C/2025/5646

24.10.2025

Meddelelse fra Kommissionen

Kommissionens retningslinjer for fastlæggelse af kriterier for omkostninger ved oprydning af henkastet affald i henhold til artikel 8, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/904 af 5. juni 2019 om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning

(C/2025/5646)

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse 1

1 Indledning 2

2 Anvendelsesområde 3

2.1 Producent 3

2.2 Henkastet affald 4

2.3 Aktiviteter iværksat af de offentlige myndigheder eller på deres vegne 4

2.3.1 Offentlige myndigheder 4

2.3.2 På deres vegne 5

2.4 Oprydning 5

2.4.1 Oprydningsaktiviteter 5

2.4.2 Oprydningsaktiviteternes virkning 6

2.5 Håndtering af indsamlet affald 6

2.5.1 Transport af det indsamlede affald 6

2.5.2 Behandling af det indsamlede affald 7

3 Generelle principper for beregning af omkostninger 7

3.1 Omkostningseffektivitet 7

3.2 Gennemsigtighed 8

3.3 Proportionalitet 8

4 Beregning af omkostninger forbundet med indsamling og praksis i forbindelse med henkastning af affald 8

5 Metoder til beregning af mængden af engangsplastprodukter i indsamlet affald 10

5.1 Inputbaserede metoder 10

5.2 Outputbaserede metoder 11

6 Muligheder for fordeling af omkostninger på producenterne 13

6.1 Fordeling af omkostningerne mellem de forskellige kategorier af engangsplastprodukter, der er opført i del E i bilaget til direktivet om engangsplast 13

6.1.1 Fordeling af omkostninger på producenter efter engangsplastprodukt 14

6.2 Fordeling af omkostninger mellem individuelle producenter af engangsplastprodukter 15

7 Specifikationer for filtre 16

1 Indledning

Dette dokument indeholder retningslinjer for fortolkningen og gennemførelsen af artikel 8 "Udvidet producentansvar" i direktiv (EU) 2019/904 om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning ([1]), også kendt som direktivet om engangsplast (i det følgende benævnt "direktivet" eller "direktivet om engangsplast"). Disse retningslinjer er i overensstemmelse med forordning (EU) 2025/40 om emballage og emballageaffald ([2]), direktiv 2008/98/EF ([3]) om affald ("affaldsrammedirektivet" eller "direktiv 2008/98/EF") og direktiv (EU) 2024/3019 ([4]) om rensning af byspildevand.

Retningslinjerne har til formål at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre denne lovgivning. Indholdet, der indbefatter eksempler, afspejler Europa-Kommissionens synspunkter og fortolkning af de gældende retlige rammer og er som sådan ikke juridisk bindende. Medlemsstaterne kan tage hensyn til nationale forhold og specifikationer ved eksisterende systemer. Derfor følger medlemsstaterne muligvis ikke alle de aspekter, der er beskrevet i disse retningslinjer. Bindende fortolkning af EU-retten er EU-Domstolens enekompetence.

Udvidet producentansvar indebærer en række krav, hvorved producenter af produkter bærer det økonomiske ansvar eller det finansielle og organisatoriske ansvar for håndteringen af affaldsfasen i et produkts livscyklus (jf. artikel 3 i direktivet om engangsplast). I henhold til artikel 8 i direktivet om engangsplast skal medlemsstaterne indføre ordninger for udvidet producentansvar, der skal opfylde visse krav ud over dem, der er fastsat i artikel 8 og 8a i affaldsrammedirektivet. Artikel 8, stk. 2, litra c), og artikel 8, stk. 3, litra b) i direktivet om engangsplast indeholder et sådant yderligere krav. Det vedrører kravet til medlemsstaterne om at sikre, at producenterne af engangsplastprodukter som opført i bilagets del E, afdeling I, II og III, afholder "**omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, som forårsages af disse produkter, og den efterfølgende transport og behandling af dette henkastede affald"**. Der er tale om følgende produkter:

— Fødevarebeholdere

— Indpakningsposer og -folier

— Drikkevarebeholdere

— Drikkebægre

— Letvægtsplastbæreposer

— Vådservietter

— Balloner

— Tobaksvarer med filtre og filtre til anvendelse i kombination med tobaksvarer (i det følgende benævnt "filtre" i retningslinjerne).

I henhold til artikel 8, stk. 4, i direktivet om engangsplast skal Kommissionen i samråd med medlemsstaterne offentliggøre retningslinjer for kriterier for omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, som forårsages af disse produkter, og den efterfølgende transport og behandling af dette henkastede affald.

Disse retningslinjer omfatter de centrale principper vedrørende omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, præciserer anvendelsesområdet for forpligtelsen til udvidet producentansvar ved at understøtte en fælles forståelse af relevante udtryk og indeholder forslag om passende metoder til beregning af omkostningerne ved indsamling og praksis i forbindelse med henkastet affald og til beregning af mængderne af engangsplastprodukter i det affald, der henkastes og indsamles på offentlige steder, og muligheder for fordeling af omkostningerne på producenterne.

([1]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex%3A32019L0904 (EUT L 155 af 12.6.2019).
([2]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32025R0040&qid=1737563768222 (2025/40, EUT L, 22.1.2025), ophævelse af direktiv 94/62/EF http://data.europa.eu/eli/dir/1994/62/2018-07-04 (EFT L 365 af 31.12.1994).
([3]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098&qid=1684736996001 (EUT L 312 af 22.11.2008).
([4]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/3019/oj (EUT L 12.12.2024).

Dette dokument indeholder også eksempler på aktiviteter, som Kommissionen anså for at falde ind under anvendelsesområdet for de omkostninger, der i henhold til direktivet skal afholdes af producenterne. Retningslinjerne og disse eksempler er ikke udtømmende. Det bemærkes også, at EU og dets medlemsstater, for så vidt angår filtre, er parter i WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning (WHO FCTC) ([5]) og derfor har en retlig forpligtelse til at anvende dens bestemmelser (jf. afsnit 7).

Det bør erindres, at det er medlemsstaternes ansvar at træffe beslutning om specifikke politikker vedrørende oprydning af henkastet affald. Disse politikker skal være en del af de affaldshåndteringsplaner, der er omhandlet i artikel 11 i direktivet om engangsplast og i artikel 28 i affaldsrammedirektivet. Disse politikker skal også indgå i indsatsprogrammerne som omhandlet i artikel 13 i havstrategirammedirektivet 2008/56/EF ([6]). De kan også være omfattet af de nationale gennemførelsesprogrammer, der er omhandlet i artikel 17 i direktiv (EU) 2024/3019 om rensning af byspildevand. De dermed forbundne omkostninger, som producenterne skal afholde, afhænger af disse politikker. Afhængigt af de tilgængelige data og under hensyntagen til proportionaliteten kan der anvendes mere eller mindre detaljerede metoder til beregning af omkostningerne.

I overensstemmelse med konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, også kendt som Århus-konventionen ([7]), bør medlemsstaterne sikre effektiv adgang til klage og domstolsprøvelse ved at indføre klageprocedurer, hvorunder offentligheden, herunder producenter og ikkestatslige miljøorganisationer, informeres om disse og kan få adgang til klage og domstolsprøvelse vedrørende spørgsmål, der navnlig vedrører aspekter med hensyn til udvidet producentansvar såsom omkostningsberegning og omkostningsfordeling.

Disse retningslinjer dækker kun omkostningerne ved oprydning af henkastet affald på grundlag af artikel 8, stk. 2, litra c), og artikel 8, stk. 3, litra b). De omfatter ikke de øvrige bestemmelser vedrørende udvidet producentansvar i henhold til artikel 8, stk. 2, litra a), og artikel 8, stk. 3, litra a), (omkostninger ved oplysningstiltag) og artikel 8, stk. 2, litra b), (omkostninger ved affaldsindsamling knyttet til produkter, der kasseres i offentlige indsamlingssystemer) og artikel 8, stk. 3, litra c) (omkostninger ved dataindsamling). I direktivet skelnes der klart mellem "oprydning af henkastet affald" og de andre omkostninger, der også er omfattet af det udvidede producentansvar.

Retningslinjerne blev udarbejdet efter høring af medlemsstaterne gennem det udvalg, der er nedsat ved artikel 39 i affaldsrammedirektivet, jf. artikel 16 i direktivet om engangsplast.

Arbejdet med disse retningslinjer blev ledsaget af "Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP 6 final report on developing guidelines on litter clean-up costs" (undersøgelse til støtte for udviklingen af gennemførelsesretsakter og retningslinjer i henhold til direktivet om reduktion af visse plastprodukters miljøpåvirkning – WP 6 endelig rapport om udarbejdelse af retningslinjer for omkostninger ved oprydning af henkastet affald) ([8]).

