



Cirkulær økonomi
J.nr. 2023 - 2267
Ref. ahl/nifol/hwolf/trhvi
Den 29. juni 2023

Lovforslagets indhold

Et bredt flertal af Folketingets partier (Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Alternativet) indgik i august 2022 en politisk aftale om udvidet producentansvar for emballage og engangsplast, som skal have virkning fra den 31. december 2024. Udvidet producentansvar betyder, at producenter og importører får ansvar for deres emballage, når den bliver til affald, og at producenter og importører derfor skal betale for affaldshåndtering af emballageaffald. Udmøntning af den politiske aftale vil medføre en større omorganisering af affaldssektoren.

Lovforslagets formål er at supplere, ændre og præcisere de gældende bemyndigelsehjemler og regler om udvidet producentansvar for emballage, udvidet producentansvar for visse engangsplastprodukter og udvidet producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast. Dette med henblik på ved bekendtgørelser at kunne udmønte den politiske aftale, samt efterleve de minimumskrav for udvidede producentansvarsordninger som er fastlagt i hhv. affaldsdirektivet, emballagedirektivet og engangsplastdirektivet.

Lovforslaget er opdelt i følgende hovedafsnit:

1. Udvidet producentansvar for emballage.
2. Håndtering af affald, der ikke er emballageaffald i det udvidede producentansvar for emballage.
3. Udvidet producentansvar for visse engangsplastprodukter og fiskeredskaber, der indeholder plast.

Afsnittenes væsentligste indhold gennemgås kort nedenfor. For uddybning henvises til lovforslagets almindelige og specielle bemærkninger.

Ad 1) Udvidet producentansvar for emballage

Med lovforslaget foreslås det at præcisere gældende hjemler og fastlægge nye hjemler relateret til roller og ansvarsfordeling i det udvidede producentansvar for emballage, samt producenter og importørers pligt til at afholde omkostninger og betalinger. For bestemmelser om definition af producent og importør, emballage mv. henvises til høringsmateriale vedrørende udkast til bekendtgørelse om registrering og indberetning af emballage, som kan findes på [høringsportalen](#). Denne bekendtgørelse forventes udstedt august 2023.

Roller og ansvarsfordeling

I forhold til roller og ansvarsfordeling i relation til **emballageaffald fra husholdninger** foreslås bemyndigelsehjemler til fastsættelse af:

- Regler om kommunalbestyrelsens varetagelse af indsamling af tørre affaldsfraktioner, der indeholder emballageaffald og efterfølgende overdragelse af affaldet til producenter og importører af emballage eller disses kollektive ordning. En undtagelse fra dette i udmøntning af hjemlen forventes at være, at både indsamling og affaldsbehandling af emballageaffald i farligt affald og korrekt sorteret emballageaffald i restaffald varetages af kommunalbestyrelsen. Løsningen medfører, at borgere skal fortsætte med at sortere affald på den måde, som er fastlagt med strømliningen.
- Regler om kommunalbestyrelsens pligt til at tilrettelægge indsamling af affaldsfraktioner, der indeholder emballageaffald, så det som minimum opfylder et fastsat serviceniveau. Det er hensigten, at minimumsserviceniveauet vil blive fastlagt ved bekendtgørelse på baggrund af en indstilling fra et frivilligt forhandlingsudvalg bestående af repræsentanter fra hhv. kommuner og producenter og importører eller disses kollektive ordninger. Dette ud fra et følg- eller forklaringsprincip, hvor ministeren vil begrunde det over for forhandlingsudvalget, hvis indstillingen ikke følges. Hvis forhandlingsudvalget vælger *ikke* at indstille et minimumsserviceniveau, er det hensigten, at serviceniveauet fastsættes på baggrund af en faglig indstilling fra Miljøstyrelsen. Det bemærkes, at forhandlingsudvalget har etableret sig og senest 30. november 2023 skal afgive indstilling aht. det udvidede producentansvars ikrafttrædelse pr. 31. december 2024.
- Regler om producenter og importører af emballage eller disses kollektive ordningers pligt til at varetage affaldshåndtering af det overdragede affald og efter gældende regler efterleve krav til høj reel genanvendelse, som det er hensigten at fastsætte ved bekendtgørelse.
- Regler om en tildelingsordning med en geografisk fordeling af kommunalt indsamlet affald på kommuneniveau, hvor producenter og importører af emballage eller disses kollektive ordninger forpligtes til i en given tildelingsperiode at afhente indsamlet affald fra en given kommune. Hensynet med en tildelingsordning er at sikre en geografisk og materialemæssige dækning af hele landet. Tildelingsordningen baseres på producenter og importører og disses kollektive ordningers markedsandel af de forskellige materialefraktioner. En sådan tildelingsordning kendes fra de eksisterende udvidede producentansvarsordninger for bærbare batterier og elektrisk og elektronisk udstyr. I den nærmere udmøntning af rammerne for tildelingsordningen vil der kunne fastlægges kvalitative kriterier, der understøtter kontinuitet i, hvilke kommuner en producent og importør eller dennes kollektive ordning tildeles, samt en geografisk rimelig fordeling på tværs af producenter og importører eller disses kollektive ordninger. Det er hensigten at fastsætte regler om, at det er den eksisterende producentregisteransvarlige organisation (DPA), der træffer afgørelser om tildelingen.

