

Notat

MILJØMINISTERIET

Miljøstyrelsen

Organisation & Jura
J.nr. MST-706-00102
Ref. kavje
Den 25. august 2010

NOTAT

vedrørende hørings svar til udkast til forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (Affaldshierarki, nationale affaldsplaner og affaldsforebyggelsesplaner)

Lovforslaget blev i udkast sendt i ekstern høring med e-mail af 18. juni 2010 med frist for afgivelse af hørings svar den 6. august 2010. Lovforslaget blev sendt i høring hos en bred kreds, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Miljøstyrelsen holdt derudover et høringsmøde om forslaget den 28. juli 2010.

Miljøstyrelsen har modtaget i alt 22 hørings svar, hvoraf 13 myndigheder og organisationer m.v. oplyser, at man ikke har bemærkninger til lovforslaget.

Følgende høringsparter har fremsendt bemærkninger til udkastet til lovforslaget:

Dansk Industri, KL, RenoSam, affald danmark, Danmarks Naturfredningsforening, Energistyrelsen, Det Økologiske Råd, Dansk Byggeri og Landbrug & Fødevarer.

Følgende høringsparter har oplyst, at de ingen bemærkninger har til udkastet:

Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Dansk Transport og Logistik, Kommunekemi A/S, Forbrugerrådet, Finansrådet, Forsvarets Bygnings- og Etablermentstjeneste, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 3F, Socialministeriet, Rigsrevisionen, Håndværksrådet.

Foruden de ændringer, der fremgår af dette notat, er der foretaget mindre, hovedsageligt lovtekniske, rettelser i forslaget blandt andet efter drøftelser med Justitsministeriet.

Høring

I det følgende gennemgås de væsentligste hørings svar, grupperet under de nedenstående overskrifter. Miljøstyrelsens kommentarer hertil er anført i kursiv. Det skal bemærkes, at hørings svarene kun er gengivet i hovedtræk. For detaljerede oplysninger om svarenes indhold henvises der til de fremsendte hørings svar.

De væsentligste hovedpunkter i hørings svarene er:

1. Affaldshierarkiet og livscyklus
2. Affaldshåndteringsplaner
3. Affaldsforebyggelsesplaner
4. Kommunernes rolle i relation til affaldsforebyggelse, herunder finansiering
5. Affaldsdirektivets artikel 16
6. Begrænsning af transport af affald
7. Gebyropkrævning og bekendtgørelse om sortering og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald

Ad 1. Affaldshierarkiet og livscyklus

Alle høringsparterne udtrykker overordnet set tilfredshed med, at affaldshierarkiet nu lovfæstes i miljøbeskyttelsesloven.

Det er dog **Danmarks Naturfredningsforenings** opfattelse, at formuleringen i den foreslåede § 6 b er uklar, blandt andet fordi der efter foreningens opfattelse mangler en klar prioritering af de forskellige elementer i affaldshierarkiet. Samtidig står det uklart for Danmarks Naturfredningsforening, hvordan Miljøstyrelsen vil sikre, at den stigende affaldsmængde bliver til et reelt fald i stedet, herunder hvordan styrelsen forestiller sig, at der skal udstedes regler for affaldsforebyggelse.

RenoSam og **Dansk Industri** støtter den foreslåede bestemmelse om, at livscyklushensyn kan begrunde, at affaldshierarkiet kan fraviges for særlige affaldsstrømme. **RenoSam** fremhæver i den forbindelse særligt, at udgangspunktet for vurderingen af livscyklustankegangen skal være national og foreslår desuden en ensretning af den terminologi, der anvendes i den foreslåede bestemmelse, med den terminologi, der anvendes i affaldsdirektivet. Det er **Dansk Industris** opfattelse, at det bør fremgå tydeligt af lovbemærkningerne, at det er Miljøstyrelsen, der er kompetent myndighed til at foretage vurderingen af, hvornår der skal foretages en fuld livscyklusanalyse.

