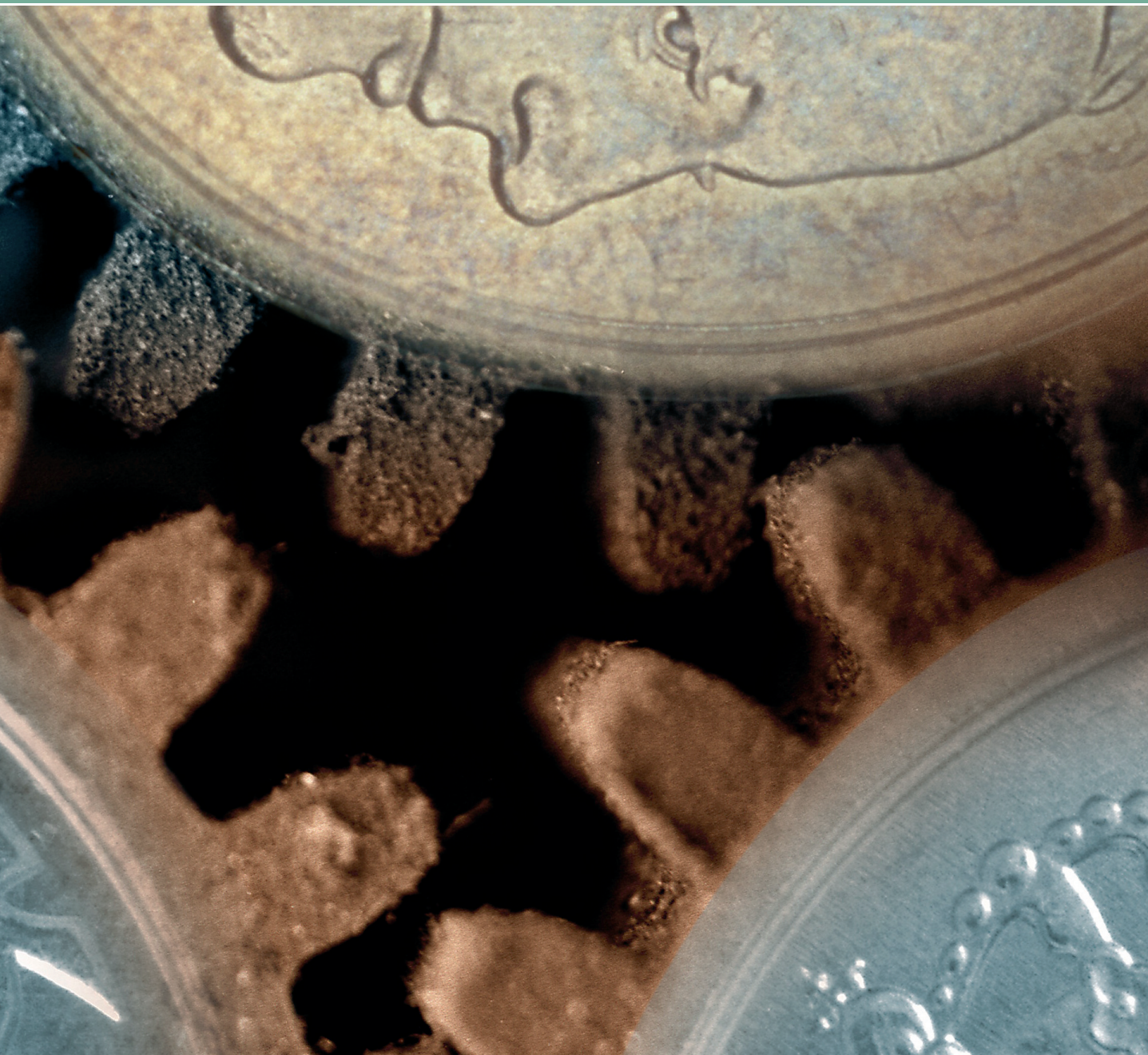


# En effektiv affaldssektor

Anbefalinger fra arbejdsgruppen  
om organisering af affaldssektoren



# En effektiv affaldssektor

Anbefalinger fra arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren

---

December 2004

Titel:

En effektiv affaldssektor  
Anbefalinger fra Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren

Resume:

Rapporten indeholder arbejdsgruppens anbefalinger til den fremtidige organisering af affaldssektoren. Der stilles forslag om en ændret ansvarsfordeling for det genanvendelige erhvervsaffald og en række administrative forenklinger.

Udgiver:

Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren  
Formand: Underdirektør Helge Andreasen  
Sekretariat: Miljøstyrelsen Jord & Affald

Layout:

Lars Møller Nielsen

Forsidebillede:

BAM

Tryk:

Schultz Grafisk  
miljøcertificeret (ISO 14001)

Oplag:

2200 eks. 1. oplag 2004,

ISBN nr.: 87-7614-496-8

Kan bestilles i:

Frontliniens Netboghandel på: [www.frontlinien.dk](http://www.frontlinien.dk)

eller via:

Miljøministeriet  
Frontlinien  
Rentemestervej 8  
2400 København NV  
telefon 70 12 02 11  
e-mail [frontlinien@frontlinien.dk](mailto:frontlinien@frontlinien.dk)



# Indholdsfortegnelse

<b>1</b>	Indledning og baggrund . . . . .	9
<b>2</b>	Udvalgets sammensætning . . . . .	11
	2.1 Arbejdsgruppens medlemmer 11	
	2.2 Arbejdsgruppens møder 12	
<b>3</b>	Kommissorium for arbejdsgruppens arbejde . . . . .	15
<b>4</b>	Arbejdsgruppens afgrænsning af arbejdet og rapportform. . . . .	21
	4.1 Arbejdsgruppens afrapportering 22	
<b>5</b>	Beskrivelse af nuværende forhold . . . . .	25
<b>6</b>	Succeskriterier for løsningerne . . . . .	29
	6.1 Succeskriterier 30	
	6.1.1 Økonomisk effektivitet 30	
	6.1.2 Effektiv service og kontrol 30	
	6.1.3 Miljømæssig kvalitet 31	
<b>7</b>	Fremtidig organisering af affaldsbehandlingen. . . . .	33
	7.1 Processen i arbejdsgruppen, herunder om faglige rapporter 33	
	7.2 Forudsætninger 33	
	7.2.1 Forsyningsikkerhed for behandling af affald 34	
	7.2.2 Samfundsøkonomi og priser 34	
	7.2.3 Lige vilkår for alle aktører 35	

- 7.2.4 Miljøvenlig affaldsbehandling og nye behandlings-  
teknologier 36
- 7.3 Scenarier for den fremtidige organisering af affalds-  
behandlingen 36
- 7.4 Genanvendelse 36
  - 7.4.1 Beskrivelse – genanvendelse 36
  - 7.4.2 Udfordringer og løsninger – genanvendelse 37
  - 7.4.3 Parternes anbefalinger – genanvendelse 37
- 7.5 Forbrænding 38
  - 7.5.1 Fælles rammebetingelser – for forbrænding 38
  - 7.5.2 Scenarium 1: Konkurrence om alt affald til  
forbrænding 40
  - 7.5.3 Scenarium 2: Konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald  
til forbrænding 41
  - 7.5.4 Scenarium 3: Effektivisering af forbrændingsanlæg  
gennem incitamentsregulering 43
- 7.6 Deponering 45
  - 7.6.1 Konkurrence om alt affald, der deponeres 45
  - 7.6.2 Effektivisering af anlæg gennem incitaments-  
regulering 46
- 7.7 Farligt affald 48
  - 7.7.1 Rammebetingelser – farligt affald 48
  - 7.7.2 Beskrivelse – farligt affald 48
  - 7.7.3 Parternes anbefalinger om farligt affald 50

## **8** Ansvar for det genanvendelige erhvervsaffald . . . . . 53

- 8.1 Redegørelse for processen i arbejdsgruppen, herunder om  
faglige rapporter 53
- 8.2 Arbejdsgruppens anbefaling om ansvaret for  
genanvendeligt erhvervsaffald i fremtiden 54
  - 8.2.1 Affaldsproducenten 54
  - 8.2.2 Affaldsindsamlere og -transportører 55
  - 8.2.3 Genanvendelses anlæg 56
  - 8.2.4 Genbrugspladser 57
  - 8.2.5 Eksportører 57
- 8.3 Særstandpunkter 57

- 8.4 Vurdering af økonomiske konsekvenser af forslag til ny ansvarsfordeling 57

## 9 Organisering af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle . . . . . 61

- 9.1 Redegørelse for processen i arbejdsgruppen, herunder om faglige rapporter 61

- 9.1.1 Resumé af rapporten "Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet" 61

- 9.2 Arbejdsgruppens anbefaling om organisering af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle 65

- 9.3 Særstandpunkter 66

## 10 Producentansvar . . . . . 69

- 10.1 Indledning 69

- 10.1.1 Hvad forstås ved producentansvar. 69

- 10.1.2 Producentansvaret for udtjente produkter 70

- 10.1.3 Udfordringer ved gennemførelse af producentansvar 70

- 10.1.4 Konkrete initiativer som gennemfører producentansvar 72

- 10.1.5 Tilbagetagningsaftaler 73

- 10.2 Arbejdsgruppens anbefaling om producentansvar 73

## 11 Administrative ændringer . . . . . 75

- 11.1 Forenkling af kommunale affaldsregulativer 75

- 11.1.1 Resumé af rapporten "Forenkling af kommunale affaldsregulativer" 75

- 11.1.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om kommunale affaldsregulativer 76

- 11.1.3 Vurdering af økonomiske konsekvenser af anbefalinger om forenklede kommunale affaldsregulativer 78

- 11.2 Ny model for affaldsdata 78

- 11.2.1 Resumé af rapporten "Samlet model for affaldsdata" 78

- 11.2.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om ny model for affaldsdata 80

- 11.2.3 Vurdering af økonomiske konsekvenser af ny model for affaldsdata 81

11.3	Gennemsigtige kommunale affaldsgebyrer	81
11.3.1	Resumé af rapporten "Gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer"	82
11.3.2	Arbejdsgruppens anbefalinger om gennemsigtighed i kommunale affaldsgebyrer	83
11.3.3	Særstandpunkter	84
11.3.4	Vurdering af økonomiske konsekvenser af anbefalinger om gennemsigtige kommunale affaldsgebyrer	84
11.4	Genbrugspladser	85
11.4.1	Baggrund	85
11.4.2	Arbejdsgruppens anbefalinger om virksomheders brug af genbrugspladser	86
11.4.3	Særstandpunkter	87
11.4.4	Vurdering af økonomiske konsekvenser af anbefalinger om virksomheders brug af genbrugspladser	87

## 12 Bilag ..... 89

I.	Problemnotat: Aktuelle udfordringer og problemer på affaldsområdet	89
II.	Bidrag fra undergrupper	94
II.i.	Ansvar	94
II.ii.	Genbrugspladser	110
III.	Parternes anbefalinger om den fremtidige organisering af affaldssektoren	111
III.i.	Anbefalinger fra Dansk Industri, Dansk Byggeri, Handel- Transport og Serviceerhvervene, samt Dansk Transport og Logistik	111
III.ii.	Supplerende anbefaling fra Dansk Byggeri	114
III.iii.	Supplerende anbefaling fra Dansk Transport og Logistik	116
III.iv.	Anbefalinger fra KL, Københavns kommune, Renosam, affald danmark og KTC	117
IV.	Bilag på Internettet	120
I.	Faglige rapporter	120
II.	Faglige input fra parterne til arbejdsgruppens drøftelser	120
V.	Noter	121







# 1

## Indledning og baggrund

---

I begyndelsen af 2002 blev der gennem en række artikler bl.a. i *Ingeniøren* og udgivelsen af Jørgen Grønnegaard Christensens bog om “Affaldssektorens politiske organisering” sat fokus på, om den nuværende organisering af affaldssektoren er den mest hensigtsmæssige. Endvidere har en række aktører – især fra erhvervslivet – igennem en længere periode påpeget forskellige svagheder ved den nuværende organisering. Som reaktion på denne kritik nedsatte miljøministeren i sommeren 2002 arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren. Miljøstyrelsen er sekretariat og formand for gruppen, som består af repræsentanter for forbrugere, erhvervsliv, kommuner, staten m.fl.

Efter nedsættelsen af arbejdsgruppen har regeringen udsendt det reviderede regeringsgrundlag *Vækst velfærd og Fornyelse II* og *Grøn Markedsøkonomi*. Begge publikationer rummer overvejelser om affaldssektorens fremtidige organisering, men har dog ikke medført ændringer i arbejdsgruppens kommissorium.

Regeringen vil, når Arbejdsgruppen har afgivet sine anbefalinger give Folketinget en redegørelse om den fremtidige organisering af affaldssektoren.



## 2 Udvalgets sammensætning

---

Alle medlemmerne af arbejdsgruppen er udpeget af miljøministeren efter indstilling fra forskellige interesseorganisationer og ministerier.

### 2.1 Arbejdsgruppens medlemmer

Helge Andreasen, Miljøstyrelsen (Formand)

Lisbet Hagelund Hansen, DI

Henrik Fausing, Dansk Byggeri

Susanne Linhart, Dansk Transport og Logistik

Klaus Müller, Genvindingsindustrien HTS (indtil september 2004)

Bo Sandberg, derefter Frants Nielsen og derefter Jakob Brandt, Håndværksrådet

Mette Herget, HTS

Annette Skjoldager, afløst af Christian Hjorth-Hansen, Dansk Handel og Service

Jacob Hartmann, Greenpeace

Jørn Getterman, Amtsrådsforeningen

Peter Gedbjerg, Dansk Energi og ELSAM

Anders Hjorth Jensen, Forbrugerrådet

Palle Nissen, SiD

Eske Groes, KL

Peter Clausen, Kommunalteknisk Chefforening

Jens Purup, Københavns Kommune, Miljøkontrollen

Nete Jacobsen, Reno-Sam, afløst af Jacob H. Simonsen februar 2004

Tom Elmer Christiansen, affald danmark, afløst af Leif Mortensen december 2003  
Maria Vogelius, Finansministeriet, derefter Sune Impgaard Schou, Catherine Skak-Nielsen, Lars Møller Christiansen og Poul Taankvist  
Helle Borg Larsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet  
Niels Rytter Jensen, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Konkurrencestyrelsen  
Nina Holst-Christensen, Justitsministeriet  
Christian Fischer, Miljøstyrelsen  
Leif Mortensen, Miljøstyrelsen, afløst af Marianne Moth maj 2004  
Lis Vedel, Miljøstyrelsen  
Charlotte Münter, Miljøstyrelsen  
Katrine Bom, Miljøstyrelsen  
Mette Hyldebrandt-Larsen, Miljøstyrelsen

## 2.2 Arbejdsgruppens møder

Arbejdsgruppen har holdt følgende møder:

- 18. juni 2002
- 3. september 2002
- 28. januar 2003
- 18. juni 2003
- 2. september 2003
- 1. oktober 2003
- 30. oktober 2003
- 27. november 2003
- 3. februar 2004
- 12. maj 2004
- 17. juni 2004
- 1. september 2004
- 21. september 2004
- 5. oktober 2004
- 19. oktober 2004
- 3. november 2004
- 16. november 2004
- 30. november 2004
- 10. december 2004

Derudover har arbejdsgruppen afholdt en række temamøder:

- Anvisning og benyttelsespligt, 1. november 2002
- Regulativer, 3. december 2002
- Forskelle mellem erhvervs- og husholdningsaffald, 11. april 2003
- Samspil mellem import/eksport af affald og organiseringen af den danske affaldssektor, 28. maj 2003
- Genbrugspladser, 23. september 2003
- Incitamentsregulering og "Hvile-i-sig-selv-princippet", 21. november 2003
- EU-reguleringen, 16. september 2004

Charlotte Münter, Katrine Bom og Mette Hyldebrandt-Larsen, Miljøstyrelsen, har fungeret som sekretariat for arbejdsgruppen.





# 3

## Kommissorium for arbejdsgruppens arbejde

---

Arbejdsgruppen har arbejdet ud fra følgende kommissorium, som er godkendt af regeringen:

### Indledning

I de sidste 15-20 år har Danmark nået store fremskridt på affaldsområdet og samtidig har behandlingspriserne – som jo udgør en stor del af omkostningerne – været lave sammenlignet med andre lande. I Folketinget har der været bred opbakning til målene på affaldsområdet. Det gælder både de mål, som den tidligere VK-regering udarbejdede i 1992 i forbindelse med den første store nationale affaldsplan gældende for 1993-97 og i forbindelse med den tidligere regerings affaldshandlingsplan Affald 21 dækkende årene 1998-2004.

Kommunerne har været krumtap i det hidtidige affaldsarbejde. Det gælder bl.a. i forhold til affaldsplanlægning, ansvaret for at anvise affaldet til den rigtige behandling, sikring af tilstrækkelig kapacitet, igangsætning af nye behandlingsformer på affaldsområdet og drift af især lossepladser og forbrændingsanlæg.

Overdragelsen af ansvaret for håndtering af alt affald til kommunerne i 1992 skete ud fra et ønske om at kommunerne fik det overordnede ansvaret for anvisningen af erhvervsaffaldet og i lyset af, at der især i 80'erne var kapacitetsproblemer, som særligt kom til udtryk på deponeringsområdet. Kommunerne har således løftet deres ansvar og sikret forsyrningssikkerheden i forhold til både genanvendelse og bortskaffelse af affald.



Selv om der således er nået gode resultater, så har der i den offentlige debat været rejst spørgsmål ved visse dele af organiseringen af affaldssektoren. Det drejer sig om f.eks. manglende konkurrence indenfor området, sammenblanding af myndigheds- og driftsopgaver, affaldsproducenternes benyttelsespligt, dataindberetningskrav og manglende gennemsigtighed og markante forskelle i behandlingsgebyrer.

Aktuelle problemfelter er nærmere beskrevet i bilag I. Miljøstyrelsen har i de sidste 2-3 år taget en række initiativer til at udføre projekter, der giver en nærmere belysning af nogle af de i bilag I nævnte problemstillinger og mulige løsninger.

## Formål med arbejdsgruppen – arbejde og opgaver

Arbejdsgruppen skal foretage en samlet vurdering af omfanget og betydningen af en række problemstillinger på affaldsområdet. Endvidere skal arbejdsgruppen senest 2004 fremkomme med forslag til løsninger i de tilfælde, hvor arbejdsgruppen vurderer at problemerne har et sådant omfang og en sådan betydning, at det er nødvendigt at ændre på den nuværende organisering og lovgivning. Dette skal ske ved at arbejdsgruppen følger de allerede igangsatte udredningsprojekter og overvejer, hvor der er behov for yderligere viden.

Arbejdsgruppen skal koncentrere sig om de organisatoriske, konkurrencemæssige og økonomiske forhold i affaldssektoren, for såvel husholdnings- som erhvervsaffald og både for private og offentlige aktører. Det skal sikres, at konsekvenserne af en liberalisering for forsynings sikkerheden på genanvendelses- og bortskaffelsesområdet bliver belyst. Arbejdsgruppen skal derimod ikke se på udviklingen i affaldsmængder og strategier til forebyggelse af øgede mængder. Arbejdsgruppens arbejde forventes afsluttet i 2004.

Endvidere skal arbejdsgruppen løbende overveje mulighederne for og i relevant omfang gennemføre konferencer, seminarer, nedsætte særlige paneler eller på anden måde sikre at forslag fra arbejdsgruppen drøftes bredt og synspunkter fra andre kredse indgår i arbejdsgruppens arbejde.

## Hovedproblemstillinger

Der er identificeret følgende væsentlige problemstillinger som danner grundlag for arbejdsgruppens arbejde. Punkterne er uddybet i bilag I.

- Manglende gennemsigthed i gebyrfastsættelsen
- Den danske affaldsmodel – ændret organisering af affaldssektoren
- Uklarhed om kompetencer gennem sammenblanding af myndigheds- og driftsherrerollen
- Effektiviseringspotentiale på forbrændings- og deponeringsområdet
- Fordele og ulemper ved liberalisering af affaldssektoren
- Erfaringer med en konkurrenceudsat affaldsbehandling (genanvendelsessektor)
- Offentligt – privat samspil på affaldsområdet
- Manglende udvikling og udnyttelse af behandlingsteknologier
- Dataindberetning – transportørregistreringer
- Producentansvar
- Manglende gennemsigthed i affaldstransportører og -mægleres rolle.

Der er allerede nu lavet udredninger om: “Gennemsigthed i de kommunale renovationsgebyrer”, “Effektiviseringspotentiale på forbrændings- og deponeringsanlæg i Danmark” og “Forundersøgelse af forudsætninger for og konsekvenser af en liberaliseret affaldssektor”. Hovedprojektet om forudsætninger og konsekvenser af en liberaliseret affaldssektor forventes sendt i licitation i foråret 2002.

## Tidsplan for arbejdsgruppens arbejde

Der foreslås følgende tidsplan. Tidsplanen er illustreret i bilag II.

### 1. halvår 2002

- Påbegyndelse af projekt om, hvordan man kan sikre gennemsigthed i de kommunale renovationsgebyrer.
- Drøftelse af McKinsey rapporten om udvikling af affaldsbehandlingsteknologier og et kommercielt marked herfor.
- Stillingtagen til udbudsmateriale til hovedprojekt vedr. “Forudsætninger for og konsekvenser af en liberaliseret affaldssektor”.
- Indledende drøftelse af hvilke problemer der er i forbindelse med dataindberetning til forskellige myndigheder.

### 2. halvår 2002

- Miljøstyrelsen vælger på baggrund af udbuddet konsulent til liberaliseringsprojektet, arbejdsgruppen følger projektets arbejde.
- Indledende drøftelse af hvilke problemer, der er i forbindelse med sammenblanding af myndigheds- og driftsherrerollen og hvilken betydning det har.

## 1. halvår 2003

- Afslutning af udarbejdelse af forslag til sikring af gennemsigthed i kommunale renovationsgebyrer.
- Afslutning af udarbejdelse af forslag til sikring af en mere ensartede systemer til dataindberetninger til forskellige myndigheder.
- Indledende drøftelse af forslag til projekt om erfaringer med en konkurrenceudsat affaldsbehandling (Den danske genanvendelsessektor)

## 2. halvår 2003

- Indledende drøftelse af fordele og ulemper ved øget anvendelse af producentansvar i forbindelse håndteringen af kasserede produkter.
- Indledende drøftelser af problemer i relation til manglende gennemsigthed i transport/mægler leddet.
- Afslutning af udarbejdelse af forslag til initiativer der skal sikre at der ikke sker en sammenblanding af myndigheds- og driftsherrerollen.

## 2004

- Afsluttende drøftelser af producentansvar.
- Afslutning af projekt om erfaringer med en konkurrenceudsat affaldsbehandling (Den danske genanvendelsessektor)
- Afslutning af udarbejdelse af forslag til initiativer der skal sikre gennemsigthed i transport/mægler leddet.
- Afslutning af liberaliseringsprojektet og på den baggrund planlægning af arbejdsgruppens arbejde i det følgende år.
- Afslutning af arbejdsgruppens arbejde med evt. nødvendige forslag til organiserings- og lovændringer mv. på affaldsområdet.

## Arbejdsgruppens sammensætning

Formanden for arbejdsgruppen vil være underdirektør Helge Andreasen, Miljøstyrelsen.

De øvrige deltagere er repræsentanter fra følgende organisationer:

- Dansk Industri
- Håndværksrådet
- Handelskammeret
- Dansk Handel og Service
- Danske Entreprenører
- Dansk Transport og Logistik
- Genvindingsindustrien
- Dansk Energi
- KL, Københavns og Frederiksberg kommuner herunder affaldsselskaberne Reno-Sam og Affaldsteknisk Samarbejde – i alt 5 repræsentanter
- Amtsrådsforeningen
- Greenpeace
- Forbrugerrådet

Arbejdsgruppen vil desuden bestå af repræsentanter fra Finansministeriet, Justitsministeriet, Indenrigsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet. Fra Miljøstyrelsen deltager kontorchef Leif Mortensen og kontorchef Christian Fischer. Miljøstyrelsen varetager sekretariatsfunktionen.





## 4 Arbejdsgruppens afgrænsning af arbejdet og rapportform

Kommissoriet og det tilhørende problemnotat har afgrænset de problemfelter, som arbejdsgruppen har arbejdet med. Problemnotatet er vedlagt afrapporteringen i kapitel 12 som bilag I.

Arbejdsgruppen har arbejdet med en vifte af forskellige samarbejdsformer. Der er afholdt en række temamøder, jf. listen over temamøder ovenfor. Temamøderne har haft til formål at skabe et fælles vidensgrundlag for arbejdsgruppens medlemmer, og give mulighed for at “komme et spadestik dybere” i drøftelsen af udvalgte områder indenfor udvalgets virkefelt, end der er mulighed for på de ordinære møder. Input fra temamøderne har fungeret som oplæg til senere konklusioner på arbejdsgruppens ordinære møder.

Arbejdsgruppen har ladet udarbejde en række faglige rapporter til belysning af udvalgte problemområder. Indholdet af rapporterne er dog ikke nødvendigvis udtryk for Arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger, men er alene konsulentens ansvar. Undervejs i forløbet med projekterne og som afslutning på nogle af projekterne er der afholdt workshops, hvor andre interessenter end medlemmerne af arbejdsgruppen har haft mulighed for at give input til arbejdet i arbejdsgruppen. Alle rapporter er løbende blevet offentliggjort på Miljøstyrelsens hjemmeside og er oversendt til Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg, der også har fået en teknisk gennemgang af projekterne v/ formanden.

Endelig har der været nedsat skrivegrupper – bestående af medlemmer af arbejdsgruppen eller deres repræsentanter – som har skrevet oplæg til arbejdsgruppen om afgrænsede emner. Skrivegrupperne har behandlet emnerne “Ansvaret for affaldet”, “Velfungerende markeder”, “Myndighedernes rolle” og “Genbrugspladser”. I kapitel 12 findes konsensuspapirer fra skrivegrupperne om ansvar og genbrugspladser som bilag II.i og II.ii.

Arbejdsgruppen har arbejdet med den fremtidige organisering af affaldsbehandlingen, ansvaret for affaldet, organisering af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle, producentansvar, forenkling af kommunale affaldsregulativer, samlet model for affaldsdata, gennemsigtige kommunale renovationsgebyrer og genbrugspladser.

## 4.1 Arbejdsgruppens afrapportering

I kapitel 5 er den nuværende organisering af affaldsområdet beskrevet kort, mens kapitel 6 beskriver de succeskriterier, som arbejdsgruppen har arbejdet ud fra. Herefter følger 5 kapitler med arbejdsgruppens anbefalinger. Disse kapitler er bygget op på samme måde. Hvert kapitel indledes med en beskrivelse af processen i arbejdsgruppen omkring det pågældende emne, herunder et kort resumé af de faglige rapporter, der er udarbejdet i relation til emnet. Herefter beskrives eventuelt forskellige valgmuligheder indenfor det pågældende emne, og derefter præsenteres arbejdsgruppens anbefaling. Arbejdsgruppen har arbejdet hen mod konsensus indenfor alle områder. I de tilfælde, hvor det ikke har været muligt at opnå konsensus, er der angivet anbefalinger for de forskellige aktører. Aktørerne har endvidere haft mulighed for at afgive bemærkninger til de enkelte områder. Disse bemærkninger er medtaget i kapitel 12, som bilag II.iii.







## 5 Beskrivelse af nuværende forhold

Den nuværende organisering er baseret på, at kommunerne har det overordnede ansvar for affaldshåndteringen. Kommunerne har på den ene side en forpligtigelse til at etablere de nødvendige ordninger (forsyningspligt). På den anden side har ikke blot husstande, men også virksomheder, en forpligtigelse til at benytte de kommunale ordninger (benyttelsespligt). Kommunerne vedtager affaldsregulativer, der fastsætter de nærmere regler for håndteringen af affald i den enkelte kommune. Det vil sige, at reglerne kan variere kommunerne imellem, idet visse regler dog er en udmøntning af regler fastsat generelt i affaldsbekendtgørelsen.

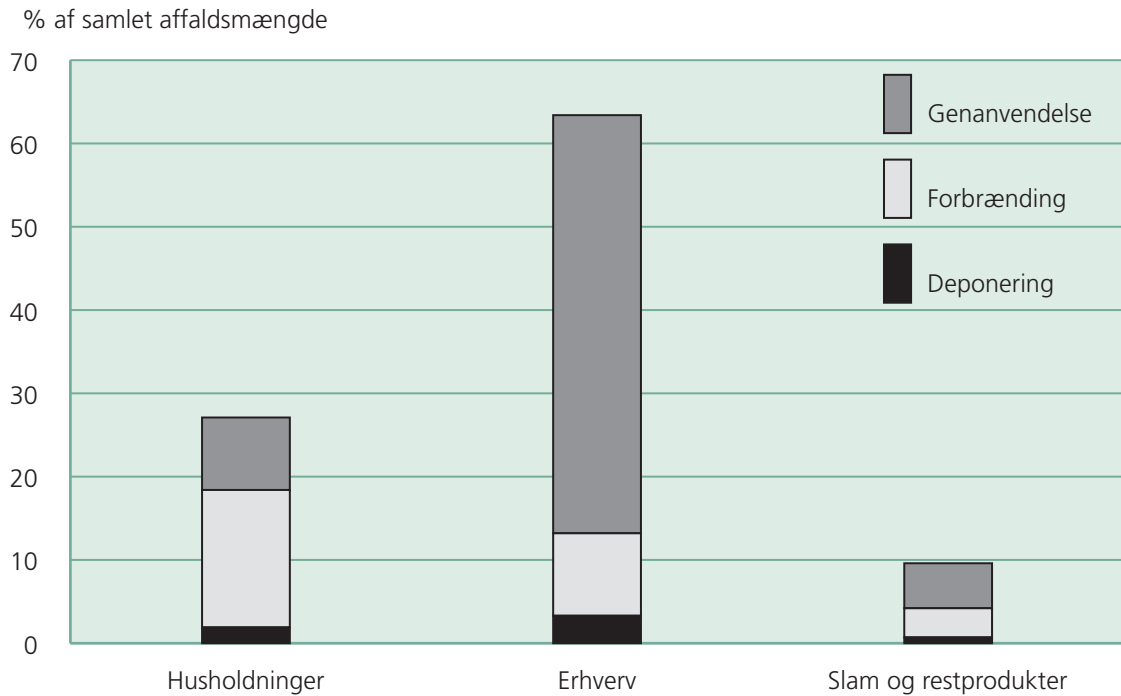
Kommunens regulativer beskriver indsamling- og anvisningsordninger. Indtægter og udgifter i de enkelte ordninger skal hvile-i-sig-selv (HISS). Ved en indsamlingsordning har kommunen både det juridiske og økonomiske ansvar for affaldets behandling. Det gælder fra afhentning til behandling. Ved en anvisningsordning foreskriver kommunen behandlingsform og hvilke anlæg, der skal benyttes ved forbrænding og deponering. Ved genanvendeligt erhvervsaffald er der mulighed for selv at vælge anlæg, forudsat at en række betingelser er opfyldt<sup>1</sup>. Det er kommunens opgave at føre tilsyn med, at affaldet er behandlet i overensstemmelse med regulativerne.

Kommunen har ansvar for at sikre tilstrækkelig kapacitet til behandling af det affald, som er opstået i kommunen. På forbrænding og deponering varetager de fleste kommuner dette ansvar gennem at eje anlæg, enten alene eller i fællesskab med andre kommuner. Hovedparten af de eksisterende deponeringsanlæg er offentligt ejede og nye deponeringsanlæg skal være offentligt ejede. De fleste forbrændingsanlæg er ejet af kommunale I/S'er. Der findes i dag 6 privatretligt organiserede og 26 kommunale traditionelle forbrændingsanlæg. Forbrændings- og deponeringsanlæg skal hvile i sig selv (HISS). På grund af sammenhængen til varmeproduktionen er forbrændingsanlæggene tæt knyttet til varmeplanlægningen. Det har bl.a. betydet, at Danmark har nogle af de laveste forbrændingspriser i Europa. På genanvendelsesområdet sikres kapaciteten i mange tilfælde ved, at kommu-

nen har indgået aftaler med private anlæg. Affald – uanset om det stammer fra husholdninger eller erhverv – indsamles og transporteres hovedsageligt af private vognmænd.

Den samlede affaldsmængde i Danmark i 2003 var ca. 12,8 mio. tons. Fordelingen på kilder og behandlingsformer fremgår af figur 5.1.

Figur 5.1. Affaldsmængden i Danmark fordelt på kilder og behandlingsformer.



Det er i dag kommunens ansvar at etablere indsamlingsordninger for alt farligt affald. Erhvervsvirksomheder kan dog fritages for de kommunale indsamlingsordninger, hvis de kan dokumentere, at affaldet behandles miljømæssigt forsvarligt. En del af det farlige affald fra erhverv er i dag fritaget fra den kommunale indsamlingsordning. Farligt affald håndteres derfor allerede i dag i et vist omfang på et konkurrenceudsat marked.

Indsamling og transport af affald fra husholdninger og virksomheder varetages hovedsageligt af private vognmænd, der har vundet opgaverne igennem kommunale udbud. Det vurderes at mere end tre fjerdedele af alle indsamlingsopgaver er udliciteret.

Det farlige affald fra indsamlingsordningerne håndteres på 18 modtagestationer og på genbrugspladser i varierende omfang. Det farlige affald behandles dels på Kommunekemi, der er privatretligt organiseret, dels på andre anlæg, som er private. Kommunernes indsamling af farligt affald er gebyrfinansieret ligesom resten af kommunernes affaldsopgaver.





## 6 Succeskriterier for løsningerne

Arbejdsgruppen har opstillet tre overordnede succeskriterier for sit arbejde: Forbedret eller uændret miljøkvalitet, større økonomisk effektivitet samt effektiv service og kontrol. Dette er illustreret med trekanten i figur 6.1. Vilkaerne skal forbedres for både affaldsproducenter, affaldsbehandlere, myndigheder og samfundet som helhed.

Figur 6.1. Succeskriterier for arbejdsgruppen



## 6.1 Succeskriterier

Der er mange forskellige måder at fremme de tre succeskriterier på. I det følgende vil der blive givet eksempler på, hvad de tre succeskriterier betyder.