I forhold til roller og ansvarsfordeling i relation til **emballageaffald fra affaldsproducerende virksomheder**, foreslås bemyndigelsehjæmmer til fastsættelse af nærmere regler om følgende:

- Regler om at affaldsproducerende virksomheder har pligt til at foranstalte indsamling, transport og behandling af emballageaffald, og at producenter og importører skal afholde de affaldsproducerende virksomheders omkostninger hertil. Producenter og importører har dermed alene et finansielt ansvar. Det er hensigten, at en affaldsproducerende virksomhed vil kunne løfte sin forpligtelse på samme måde som i dag, herunder ved overdragelse af affaldet til en privat affaldsindsamler. De affaldsproducerende virksomheder vil ligeledes fortsat have mulighed for at sortere affald i materialefraktioner og skal altså *ikke* opdele affaldet i hhv. emballageaffald og ikke-emballageaffald.

- Regler om en tildelingsordning med en geografisk fordeling af det finansielle ansvar for emballageaffald fra affaldsproducerende virksomheder, hvor producenter og importører af emballage eller disses kollektive ordninger forpligtes til i en given tildelingsperiode at udbetale kompensation til affaldsproducerende virksomheder beliggende i et givent geografisk område. Hensynet med en tildelingsordning er at sikre en geografisk og materialemæssige dækning af hele landet, samt sikre klarhed for de affaldsproducerende virksomheder i forhold til, hvor der kan søges om kompensation. Tildelingsordningen baseres på producenter og importører eller disses kollektive ordningers markedsandel af de forskellige materialefraktioner. Det er hensigten at fastsætte regler om, at det er den eksisterende producentregisteransvarlige organisation (DPA), der træffer afgørelser om tildelingen.

Med lovforslaget ændres ikke på, at affaldsproducerende virksomheder i visse tilfælde kan anvende kommunale indsamlingsordninger, hvis kommunalbestyrelsen tilbyder dette, jf. gældende lovgivning.

Godkendelse af kollektive ordninger

Med lovforslaget foreslås bemyndigelses hjemler til at fastsætte nærmere regler om en godkendelsesordning for producenter og importørers kollektive ordninger, hvor en godkendelse af en kollektiv ordning vil være en forudsætning for, at en kollektiv ordning kan blive tildelt geografiske områder, jf. tildelingsordningerne beskrevet ovenfor. Dette gælder dog ikke ved den første tildeling gældende fra 31. december 2024, da tildelingen sker inden reglerne om godkendelsesordningen kan udstedes. Det foreslås, at en godkendelse skal kunne trækkes tilbage, såfremt den kollektive ordning gør sig skyld i grov eller oftere gentagen forsømmelighed. Det er hensigten, at der vil blive fastsat regler om, at en kollektiv ordning i forbindelse med ansøgning om godkendelse skal indsende en række oplysninger om fx organiseringsform, udvælgelse af affaldshåndteringsvirksomheder, opstartsfinansiering og relevant it-system eller lign. til brug for den kollektive ordnings miljøgraduering af sine medlemsbidrag. Det bemærkes, at alle producenter og importører efter gældende regler skal have lige adgang til at deltage i en kollektiv ordning. Det betyder, at kollektive ordninger skal kunne dække alle emballagefraktioner.

