

Brevdato**Afsender**

Anna Marie Nørhave Vestergård (Sagsbehandler, Cirkulær økonomi)

Modtagere**Akttitel**

Høringssvar

Identifikationsnummer

826656

Versionsnummer

1

Ansvarlig

Anna Marie Nørhave Vestergård

Vedlagte dokumenter

Aktdokument

ARC

Bryggeri

Cirkulær

Dansk Erhvervs høringssvar til Bekendtgørelse om visse krav til emballager, udvidet producentansvar for emballage samt øvrigt affald der indsamles med emballageaffald

DI

Høringssvar_Emballageretur 12082025_final

KL's høringssvar på emballage 2025

Landbrug & Fødevarers høringssvar - udvidet producentansvar for emballage, 12. august 2025

MLDK høringssvar 2025 08 12 Ændringer til emballagebekendtgørelse

VANA høringssvar emballagebekendtgørelse

Dokumenter uden PDF-version (ikke vedlagt)**Udskrevet**

18. aug 2025

Miljø- og Ligestillingsministeriet

5. august 2025

Sendt pr. mail til mim@mim.dk, kopi til anmnv@mim.dk

Sagsnr. 25/55

Dok. nr.

Initialer OHLN

Side 1 af 1

Høringssvar vedr. ændring af emballagebekendtgørelsen – J.nr. 2025-1360

Miljø- og Ligestillingsministeriet har 10. juli 2025 sendt en ændring af emballagebekendtgørelsen i høring med frist for afgivelse af høringssvar den 12. august 2025.

ARC har følgende bemærkninger til ændringsforslaget.

Ikrafttrædelses- og overgangsbestemmelser

De af Miljø- og Ligestillingsministeriet foreslåede ændringer planlægges at træde i kraft 1. oktober 2025. For at sikre, at de gebyrer, som bl.a. er fastsat i medfør af hidtil gældende bekendtgørelses § 101, fortsat er gældende, bemærkes, at der skal fastsættes overgangsbestemmelser vedrørende gebyrer for fjerde kvartal 2025 og 2026.

Der bør desuden fastsættes bestemmelser om, at afgørelser, der er truffet i henhold til tidligere bekendtgørelse, fortsat er gældende.

Venlig hilsen

Ole H. L. Nielsen
Chefkonsulent



12. august 2025

Miljø- og Ligestillingsministeriet
Att.: Anna Marie Nørhave Vestergård
Fremsendt til: mim@mim.dk, kopi: anmnv@mim.dk
Journal nr.: 2025-1360

Høringssvar vedrørende ændring af emballagebekendtgørelsen

Bryggeriforeningen takker for muligheden for at afgive høringssvar til udkastet til ændring af bekendtgørelse.

1. Kommentarer til ændringer i bekendtgørelsen

§ 1, stk. 3 (ophævelse)

Det er vurderingen, at ophævelsen af § 1, stk. 3 ikke får konsekvenser for den nuværende regulering af emballager, der er omfattet af pant- og retursystemet, hvorfor den kan støttes.

§ 35, stk. 1 (præcisering)

Vi finder det hensigtsmæssigt, at det præciseres, at producenters betalingsforpligtelse omfatter både indsamling og transport til producentens udpegede plads. Det sikrer klarhed om ansvar og omkostningsfordeling.

Ny § 77 (sikkerhedsstillelse ved nødtildeling)

Bryggeriforeningen støtter, at kollektive ordninger, der overtager affald ved nødtildeling, kan få dækket deres faktiske omkostninger via sikkerhedsstillelsen. Det er afgørende for at sikre kontinuitet og ansvarlighed i affaldshåndteringen.

2. Generelle bemærkninger

a) Affaldsgebyrer og kommunal variation

Bryggeriforeningen er bekymret for de offentliggjorte affaldsgebyrer, som har vist sig at være væsentligt højere end Miljøstyrelsens tidligere estimater. Der er set prisforskelle på op til 4000 % mellem kommunerne – især på pap og glas. Er de flere tusinde procents forskel i prisen fra kommune til kommune begrundet i at gebyret er beregnet på vidt forskellige måder hos kommunerne eller er det fordi, der er stor ineffektivitet hos nogle kommuners affaldshåndtering? Uanset grunden til variationerne skaber det ulig konkurrence og underminerer den politiske aftales intention om rimelige og ensartede vilkår. Bryggeriforeningen opfordrer derfor til, at ministeriet tager dette alvorligt og vil arbejde for at få skabt mere ensartede kommunale tilgange og omkostninger i hele landet. Dertil opfordres der til yderligere gennemsigtighed, så erhvervsdrivende får den nødvendige tillid til systemet. Desuden bør der naturligvis garanteres en nedsættelse af affaldsgebyret, så stigninger i producentansvarsgebyrer modsvares af fald i borgernes affaldsgebyr. Det er vigtigt, at det sikres, at kommunernes affaldsgebyr fortsætter med



at hvile-i-sig-selv, hvilket indebærer, at affaldsgebyret ikke må give overskud eller underskud. Samtidig må midler fra affaldsgebyret ikke benyttes på andet end affaldshåndteringen.

b) Udenlandske leverandører og konkurrencepres

Mange udenlandske leverandører – især fra Kina – har endnu ikke registreret sig i det danske producentregister. Det skaber en konkurrenceforvridning, da danske lovlydige virksomheder og forbrugere risikerer at betale for udenlandske aktørers manglende overholdelse af lovgivningen. Der er stor risiko for, at danske varer pga. denne lovgivning bliver endnu dyrere, mens de udenlandske freeriders kan bevare deres nuværende lavere priser. Det er ikke fair.

c) Behov for klarhed om tilbagetagningsordninger

Bryggeriforeningen noterer, at bekendtgørelsen indeholder mulighed for, at producenter kan etablere egne tilbagetagningsordninger, så længe kravene til tilbagetagning er opfyldt. Det er meget positivt og give mulighed for at producenter kan varetage deres forpligtelser på egne vegne eller i samarbejde med andre aktører.

Vi opfordrer til, at der udarbejdes en vejledning, som præciserer:

- Hvordan producenter skal dokumentere overholdelse af kravene.
- Hvilken godkendelsesproces der gælder, hvis producenten selv står for tilbagetagning.
- Hvordan producentens tilbagetagningsordning forholder sig til kollektive ordninger, herunder dobbeltbetaling.

Flere af Bryggeriforeningens medlemmer anvender i dag engangsfustager, som – hvis de ikke indsamles i lukket loop til genanvendelse - ofte ender til forbrænding eller farligt affald til trods for at materialerne kan genanvendes. I dag findes der tilbagetagningsordninger for engangsfustager, som mange allerede gør brug af og som vi ønsker at fortsætte med, og samtidig ønsker branchen at fremme disse cirkulære løsninger, så endnu flere fustager genanvendes bedst muligt. Derfor efterspørger branchen klar vejledning om etablering af tilbagetagningsordninger.

d) Generelt mere vejledning og harmonisering

Den nye danske vejledning om producentansvar er et skridt på vejen, men der er fortsat gråzoner, som skaber usikkerhed og uklarheder hos de erhvervsdrivende. Bryggeriforeningen anbefaler derfor, at Miljøstyrelsen fortsætter udbygning af vejledning og særligt, at det sker i overensstemmelse med emballageforordningens definitioner og fortolkninger.

e) Miljøgraduering bør harmoniseres med EU-standarder

Det er væsentligt, at de danske kriterier for miljøgraduering af emballage flugter med CEN-standarderne, hvorfor det vil være hensigtsmæssigt at give producentansvarssystemet en længere implementeringsfase, således at miljøgraduering først træder i kraft når CEN-standarder er vedtaget. Hvis der skal laves ændringer i design hos erhvervsdrivende, som kræver nye investeringer, er det ofte meget omkostningsfuldt. Derfor er det vigtigt, af hensyn til de erhvervsdrivende, at de kan regne med at gældende miljøgraduering er en stabil faktor.



4. Afsluttende bemærkninger

Betalingen for producentansvaret træder i kraft den 1. oktober 2025, hvilket indebærer, at opkrævningen af producentansvarsgebyrer vil begynde fra denne dato. Det er dog fortsat uklart for mange erhvervsdrivende, hvilke konkrete priser og omkostninger de vil blive pålagt. Den manglende gennemsigtighed skaber betydelig usikkerhed i branchen.

Det er vigtigt at have øje for, at mange små og mellemstore virksomheder – herunder bryggerier og tapperier – allerede er økonomisk pressede i dag pga. høje råvarepriser. Derfor er det afgørende, at bekendtgørelsen og den tilhørende implementering beskytter disse virksomheder mod voldsomme og uforudsigelige økonomiske regninger. Gebyrstrukturen bør være rimelig, forudsigelig og baseret på faktiske og nødvendige omkostninger, som det også fremgår af den politiske aftale bag producentansvaret.

Med venlig hilsen

BRYGGERIFORENINGEN

Lea Kholghi Frederiksen
Miljø-, klima og bæredygtighedschef

Til Miljøministeriet

Miljøministeriet har sendt ovennævnte bekendtgørelse i høring.

Brancheforeningen Cirkulær bemærker, at de foreslået ændringer primært er af teknisk karakter.

Det er generelt foreningens opfattelse, at erfaringerne med bekendtgørelsen siden den trådte i kraft ved udgangen af 2024 viser, at den sandsynligvis har brug for nogle større og mere substantielle ændringer. Cirkulær vil opfordre til, at ministeriet snarest igangsætter drøftelser om mere gennemgribende ændringer af bekendtgørelsen i det samarbejdsforum, der er nedsat i relation til reglerne for producentansvar for emballager. Vi er bekendt med at der skal foretages en evaluering af systemet i 2027. Uanset dette bør der naturligvis gennemføres ændringer allerede nu, hvis det kan styrke systemet. Vi er bekendt med at der allerede nu arbejdes med at justere fordelingsnøglerne, jf. bekendtgørelsen bilag 8.

Er overgangsbestemmelser nødvendige?

Ændringer i bekendtgørelsen er sat til at træde i kraft den 1. oktober 2025. Vi er i tvivl om, hvilke konsekvenser det har for de beslutninger der er truffet, eller bliver truffet, i medfør af den gældende bekendtgørelse.

Hvis det er nødvendigt, bør der derfor fastsættes bestemmelser, der sikrer at afgørelser truffet efter den gældende bekendtgørelse også er gældende efter den 1. oktober 2025. Det gælder fx de (producent)gebyrer kommunerne har fastsat – og snart fastsætter - efter § 101. Her menes producentgebyrerne for 4. kvartal af 2025 og hele 2026.

Hvis I har spørgsmål til ovenstående, er I velkomne til at kontakte os.

Venlig hilsen

Niels Remtoft

Specialkonsulent

T: +45 72 31 20 73

E: nir@cirkulaer.dk

Cirkulære Fagdage 2025

Hvordan øger vi genanvendelsen?

30. – 31. oktober 2025, Hotel Vejlefjord

Tilmeld dig her

Cirkulær

Brancheforeningen Cirkulær

Vester Farimagsgade 1, 5.

