Att, Energistyrelsen
Fremsendt til co@mst.dk. kopi: Mikkela Hechmann Knudsen (mihkn@mst.dk) og Josephine Grøn Nørholm (jogrs@mst.dk).

Journal nr. 2026 – 110661

11. november 2026

Høringssvar vedrørende ændring af emballagebekendtgørelsen

VANA takker for modtagelsen af ovennævnte udkast i høring og fremfører nedenfor vores bemærkninger.

VANA ser positivt på, at der med bekendtgørelsesudkastet tages yderligere skridt til at skabe større ensartethed og transparens i producentansvaret, herunder ved indførelsen af maksimale omkostningsniveauer for kommunernes producentgebyrer og mere løbende regulering af nøgletal.

Der består imidlertid fortsat en række helt centrale forhold for rammevilkår, som har direkte og væsentlig betydning for producenternes omkostninger og for de kollektive ordningers mulighed for at drive producentansvaret effektivt og forudsigeligt.

VANA skal særligt fremhæve nedenstående centrale forhold:

- De kommunale producentgebyrer bør være på niveau med den politiske målsætning
- Tildelingsmodellen skal sikre ligebehandling
- Frister, der muliggør prisforudsigelig for virksomhederne
- Nøgletal skal justeres
- Rammerne for indsamling og genanvendelse af glas
- Overimplementering af genanvendelsesmål
- Fordelingsnøgler for træemballage
- Styrket kontrol, håndhævelse og bekæmpelse af free riders

Derudover kan påpeges følgende forhold som også bør adresseres:

- Kompensationsmodellen skal være ensartet og administrerbar
- Ensartede og operationelle rammer for overdragelse af husholdningsaffald
- Enkel og sammenhængende administration og data
- Ensartede regler om bemyndiget repræsentant
- Klarhed om producentansvar og godkendelse af genbrugsemballage

Idet der i den nyligt udstedte emballagebekendtgørelse vedrørende implementering af emballageforordningen ikke blev taget højde for en del af de af VANA fremsendte bemærkninger til høringsudkastet, indeholder nærværende høringssvar også elementer, der vedrører denne implementering.

Centrale forhold

Kommunale gebyrer bør være på niveau med den politiske målsætning
Den foreslåede model for maksimale omkostningsniveauer sikrer efter VANAs vurdering ikke, at de samlede kommunale producentgebyrer reduceres til den politiske målsætning om ca. 1 mia. kr. og maksimalt 1,2 mia. kr. årligt.

Modellen omfatter ikke alle relevante kommunale omkostninger og risikerer derfor at få begrænset effekt på de samlede producentgebyrer. VANAs beregninger viser, at de samlede kommunale producentgebyrer kan overstige 1,4 mia. kr. årligt. Der er således en konkret risiko for, at producenternes samlede betaling væsentligt overstiger den politiske målsætning. Den foreslåede model må derfor vurderes på dens samlede økonomiske effekt og ikke alene på de omkostninger, der omfattes af de maksimale niveauer.

Energistyrelsen har oplyst, at det er vanskeligt at fastlægge retvisende omkostningsniveauer for genbrugspladser og restaffald. Det understreger både udfordringerne med at føre effektivt tilsyn med kommunernes gebyrfastsættelse og risikoen for, at de samlede producentgebyrer væsentligt overstiger 1,2 mia. kr. årligt.

