



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Evaluering af Dansk Producentansvar

Miljøprojekt nr. 2195

Januar 2022

Udgiver: Miljøstyrelsen

Redaktion: Lise Smed Olsen, Oxford Research A/S

ISBN: 978-87-7038-378-3

Miljøstyrelsen offentliggør rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, som er finansieret af Miljøstyrelsen. Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter. Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Må citeres med kildeangivelse

Indhold

1.	Resume	4
1.1	DPA's struktur	4
1.2	DPA's funktionalitet	6
1.3	DPA's økonomi	8
1.4	Konklusioner	9
2.	Indledning	11
2.1	DPA's formål og organisering	11
2.2	Formålet med evalueringen	12
2.3	Metode	13
3.	Dansk Producentansvars struktur	16
3.1	Berørte aktørers indflydelse på DPA	16
3.2	Ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører	17
3.3	Opbygningen af DPA	20
4.	Dansk Producentansvars funktionalitet	24
4.1	Sagsbehandling og vejledning	24
4.2	Administrativ byrde	28
4.3	Varetagelse af øvrige opgaver	29
4.4	Miljøordning for biler	30
5.	Dansk Producentansvars økonomi	33
5.1	Gebyrfinansieringen	33
5.2	Effektiviseringspotentialer	34
5.3	Kontrol af midler til skrotningsordningen	35
Bilag 1.	Udvikling i gebyr-satser	36
Bilag 1.1	Udvikling i gebyrsatser for WEEE i perioden 2011-2020	36
Bilag 1.2	Udvikling i gebyrsatser for BAT i perioden 2011-2020	37
Bilag 1.3	Udvikling i gebyrsatsen for ELV i perioden 2011-2020	38

1. Resume

Dansk Producentansvar (DPA) løfter en række administrative opgaver for det eksisterende udvidede producentansvar samt skrotningsgodtgørelsesordningen på vegne af Miljøstyrelsen (MST). DPA er en selvejende nonprofitorganisation, der i 2005 blev oprettet af erhvervslivets organisationer som led i den danske gennemførelse af producentansvaret. DPA's bestyrelse består af otte medlemmer, hvor formanden er uafhængig, mens de øvrige medlemmer repræsenterer berørte brancheorganisationer. Den eksterne delegation til DPA har hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens §9 ø. Som afgørelsesvirksomhed er DPA underlagt Forvaltningsloven og Offentlighedsloven.

I forhold til det udvidede producentansvar er direkte berørte aktører producenterne og importørerne, der er underlagt udvidet producentansvar. Nogle af disse er medlemmer af kollektive ordninger, hvilket er en betegnelse for de i dag seks returselskaber, der på vegne af deres medlemmer varetager årlig indberetning til DPA, indhenter affald fra kommunale indsamlingssteder og sikrer oparbejdning af affaldet.

Oxford Research har i perioden oktober-december 2021 på opdrag af Miljøstyrelsen gennemført en evaluering af DPA, der inddrager perspektiver fra nøgleaktører fra administrations- og brugersiden. Evalueringen er udarbejdet på baggrund af dokumentstudier samt 25 interviews. Evalueringen afdækker en række undersøgelsespunkter udarbejdet af MST inddelt under tre overordnede fokusområder: DPA's struktur (der vedrører organisering), DPA's funktionalitet (der vedrører udførelse af kerneopgaver), og DPA's økonomi. I det følgende opsummeres evalueringens resultater struktureret om disse undersøgelsespunkter.

1.1 DPA's struktur

Undersøgelsespunkter vedrørende DPA's struktur er opsummeret nedenfor.

Undersøgelsespunkter
<i>Om DPA's berørte aktører har tilstrækkelig indflydelse på DPA's løbende udvikling. DPA's berørte aktører er kollektive ordninger og producenter underlagt producentansvar på biler (ELV), elektronik (WEEE) og batterier (BAT) uanset om de er med i en kollektiv ordning eller ej.</i>
<i>Om der er skabt en hensigtsmæssig og klar ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører i producentansvarssystemerne. De øvrige aktører i denne sammenhæng er Miljøstyrelsen og de kollektive ordninger.</i>
<i>Om opbygningen af DPA skaber de rette betingelser for at DPA kan løfte dets tildelte opgaver, herunder om de rette kompetencer er til stede i organisationen.</i>

1.1.1 Berørte aktørers indflydelse på DPA

Flertallet af de kollektive ordninger ønsker større indflydelse på DPA's løbende udvikling, end de har i dag. Evaluatoren vurderer, at det til dels handler om, at DPA mere systematisk og tydeligt kan kommunikere med de berørte aktører, når der træffes beslutninger eller indføres ændringer, der påvirker de kollektive ordninger og/eller deres medlemmer. Qua sit delegerede myndighedsansvar må DPA i nogen grad holde et armslængdeprincip over for de kollektive ordninger og producenterne. Der er således grænser for i hvor vid udstrækning de berørte aktører kan have direkte indflydelse på DPA's løbende udvikling.

1.1.2 Ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører

Evalueringen peger på, at der i en årrække har været en uklar ansvarsfordeling mellem DPA og MST i forhold til ansvaret for scoping. Det har medført, at der ikke har været en systematisk opfølgning i forhold til potentielle free-riders. Der har desuden været uklarhed om ansvarsfordelingen mellem MST og DPA i forhold til Miljøordning for Biler (MFB) efter lanceringen af det digitale skrotningssystem (DUS) i 2020. Det har medført, at der først på området MFB og siden også på producentansvarsområdet er udviklet administrationsgrundlag, der detaljeret redegør for ansvarsfordelingen mellem DPA og MST i sagsbehandlingen. Der er desuden udarbejdet en ny samarbejdsaftale mellem parterne for tydeligt at definere ansvarsfordelingen. Dokumenterne er udarbejdet i dialog mellem parterne og har resulteret i, at der i dag er definerede retningslinjer.

Evaluator vil henvise til scoping som et vigtigt opmærksomhedspunkt for DPA og MST fremadrettet. Det er et bekymringspunkt hos kollektive ordninger og bestyrelsesmedlemmer, at der i dag ikke sker en systematisk opfølgning på virksomheder, der er anmeldt som potentielle free-riders. Blandt flere af disse informanter er der desuden en opfattelse af, at MST burde være ansvarlig for scoping. MST og DPA har opnået enighed om, at MST sag-for-sag skal anmode DPA om at scope. I dag sker det primært i forbindelse med whistle-blower ordningen på DPA's hjemmeside. Den manglende systematiske opfølgning har konsekvenser for tilliden til at myndighedsopgaven løftes. Det gælder for nogle af de kollektive ordninger samt for nogle af medlemmerne af bestyrelsen. Det peger på et behov for en forstærket indsats på området, men også et behov for, at DPA tydeligere kommunikerer til interessenter, at de har et delegeret myndighedsansvar.

1.1.3 Opbygningen af DPA

Opbygningen af DPA som en fælles funktionsorganisation, hvor ressourcer bruges på tværs af de to enheder, kan overordnet betegnes som effektiv i forhold til DPA's ansvarsområder for at udvikle og drifte producentregistret samt DUS. Informanter henviser generelt til, at de opfatter DPA som en professionelt drevet IT-organisation. Således er både direktøren og teamet i back office erfarne i forhold til at drive IT-projekter. Dog påpeges en udfordring i funktionsorganisationen, der vedrører front-office funktionen. De kollektive ordninger oplever, at de via kundeservice ikke får den hjælp, der er behov for, som oftest kræver mere specialiseret viden og hurtig respons. Det kan pege på et behov for, at der i denne sammenhæng genetableres en opdeling, hvor kundeservicetelefonen modtager henvendelser vedrørende bilskrottningsordningen, mens de kollektive ordninger har en direkte linje til medarbejdere hos DPA med mere specialiseret viden.

Der har været udfordringer i forhold til, hvordan DPA udøver sit delegerede myndighedsansvar. Evaluator kan på baggrund af interviews på tværs af interessentgrupper konstatere, at der har været en manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper i forbindelse med sagsbehandlingen. Kompetenceudfordringerne vedrørende efterlevelse af forvaltningsretlige principper og de fejl det har medført er blevet adresseret ved, at der er tilført kompetence hos DPA inden for offentlig ret. Desuden er det hensigten, at administrationsgrundlagene, der er udviklet i samarbejde mellem MST og DPA skal understøtte en ensartet sagsbehandling fremadrettet.

Sammensætningen af bestyrelsen med repræsentanter fra brancheorganisationer medfører udfordringer for DPA's udvikling. Det bunder i de forskellige opfattelser blandt medlemmerne af, hvilken rolle DPA skal tage. Det omhandler overordnet, hvorvidt DPA udelukkende er et producentregister samt administrator for bilskrottningsordningen, eller om DPA skal tage en større rolle som aktør på miljøområdet og i forhold til free-riders. Bestyrelsens sammensætning kan således siges at forstærke kompleksiteten for DPA som en selvejende institution, der har delegeret myndighedsansvar. Ikke desto mindre har bestyrelsen i enighed vedtaget et strategi- og arbejdsgrundlagsdokument, hvor en af opgaverne indebærer, at DPA skal være

aktive i forhold til free-ridere og spille en mere aktiv rolle generelt på miljøområdet i relation til DPA's kerneaktiviteter. Dokumentet blev vedtaget i bestyrelsen i september 2020 i forbindelse med, at forberedelserne på at påtage sig administrationen af nye producentansvarsområder blev påbegyndt.

1.2 DPA's funktionalitet

Undersøgelsespunkter vedrørende DPA's funktionalitet er opsummeret nedenfor.

Undersøgelsespunkter
<i>Om producenter, der er underlagt udvidet producentansvar – eller muligvis er underlagt udvidet producentansvar – modtager rettidig og fyldestgørende sagsbehandling og vejledning, både generelt og ved afgørelser fra DPA om scoping, sletning, tildeling og sikkerhedsstillelse. Det skal herunder undersøges, om sagsbehandlingen lever op til de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper.</i>
<i>Om de administrative byrder ved at være underlagt udvidet producentansvar er minimeret for producenter og kollektive ordninger, herunder om brugerfladen i det digitale indberetningssystem er tilfredsstillende.</i>
<i>Om der er opmærksomhedspunkter i forhold til DPA's varetagelse af øvrige opgaver for det udvidede producentansvar, fx administration af sikkerhedsstillelse, tildelingsordninger og teknisk kvalitetssikring.</i>
<i>Om brugerfladen i det digitale skrotningssystem (DUS) er brugervenlig for bilejere, og om systemet understøtter god sagsbehandling for brugerne af systemet, herunder at de forvaltningsretlige principper følges ved positive og negative afgørelser.</i>

1.2.1 Sagsbehandling og vejledning

Evalueringen påviser, at der hos DPA over tid har været en manglende efterlevelse af de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper i forbindelse med sagsbehandlingen. Det er ikke muligt for evaluator at påpege præcis, hvor omfattende den manglende efterlevelse har været, men det kan konstateres, at både MST og nogle af de kollektive ordninger på deres medlemmers vegne har identificeret mangler. Ligeledes fremkommer en konkret sag hos en producent, der indgår i evalueringen. MST har haft få deciderede klagesager, men de har modtaget flere henvendelser vedrørende utydelige afgørelser. Dette er i 2021 adresseret gennem en kompetencetilførsel hos DPA på offentlig ret og forvaltningsret samt udvikling af et administrationsgrundlag, der klarlægger sagsbehandlingsprocessen. DPA har pr. 1. november 2021 ligeledes lanceret en ny hjemmeside, der ifølge evaluators vurdering, i højere grad end den tidligere hjemmeside tydeligt kommunikerer til sin målgruppe og giver mulighed for at fremsøge information.

I forhold til DPA's ansvar for sletning, f.eks. når en producent misligholder betaling, nedskriver DPA i efteråret 2021 arbejdsgange, der skal ensarte medarbejderes tilgang til sletning. Der sker i dag ikke opfølgning, når producenter er blevet slettet i forhold til, hvorvidt de er free-riders, eller om de reelt ikke er omfattet af det udvidede producentansvar.

Tildelingsordningen samt sikkerhedsstillelse fungerer overordnet set tilfredsstillende for de berørte aktører. Dog er der kollektive ordninger, der forsøger at påvirke en ændring i tildelingsordningen, hvor det bliver muligt at oprette længerevarende relationer til kommunerne. MST påpeger, at der har været sager med manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper i forhold til afgørelser vedrørende sikkerhedsstillelse. MST ønsker ligeledes opfølgning, når producenter registrerer, at de ikke har markedsført produkter og dermed ikke får en tildeling, men hvor der kan være mistanke om svindel.

1.2.2 Administrativ byrde

Evaluators vurderer, at brugerfladen i det digitale indberetningssystem generelt er tilfredsstillende for de berørte aktører. Det er i højere grad efterlevelse af lovkrav, der opfattes som administrativt tungt for de berørte aktører, hvilket bl.a. vedrører detaljeniveauet i oplysningerne, der skal indberettes. Enkelte aktører henviser til, at de registrerer i både DPA's samt MST's (ADS) indberetningssystemer, hvilket de anser som dobbeltarbejde, om end ADS ikke vedrører det udvidede producentansvar. Det fremhæves i den sammenhæng, at brugervenligheden er bedre i DPA's system, samt at der er indbygget bedre muligheder for at trække statistik, som kollektive ordninger og producenter kan anvende i deres dokumentations- og kommunikationsindsats.

1.2.3 Varetagelse af øvrige opgaver

Administration af sikkerhedsstillelse og tildelingsordninger er gennemgået i forhold til sagsbehandlingen. Varetagelse af øvrige opgaver omhandler teknisk kvalitetssikring. Når der identificeres fejl i indberetningerne til DPA, sker det efter den årlige deadline d. 31. august. Da indberetningerne danner grundlag for den efterfølgende fakturering, rettes fejl først det efterfølgende år med en kreditnota. Det er en udfordring for DPA løbende at kvalitetssikre data, da indberetning ofte sker tæt på deadline. Evaluator foreslår, at DPA overvejer muligheden for at indarbejde arbejds gange for at rette mindre fejl. En alternativ model er, at der afsættes en periode efter deadline, hvor DPA kvalitetssikrer data, før det endelige regnskab opgøres.

1.2.4 Miljøordning for biler

Overordnet opfattes DUS som et brugervenligt system for bilejere såvel som autoophuggere. 98% af sagerne gennemføres digitalt. Brugerperspektivet er indarbejdet både i design- og udviklingsfasen af systemet og nu i driften af programmet, hvilket understøttes af et Advisory Board, der er nedsat af DPA's bestyrelse med repræsentanter fra branchen. Som med andre store IT-projekter er der for DUS fremkommet udfordringer, der ikke var taget højde for i udviklingsfasen. Nogle af disse har kunnet udbedres med justeringer i systemet, mens andre afhænger af større ændringer. En af disse gælder DUS' integration med Motorregistret og udfordringer i sager med biler der har dobbeltregistrering. De sager der opstår leder til længere sagsbehandlingsforløb, der har indflydelse både for bilejer, autoophugger, DPA og MST. På basis af anbefalinger fra Advisory Board tager bestyrelsen inden udgangen af 2021 stilling til, hvordan forbedringer i systemet skal prioriteres på baggrund af en bevilling fra MST. Det forventes at udbedre bl.a. denne fejl i systemet.