### 6.1.1 Økonomisk effektivitet

Øget økonomisk effektivitet betyder både på kort og langt sigt, at samfundet får mere miljø for pengene eller samme miljø til lavere priser. Der skal således anlægges en samfundsøkonomisk betragtning. På aktørniveau kan økonomisk effektivitet fremmes f.eks. ved at sikre større omkostningsbevidsthed, f.eks. gennem øget konkurrence og benchmarking. Øget gennemsigtighed kan også være et instrument til at sikre, at aktørerne nemmere kan sammenligne, hvad de får for pengene.

Øget konkurrence kan f.eks. skabes ved hjælp af udlicitering af opgaver, incitamentsregulering og ved liberalisering. På områder, hvor der ikke kan skabes tilstrækkelig konkurrence – f.eks. som følge af meget store anlægsinvesteringer, som giver naturlige mono-/duo-/oligopoler – er det en mulighed at bruge benchmarking til at øge effektiviteten. For at kunne benchmarke, kræves både en øget gennemsigtighed og øget sammenlignelighed mellem forskellige enheder, f.eks. i de kommunale renovationsgebyrer. En benchmarking vil kunne øge omkostningsbevidstheden, også hos aktører, der ikke er underlagt konkurrence, og vil således kunne bidrage til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne.

Hvis det ikke er muligt at skabe konkurrence *på* disse markeder, kan et andet alternativ være at skabe konkurrence *om* markederne ved at udbyde forsyningsopgaven for en given periode.

Det er muligt, at ulige vilkår i konkurrencen mellem offentlige og private aktører og mellem private aktører fra forskellige kommuner er en barriere for økonomisk effektivitet i affaldssektoren.

### 6.1.2 Effektiv service og kontrol

Effektiv service og kontrol handler om, at der er sikkerhed for, at virksomheder og husholdninger kan komme af med deres affald, og det skal være så enkelt som muligt. Samtidig handler effektiv service og kontrol om, at lighedsprincippet og princippet om, at forureneren betaler overholdes, så ens tilfælde behandles ens, og at der sikres en fordelingsmæssig neutralitet. F.eks. bør krydssubsidiering undgås, så husholdninger ikke kommer til at finansiere behandlingen af erhvervsaffald. Endelig skal tilsyn/kontrol og håndhævelse fungere effektivt, så det bliver attraktivt at overholde reglerne og enkelt for myndighederne at kontrollere, om reglerne overholdes.

Effektiv kontrol drejer sig om, at tilsyn/kontrol og håndhævelse skal fungere effektivt. Det skal være enkelt for myndighederne at kontrollere, at reglerne overholdes, og at der kan foretages en konsekvent håndhævelse med anvendelse af relevante og proportionale sanktionsmuligheder. Dette skal sikre, at incitamenterne til at overtræde affaldsreguleringen begrænses mest muligt.

Tilsyn/kontrol og håndhævelse skal tilrettelægges, så myndighedskontrol og sanktionering matcher de øvrige styringsmidler på området, så miljøkvaliteten ikke forringes, og der ikke opstilles unødige barrierer for konkurrencen og den økonomiske effektivitet.

### 6.1.3 Miljømæssig kvalitet

De miljømæssige sigtelinier på affaldsområdet fremgår af Regeringens affaldsstrategi 2005-2008. Det fremgår heraf, at sigtelinierne er opstillet på baggrund af den nuværende organisering af affaldssektoren, og at det endnu er for tidligt at sige, om en ændret organisering af affaldssektoren vil bidrage til en bedre miljømæssig kvalitet i affaldsbehandlingen<sup>2</sup>. Det er klart, at de tiltag, der anbefales af arbejdsgruppen, skal understøtte sigtelinierne i affaldsstrategien.

En forbedring af den miljømæssige kvalitet kan måles på mange forskellige parametre. Det drejer sig f.eks. om at udnytte ressourcerne bedre ved at forebygge dannelsen af affald og genanvende mere, at forebygge forurening, og sikre, at affaldet føres til den rigtige behandling, og at der anvendes bedre behandlingsteknologier.

Den miljømæssige kvalitet kan f.eks. øges, når der udvikles behandlingsteknologier, der kan sikre, at affald genanvendes frem for at forbrændes eller deponeres, eller som kan sikre, at der genanvendes en større andel af affaldet. Der kan også være tale om genanvendelsesmetoder, som medfører genanvendte materialer af en højere kvalitet, eller som forurener mindre. Et andet eksempel kan være regeludformning, som medfører, at det er nemmere at sikre, at affaldet føres til den rigtige behandling.

Man kunne også tænke sig, at organiseringen af affaldssektoren bidrager til at styre affaldet til den rigtige behandling og dermed øger den miljømæssige kvalitet. Hvis der i den nuværende organisering eksisterer barrierer herfor, kan man naturligvis øge den miljømæssige kvalitet ved at fjerne disse barrierer.





# 7

## Fremtidig organisering af affaldsbehandlingen

### 7.1 Processen i arbejdsgruppen, herunder om faglige rapporter

I forhold til vurderingen af den fremtidige organisering af affaldssektoren er der udarbejdet et projekt om fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og -deponering. Dansk Industri og ELSAM har finansieret et peer review af konklusionerne vedrørende forbrænding. Herefter har konsulentvirksomhederne kommenteret hinandens beregningsforudsætninger i flere replikker og duplikker. Rapporten, peer review'et, replikker og duplikker kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

Der har været nedsat en skrivegruppe om velfungerende markeder, som kunne have leveret input til dette område. Det var dog ikke muligt at skabe konsensus i gruppen, hvorfor der alene er leveret partsindlæg fra denne gruppe. Disse kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

Endvidere er der gennemført en analyse af konkurrencen i udvalgte dele af genanvendelsessektoren og en analyse af fremme af miljørigtig håndtering af kritisk affald. Disse kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

### 7.2 Forudsætninger

Anbefalingerne er opbygget med udgangspunkt i scenarier for de forskellige behandlingsformer. Hvert scenarium beskriver mulige bud på den fremtidige organisering og, hvilke udfordringer og løsninger der er herpå.

Arbejdsgruppen er enig om, at der skal tages hensyn til følgende i den fremtidige organisering af affaldsbehandlingen:

- Forsyningsikkerhed for behandling af affald
- Samfundsøkonomi og priser
- Lige vilkår for alle aktører
- Miljøvenlig affaldsbehandling og nye behandlingsteknologier

### 7.2.1 Forsyningsikkerhed for behandling af affald

Danmark er, ligesom de andre EU-lande, forpligtet til at sikre, at der er tilstrækkelig national kapacitet til bortskaffelse af affald<sup>3</sup>. Dette betyder i praksis, at der nationalt skal være tilstrækkelig kapacitet til deponering og forbrænding af affald, der er opstået i Danmark. For affald til nyttiggørelse er der ingen forpligtelse til at sikre national behandlingskapacitet. Det er de danske myndigheders opfattelse, at det er op til den enkelte medlemsstat at beslutte, i hvilket omfang håndteringen af affald til bortskaffelse og nyttiggørelse skal foregå på markedsvilkår.

Der skal være tilstrækkelig kapacitet, så det danske affald behandles, når der er behov for det, og så der ikke opstår hygiejniske problemer. Tilstrækkelig kapacitet er samtidig vigtig for at forhindre, at der sker unødvendig og utilsigtet forurening af luft, jord og grundvand. Der skal også være tilstrækkelig kapacitet indenfor deponering, forbrænding og genanvendelse, så affaldet behandles miljømæssigt korrekt.

Hidtil har kommunerne haft ansvaret for at sikre nødvendig behandlingskapacitet for alt affald. Det er bl.a. sket gennem styring af affaldsstrømmene til konkrete anlæg, evt. kombineret med ejerskab af anlæggene. Det er især karakteristisk på forbrændingsområdet, hvor affaldsforbrænding og fjernvarmeproduktion har været afstemt. Alternativt til ejerskab af anlæg kan kommunen have indgået langtidskontrakter med behandlingsanlæg for at sikre en tilstrækkelig kapacitet til behandling af det affald, som opstår i kommunen. På genanvendelsesområdet er kapacitetsforpligtelsen i mindre grad varetaget gennem kommunalt ejerskab end for forbrænding og deponeringsområdet, dvs. hovedsageligt af private aktører.

### 7.2.2 Samfundsøkonomi og priser

De overordnede rammer skal sikre en fornuftig samfundsøkonomi i affaldsbehandlingen, så vi får mest miljø for pengene.

Derudover er det også vigtigt, at priserne på affaldsbehandling ikke er højere end nødvendigt og at de afspejler de omkostninger, der er ved at behandle affaldet. Priserne bør også afspejle de samlede samfundsmæssige omkostninger. Det betyder, at også de afledte miljøbelastninger skal betales af affaldsproducenten. Affaldsafgiften er et af flere redskaber til at opnå dette. Af hensyn til princippet om "forureneren betaler" skal bl.a. krydssubsidiering mellem henholdsvis erhverv og husholdninger undgås.

Samfundsøkonomisk er det mest effektivt, hvis affaldsbehandlingsanlæggene lokaliseres så der ikke sker unødigt transport og mellemlagring af affaldet. For forbrændingsanlæg er det samtidig en forudsætning, at den producerede energi kan afsættes som fjernvarme og som el.

Driften på de enkelte behandlingsanlæg skal ske så miljømæssigt og økonomisk effektivt som muligt. Det er vigtigt, at alle forbrændings- og deponeringsanlæg – uanset ejerskab og organiseringsform – har incitament til at effektivisere driften af anlægget.

Der er i en undersøgelse fra 2000<sup>4</sup> blevet påvist et årligt effektiviseringspotentiale for forbrændingsanlæg på 135-155 mio. kr. svarende til 8-10% af de samlede omkostninger for forbrændingsanlæg. For deponeringsanlæg opgøres potentialet til 55-90 mio. kr. årligt svarende til 25-40% af omkostningerne. Dette potentiale skal så vidt muligt realiseres.

Ved at øge konkurrencen mellem anlæggene kan der alt andet lige skabes en mere effektiv drift og lave priser. Konkurrencen kan bl.a. øges ved at skabe landsdækkende behandlingskrav og frit valg af behandlingsanlæg for affaldsproducenter. Det skal dog sikres, at konkurrencen er tilstrækkelig, så der ikke skabes monopol.

Et alternativ til øget konkurrence er at indføre incitamentsregulering i form af regulering af anlæggenes indtægter eller omkostninger. Et sådant system kan bidrage til at skabe de fornødne incitamenter for anlæggene, så de har fokus på omkostningerne.

### Incitamentsregulering

Incitamentsregulering dækker over en bred vifte af økonomiske reguleringsformer, der giver incitamenter til effektivisering af anlæggene. I det følgende er givet eksempler på forskellige former for incitamentsregulering for at anskueliggøre, hvad det drejer sig om.

**Benchmarking** – eller sammenligning – af ensartede anlæg kan føre til, at de mindre effektive anlæg lærer af de mere effektive. En sammenligning af nøgletal og/eller processer medvirker til at sætte fokus på anlæggenes omkostningsstruktur.

**Afkastregulering** handler om at regulere forrentningen af egenkapitalen. Hvile-i-sig-selv-princippet er en særlig form for afkastregulering, hvor forrentningen af egenkapitalen ikke må overstige 0%. Afhængig af formålet kan der vælges forskellige forrentningskrav. Hvis der ønskes en effektivisering, kan det kræves, at egenkapitalen mindst skal forrentes med x% – evt. med en stigning i procentsatsen over tid. Det kan kombineres med et loft for, hvor stor forrentningen af egenkapitalen må blive.

**Et prisloft** kan være et fast beløb, som prisen for en konkret ydelse ikke må overstige, men det kan også være et krav om, at den pris, der observeres i et givet år, skal være nedbragt med en procentsats over en årrække. Ved omkostningsregulering sættes der mål for det enkelte anlægs omkostninger, f.eks. en nedbringelse af omkostningerne med en procentsats eller til et bestemt niveau.

Uanset hvilken model der foretrækkes, er det af afgørende betydning, at der tilvejebringes et tilstrækkeligt datagrundlag, der sikrer, at der er gennemsigtighed og basis for en rimelig og retfærdig regulering af det enkelte anlæg. Når en incitamentsregulering skal indføres, er det afgørende, at der både er data for økonomiske og miljømæssige forhold på anlæggene og for de forventede affaldsmængder.

### 7.2.3 Lige vilkår for alle aktører

Set i lyset af ønsket om økonomisk effektiv drift og miljømæssig *korrekt* affaldsbehandling er det væsentligt, at konkurrencevilkårene for offentlige og private aktører er lige. På områderne genanvendelse og forbrænding findes allerede i dag både offentlige og private aktører.

På et konkurrenceudsat marked, hvor offentlige aktører opererer, skal der være klare spilleregler for de erhvervmæssige aktiviteter, så der er en lige konkurrencesituation. Det skal i den forbindelse bl.a. sikres, at kommunernes myndighedsrolle ikke kan anvendes til at favorisere egne anlæg på det konkurrenceudsatte marked.

#### 7.2.4 Miljøvenlig affaldsbehandling og nye behandlingsteknologier

Det miljømæssige mål er at sikre, at ressourcerne udnyttes så godt som muligt, og at affaldsbehandlingen belaster miljøet mindst muligt.

Der skal udvikles nye behandlingsteknologier, som kan sikre en bedre udnyttelse af ressourcerne. Dette kan ske ved at genanvende affald frem for at forbrænde eller deponere det, eller ved at en større andel af affaldet genanvendes eller ved at fremstille produkter af genanvendte materialer af højere kvalitet. Den miljømæssige kvalitet kan øges ved at mindske forureningen fra behandlingsprocesserne, f.eks. ved at udvikle nye teknologier, der sikrer en større genanvendelse af en given affaldsfraktion.

### 7.3 Scenarier for den fremtidige organisering af affaldsbehandlingen

Anbefalingerne er opbygget som scenarier for behandlingsformerne deponering, forbrænding og genanvendelse. Derudover beskrives muligheder for organiseringen af behandlingen af det farlige affald i et særskilt scenarium.

For genanvendelse beskrives et scenarium, der handler om øget markedsudsættelse, mens der for forbrænding og deponering dels beskrives to scenarier om øget markedsudsættelse, dels et scenarium om alternativer til markedsudsættelse.

I alle scenarier er det forudsat, at hensynene ovenfor så vidt muligt tilgodeses.

### 7.4 Genanvendelse

Genanvendelse fungerer allerede i dag i et vist omfang på et konkurrenceudsat marked. I det følgende beskrives et scenarium for yderligere markedsudsættelse.

#### 7.4.1 Beskrivelse – genanvendelse

I dette scenarium vælger affaldsproducenten selv frit, hvilket anlæg, affaldet skal genanvendes på. Kommunerne varetager fortsat ansvaret for affald til genanvendelse på vegne af husholdningerne, mens producenter af erhvervsaffald har ansvaret for eget genanvendeligt affald, indtil det er overdraget til en godkendt indsamler<sup>5</sup> eller slutbehandlet. Små erhvervsaffaldsproducenter har mulighed for at vælge at være omfattet af den kommunale indsamlingsordning for husholdninger.

Kommunen fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller på et godkendt og registreret behandlingsanlæg.

Kommunen er fortsat forpligtet til at sikre kapacitet til det genanvendelige husholdningsaffald, der er opstået i kommunen – enten ved selv at eje behandlingsanlæg eller ved at indgå kontrakter om behandling af affaldet. Men kommunen fritages for forpligtelsen til at sikre tilstrækkelig kapacitet til behandlingen af det genanvendelige erhvervsaffald.

#### 7.4.2 Udfordringer og løsninger – genanvendelse

En udfordring er, at muligheden for at overdrage ansvaret for, at affaldet kommer til korrekt behandling til f.eks. en godkendt indsamler, ikke medfører, at der opstår uklarheder om, hvem der har ansvaret for affaldet på et givet tidspunkt.

En anden udfordring er at sikre, at konkurrence om affaldet mellem anlæggene ikke betyder, de miljømæssigt ringeste anlæg får en økonomisk fordel og dermed klarer sig bedre end anlæg med en højere miljøstandard. For at undgå dette skal der centralt (i affaldsbekendtgørelsen) fastlægges behandlings- og sorteringskrav for affald til genanvendelse. Genanvendelsesanlæg skal registreres centralt for at kunne modtage specifikke affaldsfraktioner, så de ud over miljøgodkendelsen lever op til en række krav til affaldsbehandlingen som f.eks. grad/kvalitet af genanvendelse, som afspejler de nationale miljømål. Dette vil sikre en vis minimumsmiljøstandard, som alle behandlingsanlæg skal overholde. Samtidig vil det sikre, at alle affaldsproducenter har samme vilkår, når de skal have behandlet deres genanvendelige affald, også på tværs af kommunegrænser. Det betyder, at konkurrencen om behandling af genanvendeligt affald vil blive styrket, hvilket kan føre til billigere priser for behandlingen.

Det skal også sikres, at markedet fungerer, så der fortsat er tilstrækkelig kapacitet til behandling af det genanvendelige erhvervsaffald, og at den eksisterende kapacitet udnyttes effektivt. Det er afgørende, at markedet følger konkurrencereglerne og fungerer effektivt, så der bliver balance mellem affaldsmængder og behandlingskapacitet.

En anden udfordring bliver at sikre, at aktiviteter, der gennemføres i kommunalt regi, sker på lige konkurrencevilkår mellem de offentlige og private aktører. Når kommunerne agerer i konkurrence med private, skal det sikres, at myndighedsrollen ikke kan anvendes til at favorisere egne anlæg på et konkurrenceudsat marked.

Det bliver også en udfordring at etablere effektive sanktionsmuligheder overfor godkendte indsamlere, der ikke lever op til de kriterier som er opstillet.

Endelig er det en udfordring fortsat at sikre udvikling af nye behandlingsteknologier og anvendelse af dem i fuld skala. I en situation, hvor genanvendelse af affald sker på markedsmæssige vilkår, kan nye og miljøvenlige teknologier have vanskeligt ved at klare sig i en hård priskonkurrence. Der skal findes en konkret metode til at sikre, at anlæg der benytter nye og endnu ikke (pris-)konkurrencedygtige behandlingsteknologier kan få affald. Det skal undersøges, hvordan udvikling af teknologi understøttes bedst muligt f.eks. i form af systemansvar eller en fond<sup>6</sup>.

#### 7.4.3 Parternes anbefalinger – genanvendelse

Alle medlemmer af arbejdsgruppen støtter anbefalingen om ændret ansvar for det genanvendelige erhvervsaffald jævnfør beskrivelsen ovenfor.

Konsensuspapir fra skrivegruppen om ansvar er vedlagt i kapitel 12 som bilag II. i.

## 7.5 Forbrænding

Arbejdsgruppen har diskuteret tre mulige scenarier for den fremtidige organisering af affaldsforbrænding:

1. *Konkurrence om alt affald til forbrænding:* Producenter af erhvervsaffald kan frit vælge anlæg. Kommunen anviser affaldet til behandlingsform, dvs. forbrænding. Kommunerne varetager indsamling af husholdningsaffald og er forpligtet til at udbyde forbrændingsopgaven.
2. *Konkurrence om erhvervsaffald til forbrænding:* Producenter af erhvervsaffald kan frit vælge anlæg. Kommunen anviser erhvervsaffaldet til behandlingsform. Kommunen varetager indsamling og behandling af husholdningsaffald.
3. *Effektivisering af forbrændingsanlæg gennem incitamentsregulering:* Kommunen angiver, hvilket konkret anlæg, husholdnings og erhvervsaffaldet skal behandles på. Hvile-i-sig-selv erstattes med andre instrumenter til at sikre, at forbrændingsanlæggene bliver mere omkostningseffektive.

Derudover er der en række rammebetingelser for forbrændingssektoren, som er uafhængige af valget af organisering. Disse rammebetingelser er beskrevet i næste afsnit. Derefter følger en gennemgang af de tre scenarier.

### 7.5.1 Fælles rammebetingelser – for forbrænding

Ud over de elementer, der indgår i scenarierne, er der en række rammebetingelser for forbrændingssektoren, der har indflydelse på forbrændingsanlæggenes effektivitet. Disse rammebetingelser skal der tages højde for ved valg af fremtidig organisering, men de er ikke i væsentlig grad afhængig af den organisering, der vælges.

Som det er i dag, er forbrændingsområdet afhængigt af lovgivning på blandt andet energi- og skatteområdet og af EU's affaldspolitik, herunder EU-lovgivning. Grundlaget for investering i fremtidige forbrændingsanlæg er ændret med el-reformen. Det er økonomisk usikkert at investere i el-produktion på et nyt anlæg, og dermed kan disse anlæg blive mere afhængige af indtægten fra salg af varme. Hvis der gives dispensation fra kravet om el-produktion, vil anlæg uden el-produktion kunne brænde affaldet til en lav pris, som kan give øget incitament til flytning af affald mellem anlæggene.

Der skal skabes rimelige vilkår for forbrændingssektoren, så anlæggene kan drives, uanset at de er underlagt forskellige betingelser, f.eks. med hensyn til ejerskab, finansiering og krav om elproduktion mv. Endvidere er afregningsprisen og forpligtelsen til at levere varme forskellig for de forskellige anlæg. Disse forhold stiller anlæggene forskelligt i en konkurrencesituation.

Også spørgsmål om samforbrænding og import/eksport af affald er vigtige rammebetingelser, som der skal tages højde for ved en ændret organisering. Medforbrænding finder i dag sted særligt på cementfabrikker i både Danmark og resten af EU. Desuden går en mindre mængde affald til varmegærker i Sverige. Den mængde affald, der i dag forbrændes på samforbrændingsanlæg, er relativt begrænset, men efterspørgslen kan stige, og dermed kan yderligere mængder flyttes fra forbrændingsanlæg til samforbrændingsanlæg.

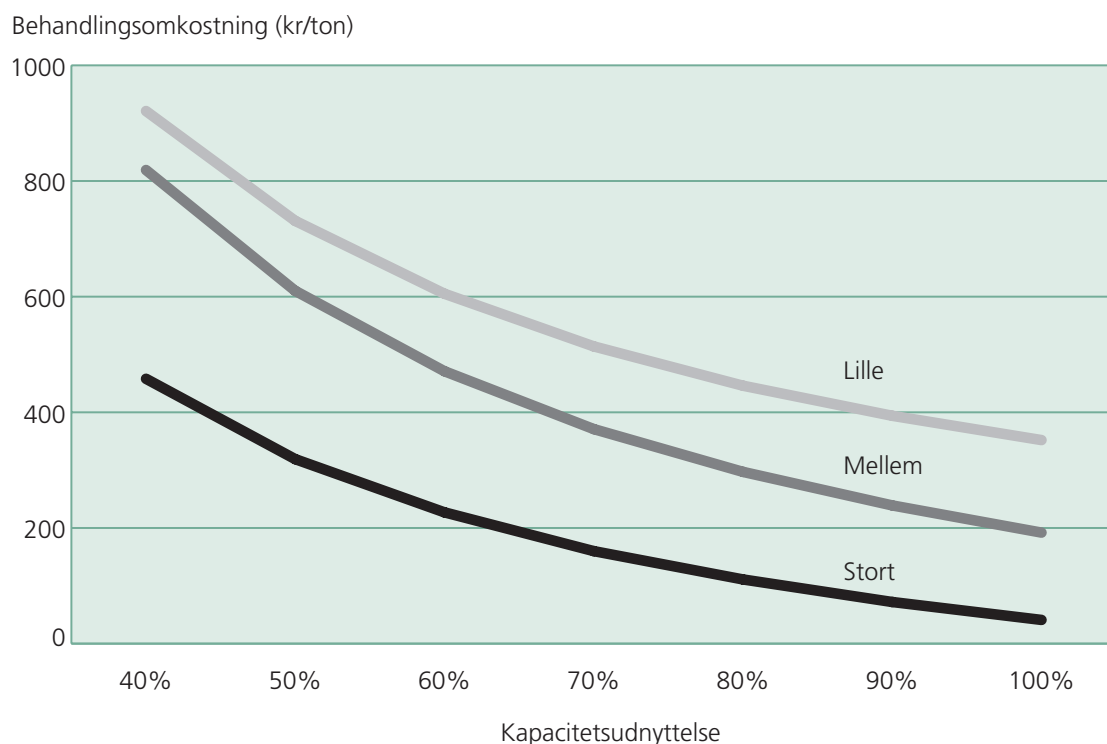
Der er muligvis en tendens til, at erhvervsaffald eksporteres til forbrændingsanlæg i udlandet til lave priser, som typisk skyldes lavere statsafgifter.

Denne udvikling kan betyde, at de samlede mængder affald, som i fremtiden tilføres danske forbrændingsanlæg reduceres, så det i overvejende grad er husholdningsaffald, der er tilbage. Hvis mere affald brændes på anlæg med samforbrænding, kan det betyde, at den danske forbrændingskapacitet forøges væsentligt. Dette vil medføre en dårligere udnyttelse af kapaciteten på de eksisterende anlæg, og det vil betyde et ønske fra anlægsejerne om at importere affald til forbrænding for at sikre, at kapaciteten på de eksisterende anlæg udnyttes.

Ovennævnte sætter fokus på, at der bør tilsigtes en balance mellem kapacitet og mængder af tilført affald.

Import/eksport af affald til forbrænding vil kunne give mulighed for en bedre anlægsøkonomi, men kan samtidig presse prisniveauet for behandling af dansk affald op, hvis der er højere priser i udlandet. Det er ikke muligt at fastslå entydigt, hvad effekten på priserne vil være.

Figur 7.1. Sammenhængen mellem kapacitetsudnyttelse og omkostninger på tre typer forbrændingsanlæg



*Lille forbrændingsanlæg: 32.000 tons pr. år, mellem forbrændingsanlæg: 100.000 tons pr. år, stort forbrændingsanlæg: 400.000 tons pr. år. Kilde: "Effektiviseringspotentiale på forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg i Danmark" samt efterfølgende beregninger.*

Figuren illustrerer, at kapacitetsudnyttelsen på et forbrændingsanlæg har meget stor betydning for omkostningerne pr. tons affald. Det er med andre ord meget dyrt at brænde affald på et forbrændingsanlæg, hvor kapaciteten ikke udnyttes. Dette vil føre til et ønske fra anlægsejerne om øget import af affald til forbrænding i tilfælde af overkapacitet. I tilfælde af underkapacitet eller lavere priser i udlandet vil affaldsproducenterne/indsamlerne ønske at eksportere affald til udlandet.



## 7.5.2 Scenarium 1: Konkurrence om alt affald til forbrænding

Rapporten om fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og -deponering viser, at man alt i alt sandsynligvis ikke opnår den store samfundsøkonomiske gevinst ved at udlicitere forbrændingsopgaven eller at give affaldsstrømmene, ejerskabet og prisdannelsen fri. Dansk Industri og ELSAM har finansieret et peer review af konklusionerne vedrørende forbrænding. Review'et viser, at der med ændrede forudsætninger kan påvises et årligt effektiviseringspotentiale ved liberalisering af forbrænding på 120-320 mio. kr. svarende til 7-21% af de samlede omkostninger for forbrændingsanlæg.

### 7.5.2.1 *Beskrivelse – konkurrence om alt affald til forbrænding*

Producenten af erhvervsaffald vælger selv, hvilket af de godkendte anlæg, affaldet skal forbrændes på og har ansvaret for korrekt håndtering, indtil affaldet evt. er overdraget til en godkendt indsamler eller behandlet på et godkendt og registreret behandlingsanlæg. Der henvises i øvrigt til beskrivelsen under genanvendelse.

Kommunen skal ikke længere etablere indsamlings- eller anvisningsordninger for det forbrændingsegnede erhvervsaffald, og har samtidig ingen forpligtelse til at sikre kapacitet til forbrænding af dette affald.

Kommunen fører som hovedregel tilsyn med, at erhvervsaffaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller til et godkendt og registreret forbrændingsanlæg. Det er kommunen som – på baggrund af nationalt fastsatte regler – afgør, om affaldet er forbrændingsegnet.

Kommunen varetager ansvaret for affaldet på vegne af husholdningerne og er forpligtet til at sikre indsamling af det forbrændingsegnede husholdningsaffald, der er opstået i kommunen. Kommunen skal samtidig udbyde forbrænding af husholdningsaffald, der er opstået i kommunen.

Det antages, at offentlige og private selskaber kan eje forbrændingsanlæg og byde på opgaven med forbrænding af affald. Hvis kommunen ikke længere har sikkerhed for at få tilført affaldsmængder til eget anlæg, mindskes kommunernes incitament til at eje forbrændingsanlæg dog. På den måde skabes der konkurrence om affald til forbrænding. Det vil give øget fokus på omkostningsminimering på anlæggene og vil desuden også stille private og offentlige anlæg mere lige mht. konkurrence.

Kravet om at anlæggene skal hvile-i-sig-selv (HISS) ophæves for at sikre, at anlæggene effektiviserer omkostningerne løbende.

### 7.5.2.2 *Udfordringer og løsninger – konkurrence om alt affald til forbrænding*

Den største udfordring bliver at skabe de rette betingelser for, at markedet tilvejebringer den fornødne forbrændingskapacitet til de rigtige priser, jf. udenlandske erfaringer. Den væsentligste barriere er de meget store anlægsinvesteringer, som gør det vanskeligt at etablere sig på og forlade markedet. En systemansvarlig forventes at kunne sikre tilpasning af kapaciteten, udvikling af teknologi og styre adgangen til varmenettet, sikre konkurrence mv. og f.eks. kunne forvalte et prisloft. Disse opgaver vil dog kræve, at den systemansvarlige har de fornødne redskaber og ressourcer til sin rådighed, f.eks. i form af beføjelser til at kræve data, til at styre opførelse og nedlukning af kapacitet (f.eks. via udbud af opgaven), ressourcer til datahåndtering og kontrol, koordinering med varmeplanmyndighederne m.v.

En udfordring bliver at sikre, at ophævelsen af HISS og øget konkurrence gør, at effektiviseringen kommer affaldsproducenterne til gode, og at der samtidig investeres i fornøden ny kapacitet. Det er konkurrencemyndighederne, som gennem deres regulering skal sikre, at der ikke er virksomheder, som misbruger deres dominerende stilling på markedet.

Det er en udfordring at sikre, at både husholdninger og erhvervsaffaldsproducenter får glæde af evt. gevinster ved effektivisering af anlæggene og bidrager til at betale evt. øgede omkostninger. Erhvervene vil typisk udfylde den marginale kapacitet, mens kommunen typisk vil udbyde behandlingen af husholdningsaffaldet på langtidskontrakter pga. husholdningsaffaldets særlige karakter. En sådan situation kan både give højere og lavere priser for forbrænding af husholdningsaffaldet afhængig af kapacitetssituationen.

Det skal i dette scenarium afdækkes, om anlæg, der er ejet af kommunerne, fortsat må stille kapacitet til rådighed til behandling af erhvervsaffald, når det ikke længere er en kommunal opgave. Hvis det ikke er tilfældet, vil det have negative konsekvenser for udnyttelsen af kapaciteten på det enkelte anlæg, for anlæggenes effektivitet og dermed også for priserne. Dette vil føre til et ønske fra anlægsejerne om øget import af affald til forbrænding.

Det er en udfordring at sikre, at der skabes rimelige vilkår for forbrændingssektoren, så anlæggene kan drives, uanset at de er underlagt forskellige betingelser. Det skal samtidig sikres, at konkurrencen mellem forbrændingsanlæg ikke får negative konsekvenser for de forpligtelser, anlæggene har til levering af fjernvarme. Denne udfordring kan imødekommes ved at sørge for, at der er passende overgangsordninger fra det eksisterende system til et nyt system.

En særlig udfordring bliver at fastlægge rammerne for udbudspligten. Herunder, hvorledes krav om udbud spiller sammen med organisering af kommunale opgaver i §60 selskaber. En udfordring i forbindelse med indførelse af en udbudspligt bliver at sikre, at kommunen (bestilleren) får effektive redskaber til at sikre en hensigtsmæssig udførelse af opgaverne.

Det er en udfordring at undgå, at konkurrencen om affald til anlæggene medfører, at der forbrændes mere affald end nødvendigt. Dette kan imødegås ved at fastholde, at det er kommunen, der afgør, om affaldet er forbrændingseget, og ved at sikre et tilsyn med affaldsproducenterne. Det skal sikres, at kommunernes samtidige myndigheds- og driftsherrerolle ikke kommer til at betyde, at kommunens økonomiske interesser bliver mere betydende end de miljøpolitiske målsætninger om genanvendelse af affald.

Det er en udfordring at sikre, at usikkerheden for kontrakter bliver så lille som mulig for at begrænse risikopræmien. En systemansvarlig, som f.eks. udarbejder affaldsprognoser, kan bidrage til at afbøde dette problem.

### 7.5.3 Scenarium 2: Konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding

Overvejelserne i dette scenarium giver anledning til mange af de samme overvejelser, der også er gjort ovenfor. Ved vurderingen af udfordringer skal der tages højde for, at erhvervsaffald der forbrændes udgør ca. 1/3 af den samlede mængde affald som forbrændes – og de udfordringer det giver kun delvist at konkurrenceudsætte et område.

### 7.5.3.1 *Beskrivelse – konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding*

Producenter med forbrændingseget affald vælger selv, hvilket anlæg, affaldet skal forbrændes på. De har ansvaret for eget affald, indtil det evt. er overdraget til en godkendt indsamler eller behandlet på et godkendt og registreret behandlingsanlæg. Se i øvrigt beskrivelsen under genanvendelse.

På den måde skabes der konkurrence om erhvervsaffald til forbrænding.

Det er fortsat kommunen som i konkrete tilfælde afgør, om affaldet er forbrændingseget. Det sker på baggrund af de nationalt fastsatte regler. Det er ligeledes hovedsageligt kommunen, der fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller til et godkendt forbrændingsanlæg.

Det forudsættes, at kommunerne varetager ansvaret for affaldet på vegne af husholdningerne, og de mindre virksomheder, som ønsker at anvende det kommunale tilbud. Kommunen er fortsat forpligtet til at sikre kapacitet til forbrænding af det forbrændingsegne husholdningsaffald, der er opstået i kommunen. Dette kan ske ved enten selv at eje forbrændingsanlæg eller ved at indgå kontrakter med andre anlæg om forbrænding af affaldet. Kommunen fritages for forpligtelsen til at sikre tilstrækkelig kapacitet til forbrænding af det forbrændingsegne erhvervsaffald.

