BILAG 2

NOTAT

Dansk Affaldsforening
Affald er ressourcer

Affaldsaktørbekendtgørelsen

Dette notat supplerer høringsbrevet og indeholder kommentarer til de enkelte kapitler.

J.nr. 11.7.31

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Kommunale affaldsregulativer

Dansk Affaldsforening har af flere omgang gjort opmærksom på, at standardregulativerne trænger til et gennemsyn og i det foreliggende udkast består gammel-kendte uhensigtsmæssigheder:

- Den samme ordning/spand skal beskrives mange gange, når affaldet indsamles kombineret og/eller blot i en to-delt beholder. Det gør regulativet unødigt langt og faktisk også forvirrende.
- Nedgravede løsninger på hhv. offentlige og private arealer. Her kunne der være hjælp at hente i nogle valgfrie standardtekster
- Indsamling i sække af fx tekstiler af fx tekstilaffald og pose-på-låg ordninger

Erhvervsaffaldsregulativet

Standardregulativet for erhvervsaffald i bilag 4 er kun justeret enkelte steder og det virker som om, der ikke er konsekvensrettet. Fx er der i §10.2 valgmuligheder mellem ”alle virksomheder i kommunen” og ”virksomheder beliggende i boligejendomme”. I §10.3 er der indsat en ny tekst i celle 7 om, at virksomheder ikke er forpligtigede til at benytte den kommunale ordning, mens det i celle 17 fremgår som afkrydsningsmulighede, at husholdningslignede restaffald skal indsamles gennem den kommunale indsamlingsordning.

Det fremgår også under §10.4 at to eller flere virksomheder kan dele beholdere til restaffald. Det er en god ide men kan give ekstra kompleksitet i forhold til fastsættelse af markedspriser.

Det undrer også, at der ikke er anført noget om piktogrammer i regulativteksten, når der er lovgivet herom i affaldsbekendtgørelsen og publiceret en vejledende udtalelse om selv samme fra Miljøstyrelsen.

§10.5 virker også noget underligt, når det ikke nødvendigvis er kommunen, der har ordningen.

Der mangler til gengæld en hel paragraf om kommunal indsamling af husholdningslignende erhvervsaffald til materialenyttiggørelse. Bestemmelser til denne bør vel fremgå eller i det mindste bør der henvises til husholdningsaffaldsregulativet? Husholdningsaffaldsregulativet er dog ikke ændret på det punkt, så det omtaler ikke priser, men kun gebyrer?

Løbende ændringer af regulativet

§7 stk. 3 giver mulighed for at undgå offentlig annoncering, hvis der kun ændres i regulativernes obligatoriske tekst og §63 sikrer at ’gamle’ regulativer beholder deres gyldighed. Der er dog uklart, hvordan kommunerne mest hensigtsmæssigt

tilgår alle de nye ændringer, der skal indarbejdet i regulativerne på forskellige tidspunkter i den kommende tid. Der er fx:

- Indsamlingsordninger for 9-10 fraktioner
- Genbrug på genbrugspladser
- Behandlingsanlæg (anvisninger i erhvervsregulativer)
- Forbrændingsegnet affald (erhverv frit stillet – herunder "hvad er erhverv")
- Indsamling af husholdningslignende erhvervsaffald
- Og hvad er måtte komme ud af forhandlingerne om de resterende dele af Klimaaftalen

En regulativændringsproces tager en del tid – både selve arbejdet og processen (inkl. høring). Derfor er det helt illusorisk at tro, at kommunerne kan tilrette regulativer 3-4 gange på 1-2 år.

Noget vi gerne vil drøfte med Energistyrelsen:

- Kan man arbejde med mindre tillæg til regulativerne, f.eks. med udvalgte mest presserende ændringer? Det kunne eksempelvis være anvisning af forbrændingsegnet erhvervsaffald. Og skal det i givet fald gennem høring? Og NSTAR?
- Som vi læser det, er der ikke umiddelbart sat frister for, hvornår kommunerne skal være klar med nye regulativer og i praksis vil de i hvert fald i en periode ikke være i overensstemmelse med lovgivningen.

NSTAR

Derudover er der også fortsat diverse tekniske problemer med selve NSTAR, hvor regulativerne skal udarbejdes og offentliggøres. Det forlyder lige nu, at man ikke kan trække det gamle regulativ ind i systemet i forbindelse med udarbejdelse af et nyt regulativ. Det er noget man har kunnet før og skal selvfølgelig være muligt.

