

Miljøministeriet  
Departementet  
Holmens Kanal 26  
1220 København K  
Mail: [mim@mim.dk](mailto:mim@mim.dk)  
CC : [trhvi@mim.dk](mailto:trhvi@mim.dk)

## Landbrug & Fødevarer

Axelborg, Axeltorv 3  
DK 1609 København V  
T +45 3339 4000  
F +45 3339 4141  
E [info@lf.dk](mailto:info@lf.dk)  
W [www.lf.dk](http://www.lf.dk)  
CVR DK 25 52 95 29

### **Landbrug & Fødevarers hørings svar til udkast til ændring af lov om miljøbeskyttelse (udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter mv.), Jr. nr. 2023-2267.**

Miljøministeriet har den 29. juni 2023 udsendt udkast til ændring af lov om miljøbeskyttelse (udvidet produktansvar for emballage og engangsplastprodukter mv.) med høringsfrist den 30. august kl. 12:00.

Fødevareemballage udgør over halvdelen af de samlede emballagemængder i husholdningerne i Danmark. Der er derfor en særdeles stor interesse fra fødevareerhvervet om at sikre regler, som kan imødekomme en korrekt miljømæssig håndtering af emballagerne på den økonomisk og bæredygtigt mest effektive måde.

#### **Producenterne er klar men reglerne mangler**

Landbrug & Fødevarer og virksomhederne bakker fuldt og fast op om et ambitiøst producentansvar for emballage. Landbrug & Fødevarer har derfor – i samarbejde med Dansk Erhverv, DI og Dagsam – stiftet kollektivordningen VANA – Dansk emballageansvar. VANA skal som kollektiv ordning sørge for, at producenterne kan leve op til deres ansvar.

Trods ihærdig indsats hos de relevante medarbejdere i Miljøministeriet, må det dog desværre konstateres, at den overordnede tids- og procesplan for implementeringen af producentansvaret er helt urimelig presset for virksomhederne.

Som eksempel kan nævnes, at virksomhederne skal vælge deres kollektive ordning fra den 1. januar 2024, men at de kollektive ordninger først forventes at blive godkendt ultimo 2024/primio 2025. Med andre ord skal virksomhederne vælge en kollektiv ordning, som i princippet ikke eksisterer, og som risikerer ikke at blive godkendt. Et andet eksempel er udarbejdelsen af graderede bidrag, som skal give incitamenter til brug af mere genanvendelige emballager. Disse regler forventes først færdige medio 2024. Det er så sent i forløbet, at det ikke vil være muligt for producenterne at nå at tilpasse sig gebyrstrukturen inden 1. januar 2025.

Hvis der ikke findes løsninger på ovenstående udfordringer, mener Landbrug & Fødevarer ikke, at det er hverken rimeligt eller forsvarligt at lade producentansvaret træde i kraft 1. januar 2025.

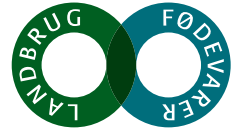
#### **Overordnede bemærkninger**

##### *Kommunernes gebyr for håndtering af den husstands nære affaldsindsamling*

Producenterne skal – via de kollektive ordninger – finansiere kommunernes indsamling og transport af emballager ved husstandene. I henhold til lovforslaget sker afregningen til kommunerne ud fra et aftalt minimumsserviceniveau, hvor kommunerne afkræver et gebyr, som dækker kommunens omkostninger til en markedsprøvet og udbudt opgave. I de tilfælde, hvor en kommune ikke udbyder opgaven, er det politisk aftalt at fastsætte gebyret ud fra den tredjedel af udbuddene med

Landbrug & Fødevarer er erhvervsorganisation for landbruget, fødevare- 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.



sammenlignelige kommunale indsamlingsopgaver, der har den laveste pris. Det vil sikre en benchmark, hvor virksomhederne kun betaler for en effektiv opgaveløsning.