DK-1606 København V

www.cirkulaer.dk

DANSK ERHVERV
Børsen
1217 København K

www.danskerhverv.dk
info@danskerhverv.dk
T. + 45 3374 6000

**DANSK
ERHVERV**

mim@mim.dk; anmnv@mim.dk
Miljø- og ligestillingsministeriet
Journalnummer – 2025-1360

Den 12. august 2025

**Dansk Erhvervs høringssvar til bekendtgørelse om visse krav til emballager,
udvidet producentansvar for emballage samt øvrigt affald der indsamles
med emballageaffald**

Dansk Erhverv henviser til VANAs høringssvar til bekendtgørelsen.

Med venlig hilsen

Andreas Hastrup Clemmensen
Fagchef

Til: mim@mim.dk; anmnv@mim.dk

Høringssvar vedr. udkast til bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om visse krav til emballager, udvidet producentansvar for emballage samt øvrigt affald der indsamles med emballageaffald.

Dansk Industri (DI) takker for muligheden for at svare på denne høring. Vi henviser i øvrigt til VANA's høringssvar på indeværende høring og bakker op om anbefalingerne deri mht. sikkerhedsstillelse, serviceniveau, emballageafgift og rammer for dialog mellem kollektive ordninger.

I nedenstående har vi suppleret høringssvaret med input til en række centrale udfordringer i den nuværende bekendtgørelse og implementering heraf, da særligt manglende effektivitetskrav til kommunerne og manglende harmoniseringer med EU-reguleringen skaber store udfordringer for de involverede virksomheder.

På flere områder har lovgivningens møde med praksis vist sig uhensigtsmæssig. Udover de manglende rammer for opgørelse af kommunale producentgebyrer, så er det afgørende, at rammerne om sikkerhedsstillelse, tildeling af mængder og erhvervsaffaldskompensation genbesøges hurtigst muligt. Der skal også fastsættes rammer om forhandling mellem kollektivordninger ligesom der skal sikres bedre sammenhæng mellem regler for klassificering af affald, sortering i kommunerne og producentansvar. Og så bør klar vejledning i producentansvar prioriteres i langt højere grad, så virksomhederne har god tid til at indrette sig på de nye regler, og det er let at forstå definitioner i producentansvaret.

Opbakning til foreslåede rettelser

DI støtter generelt de foreslåede opdateringer med henblik på at sikre, at kollektive ordninger kan få dækket deres faktiske, dokumenterede omkostninger via sikkerhedsstillelsen i perioden frem til, at en ny tildeling træder i kraft. DI støtter også de øvrige foreslåede præciseringer og konsekvensrettelser.

Manglende effektivitetskrav til kommunernes omkostninger til indsamling

Som omtalt i brev til miljø- og ligestillingsministeren d. 4. juli 2025 fra DI, Dansk Erhverv og Landbrug & Fødevarer, er kommunernes udmeldte omkostninger i form af gebyrer for indsamling af emballage 50% højere end det, Miljøstyrelsen fik dem vurderet til i 2021, ligesom der er uforklarligt store prisforskelle mellem kommunerne. Samtidig betyder den danske implementering og begrænsede kontrol og håndtering af free riders, at de virksomheder, der overholder reglerne, reelt kommer til at betale for dem, der ikke gør. Vi opfordrer derfor til, at der sikres de juridiske rammer til, at kommunernes gebyrer til indsamling i 2025 Q4 reduceres til et niveau, der svarer til Miljøstyrelsens vurdering (COWI-tal), som minimum frem til, at der er etableret et basisserviceniveau for affaldsindsamling i kommunerne. Indførslen af basisserviceniveauet opfordrer vi samtidig til fremrykkes, ligesom der hurtigst muligt sikres en effektiv håndtering af free riders.

Det er afgørende, at der parallelt tænkes i effektivisering på tværs af kommunerne, så omkostninger til affaldsindsamling reduceres markant. Omkostninger ved affaldsindsamling varierer meget fra kommune til kommune uden synlig grund. Ved at standardisere indsamlings- og sorteringssystemer på tværs af kommuner yderligere, kan der bruges samme skraldebiler og logistikløsninger flere steder. Større fælles udbud kan give stordriftsfordele, og fælles sorteringsøer i sommerhusområder kan erstatte husstandsindsamling. For nogle fraktioner bør kubeindsamling udbredes i stedet for husstandsindsamling – det gælder f.eks. glas. Det vil reducere omkostninger og samtidig forbedre genanvendelsespotentialer.

Afvielser fra PPWR og EPR i dansk fortolkning

Nedenfor er to klare eksempler på uhensigtsmæssige afvielser fra den tiltænkte harmonisering i PPWR i den danske bekendtgørelse og fortolkning. Det er også påtalt af EUROPEAN i deres kommentarer til TRIS-notifikationen 2025/0279/DK i juli 2025.

Dansk vejledning om emballageforordningen vedr. "generisk" emballage

Den ændrede danske vejledning og fortolkning af emballageforordningen med introduktionen af begrebet 'generisk emballage' skaber store ekstra administrative omkostninger i værdikæderne for emballage, som ofte er lange og komplicerede også indenfor de danske grænser. Danske producenter skal med den nuværende danske fortolkning forvente unødvendige tab af refusion grundet udeklareret eksport af emballage flere led længere henne i emballagens værdikæde. En praksis, der er uholdbar og helt unødvendig, da den tidligere danske fortolkning fungerede.

Vi anbefaler derfor, at Miljøstyrelsen vender tilbage til de oprindelige definitioner fra emballageforordningen art. 3, 13, der bl.a. fremhæver, at "hvis en fysisk eller juridisk person får emballage eller et emballeret produkt designet eller fremstillet under sit eget navn eller varemærke, uanset om et andet varemærke er synligt på emballagen eller på det emballerede produkt, forstås fabrikant denne fysiske eller juridiske person". Det er udgangspunktet, som også DPA på deres hjemmeside indtil primo maj vejledte virksomhederne ud fra med "særlig emballage" som guidende

princip (uden krav om påtrykt varemærke) med teksten: *"Hvis I ikke er en mikrovirksomhed og får udformet eller fremstillet emballage under jeres eget navn eller varemærke, vil I som udgangspunkt have producentansvaret for denne emballage. Det kan være, at I får trykt jeres logo på eller har fået designet en særlig emballage"* (Red: Særlig emballage i betydningen, at man som kunde har haft en holdning til udformningen og dermed har fået den fremstillet "under sit eget navn").

Sikring af EU-harmonisering for graduering af emballage

En ikke-harmoniseret dansk miljøgraduering vil medføre massive administrative byrder for producenterne. Kriterierne for gradueringen er på væsentlige områder ikke i overensstemmelse med de standarder og tekniske specifikationer for miljørigtigt emballagedesign, som Den Europæiske Standardiseringsorganisation (CEN) udarbejder og som vil lægge til grund for emballageforordningens designkriterier. CEN-standarderne for plast er færdige og afventer kun en formel godkendelse. CEN's tekniske specifikationer (TS) for øvrige materialer er under udarbejdelse og forventes færdiggjort ultimo 2025.

Dette har bl.a. som konsekvens, at de nuværende kriterier i bilag 14 i bekendtgørelsen i visse tilfælde *straffer* producenterne for et EU harmoniseret design. Kriterierne skaber en urimelig – og potentielt konkurrenceforvridende – økonomisk omfordeling fra producenter, hvis emballage jf. EU standarderne burde være i grøn, men efter bilag 14 i bekendtgørelsen gradueres gul eller rød, til andre producenter i samme materialekategori. Derfor bør miljøgradueringen udskydes indtil der er sikret fuld overensstemmelse med den delegerede retsakt, der følger af emballageforordningens artikel 6.4 – i praksis ved frigivelsen af de endelige CEN-standarder. Hvis ikke gradueringen udsættes, må det være en betingelse, at kriterierne i bilag 14 bringes i overensstemmelse med CEN standarder og tekniske specifikationer, så producentansvaret sikrer forudsætninger for skala i genanvendelsen i det indre marked og mindsker de administrative byrder forbundet med fragmenteret national implementering. DI og andre erhvervsorganisationer har i tidligere høringssvar fremhævet diskrepansen i den danske beskrivelse af kriterierne for de graduerede bidrag vedr. PET-flasker, men diskrepansen gør sig gældende for en lang række emballager.

Slutteligt vil vi gentage vores opfordring til en afskaffelse af emballageafgiften, da det med indførslen af producentansvaret er udtryk for dobbeltregulering.

Vi står naturligvis til rådighed, hvis der skulle være spørgsmål til ovenstående.

Med venlig hilsen

Sven Pedersen og Iben Kinch Sohn, DI

Miljø- og Ligestillingsministeriet
Fremsendt til mim@mim.dk og anmnv@mim.dk

Journalnummer: 2025-1360

Høje Taastrup, den 12. august 2025

Høringssvar – Høring over ændring af emballagebekendtgørelsen

Emballageretur har med interesse læst udkastet til bekendtgørelse og takker for muligheden for at afgive høringssvar.

Emballageretur er en non-profit kollektiv ordning, der varetager producentansvaret for emballage på vegne af vores medlemsvirksomheder. Vi er en del af Retur-familien, Danmarks største samling af kollektive ordninger som består af non-profit kollektive ordninger, der håndterer producentansvaret for elektronik, batterier, emballage, engangsplast, fiskeredskaber og tekstilprodukter for dansk erhvervsliv. Sammen arbejder vi for at øge genbrug og genanvendelse, så flest mulige dyrebare ressourcer bliver reddet fra affaldsstrømmen og sendt tilbage i kredsløbet.

Retur repræsenterer mere end 3.400 virksomheder og har siden 2005, gennem Elretur, hjulpet danske virksomheder med at håndtere deres producentansvar. Elretur har tæt på 20 års erfaring med at forvalte producentansvar for vores medlemmer, som inkluderer producenter og importører af elektrisk og elektronisk udstyr samt batterier. Emballageretur bygger sine løsninger, services og viden på Elreturs unikke erfaringer med at håndtere producentansvar for danske virksomheder.

Emballageretur har nedenstående bemærkninger.

Generelle bemærkninger

Vi ønsker særligt at knytte bemærkninger, der har væsentlig betydning for både retssikkerheden og implementeringseffektiviteten i producentansvaret for emballage.

Behov for hjemmel til tilbagebetaling af uberettiget opkrævede kommunale gebyrer

De kommunale gebyrer, som producenterne i dag pålægges gennem de kollektive ordninger, har – med rette – været genstand for betydelig kritik. Uigennemsigthed i beregningsgrundlaget og mangelfuld vejledning til kommunerne har skabt en situation, hvor der er en reel risiko for fejl i de fastsatte beløb.

På nuværende tidspunkt er der ikke adgang til kommunernes beregningsgrundlag, idet bekendtgørelsen først stiller krav om offentliggørelse af dette fra og med 2026. For kollektive ordninger betyder det, at der kun er to muligheder for at validere kommunernes nuværende opkrævninger: enten at søge aktindsigt – hvilket er ressourcekrævende og kan forsinke offentliggørelsen af kollektive priser – eller at arbejde for en klar og eksplicit hjemmel til, at uberettiget opkrævede gebyrer kan kræves tilbagebetalt, hvis efterfølgende fejl konstateres.