I scenariet ophæves kravet om, at anlæg, der brænder erhvervsaffald, skal hvile-i-sig-selv (HISS). Det skal øge anlæggenes incitament til at effektivisere omkostningerne. For anlæg, der brænder husholdningsaffald, skal en form for incitamentsregulering forbedre incitamentet til omkostningseffektivisering på anlæggene og erstatte den nuværende hvile-i-sig-selv regulering. Forskellige former for incitamentsregulering er beskrevet i faktaboksen i afsnit 7.2.2. En betingelse for at indføre incitamentsregulering er, at der skabes gennemsigtighed i forbrændingsanlæggenes regnskaber, f.eks. via krav om overholdelse af årsregnskabslovens principper.

### 7.5.3.2 *Udfordringer og løsninger – konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald*

En lang række udfordringer vil være de samme som for scenarium 1. Her nævnes kun de udfordringer, der gælder specifikt, når det kun er erhvervsaffaldet, der markedsudsættes.

Det er en udfordring at sikre, at der ikke sker krydssubsidiering mellem erhverv og husholdninger, f.eks. ved, at det udelukkende er priserne for behandling af erhvervsaffald, der nedsættes, for at sikre udnyttelse af kapaciteten. Herunder er det også af betydning, hvordan afgrænsningen mellem affald fra husholdninger og små og mellemstore virksomheder som affaldsproducenter defineres.

En anden udfordring bliver at sikre, at ophævelsen af HISS og øget konkurrence gør, at effektiviseringen kommer affaldsproducenterne til gode, og at der samtidig investeres i fornøden ny kapacitet. Det er konkurrencemyndighederne, som gennem deres regulering skal sikre, at der ikke er virksomheder, som misbruger deres dominerende stilling på markedet.

Det skal afdækkes, om anlæg, der er ejet af kommunerne, fortsat må stille kapacitet til rådighed for erhvervsaffaldet, når forbrænding af erhvervsaffald ikke længere er en kommunal opgave. Hvis det ikke er tilfældet, kan det have negative konsekvenser for udnyttelsen af kapaciteten på det enkelte anlæg, anlæggenes effektivitet og dermed også for priserne. Dette vil føre til et ønske fra anlægsejerne om øget import af affald til forbrænding. Problemstillingen er særligt aktuel i forhold til mindre erhvervsvirksomheders mulighed for at vælge at være omfattet af kommunale indsamlingsordninger.

#### 7.5.4 Scenarium 3: Effektivisering af forbrændingsanlæg gennem incitamentsregulering

##### 7.5.4.1 *Beskrivelse – Effektivisering af forbrændingsanlæg gennem incitamentsregulering*

I dette scenarium har kommunen pligt til at sikre forbrændingskapacitet for både erhvervs- og husholdningsaffald, der er opstået i kommunen. Dette sikrer, at der er direkte sammenhæng mellem affaldsstrømme og ansvar for kapacitet.

Det betyder, at kommunen har ret til at anvise affald fra både erhverv og husholdninger til forbrænding på et konkret anlæg. Dette kan ske gennem indsamlings- eller anvisningsordninger. Alle affaldsproducenter har dermed ret til at få affaldet behandlet og pligt til at benytte det anlæg, der anvises til.

Det er fortsat kommunen, som i konkrete tilfælde afgør, om affaldet er forbrændingseget. Det sker på baggrund af de nationalt fastsatte regler. Det er ligeledes hovedsageligt kommunen, der fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller til et godkendt forbrændingsanlæg.

En form for incitamentsregulering skal forbedre incitamentet til omkostningseffektivisering på anlæggene, og erstatte den nuværende hvile-i-sig-selv regulering. Forskellige former for incitamentsregulering er beskrevet i faktaboksen i afsnit 7.2.2. En betingelse for at indføre incitamentsregulering er, at der skabes gennemsigtighed i forbrændingsanlæggenes regnskaber, f.eks. via krav om overholdelse af årsregnskabslovens principper.

Kapaciteten på forbrændingsanlæggene skal reguleres tæt, så behovet for forbrændingskapacitet er nøje afstemt med affaldsmængderne.

Scenariet er en justering af det eksisterende system, men suppleret med ændret økonomisk regulering af anlæggene.

##### 7.5.4.2 *Udfordringer og løsninger – Effektivisering af forbrændingsanlæg gennem incitamentsregulering*

Udfordringen er at skabe en incitamentsregulering, der skaber rimelige vilkår for anlæggene og samtidig giver et reelt incitament til at effektivisere driften, så omkostningerne bliver så lave som muligt, uden at det får negative miljømæssige konsekvenser. Samtidig skal reguleringen være enkel og gennemsigtig og ikke for administrativ tung. Sammenhængen mellem reguleringsregimerne for el og varme skal tænkes ind i en ny regulering, så anlæggene samlet set kan drives effektivt både miljømæssigt og økonomisk.

Det er ligeledes en udfordring at sikre, at der er lige vilkår for alle anlæg, uanset ejerskab. Som situationen er i dag, kan kommunalt ejede anlæg udnytte deres anviste husholdningsaffald som grundlast, og dermed sikre en stabil økonomi. Derefter kan de kommunale anlæg konkurrere på det frie marked med privatejede anlæg, der skal have deres samlede affaldsmængde gennem EU-udbud. Dette stiller de kommunalt ejede anlæg bedre i konkurrencen end de privat ejede. De kommunale anlæg kan udbyde kapacitet til marginale omkostninger, mens private anlæg skal have dækket deres gennemsnitlige omkostninger.

En yderligere udfordring bliver at sikre sammenhæng mellem forbrændingskapacitet og -behov. Det er en opgave som en systemansvarlig kan forvalte, forudsat at denne har beføjelser til at kræve de nødvendige data fra anlæggene og til at styre opførelse af ny kapacitet og nedlukning af eksisterende.

#### 7.5.4.3 Parternes anbefalinger om forbrænding

Ovenfor findes forskellige scenarier der beskriver forskellige måder at organisere forbrændingsområdet på. Der er ikke enighed blandt medlemmerne om, hvilken form for organisering, som vil være mest effektiv på forbrændingsområdet. Medlemmerne er dog enige om, at der ved en eventuelt ændret organisering skal gennemføres overgangsordninger, der giver rimelige vilkår for såvel affaldsproducenter som anlæg.

*Dansk Industri, Dansk Energi, Dansk Byggeri, Handel- Transport & Serviceerhvervene og Dansk Transport og Logistik* vurderer, at man bør gå videre med en konkretisering af scenarium 1. Organisationerne lægger vægt på, at erhvervsaffaldsproducenterne får frit valg af anlæg, og kommunerne får pligt til at sende forbrænding af husholdningsaffald i udbud. Organisationerne påpeger vigtigheden af, at import af affald tillades, og at affald skal kunne være brændsel på andre anlæg end konventionelle affaldsforbrændingsanlæg, så den danske kapacitet udnyttes.

Endelig peger organisationerne på, at man bør afdække muligheden for at ophæve hvile-i-sig-selv-princippet for affaldsforbrænding og dermed give forbrændingsanlæggene adgang til at optjene profit på anlæg, der forbrænder affald. Såfremt anlæggene er offentligt ejede, skal anlæggenes økonomi være klart adskilt fra resten af kommunens/det fælleskommunale selskabs økonomi.

*Dansk Byggeri* understreger desuden, at der ikke er en tilstrækkelig konsekvent sondring mellem bortskaffelse og nyttiggørelse jf. affaldsrammedirektivet i anbefalingen. Efter Dansk Byggeris vurdering, har det væsentlige konsekvenser for kommunernes deltagelse på forbrændingsmarkeder, når der ikke er vandtætte skotter mellem markedsdeltager og myndighed. Dansk Byggeri har et absolut krav om, at kommunerne ikke tillægges myndighed på kommunale driftsområder, hvor deres myndighedsudøvelse kan rejse tvivl om de tilgodeser egne anlæg, når disse er i konkurrence med private anlæg.

*Håndværksrådet* savner mere detaljerede konsekvensberegninger af både en liberalisering og i særlig grad af scenariet om incitamentsregulering før Håndværksrådet kan komme med en endelig anbefaling. Desuden henvises der til ministeriernes anbefalinger.

*KL, RenoSam, affald danmark, Københavns Kommune og KTC* anbefaler i store træk scenariet "Effektivisering af forbrændingsanlæg gennem incitamentsregulering". De kommunale parter tager udgangspunkt i det eksisterende systems lave priser, høje miljømål, gode kapacitet til forbrænding, beskedne effektiviseringspotentiale, og at der ikke er en samfundsmæssig gevinst af betydning ved at liberalisere området. Derfor finder de kommunale parter, at der ikke er behov for større omlægninger på kort sigt.

De kommunale parter lægger til grund, at kommunerne selv får mulighed for at udføre de opgaver, man får ansvar for.

De kommunale parter finder, at hovedproblemet er de udfordringer, vi står overfor i den nære og lidt fjernere fremtid på grund af rammebetingelserne omtalt i afsnit 7.5.1. Derfor anbefaler de kommunale parter, at man analyserer disse rammebetingelser. Analysen skal danne grundlag for en vurdering af, om der kan findes løsninger herpå. Afhængig af løsningerne herpå, vil der muligvis kunne opfyldes nødvendige betingelser for, at man på sigt kan etablere et mindre eller større marked for forbrænding af affald. Samtidig hermed kan man se på mulige incitamentsreguleringer, hvis omfang og omkostninger bør tilpasses det beskedne effektiviseringspotentiale.

*Forbrugerrådet* anbefaler ligeledes scenariet "Effektivisering af anlæggene gennem incitamentsregulering" fordi brug af incitamentsregulering kan realisere det påviste effektiviseringspotentiale. Forbrugerrådet finder det ikke sandsynliggjort, at der kan skabes reel konkurrence på forbrændingsom-

rådet. Forbrugerrådet finder endvidere, at husholdningsaffaldets særlige karakter vil medføre højere priser for forbrænding af husholdningsaffald. Der lægges vægt på, at fordelingsmæssige konsekvenser ved udformning af ny regulering belyses, så der ikke opstår omkostningsmæssige skævheder til de private husholdningers ugunst.

*Greenpeace* anbefaler ligeledes scenariet “Effektivisering af anlæggene – anlæggene gennem incitamentsregulering”, men mener ikke at Hvile-i-sig-selv skal ophæves.

*Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Miljøministeriet* anbefaler, at spørgsmålet om, hvordan effektiviseringspotentialet for forbrændingsanlæg bedst realiseres, afklares nærmere. Begrundelsen herfor er, at den konkrete udformning af liberalisering og incitamentsregulering og konsekvenserne af disse organiseringsformer ikke er tilstrækkeligt belyst. Det anbefales, at forskellige modeller for liberalisering og incitamentsregulering og deres implementering belyses nærmere.

## 7.6 Deponering

Arbejdsgruppen har diskuteret forskellige scenarier for den fremtidige organisering af deponering.

1. *Konkurrence om alt affald, der deponeres*: Der er konkurrence mellem anlæggene om erhvervsaffaldet, og kommunerne forpligtes til at udbyde opgaven med deponering af husholdningsaffald.
2. *Effektivisering af deponeringsanlæg gennem incitamentsregulering*: Anvisning af alt affald til konkret anlæg bibeholdes – men dette suppleres med andre instrumenter til at sikre omkostningseffektivisering.

Arbejdsgruppens medlemmer har desuden diskuteret et scenarium, hvor der er *Konkurrence om erhvervsaffald, der deponeres*. Det betyder, at kommunens anvisning af erhvervsaffald til deponering til konkret anlæg ophæves. Arbejdsgruppen har været enig om ikke at anbefale dette scenarium, hvorfor det ikke er beskrevet yderligere.

Medlemmerne er enige om, at der ved en eventuelt ændret organisering skal gennemføres overgangsordninger, der giver rimelige vilkår for såvel affaldsproducenter som anlæg.

### 7.6.1 Konkurrence om alt affald, der deponeres

Rapporten om fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og -deponering<sup>7</sup> viser, at der sandsynligvis kan opnås en samfundsøkonomisk gevinst både ved at udlicitere deponering og ved at give affaldsstrømmene, ejerskabet og prisfastsættelsen fri.

#### 7.6.1.1 Beskrivelse – konkurrence om alt affald, der deponeres

Erhvervsaffaldsproducenten vælger i dette scenarium selv, hvilket anlæg affaldet skal deponeres på. Kommunen er forpligtet til at udbyde deponering af det deponeringsegnete husholdningsaffald, som er opstået i kommunen. På den måde skabes der konkurrence om alt affald til deponering, som vil give øget fokus på omkostningsminimering på anlæggene.

Deponeringsanlæg kan i dette scenarium både være offentligt og privat ejede og drevne.



Kravet om, at anlæggene skal hvile-i-sig-selv (HISS), ophæves.

Det er fortsat kommunen, som i konkrete tilfælde afgør, om affaldet er deponeringseget. Der sker på baggrund af de nationalt fastsatte regler. Det forudsættes, at kommunerne (fortsat) varetager ansvaret for affaldet på vegne af husholdningerne og sikrer håndtering (indsamling og behandling) af det deponeringsegnete husholdningsaffald, der er opstået i kommunen. Erhvervsaffaldsproducenter har ansvaret for eget affald, indtil det er overdraget til en godkendt indsamler eller slutbehandlet. Kommunen skal således ikke længere etablere indsamlings- eller anvisningsordninger for det deponeringsegnete erhvervsaffald og har ikke nogen forpligtelse til at sikre kapacitet til deponering af det.

Kommunen fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller til et godkendt deponeringsanlæg.

#### *7.6.1.2 Udfordringer og løsninger – konkurrence om alt affald, der deponeres*

Den største udfordring bliver at sikre lokalisering af fremtidige deponeringsanlæg, og dette vil ikke blive lettere for private aktører. En mulig løsning på dette problem er at oprette en systemansvarlig, som fra centralt hold kan udlægge arealer til lokalisering af deponeringsanlæg. Det er allerede nu vanskeligt at lokalisere deponeringsanlæg på trods af den ministerkompetence, der findes på området. Det skyldes en politisk uvilje mod at placere anlæg i egen kommune.

Det skal afdækkes, om anlæg, der er ejet af kommunerne, fortsat må stille kapacitet til rådighed for erhvervsaffaldet, når deponering af erhvervsaffald ikke længere er en kommunal opgave. Hvis det ikke er tilfældet, kan det medføre, at kommunerne ikke ønsker at eje og drive deponeringsanlæg, og dermed betyde en de facto privatisering af området. Problemstillingen er særligt aktuell i forhold til mindre erhvervsvirksomheders mulighed for at vælge at være omfattet af kommunale indsamlingsordninger.

Det er en udfordring at undgå, at konkurrencen om erhvervsaffald til anlæggene medfører, at der deponeres mere affald end nødvendigt. Dette kan imødegås ved dels at fastholde, at det er kommunen, der afgør om affaldet er deponeringseget, dels ved at fastholde, at der føres tilsyn med affaldsproducenterne. En adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle er vigtig for at sikre, at kommunens økonomiske interesser ikke bliver mere betydende end de miljøpolitiske målsætninger om genanvendelse og forbrænding af affald.

Hvis det ikke længere kun er det offentlige, der kan eje deponeringsanlæg, vil det blive en væsentlig udfordring at sikre, at ansvaret ved konkurs kan gøres gældende, og at nedlukningen og efterbehandlingen kan finansieres. Denne udfordring kan i nogen udstrækning imødegås ved hjælp af autorisation/certificering og/eller sikkerhedsstillelse. Finansieringen af afværgeforanstaltninger efter en uventet forurening er også en udfordring ved privat ejerskab af deponeringsanlæg. Denne udfordring kan i nogen grad imødegås gennem lovpligtige forsikringsordninger. Der er også risiko for konkurs etc., når det offentlige ejer deponeringsanlæg, som er privatretligt organiseret. Her bæres risikoen af skatteyderne.

#### 7.6.2 Effektivisering af anlæg gennem incitamentsregulering

En anden mulighed end liberalisering er at fastholde anvisningen til konkret anlæg, og supplere dette med en incitamentsregulering, der kan sikre effektivisering på anlæggene.

#### 7.6.2.1 *Beskrivelse – effektivisering af deponeringsanlæg gennem incitamentsregulering*

Det andet scenarium for deponering går ud på at opretholde kommunens ret til at anvise alt affald til deponering på et konkret anlæg. Dette betyder, at kommunens pligt til at sikre kapacitet til deponering af det affald, der er opstået i kommunen, også opretholdes.

Kommunen har ret til at anvise affald fra både erhverv og husholdninger til deponering på et konkret anlæg. Dette kan ske gennem indsamlings- eller anvisningsordninger. Alle affaldsproducenter har dermed ret til at få affaldet behandlet og pligt til at benytte det anlæg, der anvises til.

Det er fortsat kommunen, som i konkrete tilfælde afgør, om affaldet er deponeringseget. Det sker på baggrund af de nationalt fastsatte regler. Det er ligeledes kommunen, der fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller til et godkendt deponeringsanlæg. Scenariet bygger på den eksisterende organisering, men Hvile-i-sig-selv erstattes med instrumenter, der giver øget incitament til at effektivisere omkostningerne.

For at øge incitamentet til omkostningsminimering på deponeringsanlæg erstattes HISS på de kommunale deponeringsanlæg med en form for incitamentsregulering. Forskellige eksempler på incitamentsregulering er gennemgået i faktaboksen i afsnit 7.2.2. Der vil fortsat kun være offentligt ejerskab til deponeringsanlæg, som ikke er specialdepoter.

Ved fastholdelse af det offentlige ejerskab til deponeringsanlæg vil ansvarsplaceringen i forbindelse med en eventuel uforudset forurening fra deponeringsanlægget være entydig.

Selvom der i en årrække vil være tilstrækkelig deponeringskapacitet, vil det på længere sigt være nødvendigt at etablere nye deponeringsanlæg. Ansvar for at sikre etablering af sådan ny kapacitet pålægges den systemansvarlige.

#### 7.6.2.2 *Udfordringer og løsninger – effektivisering af deponeringsanlæg gennem incitamentsregulering*

Implementeringen af EU's deponeringsdirektiv vil i sig selv arbejde for en effektivisering af deponeringsområdet. En lang række mindre deponier forventes at blive fyldt op og lukket frem til 2009, hvor de nye krav om f.eks. membrantype skal være effektueret på anlæggene. En undersøgelse foretaget af Videncenter for Affald<sup>8</sup> peger på, at ca. 1/3 af de deponeringsanlæg, fyldpladser og specialdepoter, der findes i dag, ikke vil blive drevet videre efter 2009. Denne omfattende strukturændring vil bidrage til en effektivisering på deponeringsområdet.

Udfordringen er at skabe en incitamentsregulering, der skaber rimelige vilkår for anlæggene og samtidig giver et reelt incitament til at effektivisere driften, så omkostningerne bliver så lave som muligt, uden at det får negative miljømæssige konsekvenser. Samtidig skal reguleringen være enkel og gennemsigtig og ikke for administrativ tung.

Det er ligeledes en udfordring at sikre, at der er tilstrækkelig deponeringskapacitet, idet etablering af nye deponeringsanlæg er vanskeligt og møder stor lokal modstand i de nærområder, hvor de skal placeres.

#### 7.6.2.3 *Parternes anbefalinger*

*Dansk Industri, Dansk Byggeri, Handel-, Transport- & Serviceerhvervene, Dansk Transport & Logistik og Håndværksrådet* lægger vægt på, at producenter af erhvervsaffald skal have frit valg af deponeringsanlæg. Samtidig skal virksomhederne anvende godkendte og registrerede indsamlere/transportører. Prisen for deponi varierer betydeligt fra kommune til kommune. Det kan give anledning til en



skævvridning af konkurrencen mellem virksomheder inden for samme branche. Alternativt til et generelt, frit valg for erhvervsvirksomheder, bør der udvikles modeller for økonomisk kompensation til erhverv, som forpligtes til at anvende dyre kommunale deponier. Organisationerne ønsker endvidere, at det undersøges, om driften af deponeringsanlæggene i højere grad skal sendes i udbud, og om private virksomheder efter implementeringen af deponeringsdirektivet skal have lov til at eje og drive deponeringsanlæg.

*KL, Reno-Sam, Affald Danmark, Københavns kommune og KTC samt Greenpeace* anbefaler ikke nogen af de beskrevne scenarier men anbefaler, at deponeringsanlæg fortsat ejes og drives af kommunerne. Det anbefales, at kommunen fortsat skal kunne anvise affald til konkrete deponeringsanlæg, og at Hvile-i-sig-selv princippet ikke ophæves, men suppleres.

Parterne lægger vægt på, at det bør være en kommunal forpligtelse at sikre bortskaffelsesmuligheder for affald. Denne forpligtelse bør afspejles i en kommunal forpligtelse til at etablere deponeringsanlæg og hermed sikre, at der opbygges deponeringskapacitet. Endvidere lægger parterne vægt på en entydig ansvarsplacering i forbindelse med etablering, drift, nedlukning og evt. efterbehandling af deponeringsanlæg. Parterne lægger endelig vægt på, at der ved et kommunalt ejerskab i højere grad sikres, at mængderne til affaldsdeponering begrænses i overensstemmelse med regeringens politik.

*Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Miljøministeriet* anbefaler, at spørgsmålet om, hvordan effektiviseringspotentialet for deponeringsanlæg bedst realiseres, afklares nærmere. Begrundelsen herfor er, at den konkrete udformning af liberalisering og incitamentsregulering og konsekvenserne af disse organiseringsformer ikke er tilstrækkeligt belyst. Det anbefales, at forskellige modeller for liberalisering og incitamentsregulering og deres implementering belyses nærmere.

## 7.7 Farligt affald

### 7.7.1 Rammebetingelser – farligt affald

Miljøeffekten ved en forkert behandling af farligt affald kan være langt større end for ikke-farligt affald. Uautoriseret bortskaffelse af farligt affald kan medføre omfattende miljø- og sundhedsskade og udgør en potentiel trussel for f.eks. væsentlige grundvandsinteresser. Det betyder, at det er vigtigt, at affaldet håndteres og behandles miljømæssigt korrekt, og at såvel store som små mængder indsamles. Det er også vigtigt, at der er tæt tilsyn undervejs fra affaldsproducent til behandler.

Det er en forudsætning, at der ikke stilles lempeligere krav til håndteringen af farligt affald end til ikke-farligt affald, uanset hvilken organisering der vælges.

### 7.7.2 Beskrivelse – farligt affald

Fremover vil kommunerne fortsat have ansvaret for håndtering af alt farligt affald fra husholdninger.

Kommunen skal etablere indsamlingsordninger for det farlige affald – enten i form af hente- eller bringeordninger (f.eks. miljøbil, genbrugsplads eller modtagestation for farligt affald fra erhverv).

#### *7.7.2.1 Genanvendeligt farligt erhvervsaffald*

Virksomheder vil kunne vælge, om de vil have deres genanvendelige farlige affald håndteret i den kommunale indsamlingsordning, eller om de selv vil vælge en godkendt indsamlet og/eller et godkendt og registreret genanvendelsesanlæg.

Producenter af erhvervsaffald har ansvaret for eget genanvendeligt farligt affald, indtil det er overdraget til den kommunale indsamlingsordning eller en godkendt indsamler eller er slutbehandlet på et godkendt og registreret genanvendelsesanlæg. Det er som hovedregel kommunen, der fører tilsyn med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til en godkendt indsamler eller på et godkendt og registreret behandlingsanlæg.

Der henvises til anbefalingen om ny ansvarsfordeling for genanvendeligt erhvervsaffald.

#### *7.7.2.2 Farligt affald til deponering*

Som nævnt under deponering kan det være vanskeligt at få lokaliseret deponeringsanlæg. Det vurderes at være endnu vanskeligere at få lokaliseret deponeringsanlæg for farligt affald. For at sikre, at der altid er tilstrækkelig kapacitet til deponering af farligt affald, anbefales det, at deponering af farligt affald fortsat skal være en offentlig (kommunal) opgave. Det betyder, at farligt affald fortsat skal anvises af kommunen til konkret anlæg, og at affaldsproducenten har benyttelsespligt til dette anlæg. Samtidig er kommunen forpligtet til at sikre, at der er tilstrækkelig kapacitet. Der er ikke behov for at opstille skærpede krav i forhold til den nuværende regulering, da det vurderes, at det nuværende system giver en tilfredsstillende miljøkvalitet.

#### *7.7.2.3 Farligt erhvervsaffald til forbrænding*

Der er ikke taget stilling til, om forbrænding af farligt affald skal følge den nye ansvarsfordeling for genanvendeligt erhvervsaffald (jf. afsnit 7.4 og kapitel 8), eller om forbrænding af farligt affald skal følge den nuværende ansvarsfordeling, ligesom det farlige affald til deponering. Hvis det besluttes, at farligt affald til forbrænding skal følge den nye ansvarsfordeling for genanvendeligt erhvervsaffald, skal der specifikt tages stilling til, om der er behov for at stille skærpede krav til håndteringen.

#### *7.7.2.4 Finansiering*

Finansieringen af farligt affald skal primært ske ved brugerbetaling for den konkrete behandling. Alle affaldsproducenter betaler herudover et mindre grundgebyr, der dækker det kommunale beredskab, som sikrer, at det farlige affald til enhver tid kan afleveres og håndteres forsvarligt. Det skal afklares, hvordan antallet af virksomheder, der skal bidrage til ordningen, skal fastlægges, jf. også anbefalingen om genbrugspladser.

#### *7.7.2.5 Regulativer og data*

Anbefalinger for regulativer og model for affaldsdata gælder også for farligt affald. Registreringen af data om behandling af farligt affald skal ske, så der anvendes samme terminologi for behandlingen som for de øvrige affaldstyper. Det er muligt, at kravene til datafangst og dataindberetning om det farlige affald skal skærpes for at sikre, at tilsynsmyndigheden til enhver tid har overblik over affaldsstrømmene og dermed kan få en sikkerhed for, at det farlige affald kommer frem til korrekt miljømæssigt behandling. Det skal ligeledes sikres, at datasystemet kan håndtere oplysninger om farligt affald på EAK kode niveau.

#### 7.7.2.6 Udfordringer og løsninger – farligt affald

En vigtig udfordring er at sikre, at der sker en forsvarlig håndtering af det farlige affald, når der er frit valg af indsamlere og anlæg. Det skal afklares, om der er behov for supplerende krav til indsamlere og behandlingsanlæg, der skal godkendes til at håndtere farligt affald fra virksomheder, f.eks. supplerende sikkerhedsstillelse for indsamlere af farligt affald. Det skal også vurderes, om der skal stilles skærpede krav til indberetning af data for farligt affald.

Det skal afdækkes, hvem der skal føre tilsyn med, at indsamlere fører det farlige affald til korrekt behandling og hvor tit der skal føres tilsyn.

En særlig udfordring er at sikre, at der ikke sker sammenblanding af farligt affald med andre kategorier af farligt affald eller med ikke-farligt affald<sup>9</sup>. Løsningen kunne være at indarbejde krav om håndtering, herunder om emballering og mærkning af farligt affald, i godkendelsesordningen for indsamlere af farligt affald. Dette skal følges op af tilsyn med, at kravene overholdes, både af affaldsproducenter og indsamlere.

Affaldsproducenter skal overfor tilsynsmyndighederne kunne dokumentere, at det farlige affald er afleveret korrekt til en godkendt indsamler, et godkendt og registreret genanvendelsesanlæg eller modtagefacilitet, f.eks. en modtagestation eller genbrugsplads. Behovet for dokumentation skal med udgangspunkt i kravet om at etablere et miljømæssigt sikkert system afvejes mod det praktiske besvær og omkostningerne ved en detaljeret opgørelse af afleveret mængde og art.

Det er en væsentlig udfordring, at organiseringen af området skal understøtte en fortsat udvikling og anvendelse af nye teknologier til behandling af farligt affald, f.eks. så mængden af det farlige affald reduceres, ressourcerne i affaldet udnyttes bedre osv. Det bør undersøges, om der skal etableres en systemansvarlig, som f.eks. kunne sikre udvikling og anvendelse af teknologi.

Det skal sikres, at den fremtidige regulering imødekommer kravet i farlig affaldsdirektivet<sup>10</sup> om et register over alle producenter af farligt affald. Dette kan ske ved, at tilsynsmyndigheden bliver ansvarlig for at føre et sådant register. En ulempe ved en sådan løsning er, at virksomheder med afdelinger i mange kommuner skal registreres flere steder, samt at der ikke er samlet overblik over farlig affaldsproducenter nationalt. En anden løsning kunne være at integrere registeret i det centrale datasystem, hvortil tilsynsmyndigheden kan indberette og hvor anvendelsen af p-nummeret vil kunne angive virksomhedens beliggenhed.

#### 7.7.3 Parternes anbefalinger om farligt affald

*Dansk Industri, Dansk Byggeri, Handel-, Transport- & Serviceerhvervene, Dansk Transport & Logistik og Håndværksrådet* anbefaler, at alt farligt affald fra erhverv bliver omfattet af den ny model for ansvar, så der også bliver frit valg af indsamlere og behandlingsanlæg for det farlige erhvervsaffald til forbrænding og deponering. Det anbefales i forlængelse heraf, at der stilles nationale behandlingskrav til alt farligt affald. Organisationerne kan ikke acceptere, at kommunerne får adgang til at opkræve betaling alene for adgangen til at benytte de kommunale anlæg.

*KL, Reno-Sam, affald Danmark, Københavns kommune og KTC* anbefaler at kommunerne bevarer kapacitetsansvaret for behandling af alt farligt affald, og at der skal etableres kommunalt beredskab, der sikrer en forsvarlig indsamling og behandling af mindre mængder farligt affald. De kommunale parter anbefaler, at kommunerne finansierer ordninger, kapacitetsforpligtelse og beredskab for farligt affald ved et gebyr. Dette gebyr skal opkræves hos alle potentielle producenter af farligt affald uanset mængde som betaling for, at ordningen stilles til rådighed. Det anbefales, at også det farlige affald til forbrænding bliver omfattet af den nye model for ansvar, jf. kapitel 8.

*Greenpeace* mener, at det er helt centralt, at det fortsat er nemt at aflevere små mængder farligt affald fra små virksomheder og private og at der ikke opstår uheldige incitamenter til at bortskaffe farligt affald sammen med andet affald. *Greenpeace* kan støtte, at der opkræves betaling for, at en ydelse stilles til rådighed, og lægger vægt på, at der sikres et beredskab, der lægger vægt på korrekt indsamling, behandling og minimering af farligt affald.

*Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Justitsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Miljøministeriet* støtter den fremtidige organisering af farligt affald, der er beskrevet i afsnit 7.7.2.



# 8

## Ansvar for det genanvendelige erhvervsaffald

---

Medlemmerne i arbejdsgruppen er enige om at foreslå en ny model for ansvarsfordelingen, når det drejer sig om genanvendeligt erhvervsaffald.

### 8.1 Redegørelse for processen i arbejdsgruppen, herunder om faglige rapporter

Som baggrund for arbejdet er der udarbejdet et projekt om Affaldstransportørers og -mægleres rolle. Projektet kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk). Indholdet af rapporten er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger, men er alene konsulentens ansvar. For at sikre kvaliteten af forslagene, blev der afholdt en workshop i maj 2004, hvor både arbejdsgruppen og andre interessenter var inviteret til at deltage.

Desuden har Dansk Byggeri finansieret en undersøgelse med titlen "Fremtidens regulering af indsamling og behandling af erhvervsaffald". Rapporten kan findes på Dansk Byggeris hjemmeside, [www.danskbyggeri.dk](http://www.danskbyggeri.dk).

Der blev nedsat en skrivegruppe, som har udarbejdet et konsensuspapir vedrørende ny ansvarsfordeling for det genanvendelige erhvervsaffald. Dette er vedlagt i kapitel 12 som bilag II.i.

## 8.2 Arbejdsgruppens anbefaling om ansvaret for genanvendeligt erhvervsaffald i fremtiden

Formålet med at ændre ansvarsfordelingen er at sikre

- større valgfrihed for affaldsproducenten
- øget konkurrence mellem anlæg, der genanvender samme affaldsfraktion
- en klarere myndighedsrolle og
- en klarere ansvarsfordeling
- ensartede vilkår for affaldsproducerende virksomheder i hele landet

Styringen af det genanvendelige erhvervsaffald fra affaldsproducenten til behandlingsanlæg skal i udstrakt grad ske på grundlag af markedsøkonomiske principper. Den ændrede ansvarsfordeling må ikke medføre miljømæssige forringelser.

Nedenfor opridses hovedtrækkene af en ny ansvarsfordeling for det genanvendelige erhvervsaffald. Beskrivelsen er ikke udtømmende.

Da anbefalingerne udelukkende kommer til at omfatte det genanvendelige erhvervsaffald, betyder det, at definitionen af genanvendelse og genanvendeligt affald bliver central. *Det anbefales*, at definitionerne af genanvendelse og genanvendeligt affald præciseres, så grænsen mellem genanvendeligt, forbrændingseget og deponeringseget affald bliver mere entydige.

*Det anbefales*, at miljøeffekterne af det nye ansvarssystem evalueres 3 år efter, det er implementeret. Det skal ske for at forhindre, at andelen af erhvervsaffald, der genanvendes, falder, og for at sikre, at kvaliteten af genanvendelsen som minimum fastholdes.

*Det anbefales*, at der udvikles landsdækkende standardiserede piktogrammer til mærkning af indsamlingsmateriel mv. for ensartede fraktioner.

### 8.2.1 Affaldsproducenten

Ved affaldsproducent forstås enhver fysisk eller juridisk person, hvis aktivitet frembringer affald. Genbrugspladser betragtes i denne sammenhæng som affaldsproducenter.