Egne tilbagetagningsordninger

Det vil være muligt for en producent eller importør alene eller i sammenslutning at etablere en egen tilbagetagningsordning, hvor producenten eller importøren selv varetager indsamling og videre affaldsbehandling af eget emballageaffald fra hhv. husholdninger og affaldsproducerende virksomheder. I en egen tilbagetagningsordning skal der indsamles affald svarende til producenten eller importørens markedsandel for at blive undtaget fra den geografiske tildeling. Dette af hensyn til at undgå, at producentansvarsforpligtelserne omgås ved at etablere en egen tilbagetagningsordning uden reel indsamling og håndtering af affald.

Finansielle forpligtelser

Det udvidede producentansvar indebærer, at producenter og importører skal afholde alle nødvendige omkostninger til særskilt indsamling af affald og efterfølgende transport og behandling heraf, herunder de nødvendige omkostninger til at sikre, at fastsatte affaldsmål opfyldes, samt omkostninger til oplysning af affaldsindehavere og omkostninger til indsamling og rapportering af data.

Med lovforslaget foreslås det at præcisere de gældende regler for producenter og importørers finansielle forpligtelser, samt fastlægge rammerne for producenter og importørers betaling af kommunalbestyrelsens og affaldsproducerende virksomheders omkostninger vedrørende emballageaffald. Desuden fastlægges regler om betalingsforpligtelser for de producenter og importører, der ikke får tildelt et geografisk område pga. en lille markedsandel.

Der foreslås bemyndigelseshjemler til fastlæggelse af:

- Regler om at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve producentgebyr fra de producenter og importører eller disses kollektive ordning, som har fået tildelt kommunalt indsamlet affald i den pågældende kommune. Producentgebyret skal dække de omkostninger, som kommunalbestyrelsen forpligtes til at varetage på vegne af producenter og importører. Det er hensigten, at fastsætte nærmere regler om, at producentgebyret skal baseres på udbudspriser ud fra det fastsatte minimumsserviceniveau for indsamling, samt ved bekendtgørelse fastlagte fordelingsnøgler for, hvor stor en andel af det indsamlede affald i de enkelte materialefraktioner, der udgør emballageaffald. Fordelingsnøglerne fastsættes på baggrund af affaldsanalyser og vil med jævne mellemrum skulle opdateres. Det er hensigten, at der vil blive fastsat nærmere regler for, hvilke omkostninger, der kan indgå i producentgebyret, herunder fx planlægning og administration af affaldsordninger, hvori der indgår emballageaffald, samt hvordan producentgebyret fastsættes i de tilfælde, hvor der er tale om opgaver, som ikke kan markedsprøves (fx administration). I de tilfælde hvor en kommunalbestyrelse ikke udbyder indsamlingsopgaven, er det hensigten at fastsætte regler om, at gebyrfastsættelsen som udgangspunkt skal ske med baggrund i den tredjedel af kommunale udbud med sammenlignelige kommunale indsamlingsordninger, der har den laveste pris.
- Regler om, at producenter og importører eller disses kollektive ordninger, skal betale økonomisk kompensation for håndtering af emballageaffald til affaldsproducerende virksomheder beliggende i de geografiske områder, som en producent og importør eller dennes kollektive ordning har fået tildelt, jf. tildelingsordningen. Det er hensigten at fastlægge nærmere regler om, hvordan affaldsproducerende virksomheder kan søge kompensation, herunder at en privat affaldsindsamler kan søge kompensation på vegne af den affaldsproducerende virksomhed. Det er hensigten, at der ved bekendtgørelse fastlægges en beregningsmetode for udregning af omkostninger, samt fordelingsnøgler for, hvor stor en andel af affaldet i de enkelte materialefraktioner, der udgør emballageaffald i forskellige brancher og sektorer. Der er nedsat et frivilligt udvalg med repræsentanter fra producenter og importører, affaldsproducerende virksomheder og private affaldsindsamlere, som har mulighed for at komme med anbefalinger til ministeren vedrørende beregningsmetoden.
- Regler om betaling af håndteringsgebyr for producenter og importører, der årligt markedsfører under 8 tons emballage, samt producenter og importører, som har for lille en markedsandel til at få tildelt et geografisk område. Det er hensigten at fastsætte regler om, at den producentregisteransvarlige organisation (DPA) varetager opkrævning af håndteringsgebyr og udbetaler dette til de producenter og importører eller disses kollektive ordninger, der har afholdt omkostninger via hhv. tildelingsordningen for kommunalt indsamlet affald og tildelingsordningen for emballageaffald fra affaldsproducerende virksomheder. Det er hensigten at fastsætte regler om, at håndteringsgebyrets størrelse fastsættes på baggrund af oplysninger fra de kollektive ordninger om disses gennemsnitlige omkostninger til indsamling og affaldsbehandling for de forskellige materialekategorier. De kollektive ordninger vil efter gældende regler blive forpligtet til at offentliggøre oplysninger om dette.
- Regler om, at producenter og importører betaler gebyr til staten til dækning af statens omkostninger til oplysningstiltag, administration vedrørende affaldsanalyser til brug for fordelingsnøgler, sekretariatsbetjening af frivillige udvalg og tilsyn med korrekt registrering og indberetning til den producentregisteransvarlige organisation (DPA) (freerider-tilsyn).

