

Miljøstyrelsen
Att.: Josephine Grøn Nørholm og Paizeh Damidej

Fremsendt til mst@mst.dk, kopi: jogrs@mst.dk; padam@mst.dk

Journal nr. 2025-131538

16. april 2026

Høringsvar vedrørende ændring af emballagebekendtgørelsen

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

VANA støtter intentionen om en model, der fremmer en effektiv drift og større ensartethed i kommunernes omkostningsniveauer, men vurderer, at flere elementer i bekendtgørelsesudkastet, i sin nuværende form, vil medføre øgede omkostninger, administrative byrder og uhensigtsmæssige incitamenter i praksis.

Indledningsvist bemærkes det, at der – i lyset af de igangværende regeringsforhandlinger og den deraf følgende usikkerhed – er et særligt behov for hurtig afklaring af de videre rammer. På tidspunktet for afgivelse af dette høringssvar, fremstår en ikrafttrædelse pr. 1. juli meget usikker.

Manglende afklaring umuliggør de kollektive ordningers mulighed for rettidig prisfastsættelse og budgetlægning og dermed den forudsigelig i priser som producenterne har behov for.

Den nuværende bekendtgørelse sikrer, at kommunale gebyrer til og med Q4 2026 er reguleret, mens gebyrerne fra 1. januar 2027 kræver et basisserviceniveau.

VANA skal derfor på det kraftigste opfordre til, at der hurtigst muligt gives en tydelig udmelding om tidsplanen og forventningen til fremsættelsen af lovforslaget og udstedelse af bekendtgørelse. Det er afgørende, at den langvarige proces med regeringsdannelse, ikke forhindrer en tydelig udmelding, ligesom Miljøstyrelsen bør genoptage Driftsforum hurtigst muligt.

VANA henviser i øvrigt til vores høringssvar vedrørende implementering af PPWR, herunder særligt bemærkningerne vedrørende definitioner, sikkerhedsstillelse og genanvendelsesmål som i udkastet vil få afgørende konsekvenser for både producenter og kollektive ordninger, hvorfor afklaring vedr. proces og tid også her er afgørende.

Derudover har VANA følgende bemærkninger, som uddybes nedenfor:

- Bekendtgørelsesudkastet lover økonomiske lettelser, men vil i praksis medføre stigninger
- Maksimalgebyrer og manglende regulering af gebyrer for bringeordninger
- Revision af nøgletal - overkompensation for erhvervsaffald
- Centralisering, rettidig offentliggørelse og overvågning af kommunernes producentgebyrer
- Mere retvisende vilkår for tildeling
- Revision af nøgletal – husholdnings ikke-emballager
- Dataindberetning og oplysning vedr. behandling
- Sikring af høj genanvendelse – sortering af husholdningsemballage
- Fordelingsnøgler
- Ekspert

Bekendtgørelsesudkastet lover økonomiske lettelser, men vil i praksis medføre stigninger

Regeringen formulerede i efteråret 2025 en række tiltag for at skabe klarhed for virksomhederne og stabilitet om emballagepriserne. VANA støtter derfor op om en benchmarkmodel for kommunalbestyrelsens omkostninger til indsamling, da de første beregninger af kommunernes producentgebyret har vist store variationer.

På baggrund af regeringens udmelding, herunder forventningerne om et basisserviceniveau (benchmarkmodel) på maksimalt 1,2 mia. kr. - fastsatte VANA sine priser for 2026. Fastsættelsen skete ud fra en klar forventning om, at de politiske intentioner blev til realitet i lovgivningen.

Da lovforslaget blev sendt i høring, forlød det fra den daværende Miljø- og Ligestillingsminister, at: *"Vi forventer med lovforslaget at sænke prisen for f.eks. glasemballage med ca. 30 procent. Og så er det min klare ambition, at vi sammen med virksomhedsforummet for producentansvaret skal se på muligheden for at ændre de miljøgraduerede bidrag, så prisen falder endnu mere i 2026"*

VANA noterer, at Miljøstyrelsen vurderer, at kommunernes øgede egenbetaling modsvares af en årlig lettelse for erhvervslivet på ca. 380 mio. kr., samt at efterreguleringen medfører en omstillingsomkostning på ca. 212 mio. kr. over fire år.

Samlet set vil reguleringen dog medføre øgede omkostninger for erhvervslivet, når der tages højde for tilbageførsel af tidligere reduktioner og den konkrete udmøntning af benchmarkmodellen.

