

Affaldstransportørers og mægleres rolle

Kathe Tønning, Bjørn Malmgren-Hansen
og Martin Eggert Hansen
Teknologisk Institut

Birgit Holmboe
Nanna Winkler
Videncenter for Affald

Peter Pagh
Københavns Universitet

Miljøstyrelsen vil, når lejligheden gives, offentliggøre rapporter og indlæg vedrørende forsknings- og udviklingsprojekter inden for miljøsektoren, finansieret af Miljøstyrelsens undersøgelsesbevilling.

Det skal bemærkes, at en sådan offentliggørelse ikke nødvendigvis betyder, at det pågældende indlæg giver udtryk for Miljøstyrelsens synspunkter.

Offentliggørelsen betyder imidlertid, at Miljøstyrelsen finder, at indholdet udgør et væsentligt indlæg i debatten omkring den danske miljøpolitik.

Indhold

INDHOLD	3
FORORD	5
SAMMENFATNING OG KONKLUSION	7
SUMMARY AND CONCLUSION	13
1 PROJEKTETS DATAGRUNDLAG	19
2 FORSLAG TIL NY ROLLEFORDELING	21
2.1 ANALYSENS HOVEDRESULTATER	21
2.1.1 <i>Nuværende rollefordeling og årsagerne hertil</i>	21
2.1.2 <i>Forslag til fremtidig rollefordeling</i>	22
2.2 FORSLAG TIL NY MODEL FOR ROLLEFORDELING	22
2.2.1 <i>Opstilling af ny model</i>	23
2.3 GODKENDELSESORDNINGEN FOR INDSAMLERE	36
2.3.1 <i>Forslag til kursusindhold</i>	37
2.3.2 <i>Forslag til administration</i>	37
2.3.3 <i>Forslag til omfang af kursusaktivitet</i>	38
2.4 BEGRUNDELSE FOR VALG AF MODEL SAMT DISKUSSION AF FORDELE OG ULEMPER	39
2.4.1 <i>Ændring i definition</i>	39
2.4.2 <i>National registrering af transportører og national godkendelse og registrering af indsamlere</i>	40
2.4.3 <i>Overdragelse af affaldsproducentens dispositionsret til affaldet ved aflevering til godkendt indsamler</i>	41
2.4.4 <i>Ændring i pligter for aktører</i>	43
2.4.5 <i>Begrundelser for forslag til godkendelsesordning for indsamlere</i>	46
2.4.6 <i>Vurdering af administrative byrder for aktører</i>	47
3 BEGREBER OG DEFINITIONER	49
3.1 PROBLEMSTILLING	49
3.1.1 <i>Afgrænsning</i>	49
3.2 SAMMENFATNING	50
3.3 JURIDISK BEGREBSAFKLARING	51
3.3.1 <i>Affaldsoverførsel</i>	51
3.3.2 <i>Sortering og midlertidigt oplag hos affaldsproducenten</i>	51
3.3.3 <i>Aftaleretlige aspekter (mellemmand)</i>	51
3.3.4 <i>Offentligretlige regler</i>	53
3.3.5 <i>Sammenfatning af forholdet mellem affaldsregler og formueretlige mellemmand</i>	53
3.3.6 <i>Transport</i>	54
3.3.7 <i>Sortering af affald</i>	55
3.3.8 <i>Midlertidigt oplag af affald</i>	55
3.3.9 <i>Rådgivning</i>	56
3.3.10 <i>Begreberne godkendelse, tilladelser, certificering mv.</i>	56
4 REFERENCER	59

Bilag

Bilag 1 Kortlægning af nuværende rollefordeling - forklaring og vurdering ..	59
Bilag 2 Rollefordeling i affaldsbekendtgørelsen og kommunale regulativer ...	89
Bilag 3 Organisationernes vurdering af rollefordelingen.....	97
Bilag 4 Vurderingsinterview	119
Bilag 5 Testseminar	125
Bilag 6 Undersøgte regulativer	135
Bilag 7 Aktørernes svar vedr. vurdering af administrative byrder.....	141
Bilag 8 Kvalitetssikring af projektet, Mikael Skou Andersen (DMU).....	149

Forord

Projektet "Affaldstransportørers og mæglers rolle" er gennemført i perioden januar 2004 til april 2004.

Baggrunden for projektet er at øgede affaldsmængder, mere sammensat affald og stigende myndighedskrav til affaldsbehandlingen har medført en udvikling i behandlingsmetoderne der er blevet tilsvarende komplekse og mere specialiserede. Dette har betydet mere avancerede behandlingsanlæg og en stigning i transportarbejdet i forbindelse med håndtering af affaldet.

Affaldstransportører og mæglere påtager sig i stigende grad opgaver og beslutninger ud over transportopgaven, herunder fx rådgivning, klassificering, valg af behandlingsform og anlæg mv. En tilsvarende tendens gør sig gældende for mæglere. Da sådanne opgaver ud over konkret transport kun i mindre omfang er reguleret i lovgivningen, er der behov for at klargøre affaldstransportørers og mæglers rolle i forhold til affaldsproducenter, behandlingsanlæg og myndigheder.

Det har været projektets formål at skabe klarhed over hvilke opgaver affaldstransportører og mæglere løser ud over den rene transportopgave og foreslå hvordan rollefordelingen mellem transportører, affaldsproducenter, mæglere, behandlingsanlæg og myndigheder klargøres. Det skal ligeledes foreslås hvordan ansvarsfordelingen kan klargøres, herunder hvordan transportørernes og mæglernes rolle bliver mere klar, og hvordan det sikres at der er sammenhæng mellem ansvar, incitamenter og kompetencer. Det er forudsat at de fremlagte løsninger sker inden for de gældende EU-retslige rammer og herunder tager hensyn til EUs harmonisering af transportlovgivningen.

Denne rapport er udarbejdet til Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren. Arbejdsgruppen er nedsat af Miljøministeren i 2002 for at give anbefalinger om den fremtidige tilrettelæggelse af affaldssektoren. Indholdet af rapporten er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger, men er alene konsulentens ansvar. Rapporten er finansieret af Rådet for renere produkter.

Arbejdsgruppen har endvidere igangsat projekter omhandlende:

- Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet
- Erfaringer med konkurrence og kvalitet i genanvendelsen af affald
- "Model for affaldsdata"
- Forenkling af kommunale affaldsregulativer

Gennemførelsen af disse projekter er foregået parallelt med nærværende projekt. Det er i videst muligt omfang forsøgt at koordinere mellem projekterne da delelementer i projekterne er indbyrdes afhængige. Der er mange usikre faktorer som mangler en endelig afklaring. Disse faktorer kan fx være dataregistrering som behandles i "Model for affaldsdata", og som indgår i regulativprojektet og i nærværende projekt.

Det har været centralt i projektets gennemførelse at projektets forslag og reguleringsinstrumenter trinvis er konkretiseret.

Analysegrundlaget for forslagene som etableredes i projektets fase 1 og 2, er baseret på en dataindsamling der har taget højde for at de respektive aktører i affaldssektoren (hhv. affaldsproducenter, affaldstransportører, mæglere, behandlingsanlæg, kommuner og brancheforeninger/organisationer) har forskellig tilgang til affaldshåndteringen.

Rapportens kapitel 2 indeholder de konkluderende afsnit om projektets to centrale dele (henholdsvis hvilke opgaver affaldstransportører og mæglere løser og forslag til hvorledes dels rollefordeling mellem affaldsaktørerne, dels ansvarsfordeling kan klargøres).

Projektet er finansieret af Miljøstyrelsen.

Projektet er gennemført af Teknologisk Institut, Videncenter for Affald og Peter Pagh (Københavns Universitet).

Mikael Skou Andersen (DMU) har udført kvalitetssikring af projektet (Bilag 8).

Sammenfatning og konklusion

Det generelle billede fra en række gennemførte interview med affaldstransportører, mæglere, affaldsproducenter, behandlingsanlæg og kommuner er at affaldstransportører og mæglere i stort omfang påtager sig langt flere opgaver for affaldsproducenten end den rene transport af affald fra A til B.

Mange affaldstransportører og mæglere tilbyder et totalkoncept der omfatter mange forskellige former for ydelser, rådgivning mv., ligesom en stor del af affaldstransportørerne har egne anlæg i form af fx sorteringsanlæg, omlastestation, anlæg til behandling af bygningsaffald etc.

På grundlag af forurenere-betaler-princippet er det som udgangspunkt affaldsproducenten der har ansvaret for affaldet, men der er en tendens til at affaldsproducenten overdrager flere og flere opgaver til affaldstransportøren/mægleren.

Det er således udbredt at det af standardkontrakter mellem affaldsproducent og affaldstransportør fremgår at det er affaldsproducentens ansvar at affaldet sorteres korrekt, mens affaldstransportøren/mægleren ofte i praksis overtager ansvaret for den øvrige del af transporten/behandlingen.

Årsagen hertil er bl.a. at det er affaldstransportører/mæglere der har kompetencen og erfaringen til at løse disse opgaver. Ligeledes er det ofte økonomisk attraktivt for affaldstransportørerne at varetage så mange opgaver for affaldsproducenten som muligt.

Affaldsproducentens ansvar for affaldet afspejles således i mange tilfælde ikke i den praktiske dagligdag og opleves reelt heller ikke sådan af en del affaldsproducenter.

Kortlægning af rollefordeling

Den nuværende rollefordeling som udvikler sig i retning af at affaldstransportører og mæglere påtager sig at udføre flere opgaver for affaldsproducenterne, vurderes blandt de involverede parter at have både fordele og ulemper.

Fordelene ved den nuværende udvikling er bl.a. at transportørerne/mæglere over for den enkelte affaldsproducent kan tilbyde rådgivning og vejledning som kommunerne ikke selv har kapacitet til at tilbyde samtlige affaldsproducenter.

Markedsfaktorerne bidrager i et vist omfang til en bedre affaldshåndtering via de store forskelle mellem behandlingspriser for forbrænding/deponering og indtægter ved genanvendelse af forskellige genanvendelige materialer. Dette medfører at transportører/mæglere som en del af deres ydelser kan tilbyde vejledning i den økonomisk mest fordelagtige sortering - også i flere fraktioner end regulativet kræver i de situationer hvor dette skaber værditilvækst.

Ulemperne ved den nuværende rollefordeling og reglerne for affaldshåndteringen er bl.a. at der er stor forskel mellem de formelle reglers krav til affaldsproducenternes ansvar og indsigt i affaldshåndteringen og i hvordan opgaverne løses i praksis.

Endvidere er affaldsproducenternes viden om og forudsætninger for at sikre korrekt affaldsbehandling og registrering i mange tilfælde begrænset.

Årsager til ændringer i rolle- og opgavefordelingen

Forklaringen på at transportører og mæglere i stigende grad udfører opgaver ud over selve transporten, udgør et sæt af samvirkende årsager. Nogle af de væsentligste er:

- Det voksende volumen (mængdemæssigt såvel som økonomisk) i affaldshåndteringen medfører sammen med den voksende specialisering i affaldsbehandlingen koncentration og større virksomheder på affaldstransportør og -mæglersiden som med større kapacitet og materiel kan tilbyde flere aktiviteter og ydelser - evt. i totalkoncept. Transportører og mæglere spreder sig over flere og flere aktiviteter i "værdikæden", og selve transporten bliver sekundær som indtjeningskilde. Udviklingen går i retning af at hverken behandlere eller transportører kan leve af at varetage én aktivitet – dvs. behandling eller transport.
- Den øgede kompleksitet i kravene til affaldsbehandlingen medfører øget viden- og rådgivningsbehov hos affaldsproducenterne. Viden og rådgivning bliver dermed et voksende forretningsområde. Manglende kapacitet til vejledning fra myndighedernes side er med til at skabe et marked for transportørernes/mæglernes rådgivningstilbud.
- For de opgaver som affaldstransportører i mindre grad får, er forklaringen i en del tilfælde at opgaverne er lavt prioriteret af affaldsproducenten - og ofte slet ikke bliver udført. Dels som følge af manglende opmærksomhed fra affaldsproducenternes side, dels på grund af manglende opfølgning fra kommunernes side.

Ønsker til fremtidig rollefordeling

Parternes forslag til en ændret rollefordeling omfatter følgende hovedelement:

At ansvarsplaceringen mellem affaldsproducent og affaldstransportør kan ændres, således at affaldstransportøren får ansvaret for opgaver under særlige betingelser. Herunder eksempelvis:

- Mærkning af materiel og juridisk ansvar for emballering og mærkning af affald
- Mulighed for at købe sig til placering af ansvar, således at affaldsproducenter skal kunne købe uvildig rådgivning hos en instans/virksomhed der juridisk påtager sig ansvaret for den valgte klassificering etc.
- Affaldets behandling - når det først er i transportørens varetægt, bør det være dennes ansvar. Under disse betingelser kunne transportøren tillægges ansvaret for at affaldet behandles på rette behandlingsanlæg
- En form for godkendelse/kvalificering skal sikre affaldsproducenten uvildig rådgivning – således at det valgte opsamlingsmateriel ikke afhænger af hvad transportøren kender – eller hvad der er i transportørens egen interesse

- Ønsker om regelforenkling og landsdækkende, ensartede løsninger for affaldsregistrering, fælles piktogrammer, fælles indberetningssystemer og formularer, registrering af transportører på landsplan og standardaffaldsregulativ

Forslag til model for fremtidig rollefordeling

Der er i projektet opstillet en model hvor der er ændret i definitionerne, således at transportører opdeles i henholdsvis ordinære transportører og indsamlere.

I modellen må ordinære transportører for fremmed regning udføre følgende opgaver:

- Transportopgaver af affald fra A til B rekvireret af affaldsproducent
- Transportopgaver af affald rekvireret af behandlingsanlæg
- Transportopgaver af affald rekvireret af indsamler
- Transportopgaver af affald fra A til B rekvireret af mægler der har fuldmagt fra affaldsproducent.

En ordinær transportør må således ikke sammenblende affald fra flere affaldsproducenter (fx i komprimatorbil) hvis transportopgaven er rekvireret via affaldsproducenten.

De ordinære transportører skal have tilladelse til transport af gods og være registreret i nationalt register.

Pligten til at registrere transporteret affald bortfalder for ordinære transportører, jf. projektet "Model for affaldsdata".

Indsamlere kan have udgangspunkt i en transportørvirksomhed eller en behandlingsvirksomhed med tilkoblede transportører som kan være ordinære transportører.

Indsamlere skal være godkendt som indsamlere, hvilket fremover sker i en national godkendelsesordning.

Begrundelsen for at indføre en national registrering af transportører og godkendte indsamlere er at der i interview og testseminar er udtrykt ønsker om at der sker en administrativ forenkling af det nuværende krav om registrering af affaldstransportører i samtlige landets kommuner. Samtidigt sikres at registreringskravene af affaldstransportører, mæglere og godkendte indsamlere lever op til EU-reglerne. Både transportører, mæglere og godkendte indsamlere foreslås således fremover kun at skulle registreres et sted.

Den nationale registrering vil især være en lettelse for de godkendte indsamlere da disse typisk opererer på nationalt plan og således på tværs af kommunegrænser.

Indførelsen af den nationale godkendelse af indsamlere er begrundet i at godkendte indsamlere typisk tilbyder ydelser med løsning eller vejledning i løsning af flere af de opgaver affaldsproducenten har ansvaret for, hvorfor det bør sikres at indsamlere har den fornødne kompetence til at kunne tilbyde sådanne ydelser.

Indførelse af opsplnitning af transportører i ordinære transportører og godkendte indsamlere samt indførelse af national registrering og godkendelse af indsamlere forventes at medføre mere ens konkurrencevilkår.

For mæglere foreslås i modellen at mæglere fremover skal have pligt til at lade sig registrere i et nationalt register. Begrundelsen herfor er at der i overensstemmelse med EUs direktiv 75/442 om affald således indføres regler om registrering af mæglere.

I den foreslåede model overtager godkendte indsamlere ved afhentning af affaldet hos affaldsproducenten ejerskabet til affaldet og dermed dispositionsbeføjelse og ansvar for dette.

Dette begrundes med at interview og testseminar har klarlagt at de transportører der fungerer som indsamlere i dag, via deres kontrakt typisk bestemmer hvilket godkendt behandlingsanlæg affaldet skal behandles ved. Problemet ved dette er at affaldsproducenten i den nuværende lovgivning tilsyneladende har ansvaret for at affaldet kommer frem til rette behandlingsanlæg uden overhovedet at have indflydelse på dette. Ved at lade ejerskab og ansvar skifte når indsamleren har afhentet affaldet, får affaldsproducent og godkendt indsamler hver især ansvaret for affaldet i den periode de har dispositionsret, og rolle- og ansvarsfordelingen bliver dermed mere klar.

Affaldsproducenten vil fremover skulle vælge mellem at benytte:

- En godkendt indsamler hvor ansvaret for affaldet overgår til indsamleren efter afhentning
- En ordinær transportør hvorved affaldsproducenten har ansvaret for at sikre at der benyttes rette behandlingsform, og at affaldet behandles på rette behandlingsanlæg. Ligeledes skal affaldsproducenten hvis denne ønsker at eksportere affaldet, sørge for at regler i forbindelse med dette overholdes, herunder at anmelde eksport af affaldet i henhold til EUs forordning 259/93 om eksport af affald samt indberette data som angivet i "Model for affaldsdata"

I begge tilfælde har affaldsproducenten pligt til at:

- Kildesortere korrekt efter gældende regler
- Klassificere farligt affald korrekt
- Opbevare affaldet forsvarligt frem til afhentning
- Sørge for korrekt emballering og mærkning af affaldet i henhold til gældende regler

Refererende til "Model for affaldsdata" vil der fremover for godkendte indsamlere være pligt til at indberette affaldsdata til en fælles national database. Hvis de godkendte indsamlere eksporterer affald, skal dette ligeledes indberettes.

Affaldsproducenter der er omfattet af listerne i bekendtgørelse nr. 367, 1992 og bekendtgørelse nr. 652, 2003, skal blot godkende de stamkort som automatisk opbygges i den ny affaldsdatamodel, jf. "Model for affaldsdata".

For at blive godkendt som indsamler stilles en række krav til affaldsindsamlerens kompetencer. Det foreslås at de skal beherske en række færdigheder, herunder:

- Kunne yde rådgivning vedr. opsamlingsmateriel
- Kunne yde basal rådgivning vedr. affaldssortering af alle affaldsfraktioner
- Have kendskab til særlige krav i forbindelse med håndtering af farligt affald
- Kunne registrere affaldsmængder og levere disse til myndigheder og affaldsproducent
- Kunne hjælpe med udfyldelse af stamkort hvis disse fastholdes
- Kunne formidle affaldshierarkiet, herunder kendskab til eksisterende behandlingsformer og behandlingsanlæg
- Kunne formidle hovedessensen af national fastsatte regler og kommunale direktiver
- Have kendskab til kommunale/amtskommunale tilsyn samt rådgivningsydelser
- Have kendskab til særlige regler for import og eksport af affald

Disse færdigheder tilegnes via passende kurser som afsluttes med eksamen og kursusbevis.

Summary and Conclusion

The general impression from a number of interviews conducted with waste transporters, brokers, waste producers, at treatment plants and municipalities, is that waste transporters and brokers to a great extent undertake more tasks for the waste producer than merely transporting waste from A to B.

Many waste transporters and brokers offer a total management program covering many different services, consultancy etc. A large part of the waste transporters also have their own facilities, e.g. waste sorting plants, transfer stations, treatment plants for construction and demolition waste etc.

Based on the principle of "the polluter pays" it is the waste producer who is responsible for the waste, but there is a growing trend towards waste producers handing over more and more tasks to the waste transporter/broker.

Therefore, the general tendency is that standard contracts between the waste producer and the waste transporter state that the waste producer is responsible for proper waste sorting while the waste transporter/broker in practice often undertakes the responsibility for the other elements of the transport/treatment.

The reason is i.a. that waste transporters/brokers have the qualifications and experience required to perform such tasks. Likewise, it is often financially attractive for waste transporters to undertake as many tasks as possible for the waste producer.

In many cases, it is not reflected in the practical day-to-day work that the waste producer is responsible for the waste, and some of the waste producers do not really experience it that way either.

Study of role division

The current trend is that waste transporters and brokers undertake more tasks for the waste producers, and the parties involved believe the trend results in advantages as well as disadvantages.

The advantage of the present development is i.a. that the transporters/brokers are able to advise and instruct each individual waste producer. The municipalities do not have the capacity to offer all waste producers such services.

To a certain extent, the market factors contribute to improved waste handling because of the large differences between treatment prices for incineration/landfilling and income from the recycling of various recyclable materials. Therefore, as part of their services, transporters/brokers can offer advice about the most profitable type of sorting – also in more fractions than the regulation requires in situations where it creates an increase in value.

The disadvantage of the present division of roles and rules concerning waste handling is i.a. that there is great difference between the requirements under the official rules regarding the waste producer's responsibility and knowledge of waste treatment, and the way the tasks are solved in practice.

In addition, the expertise and qualifications of the waste producers required to ensure the right waste treatment and registration are in many cases limited.

Reasons for changing roles and tasks

The fact that transporters and brokers increasingly carry out tasks in excess of transportation itself is due to a number of interacting reasons. Some of the most important are:

- The increasing volume (in terms of amount as well as economy) of waste that has to be handled and the increasing specialisation within waste treatment result in intensification as well as larger companies among transporters and brokers. With increased capacity and improved equipment they can offer more activities and services – possibly as total waste management concepts. Transporters and brokers are spreading themselves to more and more activities in the "value chain", and transportation itself is becoming a secondary source of earning. The trend is that neither people treating the waste nor transporters can make a living by performing one activity only – i.e. treatment or transport.
- The increased complexity of the waste treatment requirements involves a growing need for know-how and consultancy among the waste producers. Therefore, know-how and consultancy are becoming larger business areas. The authorities' lack of resources to supply instructions contributes to the creation of a market for the consultancy offered by the transporters/brokers.
- The tasks the waste transporters are given only to a lower degree, have low priority among the waste producers – and often they are not carried out at all. That is partly due to lack of attention from the waste producers and partly due to lack of follow-up by the authorities.

Future wishes to role division

The proposal for a changed role division covers the following main element:

It should be possible to change the responsibility of the waste producer and the waste transporter, so the waste transporter becomes responsible for tasks according to special conditions. This i.a. includes:

- Labelling the equipment, and legal responsibility for packaging and labelling of waste.
- Possible to purchase placement of responsibility, so that the waste producers can purchase impartial advice from an authority/company that undertakes legal responsibility for the chosen classification etc.
- Waste treatment – when it is in the care of the transporter it should be the transporter's responsibility. With reference to these conditions the transporter could be made responsible for the waste being treated at the right waste treatment plant.
- A type of approval/qualification to ensure that the waste producer receives impartial counselling – so the chosen collection equipment does not

depend on what the transporter knows – or what is in the transporter's own interest.

- Request for deregulation and for national, uniform solutions for waste registration, common pictograms, common reporting systems and forms, registration of national transporters and standard waste regulations.

Proposal for future role division model

In the course of the project, a model was prepared in which the definitions have been changed, so that transporters are divided into ordinary transporters and collectors, respectively.

In the model ordinary transporters are allowed to carry out the following tasks for the account of others:

- Transportation of waste from A to B ordered by the waste producer
- Transportation of waste ordered by the treatment plant
- Transportation of waste ordered by the collector
- Transportation of waste from A to B ordered by the broker who is authorised by the waste producer.

That means that an ordinary transporter is not allowed to mix waste from several waste producers (e.g. in a compactor vehicle) if transportation has been ordered through the waste producer.

The ordinary transporters must have permission to transport goods and be registered in a national register.

Ordinary transporters are not obliged to register transported waste, cf. the project "Model for waste data" (Danish title: "Model for affaldsdata").

Collectors might base their activities in a transport company or a treatment company where the transporters are connected to the network, and could be ordinary transporters.

The collectors must be approved as collectors, and approval will in the future will be given under a national approval scheme.

The reasons for introducing national registration of transporters and approved collectors is that interviews and test seminars have revealed a request for an administrative simplification of the current request for registration of waste transporters in all municipalities in Denmark. At the same time, it will be ensured that the registration requirements applying to waste transporters, brokers and approved collectors fulfil the EU rules and regulations. Therefore, it is suggested that in the future, transporters, brokers and approved collectors will only have to be registered in one register.

In particular, national registration will make it easier for the approved collectors, who typically operate at a national level and, thus, across municipal borders.

The reason for introducing a national approval of collectors is that approved collectors typically offer services that include solutions or instructions on how to solve several of the tasks the waste producer is responsible for. Therefore it should be ensured that the collectors have the expertise required to offer such services.

Division of transporters into ordinary transporters and approved collectors and the introduction of national registration and approval of collectors are expected to result in more uniform terms of competition.

The model suggests that brokers must in the future register in a national register. The reason is that in accordance with the EU Directive 75/442 about waste, rules concerning the registration of brokers are, thus, introduced.

In the proposed model, approved collectors will take over the ownership of the waste when it is collected at the waste producer's plant, and in that way they have the right of disposal and responsibility for the waste.

Interviews and test seminars have revealed that the transporters, who today function as collectors in accordance with their contract, typically decide at which approved waste treatment plant the waste will be treated. The problem is that, according to current legislation, the waste producer appears to be responsible for the waste arriving at the right waste treatment plant, without in any way being able to influence the procedure. By allowing ownership and responsibility to change when the collector has collected the waste, the waste producer and the approved collector are both responsible for the waste during the period in which they have the right of disposal, and in that way the role division becomes more clear.

In the future, the waste producer will have to choose between:

- An approved collector, in which case the responsibility for the waste is transferred to the collector after collection.
- An ordinary transporter, in which case the waste producer is responsible for ensuring that the right type of treatment is used and that the waste is treated at the right waste treatment plant. Likewise, if the waste producer wants to export the waste, he has to make sure that the export rules are observed, including notifying export of waste according to the EU regulation 259/93 concerning export of waste and reporting data as stated in "Model for waste data".

In both cases, the waste producer is obliged to:

- Source separate correctly according to current rules
- Classify hazardous waste correctly
- Store the waste properly until it is collected
- Provide correct packaging and labelling of the waste according to current rules.

With reference to "Model for waste data", approved collectors will in future be obliged to report waste data to a common national database. If the approved collectors export waste, such procedures also have to be reported.

Waste producers included in the lists in Statutory Order no. 367, 1992, and Statutory Order no. 652, 2003, merely have to approve the identity card that is automatically generated in the new waste data model, cf. "Model for waste data".

In order to become an approved collector, he must fulfil a number of requirements relating to the expertise of the waste collectors. It is proposed that they should have a number of skills, including:

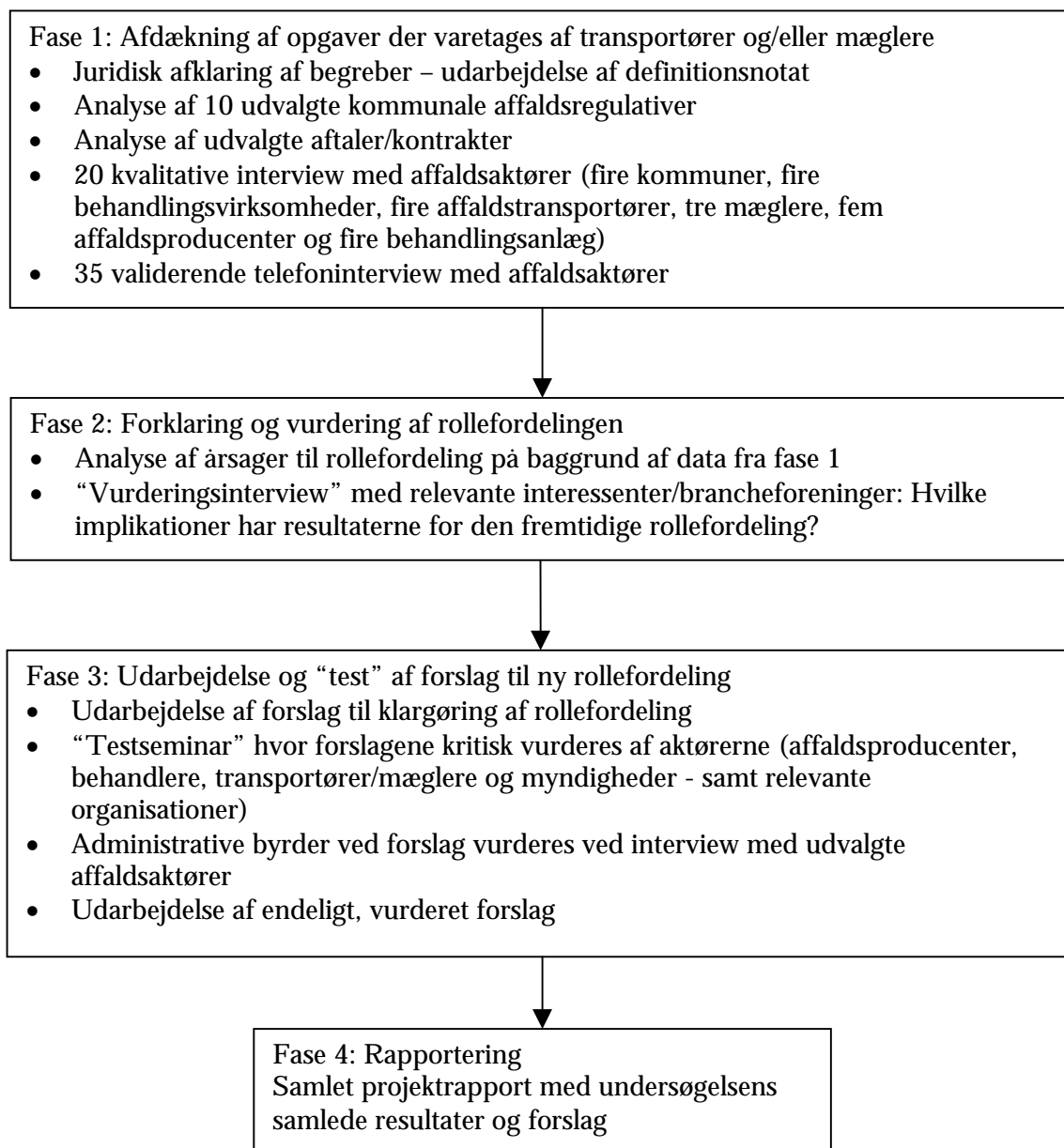
- Being able to offer consultancy about collection equipment
- Being able to offer basic advice about waste sorting of all waste fractions
- Having knowledge of special requirements for the handling of hazardous waste
- Being able to register waste amounts and send the data to authorities and waste producers
- Being able to help fill in identity cards if they are retained
- Being able to communicate the waste hierarchy, including knowledge of existing types of treatment and treatment plants
- Being able to communicate the main content of nationally determined rules and municipal directives
- Having knowledge of municipal/county supervision and consultancy services
- Having knowledge of special rules regulating import and export of waste.

These skills are acquired through appropriate courses with final examination and the issuance of a diploma.

1 Projektets datagrundlag

Analysens metodiske design har overordnet været tilrettelagt som et trinvis forløb hvor der med udgangspunkt i kortlægning og analyser af den nuværende rollefordeling udvikles mere og mere konkrete modelforslag for en ny, fremtidig rollefordeling.

Figur 1.1 viser projektets forløb i faser samt datagrundlaget.



Figur 1.1 Projektets forløb i faser samt datagrundlaget

Som figuren viser, er der først gennemført en kortlægningsfase hvor den nuværende rollefordeling analyseres på baggrund af regulativer og kontrakter, samt interview med relevante parter inden for affaldssektoren (Bilag 1 - 3).

Dernæst er der i fase 2 og 3 med udgangspunkt i resultaterne udviklet forslag til den fremtidige rollefordeling.

Den gradvise konkretisering af forslagene er sket under inddragelse af relevante myndigheder og interessenter inden for affaldssektoren. Dels i form af såkaldte "vurderingsinterview" (Bilag 3) hvor interessenterne med udgangspunkt i resultaterne af kortlægningen har givet deres bud på hvilke implikationer disse bør have for den fremtidige rollefordeling, dels i form af et såkaldt "testseminar" (Bilag 5) hvor en bred kreds af interessenter inden for affaldssektoren har debatteret en række alternative modelforslag som de er blevet præsenteret for.

Med udgangspunkt i vurderinger og kommentarer fra testseminaret er det valgte modelforslag yderligere tilpasset og konkretiseret i den endelige rapport.

2 Forslag til ny rollefordeling

2.1 Analysens hovedresultater

Nedenfor præsenteres hovedresultaterne af undersøgelsen der belyser hvilke opgaver affaldstransportører og mæglere løser i dag og hvilke ønsker der er til en eventuel ændret fremtidig rollefordeling. Undersøgelsens resultater fremgår i sin helhed af Bilag 1.

2.1.1 Nuværende rollefordeling og årsagerne hertil

Det generelle billede fra de gennemførte interview er at affaldstransportøren/mægleren står for langt flere opgaver end transport af affald fra A til B.

Mange affaldstransportører og mæglerne tilbyder et totalkoncept der omfatter mange forskellige former for ydelser og rådgivning mv. ud over selve transportopgaven. Endvidere har en stor del af affaldstransportørerne egne anlæg i form af fx sorteringsanlæg, omlastestation, makuleringsanlæg, behandlingsanlæg for bygningsaffald etc.

Affaldsproducentens ansvar for affaldet afspejles i mange tilfælde ikke i den praktiske dagligdag og opleves reelt heller ikke sådan af en del affaldsproducenter.

Ansvar for affaldet ligger hos affaldsproducenten, men der er en tendens til at affaldsproducenten overdrager flere og flere opgaver til affaldstransportøren/mægleren. Det er fx affaldsproducentens ansvar at affaldet sorteres korrekt, og dette forhold fremgår også af standardkontrakter mellem affaldsproducent og affaldstransportør, mens affaldstransportøren/mægleren ofte i praksis overtager ansvaret for den øvrige del af transporten/behandlingen. Årsagen hertil er bl.a. at det er affaldstransportører/mæglere der har kompetencen og erfaringen til at løse disse opgaver. Ligeledes er det ofte økonomisk attraktivt for affaldstransportørerne at varetage så mange opgaver hos affaldsproducenten som muligt.

En del affaldsproducenter ser gerne at affaldstransportøren overtager så mange opgaver som muligt, så de ikke selv skal bruge tid på affaldshåndteringen.

Generelt er affald i fokus hos affaldstransportøren i modsætning til hos affaldsproducenten. Der er dog en tendens til at miljøcertificerede affaldsproducenter har mere fokus på affald end ikkemiljøcertificerede affaldsproducenter.

2.1.2 Forslag til fremtidig rollefordeling

Som udgangspunkt for det videre arbejde med at opstille forslag til en ny og mere klar rollefordeling mellem affaldsaktørerne er der gennemført en række interview for at skabe klarhed over hvilke opgaver transportører og mæglere i dag løser. Nedenfor er de mest udbredte forslag/ønsker til den fremtidige rollefordeling gengivet. Af Bilag 1 fremgår resultaterne af de gennemførte interview i form af afdækning af de opgaver der varetages af transportører og mæglere. Endvidere fremgår en række organisationers vurdering af og kommentarer til de problemstillinger som interviewundersøgelsen har kortlagt.

En del affaldsproducenter mener at ansvaret bør følge affaldet, således at det bør være det enkelte led i behandlingen/håndteringen af affaldet der har ansvaret for affaldet. Herunder også at transportøren har ansvaret for at transporten foregår forsvarligt, ansvar for mærkning af vogn/materiel, sikkerhed, etc. Endvidere vil nogle affaldsproducenter gerne kunne lægge ansvaret for det administrative arbejde i forbindelse med håndtering af fx farligt affald på affaldstransportøren.

Ligesom der er affaldsproducenter der ønsker at affaldstransportøren overtager ansvaret for affaldet ved afhentning hos affaldsproducenten, er der også affaldstransportører som gerne vil overtage ansvaret for affaldet på dette tidspunkt. Der er dog også affaldstransportører der mener at affaldsproducenten i alle tilfælde skal have det fulde ansvar, og at transportøren skal være fritaget for at foretage registreringer/indberetninger.

Der er også fra interview stillet forslag om at transportører eller kombinerede transportører/behandlere bør være certificerede eller på anden måde godkendte, og at der stilles krav om uddannelse.

Det er et udbredt ønske hos affaldstransportører at regelsæt standardiseres, således at der er ensartede regler på tværs af kommunerne. Der er i interviewene givet udtryk for at der i dag er forskel på hvor meget kommunerne overlader af ansvar til transportøren, ligesom der er forskel vedr. fritagelse, fuldmagtserklæringer etc.

Det er endvidere et ønske fra transportørerne at der udarbejdes fælles regler for godkendelse/registrering af transportører og anlæg, og at registreringen af transportører foregår på landsplan og ikke i de enkelte kommuner.

En af de interviewede kommuner giver udtryk for at der i affaldsregulativerne ikke tages højde for de nye roller som "totalleverandørerne" påtager sig, ligesom der er problemer med forskellig håndhævelse af krav i de forskellige kommuner, og dette kan føre til øget transport på tværs af kommunegrænser.

Der er også en kommune der giver udtryk for at transportøren bør pålægges et større ansvar, herunder at der vælges den rette behandlingsform.

2.2 Forslag til ny model for rollefordeling

Gennemførelse af interview og testseminar har ledt til en række ønsker vedrørende ændring i definitionen af aktørerne og hvilket ansvar og pligter disse bør have.

Undervejs er blevet udarbejdet flere modeller som i forskellig grad ændrer på roller og ansvarsfordeling.

Modellerne omfatter i korte træk:

1. En model hvor der oprettes en frivillig certificeringsordning for transportører som ønsker at påtage sig andre opgaver end transport fra A til B, og hvor affaldsproducenten fortsat som nu har ansvaret for affaldet frem til aflevering på behandlingsanlæg
2. En model hvor der oprettes en national godkendelsesordning for transportører der påtager sig andre opgaver end transport fra A til B, og hvor affaldsproducenten fortsat som nu har ansvaret for affaldet frem til aflevering på behandlingsanlæg
3. En model hvor der oprettes en national godkendelsesordning for transportører der påtager sig andre opgaver end transport, og hvor ejerskabet og dispositionsbeføjelsen til affaldet (og dermed ansvaret) overgår til godkendt indsamler når denne har afhentet affaldet.

Herudover er der i modellerne arbejdet med forslag til ændring af de pligter som de enkelte aktører har.

Baseret på analysens hovedresultater ud fra de gennemførte interview og de konklusioner som blev draget på et gennemført testseminar, er projektet nået frem til en model som præsenteres i det følgende. Der er således ikke efter det afholdte testseminar arbejdet videre med model 1 (certificeringsordning) og model 2 (national godkendelsesordning uden overdragelse af ansvar/ejerskab), men alene med model 3 (national godkendelsesordning med overdragelse af ansvar/ejerskab).

2.2.1 Opstilling af ny model

På Figur 2.1 er vist hvilke pligter og ansvar for konsekvenser aktørerne affaldsproducent, transportør og behandler har i den nuværende lovgivning.

På Figur 2.2 er vist den model som er opstillet på baggrund af interview og testseminar.

Ændringerne i den nye model i forhold til den nuværende situation kan opdeles i fire hovedpunkter:

1. Ændring i definitionen af transportører hvor det tydeliggøres hvad der forstås ved transportør der herefter alene omfatter transport af gods for fremmed regning efter ordregivers anvisning
2. National registrering af transportører og mæglere og national godkendelse og registrering af indsamlere
3. Overdragelse af affaldsproducentens dispositionsret til affaldet ved aflevering til godkendt indsamler der herefter overtager ansvaret for affaldets videre håndtering samt ansvaret for at rette behandlingsform og behandlingsanlæg benyttes
4. Ændring i pligter for aktører

En oversigt over beskrivelsen af modellen er vist nedenfor:

Emne	Afsnit
Kort beskrivelse af indholdet af de 4 hovedpunkter	2.2.1.1 til 2.2.1.4
Detaljeret beskrivelse af ændringerne for hver af aktørerne affaldsproducent, ordinær transportør, godkendt indsamler, mægler, behandlingsanlæg og tilsynsmyndigheder	2.2.1.5 til 2.2.1.10
Oversigt over hvilke lovændringer der efterfølgende må tages stilling til, samt forhold til EU-retten	2.2.1.11 til 2.2.1.12
Beskrivelse af godkendelsesordningen for indsamlere	2.3
<i>Begrundelse for valg af model samt diskussion af fordele og ulemper</i>	
1: Ændring i definitionen af transportører	2.4.1
2: National registrering af transportører og mæglere og national godkendelse og registrering af indsamlere	2.4.2
3: Overdragelse af affaldsproducentens dispositionsret til affaldet ved aflevering til godkendt indsamler	2.4.3
4: Ændring i pligter for aktører	2.4.4
Begrundelse for forslag til godkendelsesordningen for indsamlere	2.4.5
Vurdering af administrative byrder for aktører	2.4.6

2.2.1.1 Ændring i definitionen af transportører

I den nye model opdeles transportører i:

- Ordinære transportører som kun påtager sig opgaven at transportere affald fra A til B for fremmed regning. En ordinær transportør kan dog påtage sig andre opgaver for affaldsproducenten, men udførelsen af disse sker på affaldsproducentens ansvar
- Indsamlere (transportører) som fra afhentning af affaldet disponerer over affaldet og dermed overtager ansvaret for håndteringen af affaldet samt for at rette behandlingsform og behandlingsanlæg benyttes

2.2.1.2 National registrering af transportører og mæglere og national godkendelse og registrering af indsamlere

Alle transportører, godkendte indsamlere og mæglere registreres fremover kun et sted i en national database.

For at blive registreret som transportør kræves alene tilladelse til at transportere gods – og i det omfang der er tale om farligt gods, de fornødne tilladelser efter lov om godskørsel, jernbanelovgivningen og skibslovgivningen.

For at blive registreret som godkendt indsamler kræves en selvstændig godkendelse som indsamler hvor der bl.a. stilles en række krav om faglig og teknisk kyndighed og indsigt i lovgivningen omkring affaldshåndtering. Et forslag til indhold af godkendelsesordningen er beskrevet i afsnit 2.3.

Affaldsproducenten kan enten vælge en godkendt indsamler, en ordinær transportør eller selv transportere affaldet til et godkendt affaldsbehandlingsanlæg.

2.2.1.3 Overdragelse af affaldsproducentens dispositionsret til affaldet ved aflevering til indsamler

Benytter affaldsproducenten en godkendt indsamler, har denne dispositionsretten til affaldet og dermed ansvaret for at affaldet bliver afleveret til rette behandlingsform og til rette behandlingsanlæg.