Overgangsperioder

En række kommuners udbud og dermed kontrakter med private leverandører om indsamling og affaldsbehandling af affaldsfraktioner med emballageaffald i, løber længere end 1. januar 2025, hvor producentansvaret træder i kraft. Det kan medføre strandede omkostninger at ophæve igangværende kontrakter.

Det er derfor hensigten at fastsætte regler om, at kontrakter om indsamling af tørre fraktioner med emballageaffald i på baggrund af udbud, som er indgået inden høring af den bekendtgørelse, hvor minimumsserviceniveauet fastlægges, kan udløbe. Dog uden brug af optioner om kontraktforlængelse, hvis optionen omfatter indsamling efter 31. december 2024. I perioden fra 31. december 2024 og frem til kontraktudløb er det hensigten at fastlægge regler om, at kommunalbestyrelsen skal opkræve producentgebyr på baggrund af kommunens faktiske omkostninger til indsamling og ikke på baggrund af det fastlagte minimumsserviceniveau, jf. tidligere afsnit.

For kommunale kontrakter om behandling af affald for de affaldsfraktioner med emballage i, som skal overdrages til producenter og importører eller disses kollektive ordninger, er det hensigten, at fastsætte regler om, at kontrakter kan udløbe efter 31. december 2024, hvis kontrakten er indgået inden datoen for fremsættelse af nærværende lovforslag i Folketinget (forventeligt primo november 2023).

For kommunalbestyrelser, der deltager i aktiviteter forbundet med affaldsbehandling af affaldsfraktioner, som skal overdrages til producenterne efter indsamling, er det hensigten at fastsætte regler om, at disse kommunalbestyrelser kan vælge at udbyde behandlingen frem til 30. juni 2027 i stedet for at overdrage affaldet til den producent, importør eller kollektive ordning, der har fået tildelt den pågældende kommune. Dette foreslås af hensyn til at fastholde den tidsbegrænsede undtagelse for kommunal deltagelse i behandlingsaktiviteter, som følger af politisk aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi og som er udmøntet ved lov og bekendtgørelse.

Det bemærkes, at Miljøstyrelsen er i gang med at kortlægge alle gældende kontrakter i kommunerne for at afklare, hvilket omfang overgangsperioderne vil have.