Der har i sagsbehandlingen under MFB været problemer med en manglende efterlevelse af de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper. Som for det udvidede producentansvar har det omhandlet, at afgørelsesbreve ikke har været forståelige for modtageren og, at de ikke har indeholdt klagevejledning. Desuden har DPA henvist brugere af DUS til MST, når der er sket fejl, frem for selv at udbedre fejlen. Mangler i sagsbehandlingen har medført udvikling af et administrationsgrundlag for MFB, der klarlægger ansvarsfordeling mellem DPA og MST, samt redegør for sagsbehandlingsforløbet. Ligeledes er der i efteråret 2021 tilført nye kompetencer i DPA inden for offentlig ret og forvaltningsret. Dermed er DPA opmærksom på problemstillingen og har handlet for at der fremadrettet ikke skal ske fejl. Endeligt fremhæver MST, at der er et behov for mere kontrol og/eller manuel sagsbehandling fra DPA's side, da det stadig er muligt at svindle i systemet.

1.3 DPA's økonomi

Undersøgelsespunkter vedrørende DPA's økonomi er opsummeret nedenfor.

Undersøgelsespunkter
<i>Om gebyrfinansieringen er sat på et passende niveau til, at DPA kan løfte sine opgaver fyldestgørende.</i>
<i>Om der er områder med klare effektiviseringspotentialer.</i>
<i>Om der er tilstrækkelig kontrol af, at midler der anvendes til administrationen af skrotningsordningen henføres til skrotningsordningen, f.eks. i form af tidsregistrering.</i>

1.3.1 Gebyrfinansieringen

Overordnet vurderer evaluator, at DPA kan løfte sine nuværende opgaver ud fra indtægterne, der genereres fra gebyrfinansieringen. Et opmærksomhedspunkt i forbindelse med potentielle behov hos DPA for fremadrettet at øge sine udgifter er, at der er berørte aktører, der ikke vil finde det passende at betale yderligere gebyrstigninger.

Evaluator har igennem interview identificeret en modvilje blandt flere kollektive ordninger, på vegne af deres medlemmer, samt blandt producenter mod, at der gennem årene har været relativt høje gebyrstigninger på WEEE og BAT-områderne (jf. bilag 1). Der opleves ikke at være gennemsigtighed i forhold til, hvad der forårsager stigningerne. Desuden findes der blandt nogle af producenterne en modvilje mod, at gebyrfinansieringerne skal dække omkostningerne for driften af DPA.

Omvendt er der i bestyrelsen flere medlemmer, der ønsker, at DPA skal tage en mere proaktiv rolle i forhold til free-rider problematikken, herunder tilføre nye kompetencer i forhold til ledelse, jura og kommunikation. Selvom en øget indsats over for free-riders vil få flere til at registrere sig i producentregistret, som dermed også vil indbetale gebyrer, kan øgede omkostninger hos DPA lede til yderligere gebyrstigninger. Der er i bestyrelsen medlemmer, som mener, at gebyrerne er sat for lavt, mens der er andre, som fastholder, at DPA primært er en "data-central", og at gebyrerne skal holdes så lave som muligt.

1.3.2 Effektiviseringspotentialer

Det er ikke muligt for evaluator at påpege klare effektiviseringspotentialer. DPA har haft omkostninger forbundet med at udvikle IT-systemerne, der på baggrund af nærværende evaluering overordnet set er udviklet og driftes effektivt. Der er udfordringer forbundet med at realisere DPA's fremadrettede udvikling, f.eks. i forhold til at skulle udvide organisationen og tage et større ansvar i forhold til at adressere free-rider problematikken. Det kan have en negativ indflydelse for holdningen til at løfte det udvidede producentansvar blandt importører og producenter, hvis gebyrerne stiger betragteligt. En udfordring er også den manglende forudsigelighed for berørte aktører i forhold til udvikling af gebyrstørrelsen fra år-til-år.

En mulighed er, at MST udfører en dyberegående undersøgelse af finansieringsmodellen og potentialer for forbedringer. Det kan f.eks. være ved brug af nabotjek, hvor der indhentes erfaringer med finansiering og administration af det udvidede producentansvar i andre lande.

1.3.3 Kontrol af midler til skrotningsordningen

Der er blandt nogle af brancheaktørerne i bestyrelsen stort fokus på at skelne mellem udgifter til henholdsvis producentansvaret og MFB. På denne baggrund er der indført kontrol af, at midler der anvendes til administrationen af skrotningsordningen også henføres til skrotnings-

ordningen. DPA indførte tidsregistrering i 2020. I de foregående år, er fastlæggelsen af resourceforbrug opgjort gennem estimater. I tiden efter tidsregistreringen er indført, har det ifølge DPA vist sig, at de hidtidige estimater er i overensstemmelse med det faktiske tidsforbrug, som afdækket gennem det nuværende tidsregistreringssystem. Medarbejdere hos DPA får en introduktion til tidsregistrering som en del af deres on-boarding proces. Der tidsregistreres dagligt i forhold anvendt tid på henholdsvis producentansvarsområdet og MFB, og i forbindelse med interne personalemøder registreres 50-50 på de to tidsregistreringskategorier.

1.4 Konklusioner

Evalueringen påviser, at der er indbyggede udfordringer i organiseringen af DPA som en selvejende nonprofitorganisation med stærk brancherepræsentation i bestyrelsen, der samtidigt har delegeret myndighedsansvar. Det er forstærket af, at der i en årrække har været uklarhed om ansvarsfordelingen mellem MST og DPA om at løfte myndighedsansvaret i forhold til free-riders, der ikke lever op til deres udvidede producentansvar. Samtidigt opfattes DPA som en professionelt drevet IT-organisation, hvor der er en generel brugertilfredshed med systemerne.

DPA har udviklet og driver IT-systemer for det udvidede producentansvar og for miljøordning for biler (MFB). Der er generelt brugertilfredshed med det digitale indberetningssystem for det udvidede producentansvar samt det digitale skrotningssystem (DUS). Det digitale indberetningssystem for det udvidede producentansvar er desuden udviklet med henblik på, at producer/importører samt kollektive ordninger kan trække statistik, som de kan anvende som dokumentation på deres efterlevelse af det udvidede producentansvar. Over 95% af sagerne i DUS gennemføres i dag digitalt. Der er dog også fremkommet fejl i DUS, der er behov for at udbedre. I denne sammenhæng er et Advisory Board etableret til at rådgive bestyrelsen om prioriteringen af udbedringsindsatser i systemet. Advisory boardet var ligeledes involveret i udviklingsfasen for at styrke brugerperspektivet.

I 2021 er der foretaget flere tiltag, der fremadrettet forventes at lede til en sagsbehandling, der er i tråd med de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper. Ligeledes er ansvarsfordelingen mellem MST og DPA i forhold til håndtering af sager under whistle-blower ordningen afklaret, hvilket indebærer, at det er planlagt, at der skal ske opfølgning på denne. Det er sket ved, at DPA har tilført kompetence på offentlig ret og forvaltningsret i organisationen. Ligeledes har MST og DPA i dialog udarbejdet en ny samarbejdsaftale samt administrationsgrundlag for henholdsvis det udvidede producentansvar og MFB. Der har dog forud for det været en årrække, hvor der har været mangler i DPA's efterlevelse af de almindelige forvaltningsretlige principper i sagsbehandlingen. Ligeledes er der i en årrække ikke sket opfølgning på whistle-blower ordningen. I denne sammenhæng må det påpeges, at der også fra MST's side har været en manglende opfølgning i forhold til DPA om håndteringen af free-riders.

DPA's ledelse og bestyrelse forbereder sig på en udvidelse af organisationen, hvor der er foretaget flere tiltag, bl.a. med henblik på dette. En af tiltagene gælder omstrukturering af DPA's organisering, der i dag opererer som en funktionsorganisation, der skal facilitere en op-skalering af organisationen. Der nedskrives arbejdsgange, hvormed medarbejdere har en ensartet tilgang til udførelse af arbejdet. Det digitale indberetningssystem, samt den nye hjemmeside er ligeledes udviklet til at kunne koble flere producentansvar på. I forhold til økonomi er der i egenkapitalen afsat midler til at kunne afvikle DPA som organisation i løbet af et halvt år, men disse midler vil også kunne anvendes til at igangsætte arbejdet med nye producentansvar. Bestyrelsens ledelse arbejder på evalueringstidspunktet desuden på et forslag til, hvordan en bestyrelse kan sammensættes i forbindelse med en eventuel udvidelse af producentansvar.

I et fremadrettet perspektiv vil evaluator påpege følgende opmærksomhedspunkter for MST og DPA:

- **Bestyrelsens sammensætning:** Der er blandt nogle af brancherepræsentanterne i bestyrelsen en modvilje imod, at DPA engagerer sig i free-rider problematikken.
- **DPA's selvforståelse:** Der er risiko for at DPA's rolle som professionelt drevet IT-organisation overskygger den delegerede myndighedsrolle. Der fremkommer i evalueringen indikationer på, at der mangler kontrol af indberettet data både i forhold til det udvidede producentansvar og i forhold til DUS. Dette er imidlertid også et spørgsmål om økonomi og brug af interne ressourcer på en skærpet opfølgning.
- **Scoping:** Der er et behov for, at der i højere grad handles i forhold til free-riders. De berørte aktører bemærker, at der ikke i tilstrækkelig grad sker opfølgning i forhold til potentielle free-riders. Der er i dag ikke ressourcer hos DPA til at udføre en væsentligt forstærket scoping-indsats.
- **Finansieringsmodellen:** Et øget fokus på scoping og en forstærket kommunikationsindsats målrettet free-riders kan øge gebyrsatserne. Dette kan blive en udfordring i forhold til de berørte aktører.

2. Indledning

Dansk Producentansvar (DPA) løfter en række administrative opgaver for de eksisterende udvidede producentansvar samt skrotningsgodtgørelsesordningen på vegne af Miljøstyrelsen (MST).

Miljøministeriet arbejder med at fastlægge rammerne for implementering af et nyt udvidet producentansvar for emballage, der som følge af emballagedirektivet skal træde i kraft i 2025, ligesom ministeriet arbejder med at implementere oprydningsansvar efter engangsplastikdirektivet. MST understøtter Miljøministeriet i disse opgaver. I den forbindelse overvejes det også at placere en række af de administrative opgaver forbundet med de nye udvidede producentansvar hos DPA.

En udvidelse med flere administrative opgaver vil stille større krav til DPA som organisation og øge vigtigheden af, at DPA er veldrevet og lever op til det ansvar organisationen tildeles i bekendtgørelser og samarbejdsaftaler. Nærværende evaluering vil danne baggrund for en afklaring af, om DPA er gearret til en udvidelse, og hvilke ændringer der i givet fald bør ske, for at sikre god drift på både nuværende og evt. kommende opgaver.

2.1 DPA's formål og organisering

DPA er en selvejende nonprofitorganisation, der i 2005 blev oprettet som led i den danske gennemførelse af producentansvaret ifølge EU-direktivet om elektrisk og elektronisk udstyr, det såkaldte WEEE-direktiv. Den eksterne delegation til DPA har hjemmel i Miljøbeskyttelseslovens §9 ø. Som afgørelsesvirksomhed er DPA underlagt Forvaltningsloven og Offentlighedsloven.

Oprindeligt hed organisationen WEEE-System, men da ansvarsområderne d. 1. januar 2009 blev udvidet til området for udtjente batterier (BAT), ændredes navnet til Dansk Producentansvars-system (DPA-System). Fra 1. januar 2013 blev DPA tildelt ansvaret for udtjente biler (ELV). D. 1. maj 2015 fik DPA desuden ansvar for Miljøordning for Biler (MFB). Organisation hedder pr. 1. november 2021 Dansk Producentansvar (DPA), hvor DPA desuden har lanceret en ny hjemmeside og visuelt udtryk.

DPA blev oprettet af erhvervslivets organisationer, som er repræsenteret i bestyrelsen. Bestyrelsen udpeges af MST. Formanden udpeges direkte, mens de øvrige medlemmer udpeges efter indstilling fra berørte brancher. Bestyrelsen består af formanden og op til syv menige medlemmer.¹ Der er i dag otte medlemmer af bestyrelsen. I takt med, at DPA har fået ansvar for flere producentansvarsområder, er der tilføjet flere brancheorganisationer til bestyrelsen.

Pr. 1. januar 2020 gennemførte DPA en omstrukturering af organisationen. DPA har tidligere været opdelt i to enheder; en enhed for producentansvar og en enhed for miljøordning for biler (MFB). I dag opererer DPA som en fælles funktionsorganisation med formålet at kunne bruge ressourcer på tværs af de to enheder. De to områder er finansieret af henholdsvis gebyrindbetaling fra producenter og importører med udvidet producentansvar, og med finansiering fra MST for MFB på baggrund af årlige driftsbudgetter. For at kunne budgettere korrekt i forhold til de to ansvarsområder udfører DPA's medarbejdere tidsregistrering.²

DPA operer i et komplekst aktørlandskab. I forhold til det udvidede producentansvar er producenterne og importørerne, der er underlagt udvidet producentansvar direkte berørte aktører.

¹ DPA-System (2016). Vedtægter for Dansk Producentansvars-system (DPA-System), februar 2016.

² DPA-System (2020). DPA-Systems årsrapport 2020, s. 11.

Nogle af disse er medlemmer af kollektive ordninger, hvilket er en betegnelse for de i dag seks returselskaber, der på vegne af deres medlemmer varetager årlig indberetning til DPA, indhenter affald fra kommunale indsamlingssteder og sikrer oparbejdning af affaldet.

2.2 Formålet med evalueringen

Det overordnede formål med evalueringen er at undersøge:

- hvorledes DPA løfter deres myndighedsrolle, som den er beskrevet i bekendtgørelserne og samarbejdsaftalen med Miljøstyrelsen, både i forhold til det udvidede producentansvar og i forhold til administrationen af skrotningsordningen for biler.
- hvilken organisering af et producentansvarsregister, der er hensigtsmæssig, ud fra hensyn til, at udvikling og drift af producentansvarsregisteret skal ske økonomisk effektivt, på et konkurrenceneutralt grundlag og med god service for producenterne.

MST ønsker en kvalitativ evaluering, der inddrager perspektiver fra DPA selv, samt nøgleaktører fra administrations- og brugersiden.

Tabel 1 nedenfor opsummerer undersøgelsespunkterne, som evalueringen vil gennemgå. De er inddelt under tre overordnede fokusområder: DPA's struktur (der vedrører organisering), DPA's funktionalitet (der vedrører udførelse af kerneopgaver), og DPA's økonomi.

De tre grupper af undersøgelsespunkter er vejledende for strukturen i rapporten, hvor hvert evalueringspunkt gennemgås i separat afsnit.

