

21. juni 2007

Politisk aftale om organisering af affaldssektoren

Regeringen har den 21.6.2007 indgået aftale med Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialdemokraterne og Socialistisk Folkeparti om følgende:

1. Hovedlinjer i aftalen

Denne aftale sigter mod at videreudvikle den høje miljøkvalitet på affaldsområdet. Forligspartierne er enige om, at miljøministeren skal iværksætte følgende initiativer for affaldssektoren. Initiativerne tager udgangspunkt i regeringsudspillet om "Den nye affaldssektor" og anbefalinger fra arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren "En effektiv affaldssektor".

- Der skal i højere grad være frit valg for virksomhederne i forhold til affald, der genanvendes
- Det skal være miljømæssigt forsvarligt, nemt og billigt for borgere og virksomheder at komme af med deres affald
- Aftalen sigter mod at fastholde og videreudvikle den høje miljøkvalitet som findes i Affaldsstrategi 2005-08.
- Der skal være tilstrækkelig affaldsbehandlingskapacitet
- Der skal være effektiv service til borgere og virksomheder samt effektiv kontrol med, at affaldet håndteres korrekt
- Affaldssektoren skal være økonomisk effektiv
- Færre regler skal erstatte de 8000 regulativfastsatte ordninger der findes i dag.

2. Aftalens indhold

2.1 Styrket konkurrence og øget gennemsigtighed på markedet for genanvendeligt erhvervsaffald

Frit valg af genanvendelsesanlæg og ny ansvarsfordeling

I dag skal den enkelte kommune anvise virksomhedens affald til anlæg, der kan genanvende affaldet. Fremover skal virksomheder med affald, der skal genanvendes frit kunne vælge mellem anlæg, der er opført på en landsdækkende liste over genanvendelsesanlæg. Det skal fremgå af listen, hvilke typer genanvendeligt affald, anlægget er godkendt til at behandle. For at blive optaget på listen, skal anlæggene være miljøgodkendt og leve op til en given kvalitet af genanvendelse, der er fastsat for den konkrete affaldstype. Frit valg af genanvendelsesanlæg for virksomheder vil gøre indsamling og genanvendelse mere effektiv. Centrale behandlingskrav for udvalgte affaldstyper vil understøtte det frie valg og styrke konkurrencen på markedet for genanvendeligt affald.

I dag går affaldet typisk gennem mange hænder, inden det er færdigbehandlet. Derfor er det ikke altid hensigtsmæssigt, at det er den oprindelige affaldsproducent, der har ansvaret for affaldet, fra det opstår på virksomheden og indtil det er behandlet helt færdigt. Fremover skal den, som har med affaldet at gøre derfor også have ansvaret for, at det bliver håndteret rigtigt på hvert trin i processen. Det skal dog fortsat være affaldsproducentens ansvar at kildesortere affaldet korrekt efter de gældende regler. Frit valg af behandlingsanlæg for erhvervsaffald, der skal genanvendes, vil sammen med affaldsafgiften trække i retning af mere genanvendelse.

Kommunernes rolle som myndighed og driftsherre skal være klart adskilt på affaldsområdet. Adskillelsen skal sikre, at der fortsat kan være fuld tillid til, at myndighedsudøvelse sker på et objektivt grundlag. Samtidig skal driftsøkonomiske beslutninger udelukkende træffes ud fra driftsøkonomiske hensyn. Adskillelse skaber også større gennemsigtighed i den kommunale økonomi ved at skabe en klar opdeling mellem gebyr- og skattefinansierede aktiviteter.

