

Miljøministeriet  
Slotsholmsgade 12  
1216 København K

Att.: [mim@mim.dk](mailto:mim@mim.dk) og [trhvi@mim.dk](mailto:trhvi@mim.dk)

Journalnummer 2023-2267

Taastrup, den 30. august 2023

### **Høringssvar vedrørende ”ændring af lov om miljøbeskyttelse (udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter mv.)”**

Emballageretur har med interesse læst udkastet til ændring af lov om miljøbeskyttelse og takker for muligheden for at afgive høringssvar. Bemærkningerne er opdelt i henholdsvis generelle og konkrete bemærkninger.

Emballageretur er en non-profit kollektiv ordning, som håndterer producentansvaret for emballage for vores medlemsvirksomheder. Emballageretur er en del af Retur-familien, som udover Emballageretur også omfatter de kollektive ordninger Elretur, Batteriretur og Tekstilretur.

Elretur, der er Danmarks største kollektive ordning, som repræsenterer mange forskellige brancher og virksomhedstyper. Elretur har tæt på 1.000 medlemsvirksomheder (producenter og importører af elektrisk og elektronisk udstyr (samt batterier) i Danmark<sup>1</sup>. Elretur er etableret som en kollektiv ordning i 2005, samtidig med WEEE-direktivet blev implementeret i Danmark. Elretur har således mere end 18 års erfaring med at forvalte WEEE-direktivet og batteridirektivet i praksis. Emballageretur baserer sine løsninger, services og viden på Elreturs unikke erfaringer med at håndtere producentansvar for danske virksomheder.

#### **Generelle bemærkninger**

##### Tildeling af emballageaffald indsamlet fra husholdninger

Emballageretur har valgt ikke at afgive konkrete høringssvar vedr. tildeling af emballageaffald. I stedet er der sendt brev til miljøministeren samt forligspartierne bag den politiske aftale om udvidet producentansvar for emballage om dette emne. Brevet er vedlagt som bilag til dette høringssvar.

##### Ens regler på tværs af forskellige producentansvar

Emballageretur ønsker generelt at fremføre det synspunkt, at der bør indføres størst muligt overensstemmelse mellem regler og bestemmelser, der allerede gælder for de producentansvar, som er trådt i kraft (fx for elektronik og batterier). Enslydende regler og bestemmelser på tværs, sikrer lige forhold for de omfattede virksomheder og vil lette den administrative byrde og forståelse af regler for den enkelte virksomhed, samt for de kollektive ordninger, der varetager producentansvaret på vegne af virksomhederne.

---

<sup>1</sup> <https://selfservice.dpa-system.dk/public/search?tab=producer>

### Fastsættelse af gebyrer for offentlige ydelser

Der lægges i forbindelse med etableringen af producentansvaret for emballage flere steder op til at offentlige myndigheder skal fastsætte og beslutte gebyrer for deres ydelser. Det er Emballagereturs holdning, at der bør stilles krav til, at disse gebyrer skal være gennemskuelige og transparente. Endvidere bør de regelmæssigt markedsprøves og i sin natur være omkostningsægte. Eksempelvis er det vigtigt, at producenter og kollektive ordninger nemt har mulighed for at identificere forudsætninger, beregningsgrundlag og model for fastsættelse af kommunernes udgifter til indsamling og transport af emballageaffald.

### Sikkerhedsstillelse

Ifølge lov om miljøbeskyttelse (§ 9 a, stk. 3.) er ministeren bemyndiget til at sikre, at producenter og importører af emballage skal stille passende sikkerhed for fremtidige håndteringsudgifter. Ministeren fastsætter endvidere bl.a. regler om sikkerhedsstillelsens størrelse.

De forventede årlige omkostninger til producentansvaret for emballage er estimeret til ca. 2,3 mia. kr., hvilket svarer til ca. 200 mio. kr. pr. måned. Emballageretur ønsker at påpege, at såfremt der stilles krav om sikkerhedsstillelse for det samlede årlige omkostningsniveau, vil det blive urimeligt dyrt for producenter og importører - et forsigtigt bud lægger på mellem 70-80 mio. kr. årligt. I stedet bør krav om sikkerhedsstillelse være realistisk og stå mål med den reelle risiko, som producenter og importører har i forhold til at kunne dække håndteringsudgifter i en periode. Emballageretur ønsker endvidere at rette opmærksomheden på producentansvar for elektronikaffald, hvor kollektive ordninger på vegne af producenter, der indgår i ordningen, kan ansøge om fritagelse for at stille sikkerhed, når visse kriterier er opfyldt.