Vi skal derfor opfordre til, at der i bekendtgørelsen indføres en bestemmelse, der udtrykkeligt sikrer, at producenter – via de kollektive ordninger – har ret til hel eller delvis tilbagebetaling i tilfælde af, at der efterfølgende konstateres fejl i kommunernes gebyropkrævninger. En sådan hjemmel vil ikke alene understøtte de grundlæggende principper om retssikkerhed og legalitet i forvaltningen, men også bidrage til at fastholde tillid og legitimitet omkring den nye producentansvarsmodel.

I bestemmelsen skal det samtidig sikres, at reguleringen af producentgebyret tilfalder den kollektive ordning, der havde den relevante tildeling på det tidspunkt, hvor det fejlagtige beløb blev opkrævet.

I bestemmelsen skal det samtidig sikres, at reguleringen af producentgebyret tilfalder den kollektive ordning, der havde den relevante tildeling på det tidspunkt, hvor det fejlagtige beløb blev opkrævet. Det bør således fremgå, at eventuelle fejl i forudbetalinger mellem de kollektive ordninger og den enkelte kommune opgøres ved ændring af tildelingen, så en kollektiv ordning, der har betalt for meget, ikke indirekte finansierer den efterfølgende kollektive ordning og dermed reelt giver denne en "bonus".

Adgang for kollektive ordninger til kommunale omkostningsopgørelser

Det foreslås desuden, at bekendtgørelsen i tilknytning til § 107 (tidligere § 106) udvides med en forpligtelse for kommunerne til, ikke alene at indsende deres faktiske omkostningsopgørelser til Miljøstyrelsen, men tillige at indsende dem til de kollektive ordninger.

I det nuværende setup må kollektive ordninger bruge betydelige ressourcer på selv at indhente og sammensætte data fra et stort antal kommuner for at kunne validere og kvalitetssikre opkrævede gebyrer over for medlemmerne. En pligt til at fremsende detaljerede opgørelser (ikke blot overblik) direkte til kollektive ordninger vil effektivisere processen væsentligt, mindske det samlede administrative ressourceforbrug og skabe et mere ensartet og transparent grundlag for prisberegning.

For at give et praktisk eksempel er det u hensigtsmæssigt, at de kollektive ordninger ikke kender det konkrete beregningsgrundlag for producentgebyret i tilfælde, hvor der indgår udgifter til kommunalt udpegede omlasteplasser. Kommunerne har mulighed for at blettere affaldet, men er ikke forpligtet hertil, og der findes ingen central information om, hvorvidt det sker. Hvis Emballageretur overtager bletteret affald og modtager en særskilt faktura for denne ydelse, vil det uden adgang til kommunens detaljerede omkostningsopgørelse ikke være muligt at vurdere, om udgiften til blettering allerede er indregnet i det producentgebyr, der er betalt til kommunen. Denne usikkerhed kan føre til dobbeltbetaling og stiller både den kollektive ordning og dens medlemmer i en urimelig situation.

Det er desuden afgørende, at der i tilfælde af konstaterede fejl i kommunernes omkostningsberegninger sker en klar og retfærdig økonomisk regulering. Hvis en kollektiv ordning har haft udgifter eller mistet indtægter som følge af fejlagtige opgørelser, bør den pågældende ordning kompenseres tilsvarende. De økonomiske konsekvenser må ikke bæres af den kollektive ordning og dens medlemmer, som i første omgang har måtte leve med følgerne af fejlene. En sådan mekanisme vil understøtte incitamentet til præcise indberetninger og sikre, at ansvar og konsekvenser placeres korrekt.

Vi opfordrer til, at der snarest udarbejdes en tydelig vejledning til kommunerne om beregning af producentgebyrer samt hvordan kommunerne kan regulere gebyrerne bagudrettet, hvis der opdages fejl.

Det er væsentligt at understrege, at ønsket om adgang til kommunernes beregningsdata ikke udspringer af mistillid til kommunerne, men af et behov for gennemsigtighed og dokumentation i en ny og kompleks implementeringsfase. Da det er første gang, kommunerne skal foretage sådanne beregninger for emballageområdet, er der en naturlig risiko for fejl og misforståelser – en risiko, som kan håndteres mere effektivt, hvis alle relevante aktører har adgang til samme datagrundlag.

En sådan bestemmelse vil således styrke både transparens, tillid og retssikkerhed – og give det nødvendige grundlag til, at de kollektive ordninger kan leve op til de lovkrav, der stilles til os om at varetage producenteres økonomiske forpligtelser (jf. fx § 91, stk. 1, 1) om egenkontrol for kollektive ordninger).

Styrket informationsdeling med kollektive ordninger

I Emballageretur mener vi, det er afgørende, at de oplysninger, som kommunerne fremover indberetter til DPA, også deles med de kollektive ordninger. Historisk har kollektive ordninger ikke været betragtet som en central part i det danske producentansvarssystem, hvor fokus primært har været på fx producenterne og kommunerne. Denne rolle er imidlertid ændret markant med den nye ordning, hvor medlemskab af en kollektiv ordning er gjort obligatorisk for de fleste producenter.

Som følge heraf skal de kollektive ordninger anerkendes som en væsentlig aktør i systemet – med tilsvarende behov for adgang til relevante og rettidige data, herunder data om mængder og kombinerede fraktioner. En systematisk og automatiseret deling af kommunernes indberetninger fra DPA vil gøre det muligt for de kollektive ordninger at udføre deres opgaver mere effektivt, sikre bedre datavalidering og bidrage til en mere gennemsigtig og velfungerende implementering af producentansvaret. Samtidig vil det være en service for kommunerne, at de ikke skal bruge deres tid på at give nøjagtig de samme oplysninger til både DPA og de kollektive ordninger.

Konkrete bemærkninger

§ 77 – Adgang til sikkerhedsstillelse ved nødtildeling

I Emballageretur bifalder vi indførelsen af den nye § 77, som giver kollektive ordninger mulighed for at ansøge om dækning af faktiske og dokumenterede omkostninger via den ophørte kollektive ordnings sikkerhedsstillelse i tilfælde af nødtildeling. Bestemmelsen er et vigtigt skridt i retning af at sikre både økonomisk ansvarlighed og fortsat affaldshåndtering i tilfælde af systemsvigt. Den bidrager til at skabe tryghed for både kollektive ordninger og producenter ved at tydeliggøre, at de økonomiske forpligtelser også i ekstraordinære situationer påhviler de ansvarlige producenter – og ikke utilsigtet overføres til andre ordninger eller til systemet som helhed. Det er en fornuftig og balanceret løsning, som understøtter stabilitet og tillid i den kollektive struktur.

Emballageretur står naturligvis til disposition for eventuelle spørgsmål og uddybninger.

Med venlig hilsen
Emballageretur
Morten Harboe-Jepsen, CEO



Miljøministeriet
Att.: Anne Marie Nørhave Vestergård
Jr, nr. 2025-1360

Dato: 11. august 2025

Sags ID: SAG-2025-02679
Dok. ID: 3604945

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 2

KL's høringssvar på emballagebekendtgørelsen august 2025

KL har modtaget udkast til ændringer af bekendtgørelse om visse krav til emballager, udvidet producentansvar for emballage samt øvrigt affald, der indsamles med emballageaffald. KL takker for mulighed for at kommentere på bekendtgørelsen.

Der er ikke foretaget en politisk behandling af høringssvaret inden for høringsperioden, og der tages derfor forbehold for den efterfølgende politiske behandling.

Bemærkninger

KL finder det positivt at bekendtgørelsen bliver præciseret for så vidt angår § 35 om betalingsforpligtelser ved transport af emballageaffald, hvor affaldet ikke omlastes.

I bekendtgørelsen fjernes desuden historiske tidsfrister. Umiddelbart giver det god mening, men samtidigt forsvinder rettesnoren for, hvornår en årlig opgave (eller en opgave hvert andet år) skal udføres.

Det gælder for § 58, hvor Miljøstyrelsen årligt skal fastsætte nøgletal for kommunalt indsamlet ikke-emballageaffald. Her udgår sætningen om, at første gang skal ske 1. april 2025, og der er ikke længere klarhed over, hvornår på året aktørerne kan forvente opdaterede nøgletal. Der kan være risiko for, at fastlæggelse af nøgletal lettere kan blive en opgave som udskydes som følge af andre opgaver.

Det er nødvendigt for aktørerne at kende de prisregulerede nøgletal i forbindelse med disses budgetlægning for det kommende år. Derfor vil det sætte kommunerne budgetlægningsproces under pres, hvis ikke reguleringen er kendt, så kommunerne har mulighed for at indarbejde priserne i næste års budget.

KL foreslår derfor, at nøgletallene fortsat fastsættes og offentliggøres senest d. 1. april. § 58 stk. 2 kunne derfor formuleres således: Miljøstyrelsen prisregulerer nøgletallene, jf. stk. 1, *hvert år senest den 1. juni* og offentliggør dem på styrelsens hjemmeside, www.mst.dk, jf. bilag 11.

KL har ingen kommentarer til præciseringen af § 77.



KL henviser desuden til tidligere høringssvar fra KL til emballagebekendtgørelsen, og påpeger at en del af kommentarerne stadig er relevante. Det gælder bl.a. ønsket om længere tildelingsperioder, mere vejledning til fastsættelse af gebyrer for genbrugspladser og generelle administrationsomkostninger samt klarere retningslinjer for gebyrfastsættelse af flerkammerspande (KL's høringssvar af 7. oktober 2024).

Derudover har den nuværende tildeling også understreget behovet for, at der i bekendtgørelsen kommer klarere rammer for tildelingen, så der i højere grad tages højde for, at kommuner med fælles logistik tildeles til samme kollektiv ordning.

KL står naturligvis til rådighed for uddybning af svaret.

Med venlig hilsen

Julie B. Appelqvist
Specialkonsulent, Klima og Tværkommunalt Samarbejde

Dato: 11. august 2025

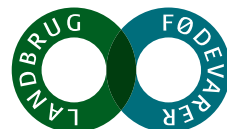
Sags ID: SAG-2025-02679
Dok. ID: 3604945

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

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 2

Dato 12. august 2025
Side 1 af 5



Miljøministeriet
Departementet
Holmens Kanal 26
1220 København K
Mail: mim@mim.dk
CC : anmv@mim.dk

Landbrug & Fødevarer

Axelborg, Axeltorv 3
DK 1609 København V

T +45 3339 4000
F +45 3339 4141
E info@lf.dk
W www.lf.dk

CVR DK 25 52 95 29

Landbrug & Fødevarers høringssvar til udkast til bekendtgørelse om ændring af emballagebekendtgørelsen, Jr. nr. 2025-1360.

Miljøministeriet har den 10. juni 2025 udsendt udkast til ændring af emballagebekendtgørelsen med høringsfrist den 12. august 2025.

Implementeringen af den eksisterende bekendtgørelse har vist sig stærkt uhensigtsmæssig og har medført markant øgede priser for producenterne, fordi kommunerne frit kan fastsætte gebyrerne uden krav om effektivitet eller mulighed for at klage. Kommunernes gebyrer har således vist sig at være markant højere end forudsat i den politiske aftale, og udskydelsen af et såkaldt basisservice-niveau - som kunne sætte en grænse for gebyrerne - er udskudt to år. De samlede kommunale gebyrer er således på 1.673 mio. kr. Det står i stærk kontrast til vurderingen på 1.093 mio. kr., som ligger til grund for den politiske aftale. Det bemærkes, at det i bemærkningerne til lov om producentansvar (2024/1 LSF 84) fremgår, at producenterne forventes at overvælte omkostningerne i forbrugerpriser.