TABEL 1. Oversigt over undersøgelsespunkter i evalueringen

	Undersøgelsespunkter
Struktur	<i>Om DPA's berørte aktører har tilstrækkelig indflydelse på DPA's løbende udvikling. DPA's berørte aktører er kollektive ordninger og producenter underlagt producentansvar på biler (ELV), elektronik (WEEE) og batterier (BAT) uanset om de er med i en kollektiv ordning eller ej.</i>
	<i>Om der er skabt en hensigtsmæssig og klar ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører i producentansvarssystemerne. De øvrige aktører i denne sammenhæng er Miljøstyrelsen og de kollektive ordninger.</i>
	<i>Om opbygningen af DPA skaber de rette betingelser for at DPA kan løfte dets tildelte opgaver, herunder om de rette kompetencer er til stede i organisationen.</i>
Funktionalitet	<i>Om producenter, der er underlagt udvidet producentansvar – eller muligvis er underlagt udvidet producentansvar – modtager rettidig og fyldestgørende sagsbehandling og vejledning, både generelt og ved afgørelser fra DPA om scoping, sletning, tildeling og sikkerhedsstillelse. Det skal herunder undersøges, om sagsbehandlingen lever op til de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper.</i>
	<i>Om de administrative byrder ved at være underlagt udvidet producentansvar er minimeret for producenter og kollektive ordninger, herunder om brugerfladen i det digitale indberetningssystem er tilfredsstillende.</i>
	<i>Om der er opmærksomhedspunkter i forhold til DPA's varetagelse af øvrige opgaver for det udvidede producentansvar, fx administration af sikkerhedsstillelse, tildelingsordninger og teknisk kvalitetssikring.</i>
	<i>Om brugerfladen i det digitale skrotningssystem (DUS) er brugervenlig for bilejere, og om systemet understøtter god sagsbehandling for brugerne af systemet, herunder at de forvaltningsretlige principper følges ved positive og negative afgørelser.</i>
Økonomi	<i>Om gebyrfinansieringen er sat på et passende niveau til, at DPA kan løfte sine opgaver fyldestgørende.</i>
	<i>Om der er områder med klare effektiviseringspotentialer.</i>
	<i>Om der er tilstrækkelig kontrol af, at midler der anvendes til administrationen af skrotningsordningen henføres til skrotningsordningen, f.eks. i form af tidsregistrering.</i>

2.3 Metode

Kvalitative interview er det gennemgående metodegreb, men det suppleres med dokumentstudier inden for opgavens rammer. Den kvalitative data analyseres på baggrund af information fra tilgængelige dokumenter, der beskriver hvorledes DPA skal operere (f.eks. gennem samarbejdsaftale og bekendtgørelser), samt dokumenter, der påviser hvorledes implementering af myndighedsrollen er løftet (f.eks. gennem dokumenter fra Rigsrevisionen).

2.3.1 Kvalitative interview

Af Tabel 2 fremgår en oversigt over fordelingen af de gennemførte interviews med involverede interessenter på området.

TABEL 2. Oversigt over gennemførte interviews fordelt på aktørgrupper

Aktørgruppe	Antal interviews
Dansk Producentansvar (DPA)	4
DPA's bestyrelse	5
Miljøstyrelsen	3
Kollektive ordninger	4
Producenter	5
Brugere af det digitale skrotningssystem (DUS)	4
<i>I alt</i>	25

Interviewene er gennemført som semi-strukturerede interviews med en særskilt spørgeramme for hver aktørgruppe. Flertallet af interviewene er gennemført via telefon, med undtagelse af medarbejderne fra DPA, der er interviewet i DPA's lokaler. I evalueringens opstartsfasen havde evaluator et møde med direktør samt bestyrelsesformand for DPA, hvor de overordnede fokusområder i evalueringen blev gennemgået, og det også blev klarlagt, hvilke interne dokumenter evaluator ville få adgang til.

Med hensyn til aktørgruppen "brugere af DUS", har evaluator haft metodiske overvejelser, der er drøftet og truffet beslutning om med MST. Der er i dette tilfælde gennemført interview med autoophuggere, der ligesom borgere, som skrotter deres bil, er brugere af systemet. Autoophuggerne har kunnet bidrage med egne erfaringer, men qua deres kontakt med private brugere har de også kunnet berette generelt om privatpersoners erfaringer med at bruge systemet. MST kan i denne sammenhæng med fordel følge op med en undersøgelse, der bredt indsamler erfaringer fra private brugere, f.eks. ved brug af en survey. Det har ikke været muligt inden for rammen af denne opgave.

2.3.2 Desk research

I desk researchen har evaluator indledningsvist orienteret sig i dokumenter, der redegør for DPA's formål og funktion, bl.a. på baggrund af:

- Samarbejdsaftale mellem MST og DPA
- WEEE, BAT og ELV bekendtgørelserne
- DPA's vedtægter
- DPA's årsrapporter

Dernæst har evaluator fået adgang til interne dokumenter fra DPA. Det har inkluderet:

- Revisionsrapporter fra Deloitte og Rigsrevisionens protokollater
- Interne vejledninger og beskrivelser af ansvarsområder

Med henblik på at belyse de forvaltningsretlige aspekter af evalueringen er "Almindelig Forvaltningsret"³ anvendt som primærkilde til en systematisk gennemgang af undersøgelsespunkterne der vedrører DPA's efterlevelse af almindelige forvaltningsretlige principper. Dette er suppleret med forskrifter fra Folketingets Ombudsmand og dennes hjemmeside. I forhold til evaluering af DPA's sagsbehandling og efterlevelse af forvaltningsretlige principper har det ikke været muligt at underbygge evalueringen med adgang til konkrete afgørelsesdokumenter. Evaluator vurderer imidlertid, at interviewudsagn, der peger på samme erfaringer på tværs af aktørgrupper, giver et tilstrækkeligt grundlag for konklusionerne, der præsenteres i evalueringen.

³ Bønsing, S. (2013). Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

Undersøgelsespunkterne der vedrører DPA's økonomi er afdækket ved brug af årsrapporter, revisionsrapporter samt Rigsrevisionens protokollater, men det er ligeledes i denne del primært den kvalitative data, der indgår i evalueringen. Det har ikke været muligt at afdække belastning og ressourceforbrug for deraf at udlede, hvorvidt gebyrerne er sat på et passende niveau. Det har ej heller været muligt at finde vurderinger af tidsregistreringspraksis i de tilgængelige dokumenter. Selvom evaluator havde haft adgang til data for tidsregistrering, ville det, inden for rammen af opgaven, ikke være muligt at estimere det reelle tidsforbrug sammenholdt med data. Således er besvarelsen af, hvorvidt der er tilstrækkelig kontrol med de midler, som anvendes til administration af skrotningsordningen, udelukkende baseret på kvalitative input.

3. Dansk Producentansvars struktur

Dette kapitel indeholder evaluering af DPA's struktur, hvor de tre undersøgelsespunkter gennemgås. Hvert afsnit er struktureret således, at der er en kort introduktion til undersøgelsespunktet, hvorefter opsummering og konklusion på evalueringspunktet præsenteres. Derefter uddybes opmærksomhedspunkter, der er identificeret i evalueringen.

3.1 Berørte aktørers indflydelse på DPA

I dette afsnit evalueres:

Om DPA's berørte aktører har tilstrækkelig indflydelse på DPA's løbende udvikling. DPA's berørte aktører er kollektive ordninger og producenter underlagt producentansvar på biler (ELV), elektronik (WEEE) og batterier (BAT) uanset om de er med i en kollektiv ordning eller ej.

DPA har en stærk brancherepræsentation i bestyrelsen, hvormed der er sikret indflydelse på DPA's udvikling. Det står ikke formelt nedskrevet, at de kollektive ordninger og producenter skal have indflydelse på DPA's løbende udvikling. Med evalueringspunktet ønsker MST at få indblik i, hvordan de berørte aktører oplever relationen med DPA. Afsnittet indleder med en opsummering og konklusion på evalueringspunktet og gennemgår efterfølgende de kvalitative input fra berørte aktører.

3.1.1 Opsummering

Flertallet af de kollektive ordninger ønsker større indflydelse på DPA's løbende udvikling, end de har i dag. Evaluatoren vurderer, at det til dels handler om, at DPA mere systematisk og tydeligt kan kommunikere med de berørte aktører, når der træffes beslutninger eller indføres ændringer, der påvirker de kollektive ordninger og/eller deres medlemmer. Qua sit delegerede myndighedsansvar må DPA i nogen grad holde et armslængdeprincip over for de kollektive ordninger og producenterne. Der er således grænser for i hvor vid udstrækning de berørte aktører kan have direkte indflydelse på DPA's løbende udvikling.

3.1.2 Indflydelse på den løbende udvikling

Producenterne, som er interviewet til evalueringen, har generelt ikke fremført et behov for at have indflydelse på DPA's løbende udvikling. En af producenterne er blevet hørt af DPA i forbindelse med udviklingen af den nye, opdaterede hjemmeside, men derudover har producenterne omfattet af nærværende evaluering primært kontakt med DPA i forbindelse med den årlige indberetning.

Omvendt bemærker de kollektive ordninger generelt, at de ønsker mere indflydelse på den løbende udvikling i DPA, end det er tilfældet i dag. En kollektiv ordning udtrykker det således, at de ønsker mere samarbejde frem for, at DPA sætter regler. Nogle kollektive ordninger ønsker mere opsøgende kommunikation og mulighed for indflydelse, inden der indføres ændringer i fremgangsmåder hos DPA. De kollektive ordninger har i varierende omfang en løbende kommunikation med DPA. Tidligere har der også været afholdt møder, hvor DPA har samlet de kollektive ordninger for at diskutere aktuelle problemstillinger. Disse møder har ikke været afholdt siden Covid-19 pandemiens start.

Der fremkommer to eksempler, hvor kollektive ordninger har præsenteret konkrete ændringsforslag, hvor de har oplevet, at DPA ikke har handlet.

Det ene forslag omhandler, når individuelle producenter ved tildelingsperiodens udgang ikke har indhentet affald. Der er mulighed for, at en kollektiv ordning, der har indsamlet mere end de skulle, kan sælge andelen til producenten. Producenten kan imidlertid ikke betale mere end det beløb sikkerhedsstillelsen er sat til. Problemstillingen er blevet taget op af bestyrelsen og behandlet i et arbejdsudvalg, der tog en dialog med implicerede aktører. Der blev på denne baggrund truffet en beslutning om, at DPA ikke vil arbejde for en ændring af lovgivningen. I dette tilfælde har DPA ikke tilstrækkeligt klart videreformidlet beslutningen til de kollektive ordninger.

Det andet forslag handler om en kollektiv ordnings ønske om at lave en tildelingsordning for en treårig periode ad gangen for dermed at understøtte en bedre relation til kommunerne, man er blevet tildelt. Det vil kræve en lovændring. Der har ikke været opfølgning på dette forslag, men der er indbyggede udfordringer med dette i relation til evt. svingninger i markedsførte mængder over en treårig periode frem for den etårige periode, der gælder i dag.

Om end de ønsker mere indflydelse, er det fælles for flertallet af de kollektive ordninger, at de er fortalere for, at DPA findes som "clearing house" for det udvidede producentansvar. De kan sammenligne situationen med andre lande, hvor der er større udfordringer med konkurrence mellem returselskaber, mulighed for svindel, samt manglende efterlevelse af det udvidede producentansvar.

3.2 Ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører

I dette afsnit evalueres:

Om der er skabt en hensigtsmæssig og klar ansvarsfordeling mellem DPA og øvrige aktører i producentansvarssystemerne. De øvrige aktører i denne sammenhæng er Miljøstyrelsen og de kollektive ordninger.

Den formelle ansvarsfordeling mellem MST og DPA er defineret i Samarbejdsaftale mellem Dansk Producentansvarssystem og Miljøstyrelsen. Boksen neden for opsummerer roller og ansvarsfordeling for henholdsvis DPA, MST⁴, og de kollektive ordninger⁵. Afsnittet indleder med en opsummering og konklusion på evalueringspunktet, hvorefter udfordringer ved ansvarsfordeling inden for scoping og free-riders uddybes.

3.2.1 Opsummering

Evalueringen peger på, at der i en årrække har været en uklar ansvarsfordeling mellem DPA og MST i forhold til ansvaret for scoping. Det har medført, at der ikke har været en systematisk opfølgning i forhold til potentielle free-riders. Der har desuden været uklarhed om ansvarsfordelingen mellem MST og DPA i forhold til Miljøordning for Biler (MFB) efter lanceringen af DUS i 2020. Det har medført, at der først på området MFB og siden også på producentansvarsområdet er udviklet administrationsgrundlag, der detaljeret redegør for ansvarsfordelingen mellem DPA og MST i sagsbehandlingen. Der er desuden udarbejdet en ny samarbejdsaftale mellem parterne for tydeligt at definere ansvarsfordelingen. Dokumenterne er udarbejdet i dialog mellem parterne og har resulteret i, at der i dag er definerede retningslinjer.

Evaluators vil henvise til scoping som et vigtigt opmærksomhedspunkt for DPA og MST fremadrettet. Det er et bekymringspunkt hos kollektive ordninger og bestyrelsesmedlemmer, at der i dag ikke sker en systematisk opfølgning på virksomheder, der er anmeldt som potentielle free-riders. Blandt flere af disse informanter er der desuden en opfattelse af, at MST burde være

⁴ Miljøstyrelsen og DPA-System (2021). Samarbejdsaftale mellem Dansk Producentansvarssystem og Miljøstyrelsen. Maj 2021.

⁵ DPA System (2014). Ansvarsfordeling mellem DPA-System, producenterne og kollektive ordninger. November 2014.

ansvarlig for scoping. MST og DPA har opnået enighed om, at MST sag-for-sag skal anmode DPA om at scope. Den manglende systematiske opfølgning har konsekvenser for tilliden til at myndighedsopgaven løftes. Det gælder for nogle af fra de kollektive ordninger, nogle af deres medlemmer, samt for nogle af medlemmerne af bestyrelsen. Det peger på et behov for en forstærket indsats på området, men også et behov for, at DPA tydeligere kommunikerer til interessenter, at de har et delegeret myndighedsansvar.

Ansvarsfordeling og roller

DPA System

- Hovedansvarlig for den løbende administration i forhold til producenter og importører, herunder at udvikle og varetage driften af producentregistret.
- Kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt virksomheder, og de produkter, som virksomheder markedsfører, er omfattet af reglerne for producentansvar.
- Forpligtiget til at vejlede virksomheder. I denne forbindelse har DPA også kompetencen til aktivt at opsøge virksomheder med generel vejledning om reglerne, f.eks. i forbindelse med informationskampagner om reglerne rettet mod specifikke virksomheder og/eller brancher.
- Ansvar for den løbende administration i forhold til ophuggere og brugere af godtgørelsesordningen, herunder at udvikle og varetage driften af systemerne til ophuggernes indberetning og systemet til skrotning af biler og udbetaling af godtgørelse.
- Kompetence til at træffe afgørelse om, hvorvidt en ansøger opfylder kravene til at modtage godtgørelse ved skrotning af biler.

MST

- Udvikling og fortolkning af de forvaltningsmæssige rammer samt ansvarlig for tilsyn og håndhævelse. Dette skal ske i samspil med DPA.
- En vejledningspligt, der bl.a. indebærer at MST skal svare på spørgsmål fra autoophuggere i forbindelse med deres lovpligtige registrering hos MST.

Særlige opgaver, som løses i tæt samarbejde mellem DPA og MST

- Drøfte fremtidige opgaver og udviklingsmuligheder i relation til producentansvar.
- Koordinere arbejdsplaner, herunder igangsættelse af tilsynsaktiviteter, hvor bidrag fra begge parter er nødvendigt.
- Udarbejde tiltag, herunder kampagner og projektlignende aktiviteter bl.a. for at sikre at alle producenter er registreret i producentregistret.
- Drøfte hvordan indberettede data fra producenter og ophuggere til DPA kvalitetssikres
- Koordinere informationsindsats rettet mod potentielle free-ridere og producenter, samt ophuggere.

