

Miljøministeriet  
Att.: Nina Fold von Bülow  
Fremsendt til mim@mim.dk, kopi: nifol@mim.dk

Journal nr. 2023-872

Den 12. juni 2023

## **Høringssvar vedrørende udkast til bekendtgørelse om registrering og indberetning af emballage**

VANA – Dansk Emballageansvar støtter ambitionerne om cirkulær økonomi og udvidet producentansvar og ser frem til at løfte forpligtelserne på vegne af vores medlemmer.

VANA er stiftet af et samarbejde mellem Landbrug & Fødevarer, DagSam, Dansk Erhverv og Dansk Industri.

Vi takker for modtagelsen af ovennævnte udkast i høring og vil nedenfor fremkomme med vores bemærkninger til den fremsendte bekendtgørelse. Bemærkningerne er opdelt i henholdsvis generelle og konkrete bemærkninger.

Indledende bemærkes det, at producentansvaret medfører en stor administrativ og økonomisk byrde for producenterne. Det er derfor afgørende for producenternes mulighed for at indrette deres forretning og således løfte deres forpligtelser, at der hurtigst muligt kommer afklaring af nedenstående elementer. Derudover bemærker vi, at der for de kollektive ordninger ligger en stor opgave med væsentlige økonomiske risici i forbindelse med etablering, organisering og udvikling af selve ordningen, hvorfor vi også her understreger behovet for hurtig og præcis afklaring.

VANA vil opfordre Miljøministeriet til bredt at dele de svar, Ministeriet giver til organisationer mv. i forbindelse med denne høring.

### **Generelle bemærkninger**

#### *Tidsplan med hensyn til godkendelse af kollektive ordninger*

Af generelle bemærkninger til forslaget vil VANA gerne gøre opmærksom på tidsperspektivet i henholdsvis kravene i bekendtgørelsen og den af Miljøministeriet foreslåede tids- og procesplan for implementering af udvidet producentansvar.

Det fremgår af udkastet til bekendtgørelsen, at producenter skal registrere deres virksomhed og indberette forventede markedsførte mængder i 2024, mellem den 1. januar og senest den 31. marts 2024. Denne indberetning kan varetages af kollektive ordninger på vegne af producenterne, ligesom kollektive ordninger også har en pligt til at lade sig registrere i producentregisteret i DPA senest 31. marts 2024.

Det følger af Miljøministeriet tids- og procesplan, at kollektive ordninger kan søge Miljøstyrelsen om godkendelse som kollektiv ordning den 1. februar 2024 med frist for godkendelse den 1. april 2024.

På høringsmødet 26. maj 2023, tilkendegav Miljøministeriet, at kollektive ordninger vil kunne agere kollektiv ordning for den indberetning, der skal foretages inden 31. marts 2024, således inden en reel godkendelse som kollektiv ordning.

VANA vil gøre opmærksom på det u hensigtsmæssige i, at enhver kan registrere sig som kollektiv ordning i DPA 1. januar 2024 og dermed få tildelt mængder på baggrund af forhåndsregistreringen med risiko for, at den kollektive ordning ikke bliver godkendt.

Vi vil på baggrund af ovenstående foreslå, at kollektive ordninger kan modtage en skriftlig tilkendegivelse om forventet godkendelse fra Miljøstyrelsen, inden DPA-registreringen påbegyndes 1. januar 2024. Alternativt at tidsplanen justeres således, at kollektive ordninger kan søge om og blive godkendt inden 1. januar 2024.

#### *Tidsplan med hensyn til proces for indgåelse af kontrakter på baggrund af tildeling*

Herudover bemærker VANA, at det er afgørende for implementeringen af producentansvaret, at den overordnede tids- og procesplan, der er foreslået af Miljøministeriet, ikke forsinkes, både af hensyn til producenternes mulighed for at indrette deres forretning og de kollektive ordningers mulighed for at gå i drift.

For producenterne medfører implementeringen store ændringer, særligt vedrørende design af emballager og opsætning af systemer til håndtering af indberetningsforpligtelser. Den tredje del af bekendtgørelsen vil forventeligt blive udstedt medio 2024 og inkluderer udmøntningen af de miljøgraderede bidrag. Det bemærkes, at det på den baggrund ikke vil være muligt for producenterne at nå at tilpasse deres emballagedesign til de graderede bidrag inden producentansvarets ikrafttrædelse den 1. januar 2025.

Den eksisterende tids- og procesplan udgør således i forvejen en stor udfordring for producenterne.