På baggrund af de massive gebyroverskridelser skal Landbrug & Fødevarer på det kraftigste anmode om, at ikrafttrædelsesdatoen for producentansvaret udskydes mindst tre måneder, dvs. fra den 1. oktober 2025 til den 1. januar 2026. Dette vil give mulighed for at indføre et loft over kommunernes gebyrer, så de holder sig til det omkostningsniveau, der er forudsat i den politiske aftale. Alternativt kan det fastsættes, at kommunerne ikke opkræver producentgebyr i perioden frem til 1. januar 2025, da alle kommuner har opkrævet fuldt affaldsgebyr for 2025, hvor der ikke er taget højde for indtægter fra producentansvaret.

Indtil der er indført et basisserviceniveau, er der som minimum behov for:

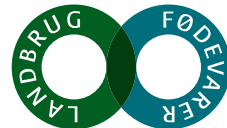
- Et loft over kommunernes gebyrer på et niveau, der svarer til Miljøstyrelsens vurdering (COWI-tal). Dette vil sikre, at producenterne betaler for en effektiv opgaveløsning, og at producenterne kun betaler de nødvendige omkostninger til kommunernes affaldsbehandling.
- At der sikres regulatoriske rammer til at håndtere, at kommunerne ikke overholder frister for fastsættelse af gebyrer, fx ved at kommuner, der ikke rettidigt eller korrekt offentliggør gebyrer, skal fastsætte et gebyr på baggrund af de 20 mest effektive kommuner. Dette vil sikre et incitament for kommunerne til at overholde bekendtgørelsens frister, som der har været store udfordringer med hidtil.
- Omkostninger ved free-riders finansieres via kommunernes affaldsgebyrer, så lovlige producenter ikke straffes økonomisk for at følge reglerne.

Miljøgraduering straffer miljøvenlige emballager

Bekendtgørelsens nuværende regulering af miljøgradueringen har vist sig at medføre massive administrative byrder for producenterne. Derudover er kriterierne for gradueringen ufuldstændige og -

Landbrug & Fødevarer er erhvervsorganisation for landbruget, fødevarer- og agroindustrien. Med en eksport på over 120 milliarder kroner årligt og med 141.000 beskæftigede repræsenterer vi et af Danmarks vigtigste eksporterhverv.

Ved at nytænke og synliggøre erhvervets bidrag til samfundet sikrer vi vores medlemmer en stærk placering i Danmark og globalt.



på væsentlige områder - ikke i overensstemmelse med EU's nuværende arbejde med harmonisering af miljøgradueringsstandarder.

I bilag 1 til høringssvaret er indført en tabel, som viser markante afvigelser mellem EU's kriterier og kriterierne i bekendtgørelsen. Dette får bl.a. som konsekvens, at de nuværende kriterier i bekendtgørelsen i visse tilfælde *straffer* producenterne for et miljørigtigt design – stik imod de politiske hensigter med gradueringen. Og det betyder, at kriterierne skaber en urimelig – og potentielt konkurrenceforvridende økonomisk omfordeling fra producenter, hvis emballage burde være i grøn, men efter bekendtgørelsen gradueres gul eller rød, til andre producenter i samme materialekategori.

Landbrug & Fødevarer skal derfor på det kraftigste opfordre til, at miljøgradueringen udsættes, indtil den kan implementeres i overensstemmelse med EU's kriterier. Alternativt bør bekendtgørelsens kriterier hurtigst muligt bringes i overensstemmelse med EU's kriterier (CENs standarder og tekniske specifikationer).

Generisk og ikke-generisk emballage

Definitionen af generisk og ikke-generisk emballage medfører meget store administrative udfordringer samt likviditetsproblemer for virksomhederne.

Når en virksomhed A modtager fx pap og pallefilm fra en dansk leverandør, vil den danske leverandør være ansvarlig og skal dermed indberette og betale for emballagen. En del af den emballage bliver af virksomhed A eksporteret til et andet EU-land og er dermed undtaget producentansvaret. Det betyder, at virksomhed A skal sende en erklæring til leverandøren, hvorefter leverandøren kan ansøge om refusion for de mængder emballage, som er eksporteret. Det er en tung administrativ proces, som tilmed skaber likviditetsudfordringer for virksomhederne, fordi de i en periode skal betale for eksporterede emballager.

Landbrug & Fødevarer ønsker at drøfte en løsning på ovenstående udfordring.

Emballageafgiften bør afskaffes

Med producentansvarets indførelse bliver producenterne pålagt den økonomiske forpligtelse til håndtering af deres emballageaffald. Derudover pålægges producenterne gebyrer til oplysning og oprydning af engangsplastprodukter som følge af engangsplastdirektivet.

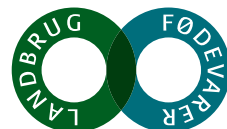
Afgiftssaneringspakken af 14. november 2018 fjernede emballageafgiften på emballager omfattet af det obligatoriske pant- og retursystem med henvisning til at: "emballageafgiften og pant- og retursystemet på hver sin måde har til formål at nedbringe affaldsmængderne, og at de to regelsæt derfor varetager samme grundlæggende miljømæssige formål".

Emballageafgiften bør afskaffes på samme vilkår som emballager omfattet af pant- og retursystemet, da det er dobbeltregulering med både producentansvar og emballageafgift, ligesom det skaber urimelige konkurrencevilkår.

Vi henviser i øvrigt til høringssvar afgivet af VANA, som Landbrug & Fødevarer bakker op om.

Såfremt der er spørgsmål eller problemstillinger, der ønskes uddybet, står vi naturligvis til rådighed.

Med venlig hilsen

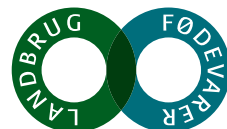


Henrik Borg Kristensen

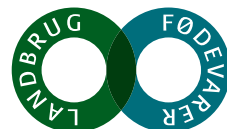
Chefkonsulent

M 30 70 31 19

E hbk@lf.dk


Bilag 1 – eksempler på afvigelser mellem CEN-dokumenter* og designkriterierne i bilag 14 i
emballagebekendtgørelsen

Nr.	Eksempel	CEN	Bilag 14
1	PET-flasker: låg af HDPE	Grøn	Rød
2	PET-bakke med PE-liner	Grøn	Gul hvis PE-andel < 10% Rød hvis PE-andel > 10%
3	PET-bakke med fleksibel lukning med printet eller uprintet kombination af polymerer med en densitet < 1 g/cm ³	PE eller PP	Grøn
		Mix af PE og PP	Gul
		Andre	Rød
4	PET-bakke med papirlabels uden fibertab	Gul	Rød
5	Hård PE: PP ≤ 5% vægt	Grøn	Gul
6	Hård PE og PP: Låg/lukninger af PE på PP hovedkomponent eller blanding af PE/PP på PE eller PP hovedkomponent	Grøn	Gul
7	Hård PE og PP: Låg/lukninger med metal eller metallisering	Låg/lukning af aftagelig (ENG: "peelable") aluminium	Gul
		Metaliseret låg/lukning	Afhænger af lågets/lukningens materiale
8	Hård PE og PP: Etiketter/dekorationer med metallisering	Grøn hvis frigørbar/adskillelig (ENG: "releasable") Gul hvis ikke frigørbar/adskillelig	Rød
9	Fleksibel PE: PA6/6.6 coekstruderet med 0,5 g/g PE-MAH	PA6/6.6 andel: Grøn hvis < 10 % Gul hvis 10-35 %	PA6/6.6 andel: Gul hvis < 5 % Rød hvis > 5 %
10	Polystyren (PS)	Grøn/gul/rød	Rød
11	Glas: etiketter af papir	Grøn hvis etiketten kan frigøres under protokol (mekanisk kraft + vask). Ellers gul	Grøn, hvis limen kan vaskes af i vand. Ellers rød
12	Glas: størrelsen af etiketter af fiber eller plast	Ingen kriterier	Rød hvis etikettens overflade udgør mere end 50%
13	Mad- og drikkekartoner: låg af PE	Grøn	Gul
14	Aluminium – krav til aluminium-andelen	Ingen kriterier	Forskellige tærskelværdier for hhv. rød og grøn



**CEN-standarderne for plast er færdige og afventer kun en formel godkendelse. CEN's tekniske specifikationer (TS) for øvrige materialer er under udarbejdelse og forventes færdiggjort ultimo 2025.*



Att.:

Anna Marie Nørhave Vestergård anmnv@mim.dk

Mærkevareleverandørerne

Havnegade 39
DK-1058 København

Tlf.: (+45) 33 13 9292

Info@mldk.org

www.mldk.org

København, august 2025

Høringssvar: Ændringer til bekendtgørelse om visse krav til emballager, udvidet producentansvar for emballage samt øvrigt affald der indsamles med emballageaffald

Udvidet producentansvar for emballager og emballageaffald har betydende effekt for MLDK mærkevareleverandørernes medlemsvirksomheder, og som medstifter af kollektivordningen VANA er vi glade for muligheden for at kunne afgive høringssvar.

MLDK bakker op om foreslåede ændringer

MLDK kan bakke op omkring de foreslåede ændringer til bekendtgørelsens §1, §35 og §77.

Behov for klare retningslinjer om Dansk Producentansvars fastsættelse af sikkerhedsstillelse

Vi ser et yderligere behov for at skærpe bekendtgørelsens afsnit om afgørelse af sikkerhedsstillelse (§73 og 74). Det har vist sig afgørende nødvendigt, at der er klare retningslinjer omkring Dansk Producentansvars fastlæggelse af størrelsen af sikkerhedsstillelsen, samt tidsfrist for denne fastsættelse i overensstemmelse med, hvad der er rimeligt i forhold til at indhente garantistillelse på et finansielt marked.

Behov for kontrol med kommunernes omkostninger og gebyrer

Derudover mener MLDK, at der er behov for at skærpe retningslinjerne omkring fastsættelse af kommuners omkostningsniveau og producentgebyrer. Disse producentgebyrer fra kommunerne har vist sig at lægge højere end antaget af Miljøstyrelsen, og der har der været uacceptabelt store prisforskelle mellem kommuner på sammenlignelige opgaver. De kommunale gebyrer udgør en meget betydende andel af de samlede omkostninger ved producentansvaret, og derfor kan det resultere i at forbrugerpriser stiger unødvendigt meget. Yderligere har der været udfordringer med kommuner, som ikke har overholdt frister for offentliggørelse af gebyrer og ikke har fastsat disse korrekt. Derfor ser MLDK det nødvendigt med effektivitetskrav og kontrol med kommunernes omkostninger og gebyrer.

MLDK mærkevareleverandørerne er et kommercielt interessefællesskab, som varetager interesser for producenter og leverandører af dagligvarer til foodservice og dagligvarehandlen. MLDK repræsenterer ca. 120 medlemsvirksomheder rækkende fra store danske eller internationale leverandører af mærkevarer til små og mellemstore leverandører.