De kollektive ordninger

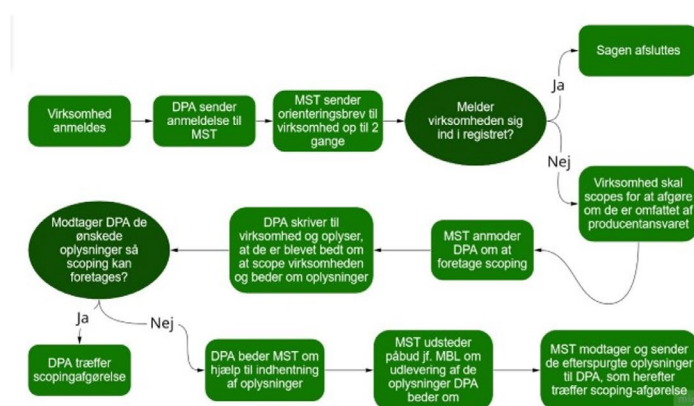
Kollektive ordninger er ikke, som DPA, underlagt forvaltningslov og lov om offentlighed i forvaltningen. I det omfang en kollektiv ordning har overtaget forpligtelser for producenter i henhold til Elektronikaffaldsbekendtgørelsen, Batteribekendtgørelsen eller Bilskrøtbekendtgørelsen er den kollektive ordning dog underlagt tilsyn for de pågældende bestemmelser. Miljøstyrelsen fører tilsyn med de kollektive ordninger. Kollektive ordninger kan varetage følgende på producentens vegne:

- Registrere producenter i producentregistret hos DPA, hvis producenten har overdraget en kollektiv ordning denne opgave.
- Foretage den årlige indberetning til DPA, hvis producenten har overdraget en kollektiv ordning denne opgave.
- Stille finansiel sikkerhed for den af DPA tildelte mængde WEEE, på vegne af producenterne, som har overdraget indsamlingen af WEEE til den kollektive ordning.
- Indgå særlige aftaler med kommuner vedrørende særlige former for indsamling, afhentning og sortering af WEEE og udtjente bærbare batterier og at indberette disse aftaler til DPA.
- Foretage indsamling og behandling af WEEE og udtjente bærbare batterier på vegne af de producenter, der har overdraget denne opgave til den kollektive ordning.
- Oprette egne opsamlingssteder per region og indberette disse til DPA.
- Varetage informationsforpligtelsen over for forbrugerne af bærbare batterier.
- Indbetale de lovbestemte gebyrer til DPA for de producenter, der har bemyndiget en kollektiv ordning til dette ved at registrere dette hos DPA.

3.2.2 Uklarheder i forhold til scoping

DPA har på baggrund af den foregående samarbejdsaftale mellem MST og DPA haft opfattelsen, at MST er ansvarlig for at scope, herunder at træffe afgørelse om, hvorvidt producenter eller produkter er omfattet af det udvidede producentansvar. Som klagemyndighed kan MST imidlertid ikke som første instans være ansvarlig for at træffe afgørelse om scoping. Det blev i 2017 fastslået af Professor dr. Jur. Peter Pagh, der udarbejdede et notat efter anmodning fra DPA for at redegøre for kompetencefordelingen mellem MST og DPA i relation til scoping.⁶ Notatet konkluderede desuden, at DPA er forpligtet til at træffe afgørelse, hvis MST som tilsynsmyndighed anmoder herom. Fra DPA's side vedholdes denne praksis, hvor de udfører scoping på MST's anmodning. Scoping sker i dag udelukkende, når whistle-blower funktionen på DPA's hjemmeside bliver anvendt.

Flow-diagrammet neden for (Figur 1) illustrerer proceduren for håndtering af anmeldelse om potentielle free-riders. Diagrammet er udarbejdet af MST, der sammen med administrationsgrundlaget giver basis for en mere ensartet sagsbehandling fremadrettet.



FIGUR 1. Håndtering af anmeldelser om mulige free-riders

I interview henviser nogle bestyrelsesmedlemmer til, at DPA som "datacentral" ikke kan være tilsynsmyndighed. De har opfattelsen, at MST ikke lever op til sit ansvar om at føre tilsyn. Det vil sige, at der fortsat er uklarheder, eller en overbevisning blandt nogle bestyrelsesmedlemmer, at DPA ikke bør føre tilsyn.

3.2.2.1 Kampagner målrettet free-riders

DPA og MST skal ifølge samarbejdsaftalen samarbejde om at udarbejde tiltag såsom kampagner for sikre at producenter registreres i producentregistret. Partnerne gennemførte i 2019-2020 en kampagne målrettet virksomheder i lyskildebranchen, der af flere informanter betegnes som vellykket. DPA udsendte breve til 341 virksomheder for at informere om, at de muligvis er omfattet af det udvidede producentansvar. Det resulterede i at 93 virksomheder registrerede sig. Der er endnu ikke taget handling i forhold til at scope de virksomheder, der ikke har tilmeldt sig. MST skal i så fald anmode DPA om at udføre scoping og træffe afgørelser. DPA har ikke i dag ressourcer til at scope de mange virksomheder. Jf. afsnit 3.3 er der blandt informanter, der ønsker øget fokus på free-riders, en opbakning til at DPA ansætter endnu en jurist.

Nogle af de kollektive ordninger gennemfører egne tiltag for at informere potentielle free-riders om, at de kan være omfattet af det udvidede producentansvar (og dermed også tiltrække flere

⁶ Pagh, P. (2017). Notat om Kompetencefordeling mellem Miljøministeriet og Dansk Producent Ansvarssystem (DPA-system), den 27. januar 2017.

medlemmer). En af de større kollektive ordninger har f.eks. i foråret 2021 gennemført en kampagne, hvor de kontaktede ca. 1100 virksomheder kombineret med en kampagne på sociale medier. Nogle af virksomhederne viste sig ikke at være omfattet af det udvidede producentansvar, mens andre meldte sig ind i producentregistret. Endeligt har den kollektive ordning genereret en liste på ca. 600 virksomheder, der vurderer, kan være omfattet af det udvidede producentansvar, som de vil sende til DPA. Den kollektive ordning er imidlertid af den overbevisning, at DPA vil udsende et brev, men at egentlig scoping sandsynligvis ikke vil blive udført.

3.2.3 Behov for opfølgning på freeriders

Gennemgående, uanset hvem informanter opfatter som ansvarlig, er det en bekymring hos flere bestyrelsesmedlemmer og hos flertallet af de kollektive ordninger, at der er for lidt kontrol med, at virksomheder efterlever deres udvidede producentansvar. I en årrække blev der ikke ageret på whistle-blower-ordningen fra hverken DPA eller MST's side. I dag er der iværksat et system for håndtering af sager under whistle-blower-ordningen. Der er en opfattelse af, at der ikke er konsekvenser for producenter, der f.eks. leverer fejlagtige revisorerklæringer eller som ikke afhenter affald fra de kommunale genbrugspladser. Det samme gælder generelt for opfølgning, f.eks. i forbindelse med kampagner, hvor der er identificeret potentielle free-riders, der ikke har tilmeldt sig producentregistret.

Med hensyn til opfølgning på revisorerklæringer er det et punkt, der er indarbejdet i MST's årshjul, som ligesom administrationsgrundlagene er udviklet i 2021 og skal tydeliggøre arbejdsfordelingen og DPA's opgaver. Det vil sige, at der er grundlag for, at der kan ske en systematisk opfølgning på revisorerklæringer fremadrettet.

En kollektiv ordning og en individuel producent har desuden i interview peget på, at de kunne ønske sig mere tjek og opfølgning fra DPA's side af hvordan de selv lever op til det udvidede producentansvar. Et forslag er i den forbindelse, at DPA kunne foretage kontrolbesøg, i stil med Arbejdstilsynet, hvor de tjekker hvordan beregningerne af affald udføres i praksis og vejleder om forbedringer.

3.3 Opbygningen af DPA

I dette afsnit evalueres:

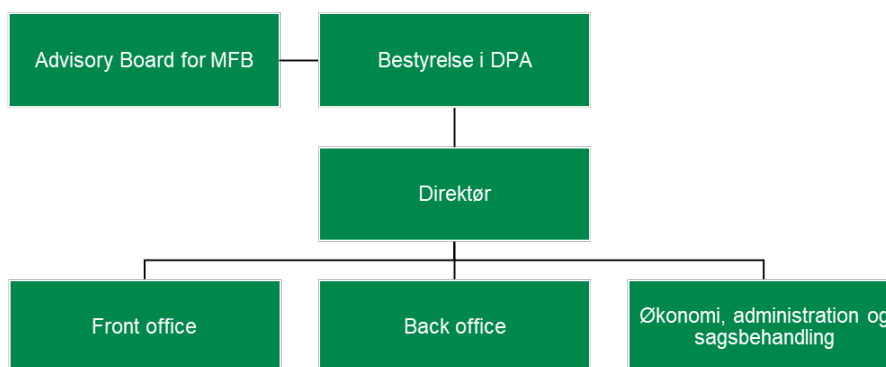
Om opbygningen af DPA skaber de rette betingelser for at DPA kan løfte dets tildelte opgaver, herunder om de rette kompetencer er til stede i organisationen.

Fra 1. januar 2020 er DPA's struktur blevet til en fælles funktionsorganisation med formålet at kunne bruge ressourcer på tværs af de to enheder.

I den nye organisationsstruktur er der en ledelsesfunktion med en direktør og tre afdelingsledere for hhv. et front office, som tager sig af eksternt kommunikation, et back office, der sikrer driften af systemer og it-sikkerhed, samt en afdeling for økonomi, administration og sagsbehandling, der står for økonomistyring og juridisk arbejde i forbindelse med afklaringer og sagsbehandlinger. Dertil kommer DPA's bestyrelse, og et advisory board for miljøordningen for biler, der har været involveret i udviklingen af DUS. Se Figur 2 for en visualisering af strukturen.

Den nye struktur medfører, at DPA er mindre opdelt på de to aktivitetsområder, Producentansvar og Miljøordningen for biler, og at funktioner kan varetages på tværs af områderne. Det stiller dog også større krav til administrering af ressourcer, da områderne har forskellige finansieringskilder. I forbindelse med dette har DPA indført et tidsregistreringssystem, som skal registrere afdelingernes fordeling af tid på de to områder og danne grundlag for omkostningsfordelingen.⁷

⁷ DPA-System (2020). Årsrapport 2020, s. 11.



FIGUR 2. Organisationsdiagram for DPA

Formålet med den nye organisering af DPA er at optimere organisationen, så den på bedre vis kan løfte sine tildelte opgaver.

Afsnittet indleder med opsummering og konklusion på evalueringspunktet, hvorefter områder, hvor der er identificeret opmærksomhedspunkter i forbindelse med evalueringspunktet, uddybes. Disse områder omhandler: kundeservicefunktionen, offentlig ret og ansvar som forvaltningsmyndighed, ekstern kommunikation og ledelse, samt bestyrelsens sammensætning.

3.3.1 Opsummering

Opbygningen af DPA som en fælles funktionsorganisation, hvor ressourcer bruges på tværs af de to enheder, kan overordnet betegnes som effektiv i forhold til DPA's ansvarsområder for at udvikle og drive producentregistret samt DUS. Informanter henviser generelt til, at de opfatter DPA som en professionelt drevet IT-organisation. Således er både direktøren og teamet i back office erfarne i forhold til at drive IT-projekter. Dog påpeges en udfordring i funktionsorganisationen, der vedrører front-office funktionen. De kollektive ordninger oplever, at de via kundeservice ikke får den hjælp, der er behov for, som oftest kræver mere specialiseret viden og hurtig respons. Det peger på et behov for, at der genetableres en opdeling, hvor kundeservicetelefonen modtager henvendelser vedrørende bilskrotningsordningen, mens de kollektive ordninger har en direkte linje til medarbejdere hos DPA med mere specialiseret viden.

Der har været udfordringer i forhold til, hvordan DPA udøver sit delegerede myndighedsansvar. Evaluator kan på baggrund af interviews på tværs af interessentgrupper konstatere, at der har været en manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper i forbindelse med sagsbehandling. Der er i 2021 taget handling i forhold til ny kompetencetilførsel på offentlig ret og forvaltningsret. Desuden understøtter administrationsgrundlagene, at der kan ske en ensartet sagsbehandling fremadrettet.

Sammensætningen af bestyrelsen med repræsentanter fra brancheorganisationer medfører udfordringer for DPA's udvikling. Det bunder i de forskellige opfattelser blandt medlemmerne af, hvilken rolle DPA skal tage. Det omhandler overordnet, hvorvidt DPA udelukkende er et producentregister og administrator for bilskrotningsordningen, eller om DPA skal tage en større rolle som aktør på miljøområdet og i forhold til free-riders. Som sammensætningen er i dag, bliver der blokeret for sidstnævnte mulighed. Bestyrelsens sammensætning kan således siges at forstærke kompleksiteten for DPA som en selvejende institution, der har delegeret myndighedsansvar. Bestyrelsesformanden arbejder i efteråret 2021 på en ny model for bestyrelsen med henblik på, at DPA vil få ansvaret for håndtering af flere producentansvarsområder.

3.3.2 Kundeservicefunktionen

Med den nye organisering af DPA og lanceringen af DUS i januar 2020 oprettedes en kundeservice (front-office) funktion, hvor kundeservicemedarbejdere er ansat til at tage imod henvendelser både vedrørende bilskrotningsordningen og det udvidede producentansvar. De ansatte skal have en bred, men ikke en specialiseret viden inden for de forskellige producentansvarsområder. Kundenservicetelefonen er åben kl. 9:00-15:00 på hverdage.

Informanter fra de kollektive ordninger oplever generelt ikke, at kundeservicefunktionen grundet den begrænsede åbningstid og den manglende specialistkompetence hos personalet møder deres behov. Personalet har manualer for at hjælpe med problematikker på de forskellige producentansvarsområder, men det er sjældent, at de har den fornødne viden. Kundenservice medarbejderen må derfor ofte henvise videre, men det sker også, at de giver fejlagtige svar. De kollektive ordninger finder derfor også alternative måder at kontakte medarbejdere, som de ved har den rette kompetence, direkte via mail eller telefon. Oftest kontakter de direktøren for DPA.

3.3.3 Offentlig ret og ansvar som forvaltningsmyndighed

Overordnet er oplevelsen fra MST's side, at DPA har et godt branchekendskab, hvilket er en styrke. Samtidigt er det vurderingen, at DPA ikke har en tilstrækkelig dyb forståelse af, hvad det indebærer at være forvaltningsmyndighed, hvilket er kommet til udtryk i en manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper. Grundlæggende har informanterne fra MST den opfattelse, at DPA betragter de kollektive ordninger og producenterne som deres medlemmer, og derfor ikke lever op til deres myndighedsansvar. Der kan være en potentiel risiko forbundet med dette syn, da dette "medlemssyn" vil kunne påvirke organisationens habilitet i afgørelses-sager, og således potentielt være i uoverensstemmelse med de foreskrevne sagsbehandlingsregler i forvaltningsretten.

Der har over tid været udfordringer med, at DPA har formuleret sig fejlagtigt i henvendelser til producenter. De har således i breve og mundtligt givet indtrykket, at der er truffet en afgørelse uden, at de har fulgt de forvaltningsretlige principper og forskrifter om god forvaltningsskik⁸. Særligt fremstår kommunikationen fra DPA til producenter som problematisk. Det fremhæves, at der i flere tilfælde er blevet truffet en afgørelse uden at oplyse parten om klagemuligheder samt vedlægge en klagevejledning, som foreskrevet i Forvaltningslovens §25. Delegationen af bemyndigelse fra MST til DPA foreskriver netop, at MST har rekursmyndighedsfunktion såfremt en producent/importør eller kollektiv ordning vælger at klage over afgørelsen fra DPA. Klageinstansen vil således være den myndighed, som i første omgang har uddelegeret kompetencen til myndigheden. Der kan klages til den umiddelbart overordnede forvaltningsmyndighed⁹. MST har dermed først kompetence såfremt, der klages over en afgørelse fra DPA¹⁰.