Det Økologiske Råd og **Danmarks Naturfredningsforening** mener, at betegnelsen *livscyklushensyn* i den foreslåede bestemmelse bør ændres til *livscyklusanalyser* og tilkendegiver samtidig et ønske om, at det i en eventuel vejledning bliver tydeliggjort, at fravigelser begrundet i livscyklushensyn skal være konkret undersøgt og videnskabeligt dokumenteret i hvert tilfælde gennem en LCA, og at sådanne livscyklusanalyser skal inddrage relevante forhold uden for Danmarks grænser. Det er **Landbrug & Fødevarers** opfattelse, at det i en eventuel vejledning bør præciseres, hvordan og efter hvilke principper en fravigelse fra affaldshierarkiet skal opbygges, og hvilket omfang en sådan fravigelse skal have.

Danmarks Naturfredningsforening mener, at det er uklart, hvad der menes med "det bedste samlede miljømæssige resultat", mens **affald danmark** ønsker en tydeliggørelse af kriterierne for den afvejning, der skal foretages mellem "det bedste samlede miljømæssige resultat" og de øvrige hensyn, der oplistes i affaldsdirektivet, bl.a. hensynet til økonomi.

Det er **affald danmark**s opfattelse, at der ikke bør eksistere to affaldshierarkier (ét i affaldsbekendtgørelsen og ét i miljøbeskyttelsesloven) med forskelligt indhold, og at affaldshierarkiets anvendelsesområde begrænses til kun at vedrøre lovgivning og politikker, sådan som det foreskrives i affaldsdirektivet, og ikke affaldshåndtering generelt. Endelig er det **affald danmark**s opfattelse, at alle de pligtsubjekter, som udarbejder lovgivning og politikker, bør være underkastet det fulde affaldshierarki.

At affaldsforebyggelse skrives ind i affaldshierarkiet som første prioritet vil betyde, at **Landbrug & Fødevarer** forventer, at der fremover vil være øget fokus på at undgå, at stoffer og materialer klassificeres som affald.

Miljøministeriets bemærkninger

Det fremgår af den foreslåede § 6 b, at udarbejdelse af politikker og udstedelse af regler om affaldsforebyggelse og -håndtering skal ske i overensstemmelse med affaldshierarkiet, som er opbygget med en nummereret prioritering, hvor affaldsforebyggelse er øverste trin i hierarkiet, og hvor bortskaffelse er femte og sidste trin. Det er Miljøministeriets opfattelse, at den foreslåede udformning af bestemmelsen tilstrækkeligt tydeligt angiver en klar prioritering af de enkelte elementer i hierarkiet, og ministeriet finder derfor ikke anledning til at ændre lovforslaget på dette punkt.

Den overordnede målsætning om at sikre en reduktion af affaldsmængderne søges bl.a. imødekommet ved indførelsen af affaldshierarkiet i miljøbeskyttelsesloven. Det forpligter bl.a. miljøministeren og kommunerne til at tage udgangspunkt i affaldshierarkiet, som har affaldsforebyggelse som højeste prioritet, når de udarbejder politikker og udsteder regler i overensstemmelse med affaldshierarkiet. Derudover skal miljøministeren som noget nyt til fremover at udarbejde affaldsforebyggelsesplaner. Udarbejdelsen af disse planer forpligter miljøministeren til bl.a. at opstille mål for affaldsforebyggelse og til at iværksætte egentlige affaldsforebyggelsesinitiativer. Endelig bemærkes, at et af de overordnede formål med bl.a. miljøbeskyttelsesloven er at forebygge forurening, at begrænse ressourcetab og at fremme genanvendelse og renere teknologi. Affaldsforebyggelse indgår dermed allerede som en del af den danske miljøbeskyttelse og -politik, hvilket bl.a. afspejles i, at Affaldsstrategi '10 har et særskilt kapitel om affaldsforebyggelse - "Indsats for forebyggelse af affald".

Gennemførelsen af affaldsdirektivet er i vidt omfang sket i overensstemmelse med direktivbestemmelsernes ordlyd. Af hensyn til sammenhængen i den danske regulering er der dog visse steder sket en sproglig tilpasning, uden at der herved er tilsigtet nogen indholdsmæssig forskel i forhold til direktivet. Det gælder f.eks. anvendelsen af livscyklushensyn i stedet for livscyklustankegang og affaldsforebyggelsesplaner i stedet for affaldsforebyggelsesprogrammer. Ministeriet finder ikke anledning til at ændre lovforslaget på dette punkt.