Endvidere ønsker Emballageretur at gøre opmærksomhed på, at vi som kollektiv ordning allerede stiller kontraktuelle krav til medlemmerne om, at de hver især hæfter for de omkostninger, som deres markedsandele repræsenterer i en bindingsperiode. På den måde er der allerede stillet et kapitalberedskab til rådighed til dækning af håndteringsudgifter, som helt eller delvist kan erstatte kravet om sikkerhedsstillelse.

Ovenstående betragtninger og løsninger bør inddrages ved fastsættelse af hvordan og om der bør stilles krav til sikkerhedsstillelse for håndteringsudgifter i producentansvaret for emballage.

### Øget tilsynsindsats

På vegne af vores medlemmer er Emballageretur bekymret over den potentielle Free-rider udfordring, som det kommende producentansvar for emballage står overfor. Altså at virksomheder, der er omfattet af producentansvaret for emballage, ikke lader sig registrere og betaler for deres markedsførte mængder. Endvidere er vi bekymret for at de producenter, som lader sig registrere, i forholdsvis mange tilfælde ikke formår at afgive korrekte oplysninger om deres markedsførte mængder. Med indførelse af en administrativ bagatelgrænse (8 ton) i producentansvaret for emballage, vil det blot give et endnu større incitament til at afgive ufuldstændige oplysninger for producenterne.

Det er vores erfaring fra varetagelsen af andre producentansvar, at der er tale om en ikke ubetydelig andel free-ridere, og en væsentlig gruppe af virksomheder som spekulerer i at give ufuldstændige oplysninger, selvom disse producentansvar har været implementeret i mange år.

Historisk har der fra myndighedernes side været meget begrænset opmærksom på denne problematik og tilsynsindsatsen har været yderst begrænset. Det er Emballagereturs vurdering, at det vil kræve et historisk løft af tilsynsindsatsen, hvis myndighederne skal kunne imødegå free-rider udfordringen på tilfredsstillende vis.

Emballageretur hilser en øget tilsynsindsats velkommen, og understreger at denne opgave bliver afgørende for et succesfuldt producentansvar for emballage. I den forbindelse er det vigtigt at understrege nødvendigheden af, at producenter og importører der ikke efterkommer gældende regler og krav oplever en konsekvens og (økonomisk) straf. Hvis der blot sker en påtale fra myndighedernes side, vil det ikke bidrage til at sikre at regler og krav overholdes.

Behovet for en øget tilsynsindsats, vurderes med al sandsynlighed at blive størst for de producenter, som ligger under den administrative bagatelgrænse på 8 tons. Emballageretur opfordrer generelt til, at der stilles krav til at alle producenter skal være medlem af en kollektiv ordning, og reelt ikke har en fravalgsmulighed, da det er afgørende, at der løbende sker en kvalitetssikring af de data som indberettes, og at alle producenter bidrager til at betale for de omkostninger, producenterne er pålagt.

#### Afgivelse af revisorerklæringer

I forbindelse med den årlige indberetning i producentansvaret for elektronikaffald gælder det for alle omfattede virksomheder, at de indberettede mængder skal attesteres via en ledelsesberetning eller revisorerklæring. Det er Dansk Producent Ansvar (DPA) som stiller kravet, hvilket Emballageretur støtter fuldt op omkring og anbefaler at det udvides til producentansvaret for emballage.