I forlængelse heraf, fremhæves også kommunikationen vedrørende afgørelser fra DPA som uklar og til tider misvisende. Dette strider mod de foreskrevne principper om god forvaltningsskik, som netop tilsiger, at afgørelser og kommunikation fra en myndighed skal være klar og tydelig. Der er også et krav om bestemthed, således parten kan afkode retsvirkningen af afgørelsen. I andre henseender, er det ifølge Folketingets Ombudsmand god forvaltningsskik, at myndigheden formulerer sig i et sprog der er letforståeligt.¹¹

⁸ Sten Bønsing, 2013. Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave. Kap. II

⁹ Sten Bønsing, 2013. Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave. Kap. V & IX

¹⁰ Pagh, P. (2017). Notat om Kompetencefordeling mellem Miljøministeriet og Dansk Producent Ansvarssystem (DPA-system), den 27. januar 2017.

¹¹ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/ Kap. 4.3

Kompetenceudfordringerne vedrørende efterlevelse af forvaltningsretlige principper og de fejl det har medført er blevet adresseret, hvor der hos DPA er tilført kompetence inden for offentlig ret. Der blev ansat en ny jurist i 2021. Direktøren og bestyrelsesformanden indstillede i 2021, at der var behov for at ansætte to jurister, men ikke alle medlemmer i bestyrelsen ville godkende det. Bestyrelsesformanden peger på, at det kan blive aktuelt at ansætte endnu en jurist i 2022. Også andre medlemmer fra bestyrelsen peger på, at der er behov for mere "Djøj"-kompetence tæt på ledelsen i form af jurister og/eller politologer.

3.3.4 Ekstern kommunikation og ledelse

Nogle af bestyrelsesmedlemmerne, inklusive bestyrelsesformanden, samt nogle af repræsentanterne fra de kollektive ordninger mener, at DPA skal tage en større rolle i forhold til free-rider problematikken. Det vil sige, at der skal mere fokus på kommunikation og synliggørelse overfor politiske interessenter samt i forhold til MST. De samme interessenter fremhæver, at der i ledelsen er stærke kompetencer inden for IT, og at producentregistret og DUS er professionelt drevet. Direktøren har dybdegående viden om både IT-systemerne samt regler og praktiske forhold i forbindelse med producenters og kollektive ordningers forpligtelser med det udvidede producentansvar. Det medfører også, at direktøren i høj grad engagerer sig i detaljerne i den daglige drift. Det bliver således foreslået af nogle informanter, at der er behov for, at ledelsen suppleres med kompetencer, der arbejder mere med eksterne relationer samt en kommunikationsindsats, der får flere virksomheder til at efterleve deres udvidede producentansvar.

Producentregistret er udviklet således, at kollektive ordninger og producenter kan følge varer i systemet og trække statistik på, hvor meget der indsamles og genanvendes. Producenterne kan anvende denne viden i deres kommunikationsindsats koblet til CSR og bæredygtighed. Få kender imidlertid til DPA, det udvidede producentansvar, og hvad det betyder i forhold til dagsordenen for cirkulær økonomi. Derfor er der ifølge informanter, der vil styrke denne dagsorden et behov for nye kompetencer i ledelsen og en kommunikationsindsats tæt på ledelsen.

3.3.5 Bestyrelsens sammensætning

Bestyrelsen har i dag otte medlemmer, der, med undtagelse af bestyrelsesformanden, udelukkende består af repræsentanter fra brancheorganisationer. Nogle af bestyrelsesrepræsentanterne selv peger på, at denne sammensætning ikke er hensigtsmæssig. En side af forklaringen er, at det ikke er alle medlemmer, der har professionel bestyrelseskompetence. Den anden side er, at særligt nogle af de mindre brancheorganisationer blokerer for udvikling i organisationen, fordi deres primære interesse er på deres medlemmers vegne at holde gebyrerne på et så lavt niveau som muligt.

Formandskabet i bestyrelsen arbejder på en ny model for bestyrelsen med henblik på, at DPA vil få ansvaret for håndtering af flere producentansvarsområder.

4. Dansk Producentansvars funktionalitet

Dette kapitel indeholder evaluering af DPA's funktionalitet, hvor fire undersøgelsespunkter gennemgås. Hvert afsnit er struktureret således, at der er en kort introduktion til undersøgelsespunktet, hvorefter opsummering og konklusion på evalueringspunktet præsenteres. Derefter uddybes opmærksomhedspunkter, der er identificeret i evalueringen.

4.1 Sagsbehandling og vejledning

I dette afsnit evalueres:

Om producenter, der er underlagt udvidet producentansvar – eller muligvis er underlagt udvidet producentansvar – modtager rettidig og fyldestgørende sagsbehandling og vejledning, både generelt og ved afgørelser fra DPA om scoping, sletning, tildeling og sikkerhedsstillelse. Det skal herunder undersøges, om sagsbehandlingen lever op til de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper.

Afsnittet indleder med opsummering og konklusion på evalueringspunktet. Dernæst gennemgås hvert hovedelement i DPA's ansvar for sagsbehandling på det udvidede producentansvar: vejledning og scoping, sletning, tildeling og sikkerhedsstillelse.

4.1.1 Opsummering

Evalueringen påviser, at der hos DPA over tid har været en manglende efterlevelse af de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper i forbindelse med sagsbehandlingen. Det er ikke muligt for evaluator at påpege præcis, hvor omfattende den manglende efterlevelse har været, men det kan konstateres, at både MST og nogle af de kollektive ordninger på deres medlemmers vegne har identificeret mangler. Ligeledes fremkommer en konkret sag hos en producent, der indgår i evalueringen. MST har haft få deciderede klagesager, men de har modtaget flere henvendelser vedrørende utydelige afgørelser. Dette er i 2021 adresseret gennem en kompetencetilførsel hos DPA på offentlig ret og forvaltningsret samt udvikling af et administrationsgrundlag, der klarlægger sagsbehandlingsprocessen. DPA har pr. 1. november 2021 ligeledes lanceret en ny hjemmeside, der ifølge evaluators vurdering, i højere grad end den tidligere hjemmeside tydeligt kommunikerer til sin målgruppe og giver mulighed for at fremsøge information.

I forhold til DPA's ansvar for sletning, f.eks. når en producent misligholder betaling, nedskriver DPA i efteråret 2021 arbejdsgange, der skal ensarte medarbejderes tilgang til sletning. Der har været problemer med, at medarbejdere har slettet producenter helt fra registret i stedet for at inaktivere med mulighed for genetablering. Der sker i dag ikke opfølgning, når producenter er blevet slettet i forhold til, hvorvidt de er free-riders, eller om de reelt ikke er omfattet af det udvidede producentansvar.

Tidelingsordningen samt sikkerhedsstillelse fungerer overordnet set tilfredsstillende for de berørte aktører. Dog er der kollektive ordninger, der forsøger at påvirke en ændring i tidelingsordningen, hvor det bliver muligt at oprette længerevarende relationer til kommunerne. MST påpeger, at der har været sager med manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper i forhold til afgørelser vedrørende sikkerhedsstillelse. MST ønsker ligeledes opfølgning,

når producenter registrerer, at de ikke har markedsført produkter og dermed ikke får en tilde-
ling, men hvor der kan være mistanke om svindel.

4.1.2 Scoping og efterlevelse af forvaltningsretlige principper

DPA har fået delegeret kompetencen, dvs. både retten og pligten til at træffe forvaltningsmæs-
sige afgørelser om, hvorvidt en virksomhed er omfattet af det udvidede producentansvar som
producent og hvorvidt et konkret produkt er omfattet. Dette er med hjemmel i Miljøbeskyt-
teslovens §9 ø. Processen i forbindelse med at træffe sådanne afgørelser betegnes samlet
som scoping. DPA har i 2021 udarbejdet en vejledning, der er opdelt i afgørelser, der vedrører
henholdsvis elektrisk udstyr, batterier og biler, idet der for de tre områder er tale om forskellige
typer af produkter og forskellige kriterier for vurdering af produkterne.¹² DPA har desuden en
forpligtigelse til at vejlede virksomheder i forhold til, hvorvidt de er omfattet af det udvidede
producentansvar. Denne forpligtelse følger af DPA's funktion som afgørelsesvirksomhed, og
heraf også at de skal leve op til principperne for god forvaltningsskik, samt efterlever Forvalt-
ningslovens §7 om vejledningspligt.¹³

De kollektive ordninger er løbende i kontakt med DPA. Der er overordnet tilfredshed med vej-
ledningen man modtager fra DPA og den løbende dialog (med undtagelse af kundeservicete-
lefonen). Der henvises dog blandt flere informanter til, at sagsbehandlingen generelt tager
lang tid. Det vil sige før, man får et svar/afgørelse på sin henvendelse, f.eks. vedrørende en
klage over en faktura, eller hvis man foreslår ændringer i DPA's fremgangsmåder. Nogle af de
kollektive ordninger henviser desuden til, at der har været udfordringer i forhold til, at DPA har
sendt breve til de kollektive ordningers medlemmer, som har været uforståelige. Det har bety-
det, at de kollektive ordninger efterfølgende har skullet bruge meget tid på at forklare indholdet
i brevene for de berørte producenter. DPA har i kraft af sin funktion som afgørelsesvirksom-
hed, og dermed som fungerende myndighed, en forpligtelse til at kommunikere klart og tyde-
ligt, jf. principperne for god forvaltningsskik.¹⁴

I henhold til de nævnte opmærksomhedspunkter vedrørende sagsbehandlingstider, har det for
evaluator ikke været muligt at tilgå sagsbehandlingstiderne for de berørte områder. Der hen-
stilles dog til, at der til enhver tid stræbes efter, at sagerne behandles så hurtigt som muligt.¹⁵ I
tilfælde af behandlingen af komplekse og omfattende sager, må sagsbehandling naturligt
strække sig over længere tid. Dog vil det være god forvaltningsskik at underrette og vejlede
parten om sagens forløb og om den forventede sagsbehandlingstid.¹⁶

En af producenterne, der er interviewet til evalueringen, uddyber et forløb tilbage i 2012, hvor
virksomheden blev opmærksom på, at de muligvis var omfattet af det udvidede producentan-
svar. De kontaktede DPA, som besøgte virksomheden. Efterfølgende modtog virksomheden
en skriftlig afgørelse, der var utydelig. Den indeholdt ikke et detaljeret afgørelsesgrundlag.
Virksomheden valgte imidlertid at acceptere afgørelsen og tilmelde sig producentregistret. De
blev ikke gjort opmærksom på, at MST er klagemyndighed på området. I 2014 ville virksomhe-
den klage, da gebyrsatserne steg betragteligt fra 2013 til 2014. Virksomheden sendte en klage

¹² DPA-System (2021) Intern vejledning i scoping - 3. udkast. September 2021/JOB.

¹³ Miljøstyrelsen og DPA-System (2021). Samarbejdsaftale mellem Dansk Producentansvarssystem og
Miljøstyrelsen. Maj 2021. p.4.

¹⁴ https://www.ombudsmanden.dk/myndighedsguiden/generel-forvaltningsret/god_forvaltningsskik/ Kap.
4.3

¹⁵ Der findes ingen nærmere krav om sagsbehandlingstiden, hvorfor der primært henvises til god forvalt-
ningsskik i disse tilfælde. Ombudsmanden har dog, jf. [FOB Årsberetning 2009](#), understreget at sagerne
skal behandles så hurtigt som muligt.

¹⁶ Sten Bønsing, 2013. Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave. Kap. VI

via mail til den relevante kontaktperson hos MST, men mailen blev ikke besvaret. I dag er der igangsat en undersøgelse af en ekstern konsulent, der peger på, at virksomheden har betalt for meget igennem årene. Det er den eksterne konsulents vurdering, at det ikke er alle virksomhedens produkter, der er omfattet af det udvidede producentansvar.

Ovenstående eksempel henleder opmærksomhed på, at afgørelser skal formuleres klart og tydeligt. Det er yderst centralt, at afgørelser der har til hensigt at skabe retsvirkninger, såsom hvorvidt en producent/importør er omfattet af producentansvar eller ej skal være formuleret i sprog, så parten tydeligt kan forstå afgørelsens retsvirkning.¹⁷ Ydermere er det mangelfuldt, at der fremsendes en afgørelse uden begrundelse. Begrundelsen for afgørelse, jf. Forvaltningslovens §22 og §24, skal give parten en forståelse af, hvorfor udfaldet af afgørelsen er, som det er. Der skal således redegøres for retsregler, der ligger til grund for afgørelsen. Dette hviler på grundlaget om, at der skabes større tillid til afgørelsens resultat, såfremt der er transparens i forhold til forudsætningerne for afgørelsen.

4.1.2.1 Information og vejledning via DPA's hjemmeside

DPA introducerede pr. 1. november 2021 en ny og forbedret hjemmeside. Det er evaluators vurdering, at hjemmesiden i højere grad end den tidligere version, giver mulighed for at fremsøge relevant information. Hjemmesiden har tillige fået et visuelt løft, der gør indtrykket mere indbydende og professionelt.

Det fremgår af Offentlighedslovens §17, at en forvaltningsmyndighed har pligt til at give borgere oplysninger om sin virksomhed via myndighedens hjemmeside. DPA skal understøtte, at få flere producenter/importører tilmelder sig producentansvarsregistret. Den nye hjemmeside bør afhjælpe nogle af udfordringerne forbundet med at finde den retmæssige information om producentansvar ved, at de generelle informationer herom, er lettilgængelige online. Dette kan tillige være med til at afhjælpe free-rider problematikken, da DPA imødekommer visse udfordringer forbundet med manglende kendskab og/eller tilgængelighed af information.

Dog kan det påpeges, at der er skiftet domænenavn hvorfor hjemmesiden dpa.dk ikke længere er gyldigt. Der kan med fordel arbejdes på en løsning således, at der via det gamle domænenavn henvises til det nye.

4.1.3 Sletning

Sletning af producenter, der selv har oprettet sig i DPA's producentregister, sker når de ikke længere betaler og/eller ikke længere indberetter data. Når DPA et antal gange har rykket virksomheder for betaling eller manglende indberetning, tages der en beslutning om at slette virksomheden fra registret. DPA arbejder i efteråret 2021 på at nedskrive arbejdsgange for sletning af producenter i registret, der skal sikre en ensartet fremgangsmåde i forbindelse med sletning. Desuden er der i IT-systemet blevet inkorporeret kontroller, der sikrer, at data på en producent, der skal slettes, bliver inaktiveret og ikke slettet i systemet.

MST får løbende tilsendt lister over producenter, der er blevet slettet fra registret. Fra MST's side nævnes, at det er et opmærksomhedspunkt, at der i dag ikke sker systematisk opfølgning i forhold til producenterne, der bliver slettet fra producentregistret. Ligeledes bringes dette op af en kollektiv ordning, der oplever, at særligt medlemmer i udlandet ufrivilligt bliver free-riders, fordi de ikke er opmærksomme på betalingsdeadlines. De udenlandske medlemmer modtager den samme kommunikation som de danske, men breve ankommer i e-boks, som de ofte ikke tjekker regelmæssigt. Det opleves som besværligt at tilmelde sig registret igen, hvilket medfører, at nogle af de udenlandsk baserede producenter forbliver free-riders.