Miljøministeriet er enig med høringsparterne i, at der er behov for en tydeliggørelse af, hvad der forstås ved livscyklushensyn. Lovforslagets bemærkninger er derfor blevet udbygget og præciseret, således at det nu fremgår, at der med livscyklushensyn menes en livscyklusvurdering (LCA), der tager højde for affaldets samlede miljøbelastning fra "vugge" til "grav", hvilket vil sige, fra at stoffet eller genstanden bliver til affald, og til at affaldet forlader affaldshåndteringssystemet som emissioner, energi, sekundære produkter eller deponeres. Samtidig tydeliggøres det, at der ikke nødvendigvis i alle tilfælde og for alle affaldsfraktioner bør laves en livscyklusvurdering. Eksempelvis er der for papir- og papaffald allerede udført et stort antal livscyklusvurderinger, og de miljømæssige konsekvenser af at håndtere disse må derfor betragtes som veldokumenterede. Herudover præciseres det i lovforslagets bemærkninger, at udgangspunktet for alle vurderinger bør være, at eksisterende litteratur gennemgås for at afdække behovet for generering af nye data og nye LCA'ere, ligesom det præciseres, at det bør sikres, at de livscyklusvurderinger, der benyttes eller udføres, følger "best practice" på området, og at de har en høj grad af gennemsigtighed for at sikre, at alle valg og antagelser er klart beskrevet. Miljøministeriet er desuden enig i, at der i en LCA skal inddrages forhold uden for Danmarks grænser. Det er efter ministeriets opfattelse en fast bestanddel af en LCA, som er udarbejdet efter "best practice". Ministeriet har præciseret lovbemærkningerne, så dette tydeligt fremgår.

Lovforslagets § 6 b, stk. 2, retter sig mod alle, der udarbejder politikker og udsteder regler om affaldsforebyggelse og -håndtering, hvilket i vidt omfang vil være miljøministeren og kommunerne. Kompetencen til at vurdere, om der f.eks. skal foretages en fuld livscyklusvurdering for en bestemt affaldsfraktion, er derfor tillagt den politikudarbejdende eller regeludstedende myndighed, som dog er forpligtet til at udøve kompetencen inden for de rammer, som fremgår af lovforslaget.

Miljøministeriet er herudover enig med høringsparterne i, at det er nødvendigt at tydeliggøre, hvad der menes med "det bedste samlede miljømæssige resultat". Ordlyden af den foreslåede § 6 b, stk. 2, er derfor blevet tilrettet således, at der nu specifikt henvises til miljøbeskyttelseslovens § 1 og § 3. Samtidig præciseres det i lovforslagets bemærkninger, at vurderingen af, hvornår der er tale om det bedste samlede miljømæssige resultat, skal foretages ved at afveje den prioritering af miljømæssige målsætninger og principper over for (samfunds)økonomiske hensyn og proportionalitets-

princippet. Der er ikke her tilsigtet nogen fravigelse fra den afvejning, som også normalt foretages efter miljøbeskyttelsesloven, særligt § 1 og § 3.

Lovfæstelsen af affaldshierarkiet i miljøbeskyttelsesloven medfører ikke, at bestemmelsen om affaldshierarkiet, der i dag er i affaldsbekendtgørelsen, er overflødiggjort. Bestemmelserne har et forskelligt sigte. Miljøbeskyttelseslovens bestemmelse om affaldshierarkiet skal anvendes ved udarbejdelse af politikker og udstedelse af regler om affaldsforebyggelse og -håndtering, mens det affaldshierarki, som er gengivet i affaldsbekendtgørelsen, tager sigte på affaldshåndtering. Det er derfor Miljøministeriets vurdering, at der er et behov for begge hierarkier, og affaldsbekendtgørelsens affaldshierarki vil blive opretholdt, dog således at den anvendte terminologi tilrettes den, som anvendes i miljøbeskyttelsesloven.

