



Miljøministeriet
Att. Marie Konsted Møller og Tania Charlton Christensen
J. nr. 2026-679

KL's høringssvar på lovforslaget om ændring af miljøbeskyttelsesloven (maksimal størrelse af gebyr og periodisering af omkostninger under udvidet producentansvar for emballage)

KL har modtaget høring af udkast til ændring af lov om miljøbeskyttelse for så vidt angår maksimal størrelse af gebyr og kommunal bestyrelsens periodisering af omkostninger under udvidet producentansvar for emballage i høring.

Overordnede bemærkninger

Implementering af det udvidede producentansvar har været kompliceret og de mange ændringer undervejs har givet udfordringer for kommuner og virksomheder. KL opfordrer derfor til, at der nu er ro om producentansvaret frem til evalueringen i 2027.

KL noterer, at Miljøministeriet har valgt at gå videre med en benchmark-model, som tager udgangspunkt i at producentgebyret skal reduceres til et samlet beløb på 1,2 mia. kr. Modellen tager udgangspunkt i de billigste priser indenfor tre kommunegrupper uanset serviceniveau, således at omkostninger til indsamling af emballage, der ligger over benchmarket, regnes for unødvendige og skal afholdes over affaldsgebyret.

KL gør opmærksom på, at formålet med det udvidede producentansvar på emballage er at sikre mindre emballage og emballager, der bedre kan genanvendes. Ved at 1/4 af prisen for indsamlingen af emballage lægges på affaldsgebyret i stedet for hos producenterne svækkes det økonomisk incitament til at udvikle bedre emballager. Ligeledes svækkes kommunernes incitament for at forbedre indsamlingen, hvis de allerede er over benchmarket.

KL er positive over for, at kommunerne også fremadrettet får mulighed for fortsat selv at vælge de affaldsløsninger, der passer til den enkelte kommune, og har bakket op om, at der skulle etableres et basisserviceniveau med rammer for kommunernes omkostninger til indsamling af emballageaffald.

KL mener dog ikke, at den valgte benchmark-model er et reelt basisserviceniveau, da den udelukkende ser på pris og ikke på effektiviteten eller service i affaldsløsningerne. Det er u hensigtsmæssigt, at modellen ikke kan anvendes som et pejlemærke for kommunerne til,

Dato: 2. marts 2026

Sags ID: SAG-2026-00889
Dok. ID: 3676537

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 1 af 6

hvordan de reelt kan sikre, at de når i mål både omkostningsmæssigt og ift. de nationale genanvendelsesmål.

KL havde gerne set en model, der tog udgangspunkt i de faktiske affaldsløsninger i kommunerne. Den valgte model tager ikke højde for strukturelle forskelle indenfor kommunekategorierne eller forholder sig stigende priser eller nye udefrakommende krav til indsamlingen, der øger omkostningerne. I så fald vil alle omkostninger over benchmarket blive overvæltet på borgerne. Kan man risikere at omkostningerne bliver overvæltet på borgerne

Dato: 2. marts 2026

Sags ID: SAG-2026-00889
Dok. ID: 3676537

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 2 af 6

Bemærkninger til de enkelte elementer i lovforslaget

Formål med det udvidede producentansvar

Formålet med det udvidede producentansvar på emballage er at skabe et økonomisk incitament hos producenterne til at reducere deres materialeforbrug og til at designe produkter og emballage, der kan genbruges og genanvendes.

Lovforslaget lægger op til en benchmark-model for betaling af indsamling af emballager af kommunerne. Modellen er kommet i stand efter at regeringen besluttede at regningen til producenterne skulle reduceres med 4-600 mio. kr. Baseret på producentgebyret for 4. kvartal, der var på 1,6 mia. kr. er Miljøministeriet kommet frem til, at de nødvendige omkostninger for indsamling af emballageaffald udgør 1,2 mia. kr.

Skal der reelt skabes mere og bedre genbrug og genanvendelse, kræver det, at de rette incitamenter tænkes ind allerede i designfasen. Når borgerne skal betale ¼ af producenternes omkostninger, svækkes producenternes incitament til at omstille deres emballager helt naturligt tilsvarende.