¹⁷ Sten Bønsing, 2013. Almindelig Forvaltningsret, 3. udgave. Kap. VI

4.1.4 Tildeling

I henhold til reglerne om producentansvar skal producenter og importører af elektrisk og elektronisk udstyr og bærbare batterier som bruges i husholdninger, tilbage tage/indsamle en forholdsmæssig andel af elektronikaffald og udtjente bærbare batterier (WEEE og BAT) fra borgere i kommunerne. Den forholdsmæssige andel baseres på producentens andel af markedsførte mængder, som er afsat på det danske marked. Tildelingsordningen omfatter både tildeling af individuelle producenter og de kollektive ordningers indsamlingspligt på de kommunale indsamlingssteder. En tildelingsperiode er på 12 måneder fra 1. september til 31. august. En producent, som har fået tildelt et geografisk område, skal i hele perioden afhente alt WEEE og BAT, der stammer fra den eller de tildelte fraktioner i området. Tildelingen er beregnet på baggrund af senest indberettede mængder, dvs. mængder solgt det foregående kalenderår og som er indberettet i indværende års indberetningsperiode.¹⁸

De kollektive ordninger oplever udfordringer med engagementet hos kommunale indsamlingssteder. Det gælder i forhold til de praktiske forhold for sortering af affald på de enkelte indsamlingssteder, der ikke altid fungerer hensigtsmæssigt. Der er udfordringer forbundet med, at de kollektive ordninger får tildelt nye kommuner fra år til år. Derfor fremhæver nogle af de kollektive ordninger ønske om, at der fra DPA's side gøres en indsats for så vidt, at det er muligt at tilknytte samme kollektive ordning de samme kommuner, f.eks. for treårige perioder. Det vil give bedre vilkår for at udvikle en relation med kommunen og f.eks. få aftaler på plads om at placere affaldscontainere på indsamlingspladserne. I forhold til kommunernes engagement bliver det ligeledes foreslået, at MST tydeligere signalerer over for kommunerne, at det skal være en kerneopgave for dem at levere i forhold til det udvidede producentansvar.

MST henviser til, at under halvdelen af det, der markedsføres, bliver indsamlet. Særligt producenter, der ikke indgår i kollektive ordninger, har mulighed for at undlade at indsamle ifølge deres tildeling. Det kan dreje sig om små mængder. Fra MST's side er der et ønske om, at DPA følger mere op på producenter, der ikke afhenter eller rapporterer, at de har markedsført 0 kg, hvor der er en formodning om, at det ikke er tilfældet.

4.1.5 Sikkerhedsstillelse

Sikkerhedsstillelse stilles indtil videre kun inden for WEEE. Den økonomiske sikkerhed skal stilles af producenter/importører af elektrisk udstyr, der har private husholdninger som slutbrugere. Sikkerheden stilles af den, som ved tildelingen af elektronikaffald har indsamlingsforpligtelsen, det være sig producenten selv eller dennes kollektive ordning. DPA har kompetencen til at fastsætte størrelsen af den økonomiske sikkerhedsstillelse, som de enkelte producenter og importører skal stille. DPA har ligeledes kompetencen til at fritage en kollektiv ordning og de producenter, der er tilsluttet den pågældende ordning, for at stille økonomisk sikkerhed. Hvis tilbage tagning af affald ikke sker, kan kommunen anmode DPA om at dække beløbet over den økonomiske sikkerhedsstillelse, som den pågældende producent har skullet stille.¹⁹

MST har i 2020 haft en klagesag, der handlede om sikkerhedsstillelse, som indikerer, at der har været problemer med manglende efterlevelse af de forvaltningsretlige principper i forbindelse med afgørelser fra DPA. Desuden har en af de interviewede producenter en undersøgelse i gang, fordi der er en formodning om, at virksomheden har betalt for høje gebyrer og sat for høj sikkerhedsstillelse, siden de registrerede sig i 2014.

Administrationsgrundlaget samt kompetencetilførslen på offentlig ret hos DPA har til hensigt at bidrage til, at der fremadrettet sikres en korrekt sagsbehandling.

¹⁸ DPA System (2021). Procedurer for Tildelingsordningen - Beregningsmetode og tildelingskriterier.

¹⁹ Professor dr. Jur. Peter Pagh (2017). Notat om Kompetencefordeling mellem Miljøministeriet og Dansk Producent Ansvarssystem (DPA-system)

4.2 Administrativ byrde

I dette afsnit evalueres:

Om de administrative byrder ved at være underlagt udvidet producentansvar er minimeret for producenter og kollektive ordninger, herunder om brugerfladen i det digitale indberetningssystem er tilfredsstillende.

Administrative byrder forbundet med det udvidede producentansvar opstår for de kollektive ordninger og producenter primært i forbindelse med den årlige indberetning til DPA. Der indførtes for få år siden et nyt digitalt indberetningssystem, som har til hensigt at lette det administrative arbejde.

Afsnittet indleder med opsummering og konklusion på evalueringspunktet, hvorefter opmærksomhedspunkter i forbindelse med den digitale indberetning samt lovmæssige krav gennemgås.

4.2.1 Opsummering

Evaluators vurderer, at brugerfladen i det digitale indberetningssystem generelt er tilfredsstillende for de berørte aktører. Det er i højere grad efterlevelse af lovkrav, der opfattes som administrativt tungt for de berørte aktører, hvilket bl.a. vedrører detaljeniveauet i oplysningerne, der skal indberettes. Enkelte aktører henviser til, at de registrerer i både DPA's samt MST's indberetningssystemer, hvilket de anser som dobbeltarbejde, om end ADS ikke vedrører det udvidede producentansvar. Det fremhæves i den sammenhæng, at brugervenligheden er bedre i DPA's system samt, at der er indbygget bedre muligheder for at trække statistik, som kollektive ordninger og producenter kan anvende i deres dokumentations- og kommunikationsindsats.

4.2.2 Den digitale indberetning

DPA arbejder løbende på at videreudvikle processer og IT-systemer, herunder sker årligt en opsamling på brugernes feedback til front-office samt erfaringerne med de tekniske løsninger i back-office. Der udarbejdes statistik for mailkontakt og følges op, når den årlige indberetningsperiode er afsluttet. Med det nye telefonsystem er der indlagt mulighed for at indsamle data på telefonservicen for løbende at kunne registrere, hvilke spørgsmål der stilles fra producenter og kollektive ordninger.

Overordnet anser kollektive ordninger og producenter brugerfladen i det digitale indberetningssystem som tilfredsstillende. Det er administrativt tungt at udføre den årlige rapportering i systemet, men der er generelt en forståelse for, at der er trin, man skal igennem. Det påpeges desuden, at det nye system har forbedret processen, om end ansvarlige fra kollektive ordninger og producenter ofte ringer til DPA for at få supplerende vejledning til rapporteringen, f.eks. for at tjekke, at man har udfyldt specifikke punkter korrekt.

En af de større kollektive ordninger og en af de individuelle producenter henviser til, at de opfatter det som dobbeltarbejde at indberette affaldsmængder både i DPA's og i MST's system ADS. Der er et ønske om at samordne databaserne. Herunder betragtes DPA's system som bedre strømlinet med behov for dokumentation i erhvervslivet. Det vil sige, at virksomhederne og de kollektive ordninger kan hente data fra DPA's system, som de kan anvende i kommunikation med interessenter om, hvordan de lever op til det udvidede producentansvar. Det er ikke muligt i forhold til MST's database.

4.2.3 Lovmæssige krav

Kollektive ordninger og producenter peger på lovgivningsmæssige aspekter af producentansvaret som de største udfordringer i forhold til administrative byrder i den årlige indberetning.

De kollektive ordninger ønsker i højere grad at kunne handle på baggrund af fuldmagter for deres medlemmer. Det handler om, at virksomhederne selv skal ind i systemet og oprette en

kontaktperson samt godkende de kollektive ordningers indberetninger. På BAT-området er DPA's database desuden koblet til SKAT og CVR-registret. Det er ikke muligt for virksomheder, der ikke har dansk CVR-nr. at registrere mængderne online. Det medfører, at flere udenlandske virksomheder ikke får registreret BAT-affald. Hvis det var muligt for de kollektive ordninger at registrere på virksomhedernes vegne, ville der være større sikkerhed for, at mængderne registreres korrekt.

Producenter fremhæver praktiske udfordringer forbundet med indberetning af affald, hvor der er krav om at angive vægt og hvorvidt enkelte enheder affald måler over eller under 50cm. I praksis samles affald i containere, og det er ikke realistisk at gennemgå dem stykke for stykke. I samråd med revisor udføres stikprøver og udregnes estimater. Flere producenter anser dette som en betragtelig administrativ byrde.

4.3 Varetagelse af øvrige opgaver

I dette afsnit evalueres:

Om der er opmærksomhedspunkter i forhold til DPA's varetagelse af øvrige opgaver for det udvidede producentansvar, fx administration af sikkerhedsstillelse, tildelingsordninger og teknisk kvalitetssikring.

Administration af sikkerhedsstillelse og tildelingsordningen er gennemgået under afsnit 4.1. I dette afsnit sættes fokus på teknisk kvalitetssikring, der omhandler data indberettet til DPA, og som MST siden anvender i rapportering til Eurostat. Afsnittet indleder med opsummering og konklusion på evalueringspunktet.

4.3.1 Opsummering

Når der identificeres fejl i indberetningerne til DPA, sker det efter den årlige deadline d. 31. august. Da indberetningerne danner grundlag for den efterfølgende fakturering, rettes fejl først det efterfølgende år med en kreditnota. Det er en udfordring for DPA løbende at kvalitetssikre data, da indberetning ofte sker tæt på deadline. Evaluator foreslår, at DPA overvejer muligheden for at indarbejde arbejdsgange for at rette mindre fejl. En alternativ model er, at der afsættes en periode efter deadline, hvor DPA kvalitetssikrer data, før det endelige regnskab opgøres.

4.3.2 Teknisk kvalitetssikring

Når DPA finder fejl i dataindberetningen, er det oftest hos mindre producenter, der har indberettet uforholdsmæssigt store mængder sammenlignet med deres størrelse. Det sker typisk i forbindelse med faktureringen af virksomheden. Når der sker fejl i indberetningen, justeres fejlen først det efterfølgende år. En af producenterne påpeger, at vedkommende i 2020 ved en fejl ikke havde uploadet den nødvendige dokumentation til indberettet data. Når en producent eller kollektiv ordning har lavet en fejl i dataindberetningen, justeres fejlen først det efterfølgende år. Er fejlen så stor, så virksomheden ikke kan betale fakturaen, så bliver virksomheden ikke slettet i systemet, men modtager i stedet en kreditnota det efterfølgende år. Ifølge DPA er det ikke muligt, på grund af de store mængder der indberettes, at udføre kvalitetssikring af data fra større virksomheder. Her forventes revisorpåtegningen at være et stempel på, at virksomhederne har overholdt deres forpligtelser.

MST indberetter årligt statistik til Eurostat. I den forbindelse identificerer MST også i nogle tilfælde fejl, der afklares i dialog med DPA.

4.4 Miljøordning for biler

I dette afsnit evalueres:

Om brugerfladen i det digitale skrotningssystem (DUS) er brugervenlig for bilejere, og om systemet understøtter god sagsbehandling for brugerne af systemet, herunder at de forvaltningsretlige principper følges ved positive og negative afgørelser.

DPA overtog ifølge samarbejdsaftale med MST d. 1. maj 2015 opgaverne og administrationen af godtgørelsesordningen kendt under betegnelsen Miljøordning For Biler (MFB). Sideløbende skulle DPA forestå udviklingen af det digitale system for godtgørelsesordningen og efterfølgende sætte løsningen i drift. I januar 2020 blev Digitalt system til Udbetaling og Skrotning af biler (DUS) lanceret, hvilket har til formål at automatisere sagsbehandlingen forbundet med MFB. Mere end 95% af sagerne blev i 2020 behandlet automatisk efter indførelsen af DUS. Ca. halvdelen af de sager, der forsat er behandlet manuelt, har vedrørt borgere uden NemID.²⁰

I arbejdet med at udvikle samt at drifte DUS nedsatte DPA's bestyrelse et Advisory Board, der består af tre repræsentanter fra bestyrelsen, direktør for DPA, den kollektive ordning for ELV, autoophuggere, samt IT-branchen. Advisory Board rådgiver DPA's bestyrelse i strategiske og driftsrelaterede spørgsmål vedrørende MFB. Advisory Board skal bidrage til en videreudvikling af driften herunder overvåge, følge og kontrollere MFB, samt bidrage til at kvalificere administrationen af ordningen. DPA udarbejder det årlige driftsbudget for MFB, samt overvåger og kontrollerer driften af godtgørelsesordningen. Advisory Board forbereder forslag og ideer vedrørende MFB og indstiller til bestyrelsesbeslutning.²¹

Afsnittet indleder med opsummering og konklusion på evalueringspunktet, hvorefter opmærksomhedspunkter i forbindelse med brugerfladen i DUS samt sagsbehandling gennemgås.

4.4.1 Opsummering

Overordnet opfattes DUS som et brugervenligt system for bilejere såvel som autoophuggere. Således gennemføres mere end 95% af sagerne digitalt. Brugerperspektivet er indarbejdet både i design- og udviklingsfasen af systemet og nu i driften af programmet, hvilket understøttes af et Advisory Board, der er nedsat med repræsentanter fra branchen. Som med andre store IT-projekter er der for DUS fremkommet udfordringer, der ikke var taget højde for i udviklingsfasen. Nogle af disse har kunnet udbedres med justeringer i systemet, mens andre afhænger af større ændringer. En af disse gælder DUS' integration med Motorregistret og udfordringer i sager med biler, der har dobbeltregistrering. De sager der opstår leder til længere sagsbehandlingsforløb, der har indflydelse både for bilejer, autoophugger, DPA og MST. På basis af anbefalinger fra Advisory Board tager bestyrelsen inden udgangen af 2021 stilling til, hvordan forbedringer i systemet skal prioriteres på baggrund af en bevilling fra MST, hvilket forventes at udbedre bl.a. denne fejl i systemet.

Der har i sagsbehandlingen under MFB været problemer med en manglende efterlevelse af de almindelige forvaltningsretlige grundprincipper. Som for det udvidede producentansvar har det omhandlet, at afgørelsesbreve ikke har været forståelige for modtageren og, at de ikke har indeholdt klagevejledning. Desuden har DPA henvist brugere af DUS til MST, når der er sket mindre fejl, frem for selv at udbedre fejlen. Uklarhed om ansvarsfordeling mellem MST og DPA og mangler i sagsbehandlingen har medført udvikling af et administrationsgrundlag for MFB, der klarlægger ansvarsfordeling mellem DPA og MST, samt redegør for sagsbehandlingsforløbet. Ligeledes er der i efteråret 2021 tilført nye kompetencer i DPA inden for offentlig ret og forvaltningsret. Dermed er DPA opmærksom på problemstillingen og har handlet for at der

²⁰ DPA-Systems årsrapport 2020, s. 12

²¹ DPA-System (2016). Kommissorium for Advisory Board for Miljøordning for Biler (MFB), februar 2016.

fremadrettet ikke skal ske fejl. Endeligt fremhæver MST, at der er et behov for mere kontrol og/eller manuel sagsbehandling fra DPA's side, da det stadig er muligt at svindle i systemet.

4.4.2 Brugerfladen i det digitale skrotningssystem

I designfasen af DUS har Advisory Board løbende leveret input med henblik på sikre brugervenligheden af systemet. I tillæg afholdt projektleder for løsningen møder med ophuggere rundt i landet, samt inviterede private bilejere til at teste den endelige demoversion. Løbende blev der lavet rettelser og forbedringer i systemet, og DUS bestod den fællesoffentlige brugertest inden lancering i januar 2020. Undervejs er der fremkommet behov for at udbedre tekniske problemer i systemet. MST har i efteråret 2021 bevilget midler til at udbedre tekniske udfordringer. Advisory Board skal i den forbindelse udvikle anbefalinger til, hvordan midlerne prioriteres.

Ifølge autoophuggere, der er interviewet til evalueringen, er der generelt høj brugertilfredshed blandt private borgere, som skrotter deres bil. Ældre borgere søger i nogle tilfælde hjælp hos autoophuggerne til registrering af deres bil i DUS' selvbetjening. I tilfælde hvor de ikke har NemID sker indberetningen manuelt. Autoophuggerens administrative arbejdsbyrde er ligeledes lettet, da det for de fleste sager blot kræver digital godkendelse med brug af NemID.