Særligt for glas er omkostningerne allerede høje, og de foreslåede maksimale omkostningsniveauer giver ikke den nødvendige reduktion. Det udfordrer både virksomhedernes økonomi og mulighederne for at opretholde en velfungerende værdikæde for glas i Danmark.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Sikrer, at modellen omfatter alle relevante kommunale omkostninger, så den politiske målsætning om samlede producentgebyrer på ca. 1 mia. kr. og maksimalt 1,2 mia. kr. årligt reelt indfries.
- Fastlægger retvisende og kontrollerbare omkostningsniveauer for genbrugspladser og restaffald, så der kan føres effektivt tilsyn med kommunernes gebyrfastsættelse, og alle omkostninger omfattes af en reel økonomisk begrænsning.
- Sikrer, at modellen understøtter en økonomisk og miljømæssigt bæredygtig værdikæde for glas, herunder fortsat indsamling, behandling og genanvendelse i Danmark
- Sikrer effektiv kontrol og håndhævelse af de kommunale producentgebyrer, herunder:
    - Krav om rettidig offentliggørelse af både gebyrer og de bagvedliggende gebyrberegninger, så omkostningerne kan efterprøves.
    - Klare økonomiske konsekvenser ved manglende eller mangelfuld offentliggørelse, fx et gebyrloft på 10 % under det maksimale omkostningsniveau.
    - En formaliseret og systematisk kontrolproces hos Forsyningstilsynet med kontrol af gebyrernes lovlighed, beregningsgrundlag og overholdelse af de maksimale omkostningsniveauer.
    - En tydelig klageadgang for de kollektive ordninger, så gebyrer, der vurderes at være for høje eller utilstrækkeligt dokumenterede, kan prøves af en uafhængig myndighed.

Tildelingsmodel skal sikre ligebehandling

Den nuværende tildelingsmodel håndterer ikke i tilstrækkelig grad nye producenter, free riders, skift mellem kollektive ordninger samt over- og underindsamling.

Det medfører at indsamlingsforpligtelserne ikke afspejler producenternes faktiske markedsandele, og skaber ulige konkurrencevilkår mellem virksomheder og de kollektive ordninger. VANA har på den baggrund klaget over DPAs tildeling for 2027-2028, hvoraf flere konkrete eksempler på meromkostninger, som følge af fejl, fremgår.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen, reviderer tildelingsmodellen, så indsamlingsforpligtelserne følger producenternes faktiske markedsandele og sikrer lige konkurrencevilkår uanset valg af kollektiv ordning, herunder ved at

- Forpligte DPA til i bekendtgørelsen at ændre tildelingen jf. § 33 som følge af væsentlige mængders skift mellem kollektive ordninger (VANA forslag med rød):
    - *Stk. 2. Dansk Producentansvar skal ved beregning af tildeling af forpligtelser efter §§ 29 og 30 foretage en efterregulering, der tager højde for eventuelle fejl eller ændringer i indberetninger af tilgængeliggjorte mængder af emballage for den gældende tildelingsperiode. Dette gælder, såfremt der er tale om mangelfuld indberetning, manglende indberetning, ændringer som følge af skift mellem kollektive ordninger eller andre fejl i beregningen af den gældende tildeling i den indeværende tildelingsperiode, som ikke har medført en ny afgørelse om tildeling efter stk. 3 eller 4.*
    - *Stk. 3. Dansk Producentansvar kan ændre en afgørelse om tildeling af forpligtelser efter den i §§ 29 og 30 angivne dato, såfremt der konstateres fejl i indberetninger af tilgængeliggjorte mængder af emballage efter tildelingsperioden er begyndt, men inden tildelingsperiodens afslutning, og hvis Dansk Producentansvar vurderer, at fejlen eller ændringen som følge af skift mellem kollektive ordninger er af væsentlig økonomisk betydning for én eller flere producenter. Pligten til at overtage affaldet, jf. § 45, og til at betale, jf. §§ 29 og 30, indtræder tre måneder efter afgørelsen efter 1. pkt. er truffet.*
- Definerer væsentlig betydning i § 33, stk. 3.
- Indfører årlig tildeling og sikrer en model med løbende fysisk eller økonomisk regulering ved væsentlige ændringer i markedsandele og medlemskab.
- Sikrer en gennemsigtig og efterprøvbar tildelingsberegning, herunder klare beregningsprincipper, adgang til relevant datagrundlag og tilstrækkelig kvalitetssikring hos DPA.