Det fremgår imidlertid i lovbemærkningerne på side 134, at reglerne for prisfastsættelsen i de tilfælde, hvor indsamlingsopgaven ikke udbydes, kan fraviges, hvis en sådan fastsættelse er "uhensigtsmæssig" eller "umulig", fx fordi der ikke findes sammenlignelige kommunale aktiviteter, der er udbudt. Denne formulering finder Landbrug & Fødevarer i direkte modstrid med den politiske aftale, hvor det klart fremgår, at udgangspunktet kun kan fraviges, hvis det ikke er juridisk muligt, jf. teksten i den politiske aftale:

*"Aftalepartierne er enige om:*

- ...
- *At den konkrete kompensation (priserne) fastlægges med udgangspunkt på to måder ud fra det aftalte serviceniveau:*
  - o *En kommune udbyder indsamlingsopgaven ud fra det aftalt serviceniveau og får derigennem markedspris.*
  - o *I de tilfælde, hvor en kommune ikke udbyder indsamlingsopgaven, fastsættes kompensationen med baggrund i den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger og aktiviteter, der har den laveste pris, såfremt det er juridisk muligt."*

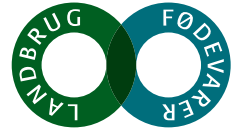
Landbrug & Fødevarer skal derfor kraftigt anmode om, at formuleringen ændres, så den er i tråd med den politiske aftale. Det kan i stedet anføres i lovbemærkningerne, at hvis det er "umuligt" at fastlægge en pris via den politisk fastsatte metode, skal der sikres en løsning, hvor virksomhederne som minimum kan forvente en tilsvarende effektiv opgaveløsning og prissætning. Det bør ikke – som det fremgår af lovbemærkningerne – være muligt at fravige den politisk fastsatte metode, hvis det blot anses for "uhensigtsmæssigt". Det vil efter Landbrug & Fødevarers opfattelse være i direkte modstrid med den politiske aftale, hvis man ender i en situation, hvor virksomhederne risikerer at skulle betale et gennemsnit eller kommunernes faktiske omkostninger 1:1. En løsning, som er i tråd med den politiske aftale, vil samtidig give kommunerne incitament til at sikre den mest effektive opgaveløsning.

#### *Kompensation ifm. erhvervsemballageaffald*

Som følge af den politiske aftale lægger lovforslaget op til, at emballageproducenterne (påfylderne) via et finansielt ansvar skal finansiere de private affaldsindsamleres indsamling og behandling af erhvervsemballageaffald. Det kan fx være emballage, som bliver til affald på cafeer og hoteller. Kompensationen fastlægges via en beregningsmetode, som skal afspejle omkostningerne ved affaldsbehandlingen.

Landbrug & Fødevarer finder det som udgangspunkt uhensigtsmæssigt, at producenterne skal finansiere indsamling og behandling af erhvervsemballageaffald, uden at have indflydelse på organiseringen af dette, og dermed prisen for ydelsen.

Når producenterne ikke har indflydelse på organisering og prissætning, er det helt afgørende, at beregningsmetoden afspejler en reel dokumenteret effektiv opgaveløsning. Landbrug & Fødevarer skal i den forbindelse anmode om, at lovbemærkningerne på dette punkt afspejler teksten i den politiske aftale, hvor det klart fremgår, at kompensationen for erhvervsemballageaffald skal ske *"med baggrund i de mest effektive lignende løsninger"*. Dette for at sikre, at en endelig beregningsmodel også afspejler dette politiske ønske.



### *Betaling for free riders*

For at leve op til deres ansvarsforpligtigelse vil producenterne i praksis skulle melde sig ind i en kollektiv ordning. Her vil producenterne betale for de emballager, som de sætter på markedet, så emballagerne efterfølgende kan håndteres i affalds- og genanvendelsesprocessen. Producenterne skal betale fuldt ud for den omkostning, som deres emballager giver anledning til.

Desværre medfører lovforslaget, at den enkelte producent vil komme til at betale mere for behandling af deres emballager, end det reelt koster at behandle dem. Det skyldes, at det må forventes, at nogle virksomheder ikke melder sig ind i en kollektiv ordning, og er såkaldt "free riders". Deres emballager skal dog fortsat håndteres i kommunerne, som sender regningen videre til de kollektive ordninger. Som lovforslaget er nu, betyder det, at de virksomheder, som lever op til reglerne og sørger for at melde sig ind i en kollektiv ordning, kommer til at betale for producenter, som ikke følger reglerne.