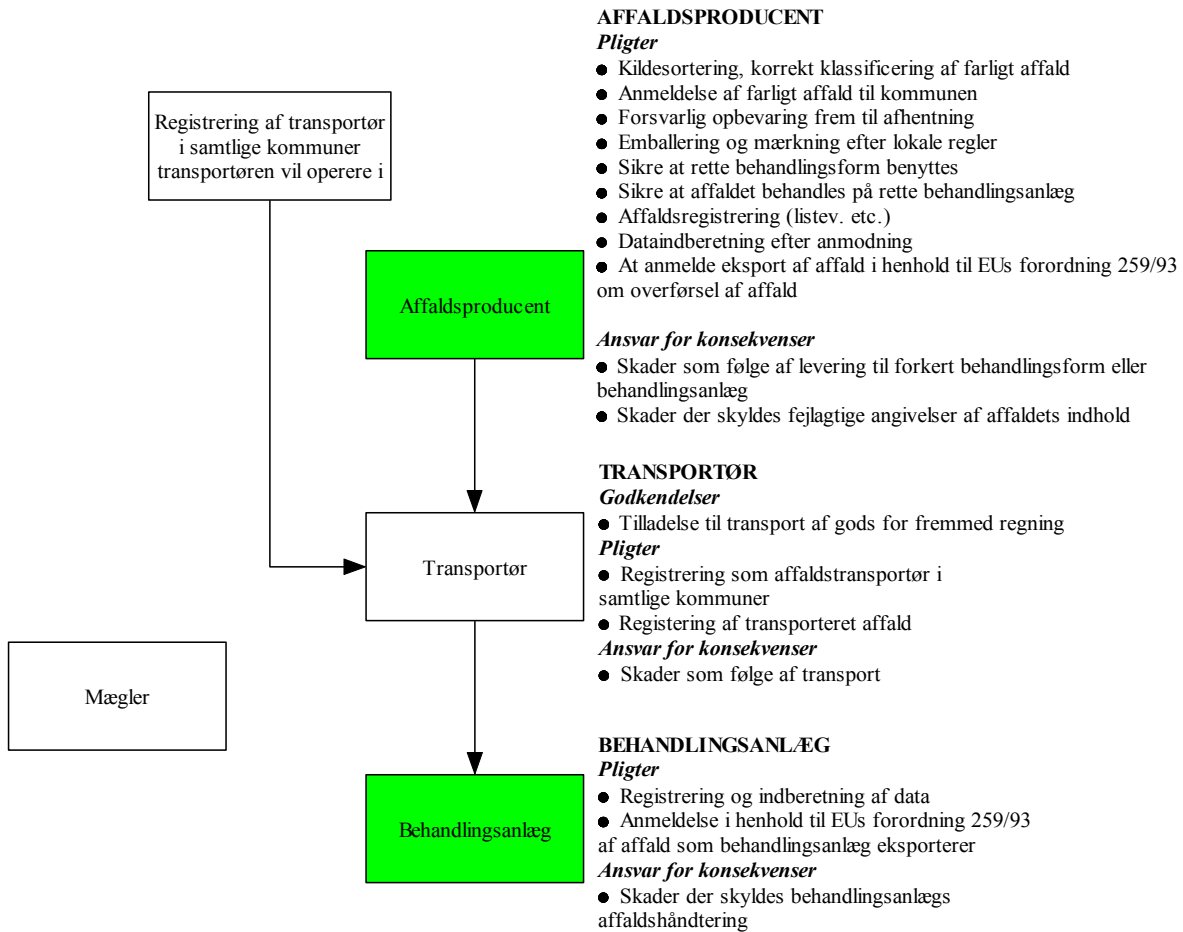
Affaldsproducenten kan vælge selv at transportere affaldet eller benytte en ordinær transportør hvorved affaldsproducenten bevarer dispositionsretten til affaldet. Men i så fald har affaldsproducenten også ansvaret for at affaldet bliver afleveret til rette behandlingsform og til rette behandlingsanlæg.

Hvis der træffes aftale med et behandlingsanlæg om afhentning af affald, er det behandlingsanlægget der overtager dispositionsretten og ansvaret for affaldet.

2.2.1.4 Ændring i fordelingen af pligter

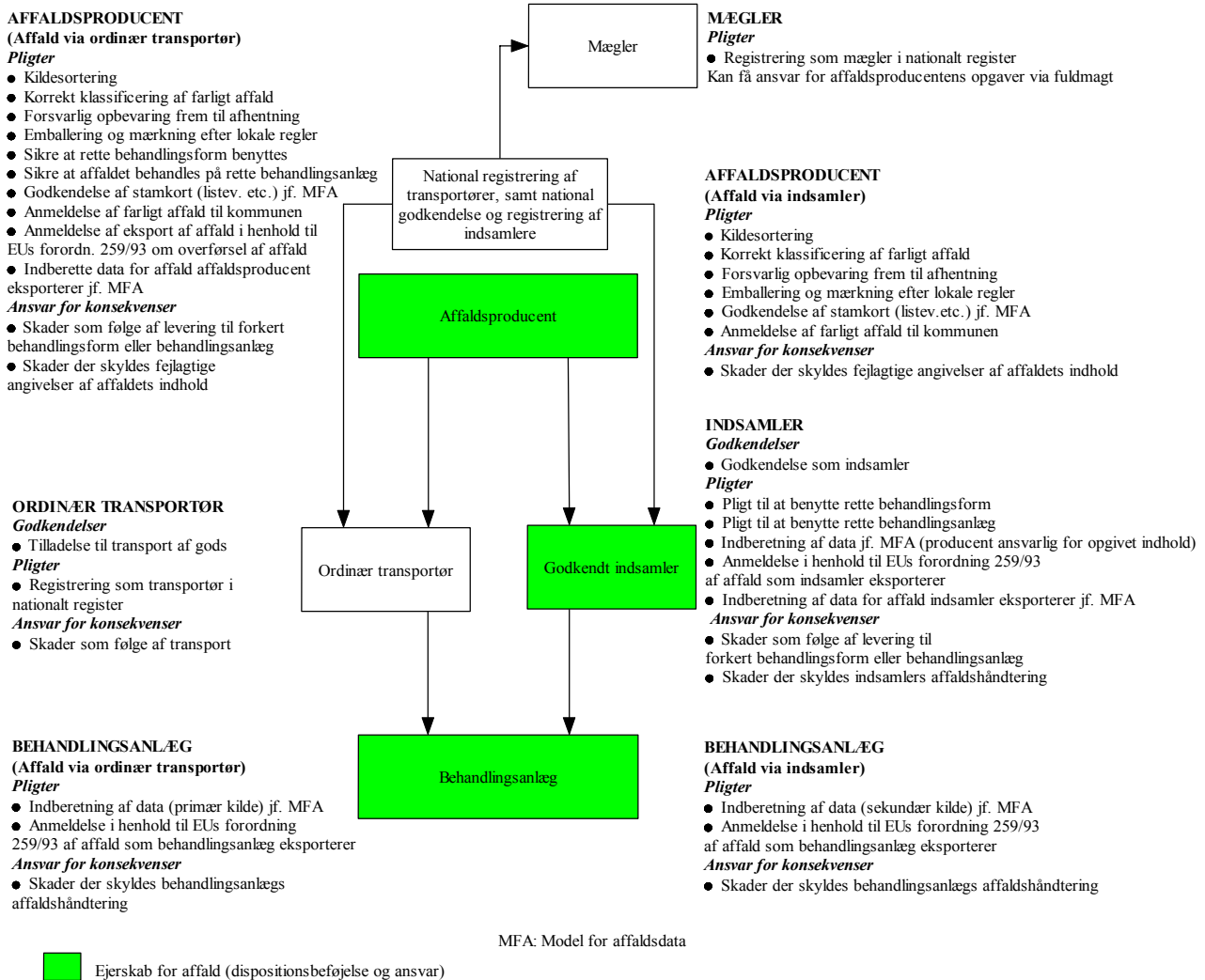
Transportører, mæglere og indsamlere vil fremover skulle registreres i nationalt register.

Fremover får den godkendte indsamler pligt til at indberette data, jf. projektet "Model for affaldsdata" Ref. 1. Affaldsproducenten er, når den godkendte indsamler benyttes, ansvarlig for at affaldet er kildesorteret korrekt i krævede fraktioner, og at affaldet er klassificeret korrekt hvis der er tale om farligt affald, og er dermed ansvarlig for at oplysninger om affaldets sammensætning videregivet til indsamler er korrekte.



 Ejerskab for affald (dispositionsbeføjelse og ansvar)

Figur 2.1 nuværende rollefordeling, pligter og ansvar



Figur 2.2 Model for ny rollefordeling, pligter og ansvar

På Figur 2.3 er vist mulighederne for transport af affald fra affaldsproducenten A til behandlingsanlægget B.

Transportør af affald			Transporten udføres for	
Affaldsproducent	A	→ Skift ansv.	B	Affaldsproducent
Ordinær transportør	A	→ Skift ansv.	B	Affaldsproducent
Godkendt indsamler	A ₁ , A ₂ .. Skift ansv.	→	B	Affaldsproducent
Behandlingsanlæg	A ₁ , A ₂ .. Skift ansv.	→	B	Affaldsproducent
Ordinær transportør	A ₁ , A ₂ .. Skift ansv.	→	B	Godkendt indsamler
Ordinær transportør	A ₁ , A ₂ .. Skift ansv.	→	B	Behandlingsanlæg

Figur 2.3 Muligheder for transport af affald A er affaldsproducenten. B er behandlingsanlæg.

A₁, A₂ refererer til at der indsamles affald som sammenblandes i samme læs fra flere affaldsproducenter.

Pilene (→) illustrerer den rent fysiske transport af affaldet fra A til B.

Skift ansv. betyder at dispositionsretten og ansvaret for affaldet skifter på det angivne sted (enten ved afhentning fra container eller ved aflevering til behandlingsanlæg).

Der er flere muligheder for transport af affald fra affaldsproducent til behandlingsanlæg.

En mulighed er at affaldsproducenten selv transporterer affaldet til behandlingsanlæg. Ejerskabet til affaldet skifter ved aflevering til behandlingsanlæg hvor ansvaret for affaldets håndtering ligeledes går over på behandlingsanlæg.

En anden mulighed er at affaldsproducenten vælger at anvende en ordinær transportør der således for fremmed regning transporterer affaldet til behandlingsanlæg. Ejerskabet til affaldet skifter ved aflevering til behandlingsanlæg og overgår til behandlingsanlæg hvorfor affaldsproducenten har ansvaret for affaldet frem til dette tidspunkt.

En tredje mulighed er at affaldsproducenten vælger en godkendt indsamler til at transportere affaldet. Ejerskabet til affaldet skifter her ved afhentning af affaldet hos affaldsproducenten hvor den godkendte indsamler overtager ansvaret for affaldets håndtering.

En fjerde mulighed er at affaldsproducenten beder behandlingsanlægget om at hente affaldet. Ejerskabet til affaldet skifter ved afhentning af affaldet hos affaldsproducenten hvor behandlingsanlægget overtager ansvaret for affaldets videre håndtering.

Den godkendte indsamler eller behandlingsanlæg kan hvis de rekvireres af affaldsproducenten, vælge selv at foretage transporten hvor der så vil være tale om firmakørsel/kørsel for egen regning hvor indsamler eller behandlingsanlæg overtager ansvaret for affaldet fra afhentning hos affaldsproducenten.

Den godkendte indsamler eller behandlingsanlæg kan også vælge at overdrage opgaven med transport af affald til ordinær transportør der i så fald udfører opgaven for fremmed regning. Men da transportøren handler på godkendt indsamlers eller behandlingsanlægs vegne, har indsamler henholdsvis behandlingsanlæg ansvaret for affaldet. I dette tilfælde må den ordinære transportør foretage indsamling af affald som sammenblandes fra flere affaldsproducenter da det i alle tilfælde er indsamler henholdsvis behandlingsanlæg der overtager ansvaret for affaldets håndtering når det afhentes.

En affaldsmægler kan herudover på grundlag af fuldmagt fra affaldsproducent rekvirere ordinær transportør, indsamler eller behandlingsanlæg for affaldsproducenten. I så fald handler mægleren på rekvirentens vegne og for dennes ansvar.

I det følgende gennemgås de enkelte aktørers rollefordeling, pligter og ansvar som vist på Figur 2.2.

2.2.1.5 Affaldsproducent

Affaldsproducenten er den aktør som frembringer affaldet.

Affaldsproducenten har:

- Ansvar for affaldet indtil det afhentes af den godkendte indsamler
- Hvis der benyttes ordinær transportør, ansvaret for affaldet indtil det når frem til rette behandlingsanlæg

Ejerskab af affald – dispositionsret og ansvar

Affaldsproducentens ejerskab til affaldet er afhængigt af om der benyttes ordinær transportør eller indsamler.

Hvis der benyttes ordinær transportør, bestemmer affaldsproducenten hvor affaldet skal hen, og ejer derfor affaldet frem til aflevering på rette behandlingsanlæg.

Hvis der benyttes godkendt indsamler, overtager indsamler ejerskabet for affaldet og dermed dispositionsretten og ansvaret når affaldet afhentes fra affaldsproducenten.

Pligter

Affaldsproducenten har som udgangspunkt pligt til at overholde alle lovgivningsmæssige krav frem til affaldet overdrages til rette behandlingsanlæg eller godkendt indsamler hvorefter affaldet skifter ejer.

Affaldsproducenten skal kunne dokumentere hvem affaldet er afleveret til hvis der fx benyttes godkendt indsamler, eller hvis behandlingsanlægget afhenter affaldet, så der ikke opstår tvivl om hvem der har ansvaret for at affaldet når rette behandlingsanlæg, og at den rette behandlingsform benyttes.

Ved anvendelse af ordinær transportør omfatter affaldsproducentens pligter således:

- Korrekt kildesortering i henhold til gældende regler
- Ansvar for at farligt affald bliver klassificeret korrekt
- Forsvarlig opbevaring frem til afhentning
- Korrekt emballering og mærkning af affald i henhold til lovgivningens regler
- Sikring af at affald leveres til rette behandlingsform (fx at det korrekt kildesorterede papir går til papirgenanvendelse)
- Sikring af at affaldet behandles på rette behandlingsanlæg (hermed forstås som angivet i afsnit 3.2, pkt. g: “det eller de modtageanlæg, sorteringsanlæg eller slutbehandlingsanlæg som efter den til enhver tid gældende lovgivning må modtage den pågældende affaldsfraktion”)
- Pligt til at godkende stamkort der automatisk bliver opbygget i den ny affaldsdatamodel (jf. projektet “Model for affaldsdata”) (Ref. 1) hvis affaldsproducenten er omfattet af listerne i bekendtgørelse nr. 367, 1992 Ref. 2, bekendtgørelse nr. 652, 2003 (Ref. 3) samt ændringsbekendtgørelser
- Anmeldelse af farligt affald til kommunen samt anmeldelse af væsentlige ændringer i affaldets sammensætning og mængde til kommunen
- Anmeldelse af eksport af det affald affaldsproducenten selv eksporterer i henhold til EUs forordning 259/93 om overførsel af affald Ref. 4
- Indberetning af oplysninger om affald som affaldsproducenten eksporterer på samme linie som en slutbehandler, jf. den nye affaldsdatamodel foreslået i projektet “Model for affaldsdata” (Ref. 1).

Ved anvendelse af godkendt indsamler omfatter affaldsproducentens pligter således:

- Korrekt kildesortering i henhold til gældende regler
- Ansvar for at farligt affald bliver klassificeret korrekt

- Forsvarlig opbevaring frem til afhentning
- Korrekt emballering og mærkning af affald i henhold til lovgivningens regler
- Pligt til at godkende stamkort der automatisk bliver opbygget i den ny affaldsdatamodel (jf. projektet "Model for affaldsdata") (Ref. 1) hvis affaldsproducenten er omfattet af listerne i bekendtgørelse nr. 367, 1992 (Ref. 2), bekendtgørelse nr. 652, 2003 (Ref. 3) samt ændringsbekendtgørelser
- Anmeldelse af farligt affald til kommunen og anmeldelse af væsentlige ændringer i affaldets sammensætning og mængde til kommunen

En forenkling for affaldsproducenten vil her bestå i at den godkendte indsamler:

- Har pligt til at benytte den rette behandlingsform
- Har pligt til at benytte det rette behandlingsanlæg
- Indberetter data til et nationalt indberetningssystem hvis affaldsproducenten er på listerne i bekendtgørelse nr. 367, 1992 (Ref. 2) og bekendtgørelse nr. 652, 2003 (Ref. 3)
- Indberetter oplysninger om eksporteret affald, søger om eksporttilladelse hvis affaldet eksporteres af indsamler og anmelder eksport af affald indsamler eksporterer i henhold til Rådets forordning 295/93 (Ref. 4)

Vedrørende ansvar for overholdelse af lovgivningens regler der omfatter mærkning, skal det bemærkes at:

- Hvis der anvendes ordinær transportør, er korrekt mærkning affaldsproducentens ansvar
- Hvis der benyttes godkendt indsamler, er mærkning af containere indsamlerens ansvar, uafhængigt af om det indbyrdes er aftalt at anvende affaldsproducentens udstyr

Ansvar for konsekvenser (ansvar for skader)

Da affaldsproducenten har ansvaret for korrekt sortering og opgivelse af indhold i affald, hæfter affaldsproducenten for alle skader som skyldes fejlagtig sortering eller fejlagtig opgivelse af indhold i affald. Det gælder uanset hvor langt ude i behandlingskæden skaden måtte forekomme, med de begrænsninger der følger af betingelsen om adækvans mellem årsag og skade hvormed forudsættes at fejlen anses for ansvarspådragende¹. Dette er ikke anderledes end i den nuværende situation. Hvis der således er blandet noget giftigt affald i papir til genanvendelse, og en medarbejder på et behandlingsanlæg tager skade af dette, eller det omkringliggende miljø tager skade, kan affaldsproducentens ansvar for skaden ikke udelukkes hvis det kan bevises at skaden skyldes fejlagtig sortering, og ansvaret for skaden samtidigt ikke begrænses af det såkaldte adækvanssynspunkt.

Hvis affaldsproducenten anvender ordinær transportør, er affaldsproducenten endvidere ansvarlig for at affaldet bliver afleveret til rette behandling og til rette behandlingsanlæg, også selvom det er transportørens fejl at dette ikke sker. Dette er ikke tilfældet hvis affaldet overlades til en godkendt indsamler, idet denne overtager dispositionsretten til affaldet.

¹ Ansvar for skader begrænses af et såkaldt adækvanssynspunkt, dvs. følgen skal ligge inden for det påregnelige, således at årsagssammenhæng ikke er nok hvilket er juraens ansvarsmæssige løsning af den uendelige årsagskæde

2.2.1.6 Ordinær transportør

Begrebet ordinær transportør anvendes i overensstemmelse med reglerne i lov om godskørsel om transport af gods for fremmed regning.

Ejerskab af affald

Transportøren har ingen rådighed eller dispositionsbeføjelse over godset og har heller intet ansvar for om godset svarer til det mellem afsender og modtager aftalte. Selv om affaldsproducenten ved privatretlig aftale med transportør kan aftale at transportøren disponerer for affaldsproducenten, er det i så fald som affaldsproducentens fuldmægtig og sker for affaldsproducentens ansvar.

Opgaver

Transportørens opgave består udelukkende i at levere en ydelse for enten affaldsproducent fra punkt A til B eller for modtager.

Opgaver kan således bestå i:

- Transportopgave fra A til B rekvireret af affaldsproducent
- Transportopgave rekvireret af behandlingsanlæg
- Transportopgave rekvireret af godkendt indsamler
- Transportopgave fra A til B rekvireret af mægler der har fuldmagt fra affaldsproducent

Såfremt en transportør derimod efter aftale med de enkelte affaldsproducenter afhenter affald fra flere affaldsproducenter efter hinanden med henblik på samlet at bringe affaldet frem til behandlingsanlæg, er transportøren indsamler, medmindre de enkelte affaldsproducenters affald holdes adskilt. Når en transportør sammenblander affald fra flere affaldsproducenter, kan denne derfor ikke længere anses som ordinær transportør, jf. nærmere nedenfor under 2.4.1.

Transportøren kan påtage sig en række af affaldsproducentens opgaver via kontrakt. Dette indebærer imidlertid ikke at transportøren overtager ansvaret da affaldsproducenten umiddelbart er ansvarlig for de fejl og overtrædelser som transportøren foretager. Hvis producenten skal have dækket omkostninger som følge af fejl begået af transportøren, vil producentens muligheder for dette således være afhængig af den mellem affaldsproducenten og transportøren indgæede aftale.

Pligter

Transportøren skal have tilladelse til transport af gods (vognmandstilladelse) i en fælles national database for at kunne transportere affald fra A til B.

Ansvar for konsekvenser (ansvar for skader)

Transportøren er offentligretlig ansvarlig for at transporten sker i henhold til lovgivningen, ligesom transportøren civilretlig er ansvarlig for de skader som selve transporten måtte give anledning til.

2.2.1.7 Godkendt indsamler

En godkendt indsamler er en virksomhed som kan være opbygget med udgangspunkt i en transportvirksomhed, eller en behandler med tilkoblede transportører.

Da den godkendte indsamler overtager ansvaret for affaldet og disponerer over dette, sker transporten ikke for fremmed regning hvorfor der ikke efter gældende lovgivning kræves tilladelse til transport af gods.

For at kunne betegne sig godkendt indsamler forudsættes at transportøren har opnået godkendelse som indsamler inkl. registrering på en national liste. Detaljer omkring betingelser for godkendelsen og proceduren behandles i afsnit 2.3.

Ejerskab af affald – dispositionsret og ansvar

Den godkendte indsamler overtager ejerskabet for affaldet og dermed dispositionsretten når affaldet afhentes fra affaldsproducenten. Den godkendte indsamler skal sikre at affaldet når frem til rette behandlingsanlæg, men får i kraft af dispositionsret mulighed for at vælge den mest fordelagtige afsætningsmulighed i det omfang lovgivningen giver mulighed for at vælge mellem flere behandlingsanlæg.

Opgaver

Den godkendte indsamlers opgave består i at sikre fornødent opsamlings- og indsamlingsudstyr, afhente affaldet fra affaldsproducenten og transportere det til rette behandlingsanlæg.

I det omfang lovgivningen åbner mulighed herfor, kan den godkendte indsamler tillige stå for sortering af affaldet på indsamlerens behandlingsanlæg. Med dette refereres til at den tekniske udvikling til stadighed øger mulighederne for at benytte sorteringsanlæg til at sortere nogle af de fraktioner af erhvervsaffald som p.t. kræves kildesorteret af affaldsproducenten.

Hvis man ønsker at åbne mulighed for at sortering af nogle af de fraktioner som p.t. kræves kildesorteret af affaldsproducenten, foretages på den godkendte indsamlers anlæg, foreslås at det undersøges hvordan der kan udarbejdes krav, så den maskinelle sortering udføres med et lige så tilfredsstillende resultat som hvis affaldet kildesorteres.

Pligter

Da den godkendte indsamler overtager dispositionsretten for affaldet ved afhentning fra affaldsproducent, har indsamleren ansvaret for at gældende lovgivning med hensyn til håndtering overholdes, så længe affaldet er i indsamlerens besiddelse.

Disse pligter kan fx være at forskellige affaldsfraktioner ikke må sammenblandes, at affaldet leveres til rette behandlingsanlæg osv. Hvis den godkendte indsamler ønsker at sikre sig imod evt. omkostninger ved ukorrekt sorteret affald, vil indsamleren have mulighed for at dække sig ind i aftalen med affaldsproducenten. Fx kan indsamleren i aftalen sikre sig at affaldsproducenten skal betale eventuelle meromkostninger for manglende sortering af affald og betaling af andre udgifter som skyldes affaldsproducentens fejl. Den godkendte indsamler kan ligeledes, som betingelse for at hente affaldet, tilbyde/kræve at være den der sorterer affaldet i det omfang lovgivningen åbner mulighed herfor. Ligeledes vil den godkendte indsamler kunne tilbyde/kræve at affaldsproducenten benytter opsamlingsmateriel der stilles til rådighed af indsamleren. I alle tilfælde har indsamleren ansvaret for det anvendte opsamlingsmateriel. Den godkendte indsamlers ansvar omfatter også mærkning af containere, uafhængigt af om det indbyrdes er aftalt at anvende affaldsproducentens udstyr.

I modellen overtager den godkendte indsamler affaldsproducentens ansvar for og pligt til:

- At benytte den rette behandlingsform (følger af overtagelse af dispositionsretten)
- At benytte rette behandlingsanlæg (følger af overtagelse af dispositionsretten)
- At anmelde eksport af det affald den godkendte indsamler eksporterer i henhold til Rådets forordning 259/93 om overførsel af affald (Ref. 4)

Herudover tildeles den godkendte indsamler pligt til:

- At foretage en obligatorisk indberetning af affaldsdata til en fælles national database. I projektet "Model for affaldsdata" foreslås følgende indhold i indberetningen: Affaldsproducentens P-nummer (for erhverv) eller kommunenr. (for husholdninger); fraktion eller EAK-kode; mængde og tiltænkt behandling. Ved denne pålagte forpligtelse overtager den godkendte indsamler bl.a. den forpligtelse som affaldsproducenter omfattet af listerne i bekendtgørelse nr. 367, 1992 (Ref. 2) og bekendtgørelse nr. 652, 2003 (Ref. 3) i den nuværende lovgivning har til at indberette registrerede data på anmodning fra kommunen. Som tidligere nævnt skal affaldsproducenten dog godkende de indberettede data (automatisk genererede stamkort)
- Indberette oplysninger om det affald den godkendte indsamler eksporterer på samme måde som slutbehandler, jf. den nye affaldsdatamodel foreslået i projektet "Model for affaldsdata" Ref. 1)

Overtrædelse af disse pligter sanktioneres med strafansvar.

Ansvar for konsekvenser (ansvar for skader)

Den godkendte indsamler er ansvarlig for skader som skyldes indsamlers affaldshåndtering, og indestår for at det affald som overgives til rette behandlingsanlæg, svarer til det af indsamleren oplyste.

Den godkendte indsamler er ansvarlig for skader som skyldes aflevering til forkert behandlingsform eller forkert behandlingsanlæg. Endelig er den godkendte indsamler efter civilretlige regler ansvarlig for de skader som affaldet giver anledning til, mens indsamleren har affaldet i sin besiddelse, og for de skader som skyldes indsamlerens fejl. På linie med Basel-konventionens protokol om ansvar overgår ansvar for skader til behandlingsanlæg når affaldet er overgivet til dette.

2.2.1.8 Affaldsmæglere

En mægler er kendetegnet ved at fungere som mellemmand ved afslutning af handler. Mægleren formidler således kontakt mellem to led i omsætningskæden uden selv at indgå i transaktionen.

Opgaver

Såfremt mægleren overtager ansvaret for nogle af opgaverne i forbindelse med affaldet (fx affaldsproducentens ansvar for indberetning ved eksport), vil dette forudsætte at det sker på grundlag af en fuldmagt fra affaldsproducenten, og fritager ikke affaldsproducenten fra ansvar. Mægleren kan således ikke overtage ejerskabet til affaldet og de pligter der er forbundet hermed.

Det foreslås at der i lovgivningen udtrykkeligt åbnes mulighed for at mægler kan indberette det affald som mægleren formidler eksport af, under forudsætning af fuldmagt fra affaldsproducent.

Pligter

Mæglere skal fremover have pligt til at lade sig registrere i et nationalt register.

Overtrædelse af pligter er strafsanktionerede.

2.2.1.9 Behandlingsanlæg

Begrebet behandlingsanlæg omfatter både sorteringsanlæg/modtageanlæg/behandlingsanlæg hvor affaldet udsættes for en sortering, evt. med forudgående neddeling, så det kan separeres i flere fraktioner, slutbehandlingsanlæg hvor affaldet konverteres til dets endelige form - det kan være forbrænding (også af farligt affald) eller deponering af affald, fremstilling af papir i papirfabrik på grundlag af affaldspapir, omsmeltning af metalaffald eller plastaffald etc. Enhver behandling, forarbejdning eller ændring af genstande der anses som affald, er affaldsbehandling.

Ejerskab af affald – dispositionsret og ansvar

Behandlingsanlægget overtager ejerskabet til affaldet og dermed dispositionsretten og ansvaret når det er modtaget, medmindre behandlingsanlægget afviser at modtage affaldet.

Pligter

- Krav til affaldsbehandlingen fastsættes i form af vilkår i affaldsbehandlerens miljøgodkendelse og kan kun stilles af godkendelsesmyndigheden efter miljøbeskyttelseslovens (Ref. 5) kapitel 5. Sådanne krav kan derfor ikke efter de gældende regler stilles af kommunen som affaldsmyndighed efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 (Ref. 5). Hertil kommer at kommuner ikke kan stille krav til behandlingsanlæg der er beliggende uden for kommunen, jf. kommuners og amters begrænsede stedlige kompetence
- Behandlingsanlæg skal anmelde eksport af det affald anlæggene eksporterer i henhold til EUs forordning 259/93 om overførsel af affald (Ref. 4)
- Et slutbehandlingsanlæg skal, jf. den nye affaldsdatamodel som foreslået i projektet "Model for affaldsdata" (Ref. 1), indberette fraktion eller EAK-kode, geografisk kilde (kun for forbrænding og deponering), erhvervs-mæssig kilde (husholdninger eller erhverv) og mængde samt behandling af affaldet. Er der derimod tale om at affaldet leveres direkte fra en affaldsproducent via ordinær transportør, indberetter slutbehandlingsanlægget disse data som stammende fra en primær kilde. Data om affald leveret til slutbehandlingsanlægget via en godkendt indsamler indberettes som sekundær kilde

Ansvar for konsekvenser (ansvar for skader)

Behandlingsanlægget er ansvarlig for at affaldet behandles i henhold til miljøgodkendelse, og er ansvarlig for de skader som skyldes behandlingsanlæggets affaldshåndtering i det omfang der er fornødent ansvarsgrundlag.

2.2.1.10 Tilsynsmyndigheder

For så vidt angår affaldsproducenten såvel som affaldsbehandlingsanlægget medfører den foreslåede model ingen ændringer med hensyn til tilsynsforpligtigelser.

Hvis affaldsproducenten anvender en ordinær transportør med vognmandstilladelse, udfører Færdselsstyrelsen stikprøvekontrol vedrørende overholdelse af tilladelsen i henhold til lov om godskørsel. Denne kontrol omfatter ikke affaldshåndteringen.

På linie med de gældende regler kan kommunen foretage tilsyn i form af stikprøvekontrol når affaldstransportøren er inden for kommunen, men der er på linie med de gældende regler ingen løsning på hvem der har tilsynspligten når transportøren er uden for affaldsproducentens kommune.

Såfremt affaldstransporten giver anledning til miljøproblemer i en kommune, vil dette give den pågældende kommune tilsynsbeføjelser. Men hvis transit af affald gennem kommunen ikke afstedkommer miljøproblemer, har kommunen ingen tilsynsbeføjelse.

Hvis affaldsproducenten anvender en godkendt indsamler, har kommunen tilsyn med affaldsproducenternes affaldshåndtering frem til afhentning ved de godkendte indsamlere.

Kommunen fører tilsyn med godkendt indsamler så længe indsamleren er inden for kommunegrænsen. Har den godkendte indsamler egen plads, føres der som hidtil tilsyn med denne plads af den myndighed der har godkendelsesbeføjelsen af pladsen efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 (Ref. 5).

Når den godkendte indsamler bevæger sig ud over sit affaldsbehandlingsanlægs beliggenhedskommune/-amt, eller når indsamleren ikke har eget affaldsbehandlingsanlæg, opstår der et problem. Som lovgivningen er i dag, er det umuligt for en myndighed - hvis kompetence er stedligt begrænset (kommuner/amter) - at føre tilsyn med en virksomhed der udøves uden for denne stedlige grænse. En løsning kunne være at en statslig myndighed bemyndiges til at føre dette tilsyn.

Der er i projektet ikke taget stilling til de eventuelle ændringer vedr. kommunalt og amtskommunalt tilsyn der måtte blive implementeret som følge af en ny godkendelsesbekendtgørelse. Et forslag til en ny godkendelsesbekendtgørelse har været i høring frem til 15. april 2004.

2.2.1.11 Hvilke lovændringer kræver modellen

- At der indføres en landsdækkende godkendelsesordning samt registrering af indsamlere, og at der i lovgivningen angives efter hvilke kriterier godkendelse meddeles, hvem der meddeler godkendelsen, og hvornår godkendelsen kan tilbagekaldes

- At man overvejer hvilke tilpasninger og ændringer dette kræver for de kommunale anvisnings- og indsamlingsordninger for erhvervsaffald
- At det i lovgivningen tydeliggøres hvornår ansvaret for affaldets korrekte sortering går over mellem de forskellige aktører, og at det specificeres hvilke nye pligter aktørerne pålægges med hensyn til indberetning (jf. projektet "Model for affaldsdata") (Ref. 1)
- At den nuværende kommunale registrering af affaldstransportører ændres til ét landsdækkende register for ordinære transportører
- At der indføres et landsdækkende register for affaldsmæglere (registrering af mæglere er i alle tilfælde krævet efter EUs direktiv 75/442 om affald) (Ref. 10).

2.2.1.12 Forhold til EU-retten

- Ordningen svarer til principperne i affaldsdirektivet og affaldsforordningen, men med en tydeliggørelse af ansvarsfordelingen
- I overensstemmelse med direktiv 75/442 om affald, artikel 8 (Ref. 10), indføres adgang til at affaldsproducenten kan overgive affaldet til en godkendt indsamler
- I overensstemmelse med forordning 259/93 om overførsel af affald, artikel 2(g) (ii) (Ref. 4) indføres regler om godkendelse af indsamlere
- I overensstemmelse med EUs harmonisering af transportreglerne gives transportører der er godkendt efter EUs regler, adgang til at transportere affald når de er registreret som krævet efter direktiv 75/442 om affald, artikel 12 (Ref. 10)
- I overensstemmelse med EUs direktiv 75/442 om affald (Ref. 10) indføres regler om registrering af mæglere og indsamlere hvor der i dag savnes regler herom

2.3 Godkendelsesordningen for indsamlere

Det foreslås at betingelserne for at blive godkendt indsamler består af de samme elementer som der er i en vognmandstilladelse, suppleret med krav om faglig kyndighed i forbindelse med affaldshåndtering. Når der er valgt en godkendelsesordning og ikke en certificeringsordning, er det fordi begrebet certificering almindeligvis kun anvendes om frivillige ordninger.

For transportører af affald er det derimod tilstrækkeligt med en vognmandstilladelse der er betinget af at vognmanden opfylder bestemte krav om faglighed og økonomi, jf. bekendtgørelse nr. 108 af 19. februar 2003 af lov om godskørsel Ref. 7. Desuden må man ikke have gæld til det offentlige eller være straffet for grove lovovertrædelser.

Det foreslås at de eksisterende kurser som kræves for at få vognmandstilladelse, udbygges med et ekstra modul om miljø og affaldshåndtering. Indholdet i de eksisterende vognmandskurser er:

- Borgerlig ret
- Handelsret
- Arbejdsmarkeds- og sociallovgivning
- Skattelovgivning
- Virksomhedsledning i erhvervsmæssig og finansiel henseende
- Markedsadgang
- Tekniske og driftsmæssige forhold

- Færdselssikkerhed

Der findes p.t. fire godkendte kursusudbydere af sådanne vognmandskurser: Transportbranchens Uddannelsescenter A/S, Niels Brock, Dansk Uddannelses Center A/S og Dansk Transportuddannelse I/S.

Vognmandskurserne afholdes løbende. Enkelte af disse tilbyder ligeledes kurser vedr. transport af farligt gods. Et ekstra modul om miljø og affaldshåndtering kunne udbydes af disse godkendte kursusudbydere.

Der er i projektet ikke taget stilling til samspillet mellem uddannelseskrav for godkendte indsamlere og krav i forhold til ADR-reglerne (vejtransport af farligt gods). Denne problemstilling skal afklares i forbindelse med den nærmere fastlæggelse af krav til godkendte indsamlere.

2.3.1 Forslag til kursusindhold

En godkendt indsamler bør have følgende færdigheder (ikke prioriteret liste):

- Kunne rådgive affaldsproducenten vedr. opsamlingsmateriel, også i forhold til intern opsamling i virksomheden. Herunder være bekendt med de krav der stilles om hygiejne, oplagring og mærkning samt krav vedr. arbejdsmiljø
- Kunne give affaldsproducenten basal rådgivning om affaldssortering for alle fraktioner. Dvs. hvilke fraktioner kan/skal frasorteres til hhv. genanvendelse, forbrænding og deponering. Herunder have kendskab til hvad der i fremtiden kan forventes af krav vedr. sortering
- Have kendskab til de særlige krav i forbindelse med håndtering af farligt affald
- Kunne registrere affaldsmængder og levere disse til myndigheder og affaldsproducenten, jf. ny datamodel
- Kunne hjælpe affaldsproducenten med at udfylde stamkort såfremt disse fastholdes i ny datamodel ("Model for affaldsdata") (Ref. 1)
- Kunne formidle affaldshierarkiet
- Have kendskab til eksisterende behandlingsformer og behandlingsanlæg
- Kunne formidle hovedessensen af nationalt fastsatte regler og kommunale regulativer
- Have kendskab til kommunale/amtskommunale tilsyn samt rådgivningsydelser
- Have kendskab til særlige regler for import og eksport af affald

2.3.2 Forslag til administration

Godkendelsesordningen for indsamlere anbefales at blive administreret af en statslig myndighed som fx Færdselsstyrelsen eller Miljøstyrelsen. Her skal det nævnes at Færdselsstyrelsen i dag administrerer vognmandstilladelser der ligeledes omfatter uddannelseskrav.

Godkendelse opnås ved ansøgning til Færdselsstyrelsen hvor der skal dokumenteres både faglige færdigheder og økonomi. Den godkendende myndighed skal herefter undersøge om betingelserne for vognmandstilladelse er opfyldt.

For at kontrollere om kravene stillet i godkendelsen bliver overholdt, kunne en mulighed være at den statslige myndighed anvender stikprøvekontrol. En anden mulighed kunne være regelmæssige tilsyn. Hvis der konstateres

uoverensstemmelser med de opstillede krav, kan den statslige myndighed vurdere om godkendelsen skal tilbagekaldes. Det er også en mulighed at give advarsel, og at der fastsættes en frist til at rette op på forholdene.

Stikprøvekontrol er også den metode som anvendes i dag. Kontrollen med transportører ligger i praksis overvejende hos politiet. Vedrørende kriterier for tilbagekaldelse af godkendelse må dette bero på karakteren af overtrædelsen, men mere detaljerede kriterier anvendes ikke i den øvrige særlovgivning og kan heller ikke anbefales her. Vedrørende strafferamme forventes at denne følger de gældende regler i miljøbeskyttelsesloven, og der er ikke umiddelbart grundlag for at foreslå nogen ændring heri.

En central registrering af godkendte indsamlere kan etableres via en database som placeres på en hjemmeside. Der gøres opmærksom på at man skal forsøge at sikre sammenhæng med både Færdselsstyrelsens database over transportører og Miljøstyrelsens database over affaldsbehandlingsanlæg, fx via virksomhedernes CVR-nummer og/eller P-nummer. Sammenhængen er vigtig da mange godkendte indsamlere også vil være registreret som affaldsbehandlingsanlæg jf. "Model for affaldsdata" (Ref. 1).

For at varetage denne administrative opgave skal der afsættes ekstra ressourcer til den statslige myndighed. Der skal anvendes ressourcer både til systemudvikling og drift. Derudover er der i branchen et ønske om hyppige stikprøvekontroller, hvilket også er ressourcekrævende.

2.3.3 Forslag til omfang af kursusaktivitet

En almindelig vognmandstilladelse gives til enten ejeren eller den ansvarlige leder i en virksomhed eller et selskab. Det foreslås at man for at blive godkendt som indsamler, udvider kredsen af personer der skal have gennemført det udvidede kursus, til de personer i virksomheden som disponerer over affaldet. Kurset bør afsluttes med en eksamen og et kursusbevis. Det kan evt. være muligt at gå til eksamen uden at have fulgt kursusforløbet.

I en almindelig vognmandstilladelse stilles der ingen krav om genopfriskning af kurset efter en årrække. Det bør overvejes om der skal stilles et sådant krav til godkendte indsamlere.

Det foreslås endvidere at alle chauffører hos indsamleren inden for en årrække kommer på kursus. Der udarbejdes p.t. en række målrettede kurser af Transporterhvervets Uddannelses Råd om fx transport af dagrenovation, flydende affald, klinisk risikoaffald og erhvervsaffald. Disse kurser er godkendte af undervisningsministeriet og kan give meritoverførsel ved uddannelser til en faglært chauffør.

Udbydelsesfrekvensen af kurset må afhænge af efterspørgslen, og der er i forslaget ikke taget stilling til om kurset skal udbydes i privat eller offentligt regi, kun at kurset skal godkendes efter de anførte kriterier.

2.4 Begrundelse for valg af model samt diskussion af fordele og ulemper

2.4.1 Ændring i definition

I modellen er transportører opdelt i to typer - ordinære transportører og godkendte indsamlere.

Begrundelse

Årsagen til at vælge at opdele transportører i to typer er at der i stigende grad er en tendens til at transportører eller behandlere med tilkoblede transportører via kontrakter påtager sig en række andre opgaver for affaldsproducenten end ren transport fra A til B, og at der herved opstår uklarhed om hvem der har ansvaret for hvad i forhold til affaldslovgivningens regler. Denne type af totalleverandører² tilbyder således via kontrakt at transportere og håndtere en række af affaldsproducentens affaldsfraktioner i henhold til gældende lovgivning, men typisk under forudsætning af at affaldsproducenten sorterer korrekt i de i lovgivningen krævede fraktioner. Totalleverandørerne tilbyder en række ydelser som aflaster affaldsproducenten i dagligdagen. Dette kan være kontraktlige aftaler om leje af egnet opsamlingsmateriel, passende mærkning af dette, hjælp til internt opsamlingsmateriel, vejledning i sortering i henhold til gældende regler, hjælp til korrekt klassificering, hjælp til udfyldelse af krævede stamkort mv.

Totalleverandørerne overtager i praksis dispositionsretten til affaldet når det afhentes, og bestemmer derfor hvor affaldet mest fordelagtigt kan afsættes inden for rammerne af lovgivningen. Affaldslovgivningen indeholder ikke en klar angivelse af hvem der i disse tilfælde har ansvaret, idet regler vedtaget efter miljøbeskyttelseslovens § 45 forpligter affaldsproducenten. Medmindre affaldsproducenten benytter en kommunal indsamlingsordning, er det som udgangspunkt affaldsproducenten der har ansvaret for at affaldet kommer frem til rette affaldsbehandlingsanlæg, ligesom affaldsproducenten er erstatningsansvarlig for skader som affaldsproducentens ansvarspådragende fejl påfører tredjemand.

Ved gennemførelse af interview og testseminar har det fra flere sider været fremført at det vil være hensigtsmæssigt definitions- og mæssigt at få adskilt transportører i ordinære transportører som kun beskæftiger sig med transport fra A til B, fra de transportører som også beskæftiger sig med andet end transport fra A til B.

Dette har ledt til et definitionsforslag hvor totalleverandører som beskæftiger sig med andet end godskørsel fra affaldsproducenten (A) til behandlingsanlægget (B) for fremmed regning, fremover kaldes godkendte indsamlere når de overtager dispositionsretten til affaldet ved afhentning hos affaldsproducenten. Dette er muligvis blot en tydeliggørelse af den retsstilling der allerede i dag må antages at gælde – og som i alle tilfælde gælder for kommunale indsamlingsordninger.