**Emballageafgift er en dobbeltregulering og bør afskaffes**

Til sidst vil MLDK opfordre til, at emballageafgiften afskaffes. Med producentansvaret og engangsplastdirektivet pålægges producenter den økonomiske byrde til håndtering, indsamling og sortering af emballager. Emballageafgiften virker derfor som en dobbeltafgift og bør afskaffes.

Vi henviser i øvrigt til VANAs høringssvar, som uddyber ovennævnte forhold.

Mærkevareleverandørerne

Havnegade 39
DK-1058 København

Tlf.: (+45) 33 13 9292

Info@mldk.org

www.mldk.org

Med venlig hilsen

Leif Nielsen

Adm. direktør



Miljø- og Ligestillingsministeriet
Att.: Anna Marie Nørhave Vestergård

Fremsendt til mim@mim.dk, kopi: anmnv@mim.dk

Journal nr. 2025-1360

12. august 2025

Høringssvar vedrørende ændring af emballagebekendtgørelsen

VANA takker for modtagelsen af ovennævnte udkast i høring og vil nedenfor fremkomme med vores bemærkninger.

Sikkerhedsstillelse

VANA ser positivt på den foreslåede ændring fsva. kollektive ordningers mulighed for adgang til frigivelse af sikkerhedsstillelse og bakker således op om ændringen.

Det bemærkes dog, at bekendtgørelsens hjemler vedrørende sikkerhedsstillelse fortsat har behov for justering, idet Dansk Producentansvars beregning af den første sikkerhedsstillelse har vist det nødvendigt med både klarere retningslinjer samt tidsfrist for afgørelse om sikkerhedsstillelse.

VANA henstiller til at hjemlen revideres i tråd med nedenstående:

"§ 72. En producent, som får tildelt forpligtelser for emballageaffald, jf. §§ 35 og 36, skal ~~senest 4 uger inden en tildelingsperiode begynder, stille sikkerhed for finansiering af transport og behandling af kommunalt indsamlet emballageaffald. Sikkerheden skal stilles i hele den pågældende tildelingsperiode, jf. § 37.~~

...

§ 74. Dansk Producentansvar træffer afgørelse om ~~tidspunktet for, hvornår~~ sikkerheden ~~senest 12 uger forud for at sikkerheden skal stilles jf. § 723, skal stilles, jf. dog § 72.~~"

Dobbeltsikkerhed

Det fremgår af bekendtgørelsen, at sikkerheden skal stilles senest 4 uger inden en ny tildeling træder i kraft, samt at en sikkerhed frigives, når den kollektive ordning har dokumenteret, at det for den pågældende periode tildelte emballageaffald er håndteret.

Dette vil medføre, at der i en periode skal eksistere sikkerhed for to tildelingsperioder simultant.

Miljø- og Ligestillingsministeriets noterede i høringsnotat til emballagebekendtgørelsen, at: *"Der er således ikke tale om, at der stilles dobbeltsikkerhed, men at der vil være et overlap i sikkerhedsstillingen for to forskellige tildelingsperioder."*

Det er afgørende, at ministeriet bekræfter, at kollektive ordninger forud for anden tildelingsperiode ikke er forpligtet til at stille en ny sikkerhed, men derimod, at den oprindelige sikkerhed for tildelingsperiode 1, enten op- eller nedjusteres.

Hvis dette ikke er tilfældet, vil der være tale om en simultan sikkerhed i en periode, hvilket ikke er proportionelt med behovet.

Basis serviceniveau – kommunale producentgebyrer

VANA og vores stiftere har løbende påpeget, at effektivitetskrav og kontrol med kommunernes omkostninger er afgørende, hvilket også er i tråd med intentionen om at begrænse omkostningerne i den politiske aftale bag producentansvaret fra 2020. Dette er ikke blevet efterlevet af myndighederne.

Den første offentliggørelse af producentgebyrer har synliggjort tre store udfordringer:

- Kommunernes udmeldte producentgebyrer har vist sig at være væsentlig højere end oprindeligt antaget, ligesom der er meget store prisforskelle mellem kommuner – fx i prisen for at indsamle pap, der divergerer med 4000%, fra den billigste til den dyreste kommune.
- Kommuner, der ikke overholdt fristen for offentliggørelse.
- Kommuner, der ikke har fastsat gebyrerne korrekt i forhold til opdeling.

VANA opfordrer derfor på det kraftigste til at:

- Der indføres et basisserviceniveau i tråd med ønsket i den politiske aftale.
- Der sikres regulatoriske rammer til at håndtere at kommunerne ikke overholder frister for fastsættelse, fx ved at kommuner, der ikke rettidigt og korrekt offentliggør gebyrer skal fastsætte et gebyr på baggrund af de 20 mest effektive kommunalbestyrelser.
- Kommunerne ikke opkræver producentgebyr for Q4 2025, d. 1. oktober, da alle kommuner har opkrævet affaldsgebyrer for 2025 hvor der ikke er taget højde for producentansvaret. Med udgangspunkt i hvilke i sig selv-princippet, kan kommunerne indregne gebyrerne for Q4 2025 i de kommende års opkrævninger.
- Kommunernes gebyrer til indsamling reduceres til et niveau, der svarer til Miljøstyrelsens vurdering (COWI-tal). Dette vil sikre, at producenterne betaler for en effektiv opgaveløsning og at producenterne kun betaler de nødvendige omkostninger til kommunernes affaldsbehandling.
- Myndighederne håndterer free-riders, så de lovlydige virksomheder og forbrugerne ikke betaler for aktører, der ikke overholder loven.

Endeligt opfordrer VANA til at kommunerne forpligtes til at fremsende deres producentgebyrer til DPA eller Miljøstyrelsen, som kan lave en samlet offentliggjort liste over gebyrerne. Det har givet uforholdsmæssige administrative byrder, at alle kollektive ordninger samt Miljøstyrelsen har skulle fremsøge samtlige 98 kommuners gebyrer på hjemmesider mv.

Afskaf emballageafgiften

Med producentansvarets indførelse bliver producenterne pålagt den økonomiske forpligtelse til håndtering af deres emballageaffald. Derudover pålægges producenterne gebyrer til oplysning og oprydning af engangsplastprodukter som følge af engangsplastdirektivet.

Afgiftssaneringspakken af 14. november 2018 fjernede emballageafgiften på emballager omfattet af det obligatoriske pant- og retursystem med henvisning til at: *"emballageafgiften og pant- og retursystemet på hver sin måde har til formål at nedbringe affaldsmængderne, og at de to regelsæt derfor varetager samme grundlæggende miljømæssige formål"*.

Emballageafgiften bør afskaffes på samme vilkår som emballager omfattet af pant- og retursystemet, da det er dobbeltregulering med både producentansvar og emballageafgift, ligesom det skaber urimelige konkurrencevilkår.

Klare rammer for dialog mellem kollektive ordninger

VANA har løbende gjort opmærksom på de store udfordringer med tildelingen, særligt for så vidt angår tildeling ved fælles indsamlinger i kommunerne, herunder de fælleskommunale selskaber. Når tildelingen ikke tager højde for de i bekendtgørelsen beskrevne hensyn, medfører det et behov for at de kollektive ordninger koordinerer den praktiske drift og ikke mindst indbyrdes betalinger.

VANA har opfordret til at de konkurrenceretlige aspekter af dette afdækkes, så der sikres klare rammer og minimumskrav for dette. Med tidsfrist 1. oktober, er denne afdækning afgørende for det videre forløb, hvorfor VANA har fået udarbejdet vedhæftede notat fra Horten (**bilag 1**).

Som det fremgår af notatet, er der væsentlig risiko for at kollektive ordninger tilskyndes til dialog, som indebærer konkurrenceretlige udfordringer, hvorfor der bør opstilles klare rammer for, hvordan prisen for betalingsforpligtelse mellem kollektivordningerne skal fastsættes og efterprøves.

VANA henstiller til at:

- Dansk Producentansvar fra anden tildeling tager højde for de i bekendtgørelsen beskrevne hensyn og undgår en meget fragmenteret tildeling, således at disse udfordringer mindskes.
- Bilag 9 revideres til at tage højde for dialog mellem kollektive ordninger, gerne i dialog med Konkurrence og Forbrugerstyrelsen. Det anbefales at det indskrives at kollektive ordninger må opkræve reelle omkostninger plus rimelig fortjeneste til håndtering af emballage i forbindelse med tildeling af kombinerede eller fælles indsamling til forskellige kollektive ordninger. Miljøstyrelsen bør have kompetence til at godkende det som en kollektiv ordning ønsker at opkræve.

Endeligt opfordrer VANA til at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremadrettet kommer på høringslisten.

Nøgletal erhvervsaffald

Det fremgår af emballagebekendtgørelsens § 66, Stk. 3., at en anmodning om compensation skal indeholde oplysninger om mængden af affald, pr. affaldsfraktion, jf. bilag 7. I bilag 7 er plast én fraktion. Af Miljøstyrelsens offentliggjorte nøgletal er der dog tre nøgletal for tre forskellige typer plast.

I Driftsforum har Miljøstyrelsen oplyst, at: *"Der er for erhverv fx 3 nøgler for hhv, hård, blød og blandet plast. Man vælger det nøgletal, der giver mening for den relevante kompensationsanmodning. Ift. fordelingsnøglen anvendes fordelingsnøglen plast, for relevante branche, uanset hvilken af de tre typer plast det drejer sig om."*

Bekendtgørelsens regulering af anmodning og Miljøstyrelsens nøgletal bør være ensartet, så der ikke er tvivl om hvordan en kompensationsanmodning skal opsættes, herunder hvilke kategorier, der kan søges i.

VANA opfordrer således til at nøgletal følger bekendtgørelsens fraktioner, samt at der i regi af Driftsforum arbejdes videre med fastlæggelse af omfattede affaldsfraktioner, sammenhæng til nøgletal og kobling mellem branchegrupper og branchekoder osv.

Ikkeemballageaffald, bilag 11

Det fremgår af emballagebekendtgørelsens bilag 11, at producenten i tilfælde hvor affaldsfraktioner indsamles via kombineret indsamling, skal opgøre beløbet til betaling ud fra følgende formel:

$$\begin{aligned} \text{Beløb til betaling} = & \text{fordelingsnøgle for kombineret indsamling} * \\ & (\text{antal ton} * \text{nøgletal for affaldsbehandling} * \text{fordelingsnøgle for ikkeemballageandel} \\ & + \text{antal kilometer fra omlastning til sortering} * \text{nøgletal for affaldstransport} * \text{fordelingsnøgle for ikkeemballageandel}) \\ & + \text{antal kilometer fra sortering til videre behandling} * \text{nøgletal for affaldstransport} * \text{fordelingsnøgle for} \\ & \text{ikkeemballageandel} \\ & + \text{antal timers administration} * \text{timepris} \end{aligned}$$

Det bemærkes, at det er meget misvisende, at beregningen for kombinerede indsamlinger skal deles ud på enkeltfraktioner. Ved f.eks. glas/metal vil det betyde, at de kollektive ordninger skal afregne kommuner for metalanden ud fra Miljøstyrelsens nøgletal for rent metal på 2100 kr. Da behandlingsprisen for glas/metal reelt er negativ, medfører formelen et tab for de kollektive ordninger på over 2000 kr. pr. ton ikke-emballage.