2 Anvendelsesområde

For at fastsætte anvendelsesområdet for forpligtelserne vedrørende udvidet producentansvar i henhold til direktivet om engangsplast og dermed omfanget af de omkostninger, der skal afholdes, skal visse relevante begreber forklares fra starten.

2.1 Producent

Definitionen af begrebet "producent" i artikel 3, stk. 11, i direktivet om engangsplast omfatter fabrikanter, påfyldningsvirksomheder, sælgere eller importører, der er etableret i en medlemsstat, og som markedsfører engangsplastprodukter i denne medlemsstat, eller sælgere i en medlemsstat eller i et tredjeland, der sælger engangsplastprodukter i en anden medlemsstat direkte til private husholdninger eller til andre brugere end private husholdninger. Omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, der skal afholdes, bør derfor fordeles mellem disse forskellige typer erhvervsdrivende. "Markedsføring" henviser til den første tilgængeliggørelse af et produkt på en medlemsstats marked i overensstemmelse med artikel 3, stk. 6, i direktivet om engangsplast.

([5]) WHO's rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning (WHO FCTC) https://fctc.who.int/publications/i/item/9241591013. Jf. endvidere Rådets afgørelse 2004/513/EF af 2. juni 2004 om indgåelse af WHO-rammekonventionen om bekæmpelse af tobaksrygning (EUT L 213 af 15.6.2004, s. 8).

([6]) https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj (EUT L 164 af 25.6.2008).

([7]) https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text. Jf. endvidere forordning (EF) nr. 1367/2006 om anvendelse af Århus-konventionens bestemmelser om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet på Fællesskabets institutioner og organer, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1367&qid=1748950217368 (EUT L 264 af 25.9.2006, s. 13).

([8]) Rambøll "Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment – WP6: final report on developing guidelines on litter clean-up costs", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

2.2 Henkastet affald

I direktiv (EU) 2018/851 ([9]), der ændrer affaldsrammedirektivet, hedder det i betragtning 33: *"Medlemsstaterne bør også træffe foranstaltninger til at fjerne affald, der er henkastet i miljøet, uanset dets oprindelse eller størrelse, og uanset om det er henkastet forsætligt eller uagtsomt."* Desuden fastslås det i artikel 13 i direktiv 2008/56/EF (havstrategirammedirektivet) ([10]), at medlemsstaterne for hver berørt havregion eller subregion "fastlægger [...] de foranstaltninger, der skal træffes for at opnå eller opretholde en god miljøtilstand, jf. artikel 9, stk. 1, i deres havområder". Dette indbefatter, at "egenskaberne ved og mængderne af affald i havet" ikke skader kyst- og havmiljøet i henhold til deskriptor 10 ([11]).

I lyset af direktivets mål om at mindske visse plastprodukters negative indvirkning på miljøet bør "henkastet affald" i forbindelse med direktivet om engangsplast forstås som affald produceret af forbrugere, der forsætligt eller uagtsomt er blevet bortskaffet i luft, jord og vand og derfor forurener eller risikerer at forurene miljøet.

Affald, der indsamles ved kloaksystemernes indløb, herunder vådservietter, der er blevet kasseret i systemet, regnvandsafløb og vejbrønde, bør betragtes som henkastet affald. Henkastet affald kan også omfatte affald, der kan genvindes fra kloaksystemer, herunder enhedsnet eller regnvandsnet efter afløb af regnvand.

Omkostningerne ved oprydning af henkastet affald hidrørende fra engangsplastprodukter bør ikke omfatte omkostninger forbundet med lukning og afhjælpning af ulovlig deponering af husholdningsaffald, selv om disse produkter kan udgøre en vis andel af det henkastede affald, da disse omkostninger bør afholdes af affaldsgeneratoren (forureneren) gennem håndhævelsesforanstaltninger og ikke af producenterne.

I artikel 8, stk. 2, litra b), og artikel 8, stk. 3, sidste afsnit, i direktivet om engangsplast henvises der til omkostningerne ved affaldsindsamling og den efterfølgende transport og behandling af dette affald knyttet til engangsplastprodukter, der er opført i afdeling I og III i del E i bilaget til direktivet. Disse omkostninger vedrører produkter, der ikke er blevet henkastet, men som indsamles via offentlige indsamlingssystemer (f.eks. skraldespande). Da de adskiller sig fra omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, er de ikke omfattet af retningslinjerne.

2.3 Aktiviteter iværksat af de offentlige myndigheder eller på deres vegne

I henhold til artikel 8, stk. 4, i direktivet om engangsplast bør omkostningerne ved oprydning af det pågældende henkastede engangsplastaffald begrænses til aktiviteter "iværksat af de offentlige myndigheder eller på deres vegne". Dette omfatter ikke oprydningsomkostninger forbundet med affald, der er blevet henkastet på privat ejendom (undtagelse beskrevet i afsnit 2.3.2). I dette afsnit forklares det, hvordan begreberne "offentlige myndigheder" og "på deres vegne" skal forstås.

2.3.1 Offentlige myndigheder

Direktivet indeholder ikke en definition af "offentlige myndigheder". De er imidlertid defineret i artikel 2, stk. 2, i direktiv 2003/4/EF om offentlig adgang til miljøoplysninger ([12]). Efter Kommissionens opfattelse bør denne definition også finde anvendelse i forbindelse med direktivet om engangsplast.

Definitionen er som følger:

"a) *en statslig eller anden offentlig forvaltning, herunder offentlige rådgivende organer og organer på nationalt, regionalt eller lokalt plan*

b) *enhver fysisk eller juridisk person, der varetager offentlige forvaltningsopgaver i henhold til national ret, [herunder konkrete miljørelaterede opgaver, aktiviteter og tjenesteydelser]*

c) *enhver fysisk eller juridisk person, som det påhviler at varetage offentlige pligter eller opgaver eller at udføre offentlige tjenesteydelser [i forbindelse med miljøet], og som er underlagt kontrol af et organ eller en person, der falder ind under litra a) eller b)*."

([9]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32018L0851&qid=1684738500528 (EUT L 150 af 14.6.2018).
([10]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32008L0056 (EUT L 164 af 25.6.2008).
([11]) Indsatsprogrammer i henhold til havstrategirammedirektivet med henblik på at opnå eller opretholde en god miljøtilstand, https://data.europa.eu/doi/10.2760/7769294, JRC139180.
([12]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0004&qid=1684738790587 (EUT L 41 af 14.2.2003).

2.3.2 På deres vegne

Praksisser for oprydning af henkastet affald, der ikke iværksættes af den offentlige myndighed selv, men på dennes vegne, er oprydningsaktiviteter givet i underentreprise ([13]).

Praksis omfatter indsamling af henkastet affald på områder, der henhører under de offentlige myndigheders ansvarsområde. Dette kan omfatte privat forvaltede områder, hvor oprydningen fortsat er under det offentliges ansvar, f.eks. steder underlagt en koncessionsaftale.

Disse kan omfatte:

— vejinfrastruktur såsom veje, cykelstier, fodgængerområder og rabatter

— vandområder såsom strande, søbredder, områder langs bredder og kanalstier

— områder inden for transportinfrastruktur såsom stationer, havne, lufthavne og parkeringspladser til biler og cykler

— rekreative og grønne områder såsom parker, naturreservater, nationalparker og rekreative steder

— offentlige steder, hvor der med stor sandsynlighed samles menneskemængder, herunder pladser og bygader

— kommunale spildevandsopsamlingsnet og/eller spildevandsrensningsanlæg, der drives af offentlige eller private/offentlige virksomheder på vegne af en offentlig myndighed.

Aktiviteter iværksat "på deres vegne" omfatter ikke praksisser, som de offentlige myndigheder ikke bærer ansvaret for. Dette udelukker frivillige aktiviteter såsom oprydning på strande eller indsamling af henkastet affald i nabolaget, som ikke iværksættes af kompetente offentlige myndigheder. Kun organiserede frivillige almennyttige oprydningsaktiviteter, der indledes med en kontrakt eller aftale med den relevante myndighed, f.eks. kommunen, kan komme i betragtning med hensyn til afholdelsen af omkostninger henhørende under udvidet producentansvar.

2.4 Oprydning

2.4.1 Oprydningsaktiviteter

Ved "oprydning" af henkastet affald forstås, at det fjernes fra de områder, hvor det fejlagtigt er blevet kasseret, eller fra områder, hvortil det er flyttet ad luft-, land- eller vandvejen. Oprydningen kan foregå manuelt eller mekanisk.