Når et behandlingsanlæg således i dag afhenter affald fra affaldsproducenten, må det antages at ansvaret for affaldets håndtering går over på behandlingsanlægget ved afhentningen.

² Betegnelsen totalleverandør refererer til de transportører eller behandlere med tilkoblede transportører som typisk via kontrakt påtager sig en række andre opgaver end ren transport fra A til B, og som i praksis overtager dispositionsretten til affaldet når det afhentes.

Tilsvarende gælder at ansvaret for affaldets håndtering ud fra forholdets karakter må antages at overgå til en transportør når denne afhenter affald fra flere affaldsproducenter i samme indsamlingsmateriel, medmindre de enkelte affaldsproducenters affald holdes adskilt og kan identificeres da det ikke giver mening at gøre affaldsproducenten ansvarlig for forhold som denne ikke har mulighed for at øve indflydelse på.

Denne jævnligt forekommende afhentning af affald fra flere affaldsproducenter i samme vognlæs, er der ikke fuldt ud taget højde for i den gældende lovgivning hvilket kan uddybes med følgende to eksempler.

Eksempel 1: Drejer det sig om afhentning af affald der er fritaget for en kommunal indsamlingsordning i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5, er der ikke noget egentligt problem med lovgivningen da den private indsamler må forventes at have samme ansvar som kommunen, men det giver anledning til uklarhed, at det er affaldsproducenten – og ikke indsamleren – der har krav på fritagelse.

Eksempel 2: Drejer det sig derimod om affald, omfattet af en anvisningsordning, og som afhentes fra flere affaldsproducenter i samme læs, er der i realiteten tale om indsamling af affald omfattet af en anvisningsordning. Afhængig af udgangspunktet fører dette til to forskellige svar på hvem der har ansvaret for at affaldet behandles efter den foreskrevne behandlingsform. Lægges vægt på at der er tale om en anvisningsordning, er det affaldsproducenten der har ansvaret – men lægges vægten på de faktiske forhold, er det indsamleren der har ansvaret. Da affaldet er sammenblandet, er det i praksis umuligt at fastholde den af anvisningsordningen afledte fordeling af ansvar.

Fordele

Med forslaget sikres at private affaldsindsamlere ikke er undergivet et lempeligere ansvar end de kommunale indsamlere.

Affaldsproducenten vil endvidere blive sikret mod at være ansvarlig for noget affaldsproducenten ikke har mulighed for at øve indflydelse på.

Ulemper

Et fremført synspunkt fra interview er at opdelingen af transportører i ordinære transportører og godkendte indsamlere medfører en større kompleksitet, og at dette kan skabe forvirring når affaldsproducenterne skal vælge.

Dette diskuteres nærmere i afsnit 2.4.3 hvor det påpeges at den foreslåede model giver en mere klar rollefordeling end der eksisterer i dag.

2.4.2 National registrering af transportører og national godkendelse og registrering af indsamlere

Begrundelse

Med basis i interview og testseminar fremstår et ønske om at der sker en administrativ forenkling af registreringen af transportører.

Dette drejer sig således om registreringen af transportører der p.t. skal ske enkeltvis i hver af de 271 kommuner. Dette foreslås erstattet af én national registrering. Herved sikres ens vilkår for ordinære transportører.

Da indsamlere tilbyder at påtage sig en række af de opgaver som affaldsproducenten i dag har ansvaret for, er det nødvendigt med en større kompetence end for ordinære transportører hvorfor der af en del af de interviewede parter er udtrykt ønsker om at transportører og andre virksomheder - for at kunne blive godkendte indsamlere - dokumenterer at de behersker en række færdigheder omkring affaldshåndtering. En nærmere beskrivelse af de foreslåede krav til godkendelsen findes i afsnit 2.3.

Fordele

Netop indsamlerne opererer typisk på nationalt plan og således på tværs af kommunegrænser hvorfor de interviewede er enige om at en national godkendelse og registrering af indsamlere vil være en forenkling som mindsker de administrative byrder for alle parter. Dette modsvarer ligeledes den nationale godkendelsesordning der i forvejen gælder for transportører efter lov om godskørsel, og de tilsvarende regler for transport af gods med skib eller jernbane, og den nationale registrering af transportører som foreslås. En national registrering vil i øvrigt tillige sikre at der er lovgrundlag for registrering af skibe og jernbaneselskaber som transporter affald hvilket kræves efter EUs direktiv 75/442 om affald (Ref. 10).

Der er ligeledes enighed om at man ved en national godkendelse sikrer at konkurrencevilkårene vil blive ens for godkendte indsamlere.

Affaldsproducenterne vil endvidere vide og "have krav på" at de modtager en kvalificeret ydelse når de benytter en godkendt indsamler.

Ulemper

Ulemper ved en centraliseret godkendelse og registrering er at det tager kompetence fra kommunerne. Endvidere er det af de interviewede påpeget at kommunerne ikke nødvendigvis vil have kendskab til de transportører og godkendte indsamlere som kører i kommunen, ligesom de kan have vanskeligere ved at opnå dialog og distribuere information til transportører og indsamlere.

Med hensyn til mulighed for at vide hvem der transporterer affald, skal det bemærkes at det i "Model for affaldsdata" (Ref. 1) er forudsat at godkendte indsamlere indberetter affaldsproducenternes P-kode (for afhentningssted). Hvis der anvendes transportør, skal behandlingsanlægget indberette hvormed kommunen vil have adgang til disse informationer.

2.4.3 Overdragelse af affaldsproducentens dispositionsret til affaldet ved aflevering til godkendt indsamler

Ud fra interview og resultater fra testseminar er det valgt at lade ejerskabet for affaldet skifte fra affaldsproducent til godkendt indsamler når affaldet afhentes af indsamleren. Når den godkendte indsamler har overtaget ejerskabet, er dispositionsretten til affaldet overtaget.

Begrundelse

Interview og testseminar har klarlagt at de transportører der fungerer som indsamlere i dag, via deres kontrakt typisk bestemmer hvilket godkendt behandlingsanlæg affaldet skal behandles ved. Problemet er at affaldsproducenten i den nuværende lovgivning tilsyneladende har ansvaret for at affaldet kommer frem til rette behandlingsanlæg uden at affaldsproducenten i alle tilfælde kan øve nogen indflydelse på dette.

Fordele

Ved at lade ejerskab og ansvar skifte når den godkendte indsamler har afhentet affaldet ved affaldsproducenten, får affaldsproducent og godkendt indsamler hver især ansvaret for affaldet i den periode, de har dispositionsret, og rollefordelingen bliver dermed mere klar. Som anført tidligere kan det dog meget vel svare til det resultat som en domstol allerede i dag vil nå frem til da der almindeligvis ikke pålægges ansvar for forhold som man ingen indflydelse har på.

Den udtrykkelige flytning af dispositionsretten til den godkendte indsamler medfører at nogle af de pligter som affaldsproducenten hidtil har haft, flytter over til den godkendte indsamler.

I en række tilfælde vil en affaldsproducent have behov for at få transporteret affald fra A til B, og her vil affaldsproducenten fortsat kunne benytte en ordinær transportør, men affaldsproducenten bevarer i disse tilfælde ejerskabet og dispositionsretten over affaldet frem til dette når rette behandlingsanlæg. I disse tilfælde har affaldsproducenten derfor også en større mængde pligter.

Ulemper samt diskussion af disse

I nogle kommentarer undervejs i udviklingen af modellen har det været fremført at når der fjernes noget af affaldsproducentens ansvar ved flytning af dispositionsretten ved afhentning af affald af godkendt indsamler, kan der opstå problemer med at få placeret ansvaret i tvivlstilfælde.

Forholdene omkring ansvarsplacering menes dog af projektgruppen at være meget klare, idet det er klart defineret hvornår ansvaret går over: "når affaldet afhentes". De konflikter der kan opstå omkring fejl som skyldes affaldsproducenten og dennes håndtering af affaldet, melder sig også i dag, og der er netop typisk taget forbehold for dette i de kontrakter som indgås, idet indsamleren kræver at affaldsproducenten sorterer affaldet korrekt som betingelse for at indsamleren kan overtage dette og sørge for aflevering til rette behandlingsanlæg.

Ulemper som er nævnt af interviewede, kan være at:

- A) Tilsynsmyndigheder måske skal hente oplysninger fra flere steder
- B) Affaldsproducentens motivation mindskes til at minimere affaldsproduktion ved intern genanvendelse og til at minimere mængderne af det affald der ikke er penge i (forbrænding og deponering)
- C) Den godkendte indsamler får større ansvar og finansiel risiko

Med hensyn til pkt. B) at flytning af ansvaret skulle mindske affaldsproducentens motivation til at fokusere på affald - er det et spørgsmål om den foreslåede flytning af ansvaret vil påvirke motivationen i forhold til praksis i dag da ansvarsovergangen stemmer rimeligt med den praktiske ansvarsovergang som i dag findes i de privat indgåede kontrakter med indsamlere. Herudover har kommunerne heller ikke i dag som affaldsmyndighed nogen indflydelse på minimering af affaldsproduktionen internt hos affaldsproducenten da sådanne krav meddeles efter miljøbeskyttelseslovens kapitel. 5.

Der har i denne forbindelse været rejst spørgsmålet om disse udsagn også kan fastholdes i lyset af reglerne om affaldsplaner. Hertil skal bemærkes at det

direkte fremgår af affaldsbekendtgørelsens § 4 at den kommunale planlægning og regulering alene retter sig mod genanvendelse, forbrænding og deponering, idet bestemmelsen helt udelader det højest prioriterede mål med affaldshåndteringen: at begrænse affaldsmængderne. Dette er i overensstemmelse med lovgivningens system hvor de kommunale opgaver begrænser sig til at sikre behandling af affaldet i overensstemmelse med affaldsbekendtgørelsens § 4.

Det skal herudover nævnes at det forventes at der vil være et større incitament for affaldsproducenten til at minimere sin affaldsproduktion når affaldsproducenten benytter en godkendt indsamler, end når der benyttes en ordinær transportør. Dette skyldes at den godkendte indsamler fremover via sin godkendelse forpligter sig til at være i stand til at yde en basal rådgivning om affaldssortering af alle typer af fraktioner, kunne rådgive om egnet opsamlingsmateriel inkl. det som der måtte være brug for internt hos affaldsproducenten mv., og således yde en rådgivning som affaldsproducenten ikke er sikret ved valg af transportør i det nuværende system (se afsnit 2.3).

2.4.4 Ændring i pligter for aktører

Ændring i pligter kan opdeles i tre grupper:

1. Dem som følger af overtagelse af dispositionsretten til affaldet
2. Pligter som skyldes oprettelse af centrale registreringer eller godkendelsesordninger
3. Pligter som foreslås tilført som led i en overordnet bedre indsamling af data.

I det følgende gennemgås fordele og ulemper i pligter for hver aktør

2.4.4.1 Begrundelse for ændringer i pligter som følge af den ændrede dispositionsret

I situationen hvor affaldsproducenten vælger at benytte ordinær transportør, er der ingen ændring i omfanget af pligter.

Hvis affaldsproducenten anvender en godkendt indsamler, overgår pligten til at det korrekt sorterede affald når frem til rette behandlingsform og behandlingsanlæg til den godkendte indsamler da denne disponerer over affaldet.

Som konsekvens af at dispositionsretten til affaldet overgår til den godkendte indsamler ved afhentning hos affaldsproducenten, er det herefter den godkendte indsamler der har pligt til at sikre at affaldet når frem til rette behandlingsanlæg.

Fordele

Dette er en fordel for affaldsproducenten da han i disse tilfælde ikke har indflydelse på hvor affaldet bringes hen, og derfor ikke skal hæfte for fejl som den godkendte indsamler måtte begå. Derved forbedres eller tydeliggøres affaldsproducentens retsstilling med den foreslåede ændring.

Der opnås en klarere rollefordeling.

Ulemper

Der er ingen ulemper for affaldsproducenten ved de nye pligter da pligterne er færre (ved benyttelse af godkendt indsamler) eller de samme (ved benyttelse af ordinær transportør) som hidtil.

Affaldsproducenten må dog tage stilling til om der skal benyttes godkendt indsamlere eller ordinær transportør og sætte sig ind i forskellen på omfanget af sine pligter og ansvar under de to forskellige ordninger. Dette svarer dog nogenlunde til de klausuler der i dag typisk indgår i private standardkontrakter hvor det anføres at "indsamlere" påtager sig at håndtere affaldet korrekt i henhold til gældende regler såfremt affaldet er korrekt sorteret af affaldsproducenten.

Den godkendte indsamler får herved flere pligter som kan strafsanktioneres, i modsætning til i dag hvor transportøren typisk alene vil være kontraktligt forpligtet til at overholde de samme pligter.

2.4.4.2 Begrundelse for pligter som følger af national registrering

Fremover vil affaldstransportører der ikke udfører andre opgaver end transport fra A til B, skulle registreres nationalt. Herved sikres tillige at Danmark lever op til kravet om registrering af affaldstransportører som transporterer affald via skib eller jernbane (og mere hypotetisk fly), idet transportører der driver disse andre transportformer i dag, normalt ikke registreres i kommunerne selvom dette er foreskrevet i affaldsbekendtgørelsens § 12 (Ref. 8).

Fremover skal transportører der ønsker at lade sig registrere som godkendte indsamlere, godkendes i national ordning hvorefter de vil blive registreret på en national liste.

Der indføres en obligatorisk registrering af mæglere i overensstemmelse med kravet om registrering af mæglere i EUs direktiv 75/442 om affald (Ref. 10).

Fordele

Som nævnt i afsnit 2.4.2, er dette en klar fordel for transportørerne da de i stedet for registrering i op til 271 kommuner kun skal lade sig registrere et sted. Samtidig sikres en ordning der kan sikre registrering af transportører som driver andre transportformer af affald end transport ad vej.

Som nævnt i afsnit 2.4.2, er det en klar fordel for de godkendte indsamlere kun at skulle registreres og godkendes ét sted, frem for at skulle registreres i alle de kommuner hvor de ønsker at operere. Hertil kommer at forslaget sikrer at der gennemføres en registrering af godkendte indsamlere hvorved bemærkes at der ikke i den nuværende affaldsbekendtgørelses § 13 (Ref. 8) er krav herom selvom dette kræves efter direktiv 75/442 om affald, artikel 12 (Ref. 10). Kravet om godkendelse af indsamlere er tillige i overensstemmelse med EUs forordning 259/93 om overførsel af affald (Ref. 4) der dog ikke stiller udtrykkeligt krav om sådanne godkendelsesordninger.

Registreringen af mæglere bringer lovgivningen i overensstemmelse med artikel 12 i direktiv 75/442 om affald (Ref. 10).

Ulemper

Kravet om godkendelsen som indsamler vil medføre at der stilles større krav til indsamlerne, og at nogle mindre transportører formentlig ikke vil have ressourcer til at kunne opfylde kravene. Se afsnit 2.4.5, Ulemper.

Der forventes krævet en begrænset mængde flere ressourcer til at oprette registreringsdatabasen og til det personale som skal sørge for registreringer og godkendelser.

2.4.4.3 Begrundelse for andre ændringer i pligter i dataindberetning

I projektet "Model for affaldsdata" (Ref. 1) er man p.t. nået til følgende ændringer vedrørende affaldsproducenter (det skal bemærkes at projektet ikke er færdigt hvorfor oplysningerne skal tages med forbehold. De er dog medtaget her for at belyse sammenhængen til nærværende projekt. Der henvises til "Model for affaldsdata" for opdaterede oplysninger):

Der kræves ikke længere ført stamkort da dataindberetning fremover kommer til at foregå helt ned på P-nummer niveau. P-nummer er et entydigt og generelt anvendeligt identifikationsnummer for en produktionsenhed. Det vil således være muligt automatisk at generere stamkort. Det fastholdes at udvalgte affaldsproducenter (fx kapitel 5-godkendte virksomheder og listevirksomheder) skal godkende deres stamkort. Det forventes at dette har en positiv effekt på datakvaliteten i systemet.

I projektet "Model for affaldsdata" er man p.t. nået til følgende ændringer for ordinære transportører:

Der kræves ingen dataindberetning da de ikke finder anvendelse i den nye foreslåede affaldsdatamodel, jf. projektet "Model for affaldsdata".

Da de nuværende krav om registrering af affaldsdata fjernes fra ordinære transportører, opnås en lettelse for disse.

I projektet "Model for affaldsdata" er man p.t. nået til følgende begrundelse for ændringer for indsamlere:

Indberetninger fra en godkendt indsamler vil grundet indberetning af P-nummer give en væsentlig bedre opdeling på geografisk og erhvervsmæssig kilde. Præcisionen vil dog fortsat blive svækket af såkaldte "blandede læs". Oplysninger om behandlingsform vil til gengæld ikke være særligt præcise da fx dele af et læs der vejes ind til genanvendelse, kan gå til forbrænding hhv. deponering.

I projektet "Model for affaldsdata" er man p.t. nået til at der ikke kræves dataindberetning fra mæglere da mæglerne ikke omfattes i den nye foreslåede affaldsdatamodel, jf. projektet "Model for affaldsdata".

I projektet "Model for affaldsdata" er man p.t. nået til følgende ændringer for behandlingsanlæg:

Den fremtidige dataindberetning, jf. den foreslåede affaldsdatamodel i projektet "Model for affaldsdata", forenkler indberetningsomfanget. Indberetninger fra slutbehandlingsanlæg vil være meget præcise vedr. behandlingsformen, men til gengæld er oplysninger om geografisk og erhvervsmæssig kilde enten fraværende eller usikker. En kombination af indberetninger fra affaldsbehandlingsanlæg og godkendte indsamlere vil dog sammen give pålidelige oplysninger om både geografisk og erhvervsmæssig kilde samt behandling.

2.4.4.4 Begrundelse for forslag i afsnit 2.2.1.8

I lovgivningen gives udtrykkelig hjemmel til at mæglere kan anmelde og indberette det affald som mæglere formidler eksport af, under forudsætning af fuldmagt fra affaldsproducent. Begrundelsen for dette er at mæglere for nogle affaldsfraktioner håndterer meget store affaldsmængder og derfor i nogle

situationer vil være eneste mulighed for at opnå data om eksporteret grønt affald.

2.4.4.5 Andre forslag til pligter

I interview har været fremført et synspunkt om at det burde være et krav at mæglere er miljøcertificerede.

Det er af de interviewede parter blevet påpeget at der må tages stilling til hvordan behandlingsanlæg skal forholde sig til ikkeregistrerede transportører og ikkeregistrerede indsamlere. Projektet har ikke diskuteret dette i detaljer, men en af de muligheder som man efterfølgende kan vælge at overveje, er om det skal gøres til en pligt at behandlingsanlæg checker om transportører og indsamlere er registrerede, via opslag i databasen. Hvis det konstateres at enten indsamlere eller transportører ikke er registreret, bør der som følge af dette ske en eller anden form for sanktion over for den ikkeregistrerede, fx via afvisning af læs, indberetning af forseelser eller lignende.

2.4.5 Begrundelser for forslag til godkendelsesordning for indsamlere

Af interviewundersøgelserne fremgår det at der er hård konkurrence inden for affaldstransportsektoren. Ved at indføre en godkendelsesordning for indsamlere sikres et mere ensartet grundlag for konkurrencen.

Det er i den foreslåede godkendelsesordning valgt at tage udgangspunkt i en allerede eksisterende godkendelsesordning for transportører, nemlig vognmandstilladelsen. Baggrunden herfor er at elementerne i en vognmandstilladelse (faglig viden, økonomisk forsvarlighed, ingen gæld til det offentlige, ingen straffe for grove lovovertrædelser) er gode som basis for en godkendelse af indsamlere. Efter forslaget vil disse krav for indsamlere blive suppleret af krav om faglig indsigt i affaldshåndtering og lovgivning.

Med hensyn til administrationen vurderer projektgruppen at man ved at anvende og udbygge et etableret system kan begrænse ressourceforbruget til både oprettelse og drift af godkendelsessystemet. Det påpeges at hverken Miljøstyrelsen eller Færdselsstyrelsen i forbindelse med projektet har haft mulighed for at vurdere hvilken central myndighed der eventuelt skal påtage sig opgaven, og hvilket ressourceforbrug det medfører.

Det har været fremført (Dansk Transport og Logistik) at det skønnes at være både administrativt og økonomisk muligt for selv små erhvervsdrivende at opnå en godkendelse, ligesom det har været muligt for små erhvervsdrivende at få en vognmandstilladelse.

Ved at placere tilsynet med de godkendte indsamlere i en statslig myndighed sikres at der kan føres et sammenhængende tilsyn med godkendte indsamlere, mens tilsynet efter de gældende regler lider under kommunernes begrænsede stedlige kompetence.

Det skal her bemærkes at affald danmark påpeger at det er vigtigt at inddrage lokalkendskab til indsamlere i kommuner og affaldsselskaber hvis der skal opnås et effektivt tilsyn.

Fordele

Der sikres et ensartet grundlag for konkurrencen

Affaldsproducenterne vil endvidere vide og "have krav på" at de modtager en kvalificeret ydelse når de benytter en godkendt indsamler.

Ulemper

Det skal bemærkes at kravet om at opnå godkendelse som indsamler - for at en transportør kan fungere som indsamler af affald - vil medføre at der stilles større krav, og at nogle mindre transportører formentlig ikke vil have ressourcer til at kunne opfylde kravene. Dansk Transport og Logistik skønner dog at det selv for små erhvervsdrivende vil være administrativt og økonomisk muligt at opnå godkendelse.

2.4.6 Vurdering af administrative byrder for aktører

For at vurdere de administrative byrder for aktørerne blev Dansk Industri, KL (Kommunernes Landsforening), GenvindingsIndustrien, affald danmark samt Dansk Transport og Logistik bedt om at besvare nedenstående tre spørgsmål på vegne af deres respektive medlemmer:

1. Vil de administrative forpligtelser som pålægges de aktører du repræsenterer, medføre øget eller reduceret ressourceforbrug (såfremt det nye forslag til rollefordeling indføres)?
2. Giv et estimat for den procentvise ændring af ressourceforbruget
3. Hvad svarer denne ændring af ressourceforbrug til i kroner og øre per år for aktørerne (bedste kvalificerede skøn inkl. usikkerhed)?

Baggrunden for vurderingen har været den model for rollefordeling der fremgår af denne rapport. Modellen blev sendt til aktørerne den 27. april, og de er blevet bedt om at svare inden den 3. maj 2004. Inden den fastsatte tidsfrist var der kommet svar med vurderinger fra tre organisationer, nemlig affald danmark, KL og Dansk Industri. Dansk Transport og Logistik har den 3. maj meddelt at det ikke er muligt at give et kvalificeret skøn da der er for mange variable. GenvindingsIndustrien har ikke kommenteret.

De modtagne svar er vedlagt i deres helhed i Bilag 7. Følgende kan sammenfattes:

Generelt vurderer aktørerne at de administrative byrder for kommuner og affaldsselskaber i et vist omfang mindskes når der sker en central registrering af transportører og indsamlere. Det påpeges at denne opgave dog ikke hidtil har været specielt ressourcekrævende for kommunerne hhv. affaldsselskaberne (det vurderede tidsforbrug til registrering ligger i dag på ca. to minutter per transportør). Selvom der sker en central registrering, kan kommunerne stadig have et ressourceforbrug med hensyn til at forklare og vejlede affaldsproducenterne om det nye system, herunder redegøre for forskellen på en transportør og en godkendt indsamler.

Hvis det som foreslået er en central myndighed der skal føre tilsyn med transportører og indsamlere, vurderes det at kommunernes ressourceforbrug mindskes. Det vurderes dog at der hidtil stort set ikke har været foretaget kommunale tilsyn af transportører under transporten. Tilsynene har således stort set været begrænset til de tilfælde hvor transportørerne afhenter affald i den kommune hvori de er registreret, samt de tilfælde hvor der er indgået et samarbejde med de kommuner hvori de anvendte behandlingsanlæg er placeret.

En central dataregistrering og bortfald af transportørindberetninger til kommunen vurderes at give en ressourcebesparelse til datahåndtering. De kommunale aktører vurderer dog at der fortsat vil være behov for en lokal kvalitetssikring af data som er en stor opgave, uanset om den placeres lokalt eller centralt.

For affaldsproducenter vurderes den ændrede rollefordeling at være administrativt neutral. Med hensyn til dataregistrering vurderes det at den nye model giver affaldsproducenten administrative lettelser.

Det vurderes at de godkendte indsamlere vil få et øget ressourceforbrug i form af de omkostninger der er forbundet med at blive godkendt. Ressourceforbruget hertil afhænger dog af indsamlerens nuværende videnniveau og administrative kapacitet samt af den endelige udformning af kravene til godkendelse. Det påpeges at der ikke er en miljøfaglig begrundelse for at godkendte indsamlere skal have en vognmandstilladelse når de kun driver firmakørsel.

Som det fremgår af ovenstående, har det på det foreliggende grundlag ikke været muligt at give et kvalificeret skøn over i hvilket omfang de administrative byrder bliver mindre ved den ændrede rollefordeling.

3 Begreber og definitioner

Den juridiske begrebsafklaring er udarbejdet for at kunne identificere de relevante retlige kategorier, således at der i undersøgelsen gøres brug af en entydig begrebsanvendelse der efterfølgende bruges i de reformovervejelser som undersøgelsen har ledt frem til.

3.1 Problemstilling

Projektet angår formidling af affald fra affaldsproducent til behandlingsanlæg og retter sig således mod affaldets kredsløb i snæver forstand. Forenklet udtrykt består dette kredsløb af tre led: affaldet produceres → affaldet overføres til affaldsbehandler → affaldet behandles. Ligeledes forenklet kan de aktører der forestår de tre forskellige led, angives således: Affaldsproducent (AP) → affaldsoverførsel (mellemand, M) → affaldsbehandler (AB).

I praksis er der intet i vejen for at affaldsproducenten selv bringer affaldet frem til affaldsbehandleren, henholdsvis at affaldsbehandleren afhenter affaldet fra affaldsproducent hvormed der kun vil være to aktører og ikke optræde nogen mellemand.

Dette ændrer imidlertid ikke ved at affaldsoverførsel indtager en selvstændig rolle når det skal sikres at affaldet faktisk når frem til en affaldsbehandler der kan behandle affaldet miljømæssigt forsvarligt.

I forhold til it-skrot opstår et selvstændigt problem da WEEE-direktivet (Ref. 6) kræver at producenterne af elektriske og elektroniske produkter (EEE) skal sikre indsamling og behandling ved enten selv at stå for organisering (take-back), eller ved at de oprindelige producenter entrerer med tredjemand som herefter på de oprindelige producenters vegne og for deres regning står for indsamling og behandling af WEEE. Direktivet åbner op for at denne opgave kan løses ved individuelle eller kollektive ordninger, idet der er en overgangsordning for det EEE der er solgt før de nye regler træder i kraft.

3.1.1 Afgrænsning

Hensigten med projektet er at belyse funktioner og retlige forpligtelser og ansvar for alle de privatretlige aktører der i affaldskredsløbet er placeret mellem affaldsproducenten (AP) og affaldsbehandleren (AB). Da det i praksis ikke er ualmindeligt at affaldsproducenten selv bringer affaldet frem til affaldsbehandler, henholdsvis at affaldsbehandler selv afhenter affaldet hos affaldsproducenten, må der tillige tages højde herfor.

Projektet angår følgelig tre forskellige typer retlige problemstillinger, nemlig:

1. Den aftaleretlige fordeling af ansvar og pligter
2. Fordeling af pligter og ansvar ved indsamling henholdsvis transport af affald samt ved sortering og midlertidigt oplag af affald
3. Hvilke retlige pligter og ansvar der knytter sig til rådgivning

3.2 Sammenfatning

De i afsnit 3.3 anførte overvejelser peger på at der i udredningen af de gældende forhold vedrørende affaldstransportører og mæglere er behov for at sondre mellem følgende funktioner med henblik på at opfange væsentlige legale nuancer mellem de funktioner som faktisk udføres:

- a) Mægler: er den fysiske eller juridiske person som formidler aftale mellem affaldsproducent og behandlingsanlæg. Mægleren hverken forpligtes eller berettiges af aftalen. Såfremt mægleren har affaldet i besiddelse, må det formentlig forudsætte fuldmagt fra affaldsproducenten.
- b) Fuldmægtig: er den fysiske eller juridiske person som på grundlag af fuldmagt fra affaldsproducenten disponerer over affaldet på fuldmagtsgivers vegne. Fuldmægtig kan fx være en transportør eller mægler der på affaldsproducentens vegne indgår aftale med behandlingsanlæg. Ved sådanne aftaler forpligtes affaldsproducenten af aftalen, mens fuldmægtigen indestår for at denne har den fornødne fuldmagt.
- c) Kommissionær: er den fysiske eller juridiske person som i eget navn, men på affaldsproducentens vegne, disponerer over affaldet. Der er tale om kommissionsforhold hvis affaldsproducenten giver affald i kommission til en transportør, således at transportøren på affaldsproducentens vegne, men i transportøren navn, vælger behandlingsanlæg. Såfremt affaldet som led i kommissionsforholdet midlertidigt oplagres hos kommissionæren, vil det almindeligvis kræves at kommissionæren har den fornødne miljøgodkendelse til sådanne midlertidige oplag.
- d) Transport I - transportør: omfatter fysiske og juridiske personer der transporterer affald for fremmed regning. Transportørens ordregiver kan efter de gældende regler enten være affaldsproducent, behandlingsanlæg eller kommunen som indsamler. Efter den i forslaget fremlagte model vil ordregiver tillige kunne være en godkendt indsamler. Såfremt transportøren yder andre ydelser til affaldsproducenten (fx rådgivning eller sortering), er det ikke i egenskab af transportør. (Bemærk, at denne gruppe kun omfatter transport for fremmed regning og skal tydeliggøre sondringen mellem transportør og indsamler).
- e) Transport II - indsamler: omfatter fysiske eller juridiske personer der afhenter affaldet fra affaldsproducenten og herefter disponerer over affaldet (fx ved at bestemme hvilket behandlingsanlæg affaldet skal overgives til). Til forskel fra transportøren har indsamleren det juridiske og økonomiske ansvar for affaldet, mens indsamleren har kontrol over affaldet. Efter de gældende regler kan kommunen være indsamler af erhvervsaffald, men også miljøgodkendte behandlingsanlæg som afhenter affaldet fra affaldsproducenten, må anses for indsamlere. Hvis sortering sker uden for affaldsproducentens plads, må vognmanden formentlig anses for indsamler.
- f) Sortering: omfatter opdeling af affaldet i de efter lovgivningen krævede fraktioner samt eventuelt yderligere fraktioner. Som udgangspunkt påhviler sorteringspligten affaldsproducenten, men kan i alle tilfælde overlades til andre, så længe sortering foregår hos affaldsproducent. Det er i projektet overvejet om der skal være mulighed for at opgaven kan overdrages til

andre, således at den ikke foregår hos affaldsproducenten, idet der for bl.a. anlægsaffald allerede i dag finder en sådan fordeling af opgaverne sted.

- g) Rette behandlingsanlæg: omfatter det eller de modtageanlæg, sorteringsanlæg eller slutbehandlingsanlæg som efter den til enhver tid gældende lovgivning må modtage den pågældende affaldsfraktion.
- h) Godkendelse, tilladelse mv.: almindeligvis ikke behov for at sondre mellem begreberne, men hvor de optræder i relation til kommunale regulativer, er der behov for at undersøge hvad kommunerne forstår herved, idet kommunerne ikke efter affaldsreglerne har godkendelsesbeføjelser i forhold til affaldstransportører og -behandlingsanlæg.
- i) Anmeldelse og registrering: krav om registrering kan ikke sidestilles med godkendelse da myndigheden ikke skal tage stilling til aktiviteter hvor der alene er anmeldelses- eller registreringskrav. Registreringskrav vil almindeligvis forudsætte lovhjemmel, men ud fra kontrolhensyn kan affaldsmyndighederne i et vist omfang stille krav om anmeldelse uden selvstændig lovhjemmel. Sådanne anmeldelser giver ikke affaldsmyndigheden adgang til at stille vilkår, medmindre der i loven er hjemmel hertil.

3.3 Juridisk begrebsafklaring

3.3.1 Affaldsoverførsel

Forstået i denne kontekst omfatter overførsel af affald alle de funktioner der ligger efter frembringelse af affald og frem til affaldet når behandlingsanlæg. Dette omfatter ikke alene transport, men tillige logistiske funktioner som **rådgivning formidling af aftale** mellem affaldsproducent og behandlingsanlæg samt **organisering af indsamling**

3.3.2 Sortering og midlertidigt oplag hos affaldsproducenten

Sortering og midlertidigt oplag hos affaldsproducenten (fx i containere) ligger tidsmæssigt efter frembringelsen af affald og før affaldet overføres til affaldsbehandler. Selv om disse to selvstændige funktioner systematisk falder før affaldsoverførsel, er de tillige medtaget i analysen med henblik på at undersøge om det er hensigtsmæssigt at overlade sorteringsopgaven eller ansvaret for opstilling af containere til en tredjemand.

3.3.3 Aftaleretlige aspekter (mellemmand)

Mellemmand er et velkendt begreb i formueretten og knytter sig til de personer der på forskellig måde indgår når et formuegode skifter ejer fra A til B.

Den formueretlige lære om mellemmand bygger på lovgivning og retspraksis og angår hvem der forpligtes i forhold til hvem i kæden: løfteafgiver (A) - mellemmand (M) - løftemodtager (B).

Mellemmanden er vigtig for omsætningen, men indgår ikke direkte i den.

Udvikling af handel og kredit har medført at der er udviklet en mangfoldighed af typer af mellemmand, således at der for forskellige mellemmandsforhold knytter sig forskellige retsvirkninger.

Der er i dette projekt ikke behov for at belyse alle varianter, men enkelte klassiske mellemmand kan være nyttige at kende:

3.3.3.1 Fuldmægtig

Fuldmægtigen er en person der handler på fuldmagtsgivers regning, i dennes navn og forpligter denne.

Fuldmægtigen har således kun i kraft af fuldmagten rådighed over det formuegode som fuldmægtigen handler med. Et eksempel i affaldshåndteringen kan være en ansat hos affaldsproducenten der indgår aftale med behandlingsanlæg (stillingsfuldmagt).

3.3.3.2 Kommissionær

Kommissionæren er en person der handler i eget navn, men på kommittentens regning og vegne. Denne konstruktion forudsætter at der er indgået en kommissionsaftale, og så vidt vides anvendes sådanne ikke i affaldshåndteringen, om end det står lidt uklart i hvilket omfang en enkelt mægler er inspireret af denne model.

3.3.3.3 Mægler

Mægleren er kendetegnet ved at fungere som mellemmand ved afslutning af handler uden selv at blive forpligtet af aftalen.

Mægleren formidler således kontakt mellem to led i omsætningskæden uden selv at indgå i transaktionen. Som konsekvens heraf forpligtes mægleren ikke af aftalen mellem køber og sælger, men kan efter omstændighederne pådrage sig ansvar for de oplysninger der formidles.

I forhold til affaldshåndteringen vil der være tale om en mægler (M) hvis M formidler en aftale mellem affaldsproducenten og behandlingsanlæg om at behandlingsanlægget vil aftage affaldsproducentens affald. Såfremt mægleren derimod tager affaldet i besiddelse, vil dette forudsætte at det sker på grundlag af enten en fuldmagt eller som kommission fra affaldsproducent eller behandlingsanlæg eller en tredjeperson som gyldigt råder over affaldet.

3.3.3.4 Uanmodet forretningsfører

Uanmodet forretningsfører (i lærebøger ofte betegnet *negotiorum gestio*) er en person der uanmodet varetager en anden persons interesse, hvilket forudsætter at hurtig indgriben er nødvendig for at undgå skade på den anden persons interesser. Er betingelserne herfor opfyldt, har den uanmodede forretningsfører krav på erstatning for sin udgift.

I forhold til affaldshåndteringen er problemstillingen formentlig alene relevant hvor en myndighed opdager og fjerner ulovligt oplagt affald på fremmed ejendom. Kan affaldsproducenten identificeres, vil denne efter retspraksis kunne gøres ansvarlig for udgiften da det er affaldsproducentens ansvar at affaldet når frem til et godkendt behandlingsanlæg (jf. VL dom af 10/6 1993 i Horn Belysning). Heraf følger modsætningsvis at når affaldet først er nået frem til godkendt behandlingsanlæg, bortfalder affaldsproducentens ansvar.

3.3.4 Offentligretlige regler

I forhold til affaldshåndteringen må det understreges at de privatretlige regler alene regulerer de formueretlige ansvarsrelationer. Typisk er de privatretlige pligter fastsat ved aftale mellem parterne, men herudover har de privatretlige regler om ansvar uden for kontrakt selvstændig betydning i forhold til tredjepersoner som lider skade ved den ene eller begge parter dispositioner. Eksempelvis kan en affaldsproducent pådrage sig ansvar hvis dennes fejlagtige angivelse af affaldets indhold senere under behandling på behandlingsanlæg påfører tredjemand skade, og dette ansvar kan affaldsproducenten ikke undslippe ved aftale med behandlingsanlæg. Typisk medfører bevisproblemer dog at sådant ansvar vanskeligt kan gøres gældende hvorfor det typisk er affaldsbehandleren som bliver ansvarlig.

I forhold til de offentligretlige pligter er udgangspunktet at alle forpligtes, forstået på den måde at de offentligretlige pligter indtræder i forbindelse med bestemte handlinger, medmindre de offentligretlige regler kun retter sig mod bestemte retssubjekter.

Et eksempel på det sidste er fx pligten til at benytte kommunale affaldsordninger hvor benyttelsespligten alene er rettet mod affaldsproducenten, men ikke omfatter eventuelle efterfølgende led som transportører og behandlingsanlæg.

Et andet eksempel er kommunale regulativbestemmelser om affaldstransportørens pligter. Idet der ses bort fra at hjemlen til reglen herom i affaldsbekendtgørelsens (Ref. 8) § 31 er tvivlsom, vil disse bestemmelser for transportører ikke forpligte affaldsproducenter eller behandlingsanlæg, men alene transportørerne.

I forhold til de forskellige funktioner (sortering, midlertidigt oplag, indsamling og transport) er det derfor nødvendigt at undersøge hvilke pligter lovgivningen placerer på forskellige aktører. Dette belyses efter det oplyste i projekt om kommunale regulativer. Det i denne sammenhæng væsentlige er at hvis lovgivningen placerer ansvaret på ét led i kæden, kan dette ansvar ikke delegeres væk via formueretlige aftaler. Den forpligtede efter lovgivningen vil i alle tilfælde være forpligtet – hvorved i forhold til kommunale regler naturligvis forudsættes at pligten har fornøden lovhjemmel.

3.3.5 Sammenfatning af forholdet mellem affaldsregler og formueretlige mellemmand

A - Affaldsproducent henholdsvis behandlingsanlæg kan ikke delegere deres ansvar ved en fuldmagt. Offentligretligt har fuldmagten derfor ingen selvstændig funktion.

B - Mægleren er kendetegnet ved at formidle aftaler og har som sådan ikke affaldet i besiddelse. Mæglerfunktionen udløser derfor ikke selvstændige pligter efter den gældende affaldslovgivning (efter EUs affaldsdirektiv kræves dog at mægleren er registreret, men dette sker så vidt vides ikke i praksis, og et klart lovgrundlag savnes i dansk ret). Tager en person der ellers virker som mægler, affaldet i sin varetægt, ophører mæglerrollen, og forholdet vil i stedet have karakter af et fuldmagtsforhold, et kommissionsforhold, et transportørforhold eller lignende, men den pågældende kan ikke længere anses som mægler.

3.3.6 Transport

En anden og selvstændig problemstilling er transport af gods.

Transporten kan udføres af en uafhængig tredjemand (transport for fremmed regning) eller af henholdsvis afsender (affaldsproducenten) eller af modtager. Modtager kan være enten affaldsbehandler eller en indsamler som det uddybes nærmere efterfølgende.

Udføres transporten af afsender eller modtager, har denne risikoen for godset - og dermed også ansvaret for godset.

Ved siden af transportlovgivningens regler er affaldstransportøren undergivet et krav om at være registreret i de kommuner hvorfra vognmanden transporterer affald, og et krav om registrering af de transporterede mængder farligt affald, jf. affaldsbekendtgørelsens §§ 12-14 (Ref. 8) hvilket har hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 44 (Ref. 5).

Herudover kan kommunerne efter affaldsbekendtgørelsens § 31 i regulativer fastsætte en række supplerende krav til affaldstransportører, men hjemlen til denne bemyndigelse er omtvistet.

3.3.6.1 Affaldstransportør

Affaldstransportør anvendes i overensstemmelse med reglerne i lov om godskørsel om transport af gods for fremmed regning.

Transportøren falder uden for den traditionelle mellemmandsfunktion da opgaven består i at levere en ydelse for enten afsender eller modtager i form af transport fra punkt A til B.

Transportøren har ingen rådighed eller dispositionsbeføjelse over godset (medmindre der er indgået aftale herom) og har heller intet ansvar for om godset svarer til det mellem afsender og modtager aftalte.

Transportøren skal alene sikre at godset bringes frem i samme stand som det blev modtaget, og at transporten sker i henhold til gældende lovgivning og ikke medfører skade på tredjemand. For at transportøren kan transportere affald kræves at transportøren har en tilladelse efter lov om godskørsel der på dette punkt gennemfører EUs harmonisering af regler om transport af gods på vej.

3.3.6.2 Affaldsindsamler

Affaldsindsamler adskiller sig fra affaldstransportør ved at indsamleren overtager ansvaret for godset fra dets afhentning.

Et velkendt eksempel herpå er kommunal indsamling af husholdningsaffald: når kommunen har afhentet affaldet, er det kommunens ansvar at affaldet transporteres og behandles i henhold til den gældende lovgivning.

Behovet for at sondre mellem affaldsindsamler og affaldstransportør tydeliggøres hvor kommunen har udliciteret selve opgaven med at indsamle og transportere affald til en privat vognmand. I disse tilfælde er kommunen affaldsindsamler, mens vognmanden er affaldstransportør. Selv om det mellem kommunen og vognmand privatretligt kan aftales at transportøren har pligt til at kontrollere om affaldet er sorteret korrekt, og at transportøren

eventuelt skal sortere affaldet, fritager sådanne privatretlige aftaler ikke kommunens offentretlige ansvar for affaldets håndtering.

3.3.7 Sortering af affald

Den gældende affaldslovgivning stiller krav om at affaldet sorteres i forskellige fraktioner. Affaldsbekendtgørelsen stiller visse minimumskrav til sortering af affald, men kommunerne kan vedtage supplerende regler.

Efter de gældende regler påhviler denne forpligtelse normalt affaldsproducenten, men supplerende stiller mange kommuner krav om at affaldstransportøren kontrollerer at affaldet er sorteret korrekt. Idet der ses bort fra at hjemlen til selvstændige kommunale krav til transportører er tvivlsom, er det i denne sammenhæng afgørende at transportørens opgaver med sortering må anses for en selvstændig tjenesteydelse ved siden af transporten. Forpligtelsen til at udføre denne selvstændige ydelse kan hvile på privatretlig aftale med opdragsgiver (typisk affaldsproducenten).

Lovgivningsmæssigt er der intet i vejen for at affaldsproducenten indgår sådanne aftaler, men affaldsproducenten har i forhold til affaldslovgivningen fortsat ansvaret for at affaldet er korrekt sorteret.