VANA opfordrer derfor til, at afsnit 1.1.2 i bilag 11 præciseres i formelen, at det er nøgletal for affaldsbehandling af den kombinerede indsamling, der skal anvendes. Dette er i øvrigt i tråd med, at Miljøstyrelsen opererer med nøgletal for både kombinerede og ikke-kombinerede fraktioner.

Det bemærkes derudover, at formelen er mangelfuld, da den ikke tager højde for væsentlige udgifter ved håndteringen af ikke-emballager.

Når de kollektive ordninger afhenter fraktioner fra et kommunalt omlastningsanlæg, vil udgifterne til omlastning og evt. presning af emballageandelen være indeholdt i producentgebyret, mens kommune selv afholder udgifterne til omlastning og presning af ikke-emballager. Hvis en kommune ikke har egen omlastning, skal den kollektive ordning stille oplastningsfaciliteter til rådighed, sørge for presning samt udgifter til færger og broer i forbindelse med den videre transport.

For at producenterne ikke skal betale for en væsentlig del af omkostningerne ved håndteringen af ikke-emballager, bør der i forlængelse af den opstillede formel i bilag 11 afsnit 1.1.1. tilføjes følgende: *"Producenten opgør herudover de faktiske udgifter til dokumenterede ekstra ydelser i forbindelse med håndteringen af ikke-emballager herunder leje af lånecontainere, omlastning og presning samt færge og broafgifter."*

Der henvises i øvrigt til høringssvar fra Dansk Industri, Dansk Erhverv, Landbrug & Fødevarer og MLDK.

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

Med venlig hilsen
Bestyrelsen i VANA og adm. direktør, Marianne Roed Jakobsen.

Bilag 1:**NOTAT - KONKURRENCERETLIG VURDERING AF TILDELING EFTER EMBALLAGEBEKENDTGØRELSEN****1. OPDRAG**

VANA har anmodet om en konkurrenceretlig vurdering i forbindelse med de regulatoriske rammer for tildelingen af ansvaret i kommuner for håndtering af emballage, herunder af dialogen mellem kollektive ordninger for producentansvar ved tildeling af kommuner til disse kollektive ordninger.

Vurderingen skal forholde sig til følgende problemstillinger:

1. De konkurrenceretlige rammer for kombineret indsamling, hvor der er tildelt et organisatorisk ansvar til én kollektiv ordning og en betalingsforpligtelse til en anden kollektiv ordning, herunder, VANAs dialog med den/de kollektive ordninger, der er tildelt den/de andre fraktioner, samt hvordan lovgivningen påvirker dette.
2. De konkurrenceretlige rammer ved bytte af kommuner før og efter tildeling.
3. Eventuelle forpligtelser for VANA i dialogen med andre kollektive ordninger i de situationer, hvor VANA har en dominerende markedsposition.

Til brug for vurderingen er der afholdt et møde med VANA, hvor sagen er blevet gennemgået. Desuden har vi modtaget høringssvar til Dansk Producentansvar (herefter "DPA") af 11. april 2025, efterfølgende afgørelse fra Dansk Producentansvar samt opdragsbeskrivelse.

Vores notatet er inddelt som følger:

Afsnit 2: Konklusioner

Afsnit 3: Baggrund

Afsnit 4: Vurdering.

2. KONKLUSIONER

Kollektive ordninger konkurrerer på et samlet dansk marked for varetagelse af producentansvaret for emballage på vegne af virksomheder samt tilknyttede ydelser, fx vejledning og webinarer. Det skyldes blandt andet, at kunderne er virksomheder, som er pålagt et sådant producentansvar, uanset hvilken materialefraktion de bringer i omsætning. Kollektive ordningers priser er de priser, som kollektive ordninger tilbyder deres medlemmer. På omkostningssiden påvirkes omkostningerne blandt andet af de behandlingspriser, som kollektive ordninger forhandler med fx affaldsbehandlere. Priser for affaldsbehandling og tilsvarende omkostninger er udgangspunktet for de priser, som tilbydes medlemmerne, og dermed væsentlige konkurrenceparametre for de kollektive ordninger.

Nedenfor følger vores konklusioner inddelt under de emner, som er behandlet i vurderingen. I hvert afsnit er en henvisning til det afsnit i vurderingen, hvor der kan findes yderligere oplysninger om emnet.

2.1 Dialog mellem kollektive ordninger ved fælles ansvar (afsnit 4.3)

Der er væsentlig risiko for at handle i strid med konkurrencereglerne ved at dele oplysninger om priser for affaldsbehandling ved håndteringen af betalingsforpligtelsen, hvor to kollektive ordninger er tildelt et fælles ansvar. Dette gælder dog ikke, hvis de kollektive ordninger er entydigt forpligtet til at dele oplysningerne med hinanden i henhold til reguleringen. I så fald vil delingen være undtaget fra konkurrencereglernes anvendelse. Er der ikke en sådan regulatorisk forpligtelse, er der væsentlig risiko for at overtræde konkurrencereglerne ved at dele sådanne oplysninger med hinanden. Uanset reguleringen vil en sådan deling dog være uhensigtsmæssig for den effektive konkurrence mellem kollektive ordninger.

Den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar har en dominerende markedsposition i forbindelse med et fælles ansvar. Derfor gælder der særlige forpligtelser, herunder at der ikke må opkræves en overpris over for den kollektive ordning med betalingsforpligtelsen. Dette er vanskeligt i praksis, når parterne er konkurrenter og ikke kan have transparens om omkostningerne for den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar.

Generelt vil uklarhed om, hvordan betalingsforpligtelsen skal opgøres, dokumenteres og afregnes ofte give anledning til vanskelige konflikter, som bør søges afklaret ved at opstille klare rammer herfor. For ikke at tilskynde kollektive ordninger til at indgå i en dialog, som indebærer en væsentlig konkurrenceretlig risiko, bør der opstilles klare rammer for, hvordan prisen for betalingsforpligtelsen skal fastsættes, og hvordan den kan efterprøves.

2.2 Bytte af kommuner (4.4)

I vurderingen skelnes der mellem 1) bytte af områder, som finder sted, efter DPA's afgørelse er sendt i høring, men inden den endelige afgørelse om tildeling er truffet, og 2) bytte af områder, som finder sted, efter DPA har truffet endelig afgørelse.

2.2.1 *I høringsperioden*

Tildelingen af områder har en betydning for kollektive ordningers effektivitet og dermed deres evne til at konkurrere. Der er argumenter for, at bytte af områder i høringsperioden ikke udgør en ulovlig konkurrencebegrænsning, da kollektive ordninger ikke kan påvirke andelen af emballagen, som de hver især varetager ansvaret for. Der er dog en risiko for, at det vil blive vurderet som en konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencereglerne, at kollektive ordninger giver hinanden indsigt i områder, de forventes at få tildelt, og koordinere bytte af områder i en lukket proces, som kun dem, som bytter, har kendskab til.

Det er desuden relevant at overveje, om denne proces indebærer en forvaltningsretlig problemstilling vedrørende saglighed og forudsigelighed i DPA's praksis, som bør undersøges. Dette er overordnet beskrevet i afsnit 4.4.1.2.

2.2.2 *Efter endelig afgørelse*

Bytte af områder, efter DPA har truffet endelig afgørelse, kan sammenlignes med anvendelsen af underleverandører, hvor der indgås en underleveranceaftale om varetagelse af en opgave. Det er som udgangspunkt uproblematisk efter konkurrencereglerne.

Ved indgåelse af en aftale om at varetage hinandens respektive områder gælder konkurrencereglerne dog også. Det betyder, at der ved indgåelse af en sådan aftale kun må udveksles de oplysninger, som er nødvendige for aftalen. Aftalen må ikke føre til anden koordinering af markedsadfærden imellem de kollektive ordninger.

2.3 **Forpligtelser ved dominerende markedsposition**

Hvis en kollektiv ordning har en dominerende markedsposition på det danske marked for varetagelse af producentansvaret for emballage på vegne af virksomheder, er den kollektive ordning underlagt særlige forpligtelser.

De kan særligt komme i spil, hvor der tildeles et fælles ansvar, og én kollektiv ordning får det organisatoriske ansvar for begge materialefraktioner, mens en anden kollektiv ordning tildeles en betalingsforpligtelse vedrørende den ene materialefraktion. Her vil den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar have en dominerende markedsposition, fordi den kollektive ordning med en betalingsforpligtelse skal købe ydelsen et bestemt sted. Det kan altså være en anden kollektiv ordning, som har en dominerende markedsposition, end den som har den største markedsandel samlet set på tværs af emballagefraktioner. Den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar må derfor ikke stille urimelige krav ved opkrævningen af betalingsforpligtelsen, herunder opkræve en urimeligt høj betaling. En afdækning af sine omkostninger tillagt en rimelig fortjeneste vil typisk ikke udgøre en urimeligt høj betaling.

Det kan også komme i spil ved bytning af områder mellem de kollektive ordninger. En kollektiv ordning med en dominerende markedsposition er ikke forpligtet til at deltage i bytning af områder. Hvis den deltager i bytte af områder, skal det sikres, at de øvrige kol-

lektive ordninger behandles lige, så det ikke medfører, at nogle stilles bedre i konkurrencen end andre. Det kan gøres ved at opstille objektive rammer for, hvornår den kollektive ordning går i dialog om bytte af områder, og hvem der vælges at bytte med.

3. BAGGRUND

3.1 Kollektive ordninger og emballageansvaret

VANA er en kollektiv ordning, som påtager sig den juridiske, økonomiske og praktiske andel af producentansvaret for emballage på vegne af sine medlemmer. VANAs indtægter består af medlemsbidrag fra medlemmerne, som går til omkostningerne forbundet med varetagelsen af producentansvaret for emballage, samt VANAs aktiviteter i øvrigt. Medlemmerne er virksomheder, som bringer emballage i omsætning på det danske marked og som følge heraf har ansvaret for emballagen i hele dens livscyklus.

Det er et lovkrav for virksomheder med producentansvar for engangsemballage at deltage i en kollektiv ordning. Der er en række andre kollektive ordninger på markedet. Fælles for disse gælder, at de er forpligtet til at sikre, at enhver virksomhed, der er omfattet af producentansvar for emballage, har lige adgang til at deltage i den kollektive ordning og skal behandles på lige vilkår, idet der skal tages hensyn til producentens markedsandel.

Kollektive ordninger skal årligt indberette medlemmernes mængder af tilgængeliggjort emballage til DPA, som på den baggrund tildeler det fysiske, såkaldte "organisatoriske" og/eller finansielle ansvar i en kommune for håndtering af emballageaffald pr. materialefraktion (fx papir, pap, glas, plast, metal osv.).

For husholdningsaffald er emballageansvaret et organisatorisk ansvar, som omfatter affaldsbehandling af materialefraktionerne. For erhvervsaffald er emballageansvaret en betalingsforpligtelse for erhvervsaffaldet.