Fastsættelse af de nødvendige omkostninger

Miljøministeriet skriver som nævnt ovenfor, at de har vurderet, at kommunalbestyrelsens samlede årlige omkostninger i benchmark-modellen er 1,2 mia. kr. Samtidigt fremgår det af EU-lovgivningen, at medlemsstaterne skal sikre, at producenterne ikke betaler mere end, hvad der er nødvendigt for at levere affaldshåndteringstjenester på en omkostningseffektiv måde.

Det fremgår imidlertid ikke af lovforslaget, hvordan Miljøministeriet kan vide, at det kun er 1,2 mia. kr., der er nødvendigt for at dække indsamlingsomkostningerne for emballage på en omkostningseffektiv måde.

I lovforslaget står endvidere, at kommunalbestyrelser, ligesom andre offentlige myndigheder, er underlagt en retslig grundsatning om økonomisk forsvarlig forvaltning, og at det bl.a. indebærer at kommunerne skal sikre en omkostningseffektiv forvaltning i forbindelse med udøvelse af deres opgaver.

Set i det lys savner KL, at der peges på, hvor kommunernes indsamling ikke er omkostningseffektiv i dag. Kommunerne arbejder løbende på at ordningsoptimere og sikre en omkostningseffektiv indsamling, således de lever op til grundsætning om økonomisk forsvarlig forvaltning. Fx bliver langt det meste af den kommunale affaldsindsamling løbende konkurrenceudsat. Derfor kunne det være interessant at få Miljøministeriets vurdering af, hvor der kan spares ca. ¼ af indsamlingsomkostningerne, og hvilke omkostninger, de anser for nødvendige.

Sammenhæng med EU-lovgivningen

I emballageforordningen står, at det skal være gratis for borgere at komme af med emballageaffald. KL savner en forklaring i lovforslaget på, hvordan der er taget højde for dette i forslaget, da de fleste kommuner vil have en eller flere fraktioner, hvor borgerne betaler for håndtering af emballagen over affaldsgebyret. Ligeledes fremgår det af affaldsdirektivet, at omkostningerne for at levere affaldshåndteringstjenester skal fastsættes på en gennemsigtig måde af de berørte aktører (artikel 8a(4)(c)). I kraft af, at det ikke fremgår i lovforslaget, hvordan Miljøministeriet er kommet frem til, hvordan en omkostningseffektiv indsamling svarer til 1,2 mia. kr. uden et egentligt serviceniveau fremstår benchmark-modellen ikke særlig gennemsigtig.

Fastsættelse af et basisserviceniveau

Der henvises i den politiske aftale om det udvidede producentansvar for emballage fra 2022 til, at der skal etableres et serviceniveau for kommunernes indsamling. I lovforslaget er det fremhævet, at hvis der ikke kan nås til enighed om et serviceniveau i det nedsatte Forhandlingsudvalg skal staten fastlægge et serviceniveau i en såkaldt fall-back løsning (lovforslaget s. 5).

KL gør opmærksom på, at der blev opnået enighed i Forhandlingsudvalget mellem kommuner og producentansvarsorganisationerne om et serviceniveau. Serviceniveauet var baseret på et "normspænd", som dækkede normal-niveauet hvad angik tømningsskæbne, beholderstørrelse, udbudskrav, etc. I L 84 (2024-2025) fremgår det, at Miljøstyrelsen udskød modellen med henvisning til, at der ikke var sikkerhed for, at "producenterne betaler de nødvendige omkostninger til at nå EU's genanvendelsesmål" (L 84, s. 76). Det fremgår endvidere i L 84, at det fortsat er hensigten at arbejde videre med modellen, og at modellen skal danne udgangspunkt for serviceniveauet for kommunernes indsamling af husholdningsemballageaffald.