Fristerne giver ikke mulighed for rettidig prisfastsættelse

Den nuværende tidsplan for tildeling og offentliggørelse af kommunale producentgebyrer giver de kollektive ordninger utilstrækkelig tid til budgettering og prisfastsættelse.

Det skaber usikkerhed om producenternes omkostninger og begrænser mulighederne for at varsle priser rettidigt.

Samtidig offentliggøres kommunernes gebyrblade i forskellige formater, hvilket medfører unødig administration og vanskeliggør sammenligning og kontrol.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Fremrykker tildeling og offentliggørelse af kommunale producentgebyrer til senest 1. august, så de kollektive ordninger får tilstrækkelig tid til budgettering og prisfastsættelse.
- Sikrer central offentliggørelse af alle kommunale gebyrblade
- Pålægger kommunerne at anvende den skabelon, som Energistyrelsen udarbejder således at offentliggørelse sker ensartet.

Nøgletal for erhvervsemballageaffald

De nuværende nøgletal medfører risiko for væsentlig overkompensation. På baggrund af de mængder, hvor VANA har modtaget underliggende dokumentation, er der eksempelvis udbetalt 8,7 mio. kr. i kompensation for dokumenterede nettoomkostninger på ca. 1,3 mio. kr.
Bekendtgørelsens § 68 giver først mulighed for revision, når nøgletallene over en længere periode afviger med mere end 25 pct. fra de faktiske markedspriser. Det er efter VANAs vurdering utilstrækkeligt, når konkrete driftsdata allerede dokumenterer væsentlige afvigelser.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Genberegner nøgletallene for erhvervsemballageaffald hurtigst muligt på baggrund af aktuelle og dokumenterede markedsdata.
- Ændrer revisionsmekanismen i § 68, så nøgletallene kan justeres ved dokumenterede væsentlige afvigelser uden krav om, at afvigelserne har bestået over en længere periode.

Rammerne for glasindsamling

Reilings modtagestop for blandet glas fra den 2. november 2026 understreger sårbarheden i den danske model for indsamling og behandling af glas.

VANAs driftserfaringer viser, at kvaliteten af husstandsindsamlet glas ofte begrænser mulighederne for genanvendelse til ny glasemballage. Knusning, sammenblanding og fejlsortering forringer kvaliteten og øger omkostningerne til sortering, transport og behandling. Problemet forstærkes af den reducerede nationale behandlingskapacitet og behovet for afsætning til udenlandske anlæg.

De nuværende regler fastlægger ikke tilstrækkeligt klart, hvilken kvalitet kommunerne skal overdrage, eller hvem der bærer meromkostningerne ved utilstrækkelig kvalitet og uhensigtsmæssige indsamlingsløsninger.

Udfordringerne med afsætning og genanvendelse skal samtidig ses i sammenhæng med de høje kommunale producentgebyrer, som yderligere belaster den samlede værdikæde for glas.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Igangsætter en evaluering af den danske glasindsamling i samarbejde med kommunerne, de kollektive ordninger og glasbranchen med fokus på at forbedre kvaliteten og sikre reel glass-to-glass-genanvendelse.
- Revurderer indsamlingssystemer, sorteringskriterier og krav til transport og overdragelse, så kvaliteten af det indsamlede glas understøtter afsætning til ny glasproduktion.
- Fastlægger klare kvalitetskrav og kommunalt ansvar, herunder at meromkostninger som følge af kommunernes indsamlingsløsninger eller utilstrækkelig affaldskvalitet ikke pålægges producenterne.

VANA stiller gerne konkrete driftsdata og erfaringer til rådighed for evalueringen.

Overimplementering af genanvendelsesmål

Energistyrelsen har med den nylige ændring af emballagebekendtgørelsen (jf. §75 i den gældende bekendtgørelse 851 af 28/9-26) skærpet producenternes ansvar for genanvendelse ved at henvise til genanvendelsesmålene i PPWR-artikel 52.

Hvor producenternes ansvar hidtil har været knyttet til det emballageaffald, de faktisk får overdraget, indebærer ændringen, at producenterne pålægges ansvar for opfyldelsen af genanvendelsesmål, som efter PPWR påhviler medlemsstaterne.