- Forligsparterne er enige om, at virksomhederne skal have frit valg af genanvendelses anlæg. Reglerne om frit valg af genanvendelses anlæg, herunder kravene til at blive optaget på den landsdækkende liste over godkendte genanvendelses anlæg, træder i kraft den 1. januar 2009. Miljøstyrelsen vil tilrettelægge reglerne i tæt dialog med de relevante aktører.
- Forligsparterne er enige om, at der for udvalgte affaldstyper fremover skal fastsættes ens behandlingskrav, der gælder for hele landet.
- Forligsparterne er enige om, at ansvaret for erhvervsaffald der genanvendes kan overdrages til en godkendt affaldsindsamler eller godkendt anlæg. Reglerne om overdragelse af ansvaret for det genanvendelige erhvervsaffald træder i kraft den 1. januar 2009. Miljøstyrelsen vil udarbejde forslag til regler i tæt dialog med de relevante aktører.
- Forligsparterne er enige om, at det fortsat er en kommunal opgave at klassificere, om affald fra virksomheder skal genanvendes, forbrændes eller deponeres. I tilfælde af tvivl om klassificeringen skal kommunen kun anvise affald til genanvendelse, hvis den affaldsproducerende virksomhed kan dokumentere, at et anlæg, der er opført på den landsdækkende liste over godkendte genanvendelsesvirksomheder, kan og vil behandle det efter de fastlagte behandlingskrav.
- Forligsparterne er enige om, at der skal ske adskillelse af kommunernes rolle som myndighed og driftsherre.

Farligt affald

Det er vigtigt, at farligt affald behandles rigtigt. En klar ansvarsfordeling kombineret med det nødvendige tilsyn betyder, at frit valg af indsamler og genanvendelses anlæg også kan lade sig gøre for genanvendeligt farligt erhvervsaffald. Klassificering af farligt affald skal være en kommunal opgave, fordi kommunerne via deres tilsyn med virksomhederne har den fornødne kompetence og det konkrete kendskab til virksomhedernes affald. Kommunerne skal også fortsat have ansvaret for alt farligt affald fra husholdninger og den del af virksomhedernes farlige affald, der skal deponeres eller forbrændes. Frit valg af indsamler og behandlingsanlæg for det genanvendelige, farlige erhvervsaffald ændrer ikke på de nuværende regler for eksport af affald og forringer dermed ikke kontrollen med eksport af farligt affald til nyttiggørelse udenfor Danmark.

Virksomhederne skal have adgang til at aflevere små mængder farligt affald på genbrugsstationerne. Betalingen herfor er nævnt under afsnittet om virksomhedernes betaling for at genbrugsstationerne stilles til rådighed for dem.

- Forligsparterne er enige om, at farligt genanvendeligt erhvervsaffald også indgår i den nye ordning med frit valg af genanvendelses anlæg og indsamlere for virksomheder. De relevante parter inddrages i den konkrete udformning heraf.
- Forligsparterne er enige om, at det fortsat også er en kommunal opgave at klassificere, om farligt affald fra virksomheder skal genanvendes, forbrændes eller deponeres. I tilfælde af tvivl om

klassificeringen skal kommunen kun anvise det farlige affald til genanvendelse, hvis den affaldsproducerende virksomhed kan dokumentere, at et anlæg, der er opført på den landsdækkende liste over godkendte genanvendelsesvirksomheder, kan og vil behandle det efter de fastlagte behandlingskrav.

- Kommunernes klassificering af farligt affald som genanvendeligt, forbrændings- eller deponeringsegnet vil indgå i evalueringen af fritvalgsordningen, der skal gennemføres, når den har fungeret i tre år.

Genbrugspladser

Kommunerne skal fremover sikre, at alle virksomheder kan aflevere affald, der i art og mængde svarer til en husholdning, på en kommunal genbrugsplads. Virksomheder med små mængder farligt affald skal kunne aflevere det på de kommunale genbrugspladser, uanset hvordan det efterfølgende skal behandles. Virksomheder skal betale for, at genbrugspladsen står til deres rådighed og der skal udformes ens principper for opkrævningen af gebyrer for virksomhedernes benyttelse af genbrugspladser i hele landet. De konkrete principper for gebyrberegning fastlægges i tæt samarbejde med repræsentanter for affaldsproducenter og branchen.

- Forligsparterne er enige om, at virksomheder i hele landet skal have adgang til deres kommunale genbrugspladser og skal betale for det. Parterne er enige om, at ordningen skal gebyrfinansieres, og at gebyret for at genbrugspladsen stilles til deres rådighed, skal beregnes på baggrund af ens principper, som afspejler omkostningerne og tillige modvirker krydssubsidiering. Reglerne skal træde i kraft den 1. januar 2009.
- Ministeren drøfter de konkrete principper for gebyrberegningen med forligsparterne inden de nye regler træder i kraft.