De forudsatte økonomiske lettelser vurderes således ikke at blive realiseret i praksis, og producenterne omkostninger må forventes at stige. Dette gælder ikke mindst for glasfraktionen, selvom der fra politisk side har været særlig fokus på at reducere udgifterne for denne. Med det foreslåede høje prisloft på glas, forventer VANA en prisstigning for producenterne glas i forhold til det nuværende niveau. Det skal i den forbindelse bemærkes, at kommunerne som konsekvens af prisloftet i stort omfang forbereder overdragelse af ikke-kerne aktiviteter til producenterne, herunder omlastnings- og balletering. Dermed vil der i højere grad ske en omfordeling af omkostningerne end en reduktion.

VANA opfordrer derfor til, at de økonomiske konsekvenser fremstår retvisende, samt at der skabes større klarhed om de samlede effekter for erhvervslivet.

Maksimalgebyrer og manglende regulering af gebyrer for bringeordninger

VANA støtter intentionen om maksimalgebyrer for kommunerne. Bekendtgørelsesudkastet repræsenterer dog en væsentlig risiko for, at gebyrniveauerne i praksis overstiger de lovede økonomiske lettelser for erhvervslivet, da gebyrfastsættelse for bringeordninger (genbrugspladser) ikke er omfattet af maksimalgebyrer.

VANA opfordrer derfor på det kraftigste til, at der indføres maksimalgebyrer for bringeordninger, så alle væsentlige omkostningselementer omfattes af samme reguleringsprincip og der sikres reel gennemsigthed og forudsigelighed i de samlede gebyrer.

Endelig gør VANA opmærksom på, at fastsættelse og opkrævning samme dato (1. september), umuliggør prisfastsættelse, hvilket vil afspejle sig i priserne, da de kollektive ordninger er nødt til at indregne den uforudsigelighed.

Revision af nøgletal - overkompensation for erhvervsaffald

VANA har i den første periode af driften observeret, at den kompensation, som affaldsproducerende virksomheder modtager, afviger markant fra de faktiske omkostninger.

De foreløbige erfaringer viser en gennemsnitlig overkompensation på ca. 81 % i forhold til virksomhedernes reelle udgifter. Vi henviser til bilag 1 for uddybning af overkompensation.

På kort sigt henstiller VANA til, at nøgletallene genberegnes og justeres øjeblikkeligt, så de afspejler de faktiske markedsomkostninger. I den forbindelse bemærkes det, at § 68 (ny 62), stk. 3, allerede indeholder hjemmel til at revidere nøgletallene, hvis de over en længere periode afviger med mere end 25 % fra den reelle markedspris.

Det er i den sammenhæng væsentligt, at en justering af nøgletallene ikke alene sker fremadrettet, men også tillægges tilbagevirkende kraft, så den konstaterede overkompensation korrigeres, og der sikres et retvisende og proportionalt kompensationsniveau.

På længere sigt anbefaler VANA, at myndighederne genvurderer modellen for kommunetildeling af erhvervsemballage og undersøger muligheden for at tildelingen ikke er kommunespecifik, men sker med udgangspunkt i mængde, samt at anmodning og udbetaling centraliseres.

En ændret tildelingsmodel vil også imødekomme behovet for anmodninger fra centrallager fra virksomheder med centrallager, som i den nuværende model skaber en skævvridning og risiko for de kollektive ordninger, ligesom det vil sikre mulighed for at kontrollere, at der ikke anmodes om kompensation for emballager, der er i en tilbagetagningsordning.

Centralisering, rettidig offentliggørelse og overvågning af kommunernes producentgebyrer

Kommunernes producentgebyrer offentliggøres decentralt på de enkelte kommuners hjemmeside. Dette har medført, at både kollektive ordninger og Miljøstyrelsen bruger uforholdsmæssigt mange ressourcer på at fremsøge og sammenholde oplysninger på tværs af kommunernes hjemmesider. Derudover oplevede VANA i foråret 2025, at flere kommuner overskred fristen for offentliggørelse samt ændrede deres producentgebyr efter offentliggørelse.

Det er afgørende, at fristen for offentliggørelse overholdes, så der sikres et tilstrækkeligt grundlag for rettidig fastsættelse af priser og dermed forudsigelighed for producenterne.