Emballageretur ønsker at fastslå, at en revisorerklæring er et helt centralt element i et producentansvar og opfordrer derfor kraftigt til, at producenter og importører bør attestere deres markedsførte mængder via en revisorerklæring i det kommende producentansvar for emballage. Det er Emballagereturs opfattelse, at et periodisk tilsyn ikke vil sikre den nødvendige kvalitet i indberetningerne. Det er udelukkende krav om brug af revisorerklæringer, der kan sikre den nødvendige kvalitet i indberetningerne og ikke mindst den løbende kvalitetssikring af data. Emballagereturs søsterorganisation Elretur oplever i producentansvaret for elektronikaffald eksempelvis løbende, at revisorer retter i indberettede data med tilbagevirkende kraft, hvilket understreger behovet revisorerklæringer og at indberetning af data ikke er en statisk størrelse, men der er behov for løbende kvalitetssikring.

Hvis der ikke fastsættes regler for anvendelse af revisorerklæringer i producentansvaret for emballage, mener Emballageretur, at de samme regler bør gælde i andre producentansvar fx for elektronikaffald og batterier. På den måde stilles virksomheder lige, uanset om de omfattes af det eller andet producentansvar. Mange virksomheder vil både være omfattet af producentansvar for emballage og elektronik, hvorfor det ikke giver mening, at reglerne ikke er ens. Det er Emballagereturs opfattelse, at de omkostninger, der er forbundet med brug af revisorerklæringer, er begrænsede set i forhold til det solide og verificerbare datagrundlag, man opnår ved brug af revisorerklæringer.

Revisorerklæringer er ligeledes et helt afgørende instrument i forhold til vurdering af, hvilket miljøgraderet bidrag en virksomhed skal betale. Indhentning og vurdering af dokumentation for emballageprodukters materialeopgørelser er en meget omfattende og omkostningstung opgave, hvilket i praksis efter Emballagereturs vurdering, ikke vil kunne lade sig gøre på et kvalificeret grundlag uden brug af revisorerklæringer.

Det er i øvrigt Emballagereturs vurdering, at det bør være et fast og obligatorisk krav til producenter og importører at indhente materialeopgørelser for deres emballageprodukter, fremfor at de kollektive ordninger skal bede om denne dokumentation på forlangende.

#### Erhvervsemballageaffald – kontrol af kompensation

For erhvervsemballageaffald foreslås, at producenter og importører alene har et finansielt ansvar, hvor producenter og importører fx via de kollektive ordninger skal betale en økonomisk kompensation til

de private affaldsindsamlere, der indsamler og behandler emballageaffald på vegne af de affaldsproducerende virksomheder.

Emballageretur vil gerne udtrykke vores bekymring for denne løsning, da der ikke er indbygget nogle kontrolinstanser, der gør det muligt, at kontrollere om kompensationen er reel og skal udbetales. Emballageretur opfordrer til, at der implementeres løsninger, der imødekommer udfordringen og sikrer en langt bedre kontrolindsats.

#### Fordeling af omkostninger ved indsamling af mixede fraktioner

Det står uklart for Emballageretur, hvordan omkostninger til indsamling og håndtering skal fordeles i det beskrevne eksempel nedenfor. Emballageretur opfordrer til at regler og krav specificeres nærmere.

I det tilfælde en kollektiv ordning ikke har medlemmer, der markedsfører produkter som enten indsamles som mad- og drikkevarekartoner (MDK) eller som den ene fraktion i 2-kammer beholdere, men praktisk er tvunget til at foretage indsamlingen af disse fraktioner sammen med andre fraktioner (mix fraktion), vil det få økonomiske konsekvenser for den kollektive ordning, da den kollektive ordning bærer alle omkostninger i forbindelse med indsamling og håndtering af affaldet.

Det står uklart for Emballageretur, hvilken reguleringsmekanisme der sikrer at omkostninger fordeles retfærdigt mellem fx kollektive ordninger, så den kollektive ordning nævnt i eksemplet ovenfor får dækket sine udgifter til indsamling og håndtering af det emballageaffald, som netop ikke er blevet tildelt til den kollektive ordning.

Emballageretur anbefaler, at der etableres et set-up med et clearing house, der kan forestå fordeling af sådanne omkostninger mellem de kollektive ordninger på retfærdig vis.