Det må dog tilføjes at krav om kildesortering formentlig betyder at affaldstransportøren skal sortere affaldet ved kilden (dvs. hos affaldsproducenten). Sker affaldssorteringen på en anden plads end hos affaldsproducenten, vil dette formentlig kræve miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 (Ref. 5).

Er det affaldstransportørens virksomhed der sorterer affaldet på egen plads, må denne sortering formentlig anses for en affaldsbehandling hvormed affaldstransportøren selvstændig har ansvar for affaldets håndtering.

Efter EUs definition af affaldsproducent bliver affaldstransportøren herved selv affaldsproducent. Som konsekvens heraf er det nærliggende at antage at hvis affaldstransportøren sorterer affaldet på egen plads, er der ikke tale om transport for fremmed regning, men om indsamling af affald. I alle tilfælde medfører sorteringen at affaldstransportøren herefter i forhold til den videre behandling af affaldet bliver ansvarlig som affaldsproducent.

3.3.8 Midlertidigt oplag af affald

Af hensyn til afhentningsterminer vil affald normalt blive midlertidigt oplagt hos affaldsproducenten. Omfang af og betingelser for sådanne oplag fastsættes af tilsynsmyndigheden efter reglerne i miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 (Ref. 5) (for listevirksomheder i godkendelsesvilkår).

I visse tilfælde vil der dog kunne være behov for mellemdepoter. Sådanne midlertidige oplag af affald må anses for omfattet af krav om miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33 (Ref. 5). Affaldstransportøren kan derfor formentlig kun foretage sådanne midlertidige oplag på egen plads hvis transportøren tillige har en miljøgodkendelse. Det sidste indebærer at affaldstransportøren ved midlertidigt oplag på egen plads har et selvstændigt ansvar for affaldet. Det er derimod usikkert om dette ansvar også omfatter affaldets videre skæbne hvis der mellem affaldsproducent og transportør er indgået en aftale om at affaldet på et senere tidspunkt skal overføres til et bestemt behandlingsanlæg.

Den omstændighed at transportøren ikke blot transporterer affaldet, men midlertidigt opbevarer affaldet, taler dog for at transportøren i så fald har et selvstændigt ansvar på linie med affaldsproducenten.

3.3.9 Rådgivning

Ved siden af de faktiske ydelser med sortering, transport og midlertidigt oplag af affald vil der ofte blive ydet rådgivning til affaldsproducenten.

Rådgivningen kan omfatte registrering, indberetning, sortering, midlertidige oplag samt hvilke behandlingsanlæg som kan modtage de forskellige fraktioner af affald.

Uanset hvem der yder denne professionelle rådgivning, vil rådgiver være undergivet almindeligt rådgiveransvar. Erstatningsretligt hæfter rådgiver således for skader der må tilskrives fejlagtig rådgivning (streng uagtsomhedsnorm).

I forhold til den offentligretlige lovgivning er rådgivers ansvar mere usikkert (der verserer en straffesag for landsretten om straffeansvar for fejlagtig rådgivning i forbindelse med dimensionering af rensningsanlæg - men udfaldet kendes ikke).

Vedrørende transportøren bemærkes særskilt at efter almindelige obligationsretlige regler kan visse former for elementær rådgivning muligvis anses som accessoirer til transportaftalen, men hvad der falder herunder fremstår uklart.

3.3.10 Begreberne godkendelse, tilladelser, certificering mv.

I lovgivningen knyttes der til forskellige dele af affaldshåndteringen forskellige begreber.

- Affaldsbehandlingsanlæg skal have en **godkendelse** (miljøgodkendelse) efter miljøbeskyttelseslovens § 33 (Ref. 5).
- Oplag af affald som kan forurene jord og grundvand, kræver **tilladelse** efter miljøbeskyttelseslovens § 19 (Ref. 5).
- Eksport af affald (bortset fra grønt affald til nyttiggørelse) kræver myndighedernes **samtykke** efter EUs affaldsforordning. For orange affald til nyttiggørelse anses manglende indsigelser inden 30 dage efter anmeldelsen dog for et stiltiende samtykke.
- Efter miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 1 (Ref. 5) kan ministeren fastsætte regler om **pligt til at benytte særlige** affaldsmæglere, forhandlere, indsamlings- og oparbejdningsvirksomheder (hjemlen er ikke udnyttet).
- Efter miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 2 og 3 (Ref. 5) kan ministeren fastsætte regler om at der til sortering, behandling og eksport af affald kun må benyttes **certificerede** virksomheder - men heller ikke denne bemyndigelse er udnyttet.
- Efter lov om godskørsel (Ref. 7) skal vognmænd have en **tilladelse**

Uanset de forskellige betegnelser er der tale om regler med principielt samme indhold: For lovligt at udøve bestemte aktiviteter, kræves en offentlig godkendelse. Godkendelsen kan indeholde vilkår hvis nærmere indhold beror på den pågældende lov hjemmel. Almindeligvis er der således ikke behov for at

sondre mellem begreberne tilladelse, godkendelse, autorisation, samtykke og certificering når dette er en betingelse for at udøve den pågældende aktivitet.

Også begrebet "dispensation" må henregnes til denne gruppe da dispensationskrav indebærer at en aktivitet først lovligt kan gennemføres efter myndighedens beslutning. Udtrykket dispensation signalerer en undtagelse, men på linie med godkendelse skal dispensation meddeles når lovens betingelser er opfyldt. Dette gælder fx affaldsbekendtgørelsens § 56, stk. 1 (Ref. 8) vedrørende affald.

Derimod er krav om registrering af transportører ikke udtryk for en godkendelse da kommunerne blot skal registrere de transportører der anmoder herom uden at kommunen i den anledning kan stille nogen krav.

Derimod kan det i miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 5 (Ref. 5) anførte krav på fritagelse for kommunale indsamlingsordninger næppe anses som en godkendelsesordning da bestemmelsen kræver at fritagelsesadgangen skal følge direkte af det kommunale regulativ. Tilsvarende gælder formentlig affaldsbekendtgørelsens § 32 om kommunale anvisningsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald (Ref. 8). I begge tilfælde vil der dog formentlig ud fra kontrolhensyn kunne stilles krav om anmeldelse, men en stillingtagen fra kommunen forudsættes ikke.

To yderligere reservationer er dog nødvendige vedrørende begrebet certificering.

For det første bemærkes at begrebet certificering i relation til EUs EMAS-forordning (Ref. 9) anvendes om frivillige ordninger hvorfor begrebsanvendelsen i miljøbeskyttelseslovens § 44 (Ref. 5) er lidt uheldig. For det andet er miljøbeskyttelseslovens § 44, stk. 1 (Ref. 5) udformet på en sådan måde at reglen ikke retter sig mod affaldsmæglere, forhandlere, indsamlings- og oparbejdningsvirksomheder, men mod dem som benytter disse virksomheder.

Konsekvensen er at de pågældende virksomheder ikke overtræder loven hvis de ikke har en godkendelse hvilket må siges at være en noget uheldig formulering. Da hjemlen ikke er udnyttet, er der dog ikke anledning til at fordybe sig heri.

I forhold til kommunerne bemærkes særskilt at kommunerne ikke har godkendelsesbeføjelser i forhold til affaldstransportører og behandlingsanlæg - om end ikke alle kommuner er opmærksomme herpå. Hvor der i kommunale regulativer optræder betingelser om godkendte anlæg, kan der derfor være behov for at undersøge hvad kommunen forstår herved.

Grundlæggende bør derfor sondres mellem to typer af myndighedskrav, nemlig:

- 1 - Godkendelsen (samtykke, tilladelse, dispensation mv.)
- 2 - Registrering eller anmeldelse

Kun hvor lovreglen forudsætter en prøvelse af anmeldelsen, vil denne skulle henregnes til den første gruppe.

4 Referencer

- Ref. 1 Model for affaldsdata. Projekt under udarbejdelse for Miljøministerens arbejdsgruppe om organisering af affaldsområdet. Projektet afsluttes ved udgangen af maj 2004
- Ref. 2 Bekendtgørelse nr. 367 af 10/05/1992 vedrørende anden virksomhed end listevirksomhed
- Ref. 3 Bekendtgørelse nr. 652 af 03/07/2003 om godkendelse af listevirksomhed
- Ref. 4 Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab
- Ref. 5 Bekendtgørelse af lov nr. 753 af 25/08/2001 om miljøbeskyttelse
- Ref. 6 Europaparlamentets og Rådets direktiv 2002/96/EF af 27. januar 2003 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr (WEEE)
- Ref. 7 Bekendtgørelse nr. 108 af 19/02/2003 af lov om godskørsel
- Ref. 8 Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald
- Ref. 9 Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 761/2001 af 19. marts 2001 om organisationers frivillige deltagelse i en fællesskabsordning for miljøledelse og miljørevision (EMAS)
- Ref. 10 EU-direktiv 75/442 om affald
- Ref. 11 Bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald
- Ref. 12 Dom ved EF-domstolen Daimler-Chrysler (324/99)
- Ref. 13 Miljøstyrelsens notat til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg i marts 2002
- Ref. 14 Affaldsregistrering, status, behov og forslag. Rapport fra affald danmark, Affaldsregistreringsgruppen, februar 2004
- Ref. 15 Workshop den 05. marts 2004 om affaldsdataprojektet ved Rambøll (www.affaldsdata.dk)

1 Kortlægning af nuværende rollefordeling - forklaring og vurdering

1.1 Kortlægning af nuværende rollefordeling

Som udgangspunkt for det videre arbejde med at opstille forslag til en ny og mere klar rollefordeling mellem affaldsaktørerne blev der gennemført en række interview for at skabe klarhed over hvilke opgaver affaldstransportører og mæglere i dag løser.

Der er ikke tale om en udtømmende kortlægning af området, men en afdækning af gennemgående træk ved rollefordelingen i dag, og de udvalgte interviewvirksomheder/myndigheder omfatter derfor et varieret udsnit af de forskellige aktører.

Myndigheders og affaldsproducenters forskellige størrelse medfører forskelle i karakteren af de affaldshåndteringsproblemer der skal løses. Ligeledes har affaldstransportørernes størrelse betydning for hvilke opgaver de har kapacitet og kompetence til at påtage sig. De udvalgte affaldstransportører og mæglere har derfor forskellig størrelse og dækker forskellige affaldsfraktioner. Det har ikke været muligt detaljeret at repræsentere alle affaldsfraktioner, men det er forsøgt at dække forskellige hovedtyper.

Hvilke opgaver der varetages af affaldstransportører og mæglere, er således søgt afdækket gennem interview med en række virksomheder. Der har dels været tale om gennemførelse af personlige, dybdegående interview med forskellige typer af aktører, dels validerende, telefoniske interview med de centrale aktører for nærværende projekts tema.

I de følgende afsnit gennemgås dels udvælgelse af virksomheder til interviewene, dels resultaterne af de gennemførte interview i form af afdækning af de opgaver der varetages af affaldstransportører og mæglere for henholdsvis de gennemførte personlige interview og de gennemførte telefoninterview.

1.1.1 Personlige interview

Der er gennemført 20 personlige og dybdegående interview. Antallet af interview fordelt på aktørtyper fremgår af Tabel 1.1.

Tabel 1.1 Aktører og antal gennemførte interview

Aktørtype	Antal gennemførte interview
Affaldsproducenter	5
Affaldstransportører	4
Mæglere	3
Behandlere	4
Kommuner	4

Da det med det begrænsede antal interview ikke er muligt at opnå repræsentativitet i forhold til det samlede antal virksomheder inden for de nævnte aktørtyper, er det i stedet forsøgt med de udvalgte virksomheder at dække bredden i måder at arrangere sig på, ligesom såvel større som mindre virksomheder er repræsenteret.

Affaldsproducenter, affaldstransportører og mæglere er blevet interviewet om den faktiske fordeling af opgaverne, og om hvordan denne fordeling fungerer, mens behandlere og kommuner er blevet interviewet om dels egen rolle og om deres vurdering af rolle- og ansvarsfordelingen mellem affaldsproducent og affaldstransportør, dels hvorvidt denne rollefordeling giver problemer for behandlere og kommuner, og om der er uklarheder i rolle- og ansvarsfordelingen.

Der blev udarbejdet interviewguides for hver af de 5 aktørtyper og hovedpunkterne i de udarbejdede interviewguides var:

- Den rent faktiske rollefordeling - Hvilke opgaver varetages af henholdsvis affaldstransportører, mæglere og affaldsproducenter?
- Vurdering af rollefordelingen - Hvorledes fungerer denne fordeling af opgaverne?
- Parternes ønsker til en fremtidig rollefordeling - Hvilke opgaver ønsker de respektive/enkelte aktører at varetage?

1.1.2 Telefoninterview

Efter de 20 personlige interview blev der gennemført 35 validerende telefoninterview. Sidstnævnte interview omfattede kun centrale aktører i projektet, nemlig affaldstransportører og affaldsproducenter. Formålet med disse interview har været at bidrage til et bredere grundlag for at vurdere hvor udbredte de rollefordelinger der blev afdækket i de personlige interview, er. Endvidere har formålet med telefoninterviewene været at få afdækket hvorvidt de forklaringer og årsager der er afdækket, også kunne bekræftes i en bredere kreds af hovedaktørtyperne.

Antallet af interview fordelt på aktørtyper fremgår af Tabel 1.2.

Tabel 1.2 Aktører og antal gennemførte interview

Aktørtype	Antal gennemførte interview
Affaldsproducenter	18
Affaldstransportører	17

Der blev udarbejdet interviewguides for henholdsvis affaldstransportører og affaldsproducenter.

Affaldsproducenter, affaldstransportører og mæglere er blevet interviewet om den faktiske fordeling af opgaverne. Endvidere er de interviewede virksomheder bl.a. blevet spurgt om ansvarsfordelingen, og om virksomhederne har forslag til ændringer i regler for den fremtidige ansvars- og rollefordeling mellem affaldsproducenter og affaldstransportører. Hovedpunkterne i telefoninterviewene var imidlertid de samme som ved de personlige og betydeligt mere dybdegående interview - nemlig:

- Den rent faktiske rollefordeling - Hvilke opgaver varetages af henholdsvis affaldstransportører, mæglere og affaldsproducenter?
- Vurdering af rollefordelingen - Hvorledes fungerer denne fordeling af opgaverne?
- Parternes ønsker til en fremtidig rollefordeling - Hvilke opgaver ønsker de respektive/enkelte aktører at varetage?

1.1.3 Sammenfatning af hovedresultater vedrørende den faktiske rollefordeling

Med hensyn til den nuværende faktiske rollefordeling viser de gennemførte personlige interview og de validerende interview overordnet følgende:

Blandt affaldstransportørerne forekommer det i stort omfang at disse tilbyder at løse en lang række opgaver ud over selve transporten. Resultaterne viser overordnet at en del affaldstransportører udgør blandingsvirksomheder, som både transporterer og behandler affald samt tilbyder diverse øvrige service- og rådgivningsydelser.

Hovedparten af de kontaktede affaldstransportører tilbyder det der af flere af de kontaktede betegnes som et "totalkoncept" hvilket indebærer at de tilbyder affaldsproducenter en samlet række af serviceopgaver ud over selve transporten af affald fra affaldsproducenten til behandlingsanlæg. En stor del (62 %) af de interviewede affaldstransportører har egne anlæg i form af fx sorteringsanlæg (evt. med pappresse), omlastestation, makuleringsanlæg, anlæg for bygningsaffald etc. Tabel 1. viser at langt størstedelen af de interviewede affalds transportører tilbyder at løse opgaver såsom at stille opsamlingsmateriel til rådighed (82 %), at rådgive om kildesortering af affald (88 %), rådgive om opsamlingsmateriel (82 %), at vurdere og afgøre hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved (82 %) samt afgøre hvilket anlæg affaldet skal behandles på (88 %).

Interviewene blandt affaldsproducenter viser samlet at en bred vifte af opgaver ud over transporten overlades til affaldstransportørerne. Dog er der stor forskel på i hvilket omfang opgaver overlades til affaldstransportørerne hvilket gør det vanskeligt at udlede én entydig, typisk rollefordeling

Der er eksempler på at især miljøcertificerede affaldsproducenter som selv besidder ekspertise, i mindre grad overlader opgaver affaldstransportøren opgaver ud over selve transporten. Omvendt er der også en del affaldsproducenter som svarer at de gerne overlader så mange opgaver som muligt til affaldstransportøren. Dog er det langt fra alle der benytter sig af alle de tilbud om løsning af opgaver og rådgivning som affaldstransportørerne giver. I en del tilfælde løser affaldsproducenten selv mange af opgaverne, og desuden er der flere af de kontaktede affaldsproducenter der slet ikke har behov for at få løst en del af de opgaver affaldstransportørerne tilbyder (fx opgaver i forbindelse med farligt affald).

Det er generelt relativt udbredt at affaldsproducenterne overlader følgende opgaver til affaldstransportørerne:

- At stille opsamlingsmateriel til rådighed (79 %)
- Vurdering/afgørelse af hvilket anlæg affaldet skal behandles på (71 %)
- At oplyse kommunen om affaldets afleveringssted (43 %)
- At rådgive om kildesortering af affald (36 %)
- Evt. forudgående behandling af affald (36 %)

Omvendt er der få eller ingen af de interviewede der overlader affaldstransportøren at udfylde stamkort (0 %), anmelde grønt affald til kommunen (0 %) eller at klassificere affaldet efter EAK-koder (14 %). Interviewene viser dog at hovedårsagen er at en række af disse opgaver er lavt prioriterede hos affaldsproducenterne og i mange tilfælde ikke udføres. En medvirkende årsag vurderes af de interviewede at være myndighedernes manglende opfølgning og kontrol angående disse opgaver.

Et centralt resultat er at den opgave som en stor del af affaldsproducenterne overlader til affaldstransportørerne/mæglere, er afgørelse af hvilket anlæg affaldet skal behandles på (71 %). Dette resultat indikerer at det er affaldstransportøren som, når affaldet er afhentet, oftest tager beslutning om hvad der skal ske med affaldet, og at affaldstransportøren ofte også udfører diverse administrative opgaver forbundet med affaldstransporten. Når virksomhederne overdrager sådanne beslutninger og administrative opgaver til affaldstransportører/mæglere, skyldes det at det er affaldstransportøren/mægleren der har kompetencen/erfaringen til at løse disse opgaver.

Således er der relativt mange affaldsproducenter (43 %) der overlader til affaldstransportøren at sørge for at oplyse kommunen om affaldets afleveringssted. Der er eksempelvis 43 % af de interviewede affaldsproducenter som anfører at affaldstransportørerne formidler kommunens sorteringskrav til affaldsproducenten.

Tilsammen giver resultaterne et billede af at der typisk mellem affaldsproducent og affaldstransportør er meget stor forskel på viden om og interesse for affaldshåndteringen. Viden og interesse er typisk begrænset hos affaldsproducenten, mens affaldstransportøren/mægleren besidder en viden som denne formidler og bruger forretningsmæssigt.

Eksempelvis anfører en affaldsproducent at affaldsproducenten reelt ikke ved om de overholder gældende regler, idet de har indgået en kontrakt med affaldstransportøren om at denne overtager alt ansvar såfremt sorteringen er korrekt. Affaldsproducenten har tillid til affaldstransportøren, men ved dog godt at affaldsproducenten selv har ansvaret for at sætte sig ind i reglerne og deres overholdelse.

Den nuværende rollefordeling mellem affaldsproducent og affaldstransportør opleves generelt ikke som uklar. Det er klart for parterne at det er affaldsproducenten som har ansvaret for affaldets korrekte klassificering og sortering, og i deres indbyrdes aftaler/kontrakter tager de udgangspunkt heri.

Gennemgangen af udvalgte kontrakter viser at affaldstransportøren typisk tager forbehold for at kunden har sorteret korrekt. Kontrakterne giver typisk affaldstransportørerne mulighed for at tilbagelevere affald som er ukorrekt sorteret, og at videregive omkostningerne i forbindelse med evt. afvisning af affald ved et behandlingsanlæg. Blandt de interviewede kommuner vurderes det at der ikke er uklarheder i regulativerne, men at der fra

affaldsproducenternes og affaldstransportørernes side er manglende kendskab til regulativernes indhold.

De kommunale affaldsregulativer har begrænset anvendelse i forbindelse med affaldstransportørers og affaldsproducenters affaldshåndtering og indgåelse af aftaler, fordi kendskabet til dem er begrænset. Der opleves ikke at være så mange uklarheder rent juridisk, men det opleves af parterne som et problem at der ikke er ensartede regler på tværs af kommunerne.

Analysen af kommunale affaldsregulativer i (Bilag 2) viser at der er betydelige forskelle vedr. de kommunale krav til affaldsproducenter, affaldstransportører og affaldsbehandlingsanlæg. Der er især fundet forskelle vedr. indberetnings-, registrerings- og anmeldekrav, herunder de tidsfrister der sættes herfor. På områder som sortering, opbevaring og transport af affald er regulativerne mere ens.

Dog opleves der blandt parterne at være uklarhed om definitioner og fortolkning af en række af affaldslovgivningens begreber vedrørende registrering af affald og hvornår givne aktører falder ind under givne definitioner.

Det nævnes eksempelvis at der er problemer i forhold til definitionen af hvornår man er henholdsvis affaldstransportør og affaldsproducent. Der er fx et problem i de tilfælde hvor affaldsproducenten selv afleverer sit affald på et behandlingsanlæg, idet vedkommende i det tilfælde ikke skal registrere sig som affaldstransportør ej heller indberette som sådan. En affaldstransportør nævner som eksempel at "skrot-krejleren" ifølge den interviewede affaldstransportør i princippet er lige glade med hvorvidt skrottet registreres eller ej, eller om der betales moms og skat.

Et andet område hvor der opleves uklarhed, er affaldsregistreringen som p.t. foregår tre steder – dvs. hos affaldsproducent, affaldstransportør og affaldsbehandler. Det opleves blandt parterne som uklart hvorvidt det er det modtagne affald eller det slutbehandlede affald der skal indberettes til ISAG. En behandler giver følgende eksempler på hvordan der kan ske dobbeltregistreringer i ISAG: "hvis der kommer blandet affald med gips ind som sorteres (registres som indkommen gips) og sendes videre til andet behandlingsanlæg (registres igen som gips)" eller "brændbart indgår som brændbart på pladsen. Så er der måske ikke tilstrækkelig kapacitet hvorefter det går videre til andet forbrændingsanlæg der igen registrerer det som modtaget".

Derudover vurderes det generelt blandt parterne at affaldsregulativerne ikke tager højde for de nye dobbeltroller som "totalleverandørerne" påtager ved at de både transporterer og behandler affald og dermed selv bliver affaldsproducenter.

1.1.4 Oversigt over opgavefordeling

Tabel 1. viser andelen af affaldstransportører der ved telefoninterview svarede at de påtager sig de listede opgaver, og andelen af interviewede affaldsproducenter der svarer at affaldstransportøren udfører de nævnte opgaver for dem.

Tabel 1.3 Opgaver affaldstransportørerne tilbyder at løse, og som affaldsproducenterne får løst

Opgave	Andel af affaldstransportører der svarede ja til at de påtager sig opgaven	Andel af affaldsproducenter der svarede ja til at de får udført opgaven
1 Stille opsamlingsmateriel til rådighed	82 %	79 %
2 Mærkning af containere mv.	76 %	29 %
3 Rådgivning om opdeling/kildesortering af affald	88 %	43 %
4 Rådgivning om opsamlingsmateriel	82 %	36 %
5 Eventuel forudgående behandling af affald	53 %	36 %
6 Oplagring og opsamling internt på virksomheden	59 %	21 %
7 Klassifikation af affald (EAK-koder)	29 %	14 %
8 Udfyldelse af stamkort	47 %	0 %
9 Vejleder virksomhederne om klassifikation af affald og udfyldelse af stamkort	59 %	7 %
10 Emballering og mærkning af affald	24 %	7 %
11 Anmeldelse af farligt affald til relevante myndigheder	41 %	21 %
12 Vurderer/afgør hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved	82 %	36 %
13 Oplysning til kommunen om affaldets afleveringssted	82 %	43 %
14 Sørger løbende for at virksomheden overholder de efter regulativet fastsatte indsamlings- og anvisningsordninger	76 %	14 %
15 Orienterer løbende virksomhederne om både "skal"- og "kan"-ordninger	82 %	0 %
16 Anmeldelse af grønt affald til kommunen	12 %	0 %
17 Anmeldelse af rødt, orange eller ulistet affald til Miljøstyrelsen og til de kompetente myndigheder i modtagelande og evt. transitlande	18 %	0 %
18 Varetagelse af korrespondance med Miljøstyrelsen og myndigheder i modtagelande og evt. transitlande	18 %	0 %
19 Vurderer/afgør hvilket anlæg affaldet skal behandles på	88 %	71 %
20 Formidler kommunens sorteringskrav til virksomheden	53 %	43 %
21 Formidler kommunens affaldsregulativ til virksomheden	59 %	21 %

Ud over de opgaver der er angivet i tabellen, oplyser en del af de interviewede affaldstransportører at de også påtager sig at afholde kurser i affaldssortering for affaldsproducenter og oplæring af kunder i mærkning af affald (olie- og kemikalieaffald).

Flere affaldstransportører nævner eksplicit at de ofte står for sortering og mærkning af affaldet (olie- og kemikalieaffald/farligt affald) da kunden ofte ikke har den nødvendige viden herom (men har pligt hertil). Det angives fx "at kunden ikke har en chance for at vide hvordan dette skal gøres".

1.2 Forklaring og vurdering af rollefordeling

På baggrund af de gennemførte interview blandt affaldsproducenter, affaldstransportører, mæglere, behandlere og kommuner analyseres følgende problemstillinger:

- Hvilke forklaringer er der på rollefordelingen? De gennemførte interview har ikke afdækket én bestemt rollefordeling, men nærmere tendenser for hvor hyppigt det forekommer at affaldstransportøren/mægleren påtager sig at løse givne opgaver for affaldsproducenten. Derfor er fokus her lagt på at analysere hvad der kan forklare at affaldstransportører/mæglere i nogle tilfælde påtager sig de givne opgaver
- Hvordan fungerer rollefordelingen? For hver af de givne opgaver er det vurderet hvilke fordele og ulemper rollefordelingen har. Da der for de enkelte opgaver ikke kan siges at være én bestemt rollefordeling, fokuserer analysen på, hvilke fordele og ulemper der kan være forbundet med at affaldstransportøren påtager sig en opgave fremfor affaldsproducenten.
- Hvilke ønsker/forslag er der evt. til ændring af rollefordelingen? Forslagene her kan fx vedrøre forslag til ændring af lovgivningens regler for hvilken aktør der har ansvaret for givne opgaver, eller forslag til ændring af organisering og roller for de kontrollerende myndigheder

De følgende afsnit sammenfatter analysens svar på de ovenfor nævnte problemstillinger, mens det efterfølgende afsnit gennemgår resultaterne for de enkelte delopgaver.

1.2.1 Forklaringer af rollefordelingen

Forklaringen på at affaldstransportører og mæglere i stigende grad udfører opgaver ud over selve transporten, udgør et sæt af samvirkende årsager. I det følgende sammenfattes de væsentligste.

Voksende volumen i affaldshåndteringen – hos både affaldsproducenten og affaldstransportør/mægler.

Hos affaldsproducenterne, især de miljøcertificerede, sker der en øget centralisering af affaldshåndteringen på tværs af hele virksomheden for at opnå bedre priser ved større volumen. Affaldshåndteringen kommer dermed højere op på ledelsesniveau, og der indhentes flere tilbud til sammenligning. På affaldstransportør-/mæglersiden sker der en tilsvarende øgning i volumen. Desto større affaldsvolumen affaldstransportører/mæglere kan samle og afsætte, desto bedre aftaler/priser kan de opnå hos behandlerne. Den voksende volumen i affaldshåndteringen medfører koncentration og større virksomheder på affaldstransportør- og mæglersiden som med større kapacitet og materiel kan tilbyde flere aktiviteter og ydelser – evt. i totalconcept.

Affaldstransportører og mæglere spreder sig over flere og flere aktiviteter i "værdikæden", og selve transporten bliver sekundær som indtjeningskilde.

Det større volumen i affaldshåndteringen og voksende kapacitet på affaldstransportør- og mæglersiden medfører konkurrence om flere aktiviteter i "værdikæden". Udviklingen går i retning af at hverken behandlere eller affaldstransportører kan leve af at varetage én aktivitet – dvs. behandling eller transport. Som affaldstransportør er man derfor presset til at sprede sig over flere opgaver i kæden. Lige fra opstilling af materiel og intern indsamling hos

affaldsproducenten til sortering og behandling af affald, registrering af affaldsmængder/statistikker mv. Blandt de interviewede affaldstransportører forekommer der eksempler på at selve transporten giver underskud, mens udlejning af materiel giver overskud.

Der etableres “win-win” løsninger mellem affaldsproducenter og affaldstransportør/mægler.

En række af affaldstransportørernes serviceydelser er båret af at de er til gensidig fordel for begge parter. Eksempelvis kan både affaldstransportør og affaldsproducent opnå gevinst ved at affald sorteres og kan sælges til en højere pris. Det forekommer således at der sorteres i flere fraktioner end det lokale affaldsregulativ kræver fordi affaldstransportøren kan skabe værditilvækst for både sig selv og affaldsproducenten ved at skabe “rene fraktioner”. Værditilvæksten deles mellem kunde og transportør. Et andet eksempel er at der tilbydes løsninger med hensyn til opstilling af opsamlingsmateriel hvor affaldstransportørerne handler “materiel for ansvar” ved at de tilbyder billigere transport mod at deres materiel bliver anvendt, og at kunden sorterer affaldet rigtigt.

Den øgede kompleksitet i kravene til affaldsbehandlingen medfører øget viden- og rådgivningsbehov hos affaldsproducenterne. Viden og rådgivning bliver dermed et voksende forretningsområde.

Flere og flere affaldsproducenter bliver miljøcertificerede hvilket indebærer at de skal kunne dokumentere flere forhold omkring deres affaldshåndtering. Kendskab til regler og muligheder for at tjene penge på bedre affaldssortering hos affaldsproducenter fremmes så snart de miljøcertificeres. En affaldstransportør kan have kommerciel fordel af at have viden om forhold som kunden ikke har viden om eller ikke er interesseret i. Hos affaldsproducenter der er miljøcertificerede, har affaldstransportører dermed mulighed for at udvikle forretningsområder og indtjening baseret på det øgede videns- og rådgivningsbehov. Det samme er tilfældet over for affaldsproducenter som ikke er miljøcertificerede. Typisk er affaldsproducenternes viden om og interesse for kravene til affaldshåndtering begrænset, og de søger derfor gerne service og rådgivning hos affaldstransportørerne.

Manglende kapacitet til vejledning og opfølgning fra myndighedernes side er med til at “drive dem i armene” på affaldstransportørernes/mæglerens rådgivningstilbud.

Da kommunens affaldskonsulenter ikke har kapacitet til at besøge alle affaldsproducenter, er affaldstransportøren/behandleren nærliggende at søge rådgivning hos. Det drejer sig eksempelvis om opgaverne vedrørende rådgivning om kildesortering af affald, klassifikation af affald samt vurdering/afgørelse af hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved. Affaldsproducenterne har ofte vanskeligheder med at finde ud af reglerne for klassifikation. Da affaldstransportøren typisk har hyppigere kontakt med affaldsproducenterne end kommunens affaldskonsulenter, er det nærliggende at det er affaldstransportørerne der formidler fx modtagestationens krav.

For de opgaver som affaldstransportører i mindre grad får, er forklaringen i en del tilfælde at opgaverne er lavt prioriterede af affaldsproducenten – og ofte slet ikke bliver udført. Dels som følge af manglende opmærksomhed fra affaldsproducenternes side, dels på grund af manglende opfølgning fra kommunernes side.

For en række af opgavernes vedkommende forekommer det i moderat omfang at affaldstransportørerne/mæglere udfører opgaven for affaldsproducenterne. Det gælder eksempelvis anmeldelse af farligt affald til kommunen, meddelelse om eksport af grønt affald og udfyldelse af stamkort. De interviewede affaldstransportører vurderer således at de kun i begrænset omfang modtager henvendelser fra affaldsproducenterne om stamkort. Citat: "Affaldsproducenterne forstår ikke hvorfor de skal gøre det, og det kan jo ikke være vigtigt når de blot skal have det i skuffen." Affaldstransportørerne søger derfor ikke proaktivt at gøre udfyldelse af stamkort til en betalt serviceydelse. Da affaldstransportørerne ikke selv skal bruge stamkortene til noget, er deres interesse herfor begrænset.

1.2.2 Vurdering af rollefordelingen

Den nuværende rollefordeling som udvikler sig i retning af at affaldstransportører og mæglere udfører flere opgaver for affaldsproducenterne, vurderes blandt de involverede parter at have både fordele og ulemper.

Fordelene ved den nuværende udvikling er bl.a. følgende:

Affaldstransportørerne/mæglere kan over for den enkelte affaldsproducent tilbyde rådgivning og vejledning som kommunerne ikke selv har kapacitet til at tilbyde samtlige affaldsproducenter.

En af de interviewede større kommuner anfører således at man ikke kan besøge samtlige affaldsproducenter og derfor gerne vil samarbejde mere med affaldstransportørerne som et formidlende led. Der skabes således et privat marked for service- og rådgivningsydelser som affaldsproducenterne kan købe sig til. Nogle kommuner er meget afhængige af affaldstransportørerne – bl.a. fordi de vejleder og stiller materiel op ude hos affaldsproducenterne. Affaldshåndteringens indviklethed betyder at det i dag ikke er realistisk for en stor kommune at sikre overholdelse af reglerne i dialog med fx 20.000 forskellige affaldsproducenter.

Markedsfaktorerne bidrager i et vist omfang selv til bedre affaldshåndtering

Eksempelvis tilbyder affaldstransportører at der sorteres i flere fraktioner end regulativet kræver fordi det kan skabe værditilvækst for både transportøren og affaldsproducenten at skabe flere rene fraktioner. Ligeledes foretager affaldstransportører og mæglere øget pris- og markedsovervågning for at kunne konkurrere med andre. Affaldstransportører/mæglere kontakter selv affaldsproducenter med pristilbud som skal få dem til at skifte fra konkurrenten til dem.

Der er flere af de interviewede personer der har gjort opmærksom på at konkurrencen på området er så hård at markedet regulerer sig selv. Det eneste problem (miljømæssigt) er, efter en af de interviewede affaldstransportørers mening at de fleste affaldstransportører forretningsmæssigt ikke kan tillade sig at være mere miljøbevidste end affaldsproducenten.

Ulemperne ved den nuværende rollefordeling og reglerne for affaldshåndteringen er bl.a.:

Der er stor forskel mellem de formelle reglers krav til affaldsproducenternes ansvar og indsigt i affaldshåndteringen, og hvordan opgaverne løses i praksis.

Eksempelvis er det affaldsproducenten der har ansvaret for at opsamlingsmateriel er mærket korrekt. I de tilfælde hvor materiellet er affaldstransportørens, kan kommunen således ikke formelt forlange at affaldstransportører som stiller materiel til rådighed, mærker containerne fordi de står hos affaldsproducenten. Affaldsproducenterne har således ansvaret, men kan typisk ikke finde ud af det. I praksis er det derfor ofte affaldstransportøren som kommunen kontakter hvis ting ikke er i orden.

Som et andet eksempel på at affaldsproducentens ansvar er langt fra hvad der i virkeligheden er praksis, nævner en affaldstransportør opstilling af en container til haveaffald på en privatadresse. Reglen foreskriver at papirer skal underskrives når affaldet afhentes, men som regel er kunden ikke hjemme hverken ved aflevering eller ved afhentning af containeren. Affaldstransportøren er gået videre til kommunen med problemet hvor man ifølge affaldstransportøren har svaret "at det finder han nok en løsning på" underforstået at affaldstransportøren selv kan skrive under.

Affaldsproducenternes viden om og forudsætninger for at sikre korrekt affaldsbehandling og registrering er begrænset.

Dette vurderes af alle parter som problematisk da producenten ofte ikke ved hvor affaldet skal hen, eller hvor det havner. Derudover har affaldsproducenterne typisk begrænset viden om hvad der er de korrekte behandlingsprocesser. Ligeledes har affaldsproducenterne begrænset viden om korrekt registrering og indberetning af affald, hvilket medfører at der i mange kommuner er mangelfuldt datagrundlag om affaldsmængder registreret ved kilden.

Der kan være økonomisk modsætningsforhold mellem affaldstransportørens og affaldsproducentens interesser.

Det benyttede opsamlingsmateriel er således ikke nødvendigvis optimalt for affaldsproducenten, idet affaldstransportøren evt. kan få mere ud af at hente halvtomme containere.

Affaldstransportørers/mæglers rådgivning er ikke uvildig, idet de kan være interesserede i hvad der er nemmest/billigst for dem selv – eller affaldsproducenten.

Affaldstransportørernes økonomiske interesser kan stå i modsætning til affaldsproducentens. Eksempelvis kan affaldstransportøren overfor affaldsproducenten være tilbageholdende med at kræve at der stilles flere forskellige containere op til sortering.

Pædagogisk ulempe

Affaldstransportørernes/mæglernes stigende overtagelse af opsamlings- og behandlingsopgaver kan svække affaldsproducenternes kompetencer og forudsætninger for at varetage de opgaver som lovgivningen har givet dem ansvaret for. Blandt de interviewede kommuner vurderes det at det er "upædagogisk" at affaldstransportøren påtager sig opgaver såsom evt. sortering og efterbehandling af affald da det formelt er affaldsproducentens ansvar at sørge for korrekt sortering og håndtering. Da affaldsproducenterne har ansvaret for affaldets håndtering, kan en stigende overtagelse af opgaver fra affaldstransportørernes side i princippet medføre en dårligere løsning hvor affaldsproducenten ikke får engageret medarbejderne og uddannet disse.

Administrativ byrde for affaldstransportører og affaldsproducenter

En del af de interviewede affaldstransportører er af den opfattelse at kommunen pålægger dem mere og mere arbejde og finder at der er meget administration forbundet med transporten. En affaldstransportør mener at der opkræves for mange gebyrer fra kommunens side til "fiktiv" administration. De oplever at der er meget administration forbundet med indberetninger, og at indberetningerne er meget omstændelige, samt at der er for mange gentagelser i forhold til indberetninger. Dette arbejde binder store ressourcer og opfattes som en stor administrativ opgave - specielt for mindre affaldsproducenter. En affaldstransportør siger at de forudser at de snart bliver nødt til at pålægge specifikt gebyr på indberetningen.

Også en del af affaldsproducenterne finder indberetningspligten omstændelig. Det nævnes fx at "indberetningerne burde foregå automatisk", "er træt af stamkortindberetningen", "det burde være nok med en indberetning én gang og ét sted", "de der har brug for oplysningerne, burde selv trække dem".

1.2.3 Ønsker til fremtidig rollefordeling

Parternes forslag til en ændret rollefordeling som omfatter følgende hovedelementer:

1. Ændring af ansvarsplacering mellem affaldsproducent og affaldstransportør
2. Ønsker om regelforenkligning og landsdækkende løsninger, fx vedrørende affaldsregistrering, registrering og godkendelse af affaldstransportører mv.

1.2.3.1 Ændring af ansvarsplacering mellem affaldsproducent og affaldstransportør

Interviewene viser overordnet at der blandt parterne er ønsker om at ændre ansvarsplaceringen mellem affaldsproducent og affaldstransportør, således at affaldstransportøren/mægleren får ansvaret for visse opgaver under særlige betingelser.

Umiddelbart er der mange interviewudsagn der peger på at affaldstransportørerne og affaldsproducenterne hver især synes at den anden part bør have ansvaret for affaldets håndtering. En del affaldstransportører mener således at affaldsproducenten i alle tilfælde skal have det fulde ansvar, og at affaldstransportøren skal være fritaget for at foretage registreringer/indberetninger. Omvendt er der en del affaldsproducenter som mener at det er urimeligt at affaldsproducenten har ansvaret for affaldet "hele vejen igennem" og helt ud på behandlingsanlæggene. En affaldsproducent foreslår at det er modtagestedet (behandlingsanlægget) der har ansvaret for indberetningen da de alligevel registrerer det modtagne affald.