2.2 Effektiv service og administrativ forenkling – regulativer, data og gebyrer

Det skal være lettere at se, hvilke regler som gælder, og det skal være mere enkelt at få et overblik over de forskellige regler i kommunerne.

I dag indsamler myndigheder data om affald på hver deres måde og det giver store og unødvendige administrative byrder for virksomhederne. Indberetningen af data om affald skal forenkles og dobbeltindberetninger skal forhindres.

Alle affaldsordninger (f.eks. indsamling af dagrenovation og haveaffald samt genbrugspladser) skal finansieres via gebyrer. Det betyder at, det kun er håndteringen af herreløst affald, som kan skattefinansieres. Kommunerne skal følge ens principper for, hvordan de fordeler omkostningerne på forskellige brugergrupper. Der skal føres regnskab med omkostningerne for hver enkelt affaldsordning. Gebyret kan opkræves som ét gebyr for den enkelte borger eller virksomhed.

Retningslinjer for standardregulativerne og principperne for gebyrberegning fastlægges i tæt samarbejde med repræsentanter for affaldsproducenter og branchen.

- Forligsparterne er enige om, at der skal udformes standardregulativer for husholdnings- og erhvervsaffald, som kommunerne har pligt til at bruge. Standardregulativerne skal træde i kraft fra 1. januar 2009.

- Forligsparterne er enige om, at der skal etableres et samlet landsdækkende affaldsdatasystem, som alle myndigheder og øvrige relevante aktører har pligt til at indberette til og anvende. Systemet skal være obligatorisk fra 1. januar 2010.
- Forligsparterne er enige om, at reglerne om kommunale gebyrer for affald skal revideres, så gennemsigtigheden øges. Der skal samtidig opstilles kriterier for, hvordan de enkelte omkostninger fordeles på brugergrupper og hvilke typer af virksomheder, som kan opkræves gebyr. Revisionen af gebyrreglerne skal være implementeret den 1. januar 2009.
- Ministeren drøfter de konkrete principper for standardregulativer og gebyrer med forligsparterne inden de nye regler træder i kraft.

2.3 Innovation – nye teknologier til affaldsbehandling

Der sker i disse år en kraftig udvikling indenfor teknologier til affaldsbehandling, som kan medvirke til at mindske ressourcetabet og miljøbelastningen ved affald og udnytte energi og ikke-fornyelige ressourcer som f.eks. metaller bedre. Eksempelvis har flere danske virksomheder i samarbejde med affaldsbehandlingsanlæg igangsat forsøgsprojekter, der skal afdække mulighederne for produktion af bioethanol af affald.

I dag fremstår Danmark sammenlignet med lande både inden og udenfor Europa som foregangsland i forhold til håndtering af affald. Der er dog behov for en styrket innovationsindsats for at sikre, at Danmark også fremover vil have et teknologisk forspring.

Den nye model for genanvendeligt erhvervsaffald bidrager i form af frit valg og ensartede behandlingskrav til et teknologisk løft i affaldssektoren. Frit valg af anlæg vil skabe rum for en professionalisering af området, der kan give en bedre sortering og genanvendelse af erhvervsaffaldet.

Til forskel fra innovation i eksempelvis vandsektoren er affaldssektoren karakteriseret ved, at der i forhold til en række særligt kritiske affaldsfraktioner allerede er udviklet nye behandlingsteknologier. Det primære behov for disse er derfor ikke at få tilført flere støttemidler til udvikling. Derimod er det væsentligt, at de væsentligste barrierer for fuldskalaopførelse afhjælpes. På lidt længere sigt vil der dog stadig være behov for midler til at udvikle behandlingsteknologier i takt med at nye komplekse affaldsfraktioner opstår og kræver særskilt behandling. Der findes allerede tilskudsmuligheder til teknologiudvikling i affaldssektoren f.eks. globaliseringspuljen, det energiteknologiske udviklings- og demonstrationsprogram (EUDP), virksomhedsordningen og PSO-støttemidler. Branchen opfordres til at udnytte de muligheder, der bl.a. ligger i de ovenfor nævnte nyoprettede puljer.