#### Indberetning af data til DPA og ADS

I Danmark skal affaldsdata der er omfattet af producentansvar indberettes til både DPA og ADS. Dog er de kollektive ordninger fritaget for at indberette til ADS. Emballageretur har via Elretur, stor erfaring med indberetning af data til både DPA og ADS. Den primære forskel mellem de to datasystemer er primært, at mængderne opgjort i ADS omfatter affald indsamlet fra både husholdninger og erhverv, hvor mængderne i DPA primært omfatter affald fra husholdninger, samt markedsførte mængder. Derudover er der stor forskel på kvaliteten af data i de to systemer, og Emballageretur vurderer generelt, at datakvaliteten er langt bedre i DPA end i ADS, når det gælder affald omfattet af producentansvar.

Emballageretur er af den klare holdning, at det fremadrettet er uholdbart med to forskellige datasystemer. Der er behov for ensretning, således at der etableres et system for opgørelse af affaldsdata omfattet af producentansvar.

Konkret vil den manglende datakvalitet i ADS give store problemer for de kollektive ordninger, såfremt ADS-data skal benyttes til at udbetale kompensation for indsamling af erhvervsemballageaffald. Data i ADS er generelt behæftet med for stor usikkerhed, til at kunne bruges som grundlag for udbetaling af kompensation, og detaljeringsniveauet er desuden begrænset. Eksempelvis er det nødvendigt at kunne benytte P-nr. til at fastslå, hvilken virksomhed affaldet er indsamlet fra til brug for udbetaling af kompensation for indsamling af erhvervsemballageaffald.

## Konkrete bemærkninger

### § 9 p, stk. 8

Ifølge det foreslåede stk. 8, kan miljøministeren fastsætte regler om producenter og importørers opgørelse af kommunernes betaling, for overtagelse og håndtering af ikke-emballageaffald. Det er hensigten at fastlægge regler om, at opgørelsen skal omfatte alle typer af omkostninger ved håndtering af affaldet, herunder omkostninger til sortering, oparbejdning, videresalg, transport mellem anlæg og administration mv.

Emballageretur bifalder at der fastsættes regler, der sikrer, producenter og importører ikke pålægges unødvendige omkostninger, forbundet med forpligtelsen til at håndtere affald der ikke er emballageaffald.

Udover selve opgørelse af omkostninger, vil der indledningsvist og løbende være behov for at der udarbejdes nøgletal, der beskriver forholdet mellem hhv. emballageaffald og ikke-emballageaffald. Emballageretur vurderer i den forbindelse, det er afgørende, at der nedsættes en styregruppe til dette arbejde. Styregruppen bør bestå af relevante repræsentanter og de kollektive ordninger bør være fødte medlemmer af denne styregruppe.

Styregruppen skal sikre at der fastsættes fordelingstal og at disse er udarbejdet efter fælles principper, samt at omkostninger opgøres på en måde, der sikrer en retfærdig betaling til producenter og importører for at håndtere affald der ikke er emballageaffald fra kommunerne.

### § 9 p, stk. 18

Emballageretur er uforstående overfor, at der henvises til, at kommunerne kan fastsætte gebyrer for behandling af det indsamlede emballageaffald. Det er Emballageretur opfattelse, at udgangspunktet må være, at producenter eller kollektive ordninger står for behandling af det indsamlede emballageaffald, hvorfor kommuner ikke bør kunne opkræve gebyr for denne ydelse. Hvis formuleringen tager hensyn til eventuelle overgangsbestemmelser, bør dette præciseres nærmere.

Emballageretur noterer sig, at kommunerne har mulighed for at fastsætte og opkræve gebyrer for oplysningstiltag (kommunikation) vedr. indsamling af emballageaffald. Emballageretur er enig i, at det kan give mening at lade kommunerne kommunikere til borgerne om indsamling af emballageaffald. Imidlertid bør det være et krav, at denne kommunikation som minimum koordineres og aftales med de kollektive ordninger, således at man får en ensartet og sammenhængende kommunikation på tværs af kommunegrænser.

Overgangen fra kommunal indsamling til at producenter og importører overtager ansvaret pr. 1. januar 2025, bør også forudsætte at der foretages et skifte i, hvordan der kommunikeres til borgerne da producenter og importører ikke kan være tjent med, at der som udgangspunkt er carte blanche til at kommunikere om alt og at kommunikationen bliver for lokalt forankret og dermed fragmenteret.

