af producenter og deres markedsførte mængder. På basis heraf tildeler organisationen de affaldsmængder, som den enkelte producent eller kollektive ordning skal indsamle og efterfølgende sørge for bliver affaldsbehandlet korrekt.

Minimumkrav til producentansvarsordninger i engangsplastikdirektivet

Der er knyttet forskellige minimumskrav til de 9 nye produkttyper, som omfattes af producentansvar som følge af engangsplastikdirektivet, herunder hvilke omkostninger, der skal dækkes af producenterne:

Fødevarer beholdere, indpakningsposer og –folier, drikkevarer beholdere, drikkebægre,

letvægtsplastbæreposer af plast: Producentansvar for affaldshåndtering og ansvar for oprydning. Det betyder, at producentansvaret både omfatter ansvar for særskilt indsamling og genanvendelse af det affald, som opstår hos både husholdninger og virksomheder, samt oprydningsansvar for det affald, som opstår i det offentlige rum. Følgende omkostninger skal som minimum afholdes af producenterne: De nødvendige omkostninger til at løfte forpligtelserne knyttet til producentansvar for affaldshåndtering, herunder også omkostninger til affaldshåndtering af affald, der kasseres i offentlige indsamlingssystemer, omkostninger til oprydning af henkastet affald, herunder omkostninger til efterfølgende transport og behandling samt omkostninger til oplysningstiltag.

Vådservietter, balloner og filtre af tobaksprodukter af plast: Indebærer kun et krav om oprydningsansvar. Dette skyldes, at disse produkter ikke er egnede til hverken genbrug eller genanvendelse, hvorfor det ikke er meningsfuldt at stille krav om særskilt indsamling og genanvendelse. Følgende omkostninger skal som minimum afholdes af producenterne: De nødvendige omkostninger til oprydning af henkastet affald, herunder omkostninger til efterfølgende transport og behandling, og omkostninger til oplysningstiltag. Derudover skal tobaksproducenterne afholde omkostningerne ved indsamling af filtre, der er kasseret i offentlige indsamlingssystemer. Direktivet giver mulighed for, at tobaksproducenterne også kan pålægges at afholde omkostningerne til yderligere affaldsløsninger til tobaksprodukter i det offentlige rum.

Fiskeredskaber af plast: Producentansvar for affaldshåndtering. Følgende omkostninger skal som minimum afholdes af producenterne: De nødvendige omkostninger til at løfte forpligtelserne knyttet til producentansvar for affaldshåndtering, herunder omkostninger til indsamling og den efterfølgende transport og behandling. Der er også krav til oplysningstiltag, ligesom der er krav om, at medlemsstaterne fastsætter et minimumsmål for den årlige indsamling af udtjente fiskeredskaber, der indeholder plast, til genanvendelse. Der er sekundær retsakt under udarbejdelse i forhold til fastlæggelse af opgørelsesmetode for dette.

Affaldsdirektivets minimumskrav til udvidede producentansvarsordninger skal desuden følges i implementeringen. Disse minimumskrav har til hensigt at sikre effektiv administration og transparens. Minimumskravene skal bidrage til at nedbringe administrative omkostninger, forbedre resultaterne ved affaldshåndteringen, samt sikre lige konkurrencevilkår, herunder for store og små producenter. Minimumskravene vedrører bl.a.:

- transparens i kollektive ordningers økonomi,
- egenkontrol af producenter/kollektive ordningers økonomisk forvaltning og indberettede data,
- oplysninger om affaldshåndteringsmål skal gøres offentligt tilgængelige af producenter
- sikkerhedsstillelse fra producenter
- mulighed for, at udenlandske producenter kan udnævne en bemyndiget repræsentant til at varetage producentansvarsforpligtelser i en anden EU-medlemsstat.
- producenters økonomiske bidrag til kollektive ordninger skal gradueres efter deres produkters genanvendelighed, genbrugelighed og reparerbarhed. Dette med henblik på, at producenter får incitament til at tage flere miljöhensyn ved udformning af deres produkt.