KL havde anset det som naturligt, at Miljøministeriet i stedet for at introducere en ny benchmark-model arbejdede videre med det serviceniveau, der var opnået enighed blandt aktørerne. Så havde kommuner og producenter et fagligt grundlag for indsamlingen og kompensationen, der sikrede, at Danmark levede op til genanvendelsesmålene på en omkostningseffektiv måde. Der savnes i lovforslaget således en uddybning af, hvorfor Miljøministeriet ikke arbejdede videre med Forhandlingsudvalgets serviceniveau, men i stedet valgte en fall-back-løsning.

Dato: 2. marts 2026

Sags ID: SAG-2026-00889
Dok. ID: 3676537

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 3 af 6

Der savnes i den forbindelse også en uddybning af, hvordan benchmark modellen sikrer, at Danmark overholder EU's genanvendelsesmålsætninger.

Forbundne kar mellem indsamling og genanvendelse

Et generelt opmærksomhedspunkt med benchmark-modellen er sammenhængen mellem indsamling og genanvendelse. Hvis man gør indsamlingen billigere ved at indsamle flere fraktioner sammen i kombineret indsamling, gør man den efterfølgende behandling dyrere. Hidtil har kommunerne foretaget en opvejning af forskellige hensyn både pris, miljø og service for borgerne ved indsamling og behandling, når de designede det samlede affaldshåndteringssystem. Når kommunerne fremover kun måles på indsamlingsprisen kan der opstå uhensigtsmæssigheder ift. de samlet set bedste løsninger for hele værdikæden.

Allerede nu ses det, at producentansvarsorganisationerne efterspørger indsamlingsmetoder, som vil fordyre indsamlingen, men øge kvaliteten af genanvendelsen. Kommunerne vil derfor kunne stå i et dilemma ift. om de skal forbedre kvaliteten af genanvendelsen, så producenterne får en højere afsætningspris samtidigt med, at de selv kommer over benchmarket, og dermed må overvælge flere omkostninger fra indsamlingen på borgerne.

Den samme problemstilling gælder ift. tiltag overfor borgerne for at øge genanvendelsen. Kommunerne vil have mindre incitament til at iværksætte nye initiativer for at øge indsamlingen, som vil betyde, at de kommer over (eller endnu mere over) benchmarket uden, at de kan viderefakturere en del af omkostningerne for den ekstra indsats til producenterne.

KL forventer, at disse problemstillinger vil træde tydeligere frem de kommende år, og forventer at de vil indgå i evalueringen af producentansvaret i 2027. Evalueringen skal vurdere om producentansvaret efterlever de grønne ambitioner om mere genbrug og reduktion, samt analysere potentialet for yderligere genbrug og reduktion (s. 4 i den politiske aftale om udvidet producentansvar på emballage).

Konkrete udfordringer med valgte model

Med benchmark-modellen bliver kommuner inddelt i tre kategorier - by-, provins og ø- og landkommuner for at tage højde for strukturelle forskelle kommunerne imellem. Det kan dog ikke undgås, at der fortsat er store strukturelle forskelle ift. affaldsindsamlingen indenfor en kommune kategori. Det har den konsekvens, at nogle kommuner, uanset hvor omkostningseffektivt, de driver deres affaldsindsamling aldrig vil kunne få dækket deres omkostninger af producentgebyret. Fx koster det mere at indsamle affald på øer end i de landkommuner, som øerne er i kategori med, da affaldet skal sejles til fastlandet. Det afspejles i, at ø-kommunerne ligger signifikant højere i indsamlingsomkostninger end andre kommuner. Med benchmark-modellen kompenseres ø-kommuner ud fra et gennemsnit af de billigste landkommuner, hvilket betyder at øerne ikke kan få dækket deres omkostninger til indsamling af emballage

af producentgebyret, men skal overvælge en større del af deres omkostninger på borgerne.

Ligeledes ses af bekendtgørelsen, at fx Dragør og Frederiksberg begge anses at være by-kommuner, selvom indsamlingsløsningerne er væsentligt forskellige i de to kommuner, hvor den ene har overvægt af en-families huse, mens den anden næsten udelukkende har etageboliger. Der kan sættes spørgsmålstegn ved, om det er relevant at fastlægge et benchmark, der skal gælde begge kommuner.