VANA henstiller derfor til:

- en mere ensartet offentliggørelse af kommunernes producentgebyrer, fx ved centralisering hos Miljøstyrelsen eller Forsyningstilsynet.
- At Kommunerne ikke må lave ændringer i de kommunale producentgebyrer efter offentliggørelse,
- At der indarbejdes en konsekvens af manglende rettidig offentliggørelse, fx at gebyret maksimalt kan fastsættes til 20 % under maksimalgebyret ved overtrædelse.
- Forsyningstilsynets overvågning af kommunernes producentgebyr sættes i gang hurtigst muligt, da det er VANAs forståelse, at der lige nu ikke pågår kontrol eller tilsyn med fastsættelsen af gebyrerne.

Revision af nøgletal – husholdnings ikke-emballage

Det fremgår af Emballagebekendtgørelsens bilag 11 at ”Nøgletal for affaldsbehandling er samlet en markedspris for alle led i affaldsbehandlingen, herunder også forbehandling og afsætning af affaldsmaterialer men eksklusive affaldstransport.”

Da COWI i august og september 2025 kontaktede de kollektive ordninger for at indsamle priser til fastlæggelse af nøgletal for behandling af ikke-emballager, blev de kollektive ordninger bedt om at dokumentere deres priser til behandling af de forskellige fraktioner.

I undersøgelsen indgik imidlertid ikke omkostninger til omlastning, balletering og lejecontainere, som de kollektive ordninger stiller til rådighed for mange kommuner.

VANA har høje udgifter forbundet med omlastning, balletering og containerleje for det husholdningsaffald, der overdrages fra kommunerne. En betydelig del af dette beløb relaterer sig til kommunernes ikke-emballager, som derfor også bør dækkes af kommunerne.

På den baggrund henstiller VANA til, at Miljøstyrelsen

- opdaterer nøgletallene øjeblikkeligt, så de inkluderer denne type af omkostninger
- at der frembringes hjemmel til at de kollektive ordninger kan opkræve omkostningerne bagudrettet i den periode, hvor nøgletallene ikke har dækket omlastning, balletering og lejecontainere.

Mere retvisende vilkår for tildeling

VANA har løbende gjort opmærksom på de store udfordringer med tildelingen, særligt for så vidt angår tildeling ved kombinerede og 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. I praksis giver det meget store udfordringer med styring af afhentningerne, da omlæsningspladserne ikke har vist interesse for at hjælpe med retvisende fordelingen af mængderne.

Derudover har den nuværende tildeling vist, at den eksisterende model, hvor nytillkomne producenter håndteres i næste tildelingsperiode, skævvrider konkurrencen mellem kollektive ordninger.

VANA opfordrer derfor til, at Miljøstyrelsen i udformning af bekendtgørelsen sikrer, at

- Dansk Producentansvars tildeling, fremover sker efter en metode, der i langt højere grad tager højde for hensyn vedr. samling af kommuner samt kombinerede og fælles indsamlinger.
- Der indføres en fleksibel løsning til håndtering af skift af producenter mellem kollektive ordninger, skift skal som minimum være muligt forud for indgangen til et nyt kalenderår, således at indsamlingsbyrden flyttes til den nye kollektive ordning.
- Nytillkomne producenter undervejs i en tildelingsperiode, samt andre væsentlige ændringer i mængder skal medføre en justeret tildeling. (alternativt, at tildelingsperioden ændres til 1-årige perioder)
- 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 skal anvende nøgletal for ikke-emballage, som er den nuværende vejledning fra Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen bør derudover have kompetence til at godkende det som en kollektiv ordning ønsker at opkræve.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremadrettet kommer på høringslisten.

En mere retvisende tildelingsmetode vil kunne reducere administrative byrder, sikre smidige skift mellem kollektive ordninger, understøtte mere effektive indsamlingsløsninger og bidrage til større stabilitet og mindre risiko for udsving i de kollektive ordningers priser.

Endeligt henstiller VANA til, at DPA forpligtes til ikke at acceptere producenters skift af kollektiv ordning i systemet uden hensyntagen til bindingsperioden hos de kollektive ordninger. VANA støtter en harmonisering af vilkår for binding hos de kollektive ordninger, så producenter behandles lige.

Dataindberetning og oplysning til kommuner

De kollektive ordninger er i dag underlagt en række parallelle indberetnings- og oplysningsforpligtelser til forskellige myndigheder, herunder kommuner, Miljøstyrelsen, Dansk Producentansvar og Affaldsdatasystemet (ADS).

Dette medfører en betydelig administrativ byrde og i flere tilfælde dobbeltindberetning af de samme data, da der ikke kun er tale om overlappende indberetninger, men også om forskellige metoder til opgørelse af de samme data.