En kollektiv ordning skal være klar til drift den 1. januar 2025. Dette indebærer, at der forinden skal være indgået kontrakter vedrørende transport og affaldsbehandling for de tildelte områder. Ifølge den foreslåede tidsplan skal producenterne indrapportere forventede mængder senest 31. marts 2024. På baggrund af denne indberetning vil producenterne (og dermed kollektive ordninger) få tildelt kommuner senest 1. juli 2024. Først efter tildeling, kan de kollektive ordninger starte en proces med indgåelse af kontrakter, hvilket allerede i den nuværende tids- og procesplan er en kort frist.

Det er således afgørende for både producenternes muligheder for at omstille deres forretning, samt de kollektive ordningers mulighed for at gå i drift, at den foreslåede tidsplan ikke forsinkes, da det alternativt vil kunne få betydning for Danmarks mulighed for at implementere det udvidede producentansvar rettidigt. Forsinkes tidsplanen vil det være nødvendigt, at Danmark beder EU om udsættelse.

### *Kollektive ordninger*

Det fremgår af den politiske aftale, indgået 30. august 2022, at aftalepartierne er enige om, at kollektive ordninger som minimum skal dække alle emballagefraktioner og være landsdækkende.

Det er afgørende for organiseringen og opsætningen af en kollektiv ordning, samt for konkurrencen på området, at der ikke er nogen tvivl om hvorvidt kollektive ordninger skal være landsdækkende og dække alle fraktioner, da det vil kunne medvirke til konkurrenceforvridende forhold.

### *Vejledning og informationskampagne*

VANA støtter op om ønsket om, at Miljøministeriet i forbindelse med udstedelse af bekendtgørelsen også laver en vejledning for fortolkningen af de regler, der kan give anledning til tvivl. Dette vil være særligt relevant ved producentbegrebet, reglerne om egenkontrol, indberetningen vedrørende husholdnings- og erhvervsemballage og reglerne vedrørende tilsyn.

I forhold til producentbegrebet, kan der med fordel fremgå konkrete eksempler af en sådan vejledning.

Derudover bemærkes det, at der er et behov for at Miljøministeriet gør de cirka 41.000 omfattede virksomheder opmærksomme på producentansvaret og de medfølgende forpligtigelser. Dette vil kræve en betydelig informationskampagne og kommunikation direkte til virksomhederne, for eksempel via digitalpost. VANA opfordrer således kraftigt til, at en sådan informationskampagne igangsættes hurtigt muligt, for at sikre, at man når ud til alle relevante danske virksomheder.

### *Sikkerhedsstillelse*

Det fremgår af Miljøbeskyttelsesloven, at kollektive ordninger skal stille en passende sikkerhed på vegne af de producenter og importører, der deltager i den kollektive ordning. En sikkerhedsstillelse vil få store konsekvenser for etableringen af kollektive ordninger, hvorfor VANA forventer en hurtig afklaring vedrørende form, størrelse og tidsperspektiv for en mulig sikkerhedsstillelse.

### *Dansk Producentansvar (DPA) - afgørelser*

Gennem dialoger med VANAs medlemmer, bemærkes det, at der på baggrund af udkastet er mange tvivlstilfælde i forhold til vurderingen af, hvor producentansvaret skal ligge.

Med en forventning om 41.000 omfattede virksomheder, der skal registrere sig selv og forventede mængder mellem 1. januar og 31. marts 2024, vil VANA gøre opmærksom på, at mængden af anmodninger fra virksomheder til DPA kan blive meget høj.

VANA henstiller på denne baggrund til, at muligheden for forhåndsafgørelser overvejes, så virksomheder allerede ved denne bekendtgørelses udstedelse kan anmode DPA om forhåndsafgørelse om hvorvidt virksomheden er omfattet.

**Konkrete bemærkninger***Forståelse af producentbegrebet, § 2, stk. 1, nr. 8, litra a-f*

VANA gør opmærksom på, at det bør tydeliggøres, hvem der ifalder producentansvar og at to producenter ikke kan ifalde producentansvar for samme produkt. Særligt når markedsførings- og tilgængeliggørelses-begrebet er så bredt, vil det kunne give anledning til uklarheder, ligesom der kan opstå tvivl vedrørende litra a og b. Det kan med fordel tydeliggøres med et fortolkningshierarki.

For eksempel kan der i de nuværende formuleringer være produkter, der kan fortolkes ind i både litra a og litra b på grund af en bred formulering af markedsføring og tilgængeliggørelse. Det er derfor afgørende, at det er tydeligt hvor et produkt hører til, hvilket kan konkretiseres i en vejledning med eksempler.