Endelig bemærkes, at indførelsen af affaldshierarkiet i miljøbeskyttelsesloven ikke har betydning for, hvilke stoffer og materialer, der klassificeres som affald. Dette afgøres efter de samme regler som hidtil.

Ad. 2. Affaldshåndteringsplaner

Danmarks Naturfredningsforening finder det positivt, at der fremover skal udarbejdes nationale affaldshåndteringsplaner, men efterlyser flere fremadrettede elementer i planerne. Desuden mener foreningen, at det bør overvejes, om der skal være en landsdækkende ordning for sortering af affald og anfører i den sammenhæng, at der bør tages et opgør med holdningen om, at alt affald sendes til forbrænding.

RenoSam finder det positivt, at den nationale affaldsplanlægningsperiode forlænges til 12 år (med revision hvert sjette år), fordi det efter **RenoSams** opfattelse er væsentligt med langsigtede målsætninger og stabile rammevilkår.

Energistyrelsen er ligeledes positiv over for forslaget om, at miljøministeren fremover skal udarbejde 12-årige nationale affaldshåndteringsplaner, som skal revideres hvert 6. år, mens **affald danmark** og **Dansk Byggeri** kan tilslutte sig forslaget om, at de kommunale affaldsplaner skal udarbejdes med udgangspunkt i de nationale planer, som de kommunale planer i øvrigt ikke må stride imod.

KL peger på, at den seksårige revisionsforpligtelse i relation til de nationale affaldshåndteringsplaner får den betydning, at også de kommunale affaldsplaner fremover vil skulle udstedes hvert sjette år. Det betyder, at det som udgangspunkt kun vil være hvert andet byråd, der kommer til at beskæftige sig med affaldsplanlægning, og KL bemærker, at Miljøstyrelsen må forholde sig til, hvorvidt dette er hensigtsmæssigt.

Miljøministeriets bemærkninger

Det er Miljøministeriets vurdering, at lovforslagets krav til indholdet af de nationale affaldshåndteringsplaner er udtryk for en tilfredsstillende balance mellem bagudrettede og fremadrettede elementer, og ministeriet finder derfor ikke anledning til at ændre lovforslaget på dette punkt.

Formålet med dette lovforslag er at gennemføre affaldsdirektivets bestemmelser om affaldshierarkiet og om de nationale affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer. Ministeriet opfatter derfor spørgsmålet om, hvorvidt der bør indføres en landsdækkende ordning for sortering af affald, og spørgsmålet om, hvorvidt der skal tages et opgør med holdningen om, at alt affald sendes til forbrænding, som betragtninger vedrørende andre dele af ministeriets regulering, og be-

mærkningerne vil blive inddraget i arbejdet hermed. De giver ikke ministeriet anledning til at foretage sig yderligere i relation til dette lovforslag.

Som noget nyt gøres affaldshåndteringsplanerne, der hidtil har været udstedt som affaldsstrategier, 12-årige, dog således at planerne skal revideres mindst hvert sjette år. Denne revisionskadence forventes udstrakt til også at gælde de kommunale planer, således at også de kommunale affaldshåndteringsplaner skal udarbejdes som minimum hvert sjette år. Heri ligger, at kommunalbestyrelsen kan vælge at udstede de kommunale affaldshåndteringsplaner oftere end hvert sjette år under forudsætning af, at disse ikke strider mod de nationale affaldshåndteringsplaner.

Ad. 3. Affaldsforebyggelsesplaner

Danmarks Naturfredningsforening finder det positivt, at der fremover skal udarbejdes nationale affaldsforebyggelsesplaner og peger i den forbindelse særligt på det positive i, at planerne efter forslaget skal indeholde "en beskrivelse og vurdering af nye affaldsforebyggelsesforanstaltninger". Foreningen efterlyser dog flere fremadrettede elementer i planen og angiver, at den i stedet bærer præg af en evaluering af den hidtidige indsats. En plan bør efter foreningens vurdering handle om, hvordan de opstillede mål kan nås. Foreningen peger desuden på, at planen bør komme med konkrete projekter, som ikke kun er kampagner rettet mod forbrugeren og foreslår i den forbindelse, at affaldshierarkiet anvendes til at beskrive, hvordan man vil sætte ind på de forskellige punkter.