*Det forudsættes*, at det er et generelt krav til affaldsproducenten selv at kildesortere sit affald for at sikre den størst mulige genanvendelseseffektivitet. Affaldsproducenten har pligt til at sikre, at affaldet sorteres i de fraktioner, hvor der er krav om kildesortering og genanvendelse af affaldet. Affaldsproducenten har som udgangspunkt ansvaret for håndteringen af eget affald. Affaldsproducenten kan som noget nyt overdrage ansvaret for, at affaldet kommer frem til korrekt behandling til en godkendt indsamler, se nedenfor. Hvis affaldsproducenten vælger selv at transportere sit affald eller overlade affaldet til en transportør, har affaldsproducenten pligt til at sikre, at affaldet afleveres på et registreret og godkendt genanvendelsesanlæg<sup>11</sup> eller et udenlandsk anlæg, som sikrer tilsvarende behandling, se nedenfor. Det bemærkes, at Østre Landsret i en verserende sag, Marius Petersen A/S mod Miljøstyrelsen, har forelagt en række præjudicielle spørgsmål for EF-domstolen, herunder bl.a. om, hvorvidt artikel 7 stk. 2 i RFO 259/93 giver adgang til, at et afsenderlands kompetente myndigheder kan gøre indsigelse mod en konkret ansøgning om tilladelse til eksport af affald til nyttiggørelse, hvis der ikke foreligger oplysninger fra anmelder om, at modtageanlæggets behandling af det pågældende affald miljømæssigt er på samme niveau som kræves i henhold til nationale regler i afsendelsesstaten.

Affaldsproducenten har ansvaret for at sortere og opbevare affaldet og give fyldestgørende og korrekte oplysninger om det.

Når affaldsproducenten, transportøren eller en indsamler overgiver affaldet til et genanvendelsesanlæg eller en genbrugsplads overdrages ansvaret for affaldet til anlægget/genbrugspladsen.

### 8.2.2 Affaldsindsamlere og -transportører

*Det anbefales*, at der opbygges en lovgivningsmæssig ramme, som sikrer, at der kan skelnes mellem affaldsindsamlere og affaldstransportører.

En affaldstransportør transporterer affald på vegne af affaldsproducenten mellem to lokaliteter bestemt af affaldsproducenten. Der stilles ingen affaldsspecifikke krav til transportøren. Affaldet og behandlingen af det forbliver affaldsproducentens ansvar.

En affaldsindsamler overtager råderetten over og dermed ansvaret for affaldet, når indsamleren efter skriftlig aftale med affaldsproducenten afhenter affaldet. I modsætning til en transportør vælger indsamleren, hvor affaldet skal afleveres til genanvendelse, men indsamleren har pligt til at sikre, at affaldet afleveres på et registreret genanvendelsesanlæg. Kontrollen med, at affaldet er afleveret til en godkendt indsamler eller et registreret genanvendelsesanlæg, består i, at affaldsproducenten eller indsamleren på anmodning kan fremlægge kvittering på, at affaldet er afleveret lovligt.

*Det anbefales*, at der gives mulighed for, at en indsamler – i modsætning til transportøren – kan afhente den samme fraktion kildesorteret genanvendeligt affald fra flere forskellige affaldsproducenter og sammenblende dette f.eks. i en komprimatorbil. Indsamleren har ansvaret for korrekt mærkning af indsamlingsmateriel.

*Det anbefales*, at der opbygges en godkendelsesordning for affaldsindsamlere. De godkendte affaldsindsamlere registreres i et statsligt register over indsamlere. Der skal opstilles objektive, proportionale og ikke-diskriminerende kriterier for at blive godkendt og for, hvad der kan begrunde en administrativ tilbagekaldelse af godkendelsen. En indsamler skal have den fornødne faglige, tekniske og finansielle kapacitet for at blive godkendt, hvilket f.eks. kan sikres gennem at stille krav om gennemførelse af relevant uddannelse i form af kurser m.v. Indsamleren skal have godskørselstilladelse, og kursusbevis for, at vognmand og chauffører har kendskab til den nationale lovgivning om genanvendeligt affald. Endvidere skal der kunne fremvises dokumentation for, at affaldet er afleveret til den krævede behandling på et registreret og godkendt genanvendelsesanlæg eller et tilsvarende udenlandsk anlæg, og krav om dataindberetning skal overholdes. Evt. yderligere krav kan specificeres i reguleringen. *Det anbefales*, at godkendelsen gøres tidsbegrænset. Spørgsmålet om, hvilken statslig myndighed, der skal godkende indsamlere, afventer udmøntningen af kommunalreformen.

*Det anbefales*, at kravene til forsikring og/eller sikkerhedsstilling for indsamlere specificeres nærmere i reguleringen. *Det anbefales*, at indsamleren omfattes af det strengere ansvar efter miljøerstatningsloven.

*Det anbefales*, at tilsynet med at indsamlerne overholder godkendelseskravene varetages af de kommunale myndigheder, der indberetter overtrædelser af godkendelserne til en national myndighed, der træffer afgørelse om udelukkelse. Hvis godkendelsen fratages en godkendt indsamler, og dette sker i forbindelse med strafbare handlinger, bør fratagelsen dog ske af en domstol i forbindelse med straffesagen. Det objektive grundlag for bortfald af retten til at indsamle affald skal defineres nærmere i lovgivningen.



*Det anbefales*<sup>12</sup>, at der oprettes et centralt register over alle transportører med godskørselstilladelse, der transporterer affald. Registeret erstatter den lokale registrering af transportører, der sker i kommunerne i dag.

### 8.2.3 Genanvendelses anlæg

*Det anbefales*, at der opbygges et centralt register for genanvendelses anlæg (herunder sorteringsanlæg), der lever op til centralt fastsatte krav for at kunne genanvende erhvervsaffald. Der skal opstilles objektive, proportionale og ikke-diskriminerende kriterier for at blive optaget i registret og for, hvad der kan begrunde en administrativ tilbagekaldelse af registreringen.

Et registreret genanvendelses anlæg skal som udgangspunkt have en kapitel 5 godkendelse, eller en regulering, der kan sidestilles hermed. Derudover *anbefales det*, at der f.eks. kan stilles krav om, at anlægget skal have et anerkendt miljøstyringssystem eller leve op til tilsvarende krav, og at anlægget lever op til de krav, der måtte være stillet til behandlingen af en konkret affaldsfraktion i den nationale lovgivning, eller evt. helt særlige lokale krav til genanvendelse af produktionsspecifikt affald o.lign. Endvidere skal anlægget kunne honorere nationalt fastsatte krav om udnyttelsen af affaldet, der behandles ("genanvendelsesgrad") samt have tilladelse til at modtage specifikke fraktioner (input og output). Spørgsmålet om, hvilken statslig myndighed, der skal foretage registreringen af genanvendelses anlæg (herunder vurdere, om de opfylder kravene til registrering), afventer udmøntningen af kommunalreformen.

Arbejdsgruppen har ikke taget stilling, hvor tilsynet med, at genanvendelses anlæggene overholder kravene til registrering, skal placeres. Det kan varetages af miljøgodkendelsesmyndigheden (som overvejende er kommunal) eller af den myndighed, som i forvejen fører tilsynet med, at kravene i miljøgodkendelsen overholdes. Den myndighed, der får pålagt tilsynsopgaven, indberetter overtrædelser af kravene til en national myndighed, der træffer afgørelse om udelukkelse på baggrund af indstillingen. Hvis genanvendelses anlægget udelukkes fra registeret og dette sker i forbindelse med strafbare handlinger, bør udelukkelsen dog ske af en domstol i forbindelse med strafudmålingen. Det objektive grundlag for udelukkelsen skal defineres nærmere i lovgivningen.

Når affald overgives til et genanvendelses anlæg eller en genbrugsplads af enten en affaldsproducent, en transportør eller en indsamler overgår ansvaret for affaldet til anlægget/genbrugspladsen.

Der skal stilles samme krav til anlæg, der ikke slutbehandler affald, som f.eks. sorteringsanlæg, som der stilles til andre affaldsproducenter. Hermed sikres det, at affaldet efter sortering, forbehandling eller andet ender med at få den rigtige behandling

*Det anbefales*, at der opstilles en national liste over, hvilke fraktioner der skal genanvendes.

*Det anbefales*, at der endvidere opstilles nationale krav til genanvendelsen af de fraktioner, hvor der i dag kræves genanvendelse i medfør af affaldsbekendtgørelsen eller anden lovgivning. Med tiden vil der blive stillet krav til genanvendelsen for flere fraktioner, således at listen over krav udbygges med de tiltag, der fremgår af Regeringens Affaldsstrategi 2005-08.

*Det anbefales*, at de nationale krav til genanvendelsen i helt særlige tilfælde kan suppleres med lokale krav til sjældne fraktioner, f.eks. produktionsspecifikt affald som tekstilaffald eller affald fra produktion af vindmøller, som forekommer meget få steder. *Det anbefales*, at der gives mulighed for at klage over lokale afgørelser. Lokale krav skal indberettes til den nationale myndighed, der vurderer kravene og med jævne mellemrum opdaterer den nationale liste, så de relevante lokale krav optages herpå. *Det skal undersøges* hvordan krav til sorteringsanlæg skal udformes.

*Det anbefales*, at der findes en løsning på, at erhvervsvirksomheder får adgang til kommunale modtageanlæg på markedsmæssige vilkår. Det vil blandt andet sige, at det forudsættes, at der ikke sker krydssubsidiering.

*Det anbefales*, at det undersøges nærmere, hvordan akutte situationer med markedssvigt kan håndteres, herunder, om der er behov for at udvikle mekanismer, der kan iværksættes, hvis miljømålene ikke nås.

#### 8.2.4 Genbrugspladser

Genbrugspladser betragtes i denne sammenhæng som affaldsproducenter.

Genbrugspladser skal godkendes efter Miljøbeskyttelseslovens kap. 5, men skal ikke derudover registreres som behandlingsanlæg, jf. afsnittet herom.

#### 8.2.5 Eksportører

*Det skal undersøges*, om og hvordan eksportører med fordel kan indgå i et af de to registre.

### 8.3 Særstandpunkter

*Dansk Byggeri* kan ikke tilslutte sig, at anbefalingen alene omfatter erhvervsaffald til genanvendelse, men mener, at den også bør omfatte erhvervsaffald til nyttiggørelse, herunder erhvervsaffald til forbrænding på anlæg, der primært er energiproducerende.

*Dansk Byggeri* forudsætter, at anbefalingerne om kommunale genbrugspladser modtagelse af erhvervsaffald i øvrigt sker under overholdelse af gældende affaldsregler i EU's affaldsrammedirektiv, navnlig princippet om forureneren betaler og artiklerne 10 og 14, hvilket for sidstnævnte artikler indebærer, at genbrugspladserne godkendes til at modtage genanvendeligt affald, og at kommunerne fører registre med angivelse af mængde, art og oprindelse, samt hvor dette er relevant, bestemmelse, indsamlingshyppighed, transportform og behandlingsmetoden for det genanvendelige affalds bortskaffelsesform.

### 8.4 Vurdering af økonomiske konsekvenser af forslag til ny ansvarsfordeling

Af afsnittet ovenfor fremgår det, at de nye opgaver i forbindelse med en ændret ansvarsplacering for behandlingen af det genanvendelige erhvervsaffald er, at der centralt skal oprettes registre over indsamlere, transportører og genanvendelsesanlæg samt en opgørelse over hvilke affaldsfraktioner der skal genanvendes. Der skal desuden laves nationalt gældende piktogrammer. Modsvarende vil der være opgaver som udføres i dag som bortfalder i fremtiden. Dette kan f.eks. være udformning af kommunale ordninger for genanvendeligt erhvervsaffald.

Det er meget vanskeligt at vurdere de konkrete økonomiske konsekvenser af de nye opgaver, som er beskrevet ovenfor. Dette er begrundet i en massiv datamangel. Nedenfor er beskrevet, hvorledes de forskellige opgaver skal løses, og der er givet en beskrivelse af de administrative konsekvenser.

Den nye ansvarsfordeling vil samlet set være en administrativ lettelse for *virksomhederne*, idet de får frit valg af anlæg til genanvendelse af deres affald. Et frit valg vil have en værdi for virksomhederne og betyder mulighed for indflydelse på egne omkostninger. Det betyder, at der potentielt set bliver en større konkurrence på genanvendelsesområdet. Det må derfor forudses, at genanvendelsessektoren samlet set bliver mere effektiv gennem et øget priskonkurrence. Det er hverken muligt at vurdere den økonomiske størrelsesorden af denne forbedring eller "værdien" af frit valg for virksomhederne.

Det antages samtidig, at der kan ske en vis professionalisering af affaldshåndteringen på virksomhederne, fordi der i højere grad vil være eksterne parter f.eks. indsamlere, der mod betaling vil sætte fokus på håndteringen af affaldet. Dette kan betyde såvel miljømæssige som effektiviseringsmæssige gevinster.

*Transportører/indsamlere* må samlet set forudses at få gevinster ved den ændrede ansvarsfordeling. Den administrative belastning af transportører og indsamlere bliver relativt mindre i forhold til i dag, idet der kun skal ske en national godkendelse og registrering i stedet for den nuværende praksis, hvor der i nogen tilfælde kræves godkendelse. Det nye system vil betyde, at der er ensartede vilkår i hele landet. Endelig må det forventes, at markedet for private indsamlingsordninger bliver større, idet kommunerne ikke længere vil tilbyde indsamling af erhvervsaffald til genanvendelse.

De *kommunale* opgaver med anvisning- og indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald forsvinder, og dermed skal kommunerne ikke udforme regulativer for genanvendeligt erhvervsaffald i samme omfang som nu. Der henvises til kapitlet om regulativer. Kommunerne skal ikke fremover anvende ressourcer til at registrere og godkende transportører og indsamlere af genanvendeligt erhvervsaffald i samme omfang som nu. Der kommer en ny opgave i form af tilsyn med indsamlere, hvor det forudsættes at kommunerne indberetter til det centrale register.

Kommunerne skal ikke tilrettelægge ordninger for genanvendeligt erhvervsaffald. I den forbindelse falder opgaver med udformning og afholdelse af udbud, kontraktskrivning mv. bort. Endelig skal kommunerne ikke fremover opkræve gebyrer, der dækker indsamling og behandling af genanvendeligt erhvervsaffald.

Det er ikke endelig afklaret, hvem der skal føre tilsyn med genanvendelsesanlæggene. Dette afventer kommunalreformen.

*Staten* får flere opgaver. Disse består i at udforme nationale behandlingkrav til genanvendeligt affald samt at etablere og drive godkendelsesordning for anlæg til behandling af genanvendeligt (erhvervsaffald) og for indsamlere. Endelig skal der oprettes og drives et centralt register over transportører. Der vil både være omkostninger forbundet med etablering og drift af det nye system.

Forslaget forventes ikke at få administrative og økonomiske konsekvenser for borgerne.





# 9 Organisering af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle

Det fremgår af arbejdsgruppens kommissorium, at der skal ses nærmere på, om der er tilfælde, hvor det er hensigtsmæssigt at adskille kommunernes roller som myndighed og driftsherre.

## 9.1 Redegørelse for processen i arbejdsgruppen, herunder om faglige rapporter

Der blev nedsat en skrivegruppe om emnet, som dog ikke nåede til enighed. Partsindlæg fra de kommunale parter kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk). Til brug for arbejdsgruppens arbejde blev udarbejdet en rapport om "Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle". Rapporten kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk). Indholdet i rapporten er refereret nedenfor, men er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger. Rapportens konklusioner er alene konsulentens ansvar.

### 9.1.1 Resumé af rapporten "Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet"

Rapporten og resuméet er udarbejdet af Ellen Margrethe Basse og Birgitte Egelund Olsen.

#### 9.1.1.1 Baggrund for rapporten

Formålet med at udarbejde analysen har været at få peget på, hvor en manglende adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver kan give anledning til forvaltningsretlige problemer med habilitet, samt

hvor der er tale om konkurrencemæssige, effektivitetsmæssige eller demokratiske problemer. Det skal desuden belyses, om der er områder, hvor der er væsentlige fordele forbundet med, at det er overladt til den samme organisation at løse både myndigheds- og driftsopgaver. Opgaven har også omfattet en vurdering af de former, der kan anvendes ved overførelsen af kompetencer fra kommunalbestyrelser til fælleskommunale selskaber, samarbejder, erhvervsdrivende fonde mv.

#### 9.1.1.2 Analyse

Rapporten er baseret på en gennemgang af de relevante nationale regler, svensk lovgivning og retspraksis, nordisk juridisk litteratur samt udtalelser fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Miljøstyrelsen vedrørende fastlæggelse af, hvad der er kommunale myndighedsopgaver på affaldsområdet.

Det konkluderes, at myndighedsudøvelsesbegrebet ikke er centralt hverken efter forvaltningslovgivningen eller retsteorien, og at det derfor vil være umuligt i praksis at sikre den relevante ansvarsfordeling med baggrund i anvendelsen af myndighedsudøvelsesbegrebet som "nøgleord".

#### **Adskillelse af myndigheds- og driftsopgaver**

På baggrund af en gennemgang af Indenrigs- og Sundhedsministeriets og Miljøstyrelsens udtalelser (administrativ praksis) fastslås det, at de nævnte administrative myndigheder definerer følgende kategorier af opgaver:

- Myndighedsudøvelsesopgaver, f.eks. affaldsregulativer, afgørelser og tilsynsfunktioner og fastsættelse af gebyrer
- Faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. opkrævning af gebyrer og planlægning af den løbende drift af affaldsordningerne
- Gråzonen, dvs. de opgaver, der ikke på det foreliggende grundlag lader sig entydigt placere under myndighedsudøvelsesopgaver eller faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. affaldsplanlægning, sagsbehandling og vejledning.

Det konkluderes på baggrund af gennemgangen af den nordiske litteratur og retspraksis, at der i de nævnte administrative myndighedernes praksis lægges et meget vidtgående hjemmelskrav til grund – nemlig at det skal fremgå direkte af lovteksten, hvis der ønskes adgang til, at kommunalbestyrelsen ved en § 60-godkendelse overfører kommunens varetagelse af myndighedsopgaver til et kommunalt fællesskab.

På baggrund af den gældende danske (og den øvrige nordiske) retsteori opstilles en anden kategorisering:

- Myndighedsudøvelse, f.eks. affaldsregulativer, afgørelser, tilsynsfunktioner og fastsættelse af affaldsgebyrers størrelse
- Faktisk forvaltningsvirksomhed, f.eks. affaldsplanlægning, opkrævning af affaldsgebyrer og opkrævning af takster
- Gråzonen, f.eks. takstfastsættelse, sagsbehandling og vejledning
- Driftsopgaver, f.eks. affaldsvirksomhed, herunder indsamling, transport og behandling

Det er på grundlag af den gældende forvaltningsretlige teori (dvs. fremhævelsen af indgrebets intensitet/væsentlighed) primært i relation til kategoriseringen af affaldsplanlægning og -gebyrer/takster, at der er forskel på administrativ praksis og retsteorien. Det fremhæves i den sammenhæng, at den gældende Miljøbeskyttelsesloven § 47 udtrykkelig forudsætter en kompetenceoverførelse til de kommunale fællesskaber. Det fremhæves endvidere, at Miljøbeskyttelsesloven § 48 indeholder så mange supplerende kompetencer til at udøve myndighed, at den generelle retsteori og den tidligere praksis på forsyningsområder m.h.t. opkrævning af bl.a. affaldsgebyrer uden lovhjemmel, ikke kan inddrages i forhold til gebyrfastsættelsen.

### **Delegation/Overførelse af kompetence fra kommunalbestyrelsen til andre**

Generelt kan man sige, at jo mere indgribende og/eller væsentlige foranstaltninger, der er hjemmel til at tage i anvendelse, jo strengere krav stilles der til legitimiteten (herunder lovhjemmel og klarhed i hjemlen) ved delegationen/overførelsen af den pågældende kompetence. Det er væsentligt, om det modtagende organ er en anden forvaltningsmyndighed, eller om det er en virksomhed, idet der i det konkrete tilfælde skal tages stilling til forsvarligheden af at delegeres/overføre en kompetence til at træffe forvaltningsafgørelser m.v. ud fra følgende aspekter:

- Egnetheden hos den, der modtager kompetencen til at udføre opgaverne
- Styrings- og kontrolmuligheder for den myndighed, der udnytter sin organisationsmagt i forhold til den, der delegeres/overføres til
- Retssikkerhedsmæssige problemer for de regulerede ved delegation henholdsvis kompetenceoverførelse. Det er i den sammenhæng afgørende, om de forvaltningsretlige love og principper også skal respekteres af modtageren af kompetencen
- Risikoen for, at den, der modtager kompetencen, vil varetage opgaverne ud fra privatøkonomiske betragtninger frem for offentligretlige afvejninger og
- Risikoen for, at delegationen eller kompetenceoverførelsen vil indebære en svækkelse af den generelle tillid til forvaltningen.

Disse forhold fører til, at hjemmelskravet, som er opstillet af Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Miljøstyrelsen i forhold til kompetenceoverførelse til § 60-godkendte kommunale fællesskaber, er for vidtgående. Det begrundes med, at

- myndighedsudøvelsesbegrebet ikke har et entydigt indhold
- hjemmelskravet herved bliver lige så strengt, som hvis der var tale om ekstern delegation fra kommunerne til private, på trods af de kommunale fællesskabers egenskaber af at være forvaltningsmyndigheder, som kommunernes har en vis instruktions- og kontrolmulighed over for, og deres generelle egnethed til at løse opgaver på affaldsområdet

Det vurderes, at de fælleskommunale selskaber kun må udøve erhvervsvirksomhed i samme omfang som kommunerne.

### **Sammenhængen med EU-retten**

Det vurderes, at håndtering af husholdningsaffald, husholdningslignende affald og deponering med grundlag i nærhedsprincippet og princippet om tilstrækkelig egenforsyning kan begrunde offentlige monopoler og dermed visse restriktioner i markedsudsættelsen, hvorimod der ved nyttiggørelse af erhvervsaffald ikke må være tale om en begrænsning af markedet. EF-traktaten kræver, at det offentlige konkurrenceudsatte produktion adskilles fra kompetencen til at regulere det samme marked. Dette er relevant, hvor affaldsområdet forudsættes præget af det indre marked, dvs. ved nyttiggørelse af erhvervsaffald.

### **Fordele og ulemper ved samtidig varetagelse af myndigheds- og driftsopgaver**

Fordelene ved at samle opgaverne hos det samme organ er primært, at der herved sikres et sammenhængende beslutningssystem med hensyn til tilrettelæggelsen af et effektivt fungerende affaldssystem, hvor det finansielle ansvar er sammenfaldende med beslutningskompetencen.

Ulemperne er primært de muligheder, som samlingen af kompetencerne indebærer for, at der opstår en risiko for misbrug af en dominerende position på markedet for genanvendeligt erhvervsaffald, og at der ikke sikres en adskillelse af den regulerende kompetence og deltagelsen i de konkurrenceudsatte aktiviteter på markedet.



Ved vurderingen af fordele og ulemper ved adskillelse eller fælles løsning hos ét organ af affaldsopgaverne er der især lagt vægt på, om den, der modtager kompetencen,

- Befinder sig inden for henholdsvis uden for den offentlige forvaltning
- Befinder sig inden for henholdsvis uden for den kommunale styrelseslovs § 68a's anvendelsesområde
- Er en privat person henholdsvis et offentligt organ og/eller
- Er en juridisk person (et retssubjekt) henholdsvis en beslutningstager, som ikke er et selvstændigt retssubjekt.

Vurderingskriterierne, der er anvendt, er på et mere overordnet niveau:

- Sikring af retssikkerhedsmæssige hensyn ved aktiviteter, der kan indebære væsentlige indgreb over for de private affaldsproducenter og aktører på affaldsmarkedet
- Sikring af de kollegiale beslutningsprocesser og repræsentativitet ved væsentlige lokalpolitiske beslutninger
- Markedsfunktionalitet inden for de dele af affaldsområdet, som vedrører nyttiggørelse af erhvervsaffald, samt
- Faglig bæredygtighed og sammenhæng i de løsninger, der vælges.

### 9.1.1.3 Resultater

Det konkluderes, at det ikke er muligt at samle alle affaldsopgaverne hos en aktør, idet en sådan løsning klart vil være i strid med de gældende krav om sikring af et indre marked for nyttiggørelse af erhvervsaffald. Nogle organisatoriske løsninger vil ikke kunne gennemføres ved lovændringer, idet der i EU's regler og de nationale konkurrenceregler er begrænsninger for en sammenblanding af den regulerende myndighed henholdsvis deltagelse i de aktiviteter, der foregår på markedsbetingelser.

Det anbefales, at de kommunale fællesskaber tillægges alle kompetencer inden for et afgrænset affaldsområde, nemlig den del, der vedrører håndtering af dagrenovation og dagrenovationslignende affald samt affald til deponering. Samtidig anbefales det, at der sikres et reel marked for nyttiggørelse af erhvervsaffald.

Det vurderes, at de retlige rammer for, at de kommunale fællesskaber kan udøve visse regulerende kompetencer, er til stede for så vidt angår bortskaffelse af affald samt håndtering af dagrenovation og dagrenovationslignende affald. Det gælder således i relation til opkrævning af takster, affaldsplanlægning samt udstedelse af regulativer vedrørende de nævnte ydelser.

I forhold til affaldsplanlægning fremgår det allerede af Miljøbeskyttelsesloven § 47, at opgaverne kan overføres til de kommunale fællesskaber. Da der inden for affaldsområdet er en klar politisk uenighed mellem de kommunale og de statslige myndigheder om, hvor langt adgangen går med hensyn til muligheden for at foretage kompetenceoverførelse af myndighedsudøvelse uden en meget klar lovhjemmel, er der i forhold til de øvrige funktioner udformet konkrete lovændringsforslag, der kan sikre, at Folketinget udtrykkeligt tager stilling til hjemmel/konflikten. Det anbefales, bl.a., at der ved en ændret formulering af § 48 i Miljøbeskyttelsesloven skabes hjemmel til, at de kommunale fællesskaber selv kan udmåle taksterne for deres ydelser, samt at denne afgørelse ikke er underlagt en endelighedsklausul.

Der er ud fra konkurrencehensyn behov for at sikre en konsistens mellem EU's begrebsanvendelse og begrebsanvendelsen i den danske lovgivning – det gælder især i relation til sikring af det indre marked for nyttiggørelse af erhvervsaffald. Derfor anbefales terminologien ændret, så den bliver EU-konform. Det vurderes endvidere, at bestemmelserne i Miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen om benyttelsespligt for erhvervsvirksomheder i forhold til de kommunale affaldsordninger ikke er i overensstemmelse med EU's krav om et indre marked for erhvervsaffald til nyttiggørelse.

Der er derfor opstillet konkrete forslag til ændringer af de relevante bestemmelser.

Endelig anbefales det, at der foretages en generel gennemgang af, hvorvidt det i forhold til de forskellige affaldsafgørelser er hensigtsmæssigt, at klageadgangen over afgørelser på affaldsområdet er afskåret.

## 9.2 Arbejdsgruppens anbefaling om organisering af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle

Denne anbefaling fokuserer udelukkende på, hvordan organiseringen fremover kan tilrettelægges på områder, hvor kommunerne i dag både løser myndigheds- og driftsopgaver.

Myndighedernes opgaver i forbindelse med organisering af genanvendelse, forbrænding og deponering er beskrevet under de respektive anbefalinger. Desuden er der udarbejdet særskilte anbefalinger om de redskaber som myndighederne anvender til varetagelse af opgaver herunder data, regulativer og gebyrer.

Formålet med en klarere organisering af kommunernes varetagelse af myndigheds- og driftsopgaver på affaldsområdet er at :

- Forebygge at kommunens varetagelse af myndighedsopgaven skaber ulige konkurrence mellem offentlige og private aktører der udfører samme opgaver
- Skabe klarhed over, hvem der kan løse myndighedsopgaver og på hvilke vilkår, herunder sikre, at kommunerne er habile når de træffer afgørelser
- Sikre at kommunerne varetager driftsopgaver på affaldsområdet, så de løses samfundsøkonomisk og miljømæssigt effektivt

Myndighedsopgaver vil sige den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold. På affaldsområdet kan det bl.a. være klassificering af affald, anvisning af hvilken behandling affaldet skal have, tilsyn efter Miljøbeskyttelseslovens § 65, vedtagelse af regulativer og afgørelser i tilknytning hertil herunder fritagelser og gebyrfastsættelse.

Driftsopgaver kan være drift af kommunalt ejede affaldsbehandlingsanlæg, indsamling af affald i en kommune, budget og regnskab med disse aktiviteter, udbud af opsamlings- og indsamlingsopgaver, afsætning af indsamlede materialer, opkrævning af gebyrer, statistik og information til borger og virksomheder.

En del af problemstillingen er løst med den model og de anbefalinger, som arbejdsgruppen har udarbejdet for det genanvendelige erhvervsaffald.

*Det anbefales*, at der – på områder hvor kommunerne både har myndigheds- og driftsopgaver – tilstræbes en klarere adskillelse mellem kommunernes rolle som driftsherre og kommunernes myndighedsrolle. Det bør på den baggrund anbefales kommunerne at adskille driftsherreopgaverne fra myndighedsopgaverne ved at løse driftsopgaver på affaldsområdet i en anden organisatorisk enhed end den enhed, hvor myndighedsopgaverne løses. I forlængelse heraf kan det overvejes, om der vil kunne fastsættes betingelser, som bidrager til at sikre adskillelsen.

Allerede i dag løser kommunerne ofte en række driftsherreopgaver i fælleskommunale affaldsselskaber i henhold til Styrelseslovens § 60.

Det vil normalt være forudsat i lovgivningen, at myndighedsopgaver skal udøves af kommunalbestyrelsen. Indenrigs- og Sundhedsministeriet har den generelle retsopfattelse, at overdragelse af myndighedsopgaver fra en kommune til kommunale fællesskaber (§60 selskaber) kræver, at der er særlige holdepunkter i lovgivningen for at antage, at opgaven kan overdrages til fællesskabet.

Miljøministeriet har i forlængelse heraf den retsopfattelse, at Miljøbeskyttelsesloven derfor skal indeholde særlige hjemler for at myndighedsopgaver på affaldsområdet kan overdrages kommunale affaldsselskaber, der er oprettet som kommunale fællesskaber, jf. den kommunale styrelseslovs § 60. Konklusionerne i rapporten vedrørende hjemmelskravet til overførsel af myndighedskompetence til kommunale fællesskaber har ikke givet Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Miljøministeriet anledning til at ændre retsopfattelse.

*Det anbefales*, at det afklares i hvilket omfang, at det skal være muligt at overdrage myndighedsopgaver, således at de eventuelle tilfælde, hvor der skal være hjemmel til at overføre myndighedsopgaver til kommunale fællesskaber, klart fremgår af lovgivningen. Vurderingen af kommunernes behov for at overdrage myndighedsopgaver skal ses i lyset af kommunalreformen, hvor der dannes væsentlige større kommuner, og hensynet til konkurrence, miljømæssig og samfundsøkonomisk effektivitet og demokrati. Der må på baggrund af de nævnte hensyn foretages en konkret vurdering af de enkelte myndighedsopgaver med henblik på at vurdere fordele og ulemper ved, at indføre hjemmel til at den pågældende myndighedsopgave kan overlades til et kommunalt fællesskab.

*Det anbefales* at der skabes call-in mulighed for Miljøministeren i forhold til lokale afgørelser på affaldsområdet for at sikre, at der ikke indgår uvedkommende hensyn i kommunernes afgørelser f.eks. af, hvornår affaldet er farligt, eller hvilken behandling affaldet skal gå til.

### 9.3 Særstandpunkter

*KL, Reno-Sam, affald danmark, KTC og Københavns Kommune* anbefaler, at man med inspiration i projektets redegørelse for retsteoriens nøgleord og projektets forslag til kriterier for vurdering af hensigtsmæssighed udformer nye og mere nuancerede retningslinier for, hvilket hjemmelskrav der kræves for at delegere og overføre kompetence for løsning af forskellige typer myndighedsopgaver til forskellige typer modtagende organer.

For de øvrige anbefalinger lægger de kommunale parter til grund, at der inden for de opgaver, som kommunen i fremtiden skal varetage, er størst mulig frihed for kommunerne til at organisere en hensigtsmæssig opgaveløsning. Det anbefales, at det vurderes, i hvilket omfang kompetencer til at klassificere, anvise, føre tilsyn, træffe afgørelser i tilknytning til fritagelser, udarbejdelse og vedtagelse af regulativer og gebyrfastsættelse kan overdrages til et fælleskommunalt selskab.

Det anbefales, at opgaver som at eje og drive affaldsbehandlingsanlæg, indsamle affald i en kommune, udarbejde budget og regnskab med disse aktiviteter, forestå udbud af opsamlings- og indsamlingsopgaver, afsætte indsamlede materialer, opkræve gebyrer, føre statistik og informere borgere og virksomheder om affaldshåndtering, kan kompetenceoverdrages til fælleskommunale selskaber, forudsat at det pågældende fælleskommunale selskab ikke varetager driften af behandlingsformer, som er i direkte konkurrence med private behandlere på et marked.

Det anbefales, at der indføres en klagemulighed i de tilfælde, hvor kommunen har kompetencen til at træffe afgørelse om klassificeringen af affaldet. Klagemuligheden skal tage højde for de særlige problemer, som affaldets karakter kan medføre for eksempel for opbevaring og hygiejne.





# 10 Producentansvar

## 10.1 Indledning

I slutningen af firserne introduceredes et nyt styringsmiddel i reguleringen af affaldshåndteringen. For at skabe et øget incitament til at markedsføre produkter, der var lettere og dermed billigere at affaldsbehandle introduceres *producentansvaret*. Dette indebærer som hovedprincip, at den der markedsfører produkter, d.v.s. nationale fabrikanter og importører, forpligtes til at organisere og finansiere affaldshåndteringen af de produkter virksomheden bringer på markedet. Sigtet hermed er, at overlade ansvaret for affaldshåndteringen til private aktører og samtidig skabe et incitament til udvikling, produktion og markedsføring af miljøvenlige produkter.

Et af de første lande, der realiserede dette i lovgivningen var Tyskland, der gennemførte regler om producenternes pligt til at tilbagetage udtjente emballager og sikre nyttiggørelse herunder genanvendelse med nærmere fastsatte målsætninger.