Der har vist sig at være et indbygget problem med DUS, hvor ægtefæller har skrottet en bil, hvor deres mand/hustru har været registreret som ejer af bilen. Det har medført, at personen der har skrottet bilen ikke har fået udbetalt skrotningsgodtgørelsen. Det ledte i starten til flere tilfælde, hvor DPA blev kontaktet af borgere med spørgsmål til dette. Problemet blev afhjulpet ved, at der er tilføjet advarselsmeddelelser i DUS, der gør brugeren opmærksom på, hvis der er valgt en sagstype, der ikke udløser en skrotningspræmie.²² Løsningen blev besluttet af DPA i dialog med MST.

Andre udfordringer i systemet er mere omkostningstunge at ændre. DUS er opkoblet på andre offentlige systemer, NemID, SKAT, Statens datafordeler og Motorregisteret. Det samme køretøj kan være registreret med dobbelt stelnummer i Motorregistret, hvilket ikke registreres i DUS. Det kræver manuel sagsbehandling for autoophuggere og bilejere, der ofte forlænger sagsbehandlingstiden. Når der indledningsvis ikke er taget højde for, at der er dobbelt stelnummer, og der er sket fejl i indberetningen, er det ikke muligt for autoophugger at gå tilbage og rette fejlen. DPA har været i dialog med SKAT og Motorregistret om at løse problemet i samarbejde, men det er ikke muligt. Derfor skal der udføres ændringer i DUS, som sandsynligvis vil blive foretaget med bevillingen, der er givet fra MST i efteråret 2021. Opkoblingen til de andre IT-systemer betyder desuden, at det påvirker driften og brugeroplevelsen af at anvende DUS, når et af de andre systemer går ned.

4.4.3 Sagsbehandling for brugere af systemet

Der er udarbejdet administrationsgrundlag, der klarlægger sagsbehandlingsprocessen og ansvarsfordelingen mellem DPA og MST for henholdsvis MFB og det udvidede producentansvar. Behovet for at udarbejde administrationsgrundlag blev først identificeret i forbindelse med uklarheder vedrørende ansvarsfordeling om MFB. Det har omhandlet juridiske udfordringer, og hvorvidt det er DPA eller MST, der har ansvar for, at IT-systemet fungerer korrekt. Nogle informanter fra bestyrelsen peger på, at disse uklarheder i vid udstrækning er funderet i en manglende kommunikation mellem DPA og MST om roller og ansvarsfordeling i den indledende fase, hvor DPA fik ansvar for udvikling og drift af DUS.

MST har efter lanceringen af DUS modtaget henvendelser fra private borgere, som ikke forstod breve, der indeholdt afgørelser, som de modtog fra DPA. Brevene indeholdt ej heller i

²² DPA-Systems årsrapport 2020 s. 12

starten klagevejledning. Jf. afsnit 3.3.3 har denne manglende efterlevelse af forvaltningsretlige principper været gældende både for det udvidede producentansvar og for MFB.

Ifølge forvaltningsretten er DPA forpligtiget til at genoptage sager i tilfælde, hvor bilejeren har fået afslag på en sag, fordi han/hun har givet fejlagtige oplysninger. Ifølge MST har DPA i sådanne tilfælde henvist borgere til MST i stedet for selv at rette fejlen og træffe en ny afgørelse. DPA og MST har været i dialog om bl.a. denne udfordring. Processen for at håndtere genoptagelse af sager er derfor også en del af administrationsgrundlaget for MFB.

Autoophuggere beretter om forholdsvis lange ventetider på sagsbehandling, f.eks. sager relateret til skrotning af køretøjer med dobbelt stelnummer. De oplever imidlertid, at telefonservicen fungerer godt i dag. I forbindelse med lancering af DUS var der mange opkald, hvor det var svært at komme igennem, da der ikke var en kø-funktion. Det er udbedret med det nye telefonsystem.

Selvom lanceringen af DUS har reduceret risiko for svindel hos autoophuggere i forbindelse med skrotning af biler, er der fortsat svagheder i systemet, der muliggør svindel, f.eks. i forbindelse med dobbeltregistrering af nummerplader. MST peger på et behov for, at DPA udfører mere kontrol af oplysningerne, der er indtastet i DUS. Udbetalingen sker automatisk, og i tilfælde hvor det efterfølgende viser sig, at der enten er sket en fejl eller svindel, medfører det en omfattende arbejdsbyrde for MST at håndtere sagerne. MST og DPA er i dialog om denne problemstilling.

5. Dansk Producentansvars økonomi

Dette kapitel indeholder evaluering af DPA's økonomi, hvor tre undersøgelsespunkter gennemgås. Hvert afsnit er struktureret således, at der er en kort introduktion til undersøgelsespunktet, hvorefter opsummering og konklusion på evalueringspunktet præsenteres.

5.1 Gebyrfinansieringen

I dette afsnit evalueres:

Om gebyrfinansieringen er sat på et passende niveau til, at DPA kan løfte sine opgaver fyldestgørende.

DPA er en nonprofitorganisation, hvorfor det er påkrævet, at indtægter afstemmes med udgifter. Den kapital som genereres gennem overskud søges udlignet i det følgende regnskabsår. Kapitalen, der akkumuleres i organisationen, er reserveret til en eventuel afvikling, eller en eventuel udvidelse, af DPA som organisation. Der er afsat midler til at kunne afvikle og drifte organisationen over en periode på seks måneder. Ligeledes kan midlerne anvendes til at forberede organisationen på en udvidelse.

DPA's arbejde med det udvidede producentansvar er finansieret gennem gebyrindbetalinger. Gebyrindbetalingerne stammer fra de, i producentansvarsregistret, registrerede producenter/importører. Med afsæt i DPA's opdrag vedrørende administration af producentansvar og lovområderne for WEEE, BAT og ELV, er alle tre ordninger selvfinansierende. Bestyrelsen i DPA har kortlagt omkostningsforbruget for de tre ordninger/lovområder, og fastlagt følgende fordelingsnøgle for fællesomkostningerne for organisationen og administrationen heraf: 77,5% til WEEE, 17,5% til BAT og 5% til ELV.²³

DPA opkræver følgende gebyrer:

- 1) **Registreringsgebyr:** Registrering i Producentansvarsregisteret medfører et registreringsgebyr på 1000 DKK ekskl. moms samt 500 DKK ekskl. moms pr efterfølgende lovområde såfremt der registreres mere end ét.
- 2) **Årsgebyr:** Gebyrerne beregnes, for WEEE og BAT, ud fra producenter/importørernes markedsførte mængde. For ELV beregnes det på baggrund af antallet af markedsførte biler. Til beregning af årsgebyrsatsen for den enkelte producent/importør, tages afsæt i den markedsførte mængde i det forgangne år. Der findes tre typer af årsgebyrer. i) Det generelle gebyr, som betales af alle producenter/importører. ii) Tildelingsgebyret, som betales af alle som markedsfører husholdningsprodukter og eller bærbare batterier. Dette særskilte gebyr skal dække DPA's omkostninger forbundet med tildelingsordningen. iii) Såfremt de indberettede mængder udløser et årsgebyr på under 250 DKK pr. lovområde, så opkræves minimumsgebyr på 250 DKK. Indberetninger på 0 kg, udløser således stadig en påkrævet betaling af minimumsgebyret. Årsgebyret for det første år, hvor en producent/importør er registreret hos DPA, betales forskudt. Dette skyldes, at der ikke foreligger indberetninger om mængden af markedsførte produkter, som udgør grundlaget for beregning af gebyrsatsen. Årsgebyret for første år, betales således forskudt da den markedsførte mængde i det første år anvendes som grundlag for gebyrsatsen i år 1 og 2.

²³ DPA System (2019). Finansieringsmodel, gebyrstruktur og omkostningsfordeling.

- 3) **Sagsbehandlingsgebyr** for særlige administrative ydelser og ekstraordinær sagsbehandling (faktureres efter medgået tid).

En oversigt over udviklingen i gebyrsatser fordelt på producentansvarsområder i perioden 2011-2020 findes i bilag 1.

Givet DPA's funktion som nonprofitorganisation, skal organisationen have dækket udgifter til administration uagtet hvor mange aktører, der betaler gebyrer.

5.1.1 Opsummering

Overordnet vurderer evaluator, at DPA kan løfte sine nuværende opgaver ud fra indtægterne, der genereres fra gebyrfinansieringen. Et opmærksomhedspunkt i forbindelse med potentielle behov hos DPA for fremadrettet at øge sine udgifter er, at der er berørte aktører, der ikke vil finde det passende at betale yderligere gebyrstigninger.

Evaluator har igennem interview identificeret en modvilje blandt flere kollektive ordninger, på vegne af deres medlemmer, samt blandt producenter mod, at der gennem årene har været relativt høje gebyrstigninger på WEEE og BAT-områderne (jf. bilag 1). Der opleves ikke at være gennemsigtighed i forhold til, hvad der forårsager stigningerne, og der findes blandt nogle af de berørte aktører en modvilje mod, at gebyrfinansieringen skal dække omkostningerne for driften af DPA.

Omvendt er der i bestyrelsen flere medlemmer, der ønsker, at DPA skal tage en mere proaktiv rolle i forhold til free-rider problematikken, herunder tilføje nye kompetencer i forhold til ledelse, jura og kommunikation, jf. afsnit 3.3. Selvom en øget indsats over for free-riders vil få flere til at registrere sig i producentregistret, som dermed også vil indbetale gebyrer, kan de øgede omkostninger hos DPA lede til gebyrstigninger. Der er i bestyrelsen medlemmer, som mener, at gebyrerne er sat for lavt, mens der er andre, som fastholder, at DPA primært er en "datacentral", og at gebyrerne skal holdes så lave som muligt.

5.2 Effektiviseringspotentialer

I dette afsnit evalueres:

Om der er områder med klare effektiviseringspotentialer.

5.2.1 Opsummering

Det er ikke muligt for evaluator at påpege klare effektiviseringspotentialer. DPA har haft omkostninger forbundet med at udvikle IT-systemerne, der på baggrund af nærværende evaluering overordnet set er udviklet og driftes effektivt. Der er udfordringer forbundet med at realisere DPA's fremadrettede udvikling, f.eks. i forhold til at skulle udvide organisationen og tage et større ansvar i forhold til at adressere free-rider problematikken. Den ene side af sagen gælder den nuværende sammensætning af bestyrelsen, der gør det svært at realisere en udvikling, den anden side af sagen er, at det kan have en negativ indflydelse for holdningen til at løfte det udvidede producentansvar blandt importører og producenter, hvis gebyrerne stiger betragteligt. En udfordring er også, at der er en manglende forudsigelighed for berørte aktører i forhold til udvikling af gebyrstørrelsen fra år-til-år.

En mulighed er, at MST udfører en dyberegående undersøgelse af finansieringsmodellen. Det kan f.eks. være ved brug af nabotjek, hvor der indhentes erfaringer med finansiering og administration af det udvidede producentansvar i andre lande.

5.3 Kontrol af midler til skrotningsordningen

I dette afsnit evalueres:

Om der er tilstrækkelig kontrol af, at midler der anvendes til administrationen af skrotningsordningen henføres til skrotningsordningen, f.eks. i form af tidsregistrering.

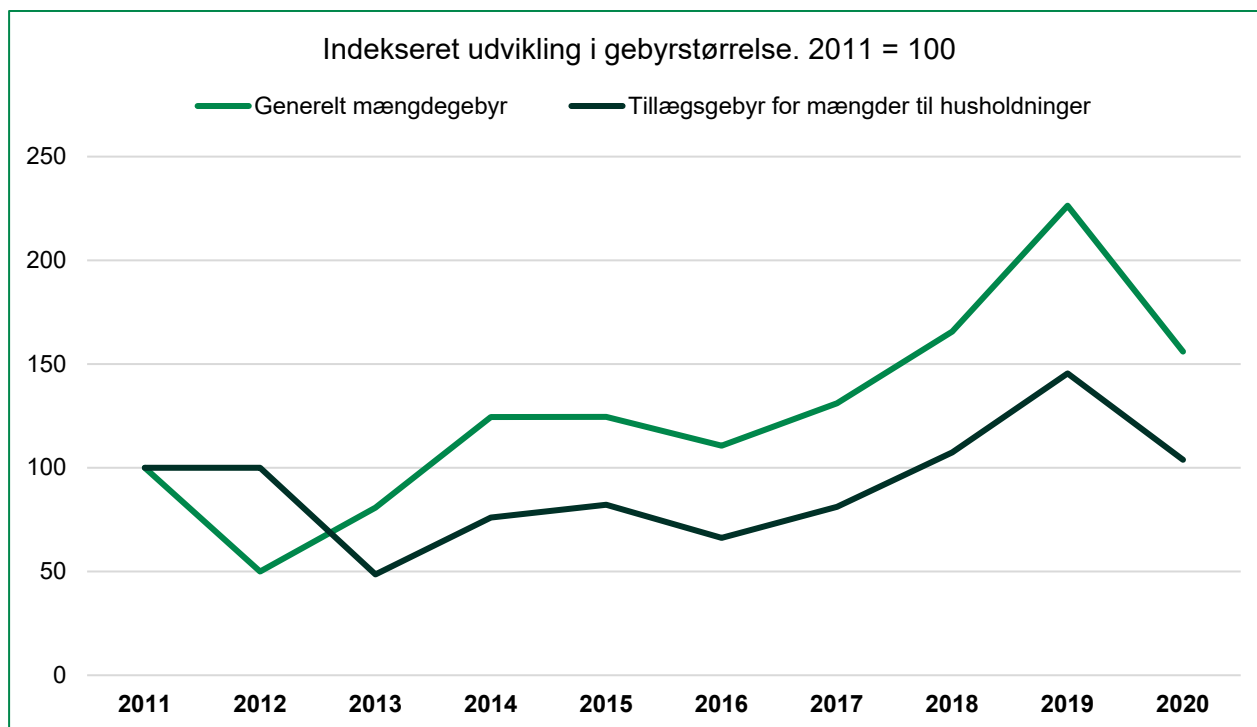
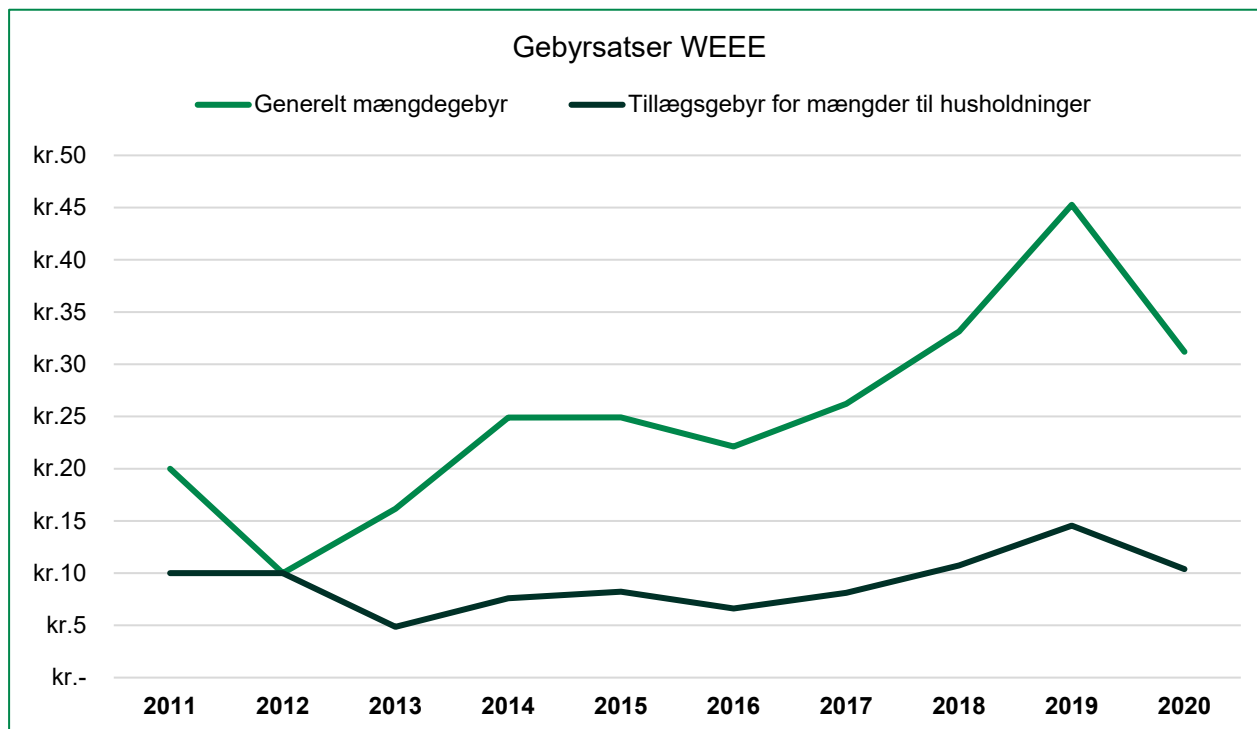
DPA's omkostninger og aktiviteter i forhold til miljøordning for biler (MFB) finansieres af MST.

