

Miljø- og Ligestillingsministeriet
Att.: Anna Marie Nørhave Vestergård

Fremsendt til mim@mim.dk, kopi: anmnmv@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 Producentansvar 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 sikkerhedsstillelsen 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