Oprydningsaktiviteter omfatter:

— rengøring og fejning: iværksættelse af rengøring af områder under de offentlige myndigheders ansvar med regelmæssige mellemrum og med en fastsat mindstehyppighed, ved hjælp af motordrevne eller ikkemotordrevne køretøjer og arbejdskraft, der er passende og står i et rimeligt forhold til områdets beliggenhed og karakteristika

— officielt organiserede oprydninger i naturen (f.eks. på offentlige strande) iværksat af kompetente offentlige myndigheder eller på deres vegne

— frivillig almennyttig indsamling af henkastet affald, der indledes med en kontrakt eller aftale med den relevante myndighed: frivilliges (f.eks. borgeres og arbejdstageres) indsamling af henkastet affald på områder, der henhører under offentlige myndigheders ansvarsområde, eller som iværksættes på deres vegne

— obligatorisk indsamling af henkastet affald: den obligatoriske indsamling af henkastet affald (f.eks. foretaget af lovovertrædere som led i rehabiliterings-/samfundstjenesteaktiviteter) på områder, der henhører under offentlige myndigheders ansvarsområde, eller som iværksættes på deres vegne

— rengøring og fjernelse af engangsplastprodukter fra den kommunale infrastruktur til opsamling og rensning af spildevand og om nødvendigt iværksættelse af vedligeholdelsesaktiviteter for at fjerne tilstopninger i infrastrukturen som følge af ophobning af visse engangsplastprodukter, hvorved den korrekte og fortsatte drift af infrastrukturen sikres.

([13]) For så vidt angår filtre, bør artikel 5.3 i WHO FCTC overholdes, når aktiviteter gives i underentreprise, herunder bør tobaksindustrien ikke modtage incitamenter til at etablere eller drive deres virksomhed (jf. afsnit 7).

2.4.2 Oprydningsaktiviteternes virkning

Omfanget af oprydningsaktiviteterne og omkostningerne forbundet hermed hænger også sammen med oprydningens virkning. I henhold til artikel 8, stk. 4, i direktivet om engangsplast må omkostningerne "ikke være højere, end hvad der er nødvendigt for, at de tjenester, der er omhandlet deri, kan leveres på en omkostningseffektiv måde".

Den pågældende "tjeneste" er oprydning af henkastet affald på områder, der henhører under de offentlige myndigheders ansvarsområde. Som fastsat i artikel 1 er direktivets formål "at forebygge og reducere visse plastprodukters miljøpåvirkning". Dette kan kun opnås, hvis der ofte indsamles henkastet affald, og det offentlige rum holdes rent. Selv om det endelige mål er, at der ikke forekommer henkastet affald, kan dette mål i praksis være vanskeligt og dyrt at nå. I hvilket omfang et offentligt rum vil blive anset for at have behov for oprydning, bør være forholdsmæssigt og tage hensyn til lokale forhold (f.eks. tilgængelighed, befolkning og befolkningstæthed, organisationsstruktur og lønudvikling).

Fastlæggelsen af den ønskede virkning vil danne grundlag for beregningen af de nødvendige omkostninger i forbindelse med oprydning af henkastet affald. Den ønskede virkning kan variere, da ikke alle områder kræver den samme oprydning for at nå de ønskede miljømål ([14]), ([15]). Engangsplastprodukter skal fjernes fra den kommunale spildevandsinfrastruktur ved indløbet til spildevandsrensningsanlæg og i opsamlingsnettet for at undgå tilstopninger af nettet som følge af ophobning af engangsplastprodukter. En kategorisering af de forskellige områder inden for en kommunes ansvarsområde (f.eks. deres karakter, brug, turismeværdi, herlighedsværdi eller trafikstrøm) kan være nyttig for fastlæggelsen. Alternativt kan den ønskede virkning som en forenklet tilgang opnås ved at fastsætte visse frekvenser for oprydningsaktiviteterne inden for en bestemt periode.

Det er også hensigtsmæssigt at overveje den miljørisiko, som henkastet affald, der bliver liggende i nogle områder, udgør – det kan f.eks. være hensigtsmæssigt at feje områder, der støder op til floder eller kysten, mere grundigt og hyppigere end andre områder for at mindske risikoen for henkastet affald langs bredder og i havet. Afgørelser baseret på løbende overvågningsdata og vurderingsbestræbelser kan støtte identifikationen af de prioriterede områder.

Tjenesterne skal muligvis tilpasses i en sæsonbestemt sammenhæng eller i tilfælde af en nødsituation (f.eks. ekstreme vejrforhold såsom oversvømmelser og storme) eller ekstraordinære begivenheder (såsom større offentlige begivenheder som festivaler eller markedsdage eller ekstreme vejrbegivenheder).

Desuden bør den ønskede virkning ikke indebære en uforholdsmæssig stor indsats i forhold til miljøpåvirkningen, således at producenternes omkostninger ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for en omkostningseffektiv tilvejebringelse. Virkningen bør også tages op til regelmæssig revision.

For at give producenterne af de relevante engangsplastproduktgrupper som omhandlet i direktivet incitamenter til at træffe forudgående foranstaltninger for at reducere mængden af henkastet affald bør serviceniveauet og de deraf følgende omkostninger være knyttet til den indsamlede mængde affald og den virkning, der skal opnås, således at mængden af henkastet affald reduceres, hvilket fører til reducerede oprydningsomkostninger (jf. afsnit 6).

2.5 Håndtering af indsamlet affald

Omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, jf. artikel 8, stk. 2 og 3, omfatter også den efterfølgende transport og behandling af dette henkastede affald.

2.5.1 Transport af det indsamlede affald

For at kunne medtage disse omkostninger under ordningen for udvidet producentansvar bør transporten af det indsamlede affald iværksættes af erhvervsdrivende, der er udpeget af de kompetente offentlige myndigheder, ved hjælp af køretøjer og/eller arbejdskraft, der er passende og står i et rimeligt forhold til mængden af henkastet affald og det sted, hvor det skal indsamles. Hvis det indsamlede affald transporteres sammen med blandet affald, bør transportomkostningerne forbundet med det henkastede affald stå i et rimeligt forhold til dets andel. Transportomkostningerne forbundet med forskellige engangsplastproduktgrupper kan variere alt efter de respektive oprydnings- og behandlingsomkostninger.

([14]) "European coastline macro litter trends 2015 – 2021", https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.
([15]) "A European threshold value and assessment method for macro litter on the coastlines", JRC121707.

2.5.2 Behandling af det indsamlede affald

Ved "behandling" forstås nyttiggørelses- eller bortskaffelsesaktiviteter, herunder forberedelse forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse (jf. artikel 3, stk. 14, i affaldsrammedirektivet).

For at kunne medtage disse omkostninger under det udvidede producentansvar bør behandlingen af det henkastede affald iværksættes af erhvervsdrivende, der er udpeget af de kompetente offentlige myndigheder, ved hjælp af lovlig affaldsbehandlingsinfrastruktur og -processer i overensstemmelse med de lovgivningsmæssige krav, der er fastsat i den relevante nationale lovgivning og i direktiv 2008/98/EF. Hvis det indsamlede affald behandles sammen med blandet affald, bør behandlingsomkostningerne forbundet med det henkastede affald stå i et rimeligt forhold til dets andel. Behandlingsomkostningerne forbundet med forskellige engangsplastproduktgrupper kan variere alt efter de respektive oprydnings- og transportomkostninger.

Hvor det er muligt, bør de erhvervsdrivende behandle det indsamlede affald efter affaldshierarkiet og den bedste tilgængelige praksis, herunder sortering og genanvendelse, selv om dette medfører højere omkostninger end deponering eller energiudnyttelse. Det bør ikke være obligatorisk med særskilt indsamling i tilfælde af vådservietter, balloner og filtre (betragtning 22 og modsætningsvis artikel 9 i direktivet om engangsplast). Der bør tages højde for indtægter (f.eks. fra salg af indsamlet affald til genanvendelsesvirksomheder).

Med henblik på genanvendelse til plast bestemt til fødevarekontakt finder artikel 6 i forordning (EU) 2022/1616 ([16]) anvendelse, hvilket afhængigt af kilden sandsynligvis forbyder genanvendelse af indsamlet affald til dette formål. Henkastet affald, der indsamles kort tid efter, at det blev henkastet, f.eks. henkastet affald, der findes i nærheden af affaldsbeholdere (som der indsamles henkastet affald fra som kommunalt affald), kan anses for at være af samme kvalitet til dette formål, medmindre der er risiko for, at det vil blive forurenet med kemikalier såsom mineralolie eller sod. Henkastet affald, der har befundet sig længe i miljøet, herunder henkastet affald indsamlet fra kloaksystemer og floder, bør generelt ikke betragtes som egnet til genanvendelse i overensstemmelse med forordning (EU) 2022/1616.

3 Generelle principper for beregning af omkostninger

I henhold til artikel 8, stk. 4, må de omkostninger, der skal afholdes, jf. stk. 2 og 3, *"ikke være højere, end hvad der er nødvendigt for, at de tjenester, der er omhandlet deri, kan leveres på en omkostningseffektiv måde, og skal fastsættes på gennemsigtig vis mellem de berørte aktører. [...] Beregningsmetoden udvikles på en måde, der gør det muligt at fastlægge omkostningerne ved oprydning af henkastet affald på en forholdsmæssig måde."*

Offentlige myndigheder (herunder lokale offentlige myndigheder) sikrer typisk, at omkostningsberegningerne er omkostningseffektive, gennemsigtige og forholdsmæssige. De offentlige myndigheder skal også tage hensyn til indtægter og føre tilsyn med oprydning og håndtering af henkastet affald.