5.3.1 Opsummering

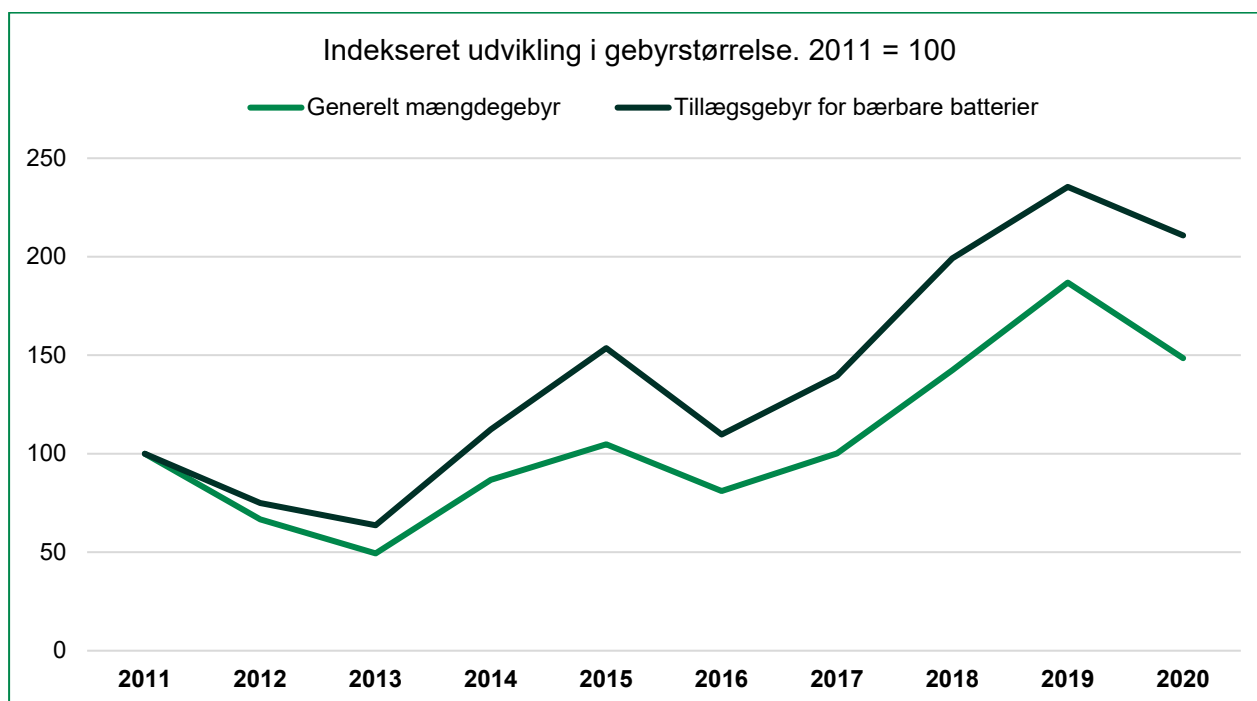
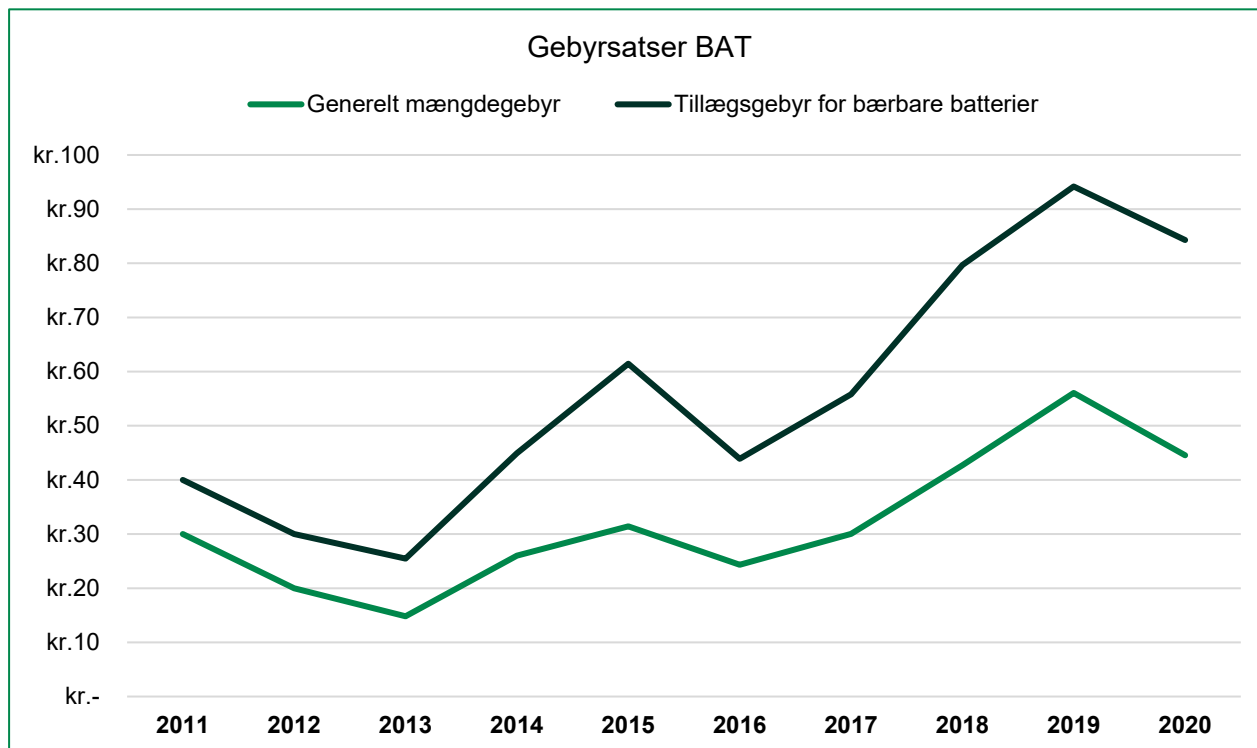
Der er blandt nogle af brancheaktørerne i bestyrelsen stort fokus på at skelne mellem udgifter til henholdsvis producentansvaret og MFB. Herigennem sker kontrol af, at midler der anvendes til administrationen af skrotningsordningen også henføres til skrotningsordningen. DPA indførte tidsregistrering i 2020. I de foregående år, er fastlæggelsen af ressourceforbrug opgjort gennem estimater. I tiden efter tidsregistreringen er indført, har det ifølge DPA vist sig, at de hidtidige estimater er i overensstemmelse med det faktiske tidsforbrug, som afdækket gennem det nuværende tidsregistreringssystem. Medarbejdere hos DPA får en introduktion til tidsregistrering som en del af deres on-boarding proces. Der tidsregistreres dagligt i forhold anvendt tid på henholdsvis producentansvarsområdet og MFB, og i forbindelse med interne personalemøder registreres 50-50 på de to tidsregistreringskategorier.

Bilag 1. Udvikling i gebyrsatser

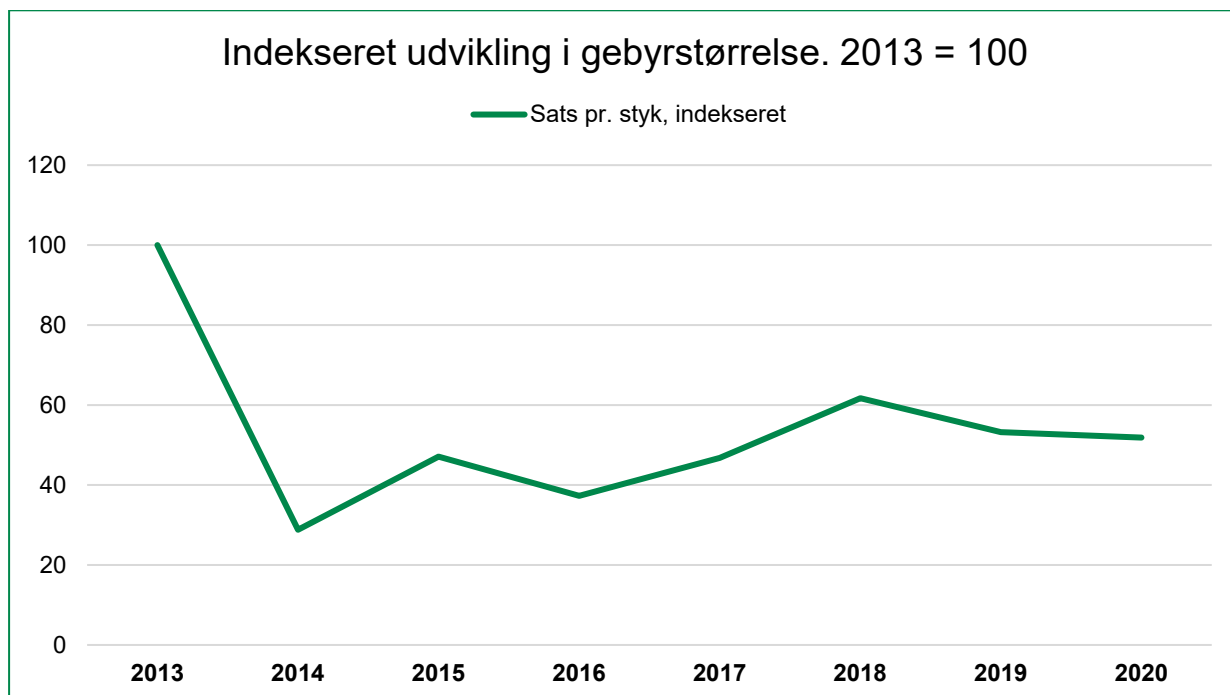
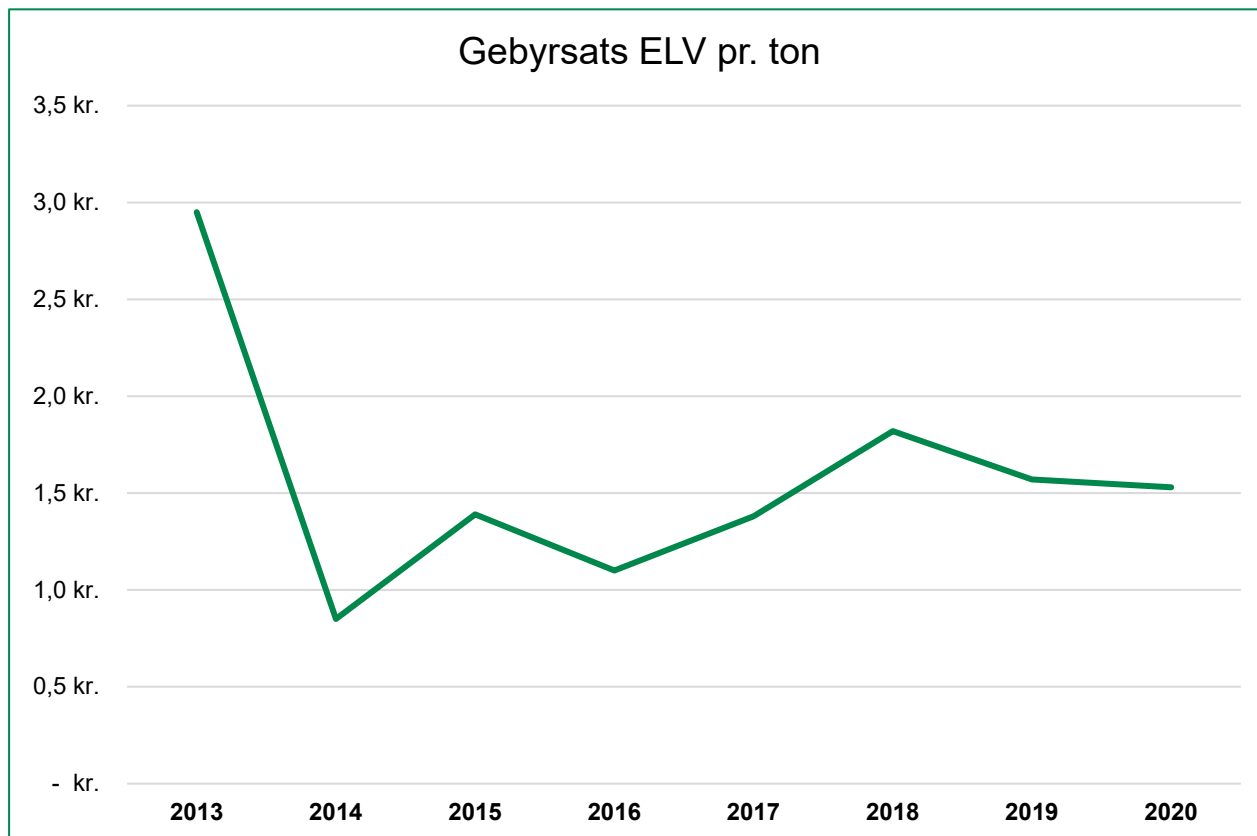
Bilag 1.1 Udvikling i gebyrsatser for WEEE i perioden 2011-2020



Bilag 1.2 Udvikling i gebyrsatser for BAT i perioden 2011-2020



Bilag 1.3 Udvikling i gebyrsatsen for ELV i perioden 2011-2020



Evaluering af Dansk Producentansvar

Dansk Producentansvar (DPA) løfter en række administrative opgaver for det eksisterende udvidede producentansvar samt skrotningsgodtgørelsesordningen på vegne af Miljøstyrelsen (MST). Oxford Research har på opdrag af MST gennemført en evaluering af DPA, der inddrager perspektiver fra nøgleaktører fra administrations- og brugersiden. Evalueringen er udarbejdet på baggrund af dokumentstudier samt 25 interviews. Evalueringen afdækker en række undersøgelsespunkter udarbejdet af MST inddelt under tre overordnede fokusområder: DPA's struktur (der vedrører organisering), DPA's funktionalitet (der vedrører udførelse af kerneopgaver), og DPA's økonomi. Evalueringen beskriver områder, der kræver en styrket indsats og i nogle tilfælde igangsatte tiltag på samme områder.



Miljøstyrelsen
Tolderlundsvej 5
5000 Odense C

www.mst.dk