Dette førte bl.a. til at de tyske industri- og handelsvirksomheder etablerede selskabet Duales System Deutschland med henblik på at opfylde lovgivningen om at sikre indsamling og oparbejdning af salgsemballager, samt ikke mindst finansiering heraf.

### 10.1.1 Hvad forstås ved producentansvar.

Der er mange forskellige fortolkninger af, hvad et producentansvar egentlig indebærer, og der findes ikke nogen entydig definition herpå.

Det er derfor interessant at se, hvordan producentansvaret er implementeret i udlandet. Især vore nabolande Tyskland, Sverige og Norge har gennemført producentansvarsordninger for en række produkter. Sverige har regler om producentansvar for emballager, returpapir, dæk, biler samt elektriske og elektroniske produkter.

Sverige har ligesom Tyskland vedtaget en kredsløbslov. Kredsløbslovene skaber rammerne for indførelse af et mere omfattende producentansvar end blot at sørge for affaldshåndtering og finansiering heraf.

Forarbejderne til den svenske lovgivning foreligger i form af rapporten "Strategi for kredsløpsanpassede materialer og varer" som blevet udgivet i 1997. Formålet hermed er bl.a. at gennemføre regler om "udvidet producentansvar". Rapporten omfatter retningslinier for såvel *producentansvar* og *udvidet producentansvar* som både omfatter rammer for markedsføring, produktets miljøbelastning og affaldshåndteringen.

Som elementer i det udvidede producentansvar er blandt andet nævnt forslag om, at producenten

- ikke må markedsføre produkter eller varer, hvis ikke han kender dets indhold af stoffer og materialer,
- skal skaffe sig viden om, hvilke konsekvenser produkterne eller varerne har for sundhed, miljø og ressourcehusholdningen, eller hvis denne viden ikke kan skaffes, så har en velbegrundet antagelse om, at varerne eller deres indhold ikke medfører uacceptable sundheds eller miljørisici,
- ikke skal vælge en vare, eller et indhold i varen, hvis varens eller materialets funktion kan udfyldes af en mindre belastende vare,
- skal tilstræbe, at varen har lang levetid, er reparerbar og opgraderingsvenlig,
- sikre, at varen så lidt som muligt belaster sundhed miljø og ressourceforbrug,
- sikre, at varen indeholder materialer og er konstrueret, så genanvendelsen er optimeret,
- skal tage del i ansvaret for tilbagetagning for at sikre, at hans virksomhed ikke bidrager til en øget belastning for de øvrige aktørers ansvar for håndteringen.

#### 10.1.2 Producentansvaret for udtjente produkter

Den mere konventionelle anvendelse af producentansvaret indebærer en forpligtelse til at sikre, at udtjente produkter indsamles og affaldsbehandles ved at forpligte de for markedsføringen ansvarlige fabrikanter og importører til at tage udtjente produkter og varer tilbage og sørge for affaldsbehandlingen af dem.

#### 10.1.3 Udfordringer ved gennemførelse af producentansvar

Gennemførelsen af producentansvaret kan i nogle tilfælde bidrage til at minimere affaldshåndteringsomkostningerne. De reducerede affaldsbehandlingsomkostninger kan opnås, hvis producenten tager hensyn hertil ved valg af råvarer og konstruktionsprincipper, men det kan i høj grad også være en konsekvens af, at producenten enten selv vælger at etablere behandlingsanlæg eller via udbud og kontrakter sikrer behandlingspriser, der er lavere, end det den enkelte forbruger, en kommune eller et affaldsselskab kan opnå.

Gennemførelse af producentansvar for udtjente produkter vil derimod sjældent skabe incitament til at udvikle mere miljøvenlige produkter. Et producentansvar for emballager kan eksempelvis bidrage til, at der sættes fokus på materialevalget og dermed fremme anvendelsen af de emballagematerialer, der er billigst at affaldshandtere, men ikke nødvendigvis de materialer, der i hele livscyklus er de mest miljøvenlige. Dette har bl.a. været baggrunden for at gennemføre kredsløbslovgivning og introduktion af det udvidede producentansvar.

Ved overvejelser om indførelse af producentansvar er det vigtigt, at vurdere om producentens omkostninger, der følger af pligten til at tage produkter tilbage, står i forhold til producentens virksomhed, og om indførelsen af producentansvaret skaber det ønskede incitament til at producenten markedsfører produkter eller varer som er kredsløbsvenlige.

For at sikre servicevenlige ordninger for forbrugerne og for at sikre at en tilbagetagningsordningen bliver effektiv, bør der som hovedregel fastsættes regler som forpligter producenterne til at oprette eller være tilsluttet et indsamlingssystem, der er tilstrækkelig finmasket til at sikre at forbrugerne tilbagefører udtjente produkter eller varer via indsamlingssystemet. Producentansvaret kan også omfatte en pligt til aktivt at informere forbrugerne om ordningen.

Ved gennemførelse af producentansvaret skal det så vidt muligt sikres, at alle fabrikanter og importører, der markedsfører de varer som er omfattet, bliver ansvarliggjort, for herved at imødegå "free rider"-problematikken. Det skal endvidere sikres, at der opnås konkurrenceneutralitet, og at konflikter blandt de ansvarlige kan løses.

Der anvendes forskellige modeller for producentansvar. Grundlæggende kan det enten gennemføres som et individuelt ansvar, et kollektivt ansvar eller kombinationer heraf.

Et individuelt ansvar kan forenklet beskrives som en

- pligt til at tage udtjente varer tilbage af samme art
- pligt til at tage udtjente produkter tilbage af samme mærke (fabrikation)
- pligt til at tage de produkter tilbage, som producenten har markedsført

Foretages reguleringen ved pålægge producenterne en tilbagetagningspligt efter en af ovenstående modeller, vil der samtidig være behov for at fastsætte regler

- om omfanget af denne pligt,
- om finansieringen af den del, der ikke leveres tilbage til producenten, men afleveres til kommunale ordninger og
- om finansiering af affaldsbehandlingen af produkter, der er markedsført af producenter, der ikke mere markedsfører de produkter, der er omfattet af reguleringen.

Det skal vurderes, i hvilket omfang der er behov for regler, der begrænser den enkelte producents ansvar for at sikre,

- at der er et passende forhold mellem markedsførte og tilbagetagne mængder,
- at forhandlere tager imod udtjente produkter eller varer og overdrager ansvaret for oparbejdning til producenten,
- at ansvaret for mærker, der ikke markedsføres mere, kan placeres,
- at det er nemt for forbruger at aflevere de udtjente produkter f.eks. ved forbrugerens ret til at aflevere hos forhandler eller hos separat indsamler.

Gennemførelse af det individuelle producentansvar vil ikke være en hindring for, at alle eller en del af producenterne i fællesskab skaber rammerne for en kollektiv ordning.

Komplikationerne ved gennemførelse af et individuelt ansvar vil dog ofte vise sig, at være uoverstigelige. Udfordringerne vil stige i takt med antallet af producenter og antallet af produkttyper, der omfattes af en ordning. Dette kom kraftigt til udtryk under forhandlingerne om direktivet om elektrisk og elektronisk udstyr.

Fortalere for indførelse af individuelt ansvar lægger især vægt på, at det individuelle ansvar er nødvendigt for at skabe et incitament til udvikling af produkter, der er billigere at affaldsbehandle, herunder er demonteringsvenlige.



Fortalere for kollektivt ansvar lægger vægt på, at producentansvaret skal kunne realiseres uden, at der skabes komplicerede og fordyrende flerstrengede organisations- og indsamlingssystemer, og at det er tvivlsomt, om gennemførelsen af producentansvar vil skabe et incitament til at udvikle, fremstille og markedsføre produkter, der er mere miljøvenlige, herunder især mere genanvendelige og demonteringsvenlige.

En række forhold har betydning for, om gennemførelse af producentansvaret med fordel kan gennemføres.

Her skal især nævnes:

- Grundlaget for at kunne fastsætte hver enkelt producents finansieringsandel,
- Muligheden for at gøre hver enkelt producent ansvarlig for de produkter denne har markedsført,
- Grundlaget for, hvordan affaldsbehandlingen af "forældreløse produkter" finansieres
- Antallet af aktører, herunder især importører, og deres organisering,
- Mængden og variationen af produkter,
- S sammensætningen af de produkter, der omfattes af den konkrete regulering,
- Omfanget af privat grænsehandel, herunder internetshopping,
- Grænsehandel med brugte produkter.

Det skal bemærkes, at disse udfordringer skal løses af producenterne og deres organisationer og ikke af myndighederne, men som ovenfor anført er det naturligvis afgørende, at det i praksis er muligt at tilvejebringe et beslutningsgrundlag og at kunne løse de konflikter, der kan opstå mellem parterne om disse udfordringer.

#### 10.1.4 Konkrete initiativer som gennemfører producentansvar

Miljøministeren har nu fremsat lovforslag (L 100) som skal tilvejebringe de nødvendige hjemler for implementering af Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2002/96/EF af 27. januar 2003 om affald af elektrisk og elektronisk udstyr og dermed skabe grundlag for implementering af direktivet ved udstedelse af en bekendtgørelse.

Med forslaget indføres et egentligt producentansvar, hvilket især indebærer, at producenter og importører af elektriske og elektroniske produkter pålægges ansvaret for håndtering af affaldet og de økonomiske omkostninger herved.

Med virkning fra d. 1. januar 2007 skal der gennemføres producentansvar for biler som opfølgning på direktivet om udrangerede køretøjer.

Endelig har Kommissionen udarbejdet et forslag til et nyt batteridirektiv, hvor det foreslås, at der indføres producentansvar for indsamling og behandling af brugte batterier og akkumulatorer.

### 10.1.5 Tilbageagningsaftaler

I Danmark er der gennemført aftaler om tilbageagning af dæk og blyakkumulatorer. Disse aftaler indebærer ikke et økonomisk ansvar for affaldshåndteringen. Finansieringsgrundlaget er tilvejebragt ved gennemførelse af regler om statslige gebyrer på varerne, der skal betales, når disse varer bringes på markedet. Gebyrprovenuet anvendes til finansiering af tilskudsordninger, der sikrer en effektiv indsamling og oparbejdning herunder genanvendelse.

Herudover er der gennemført en aftale om tilbageagning eller indsamling af CFC-holdige kølemøbler. Denne aftale er suppleret med lovgivning, der dog ikke omfatter regler om finansiering.

## 10.2 Arbejdsgruppens anbefaling om producentansvar

Det anbefales at der, inden der gennemføres regler om producentansvar, foretages vurderinger af en række forhold med henblik på at afgøre, om der samlet set kan opnås fordele ved gennemførelse af producentansvar for bestemte produkter.

Beslutningsgrundlaget bør som minimum omfatte

- en opgørelse over antallet af produkttyper, der påtænkes omfattet af reguleringen
- sammensætningen af disse produkter og
- en opgørelse over antallet af aktører og deres organisationsgrad
- et overslag over de økonomiske og miljømæssige konsekvenser

### 10.2.1 Særstandpunkter

*Greenpeace* vurderer, at der er behov for at revidere hjemlen i Miljøbeskyttelsesloven især f.s.v. angår en bredere hjemmel til at gennemføre regler om kollektivt producentansvar og om at kunne gennemføre regler om producentansvar uden, at der er gennemført forhandlinger om frivillige aftaler, når direktiver ikke giver mulighed for at anvende frivillige aftaler.



# 11 Administrative ændringer

Arbejdsgruppen har valgt at fremlægge anbefalinger på fire væsentlige administrative områder. Det drejer sig om forenkling af kommunale affaldsregulativer, ny model for affaldsdata, øget gennemsigtighed i kommunale renovationsgebyrer og ny model for erhvervs adgang til kommunale genbrugspladser.

## 11.1 Forenkling af kommunale affaldsregulativer

Til brug for arbejdsgruppen er der udarbejdet et projekt om "Forenkling af kommunale affaldsregulativer". Indholdet af rapporten er refereret nedenfor, men er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger. Indholdet af rapporten er alene konsulentens ansvar.

### 11.1.1 Resumé af rapporten "Forenkling af kommunale affaldsregulativer"

Rapporten er udarbejdet af Birgit Holmboe, Anders Christiansen og Berit Hallam, Rambøll og Birgitte Refn Wentsel, Mazanti-Andersen, Korsø Jensen & Partnere. Rapporten kan ses på Miljøstyrelsens hjemmeside [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

#### 11.1.1.1 Baggrund for rapporten

Baggrunden for rapporten er, at antallet af regulativfastsatte ordninger i Danmark er meget højt, og at regulativerne er udformet meget forskelligt. Det betyder, at det er svært at få et samlet overblik over gældende affaldsregulativer i hele landet og sammenligne, hvordan kommunerne løser opgaven.

Affaldsbekendtgørelsen stiller samtidig mange krav til, hvad affaldsregulativerne kan og skal indeholde. Dette har givet en uensartet og i nogle tilfælde forkert implementering i kommunerne. Rapporten opstiller et system for udarbejdelse af kommunale regulativer, som vil gøre det nemmere for kommunen at udarbejde regulativer, og som samtidig både kan øge gennemsigtigheden i det enkelte regulativ og sammenligneligheden mellem regulativer.

#### 11.1.1.2 Analyse

Projektet har bestået af fire faser:

- Fase 1: Kortlægning af centralt fastsatte krav
- Fase 2: Konkrete forslag til regulativtekst
- Fase 3: Forslag til ændringer af affaldsbekendtgørelsen
- Fase 4: Elektronisk vidensdeling

I fase 1 er der foretaget en systematisk gennemgang af det gældende regelsæt. På baggrund heraf er identificeret en række bestemmelser, som entydigt fastlægger kommunernes muligheder. Endvidere er der identificeret en række bestemmelser, som giver kommunerne forskellige fast definerede valgmuligheder, og endelig er der identificeret en række bestemmelser, som giver kommunerne valgfrihed i deres opgavevaretagelse.

I fase 2 er der udarbejdet konkrete tekstforslag for de entydige bestemmelser og de valgmuligheder, der gives i lovgivningen. Endvidere er der opstillet en skabelon for udarbejdelsen af affaldsregulativer. I fase 3 er der udarbejdet konkrete forslag til ændringer af affaldsbekendtgørelsen og Miljøbeskyttelsesloven, mens der i fase 4 er udarbejdet et forslag til et internetbaseret system til indberetning og formidling af data om kommunale affaldsregulativer.

#### 11.1.1.3 Resultater

Hovedprincippet i det foreslåede system kan opsummeres på følgende måde:

- I hver kommune udarbejdes to regulativer: Et for erhvervsaffald og et for husholdningsaffald
- Indholdsfortegnelsen i regulativerne standardiseres
- Der anvendes i videst muligt omfang obligatoriske standardiserede formuleringer i regulativerne
- Affaldsbekendtgørelsens terminologi og definitioner gøres obligatorisk

Denne systematik og de forskellige grader af valgfrihed bliver bygget ind i et internetbaseret værktøj, som fremover skal anvendes ved udarbejdelsen af regulativer. Brugen af et internetbaseret værktøj fremmer også videndeling kommunerne imellem, idet det vil blive muligt at sikre, at de kommunale regulativer er tilgængelige for alle, så snart de er godkendt af kommunalbestyrelsen.

#### 11.1.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om kommunale affaldsregulativer

Formålet med forenkling af kommunale affaldsregulativer er at:

- Mindske antallet af affaldsregulativer i den enkelte kommune, så det bliver lettere at finde ud af, hvilke regler der gælder
- Gøre det nemt at sammenligne, hvordan reglerne er fra kommune til kommune
- Gøre det nemt og overskueligt at udarbejde affaldsregulativer
- Sikre en ensartet og korrekt implementering af nationale regler

Anbefalingerne om forenkling af de kommunale affaldsregulativer skal ses i sammenhæng med de øvrige anbefalinger om, hvordan affaldsområdet fremover skal reguleres. På de områder, hvor der også fremover skal være kommunale affaldsregulativer, skal de udformes i overensstemmelse med følgende anbefalinger.

*Det anbefales*, at der etableres et nyt, samlet landsdækkende system for udarbejdelse og indberetning af affaldsregulativer.

*Det anbefales*, at systemet etableres med udgangspunkt i projektet "Forenkling af kommunale affaldsregulativer". Hovedprincippet i systemet kan opsummeres på følgende måde:

- I hver kommune udarbejdes to regulativer: Et for erhvervsaffald og et for husholdningsaffald
- Indholdsfortegnelsen i regulativerne standardiseres
- Der anvendes i videst muligt omfang obligatoriske standardiserede formuleringer i regulativerne
- Affaldsbekendtgørelsens terminologi og definitioner gøres obligatorisk

Denne systematik og de forskellige grader af valgfrihed bliver bygget ind i et internetbaseret værktøj, som fremover skal anvendes ved udarbejdelsen af regulativer. En række bestemmelser kan fastsættes entydigt ud fra centralt fastsatte bestemmelser (f.eks. affaldsbekendtgørelsen), og der foreslås obligatoriske standardiserede formuleringer for disse.

Derudover giver en række centrale bestemmelser kommunerne en grad af valgfrihed, men der skal anvendes ens formuleringer af de forskellige valgmuligheder. Endelig findes der en række krav i eksisterende regulativer, hvor det vurderes, at kommunerne fortsat frit skal kunne formulere deres serviceniveau.

Det er fortsat kommunalbestyrelsen, der skal vedtage de kommunale regulativer.

Denne systematik vil gøre det nemt for kommunerne at implementere de nationale regler på en ensartet måde. På den måde sikres en større grad af både gennemsigtighed i og sammenlignelighed mellem de kommunale affaldsregulativer. Brugen af et internetbaseret værktøj fremmer også viden om kommunerne imellem, idet det vil blive muligt at sikre, at de kommunale regulativer er tilgængelige for alle, så snart de er godkendt af kommunalbestyrelsen. Dette vil også fremme både gennemsigtigheden og sammenligneligheden.

*Det anbefales*, at brugen af det internetbaserede værktøj ved udarbejdelsen af kommunale regulativer gøres obligatorisk gennem ændringer af affaldsbekendtgørelsen og Miljøbeskyttelsesloven.

*Det anbefales*, at der skabes entydige og landsdækkende definitioner af både affaldet og af de aktører, der medvirker ved frembringelsen og håndteringen af det samt af de anlæg, som behandler affaldet. Sidstnævnte skal ses i sammenhæng med anbefalingerne om ansvar og data.

*Det anbefales*, at kommunerne, som supplement til regulativerne, kan udarbejde informationsmateriale.

### 11.1.3 Vurdering af økonomiske konsekvenser af anbefalinger om forenklede kommunale affaldsregulativer

Det nye forslag medfører, at der findes to standardregulativer, ét for erhvervsaffald og ét for husholdningsaffald. Disse regulativer indeholder såvel nationale som lokale regler. Det antages, at erhvervsaffaldsregulativet hovedsageligt er baseret på nationale bestemmelser, og at husholdningsaffaldsregulativet formentlig i højere grad afspejler lokale forhold.

Det vurderes, at *virksomhederne* må forventes at spare administrative ressourcer af en vis størrelsesorden. Dette gælder især virksomheder, som er beliggende i flere kommuner, det er f.eks. indenfor bygge- og anlægssektoren, transportører/indsamlere eller detailhandelskæder, idet det bliver betragteligt lettere for den enkelte virksomhed at finde ud af hvad der gælder i den enkelte kommune. Der til kommer, at det ligeledes bliver muligt for kædebutikker at organisere egen indsamling af affald i forbindelse med intern logistik. Besparelse er meget vanskelig at opgøre, fordi der ikke eksisterer valide data over antallet af virksomheder med arbejdssteder i flere kommuner. Et meget groft skøn over virksomhedernes besparelser er opgjort til ca. 25 mio. kr. Dette er baseret på, at virksomhederne anvender ca. 900.000 timer årligt på at sætte sig ind i nye affaldsregler, og at 20% af virksomhederne opnår en halvering af deres tidsforbrug.

*Kommunerne*, herunder de fælleskommunale selskaber, forventes at opnå administrative besparelser af en vis størrelsesorden, fordi centrale standardregulativer vil betyde, at udformning af nye regulativer bliver væsentligt lettere og hurtigere end i dag.

Det forventes at der spares ressourcer ved specielt revidering af såvel erhvervs- og husholdningsregulativer og ved vejledning af større erhvervsvirksomheder i forhold til den efterfølgende affaldshåndtering. Der forventes ingen særlig besparelse i forbindelse med udvalgsbehandling og informationsaktiviteter. Miljøstyrelsen har skønnet besparelsen til at udgøre mellem 8 og 13.000 kr. årligt pr. kommune eller i alt ca. 27 mio. kr. med det eksisterende antal kommuner.

*Staten* får udgifter til implementering og drift af det internetbaserede system.

## 11.2 Ny model for affaldsdata

Til brug for arbejdsgruppen er der udarbejdet et projekt om "Samlet model for affaldsdata". Indholdet af rapporten er refereret nedenfor, men er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger. Indholdet af rapporten er alene konsulentens ansvar.

### 11.2.1 Resumé af rapporten "Samlet model for affaldsdata"

Rapporten er udarbejdet af Berit Hallam, Birgit Holmboe og Erik Nørby, Rambøll. Rapporten kan ses på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

#### 11.2.1.1 Baggrund for rapporten

Formålet med rapporten har været at udarbejde en model for indsamling og udveksling af affaldsdata, der effektivt og brugervenligt kan håndtere data mellem alle aktører på affaldsområdet. Modellen er udarbejdet på baggrund af en kortlægning af de eksisterende indberetningsforpligtelser og datastrømme og med udgangspunkt i en opgørelse af de eksisterende og kommende databehov. Forslaget til ny datamodel sigter mod at undgå unødige administrative byrder for alle involverede aktører.

### 11.2.1.2 Analyse

For at involvere alle relevante interessenter, er der i projektet afholdt to workshops. Den første workshop havde til formål at identificere de affaldsdata, som må anses for nødvendige eller ønskelige i en fremtidig model. I projektet skelnes mellem data, som er nødvendige, f.eks. fordi Danmark har en international indberetningsforpligtelse, og data, som er ønskelige, men ikke nødvendige.

Til den anden workshop forelå to skitser til affaldsdatamodel. På baggrund af workshoppen blev valgt én model, som der var bred opbakning til.

Udover de to workshops har det via hjemmesiden [www.affaldsdata.dk](http://www.affaldsdata.dk) været muligt at bidrage til projektet.

### 11.2.1.3 Resultater

En grafisk fremstilling af modellen findes i figur 11.1 nedenfor. Modellen tager udgangspunkt i en central database, ISAG-systemet. Data skal – i modsætning til i dag – kun indberettes én gang til databasen, hvorfra databrugere så kan hente de data, de har brug for og adgang til. Databrugere skal ikke kunne hente affaldsdata udenom de etablerede datastrømme.

Hovedprincippet i dataregistreringen vil være, at systemet indeholder oplysninger om det affald, som *kommer ind i systemet*, og om det affald, der *slutbehandles*. Derimod vil der *ikke* være oplysninger om, hvordan affaldet overføres mellem anlæg.

For at sikre en præcis geografisk og erhvervmæssig kilde er det nødvendigt at identificere data helt ned på producentniveau. Dette er til brug for tilsynsmyndighederne. Derfor er indberetning af affaldsproducentens P-nummer helt centralt i modellen. Det indeholder bl.a. oplysninger om affaldsproducentens navn, branche og adresse. Derved er det muligt at knytte en erhvervmæssig og geografisk kilde til registreringen.

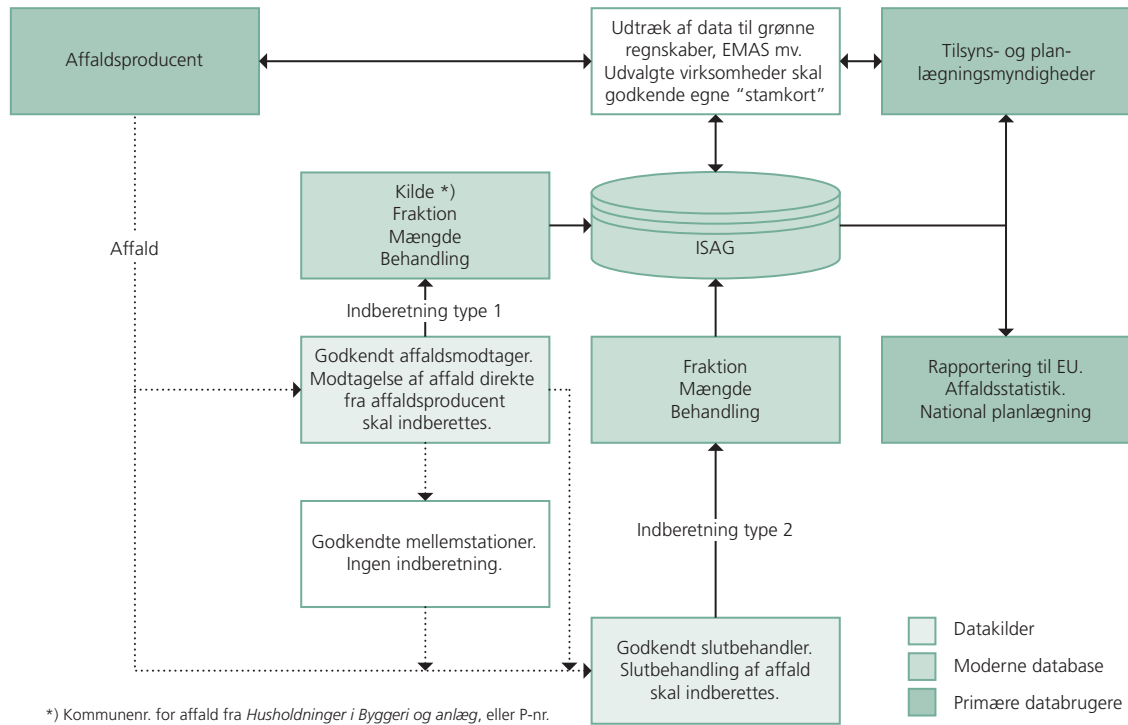
I modellen sker der kun indberetninger af affaldsdata fra to kilder: Affaldsmottagere og Slutbehandlere jf. figur 11.1, det vil sige danske slutbehandlere eller virksomheder, som eksporterer affald.

*Affaldsmottageren* er en affaldsindsamler, der henter/modtager affaldet direkte ved/fra affaldsproducenten, og kan derfor oplyse om kilde for affaldet. Derimod kan affaldsmottageren ikke give endelige oplysninger om slutbehandling, idet denne afgøres af slutbehandleren. Affaldsmottageren skal derfor indberette data om affaldskilde, affaldsfraktion, affaldsmængde og forventet affaldsbehandling.

*Slutbehandleren* kan på den anden side ikke nødvendigvis oplyse om affaldsproducenten, idet affaldet kan nå slutbehandler via en affaldsmottager, hvor det er blevet blandet eller hvor visse fraktioner er udtaget i forbindelse med en sortering. Slutbehandleren kan derimod godt oplyse om, hvilken affaldsmottager affaldet er kommet fra. Slutbehandlere indberetter, jf. figur 11.1, oplysninger om: Affaldsfraktion, affaldsmængde og slutbehandling.



Figur 11.1: Model for affaldsdata



### 11.2.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om ny model for affaldsdata

Formålet med en ny model for affaldsdata er at:

- Tilvejebringe nødvendige affaldsdata af tilstrækkelig kvalitet for alt affald.
- Håndtere data mellem alle aktører på affaldsområdet effektivt og brugervenligt.
- Sikre proportionalitet mellem ressourcerne, der anvendes til indberetninger, og anvendelse af data.
- Sænke de administrative byrder for de involverede aktører.
- Kunne håndtere fremtidige ændringer i kompetence- og opgavefordelingen mellem aktørerne.

*Det anbefales*, at der etableres en ny, samlet landsdækkende model for affaldsdata, der opfylder disse formål.

*Det anbefales*, at modellen skal etableres med afsæt i projektet "Model for affaldsdata".

*Det anbefales*, at aktørerne forpligtes til at levere affaldsdata til det centrale system for affaldsdata, samt at nye databehov indarbejdes heri, så der ikke opstår parallel dataindsamling.

*Det anbefales*, at de eksisterende stamkort fremover erstattes af, at der påføres art og mængde på fakturaen fra affaldsmottager/slutbehandler til affaldsproducenten. Betalingen kan herefter ses som en accept af, at oplysningerne er korrekte.

*Det anbefales*, at der skabes entydige og landsdækkende definitioner af både affaldet og af de aktører, der medvirker ved frembringelsen og håndteringen af det, samt af de anlæg, som behandler affaldet. Sidstnævnte skal ses i sammenhæng med anbefalingerne om regulativer og ansvar.

*Det anbefales*, at kvalitetssikringen af data i det centrale system udvides i forhold til projektforslaget, så der er større sandsynlighed for, at data har et tilstrækkeligt kvalitetsniveau, også til brug for tilsynsmyndighederne.

*Det anbefales*, at registrering af affald fra genbrugspladser samt muligheden for dobbeltregistrering vurderes nærmere.

Endelig *anbefales det*, at den samlede model og de økonomiske konsekvenser vurderes i forhold til de behov, der vil være forbundet med de endelige anbefalinger til den fremtidige organisering af affaldssektoren.

### 11.2.3 Vurdering af økonomiske konsekvenser af ny model for affaldsdata

De økonomiske og administrative konsekvenser for aktørerne er i rapporten samlet set blevet opgjort til mellem 100-250 mio. kr. pr år. Dette beløb er særdeles usikkert, men de elementer, der indgår i dette skøn, findes nedenfor.

*Virksomhederne* vil opnå væsentlige besparelser ved, at dataindberetningen standardiseres og ved ikke at skulle udarbejde stamkort. Dertil kommer, at virksomhederne kun skal indberette/kontrollere data én gang i samme dataformat – og ikke som nu flere gange i forskellige dataformater.

Den administrative lettelse er forskellig afhængig af brancher – f.eks. er der noget, der tyder på, at bygge- og anlægsbranchen ikke har så stort en ressourceforbrug som f.eks. andre fremstillingsvirksomheder<sup>13</sup>. Dertil kommer den besparelse, som transportører og ikke mindst indsamlere vil have ved et datasystem, som er landsdækkende.

*Kommunerne* vil, jf. formålet med datamodellen og anbefalingerne, kunne opnå en gevinst ved, at datafangsten effektiviseres. Dette betyder, at kommunerne ikke selv skal indsamle data hos virksomheder og transportører, men kan hente data fra en central database. Hvis kommunerne skal inddrages i kvalitetssikringen, vil det betyde en omkostning for de kommuner, som ikke har selvstændig affaldsregistrering. Nettoomkostningen er ikke opgjort.

*Staten* vil blive pålagt ekstra udgifter til implementering og drift af datasystem. Omfanget af udgifterne er afhængig af den endelige udformning af systemet. Dertil kommer betydelige udgifter forbundet med at foretage kvalitetssikring jf. ovenstående anbefalinger.

Det vurderes samlet set, at der vil være væsentlige administrative besparelser ved at implementere en ny model for affaldsdata for såvel virksomheder som kommuner.

## 11.3 Gennemsigtige kommunale affaldsgebyrer

Til brug for arbejdsgruppen er der udarbejdet et projekt om “Gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer”. Indholdet af rapporten er refereret nedenfor, men er ikke nødvendigvis udtryk for arbejdsgruppens holdninger eller vurderinger. Indholdet af rapporten er alene konsulentens ansvar.

### 11.3.1 Resumé af rapporten "Gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer"

Rapporten er udarbejdet af Birgitte Mogensen m.fl., PricewaterhouseCoopers i samarbejde med advokatfirmaet Accura og rådgivningsfirmaet Plan og Miljø. Rapporten kan ses på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk)

#### 11.3.1.1 Baggrund for rapporten

Baggrunden for rapporten er dels en motiveret dagsorden fra 1996, som pålægger miljøministeren at sikre gennemsigthed i de kommunale affaldsgebyrer, dels en række konkrete problemstillinger omkring administrationen af § 48 i Miljøbeskyttelsesloven, som hjemler benyttelsen af gebyrer på affaldsområdet.

#### 11.3.1.2 Analyse

Der er gennemført en SWOT-analyse<sup>14</sup>, som har identificeret og struktureret de væsentligste forhold på affaldsgebyrområdet. SWOT-analysen er udført med udgangspunkt i møder med de af arbejdsgruppen udpegede eksperter. De væsentligste parametre for valg af løsningsforslag, som er hovedresultatet fra SWOT-analysen, kan sammenfattes med følgende figur:

<p><b>SWOT – væsentligste styrke for at opnå gennemsigthed skal findes i:</b></p> <p>Det kommunale budget- og regnskabssystem</p>	<p><b>SWOT – væsentligste svagheder for at opnå gennemsigthed opstår, fordi:</b></p> <p>"Værdikæden" på affaldsgebyrområdet ikke er operationelt defineret</p> <p>B/R-systemet er uden god regnskabspraksis og vejledninger på affaldsområdet</p>
<p><b>SWOT – væsentligste mulighed for at opnå gennemsigthed kan findes ved:</b></p> <p>Anvendelse af den økonomiske ABC-model</p>	<p><b>SWOT – Væsentligste trussel for gennemsigthed bliver:</b></p> <p>De udefra kommende forhold, herunder EU-regulerede forhold</p>

Denne analyse leder frem til 11 løsningsforslag grupperet i følgende 4 grupper:

- Systematiseret metode til registrering og fordeling af aktivitetsomkostninger ved gebyrfastsættelse
- Ensartet terminologi og definitioner
- Kommunikation og formidling
- Implementering af løsningsforslag

#### 11.3.1.3 Resultater

Rapporten har følgende 4 løsningsforslag, som skal sikre en større gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer:

- ABC-metoden anvendes som systematiseret metode til at fastlægge affaldsgebyrer og til at fordele og registrere omkostninger
- Der indføres serviceområdedeclarationer, som skal sikre en fremadrettet formidling af, hvordan gebyret er beregnet

- Der indføres affaldsårsberetninger, som skal sikre en bagudrettet formidling af, hvordan sidste års gebyrer svarede til de afholdte omkostninger
- Der udarbejdes en vejledning om brugen af ABC-metoden, serviceområdedeclarationer og affaldsårsberetninger.