RenoSam er overordnet set positive over for forslaget om, at der fremover skal udarbejdes en national plan for affaldsforebyggelse. **RenoSam** peger dog på, at affaldsforebyggelse og afkobling af væksten i affaldsmængderne fra den samfundsøkonomiske vækst har været gældende national politik i snart 20 år, og at målsætningen og politikken talrige gange har været indskrevet i affaldsstrategierne, uden at målet er nået. **RenoSam** efterlyser derfor et svar på, hvem der forpligtes til at virke for virkeliggørelsen af affaldsforebyggelsesplanerne.

Energistyrelsen peger på, at investeringer i bl.a. affaldsforbrændingsanlæg som regel er langsigtede investeringer, og at en overordnet kapacitets- og lokaliseringsplanlægning er af stor betydning for vurderingen af, om der skal investeres i nye anlæg, eller om eksisterende anlæg skal udvides. Mængden af affald, der skal tilføres anlæggene, er således af afgørende betydning, og styrelsen undrer sig derfor over, at den nationale affaldsforebyggelsesplan ikke pligtmæssigt skal integreres i den nationale affaldsplan. Styrelsen anfører uddybende, at mængden og kvaliteten af affald, der skal tilføres affaldsforbrændingsanlæg, i høj grad er bestemt af forebyggelse af affald, som dermed får stor betydning for energiproduktionen fra visse anlæg. Styrelsen ser derfor gerne, at kapacitetsplanlægningen for bl.a. affaldsforbrændingsanlæg bliver integreret med planlægningen for affaldsforebyggelse.

Det er **Dansk Industris** holdning, at der i forslaget savnes en udmelding om, at affaldsforebyggelsesplaner er et nationalt anliggende, der ikke efterfølgende skal indbygges i kommunale affaldsplaner eller affaldsforebyggelsesplaner.

Miljøministeriets bemærkninger:

Det er Miljøministeriets vurdering, at lovforslagets krav til indholdet af de nationale affaldsforebyggelsesplaner er udtryk for en tilfredsstillende balance mellem bagudrettede og fremadrettede elementer, og ministeriet finder derfor ikke anledning til at ændre lovforslaget på dette punkt.

Miljøministeriet er enig i, at affaldsforebyggelse og afkobling af væksten i affaldsmængderne fra den samfundsøkonomiske vækst allerede i dag er en del af dansk miljøpolitik og har været det i en årrække. Virkningen af den nye bestemmelse om affaldsforebyggelsesplaner forventes at bidrage

positivt til de fortsatte bestræbelser på at realisere denne politik. For så vidt angår spørgsmålet om, hvem der er forpligtet til at arbejde for virkeliggørelsen af disse planer, vil dette afhænge af planernes nærmere indhold og adressater.

Det fremgår af den foreslåede bestemmelse, at det er miljøministeren, der er forpligtet til at udstede de nationale affaldsforebyggelsesplaner. Det er ikke hensigten, at disse planer efterfølgende skal indbygges i de kommunale affaldsplaner, ligesom det ikke er hensigten, at der skal laves kommunale affaldsforebyggelsesplaner.

Hvad angår bemærkningen om integration af den nationale affaldshåndteringsplan i den nationale affaldsforebyggelsesplan fremgår det af lovforslagets bemærkninger, at planerne enten vil kunne integreres i og udarbejdes som én samlet plan eller udarbejdes som to selvstændige planer. Miljøministeriet finder det dog ikke hensigtsmæssigt at gøre denne mulighed til en egentlig forpligtelse.

Ad. 4. Kommunernes rolle i relation til affaldsforebyggelse, herunder finansiering

Det er **RenoSams** opfattelse, at det bør afklares, hvilken formel rolle kommuner og kommunale affaldsselskaber fremadrettet er tiltænkt i relation til affaldsforebyggelse og peger i den forbindelse på, at Miljøstyrelsen så sent som i maj 2010 skrev til kommunerne og affaldsselskaber og opfordrede disse til at arbejde affaldsforebyggende.