Producenter og producentansvarsorganisationer bør understøtte omkostningsberegningerne med relevante data vedrørende specifikke engangsplastproduktgrupper (f.eks. produktets vægt, affaldsindsamling, behandlingsmuligheder).

3.1 Omkostningseffektivitet

De omkostninger, som producenterne skal afholde, skal i tilstrækkelig grad repræsentere de beløb, der er nødvendige for at sikre passende og omkostningseffektive affaldsrelaterede aktiviteter, der er specifikke for produktgruppen. De tjenester, der foretager oprydning af henkastet affald, bør kun modtage betalinger, der fuldt ud dækker deres relevante omkostninger, hvis de driver deres tjenester på effektiv vis.

Der kan anvendes flere metoder til at evaluere og sikre omkostningseffektiviteten af affaldshåndteringstjenester på lokalt plan, f.eks. benchmarking, konkurrence, effektivitetsvurderinger og outputovervågning.

Hvis omkostningerne allerede er medtaget i gennemførelsen af udvidet producentansvar (f.eks. særskilt indsamling, transport og behandling) i henhold til direktiv 2008/98/EF og 94/62/EF, bør de fratrækkes, da disse omkostninger ellers ville blive opkrævet to gange. Disse omkostninger vedrører navnlig fødevarebeholdere, indpakningsposer og -folier, drikkebægre, drikkevarebeholdere og letvægtsplastbæreposer.

([16]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1616&qid=1746621715988 (EUT L 243 af 20.9.2022).

3.2 Gennemsigtighed

Producenterne og relevante eller involverede parter (f.eks. miljøorganisationer, affaldsbehandlingsvirksomheder, spildevandsrensningsoperatører) skal på en demokratisk og gennemsigtig måde informeres om, hvordan systemet for omkostningerne ved de affaldshåndteringsaktiviteter, de skal afholde, etableres. De data og processer, der anvendes til at fastsætte de nødvendige omkostninger til oprydning, transport og behandling, skal være solide og gennemsigtige og omfatte oplysninger om, hvordan omkostningerne fordeles mellem producenterne. Der bør afholdes regelmæssige udvekslinger mellem de offentlige myndigheder, producenterne og relevante eller involverede parter, f.eks. ved at nedsætte særlige udvalg ([17]).

3.3 Proportionalitet

Direktivet om engangsplast henviser til den beregningsmetode, der skal udvikles på en måde, der gør det muligt at fastlægge omkostningerne ved oprydning af henkastet affald på en forholdsmæssig måde.

Beregningen af omkostningerne bør baseres på pålidelige data, være så præcis som muligt og stå i et rimeligt forhold til den administrative byrde.

De omkostninger, som producenterne skal afholde for hver produktkategori, der er opført i del E i bilaget til direktivet om engangsplast, bør som minimum stå i et rimeligt forhold til mængden af produkter, der er tilgængelige på markedet, sammensætningen af det henkastede affald (hvis denne ikke foreligger, kan affaldssammensætningen anvendes) og de faktiske omkostninger ([18]) og den andel af indsatsen/ressourcerne, der anvendes til at håndtere de respektive produkter.

I omkostningsberegningen bør der skelnes mellem oprydningsomkostninger og omkostninger til efterfølgende transport og behandling. Omkostningsberegningen bør omfatte arbejdskraft, materialer og maskiner.

Omkostningsberegningen bør regelmæssigt (hvert tredje til femte år) ajourføres for at tage hensyn til forbedringer (f.eks. bedre affaldsindsamlingsinfrastruktur, mindre henkastning af affald som følge af adfærdsændringer hos forbrugerne, færre markedsførte engangsplastprodukter, forbedret produktdesign fra producenternes side).

4 Beregning af omkostninger forbundet med indsamling og praksis i forbindelse med henkastning af affald

Praksis vedrørende oprydning af henkastet affald henhører i mange tilfælde under de lokale myndigheders ansvarsområde i EU's medlemsstater ([19]). Derfor indsamles dataene primært på dette niveau. Offentliggjorte undersøgelser, rapporter og besvarelser af interessentundersøgelser indeholder en række omkostningsdata og skøn på EU-plan, nationalt plan, kommunalt plan eller lokalitets-/aktivitetsniveau ([20]) ([21]).

De anslåede omkostninger kan variere betydeligt afhængigt af omkostningernes omfang (dvs. de aktiviteter, der er medtaget eller udelukket i skønnene) og de involverede producentansvarsorganisationer. Mange faktorer såsom befolkningsbevidsthed, affaldsindsamlingsinfrastruktur, henkastningsprocenter, arbejdskraftomkostninger, virkningen af rengøringsaktiviteterne, urbaniseringsniveauet eller endda vejret påvirker henkastningen af affald. Desuden kan repræsentativiteten af de områder, der er omfattet af en undersøgelse (f.eks. landdistrikter i forhold til byområder), i høj grad påvirke omkostningerne ved oprydning af henkastet affald. I de fleste undersøgelser skelnes der ikke mellem de omkostninger, der genereres af generelt henkastet affald, og de omkostninger, der specifikt genereres af de produktgrupper, der er opført i del E i bilaget til direktivet.

([17]) For så vidt angår filtre, bør artikel 5, stk. 3, i WHO FCTC overholdes, herunder forpligtelsen til at begrænse interaktioner med tobaksindustrien og sikre gennemsigtigheden af de interaktioner, der forekommer (jf. afsnit 7).

([18]) Undersøgelsen "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

([19]) Medlemsstaterne har kompetence til at træffe afgørelse om deres kommuners engagement og ansvar.

([20]) MWE-undersøgelsen "Littering in the MWE Member States, An inventory of costs, amounts and assessments", s. 12, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([21]) Undersøgelsen "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

I betragtning af disse forskelle er det ikke muligt at fastsætte et klart sæt typiske værdier på EU-plan. Medlemsstaterne vil sandsynligvis skulle foretage deres egen vurdering på grundlag af de oplysninger, der allerede er tilgængelige, f.eks. fra producenter eller producentansvarsorganisationer, på kommunalt plan, eller – hvis disse ikke foreligger, eller de ikke anses for at være ajourførte eller relevante – gennemføre deres egne undersøgelser, herunder markedsundersøgelser, for at fastlægge de omkostninger, der er forbundet med de relevante aktiviteter til oprydning af henkastet affald.

Sammenlignelige datasæt fra andre kommuner, regioner eller medlemsstater kan anvendes til at oplyse om omkostningerne ved oprydning af henkastet affald (f.eks. i tilfælde, hvor der ikke foreligger korrekte data, eller hvor dataindsamling ville være uforholdsmæssig).

Ved beregningen af de faktiske omkostninger ved oprydning af henkastet affald bør følgende aspekter tages i betragtning ([22]):

— Der skal udpeges et repræsentativt udsnit af kommuner, der deltager i en undersøgelse. Udsnittet bør omfatte kommuner af forskellig størrelse, men også både frontløbere og efternølere. Den nøjagtige størrelse af udsnittet afhænger i høj grad af landets størrelse og mangfoldighed, herunder faktorer som urbaniseringsniveau, befolkningstæthed, trafik eller turisme, da disse faktorer har stor indvirkning på mængden af og dermed omkostningerne ved henkastet affald. Dette gør det muligt at foretage en nøjagtig ekstrapolering for at fastlægge omkostningerne på nationalt plan. Der bør også tages hensyn til et repræsentativt udsnit af steder, navnlig de steder, hvor der hyppigst foretages oprydningsarbejde.

— I forbindelse med udformningen af undersøgelsen bør kommunerne anmodes om at fremlægge oplysninger om de vigtigste omkostningsfaktorer genereret af henkastet affald. Undersøgelsen kan omfatte:

  — eksisterende og planlagte oprydningsaktiviteter

  — den samlede mængde affald, der genereres ved oprydning af henkastet affald efter engangsplastprodukt

  — personaleomkostninger: arbejdskraftomkostninger (herunder generalomkostninger) for de medarbejdere, der indsamler henkastet affald, f.eks. fra gader, parker og strande

  — omkostninger til maskiner, forsyningstjenester og køretøjer: årlige omkostninger til vedligeholdelse, afskrivning af maskiner, forsyningstjenester og køretøjer, med tillæg af yderligere årlige investeringer i maskiner og køretøjer

  — omkostninger til regelmæssig rengøring af spildevandsopsamlingsnettene og fjernelse af engangsplast-produkter fra rensningsanlæg og omkostninger forbundet med nødforanstaltninger, der skal træffes i tilfælde af tilstopning af infrastrukturerne som følge af ophobning af engangsplastprodukter

  — transportomkostninger (i omkostninger pr. time ganget med den årlige anvendelse af køretøjer og forsynings-tjenester)

  — midler og omkostninger ved forskellige behandlingsmuligheder (analyse af de faktiske omkostninger ved oprydningsaktiviteter)

  — steder for og hyppighed af oprydning.