Til DPA skal emballagemængder for kombinerede indsamlinger opgøres ved anvendelse af faste fordelingsnøgler, mens der til ADS skal indberettes på baggrund af faktiske udsorterede mængder fra behandlingsanlæg. Dette indebærer, at kollektive ordninger skal foretage parallelle beregninger af samme affaldsstrømme efter forskellige metoder.

Samtidig indebærer § 52, at kommunerne kan anmode om yderligere oplysninger, herunder genanvendelsesandele og anvendte behandlingsanlæg, hvilket både supplerer og overlapper med de data, der allerede indberettes til ADS.

VANA opfordrer derfor Miljøstyrelsen til at koordinere på tværs, for at sikre en mere sammenhængende rapporteringsmodel, hvor data indberettes ét sted, genbruges på tværs af myndigheder og baseres på ensartede opgørelsesprincipper.

Sikring af høj genanvendelse - sortering af husholdningsaffald

Erfaringerne fra driften siden 1. oktober 2025 viser, at der er visse udfordringer knyttet til kvaliteten af det overdragede affald samt en uklar ansvarsplacering mellem kommuner og kollektive ordninger.

I praksis ses betydelige variationer i, hvordan affaldet sorteres og overdrages, hvilket medfører øgede omkostninger til efterfølgende sortering og reducerer mulighederne for reel genanvendelse.

Det følger af bekendtgørelsens §46, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at grove fejlsorteringer manuelt frasorteres inden overdragelsen til producenter. Erfaringerne viser imidlertid, at denne forpligtelse i praksis fortolkes og efterleves forskelligt, og at kvaliteten af det overdragede affald i en række tilfælde afviger væsentligt fra de officielle sorteringskriterier.

Derudover har driften vist, at lokale kommunale løsninger – herunder fx indsamling af tekstiler i plastfraktioner eller kildesorteret affald afleveret i poser – påvirker kvaliteten af affaldet uden en klar afgrænsning af ansvar og omkostninger.

Tilsvarende er der uklarhed om håndteringen af visse fraktioner, herunder emballageaffald som aluminiumsdåser, der sorteres særskilt på genbrugspladser.

På den baggrund finder VANA det nødvendigt, at Miljøstyrelsen i bekendtgørelsen præciserer, at:

- "Vejledning om sorteringskriterier for husholdningsaffald" lægges til grund som den fælles standard for, hvordan affaldsfraktionerne skal sorteres i kommunerne, og dermed for hvilken kvalitet de kollektive ordninger kan forvente ved overdragelsen,
- kollektive ordninger kan opkræve kommunen for de ekstra sorteringsomkostninger, der opstår som følge af grove fejlsorteringer, eller at nøgletalspriserne kan justeres tilsvarende, når kvaliteten af det overdragede affald væsentligt afviger fra sorteringskriterierne,
- det er kommunens ansvar – og dermed en kommunal omkostning – at sikre udsortering af fejlsorterede emner, når dette følger af kommunale indsamlingsordninger, og
- aluminiumsdåser, der sorteres særskilt på genbrugspladser, er en del af fraktionerne husstandsindsamlet metal, som skal overdrages til de kollektive ordninger.

For at sikre, at producentansvaret får den ønskede effekt i forhold til genanvendelse, er det afgørende, at Miljøstyrelsen genbesøger og reviderer sorteringsvejledningen, både i lyset af erfaringer fra den første tids drift, samt emballageforordningens ændringer af hvad der er emballage, fx kaffekapsler.

Der er samlet set behov for disse præciseringer for at sikre ensartet praksis, korrekt ansvarsplacering og en kvalitet af affaldet, der understøtter høj reel genanvendelse. VANA bidrager gerne med konkret data og erfaring fra affaldsbehandlere.

Fordelingsnøgler

Fordelingsnøglen har afgørende betydning for økonomien hos både kommunalbestyrelser og kollektive ordninger, hvorfor processer vedrørende ændringer bør være tydelige samt varsles i god tid.

Emballageandelen i den nuværende fordelingsnøgle for indendørstræ er overvurderet (16%). Da genbrugstræemballage ikke indgår i producentansvaret for engangsemballager, betaler producenterne af disse heller ikke til producentansvaret - de indgår ikke i tildelingen. Derfor må affald fra genbrugstræemballage også regnes som ikke-emballager i fastlæggelse af fordelingsnøglen.

Fordelingsnøglerne for erhvervsemballager er for nogle fraktioner stærkt misvisende.