KL bemærker, at lovforslaget og dets bemærkninger er med til at gøre det uklart, hvorvidt kommunerne må finansiere affaldsforebyggelsestiltag inden for rammerne af affaldsbekendtgørelsen. I relation hertil anfører **KL**, at man er enig i, at visse elementer i relation til affaldsforebyggelse er nationale opgaver, men at dette ikke gælder de borgerrettede tiltag, hvor kommunerne har en væsentlig rolle at spille, og hvor kommunerne bør have mulighed for at gebyrfinansiere disse tiltag. **KL** peger i den forbindelse på, at bl.a. Københavns Kommune har fulgt Miljøstyrelsens opfordring til at deltage i kampagnen "Brug mere – spild mindre", og at det kan blive en udfordring for kommunerne fremover at kunne bidrage til denne type kampagner med midler fra det skattefinansierede område. Det gælder også tiltag så som vejledning i etablering af byttehjørner i gårde og generel oplysning om affaldsforebyggelse, hvor der ligeledes vil være uklarhed omkring finansieringen. Det er **KL's** holdning, at denne type aktiviteter indgår som en integreret del af kommunens tilbud på affaldsområdet, og at de derfor bør kunne gebyrfinansieres. **KL** foreslår på den baggrund derfor, at den tekst, der skabte uklarheden ændres således, at det bliver tydeligt, at kommunernes forebyggelsestiltag, som er en del af helheden i de kommunale affaldssystemer, kan gebyrfinansieres. Endelig bemærker **KL**, at det ikke fremgår tydeligt af forslaget, at bestemmelsen i affaldsbekendtgørelsen retter sig mod andre end kommunerne.

Miljøministeriets bemærkninger:

Som tidligere anført er formålet med dette lovforslag at gennemføre affaldsdirektivets bestemmelser om affaldshierarkiet og om de nationale affaldshåndteringsplaner og affaldsforebyggelsesprogrammer. Lovforslaget har derimod ikke i sig til formål at fastlægge kommunernes rolle i relation til affaldsforebyggelse. Lovforslagets bemærkninger er tilrettet således, at det nu fremgår, at kommunerne i dag ikke har hjemmel til med virkning for borgere og virksomheder m.v. at lave forpligtende regulering vedrørende affaldsforebyggelse.

Ad. 5. Affaldsdirektivets artikel 16

Dansk Industri peger på, at forbrænding med energiudnyttelse fra december 2010 vil være at betragte som nyttiggørelse, og affald til dette formål kan importeres og eksporteres mellem EU-landene. Derfor er der efter **Dansk Industris** opfattelse et presserende behov for, at der hurtigst

muligt gennemføres en aftale om affaldssektorens organisering fase II, og opfordrer til, at gennemførelsen af dette lovforslag ikke fjerner fokus fra diskussionen om affaldssektorens organisering.

Miljøministeriets bemærkninger:

Spørgsmålet forventes, at indgå i forhandlingerne om fase II af ny organisering af affaldssektoren.

Ad. 6. Begrænsning af transport af affald

Dansk Industri og **affald danmark** peger på, at sætningen i lovforslagets bemærkninger om, at "det er et mål generelt at begrænse transport af affald, og medlemsstaterne kan derfor forhindre overførsel af affald, som ikke er i overensstemmelse med deres nationale affaldsplaner" er misvisende og bør udgå.

Miljøministeriets bemærkninger:

Miljøministeriet er enig, og bemærkningen er udgået af lovforslagets bemærkninger.

Ad. 7. Gebyropkrævning og bekendtgørelse om sortering og genanvendelse af bygge- og anlægsaffald

KL opfordrer til, at miljøbeskyttelseslovens § 48 genovervejes, når loven alligevel skal ændres i forbindelse med dette lovforslag, mens **Dansk Byggeri** har bemærkninger til bekendtgørelse om sortering og genanvendelse af bygge- og anlægsarbejde.

Miljøministeriets bemærkninger:

Bemærkningerne vedrører andre dele af affaldslovgivningen (gebyropkrævning og bygge- og anlægsaffaldsbekendtgørelsen), og bemærkningerne vil blive inddraget i det fortsatte arbejde med disse områder.