### 11.3.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer

Formålet med at øge gennemsigtheden i de kommunale renovationsgebyrer er at:

- Begrænse krydssubsidiering og styrke “forureneren betaler” princippet
- Kommunen kan dokumentere, at de enkelte ordninger “hviler-i-sig-selv”
- Den enkelte bruger får indblik i, hvordan gebyret er sammensat og får sikkerhed for, at der betales for den ydelse, som faktisk modtages eller stilles til rådighed
- Politikere og forvaltningen i kommunen får bedre indblik i, hvilke omkostninger der knytter sig til hvilke ordninger, og dermed bedre grundlag for at øge fokus på omkostningerne i forhold til den leverede service. Dette giver en tilskyndelse til større omkostningseffektivitet
- Sikre en retvisende opgørelse over kommunernes ressourceforbrug på affaldsområdet.

*Det anbefales*, at det kommunale budget- og regnskabssystem ændres, så det danner basis for opkrævningen af gennemsigtige gebyrer. Det anbefales, at kommunerne fremover skal registrere på følgende serviceområder:

- Fælles formål (administration)
- Dagrenovation – restaffald
- Ordninger for storskrald og haveaffald
- Ordninger for papir, pap og glas
- Ordninger for farligt affald
- Genbrugsstationer
- Øvrige ordninger og anlæg

Hvad angår den fremtidige håndtering af området i kommunernes budget- og regnskabssystem, er der følgende anbefalinger:

1. Udgifter, indtægter og omkostninger registreres efter de nuværende principper i det kommunale budget- og regnskabssystem
2. Der indføres en ny terminologi, der skal beskrive gebyrstrukturen, nemlig en kommunal ordning på affaldsområdet. De kommunale ordninger svarer til dem, der ovenfor har hver sin konto. Hver ordning har sit juridiske gebyr. I praksis vil det sige, at begrebet samlebyrer – som defineret i den nuværende § 48 stk. 2 i Miljøbeskyttelsesloven – afskaffes.
3. Kommunen skal føre udgifter og indtægter for hver ordning, og der skal laves et regnskab for hver ordning. Disse regnskaber skal endvidere have hver sin mellemregningskonto på status. Kommunerne skal dokumentere, at ordningen balancerer over den kommende 4 års periode – altså en løbende 4-årig hvile-i-sig-selv periode for hver ordning.
4. Kommunen skal beregne gebyrerne på baggrund af den vejledning i omkostningskalkulation, der allerede er i det kommunale budget- og regnskabssystem. Denne vejledning suppleres med eksempler fra affaldsområdet, hvis der skønnes et behov herfor. Miljøstyrelsen udarbejder en vejledning med nationale, objektive kriterier for, hvordan man identificerer de virksomheder, der kan opkræves gebyr for. Vejledningen skal også rette sig mod at uddybe principper for fordeling af omkostninger på brugergrupper.
5. Mens de ovenfor nævnte ordninger er adskilt fra hinanden såvel økonomisk som juridisk, så kan kommunerne vælge at underindele hver ordning, eksempelvis sondre mellem typer af husholdninger og erhverv i nogen af ordningerne.

*Det anbefales endvidere, at der stilles krav i lovgivningen om, at kommunerne – ved indberetning af omkostningerne på affaldsområdet – skal opdele omkostningerne på “Indsamling og transport”, “Behandling” og “Administration”.*

*Det anbefales, at gebyrfinansiering gøres obligatorisk for alle affaldsordninger og administrationen af dem. Det betyder, at kun “herreløst affald” og evt. det affald, som kommunen selv producerer, kan skattefinansieres.*

*Det anbefales også, at selvom gebyrerne er selvstændige juridiske gebyrer, stilles der ikke krav om, at beløbene for de enkelte serviceområder skal fremgå af opkrævningen. Kommunerne fastlægger selv, hvordan de vil informere om den lokale service og de hermed forbundne omkostninger.*

*Det anbefales, at det sikres, at eventuelle underskud i forbindelse med afvikling af kommunale ordninger kan gebyrfinansieres fremover, og det skal afklares, hvordan eventuelle overskud skal betales tilbage til de enheder, som har finansieret ordningen.*

*Det anbefales, at der sker en præcisering af § 48, så det gøres klart, at kommunerne skal kunne redegøre for fordelingen af omkostninger for husholdninger og erhverv, når der opkræves gebyrer, og at der i øvrigt fastsættes overordnede principper for fordelingen af omkostningerne på brugergrupper i lovgivningen. Endvidere skal der fastsættes nationale objektive kriterier for, hvilke virksomheder, der kan opkræves gebyr hos.*

### 11.3.3 Vurdering af økonomiske konsekvenser af anbefalinger om gennemsigtige kommunale affaldsgebyrer

For *virksomheder og borgere* vurderes det, at der ikke er nogle umiddelbare effekter. Der forventes dog en mere tydelig sammenhæng mellem gebyrer og ydelser, hvilket øger gennemsigtigheden på området.

Det forventes et uændret *kommunalt* ressourceforbrug. Det antages, at der vil være et vist ressource-træk i forbindelse med implementering af en ændret kontoplan, men det forventes, at der på længere sigt vil samme ressourceforbrug som i det nuværende system. Den øgede gennemsigtighed vil øge kommunernes fokus på omkostningerne til de enkelte ordninger. Dette forventes at føre til en effektivisering. Det er ikke muligt at anslå størrelsesordenen af denne.

Det bliver lettere for kommunerne at leve op til den indberetningsforpligtelse, som de er pålagt i forbindelse med affaldsbekendtgørelsens § 8.

For *staten* vurderes det, at der skal en mindre indsats til at sikre udarbejdelse af nye kontoplaner samt vejledning om regnskabsprincipper, men det er ikke en løbende opgave. Systemet vil betyde, at der er langt bedre forudsætninger for at vurdere de økonomiske konsekvenser af affaldssektorens organisering.

### 11.3.4 Særstandpunkter

*Forbrugerrådet* anbefaler, at kommunerne bliver forpligtet til at lade beløbet for de enkelte serviceområder fremgå af opkrævningen.

*KL, Københavns kommune, KTC og RenoSam* er ikke enig i vurderingen af de økonomiske konsekvenser. De kommunale parter skønner, at forslaget til en ny gebyrstruktur vil medføre meget betydelige, øgede administrative omkostninger, som gebyrerne må forhøjes med. Det skyldes, at

samlegebyret ophæves, og at man i forlængelse heraf skal aflægge mange regnskaber, at man skal oprette og vedligeholde en række nye mellemregningskonti på status mv.

De kommunale parter finder endvidere ikke, at systemet vil indebære bedre forudsætninger for at vurdere de økonomiske konsekvenser af affaldssektorens organisering. Der er ikke i denne rapport stillet forslag til et informationssystem, hvormed Miljøstyrelsen og offentligheden i øvrigt kan få indblik i og følge udviklingen i de omkostninger, der er knyttet til de enkelte affaldsstrømme. Dermed vil det blandt andet ikke være muligt at få indblik i og følge udviklingen i de omkostninger, der er forbundet med genanvendelse af affald. Det har blandt andet den konsekvens, at man heller ikke kan følge udviklingen i omkostningerne i den meget store del af affaldssektoren (genanvendeligt erhvervsaffald), som arbejdsgruppen stiller forslag til en ændret organisering af.

## 11.4 Genbrugspladser

### 11.4.1 Baggrund

Erhvervs betaling for brug af kommunale genbrugspladser er en ofte tilbagevendende problemstilling. En typisk situation er den, at alle, både private og erhverv, kan få adgang til genbrugsstationen mod betaling af et enslydende gebyr. Den største udfordring ved et ens gebyr for husholdninger og erhverv bliver at sikre, at det kun er små mængder erhvervsaffald, der afleveres på genbrugspladsen. Ofte forsøges dette sikret ved at indføre den begrænsning, at erhverv kun må benytte genbrugsstationen i samme omfang som private, og kun må benytte biler med en vægt under 3.500 kg. til at aflevere affaldet med. Yderligere er der typisk fastsat nogle vægtgrænser som konkretiserer, hvad der menes med "i samme omfang som private". Disse grænser kan være meget forskellige fra kommune til kommune. I praksis er det vanskeligt at kontrollere, om den enkelte erhvervsdrivende afleverer større mængder end en husholdning, og der er derfor stor sandsynlighed for, at private reelt betaler for (visse) erhvervs brug af genbrugsstationen. Det er en selvstændig problemstilling, at borgerens affald defineres som erhvervsaffald, når det afleveres af en håndværker på vegne af borgeren.

Det er heller ikke utænkeligt, at visse erhverv faktisk producerer mindre affald til genbrugsstationen end et gennemsnitligt parcelhus, hvorfor der muligvis også sker krydssubsidiering mellem forskellige brancher. En sådan skjult krydssubsidiering, hvor det er nærmest umuligt reelt at konstatere, hvem der betaler for affaldsbortskaffelsen, forringer gennemsigtigheden på ordningen ganske væsentligt. Krydssubsidiering er desuden problematisk både i forhold til forureneren betaler princippet, hvile-i-sig-selv-princippet og lighedsprincippet.

Sådanne situationer, som er skitseret ovenfor, har også konkurrencemæssig betydning for affalds-transportører af affald fra erhverv. I det omfang erhverv har nem, billig og omfattende adgang til at benytte en genbrugsstation, er der en risiko for, at affaldstransportører sættes i en ulige konkurrencesituation. Herudover kan der peges på, at forskellige regler i nabokommuner også kan have konkurrencemæssige konsekvenser for affaldstransportører på tværs af kommunegrænser.

I denne sammenhæng må det dog også medtages, at det formentlig har miljømæssige fordele, at erhverv har adgang til at benytte genbrugsstationer, og således forholdsvis nemt kan håndtere sit affald på forsvarlig vis. Muligheden for erhverv for at anvende genbrugspladser tilskynder virksomheden til at sortere mindre mængder affald, som ellers ikke ville være blevet sorteret.

Det er i forhold til erhverv dog også værd at bemærke, at der generelt er stor tilfredshed med at have let adgang til genbrugsstationerne.<sup>15</sup> Det må antages, at en positiv indstilling fra erhvervene er med til at sikre en både bedre og mere effektiv affaldshåndtering.

Det mest optimale ud fra hensynet til gennemførelse af princippet om, at forureneren betaler, vil være bomme, vægte og differentieret betaling efter, hvilken type affald, der afleveres. Det vurderes, at etablering af et system med vægte og bomme koster ca. 1,5 mio. kr. pr. genbrugsplads i etableringsomkostninger<sup>16</sup>. Hvis alle genbrugspladser, som i dag ikke har en vægt, pålægges at etablere en sådan, vil den ekstra omkostning blive knap ½ mia. kr.

De meget store omkostninger ved at etablere et sådant system vil forøge gebyret for alle brugergrupper for brug af genbrugsstationen. Det vurderes, at omkostningerne ved etablering af vægtsystemer er så store, at det i praksis ikke er en relevant løsning. Det kan derfor overvejes, om gebyrbetalingen på baggrund af objektive kriterier kan differentieres mellem husholdninger og erhverv og evt. mellem forskellige grupper indenfor erhverv. Denne praksis er tilladt i dag efter gældende ret.

Der blev nedsat en skrivegruppe om genbrugspladser, som opnåede enighed om en model for virksomheders brug af genbrugspladser. Konsensuspapir fra skrivegruppen er vedlagt i kapitel 12 som bilag II.ii. Økonomiberegninger fra KL, Reno-Sam og Miljøstyrelsen kan findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

#### 11.4.2 Arbejdsgruppens anbefalinger om virksomheders brug af genbrugspladser

Formålet med nye principper for virksomheders brug af genbrugspladser er at sikre:

- Ensartede vilkår for erhvervsvirksomheders adgang til genbrugspladser på tværs af kommunegrænser
- Kildesortering af fraktioner, der kun forekommer i mindre mængder på den enkelte virksomhed
- Ens og let administrerbare principper for adgangen og betalingen til genbrugspladser

Genbrugspladser er et supplement til de øvrige ordninger for erhvervsaffald.

*Det anbefales*, at alle virksomheder får adgang til de kommunale genbrugspladser. Det betyder, at kommuner som ikke selv har en genbrugsplads på anden vis skal sikre, at denne ydelse stilles til rådighed for kommunens virksomheder. Det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at fastlægge serviceniveauet på genbrugspladserne. *Det anbefales*, at der opstilles landsdækkende principper – herunder om udligning mellem kommuner – for virksomhedernes adgang til de kommunale genbrugspladser på tværs af kommunegrænserne og betalingen herfor.

*Det anbefales*, at virksomhederne får adgang til genbrugspladserne på samme vilkår som borgerne, f.eks. med køretøjer under 3500 kg. eller lignende. Virksomhederne må kun aflevere *mindre mængder* affald, det betyder mængder under de til enhver tid gældende sorteringsgrænser. Affaldet skal i type og sammensætning ligne det, som en husstand producerer.

*Det anbefales*, at gebyret for genbrugspladser relateres til, at ydelsen stilles til rådighed for virksomhederne, og ikke efter virksomhedens faktiske brug. *Det anbefales*, at kommunerne skal opgøre udgiften til drift af genbrugspladsen i det kommunale budget- og regnskabssystem og fordele udgifterne på alle potentielle brugere, jf. arbejdsgruppens anbefaling om gebyrer. Det er ønskværdigt, hvis man kan opkræve et ensartet gebyr fra husholdninger og virksomheder, men af hensyn til at undgå krydssubsidiering kan det være nødvendigt med en vis differentiering.

*Det anbefales*, at ordningen evalueres efter 3 år for at se, om der finder krydssubsidiering sted.

*Det skal undersøges*, om BBR-registeret, CVR-registeret eller p-nummeret er den mest hensigtsmæssige metode til at fastlægge antallet af potentielt affaldsproducerende virksomheder, der skal betale



for, at genbrugspladserne stilles til rådighed. *Det skal sikres*, at systemet ikke medfører, at mindre erhvervsdrivende, som driver virksomhed fra deres privatadresse, og som kun producerer insignifikante mængder erhvervsaffald, kommer til at betale til genbrugspladsen både som virksomhed og som husholdning.

#### 11.4.3 Særstandpunkter

*Håndværksrådet, Dansk Industri, Dansk Byggeri, Handel-, Transport- & Serviceerhvervene, og Dansk Transport & Logistik* er principielt modstander af, at kommunerne på affaldsområdet kan pålægge erhvervslivet en generel pligt til betaling for, at en ydelse stilles til rådighed frem for betaling for faktisk forbrug. Hvis det ovenfor anførte betalingsprincip alligevel indføres, er det afgørende for organisationerne, at der *ikke* åbnes mulighed for differentiering mellem erhverv og husholdninger, så det faktiske kronebeløb som husholdninger og erhverv pålægges er enslydende – ud fra den betragtning, at der er tale om små mængder affald, der kan sidestilles med de mængder, der kommer fra husholdningerne. Organisationerne ønskes dokumentation for, at anbefalingen ikke strider mod regeringens skattestop.

*Dansk Byggeri* forudsætter, at anbefalingerne om kommunale genbrugspladser modtagelse af erhvervsaffald i øvrigt sker under overholdelse af gældende affaldsregler i EU's affaldsrammedirektiv, navnlig princippet om forureneren betaler og artiklerne 10 og 14, hvilket for sidstnævnte artikler indebærer, at genbrugspladserne godkendes til at modtage genanvendeligt affald, og at kommunerne fører registre med angivelse af mængde, art og oprindelse, samt hvor dette er relevant, bestemmelse, indsamlingshyppighed, transportform og behandlingsmetoden for det genanvendelige affalds bortskaffelsesform.

*Affald danmark* er i hovedtræk enig i principperne konsensuspapiret i bilag 12.II.ii. *Affald danmark* tager dog forbehold for den konkrete formulering om ens gebyrer for husholdninger og erhverv, idet denne ikke tager højde for en eventuel krydssubsidiering mellem husholdninger og erhverv.

#### 11.4.4 Overslag over økonomiske konsekvenser af anbefalinger om virksomheders brug af genbrugspladser

Forslaget om ændring af erhvervenes adgang til de kommunale genbrugspladser indebærer, at virksomhederne får adgang til genbrugspladser på tværs af kommunegrænserne. Dette betyder en væsentlig lettelse for *virksomhederne*, som fremover på en let og ubureaukratisk måde kan komme af med affaldet. Til gengæld forventes alle virksomheder at skulle bidrage til finansieringen af genbrugspladserne. Foreløbige beregninger tyder på, at gebyret for en erhvervsvirksomhed kommer til at ligge på 500-1.200 kroner.

Det forventes ikke, at der vil være økonomiske og administrative konsekvenser for *kommunerne*, men der skal udformes en finansieringsordning, som kan sikre en udligning af udgifterne på tværs af kommunerne. For staten vil der være en mindre engangsinvestering til oprettelse af denne ordning.

En ordning, hvor alle virksomheder bidrager til finansieringen af genbrugspladserne, kan føre til lavere gebyrer for *husholdningerne*. I flere kommuner bidrager virksomhederne ikke til finansieringen af genbrugspladserne, og når de skal det fremover, betyder det et lavere gebyr for husholdningerne.





# 12 Bilag

## I. Problemnotat: Aktuelle udfordringer og problemer på affaldsområdet

Problemnotatet er udarbejdet af Miljøstyrelsen som grundlag for nedsættelsen af arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren.

### Indledning

Affaldsområdet har været debatteret livligt i offentligheden, bl.a. har Professor Jørgen Grønnegård udgivet "Affaldssektorens politiske organisering". Grønnegård gennemgår affaldssektorens organisering, økonomi og incitamentsstruktur. Han og andre debattører konkluderer bl.a., at der er en uhensigtsmæssig sammenblanding af drift, administration og tilsyn på affaldsområdet, og at gebyrerne ikke er gennemsigtige, dvs. gebyret ikke tydeligt afspejler den ordning, service og kvalitet man får. Endelig har der også været offentlig debat om, hvorvidt affaldssektoren var omkostningseffektiv. Finansministeriet har vurderet, at der formentlig er et vist effektiviseringspotentiale i sektoren begrundet med erfaringer fra andre "hvile-i-sig-selv" sektorer, bl.a. energiområdet<sup>17</sup>.

### Aktuelle problemfelter

Nedenfor findes en kort beskrivelse af de mest aktuelle problemfelter på affaldsområdet.

### *Uklarhed om kompetencer gennem sammenblanding af myndigheds- og driftsherrerollen*

Der er, som refereret i indledningen, set tilfælde af en manglende adskillelse mellem kommunernes drifts- og myndighedsopgaver på affaldsområdet. Dette kan give anledning til en sammenblanding af kompetencer, bl.a. tilsyn, regulering, dispensations- og tilladelsespraksis samt den praktiske varetagelse af affaldsordningerne. Dette afstedkommer formentlig forskelligartede konkurrencebegrænsende og samfundsøkonomiske effekter, der ikke er tilstrækkeligt begrundede i det overordnede miljøhensyn.

Selvom kommunerne formelt har kompetencen med hensyn til regeludstedelse og tilsynsmyndighed, så er det i mange tilfælde reelt affaldsselskaberne, der både er regeludsteder, driftsherre og tilsynsmyndighed, hvilket – i forskelligt omfang – giver megen kasket-, konkurrence- og kompetencediskussion.

Sammenblandingerne af kompetencer sker også på forskellige organisationsniveauer. Sammenblandingen af kommuners, affaldsselskabers og interessentselskabers kompetencer giver uklare og uigenemskuelige offentligtretlige og forvaltningsretlige retstilstande.

### *Manglende gennemsigtighed i gebyrfastsættelsen*

Der er store forskelle mellem de forskellige kommuners renovationsgebyrer. Der er lavet en del undersøgelser af bl.a. Finansministeriet, Konkurrencestyrelsen og KL/DI, som har skullet forklare forskellene i gebyrerne, men ingen analyser har kunnet give en tilstrækkelig forklaring på de fundne afvigelser i gebyrerne.

Det seneste projekt om “Gennemsigtighed i de kommunale renovationsgebyrer” forventes afsluttet i marts. Den forventede konklusion er bl.a., at der ikke er den tilstrækkelige gennemsigtighed i renovationsgebyrerne, og at kommunerne hverken er i stand til at adskille omkostningerne for de forskellige affaldsordninger, eller for husholdninger og erhverv. Det har derfor heller ikke været muligt at be- eller afkræfte en systematisk sammenhæng mellem gebyrer, omkostninger, serviceniveau og kommunale karakteristika og anvendte regnskabsprincipper. Endelig fremgår det af baggrundsdata i dette projekt, at gebyrerne tilsyneladende kan være politisk fastsatte.

Det er således nødvendigt at skabe større gennemsigtighed i gebyrerne og sikre en sammenhæng mellem faktisk ydelse og betaling. Der bør derfor tages initiativ til en generel gennemgang af gebyrreguleringen. Dette kunne bl.a. indeholde:

- Vurdering af, hvor udbredt krydssubsidiering er. Ved krydssubsidiering forstås f.eks., at husholdninger betaler for erhvervsvirksomheders affaldsbortskaffelse,
- en præcisering af gebyrbestemmelserne i Miljøbeskyttelsesloven,
- vurdering af virkningen af samlegebyrer,
- overvejelse om indførelse af mere ensartede regnskabsprincipper for kommuner, affaldsselskaber og behandlingsanlæg. Forbrændingsanlæggene laver p.t. flere forskellige regnskaber.

Denne gennemgang af problemerne på gebyrområdet bør følges op af forslag til, hvordan problemerne afhjælpes, f.eks. gennem principielle udmeldinger, vejledninger eller lovændringer.

Ændret organisering af affaldssektoren?

#### *Effektiviseringspotentiale på forbrændings- og deponeringsanlæg*

Miljøstyrelsen har afsluttet benchmarkingprojektet, som sammenligner omkostninger og miljøforhold på henholdsvis deponerings- og forbrændingsanlæg. Det analyseres, om der er et effektiviseringspotentiale på forbrændings- og deponeringsanlæg i Danmark.

Analysen viser, at der er et relativt lille effektiviseringspotentiale på forbrændingsområdet, men et relativt stort potentiale på deponeringsområdet. Forbrændingsanlæggene kan i gennemsnit spare 8-10% af de samlede omkostninger (svarer til 135-155 mio. kr.), mens deponeringsanlæggene i gennemsnit kan spare 25-40% af de samlede omkostninger (svarer til 55-90 mio. kr.). Analysen peger på, at forbrændingssektoren stort set er effektiv, målt i forhold til de bedste anlæg i Danmark.

Til gengæld viser undersøgelsen at mange deponeringsanlæg ikke drives effektivt. Dette hænger sammen med at de deponerede affaldsmængder har været faldende. For at fastslå, om det vil være fornuftigt at lukke mange deponeringsanlæg, vil det være nødvendigt med en samfundsøkonomisk analyse, hvor der – udover benchmarking – bl.a. skal tages hensyn til transportarbejde, lugt, støj, risiko for grundvandsforurening, arbejdsmiljø og beskæftigelse.

#### *Fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og – deponering*

Som opfølgning på benchmarkingprojektet er det planlagt at undersøge, om der er behov for at ændre organiseringen af affaldssektoren. Det analyseres i projektet "Forudsætninger for og konsekvenser af en liberalisering af affaldsforbrænding og deponering". Projektet forventes udbudt i løbet af foråret 2002.

I projektet skal det vurderes, om der i de organisatoriske forhold er barrierer, der hindrer en effektiv udnyttelse af ressourcerne i affaldssektoren. Derudover skal der ske en analyse af de økonomiske, miljømæssige og kapacitetsmæssige konsekvenser ved at tillade en mere konkurrenceudsat affaldsbehandling. Dette vil ske gennem en samfundsøkonomisk analyse af forskellige grader af markedsåbning på forbrændings- og deponeringsområdet. Erfaringer med konkurrence i affaldssektoren i andre lande vil blive inddraget.

Resultaterne af liberaliseringsprojektet er en vigtig del af grundlaget for at vurdere den fremtidige organisering af sektoren.

#### *Offentligt – privat samspil på affaldsområdet*

Et væsentligt problemfelt i forbindelse med privates varetagelse af affaldsbehandlingen er spørgsmålet om kapacitet. I en sektor hvor der sker et offentligt privat samspil skal det sikres at det er klar hvem der har ansvaret for kapacitetsplanlægningen.

Et væsentligt problem i affaldsbehandlingssektoren er, at private virksomheder ikke udvikler og etablerer oparbejdningsanlæg, selvom der eksisterer tilgængelige behandlingsteknologier.

Miljøstyrelsen har bedt konsulentfirmaet McKinsey om at undersøge, hvorledes samspillet mellem offentlige og private aktører kan fremmes, så der sker en udvikling og etablering af nye behandlingsanlæg for at fremme miljørigtig behandling af specifikke affaldsstrømme, samt at sikre sektoren en stærk konkurrencemæssig position internationalt.

Hovedkonklusionerne af første del af analysen, er at markedskræfterne på sigt kan løse opgaven med at sikre oparbejdning af affald, som i dag hovedsageligt deponeres. Dette er dog betinget af eksisten-

sen af tilstrækkelig regulering, således at relevant affald ikke deponeres eller behandles ved en ikke miljømæssig acceptabel metode. Endelig har danske virksomheder gode muligheder for at etablere positioner på markedet, men udviklingen kan accelereres gennem bedre vidensdeling og fokuseret kompetencestøtte i forbindelse med etableringen af oparbejdningsanlæg i industriel skala.

I anden del af analysen skal det vurderes, hvilke reguleringsmæssige initiativer, som skal til for at styrke incitamenterne til at benytte oparbejdningsanlæg, samt at opstille en organisatorisk model for en enhed, som skal fremme en miljørigtig håndtering af kritisk affald. Det forventes, at anden del af analysen påbegyndes i foråret 2002.

#### *Erfaringer fra en konkurrenceudsat sektor – genanvendelsessektoren*

Det generelle billede er at kommunerne alene har anvisningsordninger for det genanvendelige affald fra erhverv. Anvisningen sker således til en bestemt behandlingsform men ikke til et specifikt anlæg. Dette betyder at virksomhederne selv kan vælge transportør og affaldsbehandler så længe der leves op til de krav som er fastsat af myndighederne. I forbindelse med diskussionen af hvilket reguleringsregime, der skal anvendes i affaldssektoren, er det vigtigt at anvende de erfaringer, som allerede eksisterer for områder, som allerede fungerer under markedsmæssige betingelser. En analyse af genanvendelsesområdet kunne således omfatte en vurdering af den eksisterende regulering og prisstruktur, samt incitamentsstruktur i forbindelse med miljømæssig kvalitet af behandlingen og sikring af behandlingskapacitet.

Aktuelle udfordringer – data på affaldsområdet

#### *Dataindberetning – transportørregistreringer*

Affaldsbehandlerne skal årligt indberette oplysninger til ISAG (Miljøstyrelsens affaldsdatabase) om transportører, behandlede mængder opgjort på affaldsfraktion, affaldstype, affaldets geografiske og erhvervsmæssige kilde, samt behandlingen af affaldet.

Affaldstransportører skal føre register over transportererede affaldsmængder, affaldsfraktion og -type, affaldets producent og afleveringssted. Der er fra centralt hold ikke fastsat formkrav til registret. Det betyder, at hver kommune i regulativerne kan fastsætte egne krav til indberetning og registrets udformning. For transportører, der transporterer affald i flere kommuner, kan det betyde, at de skal indberette oplysningerne på flere forskellige måder.

Der er tilfælde, hvor en virksomhed både er transportør og affaldsbehandler og derfor både skal føre register som disse og eventuelt indberette oplysninger til en eller flere kommuner og til ISAG. Det er ikke nødvendigvis de samme oplysninger, der registreres hos transportør og behandler.

KL har sidste år opfordret kommunerne til at ensarte registre ved at anvende den samme terminologi baseret på ISAG – koder. Miljøstyrelsen har givet tilsagn om at arbejde mod et ensartet fælles datasystem. De seneste ændringer i ISAG vil betyde, at disse data bliver mere anvendelige til at dække kommunernes behov, så anvendelse af transportørregistreringer til planlægningsformål mindskes. Kommunerne har dog stadig behov for transportøroplysningerne i forbindelse med tilsynsforpligtelsen.

## Producentansvar

I Danmark er der indtil videre ikke indført producentansvar, som indebærer, at producenten (fremstiller eller importør) pålægges ansvaret for indsamling, behandling og nyttiggørelse af kasserede produkter.

Producentansvar er anvendt i "direktiv om udrangerede køretøjer" og i "forslaget til direktiv om affald i form af elektriske og elektroniske produkter". Karakteristisk ved producentansvaret er, at ansvaret for både finansiering og en betydelig del af de organisatoriske opgaver i forbindelse med affaldshåndteringen overdrages til producenterne. Disse direktiver skal implementeres i Danmark, og der skal således gennemføres regler, som pålægger producenterne et ansvar for indsamling og affaldsbehandling.

I Danmark har Oliebranchen etableret en frivillig ordning for indsamling af spildolie, hvilket må betegnes som den eneste ordning, hvor en branche frivilligt har etableret et producentansvar.

I Danmark er der tradition for, at affaldshåndtering, finansiering og regulering hovedsageligt sker i kommunalt regi. Producentansvaret bryder med det eksisterende system, idet finansiering af affaldshåndteringen her varetages af de virksomheder som producerer produkterne. I det tilfælde hvor producentansvar implementeres for forskellige produkter vil det formentlig medføre, at der opstår parallelle affaldshåndteringssystemer. Dette vil forhindre en effektiv affaldssektor og vil være dyrere end det nuværende system. Til gengæld er der nogle potentielle miljøfordele, idet producenten formodes at optimere sit produkt i forhold til affaldsdannelsen, hvis han har ansvaret for at tage produktet retur. Jo flere producenter og jo mere komplekse produkter, der er tale om, jo sværere bliver det at sikre disse miljøfordele.

## Manglende gennemsigtighed i affaldstransportører og -mægleres rolle

Affaldsproducenten har som udgangspunkt ansvaret for det affald som fremkommer. På genanvendelsesområdet har mange kommuner anvisningsordninger for det genanvendelige affald fra erhverv. Dette betyder at virksomhederne selv kan vælge transportør og affaldsbehandler så længe der leves op til de krav som er fastsat af myndighederne. Der findes naturligt nok en udbredt brug af affaldstransportører og affaldsmæglere. I nogle tilfælde behandles affaldet i mange led, inden det er slutbehandlet. Dette kan betyde, at det er ikke altid er klart hvor affaldet slutbehandles.

Som sektoren er organiseret i dag er det i høj grad prisen på affaldsbehandlingen, der er afgørende for, hvilken behandlingskvalitet der vælges. Der er således behov for at få analyseret transportørernes og affaldsmæglerens rolle og incitamentsstruktur i forbindelse med affaldsbehandlingen samt forskellene i behandlingspriser på forskellige anlæg.

## II. Bidrag fra undergrupper

- II.i. Ansvarsplaceringen i den kommende organisering af affaldssektoren  
– genanvendeligt erhvervsaffald

### *Indledning*

Nærværende notat er et forslag til, hvorledes ansvaret for affaldet kan placeres i den fremtidige organisering af affaldssektoren.

Forslaget er udarbejdet af en arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra KL, Affald Danmark, RenoSam, Københavns Kommune, KTC, Dansk Byggeri, Dansk Transport og Logistik og Dansk Industri. Arbejdsgruppen er nedsat i regi af "Ministerens arbejdsgruppe vedrørende organiseringen af affaldssektoren", og forslaget skal behandles af medlemmer i Affaldsarbejdsgruppen.

Til grund for nærværende forslag til ansvarsplacering ligger projekter udarbejdet med henvisning til "Ministerens arbejdsgruppe vedrørende organiseringen af affaldssektoren".

Den endelige udformning af et forslag til placering af ansvar for affaldet vil afhænge af, hvorledes andre dele af organiseringen af affaldssektoren falder ud, i og med at de enkelte delelementer er indbyrdes afhængige af hinanden.

Nærværende forslag er udtryk for en enighed om de brede linier til en ny opgave- og ansvarsfordeling om det genanvendelige erhvervsaffald. I forbindelse med en konkret implementering vil der være problemstillinger og snitflader, der skal afklares yderligere for at skabe sammenhængende og hensigtsmæssige affaldsløsninger.

### *Afgrænsning og forudsætninger*

Forslaget omhandler alene erhvervsaffald til genanvendelse. Det skal overvejes, om anbefalingen også skal dække farligt affald. Hvis ikke, skal der findes en alternativ særskilt ansvarsfordeling for farligt affald.

Forslaget forholder sig til placeringen af det offentligretlige ansvar for affaldet, herunder hvilke krav, der skal stilles til de forskellige aktører, og på hvilket reguleringsniveau kravene skal fremgå. Endelig indeholder dette notat forslag til myndighedernes tilsyns- og kontrolindsats.

Gruppen har opnået en fælles forståelse for, at affaldsproducenterne skal have mulighed for at vælge frit mellem registrerede transportører, godkendte indsamlere og godkendte modtageanlæg af de genanvendelige affaldsfraktioner. Der er enighed om, at håndteringen af genanvendeligt affald fra affaldsproducenten til modtageanlæg i udstrakt grad skal styres på grundlag af markedøkonomiske principper.

Det er et krav, at den nye model, der foreslås, ikke må medføre miljømæssige forringelser.

Da genanvendeligt affald efter EU-retten er omfattet af frihandelsreglerne med visse modifikationer, og der tillige er bred enighed om, at håndteringen af genanvendeligt affald fra affaldsproducent til modtageanlæg i udstrakt grad skal styres på grund af markedøkonomiske principper under hensyntagen til miljøet, er dette udgangspunkt valgt.