*Påfyldte § 2, stk. 1, nr. 8, litra a og b*

VANA vil gerne sikre, at det er korrekt forstået, at påfyldning af emballager ikke kun dækker primære emballager, men også at en påfyldning af sekundære emballager vil medføre producentansvar. VANA henstiller således til, at dette tydeliggøres i bekendtgørelsen.

*Importør, § 2, stk. 1, nr. 8, litra c*

Den nuværende formulering vedrørende importerede fyldte emballager kan lede til uklarheder vedrørende f.eks. grossist- og transportvirksomheder (logistikpartnere).

Et eksempel herpå vil være en transportvirksomhed/logistikpartner, der afhenter emballager i udlandet på vegne af en virksomhed i Danmark (fx grossist) og kører dem til et lager eller en kunde i Danmark (importerer). Transportvirksomheden tilgængeliggør således produkterne på det danske marked, dvs. leverer et produkt med henblik på distribution, forbrug eller anvendelse på det danske marked som led i erhvervsvirksomhed. VANA henstiller til, at det bliver tydeliggjort, hvem der har producentansvaret i dette tilfælde.

Et andet eksempel, der kan give uklarheder, er når en grossist importerer produkter til Danmark, men lader en logistikpartner stå for transport og distribution i Danmark, herunder om-pakning til videre distribution. Det skal være tydeligt, hvem der har producentansvaret for de nye sekundære og tertiære emballager, som logistikpartneren ompakker til. Logistikpartneren påfylder i Danmark de sekundære emballager og leverer dem med henblik på distribution, forbrug eller anvendelse i Danmark (litra b) dog på vegne af grossisten. VANA henstiller til, at dette tydeliggøres.

Det bemærkes ydermere, at der ved importørbegrebet ikke er en ordlyd vedrørende 'under eget navn eller varemærke', som der er i litra a. Med den nuværende formulering, forstår vi det således, at en grossist, der importerer fyldte emballager på vegne af en dansk varemærkeindehaver, vil få producentansvar, da grossisten reelt er den, der tilgængeliggør det på det danske marked. VANA henstiller til, at det tydeliggøres hvis det er hensigten, at der også ved importerede produkter tages udgangspunkt i, om det er under eget navn eller varemærke.

*Importør, § 2, stk. 1, nr. 8, litra e*

Den nuværende formulering vedrørende importerede drikkevarebeholdere kan lede til uklarheder ifm. import og salg.

Et eksempel herpå kan være en importør af en tom drikkevarebeholder, som ikke påfyldes på salgsstedet, og som iht. §2, nr. 8, e er underlagt producentansvar. Hvis importøren sælger den tomme drikkevarebeholder til en påfylder, som ikke påfylder emballagen på salgsstedet, men på et mosteri, mejeri etc., bliver påfylderen også ansvarlig iht. §2, nr. 8, a.

Det bør være helt klart, hvem der har ansvaret i ovenstående tilfælde.

*Serviceemballager og genbrugsemballager, § 2, stk. 1, nr. 8, litra d*

Det bemærkes, at der ved fremstilling af genbrugs- og serviceemballager kan være tilfælde hvor producenter på deres vegne, får disse emballagetyper produceret hos en emballagefremstiller. Her vil det ikke være hensigtsmæssigt, hvis emballagefremstilleren, der udelukkende fremstiller emballagen på vegne af en producent, bliver omfattet.

Det kan med fordel præciseres, at det også gælder producenter, der får fremstillet genbrugs- eller serviceemballage, som er omfattet af bekendtgørelsen Igen er det vigtigt med et fortolkningshierarki, så det er tydeligt, hvem der har forrang.

Derudover kan selve definitionen af serviceemballager med fordel tydeliggøres eller alternativt suppleres i en vejledning.

*Indberetning ift. koncernstruktur, § 5 og bilag 1*

Det bør præciseres, eventuelt via efterfølgende vejledning, hvem der er producenten i en koncernstruktur, hvor der sælges produkter fra en række underliggende virksomheder med selvstændige cvr-numre. Det er i bekendtgørelsesteksten uklart, om det i disse tilfælde er en evt. forretningsenhed i koncernen, eller om det er den producerende enhed (med selvstændigt cvr-nummer), som er ansvarlig.

For at gøre indberetningen så simpel som mulig, bør det anføres, at det er muligt at indberette på koncernniveau.

*Genbrugsemballager, § 4, stk. 2*

Det bør præciseres, at genbrugsemballager markedsført inden 2025 ikke omfattes af det udvidede producentansvar før 1. januar 2025, f.eks., at det præciseres i § 10, stk. 2, at kun genbrugsemballager sat på markedet efter 2025 skal registreres.