Aktiviteterne vedrørende oprydning af henkastet affald udføres ofte i kombination med andre aktiviteter i det offentlige miljø. For eksempel kan de medarbejdere, der indsamler henkastet affald fra gader, i samme arbejdsforløb feje blade, tømme skraldespande, vedligeholde parker, reparere ejendom osv. Der bør endvidere tages højde for omkostningerne ved at fjerne engangsplastprodukter fra spildevandsrensningsanlæg i forhold til andelen af engangsplastprodukter, der findes i fast affald, og som fjernes fra spildevandet før dets behandling. For at kunne fastlægge, hvilken del af omkostningerne der er knyttet til det henkastede affald som omfattet af artikel 8 i direktivet om engangsplast, bør der foretages en analyse af affaldets sammensætning ([23]). Det kan også være nyttigt at se på, hvor meget tid medarbejderne bruger på at udføre hver aktivitet i løbet af en typisk dag.

([22]) MWE-undersøgelsen "Littering in the MWE Member States, An inventory of costs, amounts and assessments", s. 24, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([23]) F.eks. retningslinjerne for ensartet affaldsanalyse i Sachsens "Richtlinie zur einheitlichen Abfallanalytik in Sachsen", https://publikationen.sachsen.de/bdb/artikel/23865.

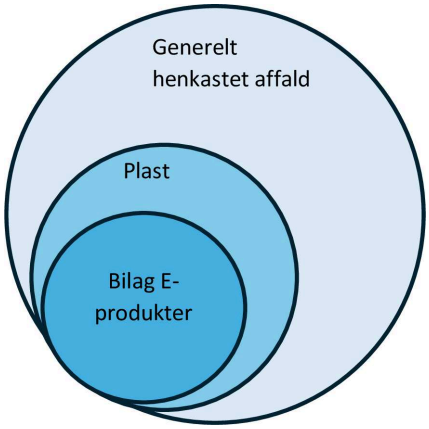
I direktivets artikel 8, stk. 4, præciseres det, at for "at minimere de administrative omkostninger kan medlemsstaterne fastsætte finansielle bidrag til oprydning af henkastet affald ved at fastsætte passende flerårige faste beløb". Hvis de offentlige myndigheder således ikke er i stand til at indhente de minimumsdata, der er nødvendige for at få et indblik i omkostningerne ved de pågældende aktiviteter, eller hvis det medfører høje administrative omkostninger, kan ovenstående være en mulig tilgang.

Hvis der anvendes flerårige faste beløb, bør medlemsstaterne sikre, at producenternes omkostninger ikke overstiger, hvad der er nødvendigt for at levere de tjenester, der er omhandlet i afsnit 2.4 og 2.5, på en omkostningseffektiv måde og udelukkende med henblik på oprydning af henkastet affald hidrørende fra engangsplastprodukter. Medlemsstaterne bør tilskynde til indsamling af relevante data for at etablere et gennemsigtigt system.

For at bidrage til at nå målene i direktivet om engangsplast bør medlemsstaterne sikre, at de beregnede omkostninger motiverer producenterne til at gennemføre foranstaltninger til forebyggelse af henkastet affald i stedet for at dække oprydningen af det henkastede affald.

5 Metoder til beregning af mængden af engangsplastprodukter i indsamlet affald

Efter fastlæggelse af omkostningerne forbundet med affaldsrelaterede aktiviteter skal andelen af engangsplastprodukter, der er opført i del E i bilaget til direktivet om engangsplast, af det indsamlede henkastede affald beregnes.



Figur om differentiering af forskellige typer henkastet affald ([24])

Kommissionen identificerede to primære muligheder (input- og outputbaserede metoder) til beregning af mængden af engangsplastprodukter i affald, der er blevet henkastet på offentlige steder ([25]).

5.1 Inputbaserede metoder

De inputbaserede metoder er baseret på massen (dvs. vægt) eller mængden (dvs. antal produkter) af engangsplastprodukter, der markedsføres i en given medlemsstat, herunder import og eksport, for hvilke der er behov for data. Disse data foreligger på brancheniveau, enten via officielle europæiske ([26]) eller nationale markedsdatabaser, f.eks. Prodcom, eksisterende ordninger for udvidet producentansvar osv. Denne metode gør efterfølgende brug af skøn over andelen af engangsplast-produkter, der forbruges i det offentlige rum, og som henkastes. Oplysninger om andelen af engangsplastprodukter, der henkastes, kan bestemmes ved hjælp af feltevalueringer baseret på observationer af individuelle forbrugeradfærdstendenser,

([24]) Baseret på MWE-undersøgelsen "Littering in the MWE Member States, An inventory of costs, amounts and assessments", figur 2, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

([25]) Rambøll "Study to support the development of implementing acts and guidance under the Directive on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment -WP 6: final report on developing guidelines on litter clean-up costs", s. 56 ff., https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e9f3bf85-a706-11eb-9585-01aa75ed71a1.

([26]) Eunomia "Plastics: Reuse, recycling and marine litter", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3cdca2d1-c5f2-11e8-9424-01aa75ed71a1/language-en.

markedskarakteristika og andre relevante lokale forhold. Disse oplysninger vil gøre det muligt at anslå den samlede mængde engangsplastprodukter, der bortskaffes korrekt (og dermed indsamles) og henkastes i det offentlige rum eller bortskaffes i spildevand på medlemsstatsniveau. Der bør dog tages hensyn til følgende punkter: De inputbaserede metoder afhænger i høj grad af fuldstændige og solide markedsdata, som ikke foreligger for alle produktgrupper. De tilgængelige data afspejler heller ikke altid virkeligheden i en given medlemsstat på grund af faktorer såsom grænseoverskridende bevægelser eller snylteri. Med denne tilgang differentieres omkostningerne heller ikke optimalt mellem de forskellige kommuner. Mens den ene kommune muligvis ser på, hvor stor en del af materialet, der bortskaffes korrekt i en bestemt kommune, findes der muligvis ingen data om de produkter, der markedsføres på kommunalt plan.

5.2 Outputbaserede metoder

De outputbaserede metoder er baseret på resultaterne af stikprøveundersøgelser af henkastet affald for at bestemme den samlede mængde og/eller kvantitet af henkastet affald og den eller de tilsvarende andel(e) af engangsplastprodukter ([27]). Disse metoder bygger på periodiske analyser af sammensætningen af henkastet affald efter indsamlingen og oprydningen på nationalt/regionalt/lokalt plan for at sikre solide data om den samlede mængde henkastet affald og andelen af engangsplastprodukter ([28]).

Robustheden af de parametre, der anvendes ved udformningen af stikprøveundersøgelser, er meget vigtig for at sikre, at målingerne er så repræsentative som muligt for de lokale forhold, hvilket understreger betydningen af målinger før pilotforsøg eller viden fra tidligere undersøgelser.

Derudover kræver nogle aspekter særlig opmærksomhed, når der anvendes outputbaserede metoder. Antallet og hyppigheden af målinger skal sikre en statistisk repræsentativitet. Forskellige faktorer kan påvirke prøvetagningen, herunder sæson- og vejrvariationer. De outputbaserede metoder skal også tage hensyn til virkningen af eksterne faktorer, der påvirker engangsplastprodukters vægt, f.eks. vandindhold og fødevarerester, hvilket er særlig relevant, når der anvendes vægtbaseret omkostningsfordeling.

De vigtigste parametre, der skal tages i betragtning, når der foretages analyser af sammensætningen af henkastet affald, omfatter:

— Fastlæggelse og kortlægning af målesteder ([29]), ([30]), ([31])

Inden iværksættelse af analyserne af den egentlige sammensætning er det vigtigt at foretage målinger før pilotforsøg for at få et overblik over de forskellige miljøtyper, der findes inden for et givet område, og deres karakteristika med hensyn til henkastning af affald. Målingerne før pilotforsøg består af optællinger af henkastet affald, hvor mængden af henkastet affald hidrørende fra engangsplastprodukter i områder af en given størrelse (f.eks. 10*10 m^2) bestemmes. Belastningen og sammensætningen af fast affald til beregning af engangsplastprodukterne i spildevandsrensningsanlæggene kan udgøre et pålideligt og repræsentativt målepunkt. Ud fra disse analyser er det muligt at identificere flere miljøtyper, herunder dem, der er forbundet med en høj eller lav risiko med hensyn til henkastning af affald. Stederne bør vælges under hensyntagen til allerede eksisterende rengøringsbestemmelser, f.eks. fra de lokale myndigheder.