Ad 2) Håndtering af affald, der ikke er emballageaffald i det udvidede producentansvar for emballage

Et væsentligt element i den politiske aftale om udvidet producentansvar for emballage er, at den strømligning af affaldsindsamlingen i Danmark, som blev besluttet med politisk aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi, kan fastholdes. Det indebærer, som ovenfor beskrevet, at affald skal sorteres og indsamlet særskilt i materialefraktioner (pap, plast, glas mv.) og ikke opdelt i hhv. emballageaffald og ikke-emballageaffald. Producenter og importører er dog alene forpligtet til at afholde omkostninger til emballageaffald. Det er derfor nødvendigt at fastsætte nærmere regler for fordeling af omkostninger til hhv. emballageaffald og ikke-emballageaffald, når producenter og importører eller deres kollektive ordning overtager kommunalt indsamlet affald.

Med lovforslaget foreslås nye regler vedrørende ikke-emballageaffald, der indsamles sammen med emballageaffald. Der foreslås bemyndigelses hjemler til fastlæggelse af:

- Regler om kommunalbestyrelsens pligt til at overdrage alt kommunalt indsamlet affald i de affaldsfraktioner, der indeholder både emballageaffald og ikke-emballageaffald til producenter og importører af emballage eller disses kollektive ordninger, jf. ovenfor beskrevne tildelingsordning.

- Regler om, hvordan overdragelsen af affald i praksis skal finde sted. Det er hensigten at fastsætte regler om, at producenter og importører eller disses kollektive ordninger for hvert geografisk område som denne er blevet tildelt, udpeger en plads, hvor overdragelsen skal finde sted. Det kan være en plads ejet af kommunalbestyrelsen, af den kollektive ordning eller af andre aktører. Det er desuden hensigten at fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen kun kan deltage i forbehandlingsaktiviteter såsom balletering og sammenpresning af affald, der skal overdrages, efter aftale med producenter og importører eller disses kollektive ordning.
- Regler om kommunalbestyrelsens pligt til at betale producenter og importører eller disses kollektive ordninger for affaldshåndtering af ikke-emballageaffald. Kommunalbestyrelsens omkostninger hertil skal afholdes over affaldsgebyret. Det er hensigten, at der ved bekendtgørelse fastlægges en beregningsmetode for udregning af omkostninger til håndtering af ikke-emballageaffald, samt fordelingsnøgler for, hvor stor en andel af affaldet i de enkelte materialefraktioner, der udgør ikke-emballageaffald. Beregningsmetoden skal sikre, at kommunalbestyrelsen ikke forpligtes til at betale mere end, hvad der kan forventes, hvis kommunalbestyrelsen selv udbyder behandlingsopgaven. Omvendt skal beregningsmetoden også sikre, at producenter og importører kompenseres for alle udgifter til håndtering af ikke-emballageaffald, da producenter og importører alene er ansvarlige for at afholde omkostninger til emballageaffald.

Ad 3) Udvidet producentansvar for visse engangsplastprodukter

Med lovforslaget foreslås det at præcisere og ændre bestemmelser om producenters og importørers afholdelse og fordeling af omkostninger i de udvidede producentansvar for visse engangsplastprodukter (filtre til tobaksvarer, vådservietter, balloner, og visse emballager), så det fremgår eksplicit, at der kan fastsættes regler om gebyr til dækning af offentlige myndigheders omkostninger forbundet med renhold i det offentlige rum, oplysningstiltag og administration af gebyret.

Med lovforslaget foreslås det desuden at nyaffatte de gældende bestemmelser om udvidet producentansvar for drikkevarebeholdere og drikkebægre af engangsplast, så det fremgår, at lovens bestemmelser og regler udstedt i medfør heraf om udvidet producentansvar for emballage tilsvarende finder anvendelse herpå.

Ad 4) Udvidet producentansvar for fiskeredskaber, der indeholder plast

Med lovforslaget foreslås det at ændre den gældende bestemmelse om producenters og importørers oplysningstiltag, så der kan fastsættes regler om, at visse oplysningstiltag skal varetages af miljøministeren for producenters og importørers regning. Herudover foreslås det at præcisere bestemmelsen om producenters og importørers afholdelse og fordeling af omkostninger i det udvidede producentansvar, så det fremgår eksplicit, at der kan fastsættes regler om gebyr til dækning af offentlige myndigheders omkostninger forbundet med oplysningstiltag og administration af gebyret.