### § 9 p, stk. 19

Emballageretur støtter op omkring, at kommunerne skal kunne fastsætte gebyrer og få dækket deres omkostninger til bl.a. indsamling, transport mv. Endvidere bifalder vi at kommunerne skal kunne dokumentere gebyrets sammensætning.

Det er imidlertid afgørende, at der fastsættes et ensartet niveau for serviceleverancer i kommunerne og at dette niveau fastsættes i dialog med producenter og importører herunder de kollektive ordninger. Eksempelvis vil det være en afgørende faktor, at der fastsættes ensartede niveauer for serviceleverancer i de kommunale udbud for indsamling og transport af emballageaffald, således at producenter og importører og deres kollektive ordninger kan tilvejebringe et langt mere effektivt og ensartet affaldshåndteringssystem for

emballageaffald fremadrettet.

### § 9 z, stk. 3

Emballageretur støtter, at der oprettes en godkendelsesordning for de kollektive ordninger, da det er afgørende, at producenter og importører kan have tillid til de kollektive ordninger, der er på markedet.

Det står dog uklart, hvad der sker i det tilfælde en kollektiv ordning efter første tildeling ikke bliver godkendt. De kollektive ordninger skal fra og med 1. januar 2024 ud at tegne medlemmer og bidrage til at indmelde deres medlemmers budgetterede mængder senest med udgangen af marts 2024. Hvis de kollektive ordninger på dette tidspunkt ikke har sikkerhed for at blive godkendt, er det afgørende, at der indføres procedurer for, hvad der sker med medlemmerne af en kollektiv ordning i tilfælde af den ikke godkendes på et senere tidspunkt. Det er vitalt for implementeringen af producentansvaret for emballage, at der skabes sikkerhed og trygge rammer for producenter og importører særligt i opstartsfasen. En afgørende faktor vil være, at de kan have sikkerhed for, at deres kollektive ordning er en langvarig og solid partner, der kan hjælpe dem med at løfte deres producentansvar. Den tryghed er svær at opbygge, nu hvor der er lagt op til, at godkendelsesordningen ikke gælder ved første tildeling.

### § 9 z, stk. 4

Det er ligeledes positivt, at der gives mulighed for, at en godkendelse af en kollektiv ordning kan tilbagekaldes. Hvis en kollektiv ordning ikke lever op til det ansvar, de har påtaget sig, vil det få store konsekvenser for deres medlemmer og omdømmemæssigt stille producentansvaret for emballage i et dårligt lys. Emballageretur er derfor af den holdning, at så snart en kollektiv ordning ikke har varetaget sit ansvar, bør det omgående føre til en tilbagekaldelse af deres godkendelse. Dette kræver en stærk opfølgning og tilsyn fra myndighedernes side. Emballageretur opfordrer til, at der etableres objektive kriterier for, hvornår en kollektiv ordnings godkendelse vil blive tilbagekaldt.

### § 45, stk. 9

I henhold til § 45, stk. 6 kan ministeren fastsætte regler om, hvordan kommunernes overdragelse af affald der indeholder emballageaffald til producenter og importører eller deres kollektive ordninger skal foregå, herunder sted og form for overdragelsen.

I den forbindelse ønsker Emballageretur at understrege nødvendigheden af, at det bliver producenter og importører eller disses kollektive ordninger som får ansvaret for at definere hvordan overdragelsen skal finde sted.

Det er afgørende af de kollektive ordninger på vegne af producenter og importører får den fornødne frihed til at implementere et effektivt indsamlingssystem, hvilket kan betyde, at der ikke oprettes overdragelsespladser i alle kommuner og at overdragelsen ikke nødvendigvis sker i overensstemmelse med den måde, hvorpå den enkelte kommune er vant til at indsamle og håndtere det indsamlede affald.

For de kollektive ordninger vil kriterier som økonomi, miljø og service være afgørende for deres valg af sted og form for overdragelse.

Emballageretur står naturligvis til disposition for eventuelle spørgsmål og uddybninger.

Med venlig hilsen  
Emballageretur  
Morten Harboe-Jepsen, CEO

**Bilag:**

- Brev af 30. august 2023 vedr. tildeling af emballageaffald indsamlet fra husholdninger.