— Fastlæggelse af tidsramme og hyppighed for målinger ([32])

Med hensyn til tidsrammen kan der foretages analyser af sammensætningen af henkastet affald året rundt for at afspejle potentielle forskelle i mængden af indsamlet affald i løbet af sæsonerne, f.eks. sommer- og vintermånederne, i kommuner med forskellige karakteristika (såsom urbaniseringsniveau, tæthed, miljøbevidsthed hos befolkningsgrupper og lokalsamfundsstyrede aktiviteter, antal turister osv.). Vejret udgør også en variationsfaktor for prøvetagning med hensyn til henkastet affald og bør tages i betragtning, når der foretages stikprøvemålinger, da regn kan skylle visse lette engangsplastprodukter, der hyppigt er genstand for henkastning (f.eks. filtre), og påvirke udendørs aktiviteter, som ofte fører til henkastning af affald.

([27]) EU-basislinjer for strandaffald https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC114129.
([28]) VKU/INFA-undersøgelsen "Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum" (DE) https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.
([29]) OVAM's fraktionstælling med hensyn til henkastet affald, https://ovam.vlaanderen.be/fractietelling-zwerfvuil.
([30]) Undersøgelsen "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.
([31]) "Guidance on the monitoring of marine litter in European seas", https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([32]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.

— Fastlæggelse af tidspunktet for målingen for at undgå problemer med beholdninger og strømme ([33])

Det er afgørende at finde frem til det sidste rengøringstidspunkt på de valgte steder. Hvis der udtages stikprøver fra et sted, der ikke er blevet rengjort i en vis periode, vil mængden af henkastet affald blive målt med udgangspunkt i stikprøven, men den hastighed, hvormed affaldet akkumuleres, er fortsat ukendt. Derfor bør områder, der sjældent rengøres (som f.eks. rabatter på mindre landeveje), og som der udtages stikprøver af, først ryddes og derefter efterlades i en bestemt periode, før der udtages stikprøver. Herved klarlægges akkumuleringsprocenten for henkastet affald, hvilket sikrer, at stikprøven repræsenterer den nuværende sammensætning af henkastet affald snarere end en gammel og muligvis forældet sammensætning.

— Fastlæggelse af engangsplastprodukters sammensætning og nedbrydning

Hvis et engangsplastprodukt er nedbrudt i flere stykker, er der risiko for, at de enkelte stykker af (det samme) engangsplastprodukt betragtes som forskellige engangsplastprodukter. På den anden side kan lignende stykker betragtes som ét engangsplastprodukt, selv når de stammer fra forskellige engangsplastprodukter (f.eks. kan et sæt bestående af flere balloner blive anset for at stamme fra én ballon). Når der foretages analyser af sammensætningen af henkastet affald, bør disse risici vurderes og, hvis det er relevant, tages i betragtning i forbindelse med metoderne.

— Fastlæggelse af måleenheden ([34]), ([35])

Det er muligt at måle mængden, vægten og voluminen. Det mest optimale ville være at måle henkastet affald i alle tre enheder. Hvis ikke alle parametre er kendte, kan der anvendes omregningsfaktorer (f.eks. hvis volumen af drikkevarebeholdere er kendt, kan der anvendes en omregningsfaktor til at omregne denne til en bestemt vægt og omvendt). Der bør være mindst én fælles måleenhed for alt henkastet affald i et givet trin (oprydning, transport og behandling) for at bestemme de relevante omkostninger for hver produktgruppe under hensyntagen til almindelig praksis. Hver af de tre måletilgange giver meget forskellige resultater med hensyn til, hvordan omkostningerne fordeles på hver produktgruppe under henkastet affald. Det er afgørende at anvende den korrekte målemetode for at sikre en rimelig fordeling af omkostningerne på de enkelte produktgrupper, og det er derfor også vigtigt at forstå, om de enkelte metoder er hensigtsmæssige. Andelen af filtre eller balloner er eksempelvis langt større, når denne måles efter mængde, end når den måles efter volumen eller vægt. For at følge principperne om proportionalitet og ligebehandling er det vigtigt at finde en rimelig blanding af omkostningsfordelinger mellem mængde, vægt og volumen.

— Fastlæggelse af faktorerne for opskalering til regionalt eller nationalt plan ([36]), ([37]), ([38])

Når der foreligger solide resultater for udvalgte stikprøvesteder for henkastet affald, er det muligt at aggregere resultaterne for at opnå data på regionalt eller nationalt plan.

Opskaleringen kan omfatte følgende:

— et defineret sæt karakteristika for de forskellige dele af landet (byområder, forstæder, landdistrikter, fodgængertrafik, bredområder osv.)

— en prøvetagningsmetode, der sikrer en hensigtsmæssig prøvetagning fra områder med hvert sæt karakteristika for at identificere den tilsvarende årlige mængde og sammensætning af henkastet affald pr. enhed (f.eks. pr. km^2 eller pr. indbygger)

([33]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([34]) https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC133594.
([35]) "A Joint List of Litter Categories for Marine Macrolitter Monitoring", https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121708.
([36]) https://data.europa.eu/doi/10.2760/0752301, JRC138907.
([37]) https://mcc.jrc.ec.europa.eu/documents/202009185110.pdf, JRC121707.
([38]) "Top Marine Beach Litter Items in Europe", https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1d555f4-af6f-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en, JRC's tekniske rapport.

— antallet af indbyggere

— den typiske henkastningsprocent/sammensætning for hvert område og

— henkastningsprocent/sammensætning, der skal gælde for udvidelsen af arealet (km^2) med disse karakteristika.

6 Muligheder for fordeling af omkostninger på producenterne

Efter beregningen af omkostningerne forbundet med aktiviteter til oprydning af henkastet affald og andelen af engangsplastprodukter, der er opført i bilag E til direktivet om engangsplast, i det samlede affald, skal omkostningerne først fordeles mellem de forskellige kategorier af engangsplastprodukter og derefter mellem de enkelte producenter i hver engangsplastproduktkategori.

Medlemsstaterne bør sikre, at der ved omkostningsfordelingen tages højde for alle producenter (herunder fra tredjelande), jf. artikel 3, stk. 11, i direktivet om engangsplast, der markedsfører engangsplastprodukter.

6.1 Fordeling af omkostningerne mellem de forskellige kategorier af engangsplastprodukter, der er opført i del E i bilaget til direktivet om engangsplast

Der findes flere potentielle muligheder for at fordele omkostninger på individuelle engangsplastproduktkategorier, herunder dem, der er baseret på vægt, volumen eller mængde. Som anført i afsnit 5 skal mindst én måleenhed dække alt henkastet affald på et givet trin (oprydning, transport og behandling). Det bør bemærkes, at eftersom vægt, volumen og mængde varierer betydeligt for forskellige engangsplastprodukter, kan den tilgang, der anvendes til omkostningsfordeling, have stor indvirkning på omkostningerne forbundet med visse engangsplastprodukter såsom filtre og balloner. Det er vigtigt, at de offentlige myndigheder kun opkræver omkostninger til udvidet producentansvar for den blanding af rengøringsaktiviteter, der rent faktisk udføres.

Valget af kriterier for omkostningsfordelingen bør fastlægges på medlemsstatsniveau og tage hensyn til lokal praksis. Følgende faktorer kan dog tages i betragtning ved sammenligning af disse fordelingsmuligheder:

— **Tilgængelighed af solide og pålidelige data**

Den fordelingstilgang, som medlemsstaterne vælger, bør være i overensstemmelse med deres metoder og praksis for overvågning af affald og henkastet affald efter indsamlingen. Tilgangen bør tage hensyn til analyser af sammensætningen efter indsamling og oprydning af henkastet affald (når der anvendes outputbaserede metoder) og antallet af produkter, der markedsføres (når der anvendes inputbaserede metoder).

— **Systemets kompleksitet for producenter og medlemsstater**

Der er behov for en passende balance mellem en solid fordeling af omkostninger på engangsplastproduktkategorier og en regulering, som er sammenhængende og kan håndhæves, samtidig med at der sikres minimale gennemførelsesomkostninger.

— **Omkostningsfaktorer for oprydning, transport og behandling af henkastet affald**

Fordelingen mellem de forskellige kategorier af engangsplastprodukter bør bestemmes direkte på grundlag af vægten og/eller voluminen og/eller mængden af den kategori af engangsplastprodukter, der indsamles, transporteres og behandles. En volumenbaseret fordeling kunne være mere relevant for logistikomkostninger (indsamling og transport) ([39]), mens en vægtbaseret fordeling kunne være mere relevant for behandlingsomkostningerne ([40]) – afhængigt af de anvendte metoder.

([39]) VKU/INFA-undersøgelsen "Ermittlung von Mengenanteilen und Kosten für die Sammlung und Entsorgung von Einwegkunststoffprodukten im öffentlichen Raum" (DE) https://www.vku.de/publikationen/default-77511ac8ffb6d2adfc49553333c458b8/.