Ligeledes kan benchmark-modellens fokus på den billigste pris frem for affaldsløsninger betyde, at to kommuner kan løse opgaven fuldstændig ens, men fordi kommunerne har fået forskellige priser fra de private renovatører, som har budt på opgaven, så kan den ene kommunes omkostninger være dækket af producentgebyret, mens i den anden må en andel dækkes af borgerne over affaldsgebyret.

På den baggrund havde det, som nævnt tidligere været mere hensigtsmæssigt, at modellen var knyttet til den konkrete opgaveløsning. Så kommunerne kunne forholde sig til, at hvis man indsamler på denne måde med de spande og kuber i enfamilies- og etageboligområder, så er det omkostningseffektivt og bidrager i tilstrækkelig grad til de nationale genanvendelsesmål, og så kan alle omkostninger vedrørende indsamlingen af emballageaffaldet dækkes af producenterne,.

Benchmark-modellen kan også give udfordringer ift. udefrakommende krav eller tiltag, der vil øge indsamlingsomkostningerne. Det gælder fx udrulningen af nye EU-piktogrammer, som vil give anledning til meromkostninger. For alle fraktioner hvor kommunerne ligger over benchmarket vil det, som lovforslaget ser ud nu, betyde at alle omkostningerne skal lægges over på borgerne. Ligeledes vil mange renovatører formentlig henvende sig til kommunerne ligesom man så under starten på Ukraine-krigen, når deres brændstofpriser begynder at stige som følge af konflikten i Iran. Med benchmark-modellens loft vil det alene være kommunerne og deres borgere, der kommer til at stå med regningen.

Periodisering

Lovforslaget lægger også op til en periodisering af de beløb, som producentansvarsorganisationerne skylder kommunerne for 2026-indsamlingen efter benchmark-modellen er implementeret. Beløbet skal opkræves hos den producentansvarsorganisation, som kommune har pengene til gode hos med markedsrente over en 4 årig periode. KL påpeger, at denne øvelse er administrativ tung og at kommunerne allerede har afholdt omkostningerne på vegne af producenterne. KL foreslår derfor, at opkrævningen foretages på én gang, så kommunerne ikke skal have et tilgodehavende hos producentansvarsorganisationerne strækkende sig over fire år og i visse tilfælde hos producentorganisationer, som ikke længere håndterer affald fra kommunen.

Hvis dette ikke ønskes, bør Miljøministeriet udarbejde en grundig vejledning, så det sikres, at beregningerne foretages ensartet

Dato: 2. marts 2026

Sags ID: SAG-2026-00889
Dok. ID: 3676537

E-mail: JBAP@kl.dk
Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

www.kl.dk
Side 5 af 6



kommunerne imellem, og der ikke opstår splid mellem kommunen og producentansvarsorganisationen om beløbet. Det gælder bl.a. fastsættelse af markedsrenten, periodiseringen af denne, etc.

Lovforslagets økonomiske konsekvenser

I lovforslaget står, at udmøntning af lovforslaget bestemmelser vil medføre implementeringsomkostninger for kommunalbestyrelserne, og at disse omkostninger kan overholdes over henh. affaldsgebyrer og producentgebyr. Det er uklart, hvorfor omkostningerne skal afholdes over affaldsgebyret, da der alene er tale om omkostninger, der skyldes det udvidede producentansvar.

Der gøres desuden opmærksom på at de tiltag, der fremgår af lovforslaget, bl.a. periodisering men også hele beregningen af producentgebyret, er relativt store administrative opgaver ude i kommunerne. KL håber derfor, at hele indsatsen med det udvidede producentansvar på emballage snart vil afspejle sig i faldende emballagemængder og øget genanvendelse af emballagerne, som er hele formålet med producentansvaret.

KL står naturligvis til rådighed for uddybning af høringssvaret.

Med venlig hilsen

Julie B. Appelqvist, specialkonsulent

Dato: 2. marts 2026

Sags ID: SAG-2026-00889

Dok. ID: 3676537

E-mail: JBAP@kl.dk

Direkte: 3370 3294

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 6 af 6