Landbrug & Fødevarer finder det helt essentielt, at lovforslaget ændres, så virksomheder, der følger reglerne, ikke straffes økonomisk. Det kan fx sikres ved at fastsætte regler om, at kollektive ordninger kun kan afkræves finansiering fra kommunerne ud fra den mængde emballage, deres medlemmer reelt sætter på markedet. Det bør undersøges, om den manglende overholdelse i stedet kan finansieres via de kommunale affaldsgebyrer, hvor der kan gøres brug af affaldsrammedirektivets artikel 8 a, stk. 4, 2. afsnit. Der kan også arbejdes med en model, hvor virksomheder - som ikke har meldt sig ind i en kollektiv ordning - pålægges en særlig emballageafgift. Afgiftens størrelse fastlægges, så den samlet set giver et provenu, som dækker den manglende finansiering i kommunerne. Landbrug & Fødevarer drøfter gerne mulige løsninger med ministeriet, herunder løsninger, hvor dem der reelt har en indflydelse på at få virksomheder til at melde sig ind i de kollektive ordninger, kan komme til at medfinansiere *free riders*.

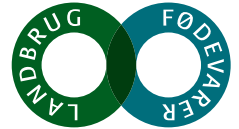
### *Ingen rammer for gebyrer til producenterne*

Lovforslaget lægger i høj grad op til, at producenterne skal underlægges en lang række gebyrer fra både kommuner og stat. Således kræves der fx gebyrer for:

- Dækning af omkostninger til oplysningstiltag fra staten
- Dækning af omkostninger til oplysningstiltag fra kommunerne
- Dækning af omkostninger til offentlige myndigheders oprydning af henkastet affald fra emballager af engangsplast og håndtering heraf, m.v.
- Dækning af omkostninger til tilsyn
- Dækning af omkostninger til Miljøstyrelsens betjening af udvalg mv.
- Dækning af omkostninger ved myndighedernes brug af private rådgivere

Landbrug & Fødevarer finder det stærkt bekymrende og kritisabelt, at der fastsættes hjemmel til at pålægge erhvervslivet så vidtrækkende gebyrer, uden at der samtidig fastsættes en grænse for, hvor høje disse omkostninger må være, og at de skal være fastsat ud fra krav om økonomisk effektivitet. Gebyrerne har derfor potentiale til at medføre endog meget store omkostninger til erhvervslivet til skade for samfundet og virksomhedernes konkurrenceevne. Landbrug & Fødevarer finder det på ingen måde tilstrækkeligt at henvise til kravet i forvaltningsloven om, at myndigheden skal begrunde nødvendigheden af omkostninger samt anvende proportionalitetsprincippet. Det skal samtidig bemærkes, at det ikke er et EU-krav, at tilsynet fx skal være producentfinansieret.

Landbrug & Fødevarer skal derfor anmode om, at der fastsættes stramme rammer for størrelsen af de omtalte gebyrer, ligesom der skal fastsættes et årligt effektiviseringskrav, så det sikres, at



opgaverne løses tilstrækkeligt effektivt. Der bør tillige stilles krav om medfinansiering i de tilfælde, hvor en offentlig myndighed vælger at gøre brug af private rådgivere. Det er fx i dag et krav, at miljømyndighederne skal medfinansiere brug af private rådgivere ifm. miljøtilsyn af virksomheder. Det sikrer, at private rådgivere begrænses til det, som er absolut nødvendigt for løsning af den konkrete opgave. Samtidig er det helt afgørende, at producenterne fx ikke kommer til at finansiere oplysning af borgere om det affald, som ikke er emballager, fx bioaffald, restaffald mv. Der bør endvidere stilles krav om gennemsigthed i gebyrernes fastlæggelse.

I forhold til statens og kommunernes kommunikationsopgaver bør det sikres, at producenterne ikke betaler dobbeltgebyr. Landbrug & Fødevarer foreslår i den forbindelse, at man beskriver de kommunikationsopgaver som hhv. kommuner og stat skal udføre for det angivne gebyr. Dermed sikres der en målrettet og effektiv kommunikation samtidig med at gebyrets størrelse afgrænses.

#### *Overgangsregler ifm. kommunernes omkostninger og kontrakter*

Lovforslaget lægger op til en række overgangsordninger, som blandt andet skal tage højde for, at kommunerne har kontrakter på affaldsbehandlingen, som kan ligge ud over 2025, hvor producenterne skal overtage denne opgave, ligesom kommuner kan have kontrakter på indsamling, som løber ud over 2025, men hvor opgaven ikke er i tråd med det aftalte minimumsserviceniveau.

Landbrug & Fødevarer finder det positivt, at kommunerne med lovforslaget som udgangspunkt ikke kan gøre brug af eventuelle optioner i udbudte opgaver. Det er helt afgørende, at de kollektive ordninger får mulighed for at overtage affaldsbehandlingen hurtigst muligt, og at kommunerne hurtigst muligt udbyder deres indsamlingsopgaver ud fra det kommende minimumsserviceniveau.