Dog vurderer parterne at der er delopgaver hvor placeringen af ansvaret for affaldets håndtering kan ændres:

Herunder eksempelvis med hensyn til følgende:

- At det bør være affaldstransportørens ansvar at mærke opsamlingsmateriel som denne sælger eller stiller rådighed for

affaldsproducenten da det er affaldstransportøren der er ejer af materiellet. Affaldstransportøren har typisk også økonomisk interesse i at affaldet er mærket og sorteret korrekt. Blandt de interviewede kommuner vurderes det at mærkning af containere bør være affaldstransportørernes ansvar

- At affaldsproducenten skal have mulighed for at købe sig til overførsel af ansvar. Således at affaldsproducenter som fx ikke kan finde ud af klassifikation af affald, skal kunne købe uvildig rådgivning hos en instans/virksomhed der juridisk påtager sig ansvaret for den valgte klassificering. Ligeledes at det skal kunne være affaldstransportøren som har ansvaret for emballering og mærkning af affald i de tilfælde hvor det er affaldstransportøren der har leveret emballeringsløsning og materialer
- At affaldets behandling når det først er i affaldstransportørens/mæglerens varetægt, bør være dennes ansvar. Under disse betingelser kunne affaldstransportøren/mægleren tillægges ansvaret for at det transporterede affald er korrekt sorteret fra affaldsproducentens side, således at det er transportørens ansvar at lade affald stå som ikke opfylder krav til sortering og emballering mv. Blandt affaldsproducenter er der forslag om at ansvaret for at transporten foregår forsvarligt, ændres fra at påhvile affaldsproducenten til at påhvile affaldstransportøren. Disse affaldsproducenter mener at det bør være det enkelte led i behandlingen/håndteringen af affaldet der har ansvaret. Ligeledes er der affaldsproducenter der mener at det er besynderligt at affaldsproducenten har ansvaret for at transporten foregår forsvarligt, ligesom denne har ansvar for mærkning af vogn/materiel, sikkerhed, brandslukningsmateriel etc. De mener at dette burde være affaldstransportørens eget ansvar. En affaldsproducent finder det således besynderligt at affaldsproducenten skal have ansvar for om den enkelte vognmand i praksis har styr på og anvender korrekt opsamlingsmateriel, mærkning af vogn/materiel, sikkerhed og brandslukningsmateriel mv. Det burde være affaldstransportørens eget ansvar at rette behandlingsform vælges, og at der gives de krævede oplysninger om det transporterede affald til rette myndigheder

1.2.3.2 Ønsker om regelforenkling og landsdækkende løsninger

Det fremhæves blandt parterne at der er behov for landsdækkende, ensartede regler om bl.a. følgende:

- Obligatorisk mærkning af opsamlingsmateriel, evt. udvikling af fælles piktogrammer
- Etablering af en mere enkel og konsekvent affaldsregistrering som p.t. foregår tre steder – dvs. hos affaldsproducent, affaldstransportør og affaldsbehandler. Både affaldstransportører og affaldsbehandlere efterspørger at lovgivningen ændres, således at alle affaldstransportører skal indberette og ikke kun på opfordring. Blandt affaldstransportørerne er der også forslag om at indberetningerne skal foretages af affaldsproducenten da de i forvejen modtager opgørelser fra affaldstransportøren efter udført transport. Der er også fra en affaldstransportør et meget generelt forslag om at der bør skabes et større samarbejde og bedre kommunikation i branchen, så man undgår dobbeltarbejde. Det opleves endvidere blandt parterne som uklart hvorvidt det er det modtagne affald eller det slutbehandlede affald der skal indberettes til ISAG. En affaldsbehandler giver følgende eksempler

på hvordan der kan ske dobbeltregistreringer i ISAG: "Hvis der kommer blandet affald med gips ind som sorteres (registres som indkommen gips) og sendes videre til andet behandlingsanlæg (registres igen som gips)" eller "brændbart indgår som brændbart på pladsen. Så er der måske ikke tilstrækkelig kapacitet hvorefter det går videre til andet forbrændingsanlæg der igen registrerer det som modtaget"

- Fælles indberetningssystemer og formularer. Dette vil forenkle indberetningen for affaldstransportørerne og give myndighederne mere anvendelige data. De interviewede anfører eksempelvis at nogle kommuner kræver kvartalsvise indberetninger, mens andre kræver årlige indberetninger
- At registrering af godkendte affaldstransportører bør ske på landsplan og ikke i den enkelte kommune. Argumentet er at både affaldsproducenter, kommuner og affaldsbehandlere alle ville have fordel af at kunne koble op til en samlet database og konstatere om affaldstransportøren er godkendt. De efterspørger at der laves fælles regler for godkendelse af affaldstransportører og affaldsbehandlingsanlæg. Blandt de interviewede affaldsbehandlere vurderes det at kravene for at blive optaget på listen over godkendte affaldstransportører, kan være meget forskellige fra kommune til kommune, og at der typisk stilles flest krav ved storbyer. Der kan fx være krav om sikkerhedsstillelse for at få lov til at transportere, hvilket kan udelukke mindre affaldstransportører. Nogle kommuner opleves at registrere "revl og krat af transportører"; fx har en kommune med ca. 9.000 indbyggere registret 98 affaldstransportører
- At der bliver et landsdækkende standardaffaldsregulativ. Både kommuner, affaldstransportører og affaldsbehandlere finder at de uens krav og den forskellige håndhævelse af krav fører til øget transport af affald på tværs af kommunegrænser. Flere gør opmærksom på at der ikke er de store indholdsmæssige forskelle på de forskellige kommuners affaldsregulativer, men at der til gengæld er stor forskel kommunerne imellem på hvordan regulativerne tolkes. Ligeledes er der forskelle med hensyn til hvorvidt regulativerne efterleves. En af de interviewede kommuner anfører et eksempel med en affaldsproducent der opererer i flere kommuner, og som over for kommunen har efterlyst mere ensartede regler i regulativerne, så affaldshåndteringen kan blive mere ensartet i affaldsproducentens forskellige afdelinger. Den samme kommune oplyser at det er dens indtryk at affaldstransportørerne i mange tilfælde udnytter deres kendskab til de enkelte kommuners håndhævelse af regler. De interviewede affaldsbehandlingsanlæg giver udtryk for at der ikke nødvendigvis er den store forskel på affaldsregulativernes indhold, men at der er store forskelle på hvordan regulativer håndhæves. En behandler giver udtryk for at forskel i kommunernes håndhævelse af affaldsregulativernes regler bl.a. kan give sig udtryk i at en kommune fx ikke er så striks vedr. indberetning og fritagelse for indsamlingsordning når det gælder de små affaldstransportører, mens de store affaldstransportører skal overholde bestemmelserne

1.2.4 Vurderinger af rollefordelingen for de enkelte opgaver

Dette afsnit og Bilag 3 indeholder en gennemgang af de enkelte delopgaver med vurdering af årsager til rollefordeling samt hvilke fordele og ulemper der er ved rollefordelingen. Endelig behandles de forskellige ønsker der er fremsat til den fremtidige rollefordeling. I Bilag 2 er rollefordelingen behandlet som den forekommer i affaldsbekendtgørelsen og de kommunale regulativer.

Fremstillingen er baseret på de spørgsmål og vurderinger der blev fremsat i forbindelse med interview af de forskellige interessenter i affaldshåndteringen.

Som det vil fremgå, er der i flere tilfælde forskel på hvordan interessenterne opfatter de gældende regler, og hvordan retsstillingen er belyst. Som eksempel herpå kan nævnes at flere aktører opfatter det således at kommunerne i affaldsregulativer kan stille betingelser for at godkende affaldstransportører henholdsvis kan stille krav til behandlings/modtageanlæg hvilket der ikke er hjemmel til i de gældende regler som belyst ovenfor. Tilsvarende kan redegørelsen vedrørende eksport af affald ikke på alle punkter tages som udtryk for den gældende retsstilling, men refererer til reglerne, således som de har været opfattet af og drøftet med interessenterne.

Når det er valgt at bringe redegørelsen i denne form, er det begrundet i to hensyn. Det ene er ønsket om at fremlægge interessenternes forskellige vurderinger i den kontekst hvor de er fremsat. Det andet er at interessenternes vurderinger dermed bidrager til at tydeliggøre de uklarheder der er om de gældende regler, og de løsninger som foretrækkes. Et tydeligt eksempel herpå er Bilag 3, afsnit 1.5 om ansvar for affaldet hvor det af beskrivelsen tydeligt fremgår at begrebet ansvar anvendes i forskellige betydninger hvorfor tilsyneladende forskellige vurderinger ikke i alle tilfælde dækker over forskellige synspunkter.

De delopgaver som belyses, er følgende:

1. Stille opsamlingsmateriel til rådighed
2. Rådgivning om opdeling/kildesortering af affald
3. Rådgivning om opsamlingsmateriel
4. Evt. forudgående behandling/neddeling af affald
5. Oplagring og opsamling af affald internt hos affaldsproducenten
6. Opdeling af affaldet på fraktioner
7. Klassifikation af affaldet
8. Udfyldelse stamkort for affaldsproducentens affaldsproduktion
9. Emballering og mærkning af affald
10. Anmeldelse af farligt affald til relevante myndigheder
11. Pris- og markedsovervågning
12. Vurdering/afgørelse af hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved
13. Oplysning til kommunen om affaldets afleveringssted
14. Løbende sikring af at affaldsproducenten overholder regulativets fastsatte indsamlings- og anvisningsordninger
15. Orientering om "kan"-ordninger og "skal"-ordninger
16. Meddelelse om eksport af grønt affald til kommunen
17. Anmeldelse af rødt, orange eller ulistet affald til Miljøstyrelsen og til myndigheder i modtagerlande og evt. transitlande
18. Formidling af kommunens affaldsregulativ og sorteringskrav til affaldsproducenten

1.2.4.1 Stille opsamlingsmateriel til rådighed

Det forekommer hyppigt blandt de interviewede affaldstransportører og mæglere at de stiller opsamlingsmateriel til rådighed for affaldsproducenten. Desto større affaldstransportører, desto mere differentierede indsamlingssystemer tilbyder de typisk, fx i form af separate containere til

bestemte affaldsfraktioner. Blandt de interviewede affaldsproducenter forekommer det at både affaldstransportører og affaldsbehandlere stiller opsamlingsmateriel til rådighed.

Forklaringerne på at affaldstransportører/mæglere ofte påtager sig denne opgave, er typisk:

- At stille opsamlingsmateriel til rådighed er en serviceydelse som affaldstransportøren tager betaling for, og som er et forretningsområde af voksende betydning. Blandt de interviewede affaldstransportører forekommer det at selve transporten giver underskud, mens udlejning af materiel giver overskud
- Affaldstransportører kan tilbyde "materiel for ansvar", dvs. at de fx tilbyder billigere transport mod at deres materiel bliver anvendt, og at kunden sorterer affaldet rigtigt
- Affaldsproducenten har dog ansvaret for containeren på egen virksomhed
- Investering i opsamlingsmateriel er belastende for affaldsproducenten; det er mere økonomisk attraktivt at leje det
- Leje fremfor eje af opsamlingsmateriel betyder at affaldsproducenten kan overlade til affaldstransportøren at holde sig ajour med den teknologiske udvikling i opsamlingsmateriel. (Omvendt er der dog nogle affaldsproducenter som foretrækker at eje opsamlingsmateriellet for at være uafhængige af affaldstransportørens interesser og for at have større frihed til at vælge affaldstransportør

Hvordan fungerer rollefordelingen?

At affaldstransportører/mæglere påtager sig at stille opsamlingsmateriel til rådighed, vurderes blandt interviewede affaldstransportører og affaldsproducenter at fungere godt. Dog vurderer kommunerne og affaldstransportørerne at der kan være følgende **ulemper**:

- Kommunen kan formelt ikke forlange at affaldstransportører som stiller materiel til rådighed, mærker containerne fordi de står hos producenten. Affaldsproducenterne har ansvaret, men kan typisk ikke finde ud af det. (I praksis er det ofte affaldstransportøren som kommunen kontakter hvis ting ikke er i orden)
- At affaldstransportører pga. konkurrence fra andre affaldstransportører kan have tendens til – evt. efter kundens ønske – at levere den billigste løsning som måske ikke er den der giver det bedste indsamlingsresultat. Fx kun at stille én container til brændbart materiale i stedet for flere til forskellige fraktioner
- Det benyttede opsamlingsmateriel er ikke nødvendigvis optimalt for affaldsproducenten (affaldstransportøren kan evt. få mere ud af at hente halvtomme containere)

Sammenfattende viser dette at den væsentligste ulempe er at affaldstransportøren kan være interesseret i at vælge den nemmeste/billigste løsning for sig selv og dermed have modsatrettede økonomiske interesser i forhold til affaldsproducenten.

Hvordan burde den fremtidige rolle- og ansvarsfordeling være?

Blandt de interviewede foreslås det:

- At det bør være affaldstransportørens ansvar at mærke containere, for det er affaldstransportøren der er ejer af materiellet. Affaldstransportøren har typisk også økonomisk interesse i at affaldet er mærket og sorteret korrekt (især kommunernes ønske)
- At der er behov for landsdækkende, ensartede regler om obligatorisk mærkning af opsamlingsmateriel og evt. udvikling af fælles piktogrammer (især affaldstransportørers ønske)

1.2.4.2 Rådgivning om opdeling/kildesortering af affald

Forklaringerne på at affaldstransportørerne ofte påtager sig denne opgave, er typisk:

- Affaldsproducenters interesse/behov for rådgivning stiger fordi de – især de miljøcertificerede – bliver mere bevidste om hvad man økonomisk kan spare ved at gennemføre mere central indsamling hos affaldsproducenten for dermed at opnå større mængder og at sortere korrekt
- Da kommunens affaldskonsulenter ikke har kapacitet til at besøge alle affaldsproducenter, er det nærliggende at søge rådgivning hos affaldstransportøren
- Rådgivning er en serviceydelse som affaldstransportøren kan tjene på som forretningsområde. En affaldstransportør kan have kommerciel fordel af at have viden om forhold som kunden ikke har eller ikke er interesseret i
- At affaldstransportøren har en økonomisk interesse i “rene læs” der er sorteret korrekt da der ellers kommer regning fra affaldsbehandlingsanlægget
- Både affaldstransportør og affaldsproducent kan opnå gevinst ved at affald sorteres og kan afsættes til højere pris (et forekommer at der sorteres i flere fraktioner end det lokale affaldsregulativ kræver)

Hvordan fungerer rollefordelingen?

Blandt de interviewede vurderes det at rollefordelingen fungerer godt, og at affaldsproducenterne på grund af manglende viden og interesse er meget tilbøjelige til at bede om rådgivning fra affaldstransportøren. Dog vurderes det blandt affaldstransportører og kommuner at der kan være både fordele og ulemper ved at affaldstransportøren foretager rådgivning.

Fordelen kan være at affaldstransportørerne kan yde en rådgivning over for den enkelte affaldsproducent som kommunerne ikke selv har kapacitet til. En af de interviewede større kommuner anfører at de ikke kan besøge samtlige affaldsproducenter og derfor gerne vil samarbejde mere med affaldstransportørerne som et formidlende led.

Ulempen kan være at affaldstransportørers rådgivning ikke uvildig, idet de kan være interesseret i hvad der er nemmest/billigst for dem selv. Kommunale affaldskonsulenter kan i princippet også have manglende uvildighed fordi de kan være interesseret i at favorisere kommunens egne anlæg/selskaber.

Forslag til fremtidig rollefordeling

- At affaldsbehandlingsanlæg kan lave differentieret afregning og pålægge affaldstransportører sorteringsgebyr hvis affaldet ikke korrekt sorteret. Transportører har typisk større viden om sorteringskravene end affaldsproducenterne

- At der etableres principper for hvad en affaldsrådgiver skal opfylde for at kunne siges at være uvildig

1.2.4.3 Rådgivning om opsamlingsmateriel

Forklaringer på rollefordelingen

Forklaringerne på at affaldstransportørerne ofte yder rådgivning om opsamlingsmateriel, har nær sammenhæng med rådgivningen om kildesortering. Forklaringerne er typisk:

- Affaldsproducenter, især de miljøcertificerede, bliver mere bevidste om hvad der økonomisk kan spares ved at opsamle affald i flere fraktioner
- Håndtering af affald forankres på højere ledelsesniveau i virksomheden, og dette kan føre til en centralisering af opsamlingsfunktionen som evt. udliciteres (til affaldstransportør/totalleverandør)
- Det er et voksende forretningsområde for de større affaldstransportører der selv har udformet udstyr/opsamlingsmateriel som de tilbyder kunden

Hvordan fungerer rollefordelingen?

De affaldstransportører som rådgiver om og evt. selv tilbyder opsamlingsmateriel, vurderer generelt at det fungerer godt. De begrundet det med at det er et konkurrencepræget marked præget af prisfald hvor andre affaldstransportører vil søge at optimere kundens valg af opsamlingsmateriel hvis en konkurrent kører "med for meget luft". Dvs. de mener at markedet regulerer sig selv. Dog vurderer de interviewede kommuner at følgende udfordring melder sig:

Mindre affaldstransportører har typisk mindre kendskab til krav fra behandlingsanlæg end behandlere med tilkoblede/egne transportører. Dette kan lede til dårligere rådgivning om hvad det er mest optimalt for affaldsproducenten at sortere.

Hvordan burde den fremtidige rolle- og ansvarsfordeling være?

De interviewede vurderer gennemgående at den største udfordring er at sikre affaldsproducenten uvildig rådgivning, således at det valgte opsamlingsmateriel ikke afhænger af hvad affaldstransportøren kender, eller hvad der er i affaldstransportørens egen interesse.

Blandt de interviewede foreslås derfor bl.a.:

- Der bør etableres principper for hvilke krav en affaldstransportør, affaldsbehandler eller anden affaldskonsulent skal opfylde for at kunne betegnes som uvildig rådgiver
- Der bør evt. fra myndighedernes side laves en fælles oversigt over det bedste opsamlingsmateriel til givne affaldstyper samt henvisning til uvildig rådgivning. Den ville komme både affaldskonsulenter, affaldstransportører og affaldsproducenter til gode
- Kommunerne bør have et mere systematisk samarbejde med affaldstransportørerne om at formidle kravene til affaldshåndteringen

1.2.4.4 Evt. forudgående behandling/neddeling af affald

Denne opgave vedrører fx forudgående behandling med henblik på forbrænding (maskiner til behandling/neddeling, shreddning/presning/ballering, sortering og manuel behandling).

Forklaring af rollefordelingen

Affaldstransportører tilbyder i stigende grad forudgående behandling. Forklaringerne er bl.a.:

- Den øgede kompleksitet i kravene til affaldshåndtering og opdeling på fraktioner kan kræve pladshensyn som er vanskelige for affaldsproducenten at efterkomme
- Affaldstransportøren kan skabe værditilvækst for både sig selv og affaldsproducenten ved at skabe rene fraktioner. Værditilvæksten deles mellem kunde og transportør
- De store affaldstransportørvirksomheder er meget opsøgende i markedet med hensyn til at tilbyde nye totalløsninger

Interviewene peger på at de forholdsvis store behandlingsudgifter til forbrænding og deponering som kan variere fra ca. 440 kr. pr. ton til over det dobbelte for forbrænding, medfører at det kan være økonomisk attraktivt for affaldstransportøren at udsortere genanvendelige materialer. Der er således en stigende del af det affald som afhentes hos affaldsproducenten som brændbart eller affald til deponering, der bliver eftersorteret af affaldstransportøren hvis denne har faciliteter til dette, og hvis det vurderes at indholdet af genanvendelige materialer kan dække udgiften hertil. Herefter køres den resterende mængde til forbrænding eller deponering.

Hvordan fungerer rollefordelingen?

Kommuner, affaldstransportører og affaldsproducenter kan se både fordele og ulemper ved at affaldstransportører evt. påtager sig forudgående behandling/neddeling af affald.

Fordelen er at en del affald bliver sorteret i flere fraktioner end det ellers ville. (En af de interviewede kommune vurderer at slaggemængden på deres anlæg er faldet fordi der er mere sorteret fra – især jern).

Ulempen kan være at det er “upædagogisk” at affaldstransportøren påtager sig disse opgaver da det formelt er affaldsproducentens ansvar at sørge for korrekt sortering og håndtering. Da affaldsproducenterne har ansvaret for affaldets håndtering, kan en stigende overtagelse af opgaver fra affaldstransportørernes side medføre en dårligere løsning hvor affaldsproducenten ikke får engageret medarbejderne og uddannet disse.

Forslag til fremtidig rollefordeling

Blandt de interviewede anføres kun i begrænset omfang konkrete forslag til anden fremtidig rollefordeling. Men de interviewede kommuner vurderer det principielt som problematisk at affaldstransportøren påtager sig en opgave som ifølge regulativet er affaldsproducentens ansvar.

Affaldstransportørerne vurderer det som besværligt at der er forskelle på de krav kommunerne stiller til sorteringen af affaldet. De finder at der er behov for ens regelsæt.

1.2.4.5 Oplagring og opsamling af affald internt hos affaldsproducenten

Denne opgave er typisk nært forbundet med evt. forudgående behandling af affaldet, og det er gennemgående de samme årsager der forklarer rollefordelingen. Den interne oplagring og opsamling af affald hos affaldsproducenterne er i vækst fordi affaldsproducenterne kan optimere deres afleveringsøkonomi og spare penge hvis de samler, sorterer og presser affaldet bedre.

Affaldstransportører medvirker i stigende omfang i den interne oplagring og opsamling, og denne udvikling i rollefordelingen vurderes generelt at fungere godt. Dog vurderer de interviewede kommuner at affaldstransportørernes stigende overtagelse af opsamlings- og behandlingsopgaver kan svække affaldsproducenternes kompetencer og forudsætninger for at varetage de opgaver som lovgivningen har givet dem ansvaret for.

1.2.4.6 Opdeling af affaldet på fraktioner

Da affaldstransportører som beskrevet ofte rådgiver om kildesortering af affaldet, sker det også i stigende omfang at affaldstransportøren medvirker i opdelingen af affaldet på fraktioner. Årsagerne til denne udvikling i rollefordelingen er overordnet de samme som ved de ovenfor beskrevne opgaver. Herunder dels at affaldsproducenterne typisk har begrænset viden om lovgivningens krav til fraktionsopdeling og dermed behov for rådgivning. Dels at opdeling på fraktioner, evt. flere end det lokale regulativ kræver, kan skabe værditilvækst for både affaldstransportør og affaldsproducent.

1.2.4.7 Klassifikation af affaldet

Affaldstransportører er ofte involveret i affaldsproducentens klassifikation af affaldet.

Forklaringerne på denne udvikling i rollefordelingen er typisk:

- Affaldsproducenterne kan ikke finde ud af reglerne for klassifikation. De interviewede nævner tilfælde hvor hverken kommune eller affaldstransportører kan give svar hvorfor eksperter (typisk modtagestationer for farligt affald) må spørges
- Da affaldstransportøren typisk har hyppigere kontakt med affaldsproducenten end kommunens affaldskonsulenter, er det nærliggende at det er affaldstransportørerne der formidler modtagestationens krav
- Det bliver et vigtigt rådgivnings- og forretningsområde for affaldstransportører. De større affaldstransportører med totalconcepter bliver "vidensvirksomheder"

Hvordan fungerer rollefordelingen?

Det vurderes ikke blandt de interviewede at rollefordelingen er præget af uklarhed, idet der er klar bevidsthed om at det er affaldsproducentens ansvar at affaldet klassificeres og registreres korrekt. På den anden side vurderes det blandt de interviewede som problematisk at affaldsproducenterne har ansvaret for opfyldelse af meget komplekse krav i lovgivningen. Det fører til at meget affald i dag ikke klassificeres og håndteres korrekt.

Forslag til fremtidig rollefordeling

Blandt de interviewede foreslås det bl.a.:

- At affaldsproducenter som ikke kan finde ud af klassifikation af affald, skal kunne købe uvildig rådgivning hos en instans/virksomhed der juridisk påtager sig ansvaret for den valgte klassificering

1.2.4.8 Udfyldelse af stamkort for affaldsproducentens affaldsproduktion

Forklaringer af rollefordelingen

Det forekommer i en vis udstrækning at affaldstransportører påtager sig at udfylde stamkort for virksomhedens affaldsproduktion. Ligeledes forekommer det at affaldstransportører yder vejledning til affaldsproducenterne om hvordan de skal udfylde stamkortene. De interviewede affaldstransportører vurderer dog at de kun i begrænset omfang modtager henvendelser fra affaldsproducenterne om stamkort. Også kommunerne anfører at de kun får få henvendelser fra affaldsproducenter om stamkort.

Årsagerne vurderes at være:

- At der fra kommunernes side mangler konsekvens med hensyn til at følge op på stamkortene. Affaldsproducenterne (listevirksomhederne) skal udfylde dem men skal kun sende dem ind hvis kommunen beder om det. Citat: "Affaldsproducenterne forstår ikke hvorfor de skal gøre det, og det kan jo ikke være vigtigt når de blot skal have det i skuffen"
- Affaldstransportørerne søger ikke proaktivt at gøre udfyldelse af stamkort til en betalt serviceydelse. Da affaldstransportørerne ikke selv skal bruge stamkortene til noget, er deres interesse herfor begrænset

Hvordan fungerer rollefordelingen?

Blandt de interviewede affaldstransportører og kommuner vurderes det at den manglende konsekvens og opfølgning og brug vedrørende stamkortene betyder at de er lavt prioriterede. Det vurderes at dette medfører at der sker en ufuldstændig registrering af affaldet ved kilden hvilket gør det vanskeligt at følge affaldsstrømmene. Der kan være problemer med dobbeltregistreringer når affaldet evt. omlastes eller sorteres undervejs.

Forslag til fremtidig rollefordeling

De interviewede mener generelt at den fremtidige rollefordeling lægger op til at der etableres en mere konsekvent og enkel affaldsregistrering som p.t. foregår tre steder – dvs. hos affaldsproducent, affaldstransportør og affaldsbehandlingsanlæg. Den manglende opfølgning fra kommunerne medfører at registreringsarbejdet ved kilden ikke respekteres. Blandt de interviewede affaldstransportører foreslås derfor at der bør være obligatorisk krav om at affaldsproducenter indberetter affaldsregistreringer. Deres argument er at ved krav om indberetninger vil affaldstransportørerne blive spurgt om det er noget de kan hjælpe med, og at dette ville hæve kvaliteten i affaldsregistreringerne ved kilden.

1.2.4.9 Emballering og mærkning af affald

Dette er en opgave som det typisk er affaldsproducenterne selv der gennemfører. De validerende interview bekræfter dette billede, idet samtlige

interviewede affaldsproducenter selv emballerer og mærker affald. Ca. halvdelen af de interviewede affaldstransportører anfører at de typisk udfører eller tilbyder emballering og mærkning af affald hvis affaldsproducenten ønsker det. Nogle af de større affaldstransportører tilbyder også emballeringsmaterialer og løsninger som en del af deres totalkoncept.

Årsagerne vurderes at være:

- At det typisk er farligt affald der skal emballeres og mærkes. Affaldsproducenterne er generelt klar over hvilke krav modtagestationen (især Kommunekemi) stiller af særlige krav til mærkning af dette
- Affaldsproducenter har i en del tilfælde ansatte som har gennemført kursus i emballering og mærkning af affald

Vurderinger af rollefordelingen

Parterne finder generelt at rollefordelingen fungerer godt. Med hensyn til afklaring af den fremtidige rollefordeling har en kommune følgende forslag:

- At det bør være affaldstransportøren som har ansvaret for emballering og mærkning af affald i de tilfælde hvor det er affaldstransportøren der har leveret emballeringsløsning og emballeringsmaterialer

1.2.4.10 Anmeldelse af farligt affald til relevante myndigheder

Affaldstransportørerne udfører kun i moderat omfang denne opgave for affaldsproducenterne som sjældent beder om hjælp til det. Nogle af affaldstransportørerne tilbyder at gøre det som en del af deres totalkoncept. Dog er det affaldsproducenten som skal underskrive anmeldelsen.

Årsagerne til at affaldstransportørerne sjældent får denne opgave, er overordnet følgende:

- Affaldsproducenterne er begrænset opmærksomme på anmeldelse af farligt affald til kommunen
- Affaldsproducenterne har typisk manglende anmeldelse/ansøgning om fritagelse vedrørende fraktioner som de ikke er klar over er definerede som farlige – fx lysstofrør, EE-affald. Her indsamler en del affaldstransportører materialerne uden at affaldsproducenten har søgt om fritagelse for kommunens indsamlingsordning

Nogle af de interviewede affaldsproducenter mener at modtagestationen gør det i stedet. Udsagn fra de interviewede behandlere viser dog at behandlerne mener at det er affaldsproducenterne der skal gøre det.

Vurdering af rollefordelingen

Parterne vurderer generelt at anmeldelse af farligt affald er et område som "flyder" fordi affaldsproducenterne i begrænset grad er opmærksomme på at foretage anmeldelserne. Typisk på grund af manglende kendskab til reglerne og manglende opfølgning fra kommunens side.

Der er ikke blandt de interviewede konkrete forslag til en anden rollefordeling.

1.2.4.11 Pris- og markedsovervågning

Affaldshåndteringen præges generelt af øget centralisering af indsamling hos affaldsproducenterne og øget volumen. Handel med affaldet sker derfor på et større og til dels internationalt behandler- og mæglermarked som kræver mere ekspertviden at overskue.

Affaldsmæglerne og de større affaldstransportører gennemfører derfor i stigende omfang pris- og markedsovervågning for kunderne. Det er egentlig ikke en opgave som affaldsproducenterne beder affaldstransportørerne/mæglerne om at udføre. Pris- og markedsovervågning er nærmere noget som affaldstransportøren er nødt til at foretage for at kunne konkurrere. Affaldstransportører/mæglerne kontakter selv affaldsproducenter med pristilbud som skal få dem til at skifte fra konkurrenten til dem.

Årsagerne til denne udvikling i rollefordelingen er:

- Affaldshåndteringen centraliseres hos affaldsproducenterne. Ved affaldshåndtering på tværs af hele virksomheden kan opnås bedre priser ved større volumen
- Affaldshåndteringen kommer op på ledelsesniveau. Der indhentes flere tilbud til sammenligning (evt. gennem udbud for to år ad gangen), og prisparameteren bliver dermed et vigtigt grundlag
- Desto større affaldsvolumen affaldstransportører/mæglerne kan samle og afsætte, desto bedre aftaler/priser kan de opnå hos affaldsbehandlere. Den fordel affaldstransportørerne kan opnå her, bliver over for affaldsproducenterne en konkurrenceparameter i form af lavere bedre priser for disse
- Affaldstransportørerne tilbyder fx enkle og attraktive pristilbud i form af en samlet pris, eller aftaler hvor de påtager sig at afsætte affaldet det sted som er billigst for affaldsproducenten

Interview blandt affaldsproducenterne viser at prisen er en vigtig faktor, men at det ikke altid er det billigste tilbud der vælges. Det vurderes også som vigtigt at affaldstransportøren påtager sig ansvaret for korrekt håndtering af affaldet.

Vurdering af rollefordelingen

Udviklingen i rollefordelingen vurderes generelt ikke som problematisk, og parterne finder at den sker af sig selv som følge af markedsfaktorerne. Markedsfaktorerne bidrager således til at affaldshåndteringen centraliseres hos affaldsproducenterne, og at der givetvis bliver indsamlet mere affald end der ellers ville.

Dog vurderes rollefordelingen at kunne rumme følgende **ulemper**:

- Affaldsproducenterne kan have begrænset mulighed for at gennemskue hvilke priser der kan fås for affaldet
- Affaldsproducenten kan have svært ved at kontrollere hvilke omkostninger affaldstransportøren har i forbindelse med transporten af affaldet

Blandt kommunerne vurderes det at disse ulemper typisk gør sig gældende for (typisk mindre) affaldsproducenter som ikke er opmærksomme på prisforhold. De større affaldsproducenter har typisk mere fokus på det.

1.2.4.12 Vurdering/afgørelse af hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved

Det er udbredt at affaldstransportører påtager sig at vurdere og afgøre hvilken behandlingsform affaldet skal behandles ved. Årsagerne til denne udvikling i rollefordelingen er meget de samme som ved øvrige opgaver såsom opdeling i affaldsfraktioner og evt. forbehandling af affald. Det er opgaver som affaldsproducenten pga. sin manglende viden og interesse gerne overlader til affaldstransportøren. Affaldstransportøren påtager sig ofte opgaverne som del af et totalkoncept.

På spørgsmålet om hvilke typer af affald affaldstransportørerne typisk tager ansvaret for, angives der en bred vifte af fraktioner der både omfatter affald til forbrænding og genanvendelse. Herunder både metal, plast, returpapir, glas, forbrændingsjern, affald fra elektriske og elektroniske produkter mv.

Vurdering af rollefordelingen

De interviewede kommuner vurderer generelt at rollefordelingen fungerer hensigtsmæssigt. De begrundes det med at behandlingsanlæggene typisk vil reagere hvis forkert eller utilstrækkeligt sorteret affald leveres til behandling. En kommune anfører således at de ikke kontrollerer affaldstransportørerne for hvor affaldet køres hen, men at de primært henter oplysninger fra behandlingsanlæggene. Nogle affaldstransportører løser det således at de bygger det ind i aftalen med kunden at de kun kører affaldet til godkendte affaldsbehandlingsanlæg, mens de samtidig forpligter affaldsproducenten til at sortere affaldet efter deres anvisninger.

Dog vurderer parterne at rollefordelingen principielt har følgende **ulemper**:

- Affaldstransportøren kan over for affaldsproducenten være tilbageholdende med at kræve at der stilles flere forskellige containere op til sortering (kommuners/behandlers vurdering)
- At affaldsproducenten har ansvaret for at affaldet behandles rigtigt. Dette vurderes som problematisk da affaldsproducenten ofte ikke ved hvor affaldet skal hen, eller hvor det havner. Derudover har affaldsproducenterne typisk begrænset viden om hvad der er de korrekte behandlingsprocesser
- Behandlingsprisen bestemmer i stigende grad hvor affaldet køres hen – og det er ikke altid den mest miljørigtige behandling

Blandt de interviewede er der følgende forslag til forbedring af den fremtidige rollefordeling:

1. At affaldstransportører ifølge deres aftale med affaldsproducenten skal nægte at køre med fejlsorterede læs, og at det er affaldsproducentens ansvar at sortere om
2. Bedre modtagekontrol og databehandling fra myndighedernes side hvor det opgøres hvilke affaldstransportører der afleverer fejlsorterede læs

1.2.4.13 Oplysning til kommunen om affaldets afleveringssted)

Ifølge affaldsbekendtgørelsens § 31 (Ref. 1) kan kommunen i regulativ fastsætte at affaldstransportøren over for kommunalbestyrelsen skal afgive oplysninger om og dokumentation for transporterede mængder, affaldsfraktion og -type, affaldsproducenter og afleveringssted for så vidt angår det ikkefarlige affald. Samme pligt kan fastsættes for det farlige affald. De interviewede affaldsproducenter har begrænset viden om reglen og formoder at affaldstransportøren indberetter det han skal.

Vurdering af rollefordelingen

Kommuner og affaldstransportører vurderer generelt at indberetningssystemet fungerer svagt. Det er præget af manglende indberetning, og kommunerne har typisk et ufuldstændigt datagrundlag for hvor meget erhvervsaffald der håndteres i kommunen. Det fremhæves bl.a.:

- At det er svingende i hvilket omfang affaldstransportører overholder kravene om at registrere og indberette affald, og at kommunerne har begrænsede ressourcer til at følge op på det. Blandt kommunerne vurderes det at det mest er de større affaldstransportører der gør det
- At det kan være vanskeligt at følge affaldet tilbage til affaldsproducenten, specielt hvis affaldsproducenten ikke har lavet stamkort, eller hvis affaldet har været omlastet eller har passeret flere affaldstransportører undervejs
- At de forskellige indberetningssystemer/formularer på tværs af kommunerne skaber besvær for affaldstransportørerne
- At indberetning til hver enkelt kommune er besværlig og ikke svarer til den reelle affaldsbehandlerstruktur. Dvs. selvom affaldet afleveres hos fælleskommunale selskaber, så skal affaldstransportøren stadig indberette hvor meget affald der stammer fra den enkelte kommune

Forslag til fremtidig rollefordeling

For at rette op på den manglende indberetning, foreslås det blandt både affaldstransportører og kommuner:

- At der bør være fælles indberetningssystemer og formularer (gerne landsdækkende). Dette vil forenkle indberetningen for affaldstransportørerne og give myndighederne mere anvendelige data

En affaldstransportør har et supplerende forslag om at affaldstransportører i stedet for indberetning pålægges at opbevare oplysninger i 5 år. Så kan kommunen få dage inden et evt. tilsynsbesøg rekvirere relevante oplysninger om affaldsproducentens affaldsproduktion. Argumentet for dette forslag er at det vil spare ressourcer til indberetning af oplysninger som efter affaldstransportørens opfattelse ikke bruges til noget.

1.2.4.14 Løbende sikring af at affaldsproducenten overholder regulativets fastsatte indsamlings- og anvisningsordninger

Affaldstransportørerne svarer at de generelt sikrer at det transporterede affald håndteres og behandles, så det opfylder lovgivningens krav. Dog vurderer de gennemgående at det ikke er deres rolle og ansvar at sikre denne overholdelse, men myndighedernes, dvs. kommunens. "Vi kan informere og anbefale, men er ikke myndighed", siger en affaldstransportør.

Affaldstransportørerne fremhæver at der er meget begrænset kontrol med at det overholdes at bestemte affaldsmængder og -typer skal køres til bestemte affaldsbehandlingsanlæg. Udsagn fra både kommuner og affaldstransportører peger på at både affaldsproducenters og affaldstransportørers kendskab til det relevante affaldsregulativ og dets indhold er begrænset. Det typiske billede er at den enkelte affaldstransportør/mægler sammensætter sin affaldsordning ud fra generelle erfaringer og om nødvendigt tilpasser sin opgaveløsning hvis kommunen klager.

Økonomiske, markedsmæssige faktorer er hovedårsagen til at anvisningsordningerne ofte ikke overholdes. Det blev i en del interview nævnt at affaldstransportører udnytter de store forskelle på gebyrer for behandling af brændbart affald (disse varierer op til 100 %) og evt. deponering. Normalt vil der i de enkelte kommuner være krav om at disse fraktioner skal afleveres på det i regulativet anførte anlæg, men de store prisforskelle medfører at affaldet har en tendens til at flyde mod de anlæg hvor bortskaffelsen er billigst. De affaldsbehandlingsanlæg der modtager affaldet, har ikke nogen umiddelbar interesse i at stoppe dette (hvis de har kapacitet nok), og hvis det skal tjekkes, kan det være svært at vurdere hvilken kommune affaldet stammer fra, specielt hvis det indsamles i mange små portioner af fx komprimatorvogne.

Vurdering af rollefordelingen

Affaldstransportører og affaldsbehandlere vurderer at der både er fordele og ulemper ved den nuværende rollefordeling:

- Fordelen er at der egentlig ikke sker fald i genanvendelsesprocenter, men nærmere et flow mod de billigste affaldsbehandlingsmuligheder
- Ulempen er at der sker mange overtrædelser af aflevering til bestemte affaldsbehandlingsanlæg, og affaldsproducenterne dermed er ansvarlige for noget som de har begrænset viden om. Overtrædelserne stiger i takt med at der er forskelle i afleveringspriser på forskellige affaldsbehandlingsanlæg

De interviewede vurderer at kommunerne udviser uens konsekvens i regler og håndhævelse. Nogle kommuner har ikke en liste over godkendte affaldsbehandlingsanlæg og tolererer reelt at papir/pap sendes til forbrænding da der ikke er nogen kontrol. Andre kommuner stiller krav og favoriserer egne anlæg.

Fremtidig rollefordeling

Blandt affaldstransportørerne vurderes det at den uens kontrol og konsekvens afspejler at der ikke er rationelle argumenter for at håndtering af erhvervsaffald ikke er et frit marked. De foreslår derfor bl.a.:

- At håndtering/behandling af erhvervsaffald bør være et frit marked
- At der må være en mere uvildig kontrol af overholdelsen. I mange tilfælde har kommunen konkurrerende interesser. Nogle kommuner som har egne behandlingstilbud, dirigerer affaldet hen til deres egne ordninger (gennem tilladte behandlinger/affaldskonsulenter) hvilket opleves som konkurrenceforvridende

1.2.4.15 Orientering om "kan"-ordninger og "skal"-ordninger

Her giver svarene fra affaldsproducenter og affaldstransportører det samme billede som med hensyn til sikring af den generelle overholdelse af reglerne. Forklaringerne er generelt følgende:

- Affaldsproducenterne har begrænset viden om regulativets krav, og de regner typisk med at affaldstransportøren sørger for at de overholdes og vejleder affaldsproducenten
- Affaldstransportørerne informerer generelt om pligtordninger, men er tilbageholdende med at orientere om "kan"-ordninger. Dels fordi affaldsproducenterne har begrænset interesse i emnet, og affaldstransportørerne ikke ønsker at overbebyrde dem med for mange informationer, dels fordi kommunen kan være en kommerciel konkurrent på genanvendelige fraktioner

1.2.4.16 Meddelelse om eksport af grønt affald til kommunen

Affaldsproducenter som eksporterer grønt affald, skal jf. affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) oplyse dette til kommunen.

Interviewene giver samlet det indtryk at oplysninger om eksport af grønt affald til kommunen kun finder sted i meget begrænset omfang. Flere af de interviewede kommuner oplyser at man på et helt år slet ikke har modtaget nogen oplysninger om eksport af grønt affald.

Rollefordelingen vurderes som klar nok – det er affaldsproducentens ansvar at det sker. Men problemet er bl.a. at eksporteret grønt affald typisk passerer gennem et spedititionsfirma som ikke er registreret som affaldstransportør.

1.2.4.17 Anmeldelse af rødt, orange eller ulistet affald til Miljøstyrelsen og til myndigheder i modtagerlande og evt. transitlande

Ifølge Miljøstyrelsens vejledning 2/2000 om EUs transportforordning 259/93 (Ref. 2) fastsætter de gældende regler procedurerne således:

1. Anmelderen (affaldsproducenten) skal rekvirere anmeldeskema fra Miljøstyrelsen og udfylde dette med oplysninger om bl.a. fraktioner/koder, kontrakt med affaldsmodtager, sikkerhedsstillelse mv.
2. Anmelder sender anmeldelsen til de kompetente myndigheder i modtagerlandet med kopi til Miljøstyrelsen og evt. transitlandes myndigheder samt kopi til den udenlandske modtager af affaldet
3. Modtagerlandet, Miljøstyrelsen og evt. transitland korresponderer om hvorvidt anmeldelsen er fuldstændig og beder evt. anmelder om flere oplysninger
4. Miljøstyrelsen sender skema til kommunen og beder kommunen tjekke og godkende om affaldsproducenten er korrekt angivet, om affaldet svarer til skemaets oplysninger, og om affaldsbehandlingsanlægget er godkendt
5. Hvis skemaet bekræftes som OK, sender Miljøstyrelsen godkendelsen til modtagerlandet som returnerer den til anmelderen

Blandt de interviewede affaldstransportører/behandlere forekommer i moderat omfang – og mest hos de større affaldstransportører – at de gennemfører disse procedurer. Det betyder bl.a. at de varetager

korrespondance med Miljøstyrelsen og myndigheder i modtagerlande og evt. transitlande. Affaldsproducenten medvirker i det omfang denne har viden og udenlandske kontakter.

De større affaldstransportører tilbyder det som en del af deres totalkoncept. De er klar over at Miljøstyrelsen mener at det er affaldsproducentens ansvar, men de opfatter det således at hvis der er problemer med en transport, så er det dårlig reklame for dem selv som affaldstransportører. De vurderer at det reelt er vanskeligt for affaldstransportøren – og endnu sværere for affaldsproducenten – at sikre sig at affaldet havner det rigtige sted i udlandet.

Vurdering af rollefordeling

Der er både fra affaldstransportører, affaldsbehandlere og kommuner kritik af de nuværende procedurer der beskrives som besværlige. Bl.a. følgende kritiseres:

- At der lang ventetid (3 måneder) på notifikationer hos Miljøstyrelsen. Ventetiden kan medføre at mulighederne for genanvendelse af visse typer affald begrænses
- At kommunerne af Miljøstyrelsen får en meget kort frist til at meddele om et givent anlæg er godkendt til at modtage affaldet
- At Miljøstyrelsen yder begrænset information/rådgivning til kommuner, affaldstransportører og affaldsproducenter
- At det er besværligt at affaldsbehandlere som eksporterer, skal indhente oplysninger fra alle dem der har leveret affald til dem

Fremtidig rollefordeling

De interviewede aktører finder generelt at det nuværende system bør forenkles. Det foreslås bl.a.:

- At Miljøstyrelsen skal være den eneste godkendende instans for eksport af farligt affald. Argumentet er at det ville være mere effektivt at godkendelsesproceduren omfatter alle kommuner
- At der burde udarbejdes og ajourføres en central liste med godkendte oparbejdere i udlandet. Argumentet er at det er besværligt at det er den enkelte kommune der skal sørge for at få diverse oplysninger hjem om anlæg i udlandet. Med andre ord: Når oplysningerne om udenlandske anlæg er skaffet én gang og sendt til Miljøstyrelsen – så burde det ikke være nødvendigt at skulle skaffe dem igen når en ny kommune kommer ind i billedet

1.2.4.18 Formidling af kommunens affaldsregulativ og sorteringskrav til affaldsproducenten

Interviewene blandt affaldsproducenter og affaldstransportører viser at affaldstransportører kun i begrænset omfang direkte "formidler" kommunens regulativ til affaldsproducenten. Der er nærmere tale om at det er affaldstransportøren der – om nødvendigt – sætter sig ind i regulativet og derefter vejleder affaldsproducenten om hvordan der skal sorteres mv. De større affaldstransportører tilbyder som en del af deres totalkoncept at deres affaldshåndtering for kunden løbende vil blive ajourført med evt. ændringer i regulativkravene.