På ovenstående baggrund er der formuleret følgende præmisser for den fremtidige organisering af det genanvendelige erhvervsaffald:

- Organiseringen skal som minimum sikre en miljømæssig standard, som den er i dag.
- Affaldsproducenten skal sikres frit valg mellem godkendte indsamler og registrerede transportører.
- Affaldsproducenten og godkendte indsamlere skal sikres frit valg mellem godkendte modtageanlæg.
- Affaldsproducenten er ansvarlig for, at affaldet kommer frem til en korrekt behandling, jf. regler i affaldsbekendtgørelse.
- Affaldsproducenten kan overdrage ansvaret for, at affaldet kommer frem til korrekt behandling til en godkendt indsamler.
- Affaldsproducenten skal have mulighed for at aflevere mindre mængder affald til genbrugspladserne.
- Der skal sikres en bedre styring af affaldsstrømmene ved at stille nationale genanvendelses-, sorterings- og materialekvalitetskrav i et klart og let tilgængeligt regelsæt.
- Krav om kildesortering rettes mod affaldsproducenten. Kravet om kildesortering fastsættes for visse fraktioner i nationale regler. Fraktioner, der ikke er reguleret nationalt, kan reguleres lokalt – i disse tilfælde udstyres affaldsproducenten med en administrativ klagemulighed over kommunens klassificering af affaldet.
- Der skal stilles ensartede nationale krav til de data om genanvendeligt erhvervsaffald, som indsamlere skal indberette til miljømyndigheden.

Der er i nærværende arbejdsgruppe enighed om, at det er en forudsætning, at der skal udvikles mekanismer, der kan iværksættes, når og hvis markedet svigter herunder, såfremt miljømålene ikke opnås. Det mest hensigtsmæssige kunne evt. være et nationalt ansvar kombineret med en kommunal initiativret i tilfælde af, at der opstår akutte affaldsproblemer. Hvordan mekanismerne til håndtering af markedssvigt skal udformes er ikke drøftet nærmere/endeligt afklaret.

#### *Ansvarsplacering hos aktørerne*

Ansvarsplaceringen tager udgangspunkt i princippet om, at det er forureneren, der skal betale. Den oprindelige affaldsproducent er derfor som udgangspunkt ansvarlig for, at affaldet når frem til korrekt behandling.

Affaldsproducentens ansvar overgår, når affaldet modtages af et godkendt modtageanlæg.

Modtageanlæg skal godkendes efter ensartede nationale regler. Herunder krav til genanvendelsesgrad af fraktioner.

Det foreslås også, at ansvaret kan overgå, når affaldet indsamles af en godkendt indsamler. Ved en indsamler forstås en virksomhed, der af den nationale myndighed har opnået godkendelse til under respekt af kravene til affaldsproducenten om kildesortering, at afhente og behandle affaldet – for eksempel at sammenblende ensartede kildesorterede fraktioner fra forskellige affaldsproducenter i en komprimatorbil – og transportere det til godkendte modtageanlæg.

Forskellen mellem en godkendt indsamler og en transportør er, at indsamleren på grund af sin myndighedsgodkendelse kan overlades ansvaret for affaldet herunder retten til at vælge mellem godkendte modtageanlæg. Transportørens ansvar er derimod principielt begrænset til at transportere affald mellem to punkter på vegne af en ordregiver. En transportør er en fysisk eller juridisk person, der transporterer gods for fremmed regning.



I det tilfælde, at affaldsproducenten anvender en transportør eller selv kører affaldet til et godkendt modtageanlæg, har denne ansvaret for affaldet, indtil dette kommer frem til korrekt behandling.

Visse fraktioner af erhvervsaffald indsamles i dag via kommunale ordninger for husholdningsaffald. Der skal i det videre arbejde tages stilling til, hvordan ansvaret skal afgrænses i forhold til disse ordninger.

Ansvaret for affaldet påhviler i dette forslag den aktør, som er indehaver af affaldet, dvs. ansvaret overflyttes fra affaldsproducent til en godkendt indsamler eller godkendt modtageanlæg, og fra godkendt indsamler til godkendt modtageanlæg.

### *Affaldsproducenten*

Ved affaldsproducent forstås enhver person, hvis aktivitet frembringer affald.

Affaldsproducenten har ansvaret for at:

- opbevare, kildesortere, klassificere, mærke og emballere affald i henhold til de til enhver tid fastsatte regler
- sikre, at affaldet bortskaffes til et modtageanlæg, der er godkendt til at modtage den pågældende affaldsfraktion. Affaldsproducenten har dog mulighed for at opfylde denne forpligtelse ved at overlade opgaven til en indsamler, der er godkendt af myndigheden
- placere det genanvendelige erhvervsaffald korrekt i indsamlingsudstyret stillet til rådighed af indsamleren

Det afklares nærmere, hvornår ansvaret for affaldet overgår fra affaldsproducenten.

### **Krav til dokumentation**

Kontrollen med, at affaldsproducenten har afleveret affaldet til et godkendt modtageanlæg eller en godkendt indsamler, skal bestå i, at affaldsproducenten på anmodning kan fremlægge kvittering på, at affaldet er afleveret lovligt.

Det forudsættes, at der lovgivningsmæssigt stilles krav om, at fakturaen indeholder oplysninger om affaldsfraktioner og mængder. Affaldsproducenten verificerer oplysningerne, når han betaler regningen. Data sammenholdes af myndigheden med henblik på kontrol med godkendte indsamlere og godkendte modtageanlægs indberetninger.

### **Krav til sortering af affald**

Affaldsproducenten skal kildesortere sit affald. Kravene om kildesortering fastsættes i nationale regler for visse fraktioner f.eks. med udgangspunkt i de fraktioner, der omtales i Regeringens Affaldsstrategi 2005-2008. Fraktioner, der ikke er reguleret nationalt, kan reguleres lokalt – i disse tilfælde udstyres affaldsproducenten med en klagemulighed over kommunens klassificering af affaldet.

Kildesortering hos affaldsproducenten er et generelt krav. Det skal afklares om, hvornår og under hvilke betingelser krav til kildesortering kan fraviges. Som et eksempel kan nævnes, hvis det af hensyn til lokale forhold f.eks. pladsmangel eller små mængder ikke er muligt/hensigtsmæssigt at kildesortere, kan tilsynsmyndigheden dispensere fra krav om kildesortering.

Kildesorteret affald må dog ikke sammenblandes med henblik på transport.

For at sikre smidigheden i systemet, kan de nationale sorteringskrav udmøntes i krav til sortering i forhold til nedre vægtgrænser for, hvornår de pågældende affaldsfraktioner skal udsorteres. Dette kan sammenlignes med miljøstyrelsens vejledende vægtgrænser for sortering i dag.

Sorteringskravene skal i denne model suppleres af nationale krav til kvaliteten af genanvendelsesprodukterne (modtageanlæggenes output) og nationale krav til genanvendelsesprocenter for udvalgte fraktioner for modtageanlæggenes output.

Miljøkvaliteten sikres ved, at godkendte modtageanlæg er stillet over for genanvendelsesmål, hvori kvaliteten af genanvendelsesprodukterne beskrives samtidig med, at der over for affaldsproducenten stilles sorteringskrav.

### **Mærkning, emballering og klassificering**

Affaldsproducenten har ansvar for, at affaldet er klassificeret, emballeret og mærket korrekt. Det foreslås, at krav til mærkning mv. af emballage fastsættes på nationalt niveau. Herved undgås fejl f.eks. ved, at mærkning – som tilfældet er i dag – kan have forskellig betydning i kommunerne. Herved opnås en administrativ og miljømæssig gevinst.

Affaldsproducenten har ansvaret for, at han giver fyldestgørende og korrekte oplysninger om indholdet af affaldet. Affaldsproducenten er endvidere ansvarlig for, at affaldet placeres korrekt i indsamlingsmateriel, stillet til rådighed af indsamleren.

### **Opbevaring**

Affaldsproducenten er ansvarlig for at opbevare affaldet korrekt. Regler for opbevaring skal være nationale.

### **Tilsyn**

En ændring af ansvarsfordelingen vil få konsekvenser for tilsynsopgaverne. Parterne er enige om, at tilsynet er en vigtig opgave og en forudsætning for en ændret organisering af det genanvendelig erhvervsaffald. Parterne lægger derfor vægt på, at der er de nødvendige ressourcer og instrumenter til at kunne føre et effektivt og konsekvent tilsyn.

Parterne har formuleret 2 mulige løsningsforslag:

- en enstrengt model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter
- en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national

### *Transportøren*

Transportøren udfører alene opgaver på ordregivers ansvar. Transportørens ansvar er derfor principielt begrænset til at transportere affald mellem to punkter på vegne af en ordregiver. En ordregiver kan f.eks. være en affaldsproducent eller et godkendt modtageanlæg. En transportør er således en fysisk eller juridisk person, der transporterer gods for fremmed regning.

Transportøren har ingen rådighed eller dispositionsbeføjelse over affaldet og har heller intet ansvar for, om affaldet 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.

Transportøren skal have en vognmandstilladelse iht. bekendtgørelse nr. 64 af 25. januar 2000 af lov om godskørsel og bekendtgørelse nr. 188 af 20. marts 2000 om godskørsel. Lovgivningen gælder for al godskørsel med biler over 3,5 tons tilladt totalvægt. Transportøren er ligeledes omfattet af ADR-regler.

Affaldsrammedirektivets krav om registrering skal opfyldes. Det foreslås, at registreringen er national.

Transportøren pålægges ingen affaldsspecifikke krav.

For uddybning af de gældende krav til vognmanden henvises til bilag 2.

### *Godkendt indsamler*

Ved en godkendt indsamler forstås en virksomhed, der af den nationale myndighed har opnået godkendelse til under respekt af kravene til affaldsproducenten om kildesortering, at afhente og behandle affaldet – for eksempel at sammenblende ensartede kildesorterede fraktioner fra forskellige affaldsproducenter i en komprimatorbil – og transportere det til godkendt modtageanlæg.

En godkendt indsamler kan på grund af sin myndighedsgodkendelse overlades ansvaret for affaldet herunder retten til at vælge mellem godkendte modtageanlæg.

En godkendt indsamler kan være opbygget med udgangspunkt i en transportørvirksomhed, eller et godkendt modtageanlæg med tilkoblede transportører.

Godkendelsesordningen skal være national, og registreringen af indsamlerne skal ske i et nationalt register. En forudsætning for en godkendelse er, at indsamleren har den fornødne, faglige, tekniske og finansielle kapacitet. For særlige typer affald kan den nationale myndighed indføre særlige uddannelseskrav, f.eks. vedrørende fast og flydende affald.

Det kan overvejes, om og under hvilke betingelser en godkendelse kan gøres tidsbegrænset.

En godkendt indsamler foreslås tillige omfattet af det strengere ansvar efter miljøerstatningsloven. Endvidere skal den nationale myndighed have mulighed for at tilbagekalde indsamlerens godkendelse, hvis denne ikke lever op til lovgivningens krav eller på anden måde ikke lever op til sine forpligtelser.

Godkendt indsamler, har ansvaret for, at indsamlingsmateriel, der stilles til rådighed for affaldsproducenten, er mærket korrekt.

Hvis affaldsproducenten benytter en godkendt indsamler, er det den godkendte indsamlers ansvar, at afhente affaldet og sikre, at de forskellige fraktioner genanvendeligt erhvervsaffald afleveres til behandling iht. krav om genanvendelse mv., som er fastsat i lovgivningen.

### **Data**

Indsamleren skal have pligt til at indberette data til myndighederne, hvor der forudsættes en central database, hvorfra der kan krydstjekkes oplysninger fra godkendte indsamlere og godkendte modtageanlæg, der alle rapporterer til samme database. Derved forstærkes de kommunale tilsynsmyndigheders muligheder, når de har mulighed for at sammenholde data fra godkendte indsamlere og godkendte modtageanlæg uden for kommunen med data fra kommunens affaldsproducenter. Der henvises til dataprojektet, som er udarbejdet for miljøministerens arbejdsgruppe om organisering af affaldssektoren.

### **Tilsyn**

Det er en forudsætning for en ny organisering af en ny ansvarsfordeling, at der gennemføres en effektiv og konsekvent håndhævelse over for godkendte indsamlerne.

Selve tilsynet af godkendte indsamlerne skal være lokalt. De lokale myndigheder har afgørelses-/håndhævelseskompetencen i langt de fleste tilfælde. Dette vil betyde, at kommunerne inden for egne kommunegrænser påser, at indsamleren overholder både lokale og nogle nationale krav. For at sikre en ensartet praksis kan fratagelse af indsamlerens godkendelse dog kun foretages på nationalt niveau. Hvis der konstateres en overtrædelse, der kan medføre fratagelse af godkendelse, skal kommunen lave det sagsforberedende arbejde, og herefter er det den centrale myndighed (som også har godkendt indsamleren), der træffer afgørelse i sagen. På denne måde sikres det, at afgørelsen om fratagelse af godkendelsen tager højde for de tilfælde, hvor en godkendt indsamler agerer i mere end en kommune.

Grænsen mellem den lokale håndhævelse og den nationale håndhævelse skal fastlægges klart og entydigt i lovgivningen.

Det er hensigten at lave en enkel og ensartet godkendelse af indsamlere, der samtidig skal muliggøre en effektiv og konsekvent håndhævelse.

#### *Godkendt indsamler vs. Transportør*

En vognmand, der er godkendt som indsamler, kan samtidig agere på markedet som transportør. På det tidspunkt hvor affaldet overgives til vognmanden, skal det være klart, om vognmanden i det enkelte tilfælde agerer som transportør eller godkendt indsamler. Der stilles krav om skriftlighed, såfremt en vognmand skal agere som godkendt indsamler før påbegyndelse af transporten. Karakteren af vognmandens rolle (godkendt indsamler eller transportør) kan ikke ændres under transporten af affaldet.

#### *Godkendt modtageanlæg*

Et godkendt modtageanlæg er en affaldsbehandler, en genbrugsplads eller et sorteringsanlæg, jf. bilag 6B i affaldsbekendtgørelsen – bortset fra R1, forbrænding (hovedanvendelse som brændsel eller anden middel til energifremstilling).

Krav til et godkendt modtageanlæg, der ikke har nogen tilknytning til de lokale forhold, skal fastsættes generelt i en bekendtgørelse og således være gældende i hele landet. Generelle krav til modtageanlæg bygger enten på EU-regler eller på en afvejning mellem de teknologiske muligheder med overordnede samfundsøkonomiske hensyn (BAT).

Graden af genanvendelse for de enkelte fraktioner fastsættes nationalt. Kravene skal fremgå som mål for outputtet.

Krav til godkendte modtageanlæg med betydning for lokale forhold fastsættes i tillæg til virksomhedernes godkendelse. Modtagerens godkendelse skal udvides til også at omfatte fraktioner, som denne må modtage og behandlingsform (der henvises til affaldsdirektivets art. 10 og 11).

#### **Data**

Godkendte modtageanlæg skal have pligt til at indberette data til myndighederne. Data skal indberettes til en central database.

#### **Tilsyn**

Der henvises til afsnit om tilsyn med godkendte indsamlere.

### *Mindre mængder erhvervsaffald – Kommunale genbrugspladser*

Affaldsproducenter skal have adgang til genbrugspladserne med mindre mængder genanvendeligt affald.

En selvstændig gruppe under miljøministerens arbejdsgruppe arbejder med problemstillingen – der henvises til dette arbejde.

### *Kommunale anlæg til behandling af genanvendeligt affald*

Denne ansvarsmodel forudsætter, at der findes en løsning på, at erhvervsvirksomheder får adgang til kommunale modtageanlæg på markedsmæssige vilkår. Det vil blandt andet sige, at det forudsættes, at der ikke sker krydssubsidiering.

### *Fremtidige kommunale opgaver samt finansiering heraf*

Det forudsættes i ansvarsmodellen, at den kommunale rolle nærmere defineres, og at der findes en hensigtsmæssige finansieringsmodel herfor.

Eksempler på opgaver kunne være at:

- føre tilsyn med og evt. håndhæve, at affaldsproducenten håndterer, sorterer, klassificerer, mærker og opbevarer affaldet i henhold til de til enhver tid fastsatte regler
- informere, vejlede og føre dialog med affaldsproducenter om klassificering, behandling, opbevaring mv. af genanvendeligt erhvervsaffald
- føre tilsyn med at godkendte modtageanlæg opfylder de miljømæssige krav i deres miljøgodkendelse, og at de f.eks. ikke behandler affald, som de ikke har godkendelse til
- føre tilsyn med, at affaldet kommer frem til korrekt miljømæssig behandling (på baggrund af de af godkendte indsamlere og godkendte modtageanlæg indberettede data)
- foretage et aktivt opsøgende tilsyn på baggrund af de indberettede data. Udvælge virksomheder til kontrol/dialog på baggrund af data

## Bilag 1 til ansvarspapir

Skema over den offentligtretlige ansvarsfordeling mellem affaldsaktørerne, regulering og tilsyn, som følge af forslag til ny ansvarsfordeling:

Affaldsproducenter	Godkendte Indsamlere	Godkendte modtageanlæg
<p><b>Ansvar:</b> Producenten har ansvaret for, at affaldet håndteres korrekt, herunder kommer frem til korrekt behandling.</p> <p><b>Handlemulighed:</b> Affaldsproducenten kan overdrage ansvaret for, at affaldet kommer frem til korrekt behandling, til en godkendt indsamler.</p> <p><b>Regulering:</b> Overvejende nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en enstregen model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter eller</li> <li>• en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national.</li> </ul>	<p><b>Ansvar:</b> Godkendt indsamler kan overtage affaldsproducentens ansvar for, at affaldet kommer frem til korrekt behandling jf. krav i bekendtgørelse.</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt.</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	<p><b>Ansvar:</b> Godkendt modtageanlæg er ansvarlig for kun at modtage affald, som denne er godkendt til.</p> <p><b>Regulering:</b> Genanvendelsen sker i overensstemmelse med bekendtgørelsens krav samt med hjemmel i godkendelsesbekendtgørelsen, jf. Miljøbeskyttelsesloven, hvor der er mulighed for at fastsætte supplerende krav (mbl kap. 5).</p> <p><b>Tilsyn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en enstregen model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter eller</li> <li>• en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national</li> </ul>

Affaldsproducenter	Godkendte Indsamlere	Godkendte modtageanlæg
<p><b>Ansvar:</b> Korrekt kildesortering</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt og lokalt.</p> <p><b>Tilsyn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en enstregenget model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter eller</li> <li>• en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national</li> </ul>	<p><b>Ansvar:</b> Må ikke sammenblende korrekt kildesorteret affald</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	
<p><b>Ansvar:</b> Korrekt klassificering, mærkning og emballering af affald (farligt, genanvendeligt, deponeringseget, brandbart), så længe denne disponerer over det. Endvidere ansvar for at opbevare affaldet korrekt.</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en enstregenget model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter eller</li> <li>• en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national</li> </ul>	<p><b>Ansvar:</b> Korrekt mærkning af materiel, emballering og opbevaring af affald.</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	

Affaldsproducenter	Godkendte Indsamlere	Godkendte modtageanlæg
<p><b>Ansvar:</b> Opbevaring af data (kvittering fra godkendte indsamlere eller godkendte behandlingsanlæg)</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• en enstrengt model, hvor det er kommunerne, som fører tilsyn med alle affaldsproducerende affaldsproducenter eller</li> <li>• en model, hvor affaldstilsynet føres af miljøgodkendelsesmyndigheden, som både kan være lokal og national</li> </ul>	<p><b>Ansvar:</b> Indberetning af data til central database</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	
	<p><b>Ansvar:</b> Vognmandstilladelse, ADR-regler/samme krav som der stilles til vognmandstilladelse, ADR-regler</p> <p><b>Regulering:</b> Lov om godskørsel</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	



Affaldsproducenter	Godkendte Indsamlere	Godkendte modtageanlæg
	<p><b>Ansvar:</b> Skærpet ansvar for skader forårsaget i forbindelse med håndtering af affald</p> <p><b>Regulering:</b> Miljøansvar i henhold til lov om erstatning for miljøskader</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	
	<p><b>Ansvar:</b> Sikkerhedsstillelse for forurening</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	
<p><b>Ansvar:</b> Genanvendelige fraktioner skal nyttiggøres</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	<p><b>Ansvar:</b> Genanvendelige fraktioner skal nyttiggøres</p> <p><b>Regulering:</b> Nationalt</p> <p><b>Tilsyn:</b> Som udgangspunkt lokalt. I tilfælde af fratagelse af godkendelse skal afgørelseskompetencen være national på baggrund af lokalt sagsforberedende arbejde.</p>	

## Bilag 2 til ansvarspapir: Krav til transportører

Transportøren pålægges i forslaget ingen affaldsspecifikke krav. Nærværende notat redegør overordnet for de krav, som transportørerne er stillet overfor i dag gennem anden lovgivning end affaldslovgivningen.

### *Tilladelse til kørsel for fremmed regning*

Hvis en dansk virksomhed vil transportere gods for andre med en lastbil eller et vogntog med en samlet totalvægt over 3,5 tons, kræves en vognmandstilladelse – populært kaldet en grøn tilladelse (liste over virksomheder med vognmandstilladelse findes på [www.fstyr.dk](http://www.fstyr.dk)).

For at få en vognmandstilladelse skal følgende krav være opfyldt:

- Det faglige skal være i orden,
- økonomien skal være på plads,
- ansøger må ikke have betydelig gæld til det offentlige, og
- ansøger må ikke være straffet for grove overtrædelser af lovgivningen i forbindelse med transport, specielt vejtransport- narko- skatte- eller miljølovgivningen.

Virksomheder, der har fået tilladelser, skal opfylde kravene til god skik, vandel, egenkapital og restancer i hele tilladelsens gyldighedsperiode (max 5 år). Det betyder bl.a., at virksomheder der dømmes for f.eks. grove eller gentagne overtrædelser af vejtransportlovgivningen, herunder godskørselsloven, færdselsloven, reglerne om overlæs og køre- og hviletidsbestemmelserne kan få frataget tilladelse. Der er også hjemmel til at tilbagekalde tilladelse, hvis miljølovgivningens regler overtrædes.

Færdselsstyrelsen undersøger ved stikprøver, om kravene er opfyldt. Er de ikke det, vurderer styrelsen, om tilladelse skal tilbagekaldes. Der kan også ske det, at virksomheden får en advarsel eller, at den får en frist til at rette op på forholdene. Hvis tilladelse tilbagekaldes, er styrelsen, hvis virksomheden anmoder om det, forpligtet til at lægge sag an ved domstolene.

Vejtransportrådet har aftalt med Færdselsstyrelsen, at styrelsens stikprøvestrategi strammes, og at der skal ske en skærpelse af praksis for tilbagekaldelse af tilladelse. Vejtransportrådet er udpeget af Trafikministeren – Færdselsstyrelsen er sekretariat for rådet.

Reglerne om vognmandstilladelse står i bekendtgørelse nr. 64 af 25. januar 2000 af lov om godskørsel og bekendtgørelse nr. 188 af 20. marts 2000 om godskørsel. Lovgivningen gælder for al godskørsel med biler over 3,5 tons tilladt totalvægt. Der er 2 former for godskørsel:

- Firmakørsel er kørsel med eget gods. Det er også firmakørsel, hvis der køres med gods, som den, der er bruger af køretøjet, lejer, udlejer, låner, udlåner eller har i sin besiddelse med henblik på køb, salg, fremstilling, behandling, bearbejdning eller reparation.
- Firmakørsel kræver ikke tilladelse (hvorimod ADR-regler for transport af farligt gods både gælder firmakørsel og godskørsel for fremmed regning).

Godskørsel for fremmed regning er transport af gods mod betaling af enhver art, hvor godset ikke er knyttet til køretøjets bruger på samme måde som ved firmakørsel. Godskørsel for fremmed regning kræver vognmandstilladelse. "Gods" i godskørselslovens forstand er alt, hvad der kan transporteres på en lastbil med undtagelse af mennesker.

Skal vognmandsvirksomheden drives som A/S, ApS eller interessentskab, skal vognmandstilladelse søges af og udstedes til selskabet. Selskaber skal have ansat en ansvarlig leder, som reelt skal stå for den daglige ledelse af vognmandsvirksomheden. Det er den ansvarlige leder, der underskriver ansøgningsskemaet. Den ansvarlige leder skal have som minimum 15.000 kr. om måneden som vederlag, med mindre vedkommende er enejer eller selskabet er i gang med et generationsskifte. Den

ansvarlige leder skal dokumentere, at de faglige og vandelsmæssige krav er opfyldt. Desuden skal den ansvarlige leder opfylde kravet om ikke at have betydelig gæld til det offentlige.

### *Faglig baggrund*

Inden for de seneste 10 år skal ansøgeren have været beskæftiget i mindst 3 år i en vognmandsvirksomhed, et speditjonsfirma eller en anden dermed beslægtet vejgodstransportvirksomhed – for eksempel med firmakørsel.

Ansøgeren skal også have gennemgået et kursus, der er godkendt af Færdselsstyrelsen. Kurset består af 120 lektioner og afsluttes med en skriftlig prøve. Kurset omfatter blandt andet:

- Borgerlig ret
- Handelsret
- Arbejdsmarkeds- og sociallovgivning
- Skattelovgivning
- Virksomhedsledelse i erhvervmæssig og finansiell henseende
- Markedsadgang
- Teknisk og driftsmæssige forhold
- Færdselssikkerhed

Det er muligt at blive fritaget fra kravet om kursus, hvis man kan dokumentere, at man igennem de seneste 5 år har haft en stilling med overordnede funktioner i en godsvoanmandsvirksomhed, men man skal under alle omstændigheder op til en prøve. Der er stillet forslag om, at 3-års kravet bortfalder mod at uddannelseslængden fordobles. Der er ikke krav om "opfriskningskurser".

### *Økonomien*

Virksomheden skal have en vis egenkapital. Størrelsen bestemmes af, hvor mange tilladelser, der ønskes. Rådes der ikke over den fornødne egenkapital, kan der i stedet stilles sikkerhed af et pengeinstitut eller et forsikringselskab.

Kravet om egenkapital/sikkerhedsstillelse gælder i hele tilladelsesperioden. Egenkapitalen/sikkerhedsstillelsen skal være 150.000 kr. for de to første tilladelser, og herefter 40.000 kr. for hver ekstra tilladelse. Der arbejdes i øjeblikket på et forslag om stramning af egenkapitalkravet.

Der kan ikke udstedes en vognmandstilladelse, hvis virksomheden har forfalden gæld til det offentlige på 50.000 kr. og derover. For virksomheder i drift er grænsen på 100.000 kr. medmindre der er aftalt en afdragsordning.

### *Vandel og god skik*

Ansøger skal være vandelsmæssigt kvalificeret. Det betyder i praksis, at ansøger ikke må være dømt for et strafbart forhold, der kan begrunde fare for nye overtrædelser i forbindelse med driften af vognmandsvirksomheden.

Ansøger skal desuden sandsynliggøre, at vedkommende kan drive virksomhed på forsvarlig måde og i overensstemmelse med god skik inden for branchen. Med henvisning til dette krav kan Færdselsstyrelsen nægte at udstede en tilladelse, hvis ansøger tidligere:

- har drevet vognmandsvirksomhed, der har været under konkurs eller har anmeldt betalingsstandsning, og årsagerne til de økonomiske vanskeligheder ikke er undskyldelige, eller

- har været skyldig i et eller flere strafbare forhold, eller groft har overtrådt gældende overenskomster. Det kan for eksempel være grove eller gentagne overtrædelser af vejtransportlovgivningen, herunder godskørselsloven, færdselsloven, reglerne om overlæs og køre- og hviletidsbestemmelserne.

Færdselsstyrelsen foretager en samlet vurdering af, om vognmandsvirksomheden kan drives på forsvarlig måde.

Færdselsstyrelsen indhenter en straffeattest eller en fuld udskrift fra Kriminalregisteret. Eksempelvis kan en ansøger, der tidligere har udført ulovlig vognmandskørsel, få afslag på ansøgningen. Tidligere overtrædelser vil dog forældes efter et vist tidsrum – normalt 3-5 år.

#### *Transport af farligt gods – ADR-regler*

Vejtransport af farligt gods skal ske i overensstemmelse med forskrifterne i bekendtgørelse nr. 729 af 15. august 2001 – der findes tilsvarende regler for transport af farligt gods på skinner RID.

Bekendtgørelsen følger med enkelte undtagelser den europæiske konvention om international transport af farligt gods ad vej (ADR), der i væsentligt omfang baserer sine angivelser på baggrund af anbefalinger fra FN.

I forbindelse med transport af farligt gods skal der altid ske en uddannelse af det personale, som er involveret i transporterne – det gælder både, når der er tale om såkaldt *firmakørsel* og *kørsel for fremmed regning*.

Virksomheder, der transporterer eller afsender farligt gods ad vej, eller som med henblik på en sådan transport udfylder transportdokumenter eller klassificerer, mærker, emballerer, læsser eller aflæsser farligt gods over en vis bagatelgrænse, skal jf. bekendtgørelse 665 af 18. august 1999 om sikkerhedsrådgivere for transport af farligt gods, skriftligt udpege en eller flere sikkerhedsrådgivere, og til Beredskabsstyrelsen oplyse navn og personnummer på den eller de i virksomheden udpegede sikkerhedsrådgivere. Sikkerhedsrådgivere skal igennem en særlige eksamen, og kan enten være ansat direkte i virksomheden eller virksomheden kan indgå aftale med en ekstern sikkerhedsrådgiver.

Godsets fareegenskaber, mængde og emballage afgør, om godset er omfattet af regelsættet. Små mængder, afhængig af fareegenskaberne, fra 0-1000 kg kan transporteres under en bagatel grænse, hvilket betyder, at der er lempelser fra kravet til uddannelse og sikkerhedsrådgivere. Derudover kan farligt gods optræde som begrænsede mængder og derved ikke være omfattet af ADR konventionen. Begrænsede mængder er typisk kemikalier som anvendes i den almindelige husholdning, og derfor er pakket i meget små emballager.

Ansvarsfordelingen i forbindelse med transport af farligt gods er meget klar. Afsenderen har ansvar for:

- At vejtransport af godset er tilladt og klassificeret i henhold til ADR
- At bruge emballage, storeemballage, mellemstore bulkcontainere og tanke (tankkøretøj, aftagelige tanke, tankcontainere mv.) som er godkendt for og egnet til transport af de stoffer det drejer sig om og mærket i henhold til bestemmelserne i ADR
- At godset er mærket korrekt med faresedler og FN nummer
- Evt. supplerende mærkning og påsætning af faresedler på containere og tanke
- At ansætte eller samarbejde med en eksamineret sikkerhedsrådgiver, der rådgiver og fører tilsyn med, at firmaet overholder gældende bestemmelser om transport af farligt gods

- At udfærdige transportdokument (fragtbrev) eller skriftlig informere fragtføreren om, hvilke oplysninger transportdokumentet skal indeholde, herunder en beskrivelse af godset, herunder stoffets identifikationsnummer (FN nummer) og den officielle godsbetegnelse, evt. suppleret med den tekniske, kemiske eller biologiske betegnelse og antal og beskrivelse af kolli.
- Fremskaffe, udarbejde, og udlevere sikkerhedskort, skrevet på et sprog føreren, der skal forstå transporten, er i stand til at læse og forstå, og på afsendelseslandets, samtlige transitlandes og modtagerlandets sprog. Sikkerhedskortet skal være transportøren i hænde senest når transportøren er afgivet, og leveres til chaufføren senest når det farlige gods læses på køretøjet
- Inden læsningen påbegyndes kontrollere, at transportøren er i besiddelse af de nødvendige dokumenter, herunder chaufførens uddannelsesbevis, køretøjet og dets udstyr, som skal anvendes i forbindelse med læsning og aflæsning
- Sikre alle personer, der er beskæftiget med opgaver i relation til transportens gennemførelse modtager passende uddannelse. Oplysninger herom skal registreres i virksomheden.

#### Vognmandens ansvar og pligter:

- At ansætte eller samarbejde med en eksamineret sikkerhedsrådgiver, der rådgiver og fører tilsyn med, at firmaet overholder gældende bestemmelser om transport af farligt gods
- Sikre sig, at det farlige gods som skal transporteres, er tilladt at transportere i henhold til ADR
- Skal sikre sig, at alle nødvendige oplysninger er til stede før transporten påbegyndes, herunder transportdokument, sikkerhedskort på de berørte landes sprog og på et sprog som chaufføren kan læse og forstå.
- Sikre sig, at datoen for næste prøvning af tankvogne, batterikøretøjer, UN-tanke og tankcontainere ikke er overskredet.
- Sikre sig, at køretøjet/vogntoget er forsynet med orange skilte og faresedler hvor det er foreskrevet i henhold til ADR
- Vurdere forholdene omkring transporten på baggrund af anførte oplysninger herunder, at der ikke foreligger nogen åbenbare fejl, evt. tvangsruter, sammenlæsning, adskillelse fra fødevarer, parkering, afmærkning af køretøj og sikre sig, at lastbilens indretning og udstyr opfylder de gældende krav, samt køretøjet ikke er overlæst, heraf kan nævnes:
  - Evt. krav om godkendelse af køretøjet – godkendelsesattest medbringes
  - mindst en stopklods pr. køretøj af passende størrelse i forholdet til køretøjets vægt og hjulenes diameter
  - to selvstående advarselsmarkeringer (f.eks. reflekterende kegler, advarselstrekanter eller blinkende gule/orange lygter, som er uafhængig af køretøjets elektriske system
  - en egnet advarselsvest eller anden advarselsbeklædning til hvert medlem af køretøjets mandskab
  - en gnistfri håndlygte til hvert medlem af køretøjets mandskab
  - det nødvendige udstyr der er nævnt i sikkerhedskortet til at træffe yderligere foranstaltninger
  - Ved transport af visse luftarter skal hvert medlem af køretøjets mandskab være forsynet med luftvejs beskyttende udstyr, der sætter dem i stand til at undslippe
  - Mindst to håndildslukkere med en samlet kapacitet på mindst 12 kg pulver med mærkat om seneste dato for næste kontrol, samt være forsynet med et segl, der angiver, at de ikke har været i brug.

#### *Færdselslovens regler om køretøjers belæsning*

I forbindelse med diskussion om krav til transportører/indsamlere blev det drøftet, om der skulle stilles krav til selve transporten for f.eks. at undgå støv. Disse regler findes allerede i Færdselslovens § 82 og indgår i chaufførernes uddannelse. Det er en konkret vurdering ved den enkelte transport, hvordan godset skal sikres. Der arbejdes pt. på at udvikle Best Practices og guidelines for surring af gods.

§ 82. Personer eller gods må ikke være anbragt på en sådan måde, at føreren ikke har frit udsyn og tilstrækkelig mulighed for at manøvrere køretøjet. Gods skal anbringes således, at den tegngivning, der nævnes i § 32, stk. 2 og 3, eller påbudt lygte eller nummerplade ikke skjules.