Der er tale om en dansk overimplementering, hvor producenterne pålægges et ansvar, der går videre end forordningen og producenterne pålægges ansvar for forhold, de ikke selv kan påvirke, herunder mængde og kvalitet emballage kommunerne indsamler.

VANA opfordrer til, at myndighederne sikrer, at den danske regulering ikke går videre end nødvendigt for at opfylde PPWR, ved at:

- Ændre § 78 (nuværende § 75 jf. den gældende bekendtgørelse) tilbage til den hidtidige formulering (som faktisk fremgår af dette høringsudkast af bekendtgørelsen), så producenternes genanvendelsesforpligtelse beregnes på baggrund af det emballageaffald, de faktisk får overdraget.
- Fjerne henvisningen til PPWR artikel 52 som et direkte producentkrav, så medlemsstaternes genanvendelsesmål ikke overføres direkte til producenterne.

Fordelingsnøgler for træemballage

VANA finder det positivt, at fordelingsnøglen for træ foreslås reduceret fra de nuværende 16 % til 9 %. Reduktionen er dog efter VANAs vurdering utilstrækkelig.

De kollektive ordningers indberetninger til DPA for 2025 viser, at producenterne betaler for behandling af ca. 8 kg træaffald for hvert kg træemballage, de markedsfører. Det indikerer en væsentlig overkompensation af kommunerne og medfører uforholdsmæssigt høje omkostninger, som risikerer at få producenter til at fravælge træemballage.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Reducerer fordelingsnøglen for træ fra 16 % til 2 %, så producenternes betalingsforpligtelse i højere grad afspejler de faktiske emballagemængder i affaldsstrømmen.
- Sikrer sammenhæng med reglerne og vejledningen om genbrugsemballage, så genbrug af træemballage håndteres korrekt og ikke medfører urimelige omkostninger for producenterne.

Styrket kontrol, håndhævelse og bekæmpelse af free riders

Mangelfuld kontrol og håndhævelse af producentansvaret skaber risiko for free riders – virksomheder, der undlader at registrere sig, indberette korrekte mængder eller opfylde deres økonomiske forpligtelser. Det medfører ulige konkurrencevilkår og øger omkostningerne for de producenter, der efterlever reglerne.

Der er samtidig behov for en mere systematisk og ensartet kontrol med de kollektive ordninger, så alle aktører efterlever de samme krav og forpligtelser.

En effektiv håndhævelse forudsætter et tæt og formaliseret samarbejde mellem Energistyrelsen, DPA og de kollektive ordninger. De kollektive ordninger har gennem deres medlems- og markedsindsigt mulighed for at bidrage til identifikation af potentielle free riders, mens myndighederne har ansvaret for kontrol og håndhævelse.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Etablerer et formaliseret kontrolsamarbejde mellem Energistyrelsen, DPA og de kollektive ordninger med klare ansvarsforhold, systematisk informationsudveksling og faste procedurer for opfølgning.
- Styrker indsatsen mod free riders gennem systematisk kontrol af registreringer, indberettede mængder og manglende opfyldelse af producentansvaret, herunder over for udenlandske virksomheder.
- Sikrer ensartet kontrol med de kollektive ordninger, herunder deres indberetninger, opfyldelse af indsamlings- og behandlingsforpligtelser samt efterlevelse af øvrige lovkrav.
- Sikrer konsekvent og effektiv håndhævelse, så manglende efterlevelse får reelle konsekvenser og ikke medfører økonomiske eller konkurrencemæssige fordele.

- Sikrer at bekendtgørelsens rammer for nødtildeling tager højde for en kollektiv ordning, der ikke bliver godkendt.

Øvrige bemærkninger

Kompensationsmodellen

Den nuværende kommunebaserede tildelingsmodel skaber skævvridning og uklarhed om betalingsforpligtelsen, når affald indsamles på andre adresser end virksomhedens registrerede P-nummer, eksempelvis på byggepladser, ubemandede tankstationer og ved centrallagre.