([40]) MWE-undersøgelsen "Littering in the MWE Member States, An inventory of costs, amounts and assessments", s. 21, https://www.municipalwasteeurope.eu/sites/default/files/LITTER%20COST%20STUDY%20-%20MUNICIPAL%20WASTE%20EUROPE-JUNE2020.pdf.

For så vidt angår oprydningen af henkastet affald skyldes omkostningerne ved visse arbejdskraftintensive praksisser (f.eks. manuel rengøring) mængden af henkastede engangsplastprodukter snarere end deres vægt (f.eks. filtre). Omkostningsfordelingen (efter vægt, volumen og mængde) bør differentieres efter produktgruppe og rengøringsaktivitet for, hvor det er muligt, at minimere omkostningsintensive aktiviteter. For at følge principperne om omkostningseffektivitet, gennemsigtighed og proportionalitet skal omkostningsberegninger og -fordelinger bygge på en klart defineret metode. Nedenstående tabeller viser de mulige metoder til at bestemme fordelingen af omkostningerne på producenterne i forbindelse med aktiviteter til oprydning af henkastet affald.

6.1.1 Fordeling af omkostninger på producenter efter engangsplastprodukt

— Hvis der foreligger begrænsede data, kan der overvejes en simpel opdeling og beregning af andelen af hvert enkelt engangsplastprodukt, der er opført i bilag E til direktivet om engangsplast, af de samlede henkastede produkter (f.eks. som anvendt af OVAM Flanders):

Produktgruppe	% vægt	% volumen	% mængde	% samlet andel af det henkastede affald
Fødevarebeholdere	X	Y	Z	(X+Y+Z)/3
Indpakningsposer og -folier				
Drikkevarebeholdere				
Drikkebægre				
Letvægtsplastbæreposer				
Vådservietter				
Balloner				
Filtre				

Denne fordelingsmetode kombinerer alle tre parametre uden at gå i detaljer med hvert trin i oprydningsprocessen. Hvis der imidlertid foreligger en eller to fælles parametre, kan en lignende tilgang anvendes (% for den samlede andel af det henkastede affald divideres med antallet af anvendte parametre (henholdsvis 1 eller 2)).

— Hvis der foreligger tilstrækkelige data, kan der anvendes en anden fordelingsmetode. F.eks. for hver enkelt engangsplastproduktgruppe X (f.eks. indpakningsposer og -folier):

Teknik til oprydning af henkastet affald (*)	Relevante parametre	Omkostninger i alt	Andel
Rengøring og fejning	% volumen	A	% volumen ganget med A
Indsamling	% mængde	B	% mængde ganget med B
Transport	% volumen	C	% volumen ganget med C
Behandling	% vægt	D	% vægt ganget med D
Samlede omkostninger efter produktgruppe			**Summen af denne kolonne**

(*) *Denne kolonne kan opdeles yderligere, f.eks. i forskellige oprydningsteknikker eller behandlingsprocedurer som indsamling og rensning af spildevand, og andre relevante parametre kan anvendes, hvis de parametre, der er anført her, ikke er tilgængelige eller ikke er relevante.

Parametre, der kombinerer omkostningerne ved hver teknik til indsamling og oprydning af henkastet affald med den relative andel af engangsplastprodukter af det samlede henkastede affald, kan anvendes til at beregne en samlet omkostning, der skal finansieres af producenter af den specifikke kategori af de pågældende engangsplastprodukter. Der kan anvendes en kombination af vægt-, volumen- og mængdeparametre til at fordele omkostningerne afhængigt af de respektive omkostningsfaktorer for oprydning, transport og behandling af henkastet affald. Hvis det f.eks. antages, at indpakningsposer og -folier tegner sig for 6 % af det henkastede affald, der ryddes op ved hjælp af en rengøringsteknik (efter volumen) til en pris på A EUR, og for 15 % af det henkastede affald, der ryddes op ved hjælp af manuel indsamling af henkastet affald (efter produkt) til en pris på B EUR, vil omkostningerne for producenter af indpakningsposer og -folier være A EUR x 6 % + B EUR x 15 %. Omkostningerne forbundet med transport og behandling kan efterfølgende lægges til efter samme metode for at beregne de samlede omkostninger, som producenterne skal afholde.

Et praktisk eksempel kan bruges til at fastlægge fordelingsmetoden med en tretrinstilgang ([41]):

Eksempel: oprydningsomkostninger efter engangsplastprodukt

1. Bestem andelen af hvert enkelt engangsplastprodukt efter type rengøring eller indsamling (f.eks. gaderengøring, gadefejning, rengøring af grønne områder, tømning af vejafløb) og efter vægt, volumen og/eller mængde (jf. afsnit 6.1.1).

2. Bestem omkostningerne efter type rengøring eller indsamling.

3. Fordel omkostningerne efter type, jf. punkt 2, og efter engangsplastprodukt i forhold til deres andel i punkt 1.

   For engangsplastprodukt A:

   — gaderengøring (ved hjælp af maskiner) – f.eks. udgør vægten 100 % af andelen af det samlede henkastede affald. Dette ville resultere i: omkostninger forbundet med gaderengøring ganget med produkt A's vægtandel af det henkastede affald

   — gadefejning (manuel rengøring) – f.eks. udgør hver vægt-, volumen- og mængdefaktor 33,3 %. Dette ville resultere i: omkostninger forbundet med gadefejning ganget med det vægtede gennemsnit af produkt A i det henkastede affald (summen af produkt A's vægtandel på 1/3 af det henkastede affald plus produkt A's volumenandel på 1/3 af det henkastede affald plus produkt A's mængdeandel på 1/3 af det henkastede affald)

   — rengøring af grønne områder (manuel rengøring) – f.eks. udgør hver vægt-, volumen- og mængdefaktor 33,3 %. Dette ville resultere i: omkostninger forbundet med rengøring af grønne områder ganget med det vægtede gennemsnit af produkt A i det henkastede affald (summen af produkt A's vægtandel på 1/3 af det henkastede affald plus produkt A's volumenandel på 1/3 af det henkastede affald plus produkt A's mængdeandel på 1/3 af det henkastede affald)

   — tømning af vejafløb – f.eks. udgør vægten 100 %. Dette ville resultere i: omkostninger forbundet med tømning af vejafløb ganget med produkt A's vægtandel af det henkastede affald.

   Dette skal efterfølgende gentages for hvert enkelt engangsplastprodukt i det henkastede affald.

6.2 Fordeling af omkostninger mellem individuelle producenter af engangsplastprodukter

Det næste skridt indebærer, at omkostningerne forbundet med praksis og foranstaltninger for hver produktgruppe, der er opført i del E i bilaget til direktivet om engangsplast, fordeles mellem de enkelte producenter. Systemet skal sikre, at der opkræves de korrekte samlede beløb fra producenterne til fuld dækning af nettoomkostningerne (dvs. inklusive indtægter fra genbrug, salg af sekundære råstoffer og uindløste pantgebyrer) ved håndtering af deres affald på medlemsstatens område.

([41]) Undersøgelsen "Erarbeitung eines Kostenmodells für die Umsetzung von Artikel 8 Absatz 2 und 3 der EU-Einwegkunststoffrichtlinie" (DE) https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_132-2022_erarbeitung_eines_kostenmodells_fuer_die_umsetzung_von_artikel_8_absatz_2_und_3_der_eu-einwegkunststoffrichtlinie_0.pdf.

Der bør opkræves gebyrer i henhold til princippet om, at forureneren betaler, og disse bør opkræves af producenterne i henhold til den mængde engangsplastprodukter, de markedsfører. Medlemsstaterne kan oprette en fond eller enhver anden foranstaltning til opkrævning af de gebyrer, der skal anvendes til oprydning, transport og behandling af henkastet affald hidrørende fra engangsplastprodukter. Herved ville der blive stillet de nødvendige ressourcer til rådighed, inden oprydningsaktiviteten påbegyndes, således at de offentlige myndigheder ikke behøver at finansiere disse aktiviteter på forhånd.

Navnlig når de samlede omkostninger, der skal afholdes af producenter af en engangsplastproduktkategori, er blevet fastlagt, kan omkostningerne deles mellem alle relevante producenter på grundlag af deres markedsandel (mængden af produkter, der markedsføres) – idet det normalt ville være meget vanskeligt og dyrt at identificere nøjagtige produktmærker i det indsamlede affald.

I henhold til en inputbaseret metode til beregning af mængder og andele af indsamlede og henkastede engangsplastprodukter kan omkostningerne for individuelle producenter af en engangsplastproduktkategori fastlægges på grundlag af mængden eller kvantiteten af produkter, der markedsføres, og de dermed forbundne omkostninger ved indsamling og behandling af affald og oprydning af henkastet affald. Denne tilgang er dog forbundet med begrænsninger, og der kan være behov for dataindsamling, navnlig idet der udelukkende foreligger data om mængden af markedsførte produkter for visse produktgrupper såsom filtre eller de produkter, der allerede er omfattet af ordninger for udvidet producentansvar.