*Definitioner, bemyndiget repræsentant*

Bemyndiget repræsentant fremgår ikke definitionerne i § 2. VANA henstiller til, at det overvejes at indskrive en definition heraf.

### *Indberetning § 10*

Det bemærkes, at producenter, der markedsfører over otte tons emballage om året, skal opdele indberetningen i fraktioner. Af høringsmøde den 26. maj 2023 hos Miljøministeriet, fremgik det, at denne indberetning skal ske på baggrund af hovedbestanddelen i produktet, hvis produktet indeholder materialer fra flere fraktioner. Dette henstiller VANA til bliver tydeliggjort i bekendtgørelsen.

Derudover bemærkes det ydermere, at producenterne skal angive mængderne i kg. Fordelt på kategorierne i bilag 2 og fordelt på hhv. husholdnings- og erhvervsemballage.

Der kan være flere situationer, hvor det kan være uklart for producenterne, om deres emballager ender som enten husholdnings- eller erhvervsemballage, hvorfor VANA henstiller til at Miljøministeriet konkretiserer dette med eksempler i en vejledning

### *Tilsyn, § 20*

Miljøstyrelsen fører tilsyn med bestemmelserne i bekendtgørelsen. VANA gør opmærksom på, at der ikke foreligger en egentlig tilsynsplan, hvorfor det er uklart, hvordan og hvor ofte dette tilsyn gennemføres. VANA henstiller til, at det bliver tydeligt hvordan Miljøstyrelsen vil gennemføre dette tilsyn, samt at dette tilsyn bliver risikobaseret, så de producenter, der er med i kollektive ordninger, ikke kommer til at betale for producenter, der stiller sig uden for og ikke lever op til forpligtelserne.

På grund af den meget sene færdiggørelse af reglerne på området, bør der i den første tilsynsfase tages højde for, at mange virksomheder vil have udfordringer med de nye regler.

### *Dansk Producentansvars afgørelser, § 21, stk. 2*

Der er ikke indskrevet en sagsbehandlingstid for Dansk Producentansvars afgørelser. VANA henstiller til, at dette indskrives, så det bliver tydeligt for producenterne hvornår de kan forvente svar på en anmodning, ligesom der ikke bør kunne ske unødigt omgåelse ved forventning om lange sagsbehandlingstider.

### *Straffebestemmelser, § 22*

For at sikre incitament til at registrere sig i DPA og melde sig ind i en kollektiv ordning, bemærkes det, at det bør være tydeligt, at der vil være krav om bagudrettet betaling hvis tilsyn konstaterer, at en producent ikke har registreret sig i DPA eller ikke har indberettet oplysninger rettidigt, så andre producenter ikke dækker affaldsbehandlingen for uregistrerede producenter. Derudover henstiller VANA til at man overvejer muligheden for administrative bøder.

*Bilag 1, nr. 6*

Det fremgår af bilag 1, at producenterne skal angive anvendt salgsmetode. VANA henstiller til, at det bliver en afgrænset liste, der kan vælges ud fra.

*Bilag 1, nr. 7, 2. punktum*

Det fremgår ydermere af bilag 1, at producenter skal angive tilknytning til kollektiv ordning pr. kategori. Dette indebærer, at producenter kan melde sig ind i flere kollektive ordninger på samme tid. VANA henleder opmærksomheden på, at dette kan medføre nogle u hensigtsmæssige konsekvenser, idet kollektive ordningers incitament til at være effektive inden for alle fraktioner svækkes. VANA henstiller således til, andet punktum slettes fra nr. 7, og erstattes med: *'Der angives én kollektiv ordning pr. virksomhed'*

Vi står naturligvis til rådighed for yderligere uddybning eller opfølgende spørgsmål.

Med venlig hilsen

Marianne Roed Jakobsen, CEO VANA og  
Bestyrelsen, VANA

Karin Klitgaard, Formand  
Underdirektør, DI

John Wagner, Næstformand  
DagSam, tidl. adm. direktør for De Samvirkende Købmænd

Andreas Hastrup Clemmensen  
Chefkonsulent, Dansk Erhverv

Henrik Hyltoft  
Markedsdirektør, Dansk Erhverv

Anette Christiansen  
Miljøchef, Landbrug & Fødevarer

Jan Laustsen  
International chef, Landbrug & Fødevarer

Leif Nielsen  
Branchedirektør, DI Fødevarer

Niels Jensen  
CEO, MLDK - Mærkevareleverandørerne