For de konkrete teknologier vurderes det på nuværende tidspunkt at være vanskeligt at tiltrække risikovillig kapital. Det vurderes, at investeringsrisikoen kan reduceres ved at udfase de miljømæssigt dårligste behandlingsmetoder, eventuelt suppleret med sikring af tilstrækkelige affaldsmængder til nye specialiserede anlæg. Således skal der i forhold til særligt kritiske affaldsfraktioner, eksempelvis røggasrensingsprodukter, shredderaffald, imprægneret træaffald, og PVC-affald, i takt med at ny viden tilvejebringes, iværksættes samfundsøkonomisk begrundede reguleringsmæssige tiltag. Dette kan eksempelvis bestå i skærpede nationale behandlingskrav kombineret med et åbent licitationsudbud af en midlertidig ret til behandling af de nævnte fraktioner baseret på krav om en given behandlingspris og miljøkvalitet. Behandlingskravene skal i så fald være klare og annonceres i god tid, så virksomhederne indenfor en rimelig overgangsperiode kan indrette deres teknologi og produktudvikling efter reguleringen. Ligeledes skal de skærpede miljøkrav til disse fraktioner videreføres, når udbudsperioden er afsluttet.

Overordnet skal der arbejdes for, at behandlingskravene ligeledes gennemføres på EU-niveau. Det vil betyde et større marked for teknologierne og samtidig øge sandsynligheden for, at der er et økonomisk potentiale for at udvikle nye teknologier for affaldstyper, der kun findes små mængder af i Danmark.

- Forligsparterne er enige om, at der med udgangspunkt i samfundsøkonomiske analyser skal identificeres reguleringsmæssige tiltag, eksempelvis skærpede miljøkrav og udbud af retten til behandling af specificerede affaldsfraktioner i en begrænset periode med henblik på at understøtte nye teknologier til behandling af røggasrensingsprodukter, affald af imprægneret træ, shredderaffald og pvc-affald. Igangsættelse af konkrete tiltag bør som udgangspunkt bero på den samfundsøkonomiske rentabilitet forbundet hermed.
- Forligsparterne er enige om at arbejde for behandlingskrav til udvalgte miljøproblematisk affaldstyper.

2.4 Effektiv forbrændings- og deponeringssektor

Ny organisering af forbrændings- og deponeringssektoren i to faser

EU-reglerne om affald har stor betydning for, hvordan vi i Danmark kan regulere import af affald til forbrænding. Der forhandles i øjeblikket om et nyt affaldsdirektiv, der kan ændre mulighederne for at styre importen. Det er ikke hensigtsmæssigt at tage stilling til, hvordan forbrændingssektoren skal organiseres fremover, før betingelserne i det nye affaldsdirektiv ligger fast. Det er endnu usikkert, hvordan deponeringssektoren vil se ud inden deponeringsdirektivet er implementeret i 2009.

Ministeren indkalder forligsparterne til fornyet drøftelse om effektivisering af forbrændings- og deponeringsområdet efter vedtagelsen af et nyt affaldsdirektiv.

Regnskabsmæssig udskillelse af forbrændings- og deponeringsanlæg, anvendelse af årsregnskabslov og etablering af åbningsbalance

For at sikre økonomisk gennemsigtighed for forbrændings- og deponeringsanlæg, fremme konkurrence, forhindre konkurrenceforvridning, og skabe et ensartet grundlag for benchmarking, skal der være ét sæt regler for regnskabsaflæggelse, som gælder for alle anlæg.