Problemet forstærkes af, at bestemmelsen om anvendelse af adresse eller geolokation ved manglende P-nummer udgår af bekendtgørelsen. Samtidig er der risiko for, at der udbetales kompensation for emballage omfattet af tilbagetagningsordninger.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Fastholder og præciserer bestemmelsen om adresse og geolokation, så betalingsforpligtelsen følger det faktiske indsamlingssted.
- Undersøger en mængdebaseret tildelingsmodel frem for kommunespecifik tildeling, så forpligtelserne fordeles mere retvisende
- Centraliserer anmodning og udbetaling af kompensation, så administrationen forenkles, og der sikres kontrol med, at emballage omfattet af tilbagetagningsordninger ikke kompenseres.

Ensartede og operationelle rammer for overdragelse af husholdningsaffald

Erfaringerne siden 1. oktober 2025 viser betydelige forskelle i kvaliteten af det husholdningsaffald, kommunerne overdrager til de kollektive ordninger.

Kommunernes håndtering af fejlsorteringer og lokale indsamlingsløsninger medfører ekstra sorteringsomkostninger og kan reducere den reelle genanvendelse. Samtidig er ansvarsfordelingen og de økonomiske konsekvenser uklare.

Der er desuden usikkerhed om, hvorvidt kommunernes frist på 12 måneder til udpegning af en overdragelsesplads fortsat gælder ved en ny tildeling.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Præciserer § 40, så den nationale sorteringsvejledning udgør en fælles og bindende kvalitetsstandard for det affald, der overdrages.
- Fastlægger det økonomiske ansvar for fejlsorteringer, så kommunerne enten dækker de ekstra sorteringsomkostninger, eller omkostningerne indregnes i nøgletallene.
- Præciserer kommunernes ansvar for egne indsamlingsløsninger, herunder at meromkostninger som følge af lokale løsninger afholdes af kommunerne.
- Sikrer overdragelse af alle relevante emballagefraktioner, herunder aluminiumsdåser fra genbrugspladser.
- Indfører en fast proces for opdatering af sorteringsvejledningen med inddragelse af de kollektive ordninger og hensyntagen til driftserfaringer og PPWR.
- Præciserer, at fristen på 12 måneder til udpegning af overdragelsespladser fortsat gælder ved en ny tildeling.

Enkel og sammenhængende administration og data

De kollektive ordninger er underlagt parallelle indberetningskrav til kommuner, Energistyrelsen, DPA og Affaldsdatasystemet (ADS). Det medfører dobbeltindberetninger og forskellige opgørelsesmetoder for de samme affaldsstrømme. Eksempelvis opgøres kombinerede indsamlinger til DPA efter faste fordelingsnøgler, mens ADS baseres på faktisk udsorterede mængder.

Samtidig indføres nye krav, som ikke kan efterleves med de eksisterende data. Det gælder bl.a. indberetning af affaldsmængder fordelt på hente- og bringeordninger, da denne opdeling typisk ikke registreres på kommunale omlastningsanlæg.

Endelig er kravet om første indberetning af affaldsmængder den 1. april 2026 udgået af § 59. VANA har allerede anvendt betydelige ressourcer på at opfylde kravet, og en eventuel efterfølgende fritagelse af andre kollektive ordninger vil skabe ulige konkurrencevilkår.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Udtager kravet om opdeling på hente- og bringeordninger, indtil der er etableret et ensartet og praktisk gennemførligt datagrundlag. Det bør samtidig afklares i bilag 17, hvordan glas fra kubeordninger kategoriseres.
- Sikrer datagrundlaget for hente- bringeordninger ved at præcisere, at kommunerne ved upegning til kommunale omlastepladser, herunder ved anvendelse af kommunale fællesindsamlinger, opdeler mængderne i respektive kommuner og hente- bringeordninger.
- Forenkler og samordner indberetningskravene, så data som udgangspunkt indberettes én gang og genanvendes på tværs af myndigheder.
- Harmoniserer opgørelsesmetoderne mellem DPA og ADS, så samme affaldsstrømme ikke skal opgøres efter forskellige principper.
- Præciserer § 52, så kommunerne som udgangspunkt ikke kan kræve oplysninger, der allerede er indberettet til andre myndigheder.
- Sikrer ensartet håndhævelse af indberetningskravet for 2025, så kollektive ordninger, der ikke har indberettet, ikke efterfølgende fritages for forpligtelsen.