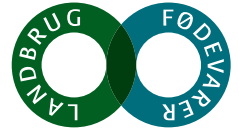
Landbrug & Fødevarer finder det imidlertid helt urimeligt, at producenterne via de kollektive ordninger skal finansiere kommunernes omkostninger i overgangsperioden 1:1. Det vil resultere i en klar overpris for producenterne, blandt andet fordi opgaverne ikke vil være i tråd med minimumsserviceniveauet, og fordi de kollektive ordninger begrænses i at lave store samlede udbud for affaldsbehandlingen.

Som løsning på ovenstående udfordring, skal Landbrug & Fødevarer anmode om, at man gør brug af den politisk fastsatte model, hvor producenterne også i overgangsperioden kompenserer kommunerne med baggrund i den tredjedel af udbuddene med sammenlignelige kommunale ordninger, der har den laveste pris. Det er samtidig helt essentielt for Landbrug & Fødevarer, at kommunerne ikke må udbyde nye opgaver allerede ved fremlæggelsen af lovforslaget, medmindre de er i tråd med minimumsbasis serviceniveauet. Kun på denne måde, vil man kunne sikre, at kommunerne ikke ender med at binde producenterne organisatorisk og finansielt til kontrakter, som løber ud over 2025.

#### *Særligt vedr. optioner i overgangsperioden*

Lovforslaget giver i særlige tilfælde kommunerne mulighed for at anvende optioner om kontraktforlængelse, hvis det bagvedliggende udbud "afspejler" det minimumsserviceniveau, der er fastlagt (side 54). Det er op til kommunen at foretage vurderingen af, om det bagvedliggende udbud "afspejler" minimumsserviceniveauet, og lovforslaget afskærer producenterne for klageadgang.

Landbrug & Fødevarer finder denne løsning helt urimelig og uhensigtsmæssig, og det bør fastholdes, at der IKKE kan anvendes optioner efter 2025, dvs. uden undtagelser. Producenterne får med producentansvaret en stor opgave og omkostning, og bør derfor også få mulighed for at fastlægge, hvordan opgaverne skal løses mest effektivt.



#### *Brug af affaldsdirektivets bestemmelse ifm. finansielt ansvar*

Affaldsrammedirektivets artikel 8 a, stk. 4, 2. afsnit giver mulighed for, at producenterne ikke nødvendigvis skal afholde alle omkostninger ifm. deres emballager. Hvis det er begrundet i behovet for at sikre passende affaldshåndtering og den økonomiske bæredygtighed af ordningen for udvidet producentansvar, kan producenterne finansiering reduceres til minimum 80 procent.

Landbrug & Fødevarer skal anmode om, at bestemmelsen bliver bragt i anvendelse på de områder, hvor producenterne pålægges urimelige eller uhensigtsmæssige omkostninger. Det gælder blandt andet følgende områder, som også er beskrevet i høringsvaret:

- Finansiering af en del af kommunernes omkostninger ifm. overgangsordninger
- Finansiering af gebyrer, herunder til dækning af omkostninger i medfør af engangsplastdirektivets producentansvar
- Finansiering af manglende omkostninger som følge af *free riders*

#### *Krav til reel genanvendelse*

Lovforslaget giver hjemmel til fastsættelse af regler om krav til reel genanvendelse, så EU's mål for genanvendelse af emballageaffald som minimum efterleves.

Landbrug & Fødevarer skal anmode om en drøftelse ifm. med ovenstående udmøntning, herunder hvordan man fra ministeriets side forholder sig til affaldsfraktioner, som kan være vanskelige at håndtere ift. EU-genanvendelseskrav, fx blød plast mv. Samtidig er det vigtigt, at kravene er realistiske og afspejler eksisterende affalds- og genanvendelsesstrømme/teknologier i EU, og leder til reelle, positive miljøeffekter opnået via en høj omkostningseffektivitet.

#### *Engangsplastdirektivets producentansvar*

Producenterne skal finansiere kommuner og statens opgaver ifm. oprydning af emballager omfattet af engangsplastdirektivets krav om oprydningsansvar. Da producenterne dermed ikke har indflydelse på opgavens løsning, er det helt afgørende, at finansieringen af opgaverne er omkostningsægte og underlægges et effektiviseringskrav. Det er samtidig vigtigt, at der indføres klare definitioner på, hvilke emballager, som omfattes. Fx bør kun emballager, der benyttes til produkter, der konsumeres udenfor husholdningen omfattes.