Formål med lovforslaget og implementeringsfrister

Lovforslaget etablerer hjemler til implementering af de nye producentansvarsordninger og oprydningsansvar. Lovforslaget er af lovtekniske grunde opdelt i 4 afsnit:

1. Producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast.
2. Producentansvar, inklusiv ansvar for oprydning for drikkevarebeholdere og drikkebægre af engangsplast, der ikke er emballage
3. Ansvar for oprydning af henkastet affald for balloner, vådservietter og filtre til tobaksvarer, og derudover ansvar for håndtering af affald, der kasseres i offentlige indsamlingssystemer for tobaksvarer.
4. Ansvar for oprydning for de engangsplastprodukter, der samtidig er emballage, som supplerer det udvidede producentansvar for emballage.

Implementeringsfristen for at sætte de nødvendige lovhjemler i kraft er den 3. juli 2021. Fristen for udmøntning og anvendelse af bestemmelserne er den 31. december 2024. For bestemmelser vedrørende filtre til tobaksvarer er fristen dog den 5. januar 2023.

Udmøntning af hjemler i relevante bekendtgørelser

Den konkrete udmøntning af lovforslagets del-elementer vil ske i enten en eller flere bekendtgørelser.

Udmøntningen vil generelt tage udgangspunkt i forventede vejledninger fra EU-Kommissionen om forståelse af minimumskrav, nødvendige omkostninger i producentansvar, definition på engangsplast samt de sekundære retsakter, som fastlægger nærmere opgørelsesmetoder. Dette vil sikre mest mulig harmonisering i implementeringen på tværs af medlemslande til gavn for de producenter, som markedsfører de samme produkter i flere medlemslande.

Udvidet producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast

De nærmere definitioner på producent, fiskeredskaber og snitflader mellem producenter og aktører, der agerer på vegne af disse, krav til indsamlingsordninger og affaldshåndtering, samarbejde mellem aktører og fordeling af omkostninger vil blive fastlagt på bekendtgørelsesniveau. Dette vil ske med udgangspunkt i den eksisterende infrastruktur til indsamling og affaldshåndtering af fiskeredskaber fra erhvervsfiskeri, som erhverv og producenter allerede har etableret. For redskaber til fritidsfiskeri vil udmøntningen tage udgangspunkt i den organisering og strømlinet håndtering af plastikaffald fra husholdninger, som er fastlagt ved politisk aftale om klimaplan for en grøn affaldssektor samt den infrastruktur, der eksisterer for modtagelse af affald på havne. Det obligatoriske indsamlingsmål fastsættes på baggrund af den opgørelsesmetode som vil fremgå af sekundær retsakt, samt nærmere analyser af mængder og status for indsamling af fiskeredskaber i dag.

Producentansvar for drikkevarebeholdere og drikkebægre, der ikke er emballage

Disse produkttyper vil typisk være defineret som emballage og dermed også være omfattet af det kommende udvidede producentansvar for emballage. I visse brugssituationer vil der dog være tale om produkter og ikke emballage (fx vil der ved køb af en pakke drikkebægre til privat forbrug ikke være tale om en emballage, men et produkt). I lovforslaget er bemyndigelseshjemlerne for disse produkter udformet på samme måde som for det udvidede producentansvar for emballage. Det indebærer bl.a., at produkterne vil blive indsamlet sammen med øvrigt emballageaffald og derudover følge udmøntningen af producentansvar for emballage.

Oprydningsansvar

Med lovforslaget foreslås, at oprydningsansvaret for alle produkttyper etableres som et finansielt ansvar. Det betyder, at de offentlige myndigheder (stat og kommuner), som i dag udfører opgaven med oprydning og affaldshåndtering i det offentlige rum, fortsat vil varetage den konkrete oprydningsopgave, imens omkostningerne afholdes af producenterne. De nærmere definitioner på producent og produkttyperne, samarbejde mellem aktørerne, omkostningsniveau, faktureringsmodel mellem offentlige myndigheder og producenter mv., vil blive fastlagt på bekendtgørelsesniveau.