De kommunale affaldsregulativer karakteriseres af både affaldstransportører og affaldsproducenter som indviklede. Ligeledes vurderer de at kommuner typisk ikke gør tilstrækkeligt for at informere affaldsproducenterne på en overskuelig måde ved foldere eller besøg af affaldskonsulenter.

Parterne vurderer dog at regulativerne kun i mindre grad giver fortolkningsproblemer. De vedrører typisk kun forskellige detaljer såsom definitioner og afgrænsninger af hvorvidt "dagrenovationslignende" restaffald er omfattet af en kommunal indsamlingsordning eller ej. Hovedkritikpunktet fra affaldstransportørernes side er at det er besværligt at regulativerne er forskellige på tværs af kommunerne.

2 Referencer

Ref. 1 Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald

Ref. 2 Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om
overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og
fra Det Europæiske Fællesskab

1 Rollefordeling i affaldsbekendtgørelsen og kommunale regulativer

I Danmark findes der over 1.300 kommunale regulativer med over 8.000 regulativfastsatte ordninger for erhvervsaffald. Den største del af ordningerne er organiseret som anvisningsordninger. Det store antal regulativfastsatte ordninger og en forskellig organisering gør det svært for aktørerne at overskue og sammenligne de gældende regler. Reglerne for affaldshåndtering i Danmark er meget omfattende og komplekse.

Uklarheder og uoverensstemmelser mellem affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) og miljøbeskyttelsesloven (Ref. 2) anses at have en afsmittende effekt på uklarheder i de kommunale affaldsregulativer. I de kommunale regulativer er der forskellig brug af terminologi og definitioner. Selvom der ikke altid er så stor forskel på indhold i selve teksten i regulativet, er der måske en meget stor forskel på fortolkning og den praktiske håndhævelse af regulativerne.

Der er foretaget en kortlægning og analyse af affaldsbekendtgørelsen og 10 kommunale affaldsregulativer med fokus på de kommunale krav til affaldsproducenter, affaldstransportører og affaldsbehandlingsanlæg der stilles i regulativerne. Regulativerne repræsenterer både store og små kommuner samt flere affaldsselskaber og er spredt geografisk. Titlen på de analyserede regulativer fremgår af Bilag 6 til rapporten.

Analysen viser at der er betydelige forskelle vedr. de kommunale krav til affaldsproducenter, affaldstransportører og affaldsbehandlingsanlæg. Der er især fundet forskelle vedr. indberetnings-, registrerings- og anmeldekrav, herunder de tidsfrister der sættes herfor. På områder som sortering, opbevaring og transport af affald er regulativerne mere ens.

I de følgende afsnit redegøres kortfattet for analysens resultater.

1.1 Affaldsproducentens pligter med hensyn til sortering, opsaml ing og opbevaring

Jf. miljøbeskyttelseslovens § 44 (Ref. 2) kan miljø- og energiministeren fastsætte regler om sortering og opbevaring af affald. Affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) bemyndiger, jf. § 26 om anvisningsordninger, kommunalbestyrelsen til at stille krav om sortering af affald, emballering af affald, mærkning af containere med videre, oplagring af affald og deklarering af affald.

I de kommunale regulativer er kravene vedr. affaldssortering ofte opført i et bilag. I bilaget findes ligeledes nærmere bestemmelser af hvilke fraktioner der

skal sorteres i, samt hvilke mængdegrænser (fx kg per uge) der udløser krav om udsortering af en fraktion. Endvidere henvises der som regel til at også affaldsbehandlingsanlæggets regler vedr. sortering skal være overholdt. Kun i enkelte regulativer stilles krav om at affaldssorteringen foregår i umiddelbar forbindelse med de enkelte affaldsskabende processer.

I de fleste regulativer henvises til at det er kommunalbestyrelsen der afgør hvilken affaldsfraktion der er tale om.

Ikke alle regulativer opfører krav om mærkning af materiel. I enkelte regulativer stilles der dog meget specifikke krav om mærkning, fx i henhold til et bilag. I andre regulativer henvises til at der kan tildeles et containersymbol for opsamlingsmateriel på fast adresse eller indgående i en ruteindsamling.

Alle undersøgte regulativer stiller krav om at opbevaring ikke må medføre forurening, gener eller uhygiejniske forhold eller forårsage tilhold af skadedyr. Endvidere stilles der i stort set alle regulativer krav om at materialer der kan fjernes med vinden, skal opbevares i lukkede beholdere eller inden døre, at pap og papir skal opbevares tørt, og at der ikke må ske en sammenblanding eller kvalitetsforringelse af affaldet under opbevaring. I de fleste regulativer henvises til at kommunen kan kræve oplagret affald fjernet inden for en tidsfrist. I nogle regulativer er oplagringstiden sat til maksimalt et år i andre til et halvt år. De fleste regulativer nøjes dog med at anføre at kommunen forbeholder sig ret til at sætte en tidsfrist. Kun i to regulativer henvises ikke til denne beføjelse der er fastsat i miljøbeskyttelsesloven (Ref. 2).

1.2 Affaldsproducentens pligter med hensyn til dokumentation, oplysning og anmeldelse

I affaldsbekendtgørelsen stilles der en række krav til affaldsproducenten om fx registerføring, indberetning, oplysningspligt, anmeldelse og dokumentation. Som regel er de kommunale regulativers krav om oplysninger svarende til de krav der er opført i affaldsbekendtgørelsen: Affaldsproducenten skal på anmodning afgive alle oplysninger vedr. affaldshåndtering, affaldstransportør og affaldsbehandlere. Væsentlige ændringer i affaldets mængde, sammensætning eller egenskaber skal anmeldes til kommunen.

I enkelte regulativer stilles dog også krav om at alt affald skal anmeldes hvert fjerde år og ikke kun ved væsentlige ændringer. Det er forskelligt hvorvidt der i de kommunale regulativer henvises til at affaldsproducenten skal føre register over sit affald (måske fordi stamkort først gælder fra 2001 og nogle regulativer er ældre).

Affaldsproducenten skal indberette import og eksport af orange eller rødt affald til Miljøstyrelsen.

I de kommunale regulativer stilles ofte anmeldelseskrav om specifikke fraktioner, fx af bygge og anlægsaffald eller affald der går til specialbehandling. Der er tvivl om hjemlen til sådanne bestemmelser.

I de fleste regulativer findes der ret specifikke krav til anmeldelse og dokumentation af homogene biprodukter selvom de ifølge affaldsbekendtgørelsen ikke har hjemmel til andet end at kræve registrering.

Tidsfristen for anmeldelse af homogene biprodukter varierer betydeligt: Fra inden afsætning af det homogene biprodukt til fem dage efter afsætning, eller også stilles der kun krav om en årlig indberetning.

I nogle regulativer oplyses ikke hvilke fraktioner der er anmeldelsespligtige, men udelukkende at kommunen generelt kan stille krav om anmeldelse forud for bortskaffelse af visse affaldsfraktioner.

1.3 Affaldsproducentens frihed til at beslutte at de ikke ønsker at benytte en kommunal indsamlings- eller anvisningsordning

Affaldsproducenten har for genanvendeligt affald krav på fritagelse for at benytte den kommunale anvisningsordning, jf. affaldsbekendtgørelsen § 32 (Ref. 1) og i bestemte tilfælde ligeledes krav på fritagelse for at benytte den kommunale indsamlingsordning, jf. miljøbeskyttelsesloven § 45, stk. 5 (Ref. 2). For farligt affald har affaldsproducenten krav på dispensation hvis det farlige affald kan bortskaffes eller nyttiggøres miljømæssigt forsvarlig til anden side.

Generelt giver de analyserede affaldsregulativer mulighed for fritagelse for benyttelsespligt. Nogle henviser til muligheden under anvisningsordninger, andre gør ikke. I nogle regulativer er fritagelsen beskrevet som en dispensation selvom der for genanvendeligt affald er tale om en fritagelse.

I de undersøgte regulativer stilles der krav om at genanvendeligt affald der behandles på andre anlæg end dem der anvises til, skal anmeldes til kommunen. Her strækker anmeldeshyppigheden sig fra senest 14 dage efter transporten til en gang årligt eller til inden selve transporten. Det påpeges at kommunen har ikke hjemmel til at kræve en forudgående anmeldelse ved fritagelse for anvisningsordninger for genanvendeligt affald.

I de undersøgte regulativer stilles der enten krav om at affaldsbehandlingsanlægget skal søge optagelse på anvisningsbilaget, eller også stilles der krav om at anmeldelsen indeholder stamoplysninger på anlægget. Med hensyn til "godkendelse" af eller krav til affaldsbehandlingsanlæg skal man være opmærksom på at kommunen ikke har nogen hjemmel hertil.

1.4 Affaldsproducenternes frihed til at eksportere affald til nyttiggørelse i et andet EU-land

Jf. bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 (Ref. 3) om import og eksport af affald skal virksomheder der eksporterer affald, forinden meddele tilsynsmyndigheden affaldsart, mængde samt nyttiggørelsesform. Hvis amtet er tilsynsmyndighed, skal kommunen ligeledes have en meddelelse. Det er tvivlsomt om disse underretningskrav er lovlige efter EF-domstolens dom i Daimler-Chrysler (C324/99) (Ref. 4).

I de undersøgte regulativer henvises der generelt til de eksisterende regler for import og eksport af affald på nationalt/EU-niveau. Det er ikke alle regulativer der henviser til at man kan få fritagelse for benyttelsespligt ved eksport af affald til nyttiggørelse.

I nogle regulativer stilles der krav om en forudgående ansøgning til kommunen om fritagelse.

Kravet om kommunal fritagelseserklæring ved eksport er formelt hjemlet i affaldsbekendtgørelsens § 56, stk. 1 (Ref. 1), men kun for farligt affald. Efter EF-domstolens dom i Daimler-Chrysler (C 324/99) (Ref. 4) må kravet om kommunal fritagelseserklæring i alle tilfælde anses i strid med EU-reglerne, ligesom der ikke er hjemmel til at kommunerne fastsætter regler for eksport og import af affald, jf. Miljøstyrelsens notat til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg i marts 2002 (Ref. 5).

1.5 Affaldstransportørens informationsforpligtigelse over for affaldsproducenten om affaldsregulering

I affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) stilles der ingen krav om at affaldstransportøren skal informere affaldsproducenten om gældende affaldsregulering. Bekendtgørelsen giver dog kommunerne hjemmel til at de jf. § 31 kan fastsætte forskrifter om at affaldstransportører kun må afhente affald der er sorteret, emballeret, mærket og deklareret i henhold til regulativet.

Ingen af de undersøgte regulativer stiller direkte rådgivningskrav til affaldstransportører der kører i anvisningsordninger. Men der kan være tale om indirekte rådgivning da der i alle undersøgte regulativer på nær et stilles krav om at affaldstransportøren kun må transportere korrekt sorteret, emballeret, mærket og deklareret affald.

Kommunens krav til affaldstransportører der transporterer affald i kommunale indsamlingsordninger er som regel ikke beskrevet i regulativerne. Kravene vil naturligt skulle fastsættes i en aftale da det er kommunen der ved en indsamlingsordning er den forpligtede i forhold til lovgivningen. I de få regulativer hvor kravene til affaldstransportøren er opført, indbefatter de krav om rådgivning af affaldsproducenten.

I et enkelt regulativ anføres i afsnittet om affaldstransportørens pligter at affaldstransportøren oppebærer det økonomiske ansvar for eventuel fordyrende behandling såfremt affaldet ikke er sorteret korrekt. Der er tvivl om hjemlen til en sådan bestemmelse.

I et andet regulativ anføres under afsnittet om affaldstransportørens pligter at affaldstransportøren skal stille materiel til rådighed. Der er tvivl om hjemlen til en sådan bestemmelse.

1.6 Affaldstransportørens pligter med hensyn til valg af affaldsbehandlingsanlæg

I affaldsbekendtgørelsen er der ikke opstillet nogen pligter med hensyn til valg af modtageanlæg for affaldstransportøren. Både benyttelsespligten og adgangen til fritagelse retter sig efter bekendtgørelsen alene mod affaldsproducenten. Der er derfor ikke hjemmel i de gældende regler til at affaldstransportør benytter bestemte affaldsbehandlingsanlæg.

I de kommunale regulativer er der som regel en liste over godkendte affaldsbehandlingsanlæg der fremgår af fx et anvisningsbilag, og affaldstransportøren skal køre affaldet til et af disse anlæg. Selv om der ikke er hjemmel hertil, er det almindeligt at kommunale regulativer forpligter affaldstransportører til at benytte bestemte affaldsbehandlingsanlæg. I nogle regulativer henvises kun til affaldsproducenten. Kun i enkelte regulativer henvises udelukkende til en behandlingsform og til at anlægget skal være miljøgodkendt.

Hvis affaldstransportøren/affaldsproducenten ønsker at benytte et andet affaldsbehandlingsanlæg end de opførte, skal anlægget enten søge om optagelse på listen, eller også skal det kunne leve op til nærmere definerede krav. Der er tvivl om hjemlen til sådan en bestemmelse, ligesom der er tvivl om hjemlen til at forpligte affaldstransportøren til at benytte bestemte affaldsbehandlingsanlæg da benyttelsespligten alene forpligter affaldsproducenten.

I mange regulativer ses krav om at transporten skal ske direkte fra affaldsproducent til affaldsbehandlingsanlæg (altså med andre ord at der ikke foretages sortering på en mellemstation).

1.7 Affaldstransportørens registreringsforpligtigelse over for kommunen

Jf. affaldsbekendtgørelsens § 31 (Ref. 1) kan kommunalbestyrelsen stille krav om at affaldstransportøren skal give oplysninger til kommunalbestyrelsen. Endvidere er affaldsproducenter som anvender affaldstransportører, forpligtiget til at afgive oplysninger til affaldstransportøren.

Det er meget forskelligt hvilke oplysningskrav der stilles til affaldstransportøren. I nogle regulativer kræves kun indberetning efter anmodning fra kommunen, andre beder om en årlig indberetning, indberetning hvert kvartal eller hver måned. Indberetning foretages som regel elektronisk og efter ISAG-standard. De oplysninger der skal registreres, er som minimum dem der er opført i affaldsbekendtgørelsen. I enkelte regulativer suppleres indberetningen med at affaldsproducentens og affaldsbehandlingsanlæggets oplysninger skal indeholde både CVR-nummer/SE-nummer, adresse, telefonnummer samt kontaktperson. Kun en kommune stiller i regulativet ikke krav om at affaldstransportøren skal registrere transporteret affald.

1.8 Affaldsbehandlingsanlæggenes oplysningspligt

I henhold til affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) skal affaldsbehandlingsanlæg indberette til Miljøstyrelsen og jf. § 47 efter anmodning også til kommunalbestyrelsen (de har dog kun hjemmel til at kræve indberetning fra anlæg der er beliggende i kommunen). Det er ikke alle regulativer der nærmere beskriver affaldsbehandlingsanlæggenes forpligtigelser (og der er intet hjemmelsgrundlag for at kommuner i regulativer kan regulere affaldsbehandlingsanlæg). I enkelte regulativer findes et bilag der beskriver kriterier for indgåelse af anvisningsaftale. Ansøgning om optagelse følges op

med en konkret aftale mellem affaldsbehandlingsanlæg og kommunen hvor der kan fastlægges nærmere krav.

Som regel skal mængder indberettes en gang årligt, men enkelte regulativer henviser kun til indberetning efter anmodning. Affaldsbehandlingsanlægget skal som oftest (der hvor der stilles krav om en indberetning årligt) lave stikprøvekontrol og checke om regulativet bliver overholdt.

2 Referencer

- Ref. 1 Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald
- Ref. 2 Bekendtgørelse af lov nr. 753 af 25/08/2001 om miljøbeskyttelse
- Ref. 3 Bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald
- Ref. 4 Dom ved EF-domstolen Daimler-Chrysler (324/99)
- Ref. 5 Miljøstyrelsens notat til Folketingets miljø- og planlægningsudvalg i marts 2002

1 vurdering af rollefordelingen

Efter interviewundersøgelsen, Bilag 1, afsnit 1.1.1 og 1.1.2, er der gennemført en række vurderingsinterview med brancheforeninger/organisationer. Formålet med disse interview har været at få brancheforeningernes vurdering og kommentarer til de problemstillinger som interviewundersøgelsen har kortlagt.

Der er inden interviewene udarbejdet en interviewguide hvor en række resultater af interviewundersøgelsen indgår (se Bilag 4).

De interviewede organisationer omfatter:

- affald danmark
- KL (Kommunernes Landsforening)
- Dansk Industri v. Uniscrap
- Genvindingsindustrien v. Jernpladsen
- Dansk Transport og Logistik

Resultaterne som blev diskuteret i de udarbejdede interviewguides omfatter følgende hovedemner:

- Behov for ændringer i definitionen af begreberne affaldstransportør og affaldsbehandler
- Udfordringer i forbindelse med at der i stigende grad tilbydes affaldsproducenterne totalconceper for affaldshåndteringen
- Krav for at blive optaget på listen over godkendte affaldstransportører
- Registrering og indberetning af affald
- Ansvarsfordeling for affaldet og administrative opgaver
- Muligheder for mere ensartede regulativer samt håndhævelse af disse

Resultaterne af den gennemførte interviewrunde fremgår af de følgende afsnit. Resultaterne er afsnitsmæssigt inddelt svarende til de ovenfor anførte hovedemner.

1.1 Behov for ændringer i definitionen af begreberne affaldstransportør og affaldsbehandler

Markedet for transport af affald ændrer sig mod at stadig flere blandingsvirksomheder både affaldstransportører og affaldsbehandler affald samt evt. tilbyder en række serviceydelser. Dette har medført følgende spørgsmål vedrørende ændringer i definitionen.

1.1.1 Er der behov for at affaldslovgivningen sonderer mellem "rene affaldstransportører" som ikke påtager sig andre opgaver end at transportere affald, og "blandingsvirksomheder" i affaldslovgivningen?

affald danmark mener at der er et sådant behov fordi det svarer til de faktiske forhold. Dette kan bl.a. ske gennem særskilte lovkrav for affaldstransportører og affaldsbehandlere som for blandingsvirksomheder skal opfyldes af begge.

Dansk Industri mener der skal være en klar skelnen mellem rene affaldstransportører og blandingsvirksomheder som af Dansk Industri omtales som indsamlere.

Genvindingsindustrien er ligeledes enig i at der er behov for at skelne, og Dansk Transport og Logistik mener også at rene affaldstransportører skal adskilles fra såkaldte indsamlere.

KL mener at den nuværende opdeling er god nok når blot affaldsproducenter, affaldstransportører og affaldsbehandlere er præcist definerede.

1.1.2 Er der behov for at lovgivningen ændres med henblik på at definere hvad der falder ind under begrebet "affaldstransportør" og "affaldsbehandler"?

affald danmark påpeger at der mangler en præcisering af hvad mellemhandlere og sorteringsanlæg hører under, idet rigtig meget affald passerer disse aktører inden slutbehandling. Dette påpeges ligeledes af Dansk Transport og Logistik.

affald danmark påpeger endvidere i forbindelse med dette spørgsmål følgende to problemstillinger:

- Den større udbredelse af sorteringsanlæg betyder at man i de kommunale regulativer må forholde sig til om der skal kildesorteres eller henvises til central sortering ved sorteringsanlæg
- Man må i lovgivningen forholde sig til muligheden for at eksportere brændbart affald fx fra sorteringsanlæg til samforbrænding i fx cementovne rundt omkring i Europa, idet denne behandlingsform som sådan er dækket af anvisningsbegrebet

Dansk Industri mener at der er behov for ændringer i definitionerne da kun rene affaldstransportører er omfattet af affaldsbekendtgørelsen som det er nu, mens den stadigt stigende mængde blandingsvirksomheder (indsamlerne) ikke er omfattet.

KL mener at der fremover bør ske følgende præciseringer:

- Affaldsproducenterne skal have ansvaret for affaldet. Vedr. registrering bør affaldsproducenten have medansvar for de data der frembringes, mens indberetning af data ikke nødvendigvis bør udføres af affaldsproducenten. Affaldsproducenter skal for farligt affald (godkendelses- og anmeldelsespligtigt affald) have ansvaret for kvalitetssikring af egne data. Data kan godt være genereret af affaldstransportøren, men affaldsproducenten må kvalitetssikre data

- Affaldstransportøren: Det bør tydeliggøres hvornår man er affaldstransportør – fx arbejder for fremmed regning (i forhold til begrebet indsamler)
- Mægler: Der bør være professionsansvar – Man kan her fx forestille sig at der kræves en form for uddannelse. Mægleren bør ikke have ansvar for affaldet
- Indsamler: Indsamleren kan evt. være ansvarlig for at registrere og indberette, men bør ikke være ansvarlig for affaldet – der bør til gengæld stilles håndteringskrav til indsamleren
- Sorteringsanlæg: Vedrørende indberetning er det mest hensigtsmæssigt at det kun er slutbehandleren der har indberetningspligt
- Slutbehandler: Slutbehandleren skal have indberetningspligt

1.1.3 Konklusion vedrørende definitioner

Samlet er der enighed om at der bør ske præciseringer i definitionerne. Der er ret bred enighed om at det må beskrives hvor mellemlid som mægler og sorteringsanlæg hører hjemme i definitionerne, og at der bør skelnes mellem rene transportører som kun transporterer affald fra A til B, og de affaldstransportører der fungerer som indsamlere.

1.2 Udfordringer i forbindelse med at der i stigende grad tilbydes affaldsproducenterne totalkoncepter for affaldshåndteringen

Affaldstransportører og til dels mæglere tilbyder i stigende omfang affaldsproducenterne et totalkoncept der omfatter mange opgaver ud over transporten, herunder både praktisk service vedrørende opsamlingsmateriel og sortering mv. samt administrativ hjælp/rådgivning vedrørende affaldsregistrering, udfyldelse af stamkort mv.

1.2.1 Hvilke udfordringer rummer denne udvikling?

affald danmark påpeger at affaldsproducenten får en udfordring i at sikre sig juridisk over for leverandøren af ydelsen da affaldsproducenten fortsat er den ansvarlige over for myndighederne. Forholdet mellem affaldsproducent og affaldstransportør vil altid være et kundeforhold. De ekstra ydelser er en konkurrenceparameter.

Dansk Industri nævner at udviklingen medfører en større kompleksitet med mulighed for fejlregistrering når flere underentreprenører håndterer affaldsfraktioner. En ny robust affaldsdatamodel vil kunne afhjælpe dette. Desuden kræves en effektiv aftalestyring mellem affaldsaktørerne. Det kan gøres til et krav for at blive certificeret at der benyttes aftalestyring. Generelt menes at lovgivningen ikke er fulgt med udviklingen. En løsning på registreringsproblemet kan være at affaldsbehandlingsanlæg oplyses om der er tale om affald direkte fra en affaldsproducent eller ej.

Genvindingsindustrien påpeger at udviklingen i markedet med frit valg til at købe ydelser og indgå kontrakt er en god udvikling, men at det stadig er affaldsproducenten der troværdigt kan sige hvad der er sket med hans varer og derfor bør have ansvaret for affaldet.

Dansk Transport og Logistik påpeger at der er behov for en form for autorisationsordning eller anden godkendelse når der sker andet end transport for fremmed regning. Fælles regler vil være det eneste rigtige for alle der tilbyder totalkoncepter.

KL angiver at udviklingen medfører flere parter som kommunen skal kommunikere med hvilket har betydning for bl.a. oplysningskampagner. Endvidere medfører det at kommunerne vil blive mødt af mere professionelle modspillere som kender lovgivningen hvilket stiller krav til kommunerne hvis de skal matche denne professionalisme.

1.2.2 Er mindre affaldstransportører i branchen i stand til at klare denne udvikling?

affald danmark mener at de mindre affaldstransportører i større grad presses af priser end af totalkonceptet som de sjældent tilbyder.

Dansk Industri mener at mindre affaldstransportører hvis de ikke kan klare opgaver som hovedleverandør, vil kunne få opgaver som underleverandør.

Genvindingsindustrien påpeger at der vil være forskellige behov og dermed også plads til mindre aktører, ligesom det også ses at totalleverandørers koncepter ikke holder, fx hvis en mindre aktør kan tilbyde en delydelse væsentligt billigere. I så fald vil affaldsproducenten typisk kræve ydelsen ud af totalleverancen.

Dansk Transport og Logistik mener ligeledes at de mindre affaldstransportører nok skal finde niches i specialopgaver.

KL mener at det vil blive svært for de små affaldstransportører at agere professionelt på markedet, men at det ikke må gøres umuligt for dem.

1.2.3 Hvilke kapacitets- og kompetencekrav skal affaldstransportører opfylde for at kunne påtage sig sådanne opgaver?

affald danmark mener at affaldstransportørerne skal have registreringskapacitet, viden om sorteringskrav og afsætningsmuligheder samt tilbyde de forskellige containerløsninger der er brug for.

Dansk Industri og Genvindingsindustrien mener at kravene bør være forskellige. Hvis der er tale om "rene affaldstransportører", skal der blot være godskørselstilladelse og stort kørekort, mens de affaldstransportører der fungerer som indsamlere, skal have kendskab til regelsættet på området og godkendes eller på anden måde autoriseres.

Dansk Transport og Logistik mener at der bør være kompetencekrav, fx kurser i affaldslovgivning som fx Dansk Transport og Logistik udbyder som 1-dages kurser med omfattende håndbog.

KL mener at affaldstransportørerne skal kunne dokumentere at de kan håndtere det affald de kører med. Kapacitet har mindre betydning. Det er mere vigtigt med kompetence, især i forbindelse med transport af farligt affald.

1.2.4 Hvorledes skal affaldstransportørernes kvalitet kontrolleres/dokumenteres? Og af hvem?

affald danmark mener at affaldstransportørerne grundlæggende må kunne dokumentere over for affaldsproducenterne hvor affaldet er kommet hen, så producenterne kan dokumentere dette over for myndighederne. I forbindelse med dokumentationen opstår imidlertid problemer omkring sorteringsanlæg, idet mængderne til disse anlæg ikke kan dokumenteres hvilket medfører at man må bruge erfaringstal og gennemsnitstal for delfraktioner.

Dansk Industri mener at kontrollen af affaldstransportører bør opdeles i de tre følgende typer:

1: Hvis der er tale om "rene" affaldstransportører (altså affaldstransportører der kun udfører opgaven at køre mellem A og B), bør kontrollen håndhæves efter gældende regler for godskørsel

2: Er der tale om indsamlere med egen plads, kan kontrollen foregå efter gældende regler, idet denne plads vil være miljøgodkendt og under myndighedstilsyn

3: Er der tale om indsamlere uden egen plads, kan disse operere i mange kommuner hvorfor lokalt tilsyn vil kunne håndhæves forskelligt. Her bør kontrollen styres på nationalt plan af det organ der måtte blive oprettet til certificering/godkendelse af indsamlere. En fysisk kontrol kan evt. varetages af tilsynsmyndighederne hos de affaldsproducenter og anlæg som indsamleren har kontakt med

GenvindingsIndustrien mener at kvaliteten bør dokumenteres via vognmandstilladelsen.

Dansk Transport og Logistik mener at rene affaldstransportører blot skal have tilladelse til transport af gods og dermed kunne genfindes via databasen på Færdselsstyrelsens hjemmeside hvor alle godkendte affaldstransportører findes. For indsamlere bør det kunne dokumenteres at der er gennemført et kursus udbudt af Dansk Transport og Logistik, og at man er godkendt via en central myndighed, fx Færdselsstyrelsen. Herudover bør der evt. kunne findes oplysninger om miljøgodkendelse af affaldstransportørens affaldsbehandlingsanlæg fra beliggenhedskommunen hvis affaldstransportøren råder over affaldsbehandlingsanlæg. Ved udstedelse af miljøgodkendelser bør der være ens objektive saglige kriterier. Det foreslås at man udnytter at Færdselsstyrelsen allerede har et fungerende system med database over alle transportører.

KL mener at der bør oprettes et centralt register og at der bør være krav til hvordan affaldstransportørerne håndterer affaldet. KL udelukker ikke en eller anden form for certificering. Vedr. dokumentation foreslår KL at det enten er Miljøstyrelsen eller kommunerne der står for dette. Miljøstyrelsen og kommunerne påser at kravene overholdes, og det vil være oplagt at kommunen fører det løbende tilsyn.

1.2.5 Hvad skal affaldsproducenten konkret gøre for at sikre sig at den valgte affaldstransportør opfylder kravene?

affald danmark påpeger at affaldsproducenten må sikre sig kontraktmæssigt. En mulighed kan også være at der oprettes en central godkendelsesordning

med generelle minimumskrav. Herefter kan producenten stille specifikke krav i den indgåede kontrakt.

Dansk Industri mener at affaldsproducenten skal sikre sig at indsamleren er opført på den nationale positivliste for indsamlere, idet det her er forudsat at der oprettes en certificeringsordning.

Genvindingsindustrien mener at affaldsproducenten bør sikre sig vognmandstilladelsesnummeret.

Dansk transport og logistik mener at det bør være tilstrækkeligt at affaldsproducenten ser i det centrale register og derefter anmoder om at se dokumentation hvor dokumentationen kunne være et certificeringsdokument.

KL mener ligeledes at affaldsproducenten blot skal se om affaldstransportøren står i det centrale register da dette i sig selv er et kvalitetsstempel.

1.2.6 Hvilken informationspligt bør affaldstransportøren/mægleren have over for affaldsproducenten?

Informationer kan fx være oplysning om nye regler, oplysning om samlede transporterede mængder fordelt på fraktioner pr. år, oplysning om hvordan affaldet behandles, etc.

affald danmark mener at informationen enten kan ske når affaldsproducenten ønsker det, eller obligatorisk, fx en gang årligt. Det vil være en fordel at oplysningerne leveres rutinemæssigt for at gøre affaldsproducenten opmærksom på deres egen bortskaffelse af affald.

Dansk Industri mener at rene affaldstransportører blot skal transportere affaldet til det affaldsbehandlingsanlæg som er aftalt med affaldsproducenten hvorefter affaldsbehandlingsanlægget overtager informationspligten. Certificerede indsamlere bør ikke have anden oplysningspligt end at indberette data til et centralt register såfremt affaldsproducentens klassificering af affaldet er korrekt.

Genvindingsindustrien mener ikke at affaldstransportøren bør have informationspligt over for affaldsproducenten, men at mægler bør have miljøgodkendelse/tilladelse eller autorisation.

Dansk Transport og Logistik mener at det må være tilstrækkeligt at affaldstransportøren udleverer certificeringsdokumenterne/tilladelsen.

KL mener at kommunen som udgangspunkt oplyser om gældende regler, og at affaldstransportører ikke bør have pligt til dette da det kan give anledning til tvivl om gældende regler.

1.2.7 Ville en certificeringsordning for affaldstransportører/mæglere være en mulighed?

affald danmark og Dansk Transport og Logistik mener at en certificeringsordning vil være en mulighed.

Dansk Industri mener at en certificering og adgang til en positivliste er helt nødvendig hvis man vil skabe et grundlag for at komme "affaldspirater" til livs. Kravene skal som minimum fastsættes i en bekendtgørelse, og certificeringen skal ske via et selvstændigt organ.

GenvindingsIndustrien mener at en certificeringsordning bør være frivillig.

KL mener at en certificeringsordning vil være en mulighed, men at det vil kunne give problemer med overholdelse af kravene for mindre affaldstransportører.

1.2.8 Hvorledes skulle certificeringsorganet i givet fald sammensættes?

affald danmark diskuterer dette p.t. Det kunne fx være et fast stående udvalg med KL, Miljøstyrelsen, Reno-Sam, affald danmark, Dansk Transport og Logistik m.fl. som udarbejder forslag til certificeringskrav.

Dansk Industri mener at det er vigtigst at der bliver udarbejdet nationale objektive krav til opnåelse og bevarelse af en godkendelse som indsamler. Der er også særdeles vigtigt at retssikkerheden genindføres – der er i dag ikke nogen administrativ myndighed man kan klage til over en afgørelse. Dansk Industri forudsætter at der oprettes en national certificering af aktører, og endvidere forudsættes nationale standardregler og kriterier for certificering i en bekendtgørelse. Certificeringsorganet skal være af rent teknisk karakter, og certificeringsopgaven skal forestås af godkendte certificeringsvirksomheder.

GenvindingsIndustrien mener at certificeringsorganet bør sammensættes i lighed med Dansk Standard, BVQI, Norsk Veritas mv.

Dansk Transport og Logistik mener at certificeringsorganet kunne være et rådgivende organ for en administrativ myndighed bestående af en offentlig part, en repræsentant for indsamlere og en for affaldsproducenter. Det er meget vigtigt at der opbygges den nødvendige retssikkerhed, så der ikke kan opstå mulighed for at indsamleren kan miste sit erhvervsgrundlag uretmæssigt.

KL mener at organet bør sammensættes af involverede parter som KL, Dansk Transport og Logistik, Dansk Industri, Miljøstyrelsen osv.

1.2.9 Konklusion vedr. udfordringer

Nogle af de udfordringer som er nævnt af de interviewede i forbindelse med at totalleverandører (også kaldet indsamlere) overtager flere opgaver som hidtil har været producentens ansvar, er:

- Øgede krav om juridisk sikring for producent
- Behov for autorisationsordning/certificering
- Udformning af fælles regler
- At der opstår en større kompleksitet på markedet med flere aktører hvilket giver muligheder for fejlregistreringer af data og krav om større præcisering af ansvar
- At kommunerne vil få flere modspillere som kender og fortolker lovgivningen

Generelt er man enige om at de mindre affaldstransportører presses af udviklingen, men at der stadig vil være opgaver til dem.

Der er fremkommet forslag om at dele affaldstransportører op i tre kategorier:

- 1) Rene affaldstransportører som kun transporterer affald fra A til B. Disse bør kontrolleres efter gældende regler for godskørsel
- 2) Affaldstransportører som indsamler affald og har egen plads. Her vil der kunne føres kontrol med indsamleren via tilsynet med dennes plads/miljøgodkendelse
- 3) Affaldstransportører som indsamler affald og ikke har egen plads. Her bør kontrollen styres på nationalt plan af det organ der måtte blive oprettet til certificering/godkendelse af indsamlere. En fysisk kontrol kan evt. varetages af tilsynsmyndighederne hos de affaldsproducenter og affaldsbehandlingsanlæg som indsamleren har kontakt med

Der er generel enighed om at der må stilles en række krav til de transportører der indsamler affald, dvs. 2) og 3) ovenfor. Det kan være viden om regelsæt, sorteringskrav, afsætningsmuligheder, mulige containerløsninger og generel tilstrækkelig viden om de affaldsfraktioner de indsamler. En måde at sikre dette på er gennem fx en certificeringsordning. Alle de interviewede er enige om at dette kan være en mulighed, men ikke alle er enige om at ordningen bør være obligatorisk for alle transportører af affald. Man kan forestille sig at de godkendte indsamlere findes i et centralt register. Et forslag til placering er at lægge databasen på Færdselsstyrelsens hjemmeside hvor der i forvejen ligger en database over alle transportører med godstilladelse.

Hvis der oprettes en national certificeringsordning for indsamlere, vil affaldsproducenterne ved at slå op i listen kunne sikre sig at der leves op til minimumskravene. Herudover vil det formentlig som hidtil være nødvendigt for affaldsproducenten at sikre sig kontraktligt vedrørende de ydelser som ikke er omfattet af minimumskravene i certificeringsordningen når aftalen indgås med indsamleren.

Med hensyn til opbygning af certificeringsorganet er der forskellige forslag til deltagere, fx:

- At alle involverede parter bør indgå
- At det bør være et rent teknisk organ (altså uden at være påvirket af politiske synspunkter)
- At selve certificeringen udføres af godkendte certificeringsvirksomheder

1.3 Krav for at blive optaget på listen over godkendte affaldstransportører

Selv om indenrigsministeriet har fastslået at kommunerne ikke har hjemmel til at godkende affaldstransportører eller stille betingelser for at registrere disse, er der meget forskellige krav i kommunerne for at blive optaget på listen over godkendte affaldstransportører, og der stilles typisk flest krav i de store byer. Der er derfor ligeledes store forskelle i antallet af registrerede affaldstransportører i kommunerne – uden sammenhæng med kommunernes størrelse.

1.3.1 Bør der være ens, landsdækkende krav som affaldstransportører skal opfylde for at være registrerede?

affald danmark, GenvindingsIndustrien og Dansk Transport og Logistik svarer ja til dette spørgsmål.

Dansk Industri mener ikke at der er hjemmel i affaldsbekendtgørelsen til at kommunerne kan stille krav til dem der ønsker at lade sig registrere som affaldstransportør. Herudover mener Dansk Industri at rene affaldstransportører ikke bør være omfattet af regler for affald, idet disse kun bør gælde indsamlerne.

KL støtter tanken om centralt register over affaldstransportører og dermed centralt fastsatte krav til disse. Der skal dog være mulighed for at lokale forhold kan afspejles i kravene. KL er endnu ikke afklaret om hvorvidt centralt fastsatte krav er tilstrækkelige.

1.3.2 Hvilke krav til affaldstransportørerne skal som minimum opfyldes/dokumenteres?

Dette punkt er ikke helt afklaret i affald danmark.

Dansk Industri mener ikke at "rene affaldstransportører bør være omfattet af regelsættet om affaldstransport, kun certificerede indsamlere skal være omfattet.

Genvindingsindustrien mener at affaldstransportører blot skal opfylde nationale regler om vejtransport (ADR-regler).

Dansk Transport og Logistik mener som tidligere nævnt at rene affaldstransportører blot bør have tilladelse til (gods)transport, mens indsamlere bør have kursusbevis.

KL mener med udgangspunkt i ønsket om et centralt register over affaldstransportører at det bør fremgås af dette, hvilke affaldsfraktioner den enkelte affaldstransportør har godkendelse til at transportere/indsamle.

1.3.3 Skal godkendelsen af affaldstransportørerne fastholdes, så den stadig skal ske i hver enkelt kommune?

Der er enighed mellem alle interviewede om at den nuværende godkendelse i hver enkelt kommune ikke skal fastholdes.

1.3.4 Hvis ikke (afsnit 1.3.3), hvem skal så foretage godkendelsen?

affald danmark er uafklaret om dette. Man mener at det enten kan være et centralt organ eller beliggenhedskommunen.

Dansk Industri mener som tidligere angivet at rene affaldstransportører slet ikke skal godkendes, mens indsamlere skal certificeres. En certificering og adgang til en positivliste er helt nødvendig. Kravene skal som minimum fastsættes i en bekendtgørelse, og certificeringen skal ske via et selvstændigt organ.

GenvindingsIndustrien mener at der kun skal være en national godkendelse.

Dansk Transport og Logistik mener at der hvis der er ens landsdækkende krav, kan godkendelse ske enten i beliggenhedskommunen hvorefter der er ret til at køre i alle andre kommuner, eller et centralt sted hvor alle affaldstransportører har pligt til at melde sig.

KL overvejer p.t. dette. Man kunne enten forestille sig at hjemkommunen godkender affaldstransportør, at det herefter sendes i høring og godkendes endeligt hvorefter affaldstransportøren kan komme på den nationale liste. En anden mulighed er at Miljøstyrelsen godkender.

1.3.5 Hvilke fordele/ulemper ville der være ved at centralisere godkendelse og registrering af affaldstransportører i et landsdækkende register?

affald danmark mener at fordelene vil være at det bliver administrativt enkelt, især for affaldstransportørerne, og at der opnås ensartede vilkår for alle. Ulempen er at det tager en kompetence fra kommunerne – men ikke mange vil savne den.

Som tidligere nævnt mener Dansk Industri at den centrale certificering af indsamlere er en nødvendighed.

GenvindingsIndustrien mener at der kun vil være fordele ved ens regler.

Dansk Transport og Logistik mener at der kun vil være fordele ved at centralisere godkendelsen da det vil give ensartede konkurrencevilkår for affaldstransportører og lette de administrative byrder for affaldsproducenterne og kommunerne.

KL mener at fordelene vil være mindre administration for kommunerne. Affaldsproducenterne vil vide at der modtages en kvalificeret ydelse, og affaldstransportører vil få ensartede krav i hele landet. Ulemperne vil for affaldsproducenter være at det indsnævrer deres muligheder for valg af indsamler. Kommunen vil ikke nødvendigvis have kendskab til affaldstransportørerne der kører i kommunen, og hvis det er en anden myndighed (Miljøstyrelsen) der sætter affaldstransportøren på listen, vil hjemkommunen have vanskeligere ved dialog og distribution af information.

1.3.6 Konklusioner vedr. krav for at blive registreret affaldstransportør

Alle støtter ideen om ens nationale minimumsregler for registrering af affaldstransportører.

Der er forslag om at særlige krav i forbindelse med indsamling af affald kun skal gælde de såkaldte indsamlere og ikke rene affaldstransportører som blot skal have tilladelse til transport af gods. Fra KL er det ikke afklaret om der skal være mulighed for at kunne tilføje lokale særregler.

Med hensyn til hvem der skal godkende, er der enighed om at godkendelsen af affaldstransportører i hver enkelt kommune bør ophøre, men forskellige forslag om alternativet, herunder fx en national godkendelse, fx Miljøstyrelsen eller beliggenhedskommunen hvorefter godkendelsen vil gælde alle andre steder.

Fordele ved centraliseret godkendelse og registrering vil være administrativ forenkling og ensartede konkurrencevilkår for affaldstransportører samt større sikkerhed for en kvalificeret ydelse.

Ulemperne kan være at det kan indsnævre valgmulighederne for affaldsproducent (hvis nogle sorteres fra). KL nævner også at de i givet fald i mindre grad vil have kendskab til de affaldstransportører der opererer i kommunen, og kan få vanskeligere ved at føre en dialog med disse.

1.4 Registrering og indberetning af affald

Ifølge affaldsbekendtgørelsen (Ref. 1) skal affaldsproducenter (kun dem der er omfattet af bekendtgørelse nr. nr. 652, 2003 (Ref. 2) samt bekendtgørelse nr. 367, 1992 (Ref. 3) Bekendtgørelse nr. 367, 1992 vedrørende anden virksomhed end listevirksomhed) føre register over deres affaldsproduktion og efter anmodning indberette til kommunalbestyrelsen, amtsrådet og Miljøstyrelsen. Derudover skal affaldstransportøren registrere alt det transporterede affalds type/fraktion samt afhentningssted og afleveringssted og indberette disse oplysninger efter anmodning. Ligeledes skal affaldsbehandleren føre register over affaldstransportør, type, fraktion, geografisk kilde, erhvervsmæssig kilde og mængde af affald, herunder genanvendelige materialer.

1.4.1 Bør der indføres forenklinger i parternes registrering og indberetning af affaldet

affald danmark henviser her til rapporten "Affaldsregistrering, status, behov og forslag" (Ref. 4) hvor der er angivet en række forslag til forbedringer og forenklinger i indberetninger. Der er ikke behov for ændringer ved affaldsproducenten.

Dansk Industri anbefaler den koncensusmodel som blev skitseret på workshoppen den 5. marts 2004 om affaldsdataprojektet (Ref. 5). Modellen bygger på at producenterne har ansvaret for affaldet, men at certificerede indsamlere indberetter data.

Genvindingsindustrien mener at det alene bør være affaldsproducenten der skal registrere. Affaldsbehandleren kan ikke gennemskue hvor affaldet kommer fra.