*Stk. 2.* Passagerer må ikke medtages i et sådant antal eller være anbragt på en sådan måde, at der kan opstå fare for dem selv eller andre.

*Stk. 3.* Gods skal være anbragt således, at det ikke kan frembyde fare for personer, eller medføre skade på ejendom. Det må endvidere ikke kunne slæbe eller falde af på vejbanen, forårsage forstyrrende støvdannelse, eller lignende ulempe, vanskeliggøre færdslen eller volde unødigt støj.

*Stk. 4.* Trafikministeren kan fastsætte bestemmelser om anbringelse af last og om fastgørelse af denne samt om afmærkning af langt eller bredt gods.

*Stk. 5.* Trafikministeren kan fastsætte bestemmelser om transport af farligt gods, herunder om tvungen ansvarsforsikring til dækning af erstatningsansvar, der opstår i forbindelse med transport af sådant gods.

## II.ii. Genbrugspladser

Konsensuspapiret om genbrugspladser er blevet til i et samarbejde mellem repræsentanter fra Affald Danmark, Dansk Byggeri, Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, Håndværks-rådet, Genvindingsindustrien, KL, Kommunalteknisk Chefforening, Københavns Kommune og Reno-Sam.

### *Konsensuspapir om genbrugspladser*

Formålet med dette papir er at komme frem til nogle kortfattede overordnede principper for virksomhedernes adgang til de kommunale genbrugspladser.

Anbefalingerne i dette papir skal ses i sammenhæng med de øvrige anbefalinger som forelægges for miljøministerens arbejdsgruppe om den fremtidige organisering af affaldsområdet.

Samtlige medlemmer af undergruppen om genbrugspladser tager forbehold for nedenstående anbefalinger indtil helheden i de fremtidige opgave og ansvarsfordeling på affaldsområder er belyst/kendt.

Der er mellem repræsentanter fra Affald Danmark, Dansk Byggeri, Dansk Industri, Dansk Transport og Logistik, Håndværksrådet, Genvindingsindustrien, KL, Kommunalteknisk Chefforening, Københavns Kommune, Reno-Sam, enighed om følgende overordnede principper for virksomhedernes fremtidige adgang til de kommunale genbrugspladser:

- Genbrugspladser er et supplement til de øvrige erhvervsaffaldsordninger rettet mod mindre mængder affald og udsortering af fraktioner
- Alle virksomheder har adgang til at aflevere mindre mængder affald på de til enhver tid værende genbrugspladser, på samme vilkår som borgerne f.eks. med køretøjer under 3.500 kg. el. lignende.
- Med mindre mængder affald menes mængder under de til enhver tid gældende sorteringsgrænser og affaldsfraktioner som ligner en husstands affaldsproduktion
- Virksomheder bør på sigt have adgang til genbrugspladser på tværs af kommunegrænser, og ikke kun til pladserne i den kommune hvor virksomheden er beliggende.
- Gebyrerne for genbrugspladserne skal være praktisk håndterbare, hvilket vil sige, at håndhævelsen og administrationen skal være enkel og at der ikke tilskyndes til uautoriseret bortskaffelse af erhvervsaffaldet.
- Et praktisk håndterbart gebyr er, at der stilles en ydelse til rådighed for potentielle affaldsproducerende brugere efter objektive kriterier med udgangspunkt i BBR, CVR registret el. lignende.
- Der bør udarbejdes en vejledning om fastsættelse af gebyrer for genbrugspladser – vejledningen skal koordineres med arbejdet angående øget gennemsigtighed i gebyrfastsættelsen.
- Det skal tilstræbes, at piktogrammerne standardiseres hvad angår ensartede fraktioner.
- Parterne anbefaler at gebyret for potentielt affaldsproducerende virksomheder og husholdninger er ens.

### III. Parternes anbefalinger om den fremtidige organisering af affaldssektoren

#### III.i Anbefalinger fra Dansk Industri, Dansk Byggeri, Handel- Transport og Serviceerhvervene, Dansk Energi, samt Dansk Transport og Logistik

Den danske affaldssektor skal reformeres og gøres mere effektiv. En reform af sektoren og dens rammebetingelser skal skabe øget gennemsigtighed i gebyrerne, øget brug af markedskræfterne, en klarere adskillelse af kommunernes drifts- og myndighedsrolle samt landsdækkende regler for affaldshåndtering.

Undersøgelser, der er præsenteret for arbejdsgruppen, peger på et årligt effektiviseringspotentiale for forbrændingsanlæg på 135-300 mio. kr. svarende til 8-15% af de samlede omkostninger for forbrændingsanlæg. For deponeringsanlæg er potentialet 55-90 mio. kr. årligt svarende til 25-40% af omkostningerne. Det relativt store potentiale for deponeringsanlæg skyldes især, at Danmark i dag kun deponerer ca. 9% af affaldet mod tidligere 35%, uden at der er sket en tilsvarende strukturændring og effektivisering.

Organisationerne mener, at effektiviseringspotentialet kan udløses gennem øget konkurrence/liberalisering på markederne for genanvendelse, forbrænding og deponi

#### *Ønsker til fremtiden*

En samlet reform af den danske regulering på affaldsområdet bør være styret af fire gennemgående principper:

- Frit valg for erhvervslivet til at vælge mellem registrerede transportører, godkendte indsamlere og behandlingsanlæg
- Konkurrence mellem aktører på affaldsmarkedet om at levere den billigste og bedste ydelse uden at gå på kompromis med miljømålene.
- Klare spilleregler på områder, hvor offentlige aktører opererer på et konkurrenceudsat marked, så der er en fair konkurrencesituation uanset, om anlæggene er private eller offentligt ejede.
- Adskillelse af bestiller-, myndigheds- og udførerrolle på det kommunale område, herunder klage muligheden i relation til kommunale afgørelser om klassificering af affald.

#### *Genanvendelse – fra kommunalt til nationalt marked*

Genanvendelsesområdet er kendetegnet ved, at der er et velfungerende marked af private virksomheder, der kan behandle og håndtere genanvendeligt affald. Der er ikke behov for, at kommuner og fælleskommunale selskaber driver genvindings- eller indsamlervirksomhed, når der allerede eksisterer en lang række private aktører med samme kompetencer.

Affaldsmarkedet er reguleret som andre markeder. Hvis der er opgaver, som ikke løftes, vil de centrale myndigheder altid have initiativret og via konkurrencelovgivningen kan der gribes ind, hvis store, dominerende virksomheder misbruger deres stilling. Den politiske opgave er at skabe rammer for et mere velfungerende, nationalt marked for håndtering af genanvendeligt affald fra private virksomheder. Det anbefales at:

- At affaldsproducenter (virksomheder) frit skal kunne vælge mellem registrerede transportører, miljøgodkendte indsamlere og miljøgodkendte behandlere.
- At der udarbejdes ét nationalt sæt regler for området.



### *Forbrænding – fra hvile-i-sig-selv til konkurrence*

For at høste effektiviseringspotentialer på forbrændingsområdet, skal konkurrencen mellem de eksisterende anlæg øges. Det er mindre afgørende, om forbrændingsanlægget er offentligt eller privat ejet, blot økonomien er klart adskilt fra den øvrige offentlige økonomi og krydssubsidiering imellem anviste og "frie" kunder forhindres. Processen frem mod øget konkurrence på det samlede marked for affaldsforbrænding bør sikre:

- At virksomheder og kommuner frit kan vælge mellem miljøgodkendte forbrændingsanlæg.
- At "hvile-i-sig-selv" princippet ophæves og forbrændingsanlæg får mulighed for at optjene overskud.
- At virksomheder, der kan anvende affald som erstatning for andre typer brændsel, får fri adgang til at konkurrere om affaldet.
- At kommunerne bør sende håndteringen af det forbrændingsegnete husholdningsaffald i udbud.
- At der tillades import af forbrændingsegnet affald til bortskaffelse, så den danske kapacitet bliver udnyttet.

### *Deponering – fra massiv overkapacitet til balance*

I dag anvendes virksomhederne til at benytte bestemte deponier afhængigt af, hvilken primærkommune de er placeret i. Prisen for deponi varierer betydeligt fra anlæg til anlæg. Det giver anledning til en skævvridning af konkurrencen mellem virksomheder inden for samme branche. Det anbefales, at der tages initiativ til:

- At virksomheder frit kan vælge mellem deponeringsanlæg, der er godkendte til at modtage den pågældende affaldstype.
- Virksomhederne skal anvende registrerede transportører, miljøgodkendte indsamlere og miljøgodkendte anlæg.
- Det undersøges, om driften af deponeringsanlæggene i højere grad skal sendes i udbud.
- Hvis der ikke indføres frit valg for erhvervsvirksomheder, bør der udvikles modeller for økonomisk kompensation til erhverv, som forpligtes til at anvende dyre kommunale deponier.

### *Gebyrer for genbrugspladser*

Arbejdsgruppen har drøftet forskellige modeller for betaling, herunder betaling for det faktiske forbrug kontra faste gebyrer, hvor virksomhederne pålægges betaling for ydelser, de ikke nødvendigvis benytter.

Organisationerne er tilhænger af, at virksomhederne skal betale for deres faktiske forbrug. Erhvervslivet bør ikke pålægges en generel pligt til betaling for, at en ydelse stilles til rådighed.

Hvis modellen med en et fast gebyr vælges, skal det faktiske kronebeløb for husholdninger og erhverv være enslydende – ud fra den betragtning, at der er tale om små og ensartede mængder affald.

### *Farligt affald – bør følge modellen for genanvendeligt affald*

I dag er reguleringen baseret på kommunale beslutninger og regelsæt. Det betyder, at miljøkvaliteten kan variere på landsplan. Organisationerne mener ikke, at fastlæggelsen af miljøkvaliteten er en kommunalpolitisk opgave, men bør bero på faglige ekspertise. Derfor bør behandlingsformen fastsættes i et nationalt regelsæt. Herved undgås også, at der er konkurrencemæssige uligheder mellem virksomheder i forskellige kommuner.

Dansk regulering af farligt affald skal understøtte den europæiske lovgivning. De effektiviseringsmodeller og den markedsudsættelse, som organisationerne anbefaler for al det øvrige affald til hhv. genanvendelse, forbrænding og deponi bør også benyttes for farligt affald. Affaldsproducenter skal frit kunne vælge at benytte sig af en af de godkendte aktører.

Da der er tale om affald med miljø- og sundhedsmæssige egenskaber, er der behov for en skærpet overvågning af, at det farlige affald håndteres efter forskrifterne.

Som nævnt under genbrugspladserne, er organisationerne tilhænger af, at virksomhederne skal betale for deres faktiske forbrug. Erhvervslivet bør ikke pålægges en generel pligt til betaling for, at en ydelse stilles til rådighed.

#### *Myndighedsroller – klar adskillelse fra drift*

Organisationerne lægger vægt på, at kommunerne ikke kan placere myndighedslignende opgaver i affaldsselskaber (egne eller fælleskommunale), idet selskaberne derved opnår viden om markedet for håndtering af affald som kan stille – eller som kan rejse tvivl om, at det stiller – eget selskaber bedre i konkurrence ift. private aktører. Endvidere er det afgørende, at kommunerne ikke via deres myndighedsopgave og de magtmidler, der ligger heri (fastlæggelse af regulativer, tilsyn og godkendelse) kan stille egne konkurrenceudsatte aktiviteter bedre end konkurrerende alternativer.

### III.ii. Supplerende anbefaling fra Dansk Byggeri

Følgende udtalelse dækker Dansk Byggeris holdning til arbejdsgruppens anbefalinger og bedes bragt i sin helhed og uensureret:

“Dansk Byggeri har følgende indstilling til arbejdsgruppens anbefalinger:

Arbejdsgruppens anbefalinger indebærer en væsentlig forbedring af mulighederne for, at affald vil blive genanvendt i endnu højere grad end tilfældet er med den nuværende ordning. Det indebærer en væsentlig rationalisering af det nuværende regelsæt, idet flere tusinde kommunale affaldsregulativer, der regulerer genanvendelse af erhvervsaffald, vil bortfalde og blive erstattet af ensartede landsdækkende regler. Det indebærer en stor miljøforbedring, når der skabes ensartede landsdækkende regler, der er klare og entydige, da det gør det enklere for virksomhederne at forstå og opfylde kravene, samtidig med at det vil fremme udviklingen i genbrugsindustrien, så der vil blive flere løsninger at vælge imellem end i dag. Med en central database hvor aktørerne har pligt til at indberette data, vil tilsynsmyndighederne få et effektivt redskab til at sikre, at virksomhederne opfylder deres forpligtelser. For Dansk Byggeris medlemmer vil det blive betragtet som et stort fremskridt, da 95% af alt byggeaffald genanvendes.

På det øvrige affaldsområde er arbejdsgruppens anbefalinger mere tvivlsomme. Det følger af EU's affaldsrammedirektiv, som Danmark er forpligtet til at efterleve, at der skal sondres imellem affald til nyttiggørelse og affald til bortskaffelse. Affald til nyttiggørelse omfatter genanvendelse og forbrænding af affald til energiudnyttelse, f.eks. i elektricitetsværker og cementfremstilling. Affald til bortskaffelse omfatter forbrænding af affald uden energiudnyttelse, f.eks. i affaldsforbrændingsanlæg, når det vigtigste mål med forbrændingen ikke er energiudnyttelse. Endvidere omfatter bortskaffelse deponering, som den kendes fra driften af lossepladser.

Der vil opstå adskillige konflikter med EU's regler, hvis ikke sondringen mellem nyttiggørelse og bortskaffelse gennemføres konsekvent og overensstemmende med Traktaten, og de relevante forordninger og direktiver.

Problemet vil være markant på forbrændingsområdet, hvor arbejdsgruppens anbefalinger ikke følger denne sondring. Problemet er, at Danmark er en del af Det Indre Marked, hvor affald med forbrænding til energiudnyttelse er markedsudsat, og hvor Danmark, ganske vist i et mindre omfang, er en af markedsdeltagerne.

Grunden til problemet er, at det er i strid med Traktatens krav, når kommunerne deltager på dette konkurrenceudsatte marked samtidig med, at de har kompetence og ansvar som regulerende myndighed. På et frit marked kan en myndighed ikke samtidig være både markedsdeltager og myndighed. For myndigheden vil det naturligt medføre alvorlige habilitetsproblemer, fordi myndigheden ikke kan frigøres fra mistanken om, at dens myndighedsafgørelser vil tilgodese dens egne virksomheder på markedet.

Et eksempel og paradoks på denne problemstilling er, som det f.eks. fremgår af arbejdsgruppens anbefalinger: “Det er en udfordring at undgå, at konkurrencen om affald til anlæggene medfører, at der forbrændes mere affald end nødvendigt. Dette imødegås ved at fastholde, at det er kommunen, der afgør, om affaldet er forbrændingseget og ved at fastholde det kommunale tilsyn med affaldsproducenterne. En adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle er vigtig for at sikre, at det ikke er de økonomiske interesser, som bliver mere betydende end de miljøpolitiske målsætninger om genanvendelse af affald.” Der er næppe mange danskere, der er i tvivl om, at kommunerne på affaldsforbrændingsområdet har foretaget anerkendelsesværdige og betydelige milliardinvesteringer. Da en del af affaldsforbrændingen er konkurrenceudsat ved nyttiggørelse og genanvendelse kan kommunerne ikke både være myndighed og driftsherre på denne del af markedet, der foregår i

fri konkurrence. Uanset udvalget betragter det som en udfordring, er udfordringen så stor, at den ikke kan løses, da forudsætningen for løsningen er i strid med gældende lov, når den kommunale myndighedsudøvelse og driften ikke er adskilt med vandtætte skodder på dette konkurrenceudsatte marked.

Det må være et absolut krav, at kommunerne ikke tillægges myndighed på de kommunale driftsområder, hvor deres myndighedsudøvelse kan rejse tvivl om de tilgodeser egne anlæg, når disse er i konkurrence med private anlæg. Endvidere må kommunerne være afskåret fra at afgøre, om affaldet er til nyttiggørelse eller bortskaffelse, hvis der dermed kan rejses mistanke om, at de tilgodeser egne anlæg. Mistanken vil, også efter sædvanlig dansk forvaltningsret, være tilstrækkeligt til, at myndigheden må erklære sig selv inhabil.

Et andet EU-retligt problem opstår, når Miljøstyrelsen har insisteret på at skrive følgende under "Anbefalinger om ansvar for genanvendeligt erhvervsaffald":

"Hvis affaldsproducenten vælger selv at transportere sit affald eller overlade affaldet til en transportør, har affaldsproducenten pligt til at sikre, at affaldet afleveres på et registreret og godkendt genanvendelsesanlæg eller et udenlandsk anlæg, som sikrer tilsvarende behandling,..."

Dansk Byggeri forventer, at Miljøstyrelsen, som afsendermyndighed, forhindrer eksport af danske miljøproblemer, men vi forventer også, at styrelsen bruger lovlige midler hertil: Det indebærer, at Miljøstyrelsen skal forhindre eksport i forbindelse med genanvendelse ved konkret anvendelse af forordning 259/93 (der henvises til artikel 7, stk. 4, litra a, femte led) i stedet for som her at kræve, at udenlandske anlæg skal sikre tilsvarende behandling som danske anlæg. Når Miljøstyrelsen skal udøve et skøn, har styrelsen pligt til at udøve skønnet og kan ikke som foreslået i sin anbefaling sætte dette skøn under en regel, hvilket, efter Dansk Byggeris vurdering, er i strid med gældende EF-domstolspraksis og i øvrigt også i strid med gammelkendt dansk forvaltningspraksis. Opmærksomheden henledes på, at Miljøstyrelsen er stævnet ved Østre Landsret angående dette spørgsmål, og at dommerne i landsretten om spørgsmålet har været så meget i tvivl om EF-rettens fortolkning, at de har anmodet om EF-domstolens fortolkning. Dansk Byggeri er derfor uforstående overfor Styrelsens anbefaling, når det ligger fast, at dommerne ved Østre Landsret er i tvivl om EU-retten på området. Det er ikke rimeligt over for det politiske system, at det foreholdes denne tvivl.

Dansk Byggeri forudsætter, at anbefalingerne om kommunale genbrugspladser modtagelse af erhvervsaffald i øvrigt sker under overholdelse af gældende affaldsregler i EU's affaldsrammedirektiv, navnlig princippet om forurenere betaler og artiklerne 10 og 14, hvilket for sidstnævnte artikler indebærer, at genbrugspladserne godkendes til at modtage genanvendeligt affald, og at kommunerne fører registre med angivelse af mængde, art og oprindelse, samt hvor dette er relevant, bestemmelse, indsamlingshyppighed, transportform og behandlingsmetoden for det genanvendelige affalds bortskaffelsesform.

Dansk Byggeri noterer sig, at professor, dr. Jur Ellen Margrethe Basse og lektor, cand jur ph.d. Birgitte Egelund Olsen har følgende opfattelse af de centrale bestemmelser i Miljøbeskyttelsesloven vedrørende indsamlingsordninger: "Bestemmelserne i Miljøbeskyttelseslovens § 45, stk. 4 og 5 og affaldsbekendtgørelsen om benyttelsespligt i forhold til de kommunale affaldsordninger, som også gælder i relation til erhvervsvirksomhedernes affald, er efter vores opfattelse ikke i overensstemmelse med de af EU opstillede krav om et indre marked for erhvervsaffald til nyttiggørelse."

### III.iii. Supplerende anbefaling fra Dansk Transport og Logistik

Dansk Transport og Logistik (DTL) er generelt positiv overfor rapportens samlede anbefalinger. På nogle områder er der tale om meget overordnede anbefalinger, som efter den politiske behandling skal udfyldes konkret. Den efterfølgende udmøntning af anbefalingerne for transportører og indsamlere har stor betydning for DTLs medlemmer.

DTL henviser indledningsvis til organisationernes fælles anbefalinger.

#### *Farligt affald*

I afsnittet om farligt affald er der en række positive, men meget overordnede elementer. Der vil være en række områder, der mere konkret skal udfyldes, herunder registrering af transportører og etablering af en godkendelsesordning for indsamlere.

Det er efter DTLs opfattelse vigtigt, at udgangspunktet for dette arbejde er de internationale regler for transport af farligt gods i ADR-konventionen, sammenholdt med de øvrige regler og ordninger for affald – herunder anbefalingerne for den ny ansvarsmodel for genanvendeligt affald – således, at der fra alle aktører på området opleves en sammenhæng i reglerne for håndtering af affald.

#### *Anbefalinger dataindberetning*

DTL har i mange år påpeget de mange problemer med de mange forskellige dataindberetningssystemer. Det er derfor meget positivt, at der nu anbefales et central dataindberetningssystem. Det er dog en afgørende forudsætning, at der er den nødvendige fortrolighed i systemet, så kundedata ikke er tilgængelige for konkurrenter.

#### *Genbrugspladser*

Grundlæggende er det DTLs holdning – og det mest optimale ud fra hensynet til gennemførelse af forureneren-betaler-princippet – at erhvervsaffald ikke kan afleveres på en genbrugsplads, medmindre denne er indrettet med vægte, og der betales efter det reelle forbrug – differentieret alt efter, hvilken type affald der afleveres.

Hvis en affaldsproducent kan aflevere sit affald uden at betale de reelle omkostninger til behandling/bortskaffelse af affaldet, vil der ske en krydssubsidiering fra husholdninger til erhverv og private indsamlere/behandlere udsættes for en urimelig konkurrenceforvridning, da de ikke har mulighed for at tilbyde samme lave behandlingspriser.

Ved differentierede gebyrer, hvor de største kunder betaler mest, er der et stort problem for de private aktører, som forstærkes, hvis der ikke kan gives dispensation. Ingen virksomheder ønsker at betale dobbeltbehandlingsgebyr og fravælger derfor de private affaldsordninger.

DTL er derfor principielt modstander af, at kommunerne på affaldsområdet kan pålægge erhvervslivet en generel pligt til betaling for at en ydelse stilles til rådighed frem for betaling for faktisk forbrug. DTL er dog enig i, at der skal findes en løsning for de små mængder affald, hvor det er vanskeligt at skelne mellem, om affaldet kommer fra en husholdning eller en erhvervs virksomhed, og at dette under visse forudsætninger kan gebyrfinansieres. Det afgørende er, at der er tale om små mængder husholdningslignende affald, og at dette sikres gennem en form for adgangsregulering på pladserne.

Da der alene kan være tale om små mængder husholdningslignende affald, må gebyret være ens for husholdninger og erhverv.

III.iv.      Anbefalinger fra KL, Københavns kommune, Reno-Sam, affald danmark og KTC  
Nedenfor følger de kommunale parters anbefalinger til “en effektiv affaldssektor” udarbejdet af arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren december 2004.

#### *Anbefalinger til organisering af det genanvendelige erhvervsaffald*

Det anbefales, at man gennemfører den foreslåede model med fælles nationale regler for erhvervsaffald til genanvendelse, hvor den kommunale anvisningsret erstattes af en national godkendelsesordning, samtidig med at virksomhederne kan overlade ansvaret for affaldsbortskaffelsen til godkendte indsamlere.

Det anbefales, at virksomheder med mindre mængder affald får adgang til relevante ordninger på samme måde som for husholdninger – fx genbrugsstationer – mod betaling efter enkle og objektive kriterier.

Det anbefales, at kommunerne fortsat skal kunne modtage erhvervsaffald på kommunale genanvendelsesanlæg under hensyntagen til at undgå krydssubsidiering mellem brugergrupper.

#### *Anbefalinger til organisering af forbrændingssektoren*

Det anbefales, at det lægges til grund, at vi har en velfungerende og effektiv forbrændingssektor kendetegnet ved en høj forsyningsikkerhed – og opnåelse af høje miljømål:

- Genanvendelsesprocenten på 65% er EU's højeste
- Vi er det land i EU med den største kapacitet til forbrænding af eget affald med energiudnyttelse, nemlig på 25% af al affald
- Vi er det land i EU, der deponerer færrest mængder affald, nemlig 10% af al affald
- Vi er et af de lande i EU, der har de laveste priser på forbrænding af affald

Det anbefales, at det kan sandsynliggøres, at eventuelle ændringer i organiseringen af den velfungerende og effektive forbrændingssektor vil medføre samfundsøkonomiske eller miljømæssige gevinster.

Det anbefales, at kommunernes ansvar for sikring af forbrændingskapacitet og behandling af forbrændingsegnet affald med tilhørende anvisning til behandlingsanlæg fastholdes. Forudsætningerne for en liberalisering, hvor en høj miljøstandard, forsyningsikkerhed samt et velfungerende marked sikres, er ikke til stede på nuværende tidspunkt.

Det anbefales, at det tages til efterretning, at sektoren står overfor flere store nye mulige udfordringer. Det er fx forskellige krav til behandling af affald i udlandet og i Danmark, konsekvenserne af import/eksport af affald, forskellige miljøkrav til samforbrændingsanlæg og affaldsforbrændingsanlæg, og forskellig afgiftsmæssig regulering af danske forbrændingsanlæg, anlæg til medforbrænding og udenlandske affaldsforbrænding.

Det anbefales, at det nærmere belyses og herefter stilles forslag til, hvordan man bedst kan håndtere disse udfordringer, så der fortsat kan forbrændes affald miljømæssigt forsvarligt, til en rimelig pris, uden unfair konkurrence, og med forsyningsikkerhed både på affalds- og varmeområderne. Herefter kan det nærmere belyses, hvilken fremtidig rolle dedikerede affaldsforbrændingsanlæg kan have, samt hvilke virkemidler der bedst kan understøtte en hensigtsmæssig organisationsform af sådanne anlæg.

Det anbefales, at det lægges til grund, at effektiviseringspotentialet i forbrændingssektoren, der i år 2000 blev opgjort til 8-10%, er yderst begrænset sammenlignet med andre sektorer. Dette begrænsede effektiviseringspotentiale taler for, at man overvejer incitamentsregulering for eksempel i form af benchmarking, der kan indføres uden store, nye meromkostninger for det offentlige og de konkrete anlæg som følge af selve reguleringen.

Det anbefales, at man nøje undersøger, hvilken form for incitamentsregulering, der er relevant på dette område. En undersøgelse på fjernvarmeområdet konkluderer, at man skal være meget bevidst om de svagheder, metoderne har. Undersøgelsen anbefaler, at man har fokus på de driftsområder, hvor effektiviteten kan øges, og at man overvejer, om de regulerede anlæg har reelle muligheder for at ændre på forholdene.

Det anbefales, at man skal se på det regelsæt, der sætter rammerne for kommunernes muligheder for at varetage sine interesser som ejere af de nødvendige selskaber.

Det anbefales, at det lægges til grund, at kommunerne selv får mulighed for at udføre de opgaver man får ansvar for.

#### *Anbefalinger til organisering af deponeringsområdet*

Det anbefales, at deponeringsanlæggene fortsat ejes og drives af det offentlige, idet det anses for en effektiv måde at sikre den nødvendige kapacitet på lang sigt, fx i forbindelse med placering af nye deponeringsanlæg. Området har en så lille økonomisk betydning, at det vurderes at have begrænsede konsekvenser for den samlede affaldssektor, såfremt det afdækkede effektiviseringspotentiale ikke udnyttes fuldt ud.

Det anbefales, at kommunerne forsat kan anvise affald til konkrete anlæg.

Det anbefales, at Hvile-i-sig-selv princippet ikke ophæves med suppleres.

Det anbefales, at det lægges til grund, at det bør være en kommunal forpligtelse at sikre bortskaffelsesmuligheder for affald. Denne forpligtelse bør afspejles i en kommunal forpligtelse til at etablere deponeringsanlæg og hermed sikre, at der opbygges deponeringskapacitet. Endvidere lægger parterne vægt på en entydig ansvarsplacering i forbindelse med etablering, drift, nedlukning og evt. efterbehandling af deponeringsanlæg. Parterne lægger endvidere vægt på, at der ved et kommunalt ejerskab i højere grad sikres, at mængderne til affaldsdeponering begrænses i overensstemmelse med regeringens politik.

#### *Anbefalinger til farligt affald*

Det anbefales, at kommunerne bevarer kapacitetsansvaret for behandling af alt farligt affald, og at der skal etableres kommunalt beredskab, der sikrer en forsvarlig indsamling og behandling af mindre mængder farligt affald.

Det anbefales, at kommunerne finansierer ordninger, kapacitetsforpligtelse og beredskab for farligt affald ved et gebyr. Dette gebyr skal opkræves hos alle potentielle producenter af farligt affald uanset mængde som betaling for, at ordningen stilles til rådighed. Det anbefales, at også det farlige affald til forbrænding bliver omfattet af den nye model for ansvar.

### *Anbefalinger om myndighed og drift*

Det anbefales, at man med inspiration i redegørelsen i projektet om adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet for retsteoriens nøgleord og projektets forslag til kriterier for vurdering af hensigtsmæssighed udformer nye og mere nuancerede retningslinier for, hvilket hjemmelskrav der kræves for at delegerer og overføre kompetence for løsning af forskellige typer myndighedsopgaver til forskellige typer modtagende organer.

Det anbefales, at det lægges til grund, at der inden for de opgaver, som kommunen i fremtiden skal varetage, er størst mulig frihed for kommunerne til at organisere en hensigtsmæssig opgaveløsning.

Det anbefales, at det vurderes i hvilket omfang kompetencer til at klassificere, anvise, føre tilsyn, træffe afgørelser i tilknytning til fritagelser, udarbejdelse og vedtagelse af regulativer og gebyrfastsættelse kan overdrages til et fælleskommunalt selskab, forudsat at det pågældende fælleskommunale selskab ikke varetager driften af behandlingsformer, som er i direkte konkurrence med private behandlere på et marked.

Det anbefales, at opgaver som at eje og drive affaldsbehandlingsanlæg, indsamle affald i en kommune, udarbejde budget og regnskab med disse aktiviteter, forestå udbud af opsamlings- og indsamlingsopgaver, afsætte indsamlede materialer, opkræve gebyrer, føre statistik og informere borger og virksomheder om affaldshåndtering, kan kompetenceoverdrages til fælleskommunale selskaber.

Det anbefales, at der indføres en klagemulighed i de tilfælde, hvor kommunen har kompetencen til at træffe afgørelse om klassificeringen af affaldet. Klagemuligheden skal tage højde for de særlige problemer, som affaldets karakter kan medføre for eksempel for opbevaring og hygiejne.



## IV Bilag på Internettet

Følgende bidrag til arbejdsgruppens arbejde kan findes på [www.mst.dk](http://www.mst.dk).

- I. Faglige rapporter
  - i. Fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og – deponering (COWI/AKF)
  - ii. Konkurrencen på markederne for genanvendelse af affald (Copenhagen Economics)
  - iii. Fremme af miljørigtig håndtering af kritisk affald (McKinsey)
  - iv. Affaldstransportørers og mægleres rolle (Teknologisk Institut, Rambøll og Dr. Jur. Peter Pagh)
  - v. Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle (Ellen Margrethe Basse og Birgitte Egelund Olsen)
  - vi. Gennemsigthed i kommunale affaldsgebyrer (Price Waterhouse Coopers)
  - vii. Forenkling af kommunale affaldsregulativer (Rambøll)
  - viii. Samlet affaldsdatamodel (Rambøll)
  - ix. Bilag til notat om producentansvar (Miljøstyrelsen)
  
- II. Faglige input fra parterne til arbejdsgruppens drøftelser
  - x. Rapport fra Dansk Byggeri Fremtidens regulering af indsamling og behandling af erhvervsaffald
  - xi. Notat om rammebetingelser for affaldsforbrænding fra de kommunale parter
  - xii. Peer review af COWI/AKF rapporten fra Copenhagen Economics
  - xiii. En række indlæg fra Cowi og Copenhagen Economics
  - xiv. 2 notater om myndigheder fra KL
  - xv. Reno-Sam økonomiberegninger om genbrugspladser
  - xvi. KL økonomiberegninger om genbrugspladser
  - xvii. Miljøstyrelsen økonomiberegninger om genbrugspladser

## V Noter

- <sup>1</sup> Jf. § 32 i Affaldsbekendtgørelsen.
- <sup>2</sup> Affaldsstrategi 2005-2008 side 14-15.
- <sup>3</sup> Affaldsrammedirektivet (91/156/EØF) artikel 5.
- <sup>4</sup> Effektiviseringspotentiale på forbrændingsanlæg og deponeringsanlæg i Danmark, Orientering fra Miljøstyrelsen nr. 2 2002.
- <sup>5</sup> Jf. definitionen i anbefalingen om ansvar.
- <sup>6</sup> Jf. McKinsey projektets konklusioner om at det er nødvendigt med midler til at udvikle, modne og anvende nye teknologier.
- <sup>7</sup> Fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og -deponering, Miljøprojekt nr. 946, 2004.
- <sup>8</sup> <http://www.affaldsinfo.dk/user/1974/9616.xls>
- <sup>9</sup> Farlig affaldsdirektivet (91/689/EØF) artikel 2.
- <sup>10</sup> Farlig affaldsdirektivet (91/689/EØF) artikel 4.
- <sup>11</sup> Begrebet registreret og godkendt behandlingsanlæg dækker et anlæg der udover miljøgodkendelsen lever op til en række nærmere centralt definerede krav til affaldsbehandlingen.
- <sup>12</sup> jf affaldsrammedirektivets bestemmelser.
- <sup>13</sup> Kilde: Kommunal benchmarking. Erhvervs- og Selskabsstyrelsens benchmarkingundersøgelse af den kommunale administration af erhvervsaffaldsområdet. September 2001.
- <sup>14</sup> SWOT står for Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats, dvs. styrker, svagheder, muligheder og trusler.
- <sup>15</sup> Kommunal benchmarking: Erhvervs- og Selskabsstyrelsens benchmarkingundersøgelse af den kommunale administration af erhvervsaffaldsområdet. Dokumentationsrapport, september 2001, afsnit 6.4.2.
- <sup>16</sup> "Vurdering af de økonomiske konsekvenser af konsensus om genbrugspladser", notat udarbejdet af Reno-Sam til arbejdsgruppen 5. oktober 2004. Vedlagt som bilag.
- <sup>17</sup> Finansministeriets miljøvurdering af finanslovsforslaget 1999.