Ensartede regler om bemyndiget repræsentant

Virksomheder etableret i EU skal i dag anvende en bemyndiget repræsentant, mens virksomheder uden for EU kan registrere sig direkte. Det skaber ulige konkurrencevilkår, større administrative byrder for EU-virksomheder og vanskeligere myndighedskontrol med tredjelandsvirksomheder.

Ministeriet har tidligere tilkendegivet, at der forventes indført krav om bemyndiget repræsentant for tredjelandsvirksomheder, men det er uklart, om dette er gennemført i bekendtgørelsen.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Indfører et klart krav om bemyndiget repræsentant for tredjelandsvirksomheder, så virksomheder uden for EU ikke behandles mere lempeligt end EU-virksomheder.
- Sikrer ensartede og administrerbare registrerings- og dokumentationskrav for virksomheder etableret uden for Danmark.
- Præciserer reglerne om bemyndiget repræsentant, så det tydeligt fremgår, hvornår repræsentation er obligatorisk, og hvordan myndighederne kan føre effektiv kontrol og håndhævelse.

Klarhed om producentansvar og godkendelse af genbrugsemballage

PPWR erstatter væsentlige dele af de danske regler om genbrugsemballage og indfører nye krav til genbrugssystemer. Det er imidlertid fortsat uklart, hvornår en virksomhed har producentansvar for genbrugsemballage, særligt i åbne genbrugssystemer.

Uklarheden har afgørende betydning for opgørelsen af emballagemængder og producenternes økonomiske forpligtelser. Det gælder særligt træemballage, hvor genbrugspaller indgår i omfattende genbrugssystemer. Manglende klarhed om afgrænsningen mellem engangs- og genbrugsemballage medfører misvisende opgørelser og for høje fordelingsnøgler, jf. VANAs bemærkninger om fordelingsnøgler for træ.

Der er desuden behov for at sikre sammenhæng mellem de danske særregler og PPWR. VANA finder det uklart, hvorfor de særlige danske krav til plastkasser og plastpaller opretholdes, når PPWR indeholder krav til både miljøskadelige stoffer og genbrugsemballage (artikel 5, 11 og 26 samt bilag VI). Ministeriet har tidligere tilkendegivet, at de danske bestemmelser ville blive genovervejet i forbindelse med implementeringen af PPWR.

Endelig har Energistyrelsen for nyligt etableret en ansøgningsportal for godkendelse af producenter med genbrugsemballage. Der mangler dog fortsat klarhed om dokumentationskravene og om, hvordan de kollektive ordninger skal varetage ansøgninger på producenternes vegne.

VANA anbefaler, at Energistyrelsen:

- Præciserer placeringen af producentansvaret for genbrugsemballage, særligt i åbne genbrugssystemer.
- Sikrer korrekt afgrænsning og opgørelse af engangs- og genbrugsemballage, herunder træpaller, så fordelingsnøgler og betalingsforpligtelser bliver retvisende.
- Genovervejer og ophæver overlappende danske særregler for plastkasser og plastpaller, i det omfang kravene allerede er reguleret af PPWR.
- Fastlægger klare krav til dokumentation, godkendelse og rapportering og indkalder hurtigst muligt de kollektive ordninger til dialog om den praktiske implementering.

VANA står som altid til rådighed for uddybning eller spørgsmål.

Med venlig hilsen
Marianne Roed Jakobsen.
Adm. direktør