Det gælder f.eks. restaffald og metal, der indsamles i store containere. Restaffald i containere har meget lidt at gøre med dagrenovationslignende affald og indeholder i praksis ikke korrekt sorterede emballager, der giver ret til kompensation. Ligeledes indeholder containere med metal meget sjældent emballageaffald, da der normalt er tale om industri- eller produktionsaffald.

VANA henstiller til, at fordelingsnøglerne tager højde for emballager, der ikke tildes (fx genbrug) samt at kollektive ordninger inddrages formelt i arbejdet med fordelingsnøgler, fx i regi af Driftsforum. Derudover bør metalaffald og restaffald fra erhverv indsamlet i containere, ikke give ret til kompensation.

Eksport

VANA kvitterer positivt for Miljøstyrelsens præcisering af praksis vedrørende registrering af eksporterede mængder, herunder at virksomheder med producentansvar ikke skal indberette emballager, som de kan dokumentere, er eksporteret ud af landet i det foregående år eller i den periode, hvor DPA's register er åbent – fra 1. januar til 31. maj.

Det er imidlertid afgørende at denne mulighed tydeligt forankres i bekendtgørelsen.

Samtidig bør der sikres en administrativt håndterbar model for ændringer efter den 1. juni, herunder at Dansk Producentansvar forpligtes til at understøtte sådanne korrektioner på en enkel og operationel måde og at kravene til den digitale erklæring udformes således, at de er praktisk anvendelige for virksomhederne.

VANA bemærker, at der fortsat mangler klarhed om DPAs konkrete udformning og anvendelse af denne erklæring, hvilket skaber usikkerhed for virksomhederne.

Øvrige bemærkninger

§102:

- VANA finder det positivt, at der henvises til affaldsfraktioner frem for ordninger i § 102. Det bør imidlertid sikres, at bilag 15 konsekvensrettes, så der er fuld overensstemmelse med bestemmelsen.

§102, stk. 4 (ny 5)

- Det fremgår af § 102, stk. 4 (ny 5), at ” *Kommunalbestyrelsen kan, ..., medtage omkostninger til metalemballageaffald og plastemballageaffald, jf. stk. 3 eller stk. 4, når kommunalbestyrelsen har udarbejdet retvisende fordelingsnøgler for andelen af emballageaffald og ikkeemballageaffald i de pågældende affaldsfraktioner*”.
- Der henstilles til, at denne bestemmelse fjernes, medmindre det kan beskrives, hvornår en fordelingsnøgle er retvisende, så det ikke efterlades til den enkelte kommunalbestyrelse.
- Det bør i øvrigt sikres, at producenterne ikke kommer til at betale for de fordelingsnøgler, som kommunalbestyrelsen vælger at få udarbejdet.

VANA står som altid til rådighed for uddybning eller spørgsmål.

Med venlig hilsen
Marianne Roed Jakobsen.
Adm. direktør

Bilag 1

STATISTIK INDIVIDUELLE ANMODNINGER

Branchegruppe	Industri og fremstilling	Handel	Kontor	Hotel, restaurant og kultur	Sum
---------------	--------------------------	--------	--------	-----------------------------	-----

Alle individuelle anmodninger:

Antal unikke CVR-numre fordelt på branchegruppe	10	11	4	13	38
Antal godkendte anmodninger	111	5.545	81	304	6.041
Ansøgte kg brutto - før fordelingsnøgle	24.750	3.708.507	58.513	98.798	3.890.568
Kr. til udbetaling (beregnet vha. MSTs nøgletal)	36.301	4.629.017	48.307	112.217	4.825.841
Indsamlingsomkostninger	10.970	2.522.188	45.600	87.206	2.665.964
Nettofortjeneste (overkompensation)	25.331	2.106.829	2.706	25.011	2.159.877

Antal anmodninger pr. affaldsfraktion:

Restaffald	46	4.657	9	89	4.801
Pap	23	581	22	78	704
Blød plast	5	87	5	14	111
Plast + MDK	12	5	21	42	80
Glas	0	24	13	35	72
Hård plast	5	40	1	18	64
Plast + metal + MDK	17	48	0	0	65
Metal	0	43	2	15	60
Træ	0	44	0	0	44
Pap + papir	2	4	0	0	6
Papir	0	7	8	0	15
Blandet plast	0	0	0	13	13
MDK	1	5	0	0	6
I alt	111	5.545	81	304	6.041
	1,8%	91,8%	1,3%	5,0%	100,0%