Dansk Transport og Logistik mener at der bør indføres ens indberetningskrav da affaldstransportører/indsamlere godt vil indberette hvis indberetningerne er ensartede og anonymiserede.

KL mener at det kan være hensigtsmæssigt at der er én der har ansvaret for dataindberetning, men at det må være affaldsproducenten der kvalitetssikrer.

1.4.2 Burde hovedansvaret for affaldets registrering og indberetning flyttes fra affaldsproducent til affaldstransportør?

affald danmark mener ikke at hovedansvaret for registrering bør gives affaldstransportøren, men ansvaret for indberetningen kan godt gives affaldstransportøren.

Dansk Industri mener at det juridiske ansvar for registrering og indberetning skal påhvile affaldsproducenten, men at det praktiske arbejde med registrering og indberetning bør foretages af en certificeret affaldsaktør. En af betingelserne for at kunne certificeres som affaldsaktør (indsamler/anlæg) skal være at aktøren forpligtiger sig til registrering og indberetning over for både producent og over for certificeringsorganet. Forudsat affaldsproducenten har afgivet korrekte oplysninger, skal affaldsaktør hæfte erstatningsretsligt over for affaldsproducenten for evt. manglende og fejlagtig registrering og indberetning.

GenvindingsIndustrien, Dansk Transport og Logistik og KL mener at hovedansvaret for registrering og indberetning bør ligge ved affaldsproducenten. Dansk Transport og Logistik anfører som grund at det er affaldsproducenten der har viden om affaldets art – men det betyder ikke at man ikke kan aftale indberetning af data mellem producent og indsamler.

1.4.3 Hvilke fordele/ulempes ville der være ved en løsning hvor alle affaldstransportører skal indberette og ikke kun på opfordring?

affald danmark mener at fordelene vil være at det vil give ensartede retningslinier for affaldstransportøren, og hvis man bruger tilstrækkelige ressourcer på kvalitetssikring, vil det på sigt give væsentligt bedre data. De lokale myndigheder har bedst muligheder for kvalitetssikring fordi det er dem der bruger data lokalt.

Dansk Industri mener ligeledes at det vil være en fordel og især hvis der kun skal foretages en indberetning.

GenvindingsIndustrien mener derimod at obligatorisk indberetning fra affaldstransportør vil lægge en kæmpe arbejdsbyrde på affaldstransportøren.

Dansk Transport og Logistik mener at krav om indberetning vil medføre mere bureaukrati, og at indberetningen i givet fald må ske til centralt sted.

KL mener at fordelene ved at alle affaldstransportører indberetter, er at alle affaldsdata så findes. Ulempen kan være at datakvaliteten bliver for ringe, idet kommuner så ikke fører tilsyn med om data er korrekte.

Ved tidligere interview foreslår en affaldsproducent at det er modtagestedet (behandlingsanlægget) der har ansvaret for indberetningen da de alligevel registrerer det modtagne affald. Hvorvidt kunne dette være en mulig løsning?

1.4.4 Kunne det være en mulig løsning?

affald danmark mener at indberetning er mulig, men dokumentation ikke. Herudover kan man ikke følge affaldet til affaldsproducenten, og det bliver sværere at følge affaldet på brancheniveau og kommuneniveau.

Dansk Industri mener ikke at det er en god løsning, specielt ikke hvis der skal producentoplysninger med fordi det kræver at affaldstransportøren oplyser dette, hvilket vil lukke transporterhvervet. Men hvis man betragter godkendte affaldsaktører under ét som i den nye affaldsdatamodel, bør disse ved aftale med producenten kunne påtage sig dennes indberetningsbyrde.

GenvindingsIndustrien mener ikke at dette er praktisk muligt, idet man kun registrerer det modtagne affald. Modtageren har ikke mulighed for at registrere mængder leveret til kommunal genbrugsplads i forhold til den oprindelige kilde. Det samme er tilfældet hvis en mellemandler/mægler kommer med affaldet.

Dansk Transport og Logistik mener at det er en dårlig løsning. Det vil give problemer i forhold til de affaldsbehandlingsanlæg der selv er indsamlere og affaldstransportører. Disse vil i givet fald få udleveret konkurrentens kunderegister.

KL mener også det er en dårlig idé da man ikke kan identificere affaldsproducenten.

Grønt affald der skal til eksport, skal først indberettes til kommunen (jf. bekendtgørelse nr. 971, 1996, § 9) (Ref. 6) som herefter skal indberette det til Miljøstyrelsen. Dette opleves som besværligt af kommuner, affaldsproducenter og transportører.

1.4.5 Hvordan burde organiseringen af indberetningen evt. ændres? Og hvem bør have ansvaret for indberetningen?

affald danmark mener at eksport af grønt affald fremover skal indberettes til et centralt affaldsregistreringssystem, og at det er den affaldstransportør der kører ud af landet med det som skal indberette.

Dansk Industri mener at fraktionerne i ny affaldsmodel skal udformes, således at OECD-kode kan afledes, og at der skal være central indberetning. Udgangspunktet er at affaldsproducenten har ansvaret, men udførelsen kan gennem aftale overdrages til godkendt affaldsaktør. Men hvis denne misligholder sin indberetningsforpligtigelse over for affaldsproducenten og i forhold til certificeringsgrundlaget, må ansvaret falde tilbage på affaldsproducenten.

Genvindingsindustrien mener at det er uhensigtsmæssigt som det er nu, og at data bør fremsendes direkte til Miljøstyrelsen for et år ad gangen bagud. Da alle virksomheder der eksporterer for over 2,5 mio. kr. årligt, skal registrere via Intrastat, bør disse virksomheder friholdes for aflevering af data til Miljøstyrelsen. Affaldsproducenten bør have ansvaret.

Dansk Transport og Logistik mener at indberetningen principielt kun bør ske til ét sted, og at producenten via sin viden om affaldets art bør være ansvarlig for indberetningsprocessen. Indsamleren kan dog godt foretage indberetningen efter aftale.

KL mener at indberetningen af det eksporterede affald bør ske til den omtalte fælles database hvorfra kommunerne kan skaffe oplysningerne. Affaldsproducenten bør have ansvaret for indberetningen.

I forbindelse med dette spørgsmål blev med Dansk Industri diskuteret Intrastat (indberetning til EU) vedrørende brugstariffen og toldpositionsnummer for varer med positiv værdi (eksport). Der findes et fælles register over EU – momsnummer, så modtager kan registreres på noget

der ligner CVR-numre/SE-numre. Dette betyder at det principielt er muligt (inden for EU) i fremtidens affaldsmodel at affald/varer kan eksporteres til specifik modtager (CVR-nummer).

1.4.6 Konklusion vedr. registrering og indberetning af affald

Forslag til forenklinger og forbedringer i indberetninger er nærmere behandlet i rapporten "Affaldsregistrering, status, behov og forslag" fra affald danmark (Ref. 4).

I øjeblikket er det ikke et krav at affaldstransportører skal indberette de data de registrerer, men hvis der kan indføres ens anonymiserede indberetningskrav mener Dansk Transport og Logistik godt at det kan lade sig gøre for affaldstransportører og indsamlere at foretage indberetningen. I givet fald bør data samles et centralt sted hvor kommunerne kan trække de data ud de har behov for, til planlægning og vurdering af genanvendelsesmuligheder.

Alle er enige om at selve ansvaret for korrekt registrering stadig bør være affaldsproducentens. Når det kommer til indberetning, mener man godt at det kan aftales med affaldstransportøren at han indberetter, men der er uenighed om hvorvidt det skal kræves af affaldstransportøren at han obligatorisk indberetter data da det vil være en stor byrde for de mindre affaldstransportører.

Fordelene ved at alle affaldstransportører indberetter, vil være at alle affaldsdata findes ét sted, ligesom alle affaldstransportører vil få ensartede retningslinier. Som ulemper påpeges at det vil øge arbejdsbyrden for affaldstransportørerne, og at der kan blive problemer med datakvaliteten da kommunerne ikke mere fører tilsyn med om data er korrekte.

Der er generelt enighed om at affaldsbehandlingsanlægget ikke skal stå for indberetningen da det ikke vil have korrekte oplysninger om kilderne til affaldet. Derudover vil der opstå problemer i forhold til de affaldsbehandlingsanlæg der selv er indsamlere og transportører, idet disse vil få udleveret konkurrentens kunderegister.

Der er bred enighed om at indberetning af grønt affald til eksport kun bør indberettes ét sted, hvilket passende kan ske til den omtalte fælles database for alle indberetninger af transporteret affald hvorfra de parter som har behov for det, kan trække på data. Ansvaret for data bør stadig være affaldsproducentens, mens indsamleren godt kan foretage selve indberetningen.

1.5 Ansvarsfordeling for affaldet

En del affaldsproducenter mener at det er urimeligt at affaldsproducenten har ansvaret for affaldet "hele vejen igennem" og helt ud på affaldsbehandlingsanlæggene. Disse affaldsproducenter mener at det bør være det enkelte led i behandlingen/håndteringen af affaldet der har ansvaret.

1.5.1 Hvilke opgaver kunne hhv. affaldstransportøren og affaldsbehandlingsanlægget få ansvaret for, og hvad er fordele og ulemperne ved dette?

affald danmark mener at det fortsat skal være affaldsproducenten der har det juridiske ansvar for affaldet, men at affaldstransportør og affaldsbehandlingsanlæg skal have ansvaret for at tilvejebringe den dokumentation som affaldsproducenten har brug for. Fordelene ved at flytte ansvaret for disse opgaver er at affaldsproducenten slipper for en arbejdsopgave, og at der er færre virksomheder at hente oplysninger fra. Ulempen er at når en tilsynsperson står hos affaldsproducenten, skal man hente oplysninger andre steder fra. Det er desuden svært at dele ansvaret for affaldsbortskaffelsen på flere (også juridisk), og det giver skævheder i kundeforholdet mellem affaldsproducent og affaldstransportør.

Dansk Industri mener at ansvaret for visse opgaver kan lægges ved certificerede indsamlere. Det vil være en fordel for affaldsproducenten da affaldet blandes sammen og ejerskabet er vanskeligt at fastslå. Ulempen er at affaldsaktørerne får et større ansvar og dermed en øget finansiell risiko.

GenvindingsIndustrien mener at det kan diskuteres om det er urimeligt at affaldsproducenten har ansvaret når der er kontrakter indbyrdes med indsamlere og modtagere, så man derved kan finde en eventuel synder. Man mener ikke at ansvaret kan flyttes da affaldsproducenten bestemmer hvor affaldet skal hen.

Dansk Transport og Logistik mener ikke at rene affaldstransportører skal have noget ansvar for affaldet (kører fra A til B efter producentens anvisning). Indsamleren har ansvaret for den opgave han påtager sig via kontrakt (fx ansvaret for en bestemt håndtering af dette affald som han har fået specifikke oplysninger om). Affaldsproducenten bør have et objektivt ansvar for affaldets sammensætning som kun han kender. Fordele ved at flytte ansvar delvist til affaldstransportør er at han er ansvarlig for sin lille del af kæden. Ulemperne afhænger af om det slås fast at affaldsproducenten har et objektivt ansvar. Hvis der ikke placeres et objektivt ansvar hos affaldsproducenten, vil de efterfølgende aktører pådrage sig ansvar for noget de ikke har indflydelse på/ ikke kan gennemskue. Det er i alle tilfælde vigtigt at der er en klar ansvarsfordeling.

KL mener at affaldet er affaldsproducentens ansvar. Der er ikke de store fordele ved at flytte ansvaret, især ikke fra et miljømæssigt synspunkt. Ulempen kan være at hvis man fjerner noget af ansvaret fra affaldsproducenten, er det svært at motivere affaldsproducenten til at være opmærksom på det der rester af ansvar.

Affaldstransportører og affaldsbehandlere finder generelt ikke at der er uklarhed (i lovgivning, regulativer mv.) om hvorvidt givne opgaver er affaldsproducentens eller affaldstransportørens ansvar. Der er klarhed om at det er affaldsproducentens ansvar at affald sorteres, registreres og gennemgår rette behandlingsform. I praksis aftales det i kontrakterne ofte mellem parterne at affaldstransportøren påtager sig at løse diverse opgave ud over transporten. Fx at vælge rette behandlingsform og -anlæg, anmelde transport mv. Men hvis noget går galt, fx at affald havner ved forkert anlæg, er det affaldsproducenten der er ansvarlig over for myndighederne (efterfølgende vil

affaldsproducenten så kunne rette erstatningskrav mod affaldstransportøren for evt. misligholdelse).

1.5.2 Bør dette princip fastholdes? Hvilke andre løsninger kan der være?

affald danmark mener princippet bør fastholdes, og at et delt ansvar med aktører er en dårlig løsning.

Dansk Industri mener at princippet bør delvist fastholdes, men i de situationer hvor en certificeret affaldsaktør påtager sig opgaveløsning inden for sin godkendelse, bør ansvaret kunne følge affaldet. Der bør dog indføres en økonomisk øvre grænse eller andre tiltag der kan sikre at ansvaret for et stort miljøproblem ikke kan parkeres i et selskab uden værdier. Man ser ikke andre løsninger.

GenvindingsIndustrien mener at princippet skal fastholdes. Man ser ikke andre løsninger.

Dansk Transport og Logistik mener som tidligere anført at rene affaldstransportører ikke skal have noget ansvar for affaldet. For så vidt angår indsamlere med godkendelse har man samme synspunkt som Dansk Industri.

KL mener at princippet som udgangspunkt bør fastholdes, og at aftaleforhold skal afklares privatretsligt. Det vil være en langt dårligere løsning at flytte ansvar.

Affaldsproducenterne overlader i mange tilfælde til affaldstransportøren at foretage diverse administrative opgaver i forbindelse med affaldshåndteringen. Herunder at udfylde stamkort, registrere og indberette affald, anmelde affald til eksport, ansøgning om fritagelse mv. Affaldsproducenternes manglende viden om (og manglende interesse for) lovgivningens krav til affaldshåndtering er en væsentlig årsag hertil.

1.5.3 Ville det være en hensigtsmæssig løsning at affaldstransportøren ifølge lovgivningen tillægges ansvaret for visse opgavers løsning når først affaldet er i dennes (affaldstransportørens) varetægt? For hvilke opgavetyper vil det være en mulig løsning?

affald danmark mener at affaldstransportører kan tillægges ansvaret for dokumentering over for kunden, for generel dataindberetning til centralt dataregister og for at anmelde og indberette affald til eksport. Andre administrative opgaver kan også udføres, men under ansvar over for affaldsproducenten i deres indbyrdes kontrakt. Og så kunne myndighederne jo lave et kontraktparadigma for at tydeliggøre hvilket ansvar en affaldstransportør skal leve op til over for affaldsproducenten, så affaldsproducenten kan leve op til kravene fra myndighederne.

Dansk Industri mener at ansvar for visse opgaver godt kan tillægges en godkendt affaldsaktør (indsamler) under forudsætning af at affaldet er klassificeret korrekt. Opgaven skal være af en type der falder ind under affaldsaktørens godkendelsesområde. Her forudsættes det at godkendelsen omfatter bestemte affaldsgrupper eller kvalitetsgrupper. Det kan være en fagrelevant grovopdeling a la farligt, ufarligt, fast flydende affald. Dansk Industri mener ikke at man kan give ansvaret for administrative opgaver

videre i forhold til myndighederne, men at man kan give fuldmagt til at en tredjepart udfører opgaven under ansvar over for affaldsproducenten.

GenvindingsIndustrien mener ikke at affaldstransportøren skal tillægges ansvaret for opgaver i lovgivningen, men affaldstransportøren kan påtage sig visse opgaver for affaldsproducenten på almindelige kontraktvilkår.

Dansk Transport og Logistik mener at affaldstransportører kan påtage sig opgaver i forbindelse med registrering, indberetning, rådgivning, vejledning mv., men på almindelige kontraktvilkår efter aftale med producenten. Man mener ikke at affaldstransportøren bør gives ansvaret for at affaldets sammensætning er som oplyst af affaldsproducenten.

KL mener at man kunne tillægge affaldstransportøren ansvar for visse opgaver som kontraktlig håndteringspligt, men også centrale krav som at affaldstransportøren ikke må sammenblende kildesorteret affald, og specifikke registrerings- og indberetningsforpligtelser. Dette må fastsættes i en bekendtgørelse. Andre opgaver kunne være af kontraktmæssig art.

1.5.4 Konklusioner omkring ansvarsfordeling

Alle de interviewede er enige om at affaldsproducentens ansvar for affaldet bør fastholdes. Man er endvidere enig om at de af affaldsproducentens opgaver som overlades til andre, skal beskrives præcist i indgåede kontrakter.

Dansk Industri mener dog at ansvaret godt kan følge affaldet hvis det er en certificeret affaldsaktør der påtager sig opgaven. Dette kræver i givet fald at der indføres en økonomisk sikring hvis der skulle opstå miljøproblemer i forbindelse med affaldets håndtering. Hvis man overfører noget af ansvaret for den efterfølgende håndtering, er det en forudsætning at affaldsproducenten har klassificeret affaldet korrekt og har ansvaret for dette. Dette forudsættes normalt også i standardbetingelser i indgåede kontrakter.

Ulemperne ved at flytte noget af ansvaret fra affaldsproducenten kan være:

- At tilsynsmyndigheder måske skal hente oplysninger fra flere steder
- At der kan opstå skævheder i kundeforholdet affaldsproducent/affaldstransportør
- At det bliver sværere at motivere affaldsproducenten til at have fokus på affald
- At affaldsaktørerne får større ansvar og finansiel risiko

Rene affaldstransportører (som kører affald mellem A og B efter affaldsproducentens ordre) bør ifølge Dansk Transport og Logistik ikke tillægges noget ansvar.

Dansk Industri mener at ansvaret for visse opgaver kan tillægges en godkendt affaldsaktør, mens GenvindingsIndustrien ikke mener at man kan tillægge affaldstransportøren ansvaret undtagen gennem privatretslige kontakter.

Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, Genvindingsindustrien og KL mener ikke at affaldstransportører skal kunne gives ansvaret for opgaver af administrativ karakter, men at disse ydelser godt kan leveres via kontrakter indgået med affaldsproducenten.

Dansk Transport og Logistik påpeger at affaldstransportøren ikke kan have ansvaret for at affaldets sammensætning er korrekt, heller ikke over for næste led i kæden, idet det ikke er muligt for en affaldstransportør at vurdere affaldets sammensætning ved inspektion.

1.6 Muligheder for mere ensartede regulativer samt håndhævelse af disse

Affaldstransportører oplever det generelt som besværligt at kommunernes affaldsregulativer ofte er forskellige (fx med hensyn til hvorvidt affald er omfattet af en kommunal indsamlingsordning eller ej, mængdegrænser for papir/pap/plast mv.) Endvidere oplever affaldstransportører/behandlere i endnu højere grad at de kommunale regulativer håndhæves meget forskelligt hvilket kan give konkurrenceforvridende effekter (fx at man ser igennem fingre med at nogle bryder reglerne).

1.6.1 Hvilke fordele/ulemper ville der kunne være ved ens, landsdækkende regler i affaldsregulativerne?

affald danmark mener at fordelene vil være at det bliver nemmere for affaldstransportører samt affaldsproducenter med afdelinger i flere kommuner at der bliver mindre administrativt arbejde til kommunerne, og at man er forpligtet til at give ensartede konkurrencevilkår. Ulemperne er at kommunerne fratages kompetence, og at det bliver umuligt at tilpasse regler til lokale forhold.

Dansk Industri mener at det vil gøre det lettere for affaldstransportører/affaldsindsamlere at arbejde i flere kommuner. Reglerne bør være ensartede og entydige for hele landet. Endvidere bør formuleringer for ordninger være ens, så kommunerne kan til- eller fravælge ordninger.

GenvindingsIndustrien mener at det vil være en stor fordel at der kun skal være én godkendelsesmyndighed.

Dansk Transport og Logistik mener at en fordel vil være mindre bureaukrati.

KL mener at fordelene vil være at der med et sæt af regler opnås ens vilkår for alle. Ulemperne er at kommunen begrænses i at stille lokale krav. Dette må overvejes nærmere.

1.6.2 Hvordan sikrer man en bedre håndhævelse af regulativerne?

affald danmark mener at dette fremmes af enklere lovkrav og regulativer.

Dansk Industri mener at dette gøres via systemet med opdeling i tre klasser af affaldstransportører:

1. De rene transportører som blot transporterer gods (her: affald) fra A til B
2. Aktører (indsamlere) med egen plads/affaldsbehandlingsanlæg som skal miljøgodkendes, og hvor der føres tilsyn efter gældende regler
3. Aktører uden egen plads/affaldsbehandlingsanlæg

Der vil være et problem med tilsyn hvor indsamlere har flere egne pladser/anlæg i forhold til den ovenfor beskrevne opdeling. Princippet må være størst mulig forenkling og så vidt muligt et nationalt regelsæt i bekendtgørelse.

Genvindingsindustrien mener at en bedre håndhævelse opnås med et fælles regulativ hvorudfra man kan lave fælles vejledning og uddannelse.

Dansk Transport og Logistik mener at der må være ensartede fornuftige regler som alle kan se er hensigtsmæssige. Såfremt regler ikke følges, vil det være en trussel at godstransporttilladelsen kan fjernes.

KL mener regler skal håndhæves ens, men der skal være nogle frihedsgrader. Det er der indbygget i regelsættet i dag. Der kan være konkrete forhold der begrunder forskellig håndhævelse.

1.6.3 Konklusioner omkring muligheder for mere ensartede regulativer samt håndhævelse af disse

Der er generel enighed om at der er en række fordele ved ensartede regler for alle.

Fordele ved ens landsdækkende regler i regulativerne vil være:

- Det letter arbejdet for affaldstransportører, især når de opererer i flere kommuner
- Det letter arbejdet for affaldsproducenter der er beliggende i flere kommuner, og som dermed ikke skal tage hensyn til flere regelsæt
- Det mindsker det administrative arbejde i kommunerne
- Det giver ensartede konkurrencevilkår

Ulemperne er at kommunerne fratages kompetence og får vanskeligt ved at tage hensyn til lokale forhold.

Flere mener at der vil kunne opnås en mere ensartet håndhævelse af reglerne ved at lave så ens regler som muligt. KL mener dog at der kan være lokale forhold der begrunder at der håndhæves forskelligt.

1.7 Opsamling

1.7.1 På hvilke områder ser I (den interviewede organisation/interessent) det største behov for at ændre reguleringen af affaldstransportørers og mægleres rolle?

affald danmark er ikke færdig med diskussionen, men udgangspunktet må være:

- Man skal sikre at det er seriøse aktører der er på markedet, dvs. stille nogle kvalitetskrav
- Der skal fortsat være mulighed for teknologisk udvikling; det kunne være central sortering
- Der skal være lige konkurrencevilkår

Dansk Industri mener at de største mål må være at:

- Få skilt mæglere fra affaldstransportører
- Opnå klare definitioner
- Opnå klar ansvarsplacering
- Ændre på at det som nu er meget sjældent at der er nogen konsekvens af overtrædelse af loven

Der kan ligge et problem i den politiske vilje til at håndhæve reglerne lokalt, for eksempel kan virksomhedslukning og tab af arbejdspladser være et følsomt område.

GenvindingsIndustrien mener at:

- Der skal være fælles regler, fælles data osv. ét sted
- Man skal benytte eksisterende regler – nationale transportørregler
- Tilsynsmyndigheden i beliggenhedskommunen bør bruges når andre lokale myndigheder ønsker kontrol

Dansk Transport og Logistik mener at der bør være:

- Et centralt register
- Forenkling af regulativer

KL mener at ændringer bør omfatte:

- Overordnede systemer som de centrale lister og den centrale database. Dette vil få en positiv indflydelse på mægleres og affaldstransportørers roller, men de skal IKKE have ansvaret for affaldet
- At definitioner af aktører bliver lidt klarere

1.7.2 Hvilke instrumenter skal sikre en sådan ændring?

affald danmark mener at det afhænger af “den fremtidige organisering af affaldssektoren” og arbejdsudvalgets konklusioner. Hvis for eksempel anvisningsordninger forsvinder, vil instrumenterne være anderledes end hvis man forsat har kommunale anvisninger.

Dansk Industri mener instrumenter kan være:

- Den nye datamodel hvor data er til rådighed for målrettet tilsyn
- National bekendtgørelse
- Certificering i henhold til krav i en bekendtgørelse
- Styrket håndhævelse (hvordan dette skal foregå må forsat diskuteres)

GenvindingsIndustrien mener at en optimal miljømæssig model vil være at tilsynsmyndigheden rådgiver og fører kontrol med affaldsproducenterne. Affaldstransportørerne skal bare have en vognmandstilladelse efter gældende regler. Mæglere er aktører jf. deres autorisation.

Affaldsbehandlere/indsamlere er aktører jf. deres miljøgodkendelse. Lige så snart affaldsproducenten har skilt sig af med affaldet, forsvinder muligheden for at angive hvor det kommer fra. Derfor er det affaldsproducenten der har ansvaret for og overblikket over mængde og indhold.

KL mener at instrumenterne omfatter ændringer i bekendtgørelse og regulativer.

2 Referencer

- Ref. 1 Bekendtgørelse nr. 619 af 27/06/2000 om affald
- Ref. 2 Bekendtgørelse nr. 652, 2003 om godkendelse af listevirksomhed
- Ref. 3 Bekendtgørelse nr. 367, 1992 vedrørende anden virksomhed end listevirksomhed
- Ref. 4 Affaldsregistrering, status, behov og forslag. Rapport fra affald danmark, Affaldsregistreringsgruppen, februar 2004
- Ref. 5 Workshop den 05. marts 2004 om affaldsdatapjektet ved Rambøll (www.affaldsdata.dk)
- Ref. 6 Bekendtgørelse nr. 971 af 19. november 1996 om import og eksport af affald

1 Interviewguide

1.1 Introduktion

Teknologisk Institut og Videnscenter for Affald gennemfører for Miljøstyrelsen en analyse, som skal gøre affaldstransportørers og affaldsmæglers rolle mere klar. Affaldstransportører og -mæglere påtager sig i stigende grad opgaver og beslutninger udover transportopgaven. Dette er f.eks. rådgivning, klassificering, valg af behandlingsform og anlæg m.v. En tilsvarende tendens gør sig gældende for mæglere. Da sådanne opgaver udover konkret transport kun i mindre er reguleret i lovgivningen er der behov for at klargøre affaldstransportørers -og mægleres rolle i forhold til affaldsproducenter, behandlingsanlæg og myndigheder.

Der er nu gennemført en række interview blandt transportører/mæglere, affaldsproducenter, kommuner og behandlere.

Målet med dette interview er at drøfte en række udvalgte resultater og hvilke ændringer i områdets regulering og organisering de evt. bør medføre.

NB! -Generelt spørgsmål, som skal huskes under interviewet: Hvis den interviewede har forslag fremtidige løsninger/ændringer, så skal den interviewede vurdere mulige fordele og ulemper ved løsningen. Med andre ord: Vi vil gerne kende de argumenter, der evt. kan bære et forslag.

1. Resultat: Undersøgelsen viser, at flere virksomheder er både "transportører" og "behandlere", idet de udover at udføre transport har egne behandlingsanlæg.

Er der behov for at affaldslovgivningen sondrer imellem "rene transportører" og sådanne "blandingsvirksomheder" (totalleverandører)?

Er der behov for at lovgivningen ændres med hensyn til at definere, hvad der falder ind under begrebet "transportør" og "behandler"?

2. Resultat: Affaldstransportører og til dels mæglere tilbyder i stigende omfang affaldsproducenterne et totalkoncept, der omfatter mange opgaver udover transporten -herunder både praktisk service vedrørende indsamlingsmateriel og sortering m.v. samt

administrative hjælp/rådgivning vedrørende affaldsregistrering, udfyldelse af stamkort m.v.

Hvilke udfordringer rummer denne udvikling ?

Hvorvidt er hhv. mindre transportører i branchen i stand til at klare denne udvikling?

Hvilke kapacitets- og kompetencekrav skal affaldstransportører opfylde for at kunne påtage sig sådanne opgaver?

Hvorledes skal transportørernes kvalitet kontrolleres/dokumenteres? – Og af hvem?

Hvad skal affaldsproducenten konkret gøre for at sikre sig at den valgte transportør opfylder kravene?

Hvilken informationspligt bør affaldstransportøren/mægleren have overfor affaldsproducenten?

Ville en certificeringsordning for transportører/mæglere være en mulighed?

Hvorledes skulle certificeringsorganet da sammensættes?

3. Resultat: Kommunernes krav for at blive optaget på listen over godkendte transportører kan være meget forskellige fra kommune til kommune, og der stilles typisk flest krav ved storbyer. Der er derfor ligeledes store forskelle i antallet af registrerede transportører i kommunerne –uden sammenhæng med kommunernes størrelse.

Bør der være ens, landsdækkende krav til hvilke krav transportører skal opfylde for at være registrerede?

Hvilke krav til transportørerne skal som minimum opfyldes/dokumenteres?

Skal godkendelsen af transportørerne fastholdes så den stadig skal ske i hver enkelt kommune?

Hvis ikke –hvem skal så foretage godkendelsen?

Hvilke fordele/ulemper ville der være ved at centralisere godkendelse og registrering af affaldstransportører i et landsdækkende register?

NB! Hvis den interviewede har forslag fremtidige løsninger/ændringer, så skal den interviewede vurdere mulige fordele og ulemper ved løsningen.

4. **Resultat:** Ifølge affaldsbekendtgørelsen skal **affaldsproducenter** (kun dem er omfattet af bek. 392, 1992 samt bek. 807, 1999) føre register over deres affaldsproduktion og efter anmodning indberette til kommunalbestyrelsen, amtsrådet og Miljøstyrelsen. Derudover skal **transportøren** registrere alt det transporterede affalds type/fraktion samt afhentningssted og afleveringssted- og indberette disse oplysninger efter anmodning. Ligeledes skal **behandleren** føre register over transportør, type, fraktion, geografisk kilde, erhvervsmæssig kilde og mængde af affald, herunder genanvendelige materialer.

Bør der indføres forenklinger i parternes registrering og indberetning af affaldet?

Burde hovedansvaret for affaldets registrering og indberetning flyttes fra producent til affaldstransportør?

Hvilke fordele/ulemper ville der være ved en løsning, hvor alle transportører skal indberette og ikke kun på opfordring?

5. **Resultat:** En affaldsproducent foreslår, at det er modtagestedet (behandlingsanlægget) der har ansvaret for indberetningen da de alligevel registrerer det modtagne affald.

Hvorvidt kunne dette være en mulig løsning?

6. **Resultat:** Grønt affald der skal til eksport, skal først indberettes til kommunen (jf. bek. 971, 1996, §9) som herefter skal indberette det til Miljøstyrelsen. Dette opleves som besværligt af kommuner, affaldsproducenter og transportører.

Hvordan burde organiseringen af indberetningen evt. ændres?

Hvem bør have ansvaret for indberetningen? - Affaldsproducenten? Transportøren?

7. **Resultat:** En del affaldsproducenter mener at det er urimeligt at affaldsproducenten har ansvaret for affaldet "hele vejen igennem" og helt ud på behandlingsanlæggene. Disse affaldsproducenter mener at det bør være det enkelte led i behandlingen/håndteringen af affaldet, der har ansvaret.

Hvilke opgaver kunne hhv. transportøren og behandlingsanlægget få ansvaret for?

Hvilke fordele/ulemper ville det kunne have at noget af affaldsproducentens ansvar flyttes til affaldstransportør eller behandler?

8. **Resultat:** Affaldstransportører og affaldsbehandlere finder generelt ikke, at der er uklarhed (i lovgivning, regulativer m.v.) om hvorvidt givne opgaver er affaldsproducentens eller affaldstransportørens ansvar. Der er klarhed om at det er affaldsproducentens ansvar at affald sorteres, registreres og gennemgår rette behandlingsform. I praksis aftales det i kontrakterne ofte mellem parterne, at transportøren påtager sig at løse diverse opgave udover transporten. F.eks. at vælge rette behandlingsform- og anlæg, anmelde transport m.v. Men hvis noget går galt, f.eks. at affald havner ved forkert anlæg –så er det affaldsproducenten der er ansvarlig overfor myndighederne. (Efterfølgende vil affaldsproducenten så kunne rette erstatningskrav mod affaldstransportøren for evt. misligholdelse)

Hvorvidt bør dette princip fastholdes?

Hvilke andre løsninger kunne der være?

Ville det være en hensigtsmæssig løsning, at affaldstransportøren ifølge lovgivningen tillægges ansvaret for visse opgavers løsning, når først affaldet er i dennes (transportørens) varetægt?

For hvilke typer opgaver ville dette evt. kunne være en mulig løsning?

For hvilke ikke?

9. **Resultat:** Affaldsproducenterne overlader i mange tilfælde til transportøren at foretage diverse ***administrative opgaver*** i forbindelse med affaldshåndteringen. Herunder at udfylde stamkort, registrere og indberette affald, anmelde affald til eksport, ansøgning om fritagelse m.v. Affaldsproducenternes manglende viden om (og manglende interesse for) lovgivningens krav til affaldshåndtering er en væsentlig årsag hertil.

Da transportører typisk har større viden om affaldslovgivningens regler end affaldsproducenterne –skulle lovgivningen dermed give mulighed for at transportørerne kan gives ansvaret for visse administrative opgaver i forbindelse med transporten?

Evt. hvilke opgaver især?

10. **Resultat:** Affaldstransportører oplever det generelt som besværligt, at kommunernes affaldsregulativer ofte er forskellige. (Fx med hensyn til hvorvidt affald er omfattet af en kommunal indsamlingsordning eller ej, mængdegrænser for papir/pap/plast m.v.)

Hvilke fordele/ulemper ville der kunne være ved ens, landsdækkende regler?

10b Resultat: Affaldstransportører/behandlere oplever i endnu højere grad at de kommunale regulativer håndhæves meget forskelligt hvilket kan give konkurrenceforvridende effekter (fx at man ser i gennem fingrene med at nogle bryder reglerne)

Hvordan sikrer man en bedre håndhævelse af regulativerne?

11. Opsamling

På hvilke områder ser I (den interviewede organisation/interessent) det største behov for at ændre reguleringen af affaldstransportørers og mægleres rolle?

Hvilke instrumenter skal sikre en sådan ændring?

Sag	Affaldstransportørers og mæglers rolle		
Emne	Testseminar		
Tid og sted	2004-04-14, Teknologisk Institut, Høje Taastrup		
Møde nr.	1		
Referent	Nana Winkler, Videncenter for Affald		
Deltagere	Gruppe	Organisation	Navn
	A	affald danmark	Hanne Johnsen
	A	Dansk Byggeri	Henrik Fausing
	A	Dansk Transport og Logistik	Susanne Linhart
	A	KL	Christina Føns
	A	Københavns Universitet	Peter Pagh
	A	Miljøstyrelsen	Charlotte Münter
	A	Videncenter for affald,	Birgit Holmboe
	A	Bagsværd Jernhandel A/S for GI/HTS	Leif Andersen
	A	Teknologisk Institut	Martin Eggert Hansen
	B	Jernpladsen A/S for GI/HTS	Henning Christensen
	B	Danfiber/Danbørs	Britt Harder
	B	GenvindingsIndustrien	Klaus Müller
	B	Københavns Kommune	Heidi Jensen
	B	Miljøstyrelsen	Katrine Bom
	B	Poul Schou A/S	Poul Henrik Schou
	B	Reno-Sam	Henning Jørgensen
	B	Teknologisk Institut	Bjørn Malmgren- Hansen
	C	Danfiber/Danbørs	Jeppe Stensballe
	C	Miljøstyrelsen	Birgitte Ostertag
	C	Teknologisk Institut	Kathe Tønning
	C	Videncenter for Affald	Nana Winkler
	C	Uniscrap A/S	Jens Frimand
	C	HTS	Mette Herget
	C	Københavns Kommune	Niels Remtoft
	C	Miljøstyrelsen	Lisbeth Ølgård
	C	Steen Tofteng A/S	Steen Tofteng

Afbud	Jeanett Vikkelsø Lis Vedel	Marius Pedersen Miljøstyrelsen
Kopi til	Alle deltagere	
Næste møde		
Dagsorden	9:00-9:15	Velkomst og præsentation af program Præsentation af deltagere samt mål med projekt v. Kathe Tønning, Teknologisk Institut
	9:15-9:30	Gennemgang af nuværende regler samt ideer med nye modeller v. Peter Pagh
	9:30-9:45	Begrundelser for forslag til ændringer i rollefordelinger med udgangspunkt i undersøgelsesresultater v. Martin Eggert Hansen, Teknologisk Institut
	9:45-11:00	Gruppediskussioner
	11:00-11:10	Pause
	11:10-12:15	Opsamling og afslutning v. Birgit Holmboe, Videncenter for affald
	12:15-13:15	Frokost

Som angivet i dagsordenen bød Kathe Tønning, TI velkommen til projektets testseminar og præsenterede formålet med **projektet affaldstransportørers og mæglers rolle** samt dagens program.

Derefter skitserede Peter Pagh, Københavns Universitet kort problemstillingen i forbindelse med aktørernes forskellige roller. Det blev understreget, at modellerne primært sigtede på en udvidelse af transportørens funktioner, dispositionsbeføjelser og ansvar, mens der var fokuseret mindre på mæglere, da disse kun kan disponere over affaldet på grundlag af fuldmagt fra parterne.

Under punkt 3 gennemgik Martin Eggert Hansen, TI baggrunden for de udsendte forslag til ændringer i rollefordeling og inddrog her de projektresultater, som var fremkommet tidligere i projektet ved interview med en række aktører på området.

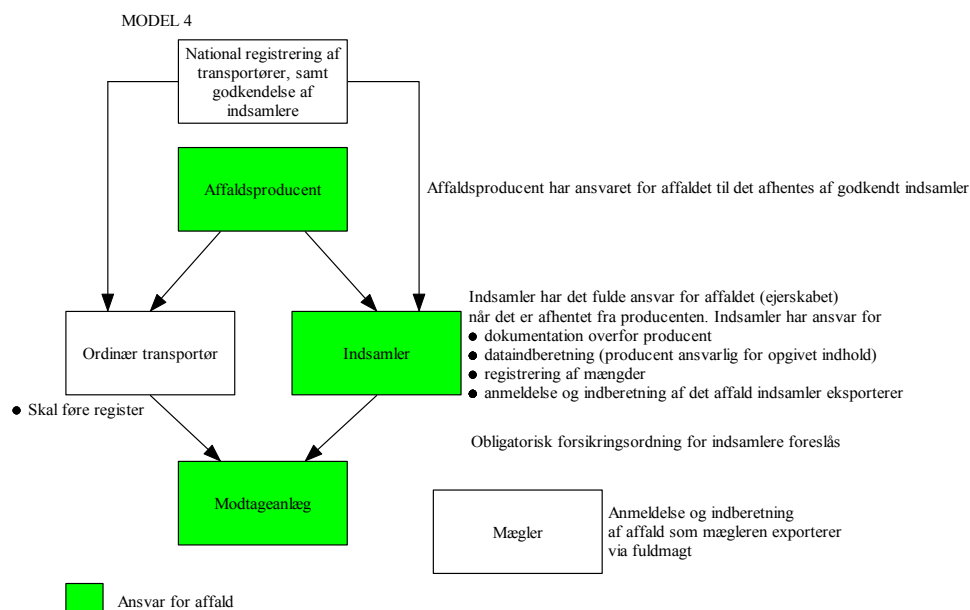
Martin Eggert Hansen igangsatte herefter gruppediskussionen, idet seminardeltagerne blev bedt om at fokusere på besvarelse af de fremlagte spørgsmål (jf. "Fremsendt materiale" sidst i dette bilag).

Birgit Holmboe, Videncenter for Affald bad efter gruppediskussionen de tre grupper om at præsentere resultatet af diskussionen i gruppen. I alle tre

grupper blev der i præsentationen taget udgangspunkt i Model 4, som var den mest vidtgående ændring af eksisterende rollefordeling.

Det skal dog fremhæves at dette ikke er udtryk for at samtlige deltagere foretrak model 4. I hver gruppe blev der ved afstemning afgjort hvilken model, flest foretrak. I hver af de tre grupper var model 4, den model, som flest foretrak. Herefter gik man i hver gruppe i gang med at drøfte fordele og ulemper ved modellen samt på hvilke områder modellen ønskes nærmere præciseret.

Model 4 så ud som følger:



Præsentationer:

Gruppe A

Christina Føns, KL fremlagde resultaterne af gruppediskussionen i gruppe A.

I denne gruppe blev Model 3 el. 4 foretrukket. Følgende kommentarer blev knyttet til valget:

- Det skal klarlægges, hvilket ansvar affaldsproducenten har. Affaldsproducenten bør kunne bevare ansvar for sortering. Men i gruppen var der uenighed om, hvorvidt producenten skal have ansvaret for sortering. Der blev fremlagt et forslag om at affaldsproducentens sorteringskrav evt. kunne indgå i en kapitel-5 godkendelsen.
- Der skal gennemføres mere tilsyn også med de rene transportører.
- Der var usikkerhed i gruppen om, hvorvidt man skal beholde skelnen mellem indsamler og transportør i modellen.

Gruppen fremlagde endvidere følgende fordele og ulemper ved Model 3/4:

Fordele:

- Det bliver lettere at være producent
- Det bliver lettere at være transportør/indsamler

Ulemper:

- Der mangler afklaring af producentens ansvar
- Der mangler en afklaring af, hvilke sorteringskrav, der skal stilles.
- Hvordan er sammenhængen mellem virksomhedstilsyn og dataprojektet (et andet projekt igangsat af Miljøministerens arbejdsgruppe). Det blev udtrykt forventning om, at fællesdata kan give et bedre tilsyn.
- Der mangler afklaring om, hvornår man er transportør og hvornår man er indsamler fx mht. mærkning af opsamlingsmateriel.

Mht. hvordan modellen forventes at påvirke aktørernes adfærd, blev det fremlagt, at modellen vil resultere i, at det samlede niveau i branchen højnes. Gruppen nåede ikke at finde frem til om godkendelsen af indsamlere skal ske via et certificeringsorgan, eller om det skal være en myndighedsopgave. Der var dog enighed om, at godkendelse af indsamlere skal ske på grundlag af objektive kriterier, og at det skal være muligt at fratage indsamlere deres godkendelse, hvilket begrundes, at både godkendelse af og fratagelse af godkendelse er en myndighedsopgave og ikke bør overlades til organisationsrepræsentanter.

Gruppe B:

Bjørn Malmgren, TI fremlagde resultatet af gruppediskussionen i gruppe B. I denne gruppe var man nået frem til at model 4 er den foretrukne model. Der blev dog knyttet den bemærkning til modellen, at affaldsproducenten fortsat skal have ansvaret for korrekt sortering indtil det overgives til indsamling.

Gruppen nåede at få oplyst en række fordele og ulemper ved model 4.

Der blev fundet følgende fordele ved modellen:

- Modellen passer til virkelighed
- Modellen indeholder en klar ansvarsfordeling
- Modellen er fleksibel
- Affaldsproducenten har i den nuværende model (model 1) ikke mulighed for at se hvad der sker med affaldet.
- Med model 4 undgår totalleverandører at skulle indberette både som transportør og som behandler, dvs. at man undgår dobbeltindberetning.