3.2 DPA's tildeling

DPA tildeler hver kollektiv ordning en andel af den samlede mængde indsamlet emballage pr. materialefraktion og et geografisk område (kommuner) svarende til den mængde emballage, deres medlemmer repræsenterer af de til DPA indberettede emballagemængder.

Processen er, at DPA sender tildelingerne i høring, hvor de kollektive ordninger kan komme med bemærkninger. Høringen er ikke offentlig, og den kollektive ordning kan udelukkende se sin egen tildeling. Dernæst træffer DPA afgørelse om tildeling. Afgørelsen offentliggøres, og alle tildelinger fremgår af DPA's hjemmeside.

I praksis kan det forekomme, at kollektive ordninger i høringsfasen bytter tildelte områder og angiver ønsket om dette i høringssvaret til DPA.

DPA har i deres afgørelse om tildeling af emballage til VANA 23. april 2025 meddelt VANA følgende:

"DPA har, efter mødet fredag den 11. april, drøftet muligheden for internt byt af fraktioner og/eller kommuner mellem kollektive ordninger. DPA har besluttet,

*at såfremt der i høringsperioden modtages et høringssvar med ønske om, at fraktioner eller kommuner byttes internt mellem kollektive ordninger, **og dette ikke påvirker den samlede tildeling samt opfylder de kriterier, som ligger til grund for den udsendte tildeling**, vil vi medtage ønsket i den endelige afgørelse. Såfremt ovenstående betingelser ikke er opfyldt, eller hvis ønsker om internt byt modtages efter udsendelsen af den endelige afgørelse, vil de ombyttede fraktioner og/eller kommuner ikke indgå i den endelige tildeling og dermed ikke fremgå af visningen på vores hjemmeside. Hvad de kollektive ordninger i øvrigt måtte aftale internt, er uden for DPA's kompetence og ansvar."*

For visse fraktioner kan der tildeles et fælles ansvar, fordi to materialefraktioner indsamles kombineret (samlet) og derfor ikke kan håndteres særskilt. Her tildeles et fælles ansvar, hvor én kollektiv ordning får det organisatoriske ansvar for begge materialefraktioner, og en anden kollektiv ordning tildeles en betalingsforpligtelse vedrørende den ene materialefraktion. Betaling skal ske fra den kollektive ordning med betalingsforpligtelse til den kollektive ordning, som har det organisatoriske ansvar. Det fremgår af DPA's afgørelse om tildeling, at det organisatoriske ansvar tildeles til den kollektive ordning, som har største mængder på tværs af kommunen.

4. VURDERING

Dette afsnit indeholder vores konkurrenceretlige vurdering. Indledningsvist er de konkurrenceretlige rammer beskrevet i afsnit 4.1. I afsnit 4.2 er vores vurdering af konkurrenceforholdet mellem de kollektive ordninger. Afsnit 4.3 – 4.6 indeholder vores vurdering af de enkelte problemstillinger, der er rejst.

4.1 Konkurrenceretlige rammer

4.1.1 Dialog mellem konkurrenter

De konkurrenceretlige rammer for dialog mellem konkurrenter følger af konkurrencelovens¹ § 6 og TEUF² artikel 101. Bestemmelserne er parallelle og indeholder begge et forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder, hvor TEUF alene finder anvendelse på konkurrencebegrænsninger, som kan påvirke samhandlen mellem EU-lande.

Virksomheder omfatter i denne henseende enhver økonomisk aktivitet på et marked for varer og tjenesteydelser, uanset hvordan udbyderen er organiseret, herunder valg af selskabsform. En konkurrencebegrænsende *aftale* kan være en forpligtende kontrakt, men omfatter også anden samordning, som indebærer en fælles forståelse mellem to virksomheder om, hvordan de vil agere i markedet. Selve *konkurrencebegrænsningen* omfatter aftaler, som direkte og indirekte begrænser konkurrencen. Det kan fx være aftaler om købs- og salgspriser, aftaler om at begrænse produktion (fx kvoter for hvor meget den enkelte virksomhed må producere) og aftaler om at opdele markedet imellem sig. Det grundlæggende udgangspunkt er, at enhver virksomhed uafhængigt skal tage stilling til den politik, som virksomheden vil føre på markedet. Det indebærer en konkurrenceretlig

¹ Lovbekendtgørelse af 3. november 2024, nr. 1150.

² Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde.

risiko, hvis konkurrerende virksomheder udveksler fortrolige oplysninger af betydning for deres forretningspolitik, idet de i så fald hver især kan indrette deres aktiviteter under hensyntagen til det kendskab. Det omfatter særligt oplysninger om priser, salg og omkostninger.

Der gælder undtagelser fra forbuddet, hvis parterne har begrænsede markedsandele³, eller hvis en aftale indebærer effektivitetsfordele, og konkurrencebegrænsningen er nødvendig.⁴ Derudover gælder forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler ikke, hvis konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering.⁵

4.1.2 *Dominerende markedsposition*

De konkurrenceretlige rammer for virksomheder med en dominerende markedsposition følger af konkurrencelovens § 11 og TEUF artikel 102. Bestemmelserne er parallelle og indeholder begge et forbud mod misbrug af en dominerende markedsposition, hvor TEUF alene finder anvendelse på misbrug, som kan påvirke samhandlen mellem EU-lande.

Det er ikke i sig selv ulovligt, at en virksomhed indtager en dominerende stilling, men en dominerende virksomhed bærer et særligt ansvar for ikke ved sin adfærd at skade den effektive konkurrence ved misbrug af den dominerende stilling.⁶

I konkurrencelovens § 11, stk. 2, nr. 1-4, opregnes en række eksempler på misbrug, fx direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser, begrænsning af produktion og anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for konkurrerende handelspartnere.

Et afgørende kriterium for, om en virksomhed har en dominerende stilling, er virksomhedens markedsandel. Derfor er det en forudsætning for vurderingen at afgrænse det relevante marked og finde virksomhedens markedsandel. Der skal altid laves en konkret vurdering af alle relevante forhold, der taler for eller imod en dominerende stilling. Der gælder dog følgende formodningsregler for, hvornår en virksomhed antages at have en dominerende stilling.

Markedsandele på 50 % eller mere	Stærk formodning for en dominerende stilling
Markedsandele på 40 til 50 %	Ikke i sig selv tilstrækkeligt til at fastslå en dominerende stilling
Markedsandele på 25 til 40 %	Formodning imod en dominerende stilling

³ Jf. konkurrencelovens § 7.

⁴ Jf. konkurrencelovens § 8.

⁵ Jf. Konkurrencelovens § 2, stk. 2.

⁶ EU-Domstolens dom af 27. marts 2012 i sag C-209/10, *Post Danmark mod Konkurrencerådet*, præmis 23.

4.2 Konkurrenceforholdet mellem kollektive ordninger

I dette afsnit vurderes det, på hvilket marked konkurrencen mellem kollektive ordninger udspiller sig, og hvilke forhold der har betydning for den konkurrence.

4.2.1 *Hvor udspiller konkurrencen sig?*

VANA og de øvrige kollektive ordninger leverer ydelser til deres medlemmer mod betaling. De konkurrerer således imod hinanden om varetagelse af virksomheders opgaver forbundet med producentansvaret for emballage imod betaling.

Priskonkurrence mellem kollektive ordninger vedrører således de priser, som kan tilbydes medlemmerne for at varetage emballageansvaret mv.

4.2.2 *Forhold af betydning for konkurrencen*

Priserne, som kollektive ordninger kan tilbyde deres medlemmer, er afgørende for konkurrencen. Dermed er de forhold, som kan påvirke den prissætning, også væsentlige konkurrenceparametre i konkurrencen mellem kollektive ordninger. De kollektive ordningers omkostninger omfatter blandt andet den pris, de betaler for behandling af materialefraktionerne. Da mange andre omkostninger omkring emballagehåndteringen er faste (fx gebyrer for indsamling til kommunerne), har behandlingspriserne væsentlig betydning for kollektive ordningers prissætning over for medlemmerne. Disse omkostninger er derfor væsentlige konkurrenceparametre i konkurrencen mellem kollektive ordninger.

DPA's tildeling af områder har ikke som sådan betydning for kollektive ordningers markedsandel, da tildelingen er forholdsmæssig i forhold til medlemmernes emballageandel. Det er primært antallet af medlemmer og deres andel af den emballage, som bringes i omsætning, som er afgørende, og dermed konkurrencen om medlemmer, som er afgørende. Der kan dog være effektivitetsfordele ved at bytte områder indbyrdes mellem kollektive ordninger, idet det kan give en mere geografisk sammenhængende opgavehåndtering. Det kan således give de kollektive ordninger, som bytter områder, en fordel i konkurrencen.

4.2.3 *Markedsafgrænsning*

I forhold til en konkurrenceretlig vurdering af kollektive ordningers markedsandele kan det overvejes, om der kan segmenteres markeder for de enkelte materialefraktioner. Mest taler dog for at se det som et samlet marked, da kollektive ordninger alle er forpligtede til at levere deres ydelser til alle virksomheder med et emballageansvar uanset materialefraktion. Dette er på den baggrund lagt til grund for vurderingen i dette notat. Det er desuden vores vurdering, at markedet er nationalt, og at reguleringen og emballageansvaret håndteres nationalt.

En undtagelse til den almindelige markedsafgrænsning er, når to kollektive ordninger er tildelt et fælles ansvar, hvor den ene kollektive ordning har et organisatorisk ansvar, og den anden kollektive ordning har en forpligtelse til at betale til den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar. Her kan den kollektive ordning med betalingsforpligtelsen ikke

handle hos andre, og dermed har den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar en dominerende markedsposition.

4.2.4 *Delkonklusion*

Det er på den baggrund vores vurdering, at kollektive ordninger konkurrerer på et samlet dansk marked for varetagelse af emballageansvar samt tilknyttede ydelser, hvor kunderne er virksomheder, som er pålagt et sådant ansvar, uanset hvilken materialefraktion de bringer i omsætning. Kollektive ordningers priser er de priser, som de tilbyder deres medlemmer. Pris påvirkes blandt andet af de behandlingspriser, kollektive ordninger forhandler med deres leverandører. Herudover kan bytte af områder og dermed optimering af effektiviteten påvirke de priser, som kollektive ordninger kan tilbyde medlemmerne.

4.3 **Dialog mellem kollektive ordninger om betalingsforpligtelse**

I dette afsnit vurderes de konkurrenceretlige problemstillinger, der er forbundet med dialogen mellem to kollektive ordninger, som er tildelt et fælles ansvar, hvor den ene kollektive ordning har et organisatorisk ansvar, og den anden kollektive ordning har en forpligtelse til at betale til den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar.

4.3.1 *Udveksling af oplysninger mellem konkurrenter*

Et væsentligt element i kollektive ordningers prissætning er deres omkostninger til behandling af materialefraktionerne. Dermed er deres priser for affaldsbehandling og tilsvarende omkostninger væsentlige konkurrenceparametre. Det vil som udgangspunkt indebære en væsentlig konkurrenceretlig risiko for koordinering mellem konkurrenter, hvis sådanne oplysninger deles mellem to kollektive ordninger. Det er derfor vores vurdering, at sådanne oplysninger ikke kan deles i forbindelse med håndteringen af betalingsforpligtelsen, hvor to kollektive ordninger er tildelt et fælles ansvar.