Det bør gøres helt klart i forhold til § 9 p, stk. 22 om gebyr til dækning af omkostninger omfattet af engangsplastdirektivet, at emballage, som er omfattet af disse regler ikke også omfattes af producentgebyret i § 9 p, stk. 18 vedr. dækning af kommunernes indsamling. Hvis dette ikke gøres klart, vil producenterne risikere at betale to gange for deres emballager.

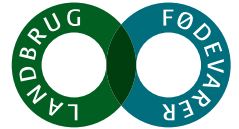
#### *Tilsyn*

Der lægges med den politiske aftale og lovforslaget op til, at tilsynet skal producentfinansieres.

Producenterne har en stor interesse i, at tilsynet fungerer så effektivt som muligt, og vil med de kollektive ordninger have stor viden om, hvor tilsynet kan få mest gavn af sin indsats. Landbrug & Fødevarer skal derfor anmode om, at producenterne, fx via deres interesseorganisationer eller kollektive ordninger, inddrages formelt i tilsynets opgavevaretagelse og finansieringsbehov. Det kan fx være via en bestyrelse eller lignende.

#### *Kommunikation om regler og strafbestemmelser*

Producentansvaret stiller store krav til virksomhederne, og baseret på erfaringer fra andre lande, forventes det, at der vil opstå udfordringer med antallet af *free riders*, dvs. virksomheder, som ikke



melder sig ind i kollektive ordninger, og som dermed ikke betaler til håndtering af deres emballager. Antallet af *free riders* kan skyldes uvidenhed om reglerne, men kan også være en bevist handling fra de pågældende virksomheder. Det er derfor nødvendigt at sætte ind på begge områder med kommunikation om reglerne samt straf til dem, som bevist vælger ikke at bidrage.

I forhold til kommunikationen, er det et fælles ansvar mellem stat, kommuner og kollektive ordninger/producenter. Fra det offentlige side er der behov for meget konkret handling, fx besked direkte ud til virksomhederne via e-boks.

For at sikre incitament til at registrere sig i DPA og melde sig ind i en kollektiv ordning skal det være tydeligt, at der er krav om bagudrettet betaling, hvis tilsynet konstaterer, at en producent ikke har registreret sig i DPA eller ikke har indberettet oplysninger rettidigt, således at andre producenter skal dække affaldsbehandlingen for uregistrerede producenter. Derudover henstiller Landbrug & Fødevarer til, at man indfører administrative bøder, så tilsynet ikke skal belaste både politiet og et i forvejen overbebyrdet domstolssystem med de mange forventede sager.

#### *Sikkerhedsstillelse*

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

Krav om sikkerhedsstillelse kan blive helt afgørende for eksistensen af de kollektive ordninger pr. 1. januar 2025. Det er tilkendegivet af Dansk Producentansvar og ministeriet, at kravet om sikkerhedsstillelse vil blive beregnet på baggrund af tildeling og de kollektive ordningers offentliggjorte miljøgraderede bidrag. Dette medfører at de kollektive ordninger først vil kende størrelsen på sikkerheden efter 1. januar 2025, hvor de allerede er blevet tildelt mængder.

De kollektive ordninger påtager sig et kæmpeansvar – både opgavemæssigt og likviditetsmæssigt – for at sikre Danmarks efterlevelse af det udvidede producentansvar. Hvis der ikke findes en rimelig løsning på sikkerhedsstillelsen, risikerer man, at en kollektiv ordning ikke vil kunne stille sikkerhed – og således, at der er tildelt mængder/kommuner til en kollektivordning, som ikke kommer til at kunne gå i drift.

Landbrug & Fødevarer opfordrer til, at man udarbejder bestemmelser i de kommende bekendtgørelser, der både imødekommer behovet for sikkerhed for affaldsbehandlingen og de kollektive ordningers muligheder i praksis. Landbrug & Fødevarer opfordrer således til at man kigger ind i kendte modeller og lader lovgivningen tage udgangspunkt i bekendtgørelsen for elektronikaffald, hvor der er mulighed for fritagelse, samt lader sig inspirere af den måde hvorpå sikkerhedsstillelsen er udmøntet i fx Norge.

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