Af ulemper ved modellen havde gruppen fundet frem til følgende mulige problemer:

- De godkendte indsamlere må ikke gøre det kommunale tilsyn overflødigt. Kommer der i model 4 i praksis myndighedsroller over til transportøren? Hvem er det, der skal føre tilsyn med affaldsproducenten?
- Det bliver dyrere at transportere affald (i forhold til at transportere alt muligt andet). Dette ansås især som et problem for de mindre transportører.
- Modellen indebærer en risiko for dobbelt ansvar.
- Der var i gruppen usikkerhed om hvad EU-lovgivningen siger om overdragelse af ansvar fra affaldsproducent til indsamler. Binder affaldsrammedirektivet affaldsproducenten til at have ansvaret?

- Der var ligeledes i gruppen usikkerhed om hvad godsreglerne siger. Modellen kan føre til en deling af ansvar for godkendelse mellem godstransportnævnet og et andet godkendelsesnævn (til de godkendte indsamlere). Det blev oplyst, at det allerede nu er muligt at fratage godskørselstilladelsen med henvisning til manglende overholdelse af Miljøbeskyttelsesloven. Der var usikkerhed om den gældende regulering, når indsamlere jf. modellen ikke længere kører for fremmed regning.

Gruppen nåede også at diskutere hvorledes model 4 forventes at påvirke aktørernes adfærd. Her var konklusionen, at modellen forventes at presse udviklingen i den nuværende retning og at den vil øge affaldsproducentens incitament til at overlade opgaver til transportører /indsamlere/mæglere.

Under fremlæggelse af resultatet fra diskussionen af spørgsmål 4 (Hvilke nye kompetencer vil modellen kræve hos transportører/indsamlere/mæglere) udspandt der sig en diskussion blandt alle deltagerne i plenum. Udgangspunktet var at minimumskompetencen må være at kende gældende lovgivning.

Diskussionen opridsede flere spørgsmål end svar: Hvordan sikres uvildig godkendelsesmyndighed? Hvordan skal man føre tilsyn med de godkendte indsamlere og hvem skal gøre det? Og hvordan skal man kunne fratage dem godkendelsen?

Der skal være en forpligtigelse til at kende de lokale regler, men hvem kan overskue alle 271 kommunale affaldsregulativer og deres krav? Indsamlere kan måske styres via deres egen miljøgodkendelse – de indsamler i henhold til den. Måske er det nok bare at kende de overordnede principper i lovgivningen? Eller også skal indsamlergodkendelsen være fraktions (gruppe af fraktioner)- afhængig. Så bliver det nemmere at overskue reglerne. Dvs. godkendelsen bliver afhængig af, hvilke fraktioner man ønsker at indsamle. Men hvordan kan indsamleren så rådgive affaldsproducenten, som jo har alle mulige fraktioner?

Og hvad skal der til for at man tager 'levebrøddet' fra en affaldstransportør eller indsamler ved at man fjerner vedkommendes virksomhed fra listen over godkendte indsamlere/registrerede transportører? Der skal nogen proportionsbetragtninger ind disse overvejelser.

Diskussionen blev afsluttet her og gruppe B sluttede af med at stille følgende ønsker til præcisering af modellen: I modellen skal det præciseres mere hvem der skal føre tilsyn og hvem der skal være godkendelsesorgan. Mht. godkendelse/uddannelse skal indholdet fastlægges klarere.

Gruppe C:

Resultaterne fra gruppediskussionen i gruppe C blev fremlagt af Jens Frimand, Uniscrap A/S, der repræsenterende DI.

I gruppe C fastlagde man sig ikke på en foretrukken model, men valgte at diskutere Model 4, da den var tættest på de fleste gruppedeltageres ønske.

Hvis model 4 skal være den fremtidige model, må der stilles følgende betingelser til den:

- Modellen skal modificeres til, at det er affaldsproducenten, der har ansvaret for korrekt sortering og den første overdragelse til indsamler eller behandlingsanlæg.
- Modellen kræver en vidtgående godkendelsesordning (mindretalsudtalelse, da godkendelsesordningen ikke er blevet nærmere diskuteret i gruppen)

I gruppe C blev der fundet følgende fordele og ulemper ved modellen:

Fordele:

- Model 4 stemmer bedre overens med praksis. Sådan som systemet kører nu er det reelt transportøren, der har ansvaret.
- Mht. godkendelse af indsamlere og certificering af transportører blev der opstillet det krav, at det skal være muligt at miste godkendelsen/certificeringen.

Ulemper:

- Idet ansvar fjernes fra affaldsproducenten bliver det mere diskutabelt hvor ansvaret ligger. I gruppen blev der udtrykt nervøsitet for at model 4 gør hele systemet mere juridisk kompliceret.
- I gruppen blev der ligeledes udtrykt den bekymring, at den sondring mellem ordinær transportør og godkendt indsamler, som indgår i modellen vil være med til at skabe forvirring hos affaldsproducenten. Hvornår anvendes en indsamler og hvornår en transportør? Hvornår er det at ansvaret for affaldet overgives og hvornår er affaldsproducenten stadig ansvarlig?
- Der blev i gruppen udtrykt et klart ønske om at den foreslåede forsikringsordning i model 4 ikke realiseres. Ved en forsikringsordning fjernes ansvaret igen fra indsamleren. Desuden giver det meget administration og gør det hele ekstra kompliceret.
- Endvidere blev det bemærket at modellen indeholder forslag om kompetencefordeling, det er måske ikke hensigtsmæssigt. Konkret blev der peget på, at det ikke er klart hvorfor der sidde folk fra organisationer i et organ, der skal opstille objektive krav for godkendelse. Det er en dårlig idé.

Sammenfatning:

Birgit Holmboe takkede deltagerne for de mange konstruktive bidrag til debatten og kunne sammenfattende konstatere, at der synes at være et udbredt ønske om at præcisere aktørernes roller.

Der var blandt deltagerne et udbredt ønske om at nærme sig en rollefordeling som ligner den, der var skitseret i Model 4. I denne model skelnes mellem en ren transportør og en godkendt indsamler. Der indføres en national godkendelsesordning for indsamlere. Når affaldet afhentes af en "godkendt indsamler", overtager indsamleren det fulde ansvar for affaldet. Derimod har affaldsproducenten fortsat ansvaret, hvis denne benytter en "ren transportør".

Debatten viste ligeledes, at der endnu er en række problemstillinger, som skal løses, inden man kan tale om et egentlig forslag til fremtidig rollefordeling.

For at fokusere diskussionen lagde Birgit Holmboe op til at man i plenum diskuterede følgende punkter:

1. Kan vi komme nærmere på en præcisering af affaldsproducentens ansvar fremover?
2. Hvilke konsekvenser får det at indføre en national godkendelsesordning for indsamlere, og hvordan skal mekanismen være?

I den efterfølgende plenumdebat fremkom følgende kommentarer og spørgsmål:

Skal affaldsproducenten også fremover kunne bestemme til hvilket anlæg affaldet skal leveres? Vil der fra kommunens side fremover kun blive anvist til en behandlingsform, og ikke til et konkret anlæg? Hvis affaldsproducenten fortsat vil bestemme, hvor affaldet bliver afleveret skal han vælge en "ren transportør" og ikke en indsamler. Dispositionsbeføjelsen overgår fra affaldsproducenten til indsamleren, når der anvendes en indsamler frem for transportør.

Vil der så fremover overhovedet være en forskel på en godkendt indsamler og en kommunal indsamlingsordning? Ja – netop, da indsamleren får dispositionsbeføjelsen. Som konsekvens heraf pegede både Miljøstyrelsen og Peter Pagh på, at indsamleren i så fald ikke vil være omfattet af reglerne om godkendelse af vognmænd i lov om godskørsel, da indsamleren så ikke kører for fremmed regninger. Der må derfor tages højde herfor i kriterierne for godkendelse af indsamlere, således at disse også omfatter de krav, som stilles efter lov om godskørsel.

Hvorfor skal ansvaret overdrages? Baggrunden for ansvarsoverdragelsen blev af en deltager eksemplificeret på følgende måde: Affaldsproducenten sorterer måske elektronik helt korrekt i fraktion 1. Indsamleren opdeler denne fraktion i måske 2 fraktioner. En af disse fraktioner opdeles hos den første behandler i 5 fraktioner. Og en efterfølgende behandler i yderligere 15 fraktioner. Alle disse processer kan affaldsproducenten umuligt overskue.

Med model 4 skal modtageanlægget kun henvende sig et sted hvis sorteringsfejl – og det er til indsamleren.

Peter Pagh konstaterede, at de fleste af deltagerne åbenbart plæderede for, at det ikke var tilstrækkeligt at sanktionere affaldsproducentens sorteringspligt civilretligt, men at sorteringspligten tillige skulle være undergivet strafansvar, om end det ikke var helt klart, om deltagerne var opmærksomme på dette forhold.

Afslutningsvist nævnte flere deltagere, at det var svært at tage stilling til modellerne, når man ikke klart kender alle forudsætninger. Hvad sker der for eksempel i de andre igangsatte projekter? Hvordan kommer hele affaldsverdenen til at se ud? Det må være vigtigt at vide for at kunne tage stilling til om man kan tilslutte sig en specifik model.

Birgit Holmboe afrundede diskussionen og meddelte at projektgruppen i de kommende uger vil arbejde videre med en præcisering af rollerne. Projektgruppen skal den 27 april aflevere rapport til arbejdsgruppen.

Deltagerne blev opfordret til at sende yderligere bemærkninger til projektet senest mandag den 19. april til Bjørn Malmgren-Hansen på e-mail: Bjorn.Malmgren-Hansen@teknologisk.dk

Fremsendt materiale

Det fremsendte materiale bestod af 4 modeller, hvoraf model nummer 1 var en beskrivelse af den eksisterende rollefordeling.

Til modellerne var knyttet en række bemærkninger for derigennem at kunne skelne den enkelte model fra hinanden.

Deltagerne blev bedt om at besvare følgende spørgsmål:

1. Hvilken model foretrækkes? Hvorfor?
2. Hvilke fordele og ulemper er der ved den valgte model?
F.eks. i relation til at sikre.....miljørigtige løsninger/god udnyttelsesgrad af affaldet, administrativ forenkling/effektivitet, konkurrence og markedsøkonomi.
3. Hvorledes forventes modellen at påvirke aktørernes adfærd?
***Vil den reducere/øge transportørers/indsamleres/mægleres incitament til at påtage sig opgaver?
Vil den reducere/øge affaldsproducenters incitament til at overlade opgaver til transportører/indsamlere/mæglere?***
4. Hvilke nye kompetencer vil modellen kræve hos transportører/indsamlere/mæglere?
5. Hvilke forhold ved modellen er evt. uklare og ønskes præciseret?

Undersøgte regulativer:

Helsingør Kommune: Regulativ for erhvervsaffald i Helsingør Kommune, ikrafttrædelse 1. januar 2004

Middelfart Kommune: Regulativ for bortskaffelse af erhvervsaffald, ikrafttrædelse 1. januar 1997, opdateret december 2000.

Årslev Kommune: Erhvervsaffaldsregulativ for Årslev Kommune, ikrafttrædelsesdato 1. marts 2002

Sundeved Kommune: Regulativ for erhvervsaffald i Sundeved kommune 2001, ikrafttrædelse 1. august 2001

Skagen Kommune: Regulativ for erhvervsaffald, december 1999, ikrafttrædelse 1. december 1999

Helsingør Kommune: Regulativ for erhvervsaffald i Helsingør Kommune, ikrafttrædelsesdato 1. september 2001

Gentofte Kommune: Regulativ for erhvervsaffald, ikrafttrædelse 26. juni 2000 + Rettelsesblad til "Regulativ for erhvervsaffald" April 2001, revideret januar 2004 træder i kraft 26. januar 2004.

Renordvest I/S: Regulativ for bortskaffelse af erhvervsaffald i Lemvig, Thyborøn-Harboøre og Ulfborg-Vemb Kommuner, ikrafttrædelsesdato 1. januar 1998

BOFA I/S (Bornholms Regionskommune): Regulativ for erhvervsaffald, ikrafttrædelsesdato 1. januar 2004

I/S RENO SYD (Brædstrup, Gedved, Hørning, Odder, Ry, Skanderborg, Them): Regulativ for erhvervsaffald – hoveddel, ikrafttrædelse 15. maj 2001

Fokuspunkt 1: Hvilke pligter/ansvar pålægges affaldsproducenter med hensyn til bl.a. sorterings-, opsamlings- og bevaringspligt samt dokumentation og oplysning?

Staten	
Miljøbeskyttelsesloven	Indirekte miljøbeskyttelseslovens formålsparagraf § 1 stk. 2 og §4 stk. 4
Affaldsbekendtgørelsen	<p>§ 18, § 19 (listevirksomheder og anden virksomhed end listevirksomheder) Register over affaldsproduktion med angivelse af fraktion, art, mængde og sammensætning, mulighed for yderligere sortering samt indhold af visse miljøbelastende stoffer. Indberettes til MST eller kommunen efter anmodning. §20 Indberetning af import og eksport af grønt affald (ingen eksplicit henvisning til at det er affaldsproducenten der skal indberette)</p> <p>Oplysningspligt: §47 Væsentlige ændringer i affaldsmængde, sammensætning mv. §48 Efter anmodning afgive alle oplysninger vedr. affaldshåndtering, herunder anvendte transportører og affaldsbehandlere FARLIGT AFFALD § 50-§ 51 Anmeldes til kommunen § 52 dokumentation for korrekt klassificering § 53 Register over mængde, art og dets håndtering.</p>
Kommune/selskab	Regulativ
Helsingør	<p>5 Affaldsproducentens pligter 5.10 Sorteringspligt jf. bilag 3 og modtageanlæggets regler 5.20 Mærkning Kommunen kan fastsætte regler om at opsamlingsmateriel, der er opstillet på en fast adresse eller tilmeldt fast ruteindsamling, kan tildeles et containersymbol, jf. bilag 4 5.21 Opsamling og opbevaring Sikre egnet opsamlingsmateriel, forurening, hygiejne, skadedyr, tidsfrist – maks. 1 år, blæst, lugt, tørt, sammenblanding, hensigtsmæssig indretning og placering af opsamlingsmateriel, ingen fortynding eller blanding af farligt affald 5.26 Oplysningspligt Efter anmodning alle oplysninger, producent til transportør om fraktion og type, affaldsproducent og afleveringssted, væsentlige ændringer, 5.29 Registerpligt anmeldelses eller godkendelsespligtige virksomheder skal føre register, skal opbevares i 5 år, efter anmodning indberetning</p>
Middelfart	<p>5. Affaldsproducenters pligter 5.3 Sorteringspligt – jf. bilag 2 og modtageanlæggets regler, sortering i umiddelbar forbindelse med de enkelte affaldsskabende processer, i tvivlstilfælde afgør kommunalbestyrelsen hvilken fraktion 5.4 Mærkning Fast opstillingsadresse, ruteindsamling skal fremstå i de farver og være mærket med de symboler der fremgår af bilag 7. 5.6 Opbevaring og opsamling Sikre opsamlingsmateriel, gener forurening, hygiejne, skadedyr, tidsfrist, vind, tørt, sammenblanding/kvalitetsforringelse</p>

	5.8 Oplysningspligt alle oplysninger om affald, væsentlige ændringer
Årslev	5 Affaldsproducenters pligter 5.6 Sorteringspligt Sortering ved kilden, leve op til modtageanlæggets modtageregler, frasortering jf. minimumsgrænser i regulativ, adskillelse af forbrændingseget og ubrændbart affald, affaldssortering i umiddelbar forbindelse med affaldsproduktion (dvs. ikke tilladt at sammenblende fraktioner med henblik på senere sortering). 5.11 Opsamling og opbevaring Faciliteter, gene, forurening, uhygiejne, skadedyr, vind, genanvendelige materialer må ikke ødelægges af vejrlig, ingen oplagring over 0,5 år, evt. krav om oftere tømning, særlige regler for farligt affald 5.17 Anmeldelsespligt Farligt affald, bygge/anlægsaffald til kommunen, alt affald til FAKS, væsentlige ændringer – dog mindst hvert 4. år.
Sundeved	Kap. 2 Affaldsproducentens pligter § 9 Sorteringspligt jf. bilag og mængdegrænser, kommunen kan kræve dokumentation for overholdelse af mængdegrænser § 10 opsamling og opbevaring Faciliteter, forurening, uhygiejne, skadedyr, vind, tørt, overdækket for visse fraktioner, tidsfrister for bortskaffelse, emballering der ikke giver gener under opbevaring, transport og behandling, ingen sammenblanding af fraktioner § 11 Oplysningspligt Register, oplysning til kommunen, væsentlige ændringer
Skagen	5 Affaldsproducenters pligter 5.3 Sorteringspligt jf. bilag 2 og modtageanlæggets regler. Sortering i umiddelbar forbindelse med de enkelte affaldsskabende processer eller handlinger, så størst muligt genbrug. Kommunalbestyrelsen afgør i tvivlstilfælde 5.4 Mærkning. Fast materiel/ruteindsamling skal for visse affaldsfraktioner være tydeligt mærkede med symboler eller tekst der viser indholdet – jf. bilag 5. Affaldsproducent er ansvarlig for at sorteret affald anbringes i korrekt afmærket opsamlingsmateriel 5.7 Opsamling af opbevaring Sikre faciliteter til opsamling, forurening, lugtgener, andre gener, hygiejne, skadedyr, kommunen kan bestemme at oplagret affald skal bortskaffes inden for en tidsfrist, vind, tørt, sammenblanding, kvalitetsforringelse 5.9 Oplysningspligt mv. Efter anmodning give alle oplysninger om affald, transportør og modtageanlæg. Der udarbejdes et affaldskort for hver virksomhed. Kortet indeholder oplysninger om hvilke affaldsfraktioner og mængder virksomheden producerer, væsentlige ændringer
Helsingør	5. Affaldsproducenters pligter 5.6 Sorteringspligt jf. bilag 2, ingen sammenblanding eller kvalitetsforringelse, forbrændingseget jf. modtageanlæggets regler, i tvivlstilfælde er det kommunen der afgør hvilken fraktion 5.15 Mærkning – fast materiel, ruteindsamling kan tildeles et containersymbol 5.16 Opsamling og opbevaring Eget opsamlingsmateriel, forurening, hygiejne, skadedyr, vind, tørt, minus kvalitetsforringelse 5.20 Oplysningspligt

	<p>større ændringer, affaldsproducenten skal afgive oplysninger om affaldsfraktion og type, affaldsproducent og afleveringssted til transportøren. registerføring jf. lovgivning, indberettes på anmodning</p>
Gentofte	<p>5 Affaldsproducenters pligter 5.09 Sorteringspligt jf. bilag 2, og så det lever op til modtageanlæggets regler. 5.14 Mærkning jf. bilag 4 som indeholder liste over mærker og symboler. Opsamlingsmateriel der er opstillet på en fast adresse eller tilmeldt fast ruteindsamling, kan efter ansøgning tildeles et containersymbol 5.17 Opsamling og opbevaring mv. Egnet materiel, forurening, uhygiejne, skadedyr, kommune kan stille krav om bortskaffelse inden for en tidsfrist. blæst, tørt, kvalitetsforringelse, minus fortynding/blanding af farligt affald 5.22 Oplysningspligt Efter anmodning alle oplysninger, anmelde ændringer, affaldsproducenten skal give transportøren oplysninger om affaldsfraktion og -type, affaldsproducent og afleveringssted ved transport af ikke-farligt affald. Registerføring jf. bekendtgørelse – men intet om at kommunen skal have oplysningerne på anmodning. 9.07 Hvis affaldsproducenten for genanvendeligt affald benytter et andet anlæg, end dem kommunen anviser til skal der foretages en anmeldelse til kommunen senest 5 hverdage, efter at affaldsproducenten har skilt sig af med affaldet. Anmeldelse jf. bilag 3 afsnit 5.</p>
Renordvest I/S	<p>5. Affaldsproducenters pligter 05.09 Sorteringspligt jf. bilag 2, teknisk forvaltning i tvivlstilfælde, minimumsgrænser 05.13 Opsamling og opbevaring mv. Sikre faciliteter så ingen sammenblanding, tilsmudsning eller kvalitetsforringelse, forurening, hygiejne, skadedyr, kommune kan bestemme at oplagret affald skal bortskaffes, vind, regn 05.17 Oplysningspligt Efter anmodning oplysninger om alt affald fremkommet hos producenten, væsentlige ændringer</p>
BOFA I/S	<p>05 Affaldsproducentens pligter 05.10 Sorteringspligt jf. sorteringsvejledning, jf. elektroniskrot-bkg., mængdegrænser i regulativ, samt særlige krav for bygge/anlægsaffald 05.16 Opsamling og opbevaring egnede faciliteter til opsamling (forurening, hygiejne, skadedyr) Særkrav vedr. genanvendelige materialer (vind, tørt, tømningshyppighed, farligt affald under tag på fast, tæt bund), tilstrækkelig kapacitet 05.21 Oplysningspligt oplysninger til transportører, til kommunen væsentlige ændringer, register over farligt affald, register over affald</p>
I/S RENO SYD	<p>6. Affaldsproducentens pligter og rettigheder 6.1 Anmeldelsespligt – farligt affald/jord. Art, oprindelse, mængde, emballering, sammensætning, egenskaber. Væsentlige ændringer mængde/sammensætning anmeldes 6.3 Sortering, opsamling og opbevaring: Udsortering jf. regulativ Opbevaring så genanvendelses-/nytteværdi ikke forringes Forsvarlig emballering så ingen gener eller forurening</p>

	<p>Bruge registreret transportør Mærkning af opbevaringsmateriel 6.4 Registreringspligt Farligt affald – føre register over produceret affald samt benyttet transportør/modtagevirksomhed. Indberetning en gang årligt. Opbevare oplysninger og dokumentation herfor i 5 år. Ikke farligt affald – føre register over affaldsproduktion, benyttet transportør/modtageanlæg. Afgive oplysninger på forlangende. Opbevare i 5 år.</p>
--	---

1 Svar vedrørende administrative byrder

1.1 Svar fra Dansk Industri

Vurdering af effekt af ændret rollefordeling.

Affaldsproducenter

For primære affaldsproducenter skønnes den ændrede rollefordeling i sig selv at være administrativt neutral.

For affaldsproducenter, der vil benytte godkendte indsamlere, vil den nye datamodel betyde reduceret administration til indberetning, stamkort, grønne regnskaber m.v. Effekten vil være forskellig fra affaldsproducent til affaldsproducent, og fra kommune til kommune.

Indsamlere

For indsamlere vil kravet om at skulle kunne opnå godkendelse som indsamlere øge omkostningerne. Med hvor meget, afhænger af den enkelte indsamlers nuværende videnniveau og administrative kapacitet, samt den endelige udformning af kravene til godkendelse.

Der foreligger ingen miljøfaglig begrundelse for at indsamlere, der alene driver firmakørsel, skal have færdigheder ud over de i punkt 1.4.1 nævnte. Forslaget om, at indsamlere skulle kunne opfylde samme uddannelsesmæssige betingelserne som for at kunne opnå en vognmandstilladelse, savner begrundelse og vil være en unødigt ekstraomkostning for indsamlere, der ikke vil køre med fremmed gods. Meromkostningens størrelse må bedst kunne vurderes af DTL.

1.2 Svar fra KL

Videnscenter for affald

Administrative konsekvenser af ny rollefordeling mellem transportører og indsamlere

Videnscenter for Affald har i mail af 27. april 2004 stillet følgende spørgsmål:

1. Vil de administrative forpligtelser som pålægges de aktører du repræsenterer medføre øget eller reduceret ressourceforbrug (såfremt det nye forslag til rollefordeling indføres)?
2. Giv et estimat for den procentvise ændring af ressourceforbruget?
3. Hvad svarer denne ændring af ressourceforbrug til i kr. og øre/år for aktørerne (bedste kvalificerede skøn inkl. usikkerhed)?

Den 3. maj 2004

Jnr
Sagsid.:

Ref CEF
cef@kl.dk
Dir 3370

Weidekampsgade 10
Postboks 3370
2300 København S

Tlf 3370 3370
Fax 3370 3371

www.kl.dk

Sekretariatet for KL skal indledningsvist bemærke, at den nye model for rollefordeling ikke er politisk behandlet i KL, og der tages derfor forbehold for en senere politisk behandling. Bemærkningerne skal derfor ikke tages som indtægt for, at KL kan tiltræde den foreslåede model.

Det forudsættes, at den foreslåede model alene vedrører anvist affald, og at der ikke herved er ændret på de nuværende muligheder og pligter for kommunerne til at etablere indsamlingsordninger, herunder den nuværende ansvarsfordeling for indsamlingsordninger.

Det fremgår af rapporten om Ny rollefordeling, at der er 3 ændringer, som vil få betydning for kommunernes arbejdsopgaver.

- A. Den ene ændring er i forhold til registreringen af transportører og indsamlere
- B. Den anden ændring er i forhold til tilsynsopgaven for transportører og indsamlere.
- C. Den sidste ændring er i forhold til affaldsplanlægningsopgaven.

Ad A)

Såfremt den nye rollefordeling for transportører vil medføre, det er en central myndighed, der skal foretage registreringen af transportører, er dette en opgave, som bortfalder fra kommunerne, og den vil dermed medføre et reduceret ressourceforbrug.

Som registreringen følger af affaldsbekendtgørelsen i dag, er registreringsopgaven ikke en administrativ tung opgave, og det vurderes, at hver kommune alene på registreringen bruger ca. 2 minutter pr. transportør i dag.

Såfremt den nye rollefordeling for indsamlere vil medføre, det er kommunerne, som helt eller delvist skal forestå noget af det administrative arbejde med at godkende indsamlerne, er dette en opgave, som vil medføre et øget ressourceforbrug. Forbruget vil naturligvis afhænge af, hvor mange krav og arten af disse krav, der stilles til indsamlerne.

Såfremt der indføres en samlet liste for både transportører og indsamlere, er det sekretariatets vurdering, at der fra kommunernes side i opstartsfasen skal bruges tid på at vejlede og informere om dette system overfor kommunens affaldsproducenter, herunder hvad forskellen er på transportører og indsamlere.

Ad B)

Såfremt den nye rollefordeling for transportører og indsamlere vil medføre, det er en central myndighed, der skal foretage tilsyn med transportører og indsamlere, herunder at de forsat opfylder kravene til registrering/godkendelse på den nationale liste, og at de overholder de gældende regler i kommunerne til f.eks. brug og mærkning af indsamlingsmateriel, vil det medføre et reduceret ressourceforbrug i kommunerne.

Der har stort set ikke været foretaget kommunale tilsyn af transportører under selve transporten. Tilsynene har således stort set været begrænset til de tilfælde, hvor transportørerne afhenter affald i den kommune, hvori de er registreret, samt de tilfælde hvor der er indgået et samarbejde med de kommuner, hvori de anvendte behandlingsanlæg er placeret.

Såfremt den nye rollefordeling for transportører og indsamlere vil medføre, det er kommunerne, der skal foretage tilsyn med, at indsamlere forsat opfylder kravene til godkendelse, er dette en opgave, som vil medføre et øget ressourceforbrug. Ressourceforbruget vil udmønte sig i et administrativt og fysisk tilsyn samt en eventuel efterfølgende håndhævelse, såfremt kravene ikke overholdes. Et øget ressourceforbrug vil naturligvis afhænge af hvor mange krav, indsamlerne skal opfylde for at komme på listen.

Ad C)

I forhold til affaldsplanlægningen anvender kommunerne bl.a. data om mængder af forskellige affaldsfraktioner. Disse data er i dag indhentet fra både transportører og virksomheder. I fremtiden skal disse data som udgangspunkt ikke indhentes via producenterne eller transportørerne men via en fælles affaldsdatabase.

Det er sekretariatets vurdering, at det vil medføre et reduceret ressourceforbrug i kommunerne.

Afslutning

Det skal afslutningsvist bemærkes, at der ved ovennævnte bemærkninger ikke er taget stilling til eventuelle øgede eller formindskede ressourcer til kommunalt tilsyn af dataindberetninger fra affaldsproducenter og affaldsindsamlere i en national affaldsdatabase. Ressourceforbruget i denne forbindelse afhænger således af, hvilken myndighed, der skal påse, at dataene bliver indberettet til databasen og at de indberettes korrekt.

Med venlig hilsen

Christina Føns

NOTAT

affald danmark
Vesterbrogade 74, 3. sal
1620 København V

Til:

Videnscenter for affald

Tlf.: + 45 32 96 04 30
Fax.: + 45 32 96 04 31
E-post: ad@affalddanmark.dk

Fra:

Hanne Johnsen

Ressourcevurdering ved ny model for transportører

På baggrund af fremsendt forslag til ny rollefordeling for transportører og mæglere har Videnscenter for affald stillet følgende spørgsmål:

Dato: 29. apr 2004
Initialer: hjo
J.nr.: 318-01

1. Vil de administrative forpligtelser som pålægges de aktører du repræsenterer medføre øget eller reduceret ressourceforbrug (såfremt det nye forslag til rollefordeling indføres)?
2. Giv et estimat for den procentvise ændring af ressourceforbruget?
3. Hvad svarer denne ændring af ressourceforbrug til i kr. og øre/år for aktørerne (bedste kvalificerede skøn inkl. usikkerhed)?

Forudsætninger

Indledningsvist skal det nævnes at *affald danmark's* parter primært er driftsselskaber, der varetager affaldsbehandling, genbrugsaktiviteter og i mindre omfang indsamling af husholdningsaffald for kommunerne

Desuden varetager de fleste parter en række administrative opgaver for kommunerne, herunder affaldsplanlægning, regulativparadigmaer og affaldsindberetning.

Det forudsættes samtidig at den foreslåede model kun vedrører anvist affald, og af den gældende ansvarsfordeling ved kommunale indsamlingsordninger med benyttelsespligt fastholdes. Dvs. at i det omfang *affald danmark's* parter varetager indsamlingsordninger for kommunerne, er ansvaret for den videre håndtering og affaldsbehandling fortsat kommunalt.

Opdelingen mellem "transportører" og "indsamlere" er ikke helt entydigt beskrevet, men hvis komprimatorbilindsamling hører til under "indsamling" vil langt størsteparten af affaldstransporten blive varetaget af "indsamlere". Transportører vil i praksis kun findes hos de vognmænd, der alene afhenter affald i industricontainere.

Vurdering af administrative forpligtigelser

Efter vores bedste vurdering medfører den foreslåede rollefordeling følgende nye administrative opgaver.

- Registrering af transportører på landsplan
- Godkendelse af indsamlere på landsplan
- Tilsyn med indsamlere på landsplan.
- Registrering af affaldsmængder på landsplan

Registrering og godkendelse

Da både registrering og godkendelse skal varetages af en central myndighed, vil det fjerne den lovpålagte kommunale opgave at registrere affaldstransportører. Det vil give en administrative besparelse for enten kommunerne eller deres affaldsselskaber i det omfang, det er selskaberne der varetager opgaven.

For de fleste kommuner/selskaber er det dog ikke nogen stor opgave, idet der i dag normalt hverken foretages godkendelse eller føres tilsyn med transportørerne.

Tilsyn

I modellen lægges op til et centralt placeret tilsyn med, at indsamlere lever op til godkendelsesordningens krav og et lokalt placeret tilsyn med, at affaldsproducenten overholder sine forpligtelser.

Der vil ikke ske ændringer i tilsynet med, at affaldsproducenterne sorterer efter reglerne dog afhængig af eventuelle regelændringer for central sortering. Men tilsynet med, om affaldet leveres til korrekt behandlingsform/anlæg, vil ændres betydeligt, ansvaret herfor med modellen placeres hos indsamlerne og ikke affaldsproducenterne.

Hvis anvisningspligten fastholdes, skal kommunerne fastsætte regler for, hvor affaldet må leveres – uden at have mulighed for at føre et aktivt tilsyn med egne regler.

Det centrale registreringssystem kan (alt efter datakvalitet) fortælle om mulige "ulovligheder", men det vil kun være den centrale tilsynsinstans, der kan følge op og håndhæve de enkelte kommuners regler.

Hvis den kommunale anvisningspligt ændres til en landsdækkende godkendelsesordning for behandlingsanlæg, vil der være større sammenhæng

mellem regler og tilsyn. Det vil flytte den administrative opgave fra kommunerne til en central instans, der herefter vil få til opgave at styre og håndhæve affaldsstrømmene på landsplan. En vurdering af denne løsning ligger uden for projektets rammer og kommenteres derfor ikke yderligere.

For affaldsselskaberne vil modellen under alle omstændigheder ikke få væsentlige administrative konsekvenser, da tilsynsopgaven er en kommunal myndighedsopgave, der normalt ikke varetages af affaldsselskaber.

Indberetning og affaldsregistrering

I det omfang kommunerne har indført indberetningspligt fra transportører vil registreringsopgaven også forsvinde fra kommunerne eller deres affaldsselskaber.

Der henvises her til *affald danmarks* kommentarer vedr. projektet om datamodel, idet *affald danmark* vurderer at der fortsat er behov for en lokal kvalitetssikring af data ved en sådan indberetning – og den opgave er stor – uanset om den placeres centralt eller lokalt.

Behandlingsanlæg

I modellen forudsættes, at behandlingsanlæg fortsat – som i dag – overtager ansvaret for affaldet, når det er modtaget. Der henvises også til forslag til indberetningskrav. *affald danmark* har kommenteret herpå i forbindelse med datamodel-projektet.

Specielt med henblik på definition af ”transportører” og ”indsamlere”, kan behandlingsanlæggene få en rolle, idet en skillelinie kunne være, at indsamlere er registreret som særskilte kunder på anlæggene, mens der for transportørernes vedkommende vil blive afregnet direkte mellem modtageanlæg og affaldsproducent.

Samtidig skal der tages stilling til, hvordan modtageanlæg skal forholde sig til ikke-registrerede transportører og ikke-godkendte indsamlere.

Samlet vurdering

Alt i alt vurderes det, at ændringer i ressourceforbrug primært vil kunne ses hos kommunerne og en fremtidig central instans. For *affald danmarks* parter vil det betyde forholdsvis få ændringer, der i praksis ikke vil kunne estimeres kvantitativt.

Væsentligste ændringer vil være følgevirkninger i forbindelse med affaldsregistrering, anvisningsregulativer og affaldsplanlægning, som parterne ofte varetager for kommunerne.

1 Bemærkninger til rapportudkastet "Affaldstransportører og mægleres rolle"

fra Michael Skou Andersen 6/5-2004

Som helhed synes jeg der er blevet tale om et udmærket rapportudkast, og at de opstillede modeller giver et rimeligt grundlag for efterfølgende overvejelser og beslutninger om hvordan affaldssektoren kan moderniseres. Jeg har indenfor det afmålte timental været involveret i drøftelser og sparring omkring de opstillede modeller, men har ikke bidraget direkte med den endelige tekst til rapporten, og står derfor ikke som medforfatter. Nedenstående bemærkninger kan anvendes ved færdiggørelsen af rapporten efter følgegruppemødet medio maj.

Den anvendte metode i projektet har været "bottom-up", dvs. at interview med centrale aktører i affaldssektoren har været anvendt til at identificere forslag til ændringer og løsningsmodeller. Svagheden ved denne metode er imidlertid, at aktørerne i mange tilfælde ikke selv har analyseret problemstillingen og derfor kun fremsætter diffuse forslag til ændringer, selvom i de mange tilfælde kan påpege procedurer eller myndighedskrav som forekommer tunge eller unødvendige. Udfordringen for projektet er derfor at videreudvikle på interessenternes bemærkninger og forslag.

Den anbefalede model retter sig i hovedsagen mod at få adskilt transportører og indsamlere, sidstnævnte i en certificeringsordning. Denne model er mest klart formuleret som et ønske fra Dansk Industri.

Jeg finder imidlertid at der kan være en grundlæggende terminologisk svaghed ved at anvende benævnelsen "indsamlere". På affaldsområdet sondres mellem indsamlet og anvist affald – anvendelsen af transportører er traditionelt sket ved bortskaffelse af anvist affald. Indsamlet affald bortskaffes af renholdningsvirksomheder, der ofte er organiseret i kommunalt regi, evt. gennem udlicitering. Det er en smule meningsforstyrrende at få en kategori benævnt indsamlere – som ikke skal tage sig af indsamlingspligtigt, men anvist affald.

Thomas H. Christensen skriver i bogen "Affaldsteknologi";

"Indsamling og transport af affald er en del af begrebet renholdning. Renholdning omfatter den håndtering af affald, der finder sted fra affaldet opstår hos affaldsproducenten og anbringes i en affaldsbeholder eller andet opsamlingsmateriel, til affaldet aflæsses på et anlæg til behandling, genanvendelse eller slutdeponering. Renholdning omfatter dermed opsamling, afhentning, læsning

transport, aflæsning og eventuel omlastning af affald både fra private husholdninger, erhverv og andre kilder. Snævert set omfatter indsamling selve afhentningen af affaldet, mens transport refererer til den kørsel, der sker når indsamlingskøretøjet er fuldt lastet og kører til et behandlingsanlæg for at aflæse affaldet. I dette Viden om vil indsamling og transport i et vist omfang omfatte hele begrebet renholdning. Det skyldes, at det kan være vanskeligt at skelne skarpt mellem det ene eller andet begreb, da indsamlingen og transporten er en integreret del af kommunernes renholdningssystemer.”

Som det fremgår af dette uddrag kunne alternativet være, at man i affaldsbekendtgørelsen m.v. måtte drage konsekvenser af den foreslåede opdeling mellem indsamlere og transportører, således at man fremover der må sondre mellem henholdsvis anvist affald og affald omfattet af en renholdningsordning. Hvor ordet renholdning altså erstatter bekendtgørelsens formulering om indsamling.¹⁾

En anden mulighed, som ikke så vidt jeg kan vurdere vil kræve ændringer i affaldsbekendtgørelsen, vil være at benævne de nye certificerede indsamlere som “affaldshåndteringsvirksomheder”. Dette vil ligge i forlængelse af affaldsbekendtgørelsens definitioner i par 3 nr. 8. Her er håndtering defineret netop som kombinationen af indsamling og transport. Den selvstændige betydning af begrebet indsamling er defineret i nr. 9.²⁾

Et sidste alternativ kan være at indføre et nyt begreb på området, fx. affaldsservicevirksomhed – eller lidt kortere “affaldstjeneste”.³⁾

Ud over dette nomotetiske problem vil jeg gerne påpege at nogle spørgsmål som har været inde i drøftelserne om de opstillede modeller ikke er medtaget i den endelige opstilling af disse – og jeg synes rapporten burde forklare hvorfor disse elementer er valgt fra.

Spørgsmålet om en forsikringsordning for indsamlingsvirksomheder har været rejst og drøftet. De nye indsamlere overdrages ifølge modellen producentansvaret. Hvis der ikke stilles krav til virksomhedens kapitalgrundlag mener jeg det set fra samfundets side kan være betænkeligt at overdrage dette ansvar. Der har været sager hvor store mængder affald af en vognmand er blevet bragt til steder der ikke var egnet til oplagring, og hvor fornyet og lovmæssig korrekt bortskaffelse kun kan udføres til meget store omkostninger – som reelt vil medføre at virksomheden går konkurs. Det er relativt nemt at starte ny virksomhed, hvorfor man kan frygte at samfundet kan stå tilbage med store udgifter, hvis der ikke er en forsikringsordning i branchen. En modydelse for at få mulighed for at overtage producentansvaret og opnå frihedsgrader til at dirigere affaldsstrømmene i de mest omkostningseffektive retninger.⁴⁾

Spørgsmålet om de kommunale affaldsregulativer har endvidere også været oppe. Rapporten analyserer ikke forslaget om at indføre en national standard for et affaldsregulativ, som de kommunale skal følge – for at opnå større ensartethed i udformningen. Større ensartethed med klart begrundede afvigelser vil gøre det lettere for alle aktører i branchen at opnå overblik, hvilket er efterlyst i adskillige interview. Spørgsmålet må analyseres i sammenhæng med ændringer i driftsherre- og myndighedsrollen for kommunerne, jf. andet delprojekt.⁵⁾

Samlet finder jeg derfor at rapporten er blevet en smule “snæver” i sine løsningsforslag, og at en rapport af dette omfang godt kunne behandle en lidt bredere vifte af løsningsmuligheder ⁶⁾

med venlig hilsen,
Mikael Skou Andersen.

Projektgruppens kommentarer til bemærkningerne

- 1) Projektgruppen har efterfølgende overvejet muligheden af at bruge terminologien "renholdning". Denne betegnelse er en ældre dansk betegnelse. Det foreliggende projekt forudsættes tilpasset EU-lovgivningen som eksplicit anvender betegnelserne: transportør, indsamler og mægler. Hvad angår Thomas H. Christensens overvejelser i bogen Affaldsteknologi, er begrebet "renholdning" i øvrigt knyttet op på de klassiske kommunale indsamlinger af husholdningsaffald (der falder helt uden for dette projekt) og ser tillige bort fra den uklarhed der er om hvad der forstås ved kommunal indsamlingsordning. Projektgruppen mener derfor ikke at betegnelsen indsamlere (i rapporten benævnt "godkendte indsamlere" er en svaghed.
- 2) Muligheden for at benævne de godkendte indsamlere "affaldshåndteringsvirksomheder har ligeledes været overvejet. Problemet med dette er at behandlingsanlæg iflg. affaldsbekendtgørelsens par 3, nr. 8 i så fald også vil være omfattet af definitionen.
- 3) Det foreslåede begreb Affaldsservicevirksomhed eller affaldstjeneste kan være en mulighed, men det løser ikke problemet med EU-terminologien hvor indsamlere er nævnt specifikt.
- 4) Bemærkningerne berører to spørgsmål, nemlig ansvar for at affaldet når rette behandlingsanlæg, og ansvar for skader hvor der henvises til den detaljerede behandling i rapporten kapitel 2. Herudover skal det bemærkes at der i forslaget til godkendelsesordning er medtaget krav om kapitalgrundlag (hvilket ligger på linie med kravene for vognmandstilladelser). Projektgruppen er absolut enig i at der anbefales udtrykkelige ansvarsregler (lade indsamlere være omfattet af miljøerstatningsloven). Man kan også overveje dette suppleret af obligatorisk forsikringsordning, men det skal bemærkes at der ikke var enighed om dette på det gennemførte testseminar.
- 5) Projektet forudsættes ikke at tage stilling til spørgsmålet om kommunale regulativer, idet der kører et selvstændigt projekt herom som forudsætter, at de nuværende forskelle mellem kommunale ordninger skal kunne opretholdes. Rapporten har undgået at involvere spørgsmålet om de kommende kommunale regulativer ved til gengæld at sikre en afklaring af hvornår ansvar går over, og mulighed for at stille krav til de aktører der formidler affald fra A til B
- 6) Projektgruppen mener ikke at den sidste bemærkning tager højde for udbudsmaterialets beskrivelse af projektet samt de øvrige iværksatte projekter. Endvidere er det i projektets forløb som beskrevet i rapporten blevet vedtaget kun at foretage en detaljeret beskrivelse i rapporten af det forslag til model som der efter udvælgelse ved testseminar mv. var størst enighed om, mens de andre modelforslag findes som interne notater.