Virkningen af eksisterende aktiviteter, der organiseres og/eller finansieres af producenterne for at reducere mængden af henkastet affald, kan også tages i betragtning ved beregningen af gebyrerne. Gebyrerne bør stå i et rimeligt forhold til mængden af genereret affald og henkastet affald, og der bør indføres passende revisionsprocesser for at tage hensyn til fremskridt inden for innovation, forbedret indsamlings- og genanvendelsespraksis og navnlig reduktion af henkastningsadfærd (f.eks. som følge af forbedret affaldsindsamlingsinfrastruktur på offentlige steder, effektive oplysningskampagner, bedre produktdesign osv.).

Nettoomkostningsprincippet bør anvendes, hvilket indebærer, at eventuelle indtægter fra salg af henkastede produkter, der er blevet ryddet op, bør reducere de relevante producentgebyrer for relevant praksis i forbindelse med henkastet affald. Enhver dobbelttælling af indtægter (f.eks. når værdifuldt materiale fra henkastet affald sælges flere gange i værdikæden) bør undgås.

Medlemsstaterne er ansvarlige for at fastlægge de endelige retningslinjer for beregning af omkostninger og den andel af omkostningerne ved oprydning af henkastet affald, som producenterne skal afholde.

7 Specifikationer for filtre

For at fastsætte reglerne for filtre skal der tages højde for en række yderligere elementer:

EU og dets medlemsstater er parter i WHO's rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning (WHO FCTC) og har derfor en retlig forpligtelse til at anvende dens bestemmelser. For at sikre sammenhæng mellem miljø- og folkesundhedspolitiske foranstaltninger henvises der i dette afsnit til relevante forpligtelser og retningslinjer i WHO FCTC.

Artikel 17, stk. 3, i direktivet om engangsplast indebærer, at aftaler med erhvervsdrivende vedrørende filtre ikke er tilladt i henhold til direktivet om engangsplast: *"3. Forudsat at målene for affaldshåndtering og målene i artikel 4 og 8 bliver opfyldt, kan medlemsstaterne gennemføre bestemmelserne i artikel 4, stk. 1, og artikel 8, stk. 1 og 8, med undtagelse af engangsplastprodukter opført i afsnit III i del E i bilaget* ([42]) *ved aftaler mellem de kompetente myndigheder og de berørte økonomiske sektorer."*

Formålet med WHO FCTC er at beskytte nuværende og fremtidige generationer mod de ødelæggende sundhedsmæssige, sociale, miljømæssige og økonomiske konsekvenser af tobaksforbrug og udsættelse for tobaksrøg. I henhold til artikel 5.3 i WHO FCTC skal parterne ved fastlæggelsen og gennemførelsen af deres folkesundhedspolitikker med hensyn til bekæmpelse af tobaksrygning træffe foranstaltninger for at beskytte disse politikker mod tobaksindustriens kommercielle og andre særinteresser i overensstemmelse med national ret. I februar 2024 blev der ved den 10. partskonference under WHO FCTC ved konsensus truffet en afgørelse ([43]), som indtrængende opfordrede parterne i overensstemmelse med artikel 5.3 i WHO FCTC til at beskytte tobaksrelaterede miljøpolitikker mod tobaksindustriens kommercielle og særinteresser og mod interesser hos dem, der arbejder for at fremme dens interesser, og at imødegå tobaksindustriens såkaldte aktiviteter vedrørende virksomhedernes sociale ansvar og sikre, at WHO FCTC-målene ikke undermineres gennem industriens gennemførelse af ordninger for udvidet producentansvar.

([42]) Tobaksvarer med filtre og filtre, som markedsføres til anvendelse i kombination med tobaksvarer. Fremhævelse tilføjet.

([43]) Partskonferencens afgørelse, FCTC/COP10(14), gennemførelse af artikel 18 i WHO FCTC, https://storage.googleapis.com/who-fctc-cop10-source/Decisions/fctc-cop-10-14-en.pdf.

Gennemførelsen af artikel 5.3 i WHO FCTC er blevet understøttet af WHO FCTC-retningslinjerne ([44]). WHO FCTC-retningslinjerne er ikke juridisk bindende, men har til formål at hjælpe parterne, herunder EU og dets medlemsstater, med at opfylde deres retlige forpligtelser i henhold til artikel 5.3 i WHO FCTC. Parterne bør gennemføre de anbefalede foranstaltninger i alle dele af den offentlige forvaltning, der kan have interesse i eller kapacitet til at påvirke folkesundhedspolitikker med hensyn til bekæmpelse af tobaksrygning ([45]).

I henhold til retningslinjerne for gennemførelsen af artikel 5.3 bør parterne være ansvarlige og gennemsigtige, når de beskæftiger sig med tobaksindustrien eller dem, der arbejder for at fremme dens interesser. I retningslinjerne anbefales det endvidere, at parterne fastlægger foranstaltninger til at begrænse interaktioner med tobaksindustrien og sikre gennemsigtigheden af de interaktioner, der opstår og undgår interessekonflikter for embedsmænd og ansatte.

Endvidere fremhæves det i retningslinjerne, at tobaksindustrien ikke bør tilskyndes til at etablere eller drive virksomhed, fordi deres produkter er dødelige. I denne forbindelse anbefales det i retningslinjerne, at parterne afviser partnerskaber og ikkebindende eller ikkehåndhævelige aftaler med tobaksindustrien og denormaliserer og så vidt muligt regulerer aktiviteter, der af tobaksindustrien betegnes som "socialt ansvarlige", herunder, men ikke begrænset til, aktiviteter, der betegnes som "virksomhedernes sociale ansvar".

Parterne i WHO FCTC, herunder EU og dets medlemsstater, bør også sikre, at artikel 13 i WHO FCTC overholdes fuldt ud. Denne bestemmelse forpligter parterne til at indføre et omfattende forbud mod al reklame, salgsfremstød og sponsorering forbundet med tobaksvarer ([46]). Artikel 5 i direktiv 2003/33/EF om reklame for tobaksvarer og sponsorering til fordel for disse ([47]) forbyder sponsorering af arrangementer eller aktiviteter, der involverer eller finder sted i flere medlemsstater, eller som på anden måde har grænseoverskridende virkninger. I henhold til artikel 2, litra c), i ovennævnte direktiv forstås ved "sponsorering" enhver form for offentligt eller privat bidrag til enhver begivenhed, aktivitet eller enkeltperson med det formål eller den direkte eller indirekte virkning at promovere en tobaksvare. Dette omfatter miljøaktiviteter, der anvendes til direkte eller indirekte at fremme tobaksvarer.

I lyset af ovenstående er det vigtigt at sikre, at også foranstaltninger vedrørende filtre er i overensstemmelse med de forpligtelser, der følger af artikel 5.3 og artikel 13 i WHO FCTC. Når medlemsstaterne fordeler omkostninger på tobaksproducenter til dækning af oprydning af henkastet affald hidrørende fra filtre, bør de også sikre, at tobaksproducenterne betaler disse omkostninger som beskrevet i disse retningslinjer. I betragtning af ovenstående bør medlemsstaterne imidlertid også sikre, at tobaksindustrien ikke – selv om det er utilsigtet – opnår incitamenter eller fordele. ([48]) Tobaksindustrien bør heller ikke opnå unødvendige interaktioner med offentlige myndigheder (f.eks. partnerskaber, aftaler, bidrag).

([44]) WHO's retningslinjer for gennemførelse af artikel 5.3 i WHO's rammekonvention om bekæmpelse af tobaksrygning, som blev vedtaget ved konsensus af partskonferencen under WHO FCTC på dens tredje møde i 2008 (FCTC/COP/3/5) https://fctc.who.int/publications/m/item/guidelines-for-implementation-of-article-5.3.

([45]) WHO's retningslinjer for gennemførelse af artikel 5.3 i WHO FCTC, indledning, s. 4, punkt 2 og 3. Jf. også Domstolens dom af 4. maj 2016 i sag C-547/14, præmis 111 og 112, https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-547/14.

([46]) Eller restriktioner, hvis en part ikke er i stand til at indføre et omfattende forbud på grund af sin forfatning eller sine forfatningsmæssige principper i overensstemmelse med artikel 13.3 i WHO FCTC.

([47]) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0033&qid=1728555561095 (EUT L 152 af 20.6.2003, s. 16).

([48]) F.eks. gennem oprydnings- eller henkastningsbekæmpelseskampagner eller lignende aktiviteter, der viser tobaksindustrien som en socialt ansvarlig industri eller muliggør reklame, mærkestøtte eller selvpromovering af tobaksindustrien og tobaksvarer, herunder ved at fremstille visse varer som angiveligt miljøvenlige.