Alle selskaber, der råder over forbrændings- og deponeringsanlæg skal aflægge regnskab efter årsregnskabsloven, og skal aflægge særskilte regnskaber. Forbrændings- og deponeringsanlæg, der indgår i den kommunale forvaltning skal opfylde tilsvarende regnskabskrav. Der skal indføres funktionsopdelte regnskaber, så andre aktiviteter (f.eks. genbrugspladser eller sorteringsanlæg) ikke indgår i regnskaberne for forbrændings- og deponeringsanlæg. Hermed udskilles også de anlæg, som i dag er en del af den kommunale forvaltning, og der sikres en klar økonomisk adskillelse mellem kommunen og forbrændings- og deponeringsanlæg. Det bidrager til at adskille kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet.

Udveksling af ydelser mellem de regnskabsmæssigt adskilte enheder (både mellem forbrændings- og deponeringsanlæg og evt. øvrige affaldsaktiviteter) skal ske på markedsøkonomiske vilkår og ydelserne skal konteres særskilt i hvert enkelt regnskab. Samtidig skal der afgives revisorattest på, at dette princip er overholdt. For at synliggøre kapitalomkostningerne, skal der etableres en særskilt åbningsbalance for hvert enkelt forbrændings- og deponeringsanlæg. Der skal fastsættes retningslinjer, der sikrer, at anlæggene anvender ens principper for opstilling af åbningsbalancen samt henlæggelser, afskrivningsperiode og afskrivning. Hermed bliver anlæggenes kapitalomkostninger opgjort på samme måde så de kan sammenlignes. Ensartede principper vil bidrage til en mere retvi-

sende opgørelse af anlæggenes værdi og en realistisk fastsættelse af gebyrerne, der forebygger pludselige udsving i priserne for borgere og virksomheder.

- Forligsparterne er enige om, at forbrændings- og deponeringsanlæg skal aflægge regnskab efter årsregnskabsloven og at det undersøges om de anlæg, der indgår i den kommunale forvaltning fremover kan nøjes med at aflægge regnskaber efter årsregnskabsloven. Årsregnskabsloven indføres for forbrændings- og deponeringsanlæg fra regnskabsåret 2010
- Forligsparterne er enige om, at der skal indføres særskilte regnskaber for forbrændings- og deponeringsaktiviteterne, og aflægges funktionsopdelte regnskaber for evt. øvrige affaldsaktiviteter. Ydelser mellem de regnskabsmæssigt adskilte enheder skal ske på markedskononomiske vilkår, konteres særskilt, og der skal afgives revisorattest om overholdelse heraf.
- Forligsparterne er enige om, at der skal etableres særskilte åbningsbalancer for alle forbrændings- og deponeringsanlæg, og at der skal anvendes ens principper for det.

Benchmarking af forbrændings- og deponeringsanlæg

De ca. 30 forbrændingsanlæg og ca. 125 deponeringsanlæg skal benchmarkes for at sammenligne anlæggenes økonomiske og miljømæssige effektivitet på få, vigtige områder. For at kunne sammenligne effektiviteten anlæggene imellem, er det nødvendigt at tage højde for anlæggenes forskellige rammebetingelser og miljøstandard.

Benchmarking skal bidrage til en øget gennemsigtighed i sektoren og dermed skabe grundlag for en øget effektivisering. Herudover kan benchmarking bidrage til at skabe et solidt datagrundlag for en eventuel ny organisering af forbrændings- og deponeringssektoren, der skal træffes politisk beslutning om, når det nye affaldsdirektiv er vedtaget. De konkrete principper for benchmarking drøftes med relevante myndigheder og aktører på forbrændings- og deponeringsområdet og benchmarkingen kontrolleres af Miljøstyrelsen. Forligskredsen modtager årligt en status for benchmarkingen.

- Forligsparterne er enige om, at indføre obligatorisk benchmarking på forbrændings- og deponeringsanlæg fra [1. januar 2009]. Der skal skabes hjemmel til, at Miljøministeren kan forpligte anlæggene til at deltage i benchmarking og offentliggøre resultaterne.

3. Opfølgning og evaluering

Aftalens virkninger evalueres i forligskredsen 3 år efter at nye regler om genanvendeligt erhvervsaffald og krav om benchmarking er trådt i kraft, dvs. i 2012.

Forligsparterne gør efter 3 år status over, i hvilket omfang branchen har opnået støtte fra diverse puljer, og vurderer herefter, om der er behov for ændringer.