Dette udgangspunkt gælder dog ikke, hvis de kollektive ordninger er entydigt forpligtet til at dele sådanne oplysninger med hinanden i forbindelse med opgørelsen af, hvad der skal betales i henhold til betalingsforpligtelsen. Det skyldes, at det i så fald vil være en forpligtelse, som følger af offentlig regulering, og som dermed er undtaget fra konkurrencereglerne anvendelse. Se nærmere herom i afsnit 4.1. I så fald vil en deling af oplysninger ikke være i strid med konkurrencereglerne, om end det fortsat vil være uhensigtsmæssigt for den effektive konkurrence mellem kollektive ordninger. Kollektive ordninger er forpligtet til at opgøre betalinger, opkrævninger, omkostninger og indtægter årligt og indsende dette til Miljøstyrelsen med henblik på deres opgørelse af nøgletal. Dette ændrer ikke på ovenstående, idet oplysningerne ikke herved deles, så kollektive ordninger kan få indsigt i hinandens respektive oplysninger herom.

For ikke at tilskynde kollektive ordninger til at indgå i en dialog, som indebærer en væsentlig konkurrenceretlig risiko, bør der opstilles klare rammer for, hvordan prisen for betalingsforpligtelsen skal fastsættes, og hvordan den kan efterprøves.

4.3.2 *Misbrug af dominerende markedsposition*

Idet den kollektive ordning, som er tildelt en betalingsforpligtelse, ikke kan handle med andre leverandører, end den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar, lægges det til grund, at den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar har en dominerende markedsposition i forbindelse med et fælles ansvar. Det kan altså være en anden kollektiv ordning, som har en dominerende markedsposition, end den som har den største markedsandel samlet set på tværs af emballagefraktioner.

Derfor vil der gælde en række særlige forpligtelser i forbindelse med prissætningen over for den virksomhed, som har en betalingsforpligtelse. Det omfatter primært en forpligtelse til ikke at opstille urimelige forretningsbetingelser, herunder til ikke at opkræve overpriser ved fastsættelsen af priserne for den kollektive ordning, som har betalingsforpligtelsen. Det er en konkret vurdering, som kan være svær at håndtere i praksis, særligt i et setup, hvor det kan være både uhensigtsmæssigt og i strid med konkurrencereglerne at have transparens om omkostningerne for den virksomhed, som har det organisatoriske ansvar.

4.3.3 *Andre overvejelser*

Det bør også overvejes, om en uklarhed om, hvordan betalingsforpligtelsen skal opgøres, dokumenteres og afregnes, kan give anledning til uhensigtsmæssige konflikter, som i praksis kan komplicere samarbejdet og forhale processen for emballagehåndteringen. En sådan problemstilling kan også løses ved at opstille klare rammer for, hvordan prisen for betalingsforpligtelsen skal fastsættes, og hvordan den kan efterprøves.

4.4 **Bytte af kommuner**

I dette afsnit vurderes de konkurrenceretlige problemstillinger, der er forbundet med, at kollektive ordninger bytter de områder, som de får tildelt. Vurderingen er opdelt mellem 1) bytte af områder, som finder sted efter DPA's afgørelse er sendt i høring, men inden den endelige afgørelse om tildeling er truffet (afsnit 4.4.1), og 2) bytte af områder, som finder sted, efter DPA har truffet endelig afgørelse (afsnit 4.5).

4.4.1 *Bytte mellem høring og afgørelse*

4.4.1.1 Konkurrenceretlige forhold

Det kan overvejes, om det kan betragtes som en ulovlig koordinering mellem konkurrenter, at kollektive ordninger deler oplysninger med hinanden om, hvilke områder de forventer at få tildelt, som det fremgår af høringsbrevet fra DPA.

Såfremt der var tale om et traditionelt udbud af en opgave, ville det utvivlsomt være i strid med konkurrencereglerne, hvis de bydende udveksler oplysninger om hinandens forventede tildeling, før udbuddet er afgjort. I denne sammenhæng vedrører DPA's tildeling ikke det område, hvor de kollektive ordninger konkurrerer, nemlig medlemmernes betaling for varetægelse af emballageansvaret. Derfor er den mulige problemstilling ikke ligeså oplagt som ved et traditionelt udbud.

Idet tildelingen af områder har en betydning for kollektive ordningers effektivitet og dermed deres konkurrenceevne, er der en risiko for, at det vil blive vurderet som en konkurrencebegrænsning i strid med konkurrencereglerne, at kollektive ordninger giver hinanden indsigt i de områder, de hver især forventes at få tildelt, samt koordinerer bytte af områder i en lukket proces, hvor det kun er dem, som bytter, der har kendskab hertil i høringsperioden. Der kan dog være argumenter for, at det ikke udgør en ulovlig konkurrencebegrænsning, da kollektive ordninger ikke i den forbindelse kan påvirke, hvor stor en andel af emballagen, de hver især skal varetage ansvaret for.

4.4.1.2 Andre overvejelser

Det er desuden relevant at overveje, om der er en forvaltningsretlig problemstilling vedrørende saglighed og forudsigelighed i DPA's praksis, som bør undersøges.

Grundsætningen om saglig forvaltning har blandt andet betydning, hvor der i loven er givet en bemyndigelse til at træffe afgørelse ud fra et skøn. Et sådant skøn skal baseres på hensyn, som er saglige. Det kan derfor undersøges, om det i denne sammenhæng er sagligt, at DPA lægger vægt på særlige aftaler mellem aktørerne, når DPA træffer afgørelse om tildeling.

En forvaltningsmyndighed bør have en fast praksis for, hvordan de træffer afgørelser i en bestemt sagstype, for at kunne overholde lighedsgrundsætningen. Lighedsgrundsætningen forpligter således den enkelte myndighed til at træffe afgørelse i overensstemmelse med myndighedens egen praksis. Det kan derfor undersøges, om den måde, som DPA træffer afgørelse på inden for emballageområdet, medfører, at DPA ikke kan overholde lighedsgrundsætningen, hvis DPA ikke har en fast praksis for at tildele området, men at dette i et vist omfang beror på aktørernes private aftaler.

En myndighed har desuden vejledningspligt over for parter i en sag, selvom vedkommende part ikke har bedt om vejledning, hvis det er naturligt og relevant at give parten information og vejledning, jf. reglerne om vejledning i forvaltningslovens § 7, stk. 1, ulovbestemte principper og god forvaltningsskik. Det kan derfor overvejes, om der kan være tilfælde, hvor DPA bør vejlede om muligheden for at aftale at bytte områder med andre aktører, for at DPA kan overholde reglerne om vejledning og sikre den fornødne transparens i sagsbehandlingen.

4.5 **Bytte efter endelig afgørelse**

Bytte af områder, efter DPA har truffet endelig afgørelse, er som udgangspunkt uproblematisk efter konkurrencereglerne. En sådan praksis kan sammenlignes med anvendelsen af underleverandører, hvor der indgås en underleveranceaftale om varetagelse af en opgave.

Ved indgåelse af sådanne aftaler mellem konkurrenter gælder dog, at der som udgangspunkt alene må udveksles de oplysninger, som er nødvendige for at gennemføre den pågældende kontrakt. Et bytte må således ikke føre til, at der sker anden koordinering om markedsadfærden mellem de virksomheder, som bytter. Det kan fx være en aftale om, at de ikke markedsfører sig over for hinandens medlemmer, eller at de ikke aktivt går efter at få de samme typer af virksomheder som medlemmer. På samme måde må det ikke

indebære en deling af fortrolige forretningsoplysninger, som ikke er nødvendige for aftalen om at bytte områder. Det kan fx være deling af oplysninger om, hvilke omkostninger de kollektive ordninger hver især ville have ved at varetage områderne.

4.6 **Forpligtelser ved dominerende markedsposition**

De kollektive ordninger kan have en dominerende markedsposition, hvis en kollektiv ordning har en høj markedsandel, som beskrevet i afsnit 4.1.2. Dette skal formentlig ses samlet for varetagelsen af producentansvaret for emballage på vegne af virksomheder i Danmark, som beskrevet i afsnit 4.2.

En dominerende markedsposition medfører en række forpligtelser, som en kollektiv ordning med en sådan markedsposition er underlagt. Dette er overordnet beskrevet i afsnit 4.1.2.

Disse forpligtelser kan komme i spil ved tildelingen af ansvaret i kommuner for håndtering af emballagen, når de kollektive ordninger har hinanden som samhandelspartnere og lignende. Det er tilfældet, hvor der tildeles et fælles ansvar, hvor én kollektiv ordning får det organisatoriske ansvar for begge materialefraktioner, og en anden kollektiv ordning tildeles en betalingsforpligtelse vedrørende den ene materialefraktion. Det kan også være tilfældet i forbindelse med bytning af områder mellem de kollektive ordninger.

4.6.1 *Fælles ansvar tildelt*

Ved et fælles ansvar kan den kollektive ordning med en betalingsforpligtelse ikke samhandle med andre end den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar. Systemet medfører derfor, at den kollektive ordning med det organisatoriske ansvar har en dominerende markedsposition. Det betyder særligt, at der ikke må stilles urimelige krav ved opkrævningen af betalingsforpligtelsen, herunder opkræve en urimeligt høj betaling. Det er en konkret vurdering, hvornår det er tilfældet. Generelt kan det typisk lægges til grund, at en afdækning af ordningens omkostninger tillagt en rimelig fortjeneste ikke er en urimeligt høj betaling. Se bemærkningerne i punkt 4.3.3 om det hensigtsmæssige i at opstille klare rammer for, hvordan prisen for betalingsforpligtelse fastsættes og efterprøves.

4.6.2 *Bytte af områder*

Ved bytte imellem de kollektive ordninger skal en kollektiv ordning med en dominerende markedsposition også iagttage sine særlige forpligtelser. Det generelle udgangspunkt er, at virksomheder selv kan vælge sine samhandelspartnere, og at en virksomhed ønsker at indgå i samhandlen. Det gælder også for virksomheder med en dominerende markedsposition. Derfor vil en virksomhed med en dominerende markedsposition heller ikke være forpligtet til at deltage i bytte af områder, hverken i høringsperioden eller efter DPA's tildeling.

Hvis en kollektiv ordning med en dominerende markedsposition vælger at deltage i bytte af områder, så gælder de særlige forpligtelser. Relevant at fremhæve i den sammenhæng er forpligtelsen til ikke at opstille ulige vilkår for ydelser af samme værdi, som stiller sam-

handelspartnere ringere i konkurrencen. Det vil ofte betyde, at der ikke må forskelsbehandles vilkårligt mellem de øvrige kollektive ordninger ved bytte af områder, så nogle favoriseres og stilles bedre end andre.

Dette kan løses ved at opstille objektive betingelser for, hvornår den kollektive ordning går i dialog om at bytte områder, og hvad der er afgørende for, om den kollektive ordning bytter et område. Det sidste kan eksempelvis være, at en betingelse for at indgå i bytte af områder er, at det medfører en omkostningsbesparelse, og at der byttes med den kollektivordning, hvor byttet samlet set kan give den største omkostningsbesparelse.

Hellerup, 19. maj 2025
Horten



Marie Løvbjerg