Kommunal indsamling af erhvervsaffald

Kommunerne får mulighed for at tilbyde virksomhederne deltagelse i den kommunale ordning for affald, der er i art og mængde svarer til en husholdning og med det serviceniveau, som også stilles til rådighed for husholdninger. Denne tilgang bakker vi op om. Vi mangler dog noget mere drøftelse af §10 stk. 3. Det er fint, at en virksomhed med fx meget pap har en privat ordning for denne fraktion, men hvis den kommunale ordning fx består af en spand til blandet papir og pap bliver det lidt komplekst, hvis det så ligefrem skulle være forbudt for virksomheden at komme et stykke pap i spanden? En anden case kunne være, at en virksomhed kun har plast i art og mængde, som en husholdning, men kommunen tilbyder kun en kombineret indsamling med fx metal og/eller drikkekartoner. Udgangspunktet må være, at virksomhederne kan få stillet de eksisterende ordninger til rådighed i den form, som de foreligger.

Det er i § 10 vi savner muligheden for virksomheder beliggende i ejendomme med blandet bolig/erhverv, at benytte de kommunale ordninger også for større mængder end dem fra en husholdning. Mange steder i byerne er det fysisk umu-

ligt at anbringe flere skraldespande og med kravet om husstandsnær indsamling af de 10 fraktioner og kravet til virksomhederne om at udsortere de selv samme husstandslignede fraktioner forværres pladsudfordringen. Mange steder har man også byudviklet og fået en bedre og smukkere by med mere rekreativ plads og i øvrigt reduceret antallet af skraldebiler i midtbyerne. Der er simpelthen brug for at have fælles løsninger i ejendomme med blandet bolig/erhverv. Alternativet til en lovlig anvendelse af de kommunale ordninger vil ofte være en ulovlig medbenyttelse af ordningerne.

Overgangsordningen frem til den 31. december jf. §64 giver i øvrigt alt for kort tid til at opsige aftalerne og finde nye arealer og placeringer af affaldsbeholdere i det omfang det overhovedet er muligt. Ordningerne er p.t. omfattet af gebyrbestemmelser og det må forventes, at de kan fortsætte hermed indtil samme frist, selvom det ikke fremgår af bekendtgørelsen.

De eksisterende indsamlingsordninger for forbrændingsegnet affald eller husholdningslignende restaffald er p.t. omfattet af gebyrbestemmelserne. Hvornår skal de overgå til 'priser'?

Vi bakker op om §12 stk. 3, der gør det frivilligt for virksomheder, om de vil benytte sig af de kommunale tilbud om indsamling i henteordninger.

§18 er ændret således, at det nu kun er deponeringsegnet farligt affald, som der skal opkræves gebyr for. I praksis indsamles farligt affald som en samlet fraktion, hvor det først efterfølgende sorteres ud til forskellige behandlingsformer. Derfor vil det være yderst vanskeligt (umuligt?) at finde ud af for kommunen hvilke dele der skal indsamles til markedspris (det til energiudnyttelse) og hvilke dele skal indsamles efter gebyrer (deponeringsegnet). Dette illustrerer endnu engang, hvorfor det er mest hensigtsmæssigt at lade de kommunale ordninger for erhvervsaffald være omfattet af hvile-i-sig-selv reguleringen, altså gebyrer.

En afledt effekt bliver således at fx de kommunale ordninger for klinisk risikoaffald skal omfattes af markedspriser i stedet for gebyrer? Men hvad hvis de også omfatter kviksølv til deponering?

Der er også noget uklarhed omkring reglerne for kommunale ordninger for olie/benzinudskillere og sandfang. Som udgangspunkt er de at opfatte som ikkegenanvendeligt farligt affald, jf. standardregulativ for erhvervsaffald, mens de i spildevandslovgivningen også kan være at klassificere som affald til materialenyttiggørelse. Vil det være gebyrer eller priser der gælder for disse ordninger?

Vi bifalder, at virksomhedernes benyttelse af genbrugspladsen fortsat er omfattet af gebyrer.

Kommunale affaldsgebyrer

I §17 er madaffald flyttet fra stk. 3 til stk. 4, hvorved det kan blive omfattet af et gennemsnitsgebyr. Restaffald er dermed den eneste fraktion, hvor gebyrbetalingen skal afspejle den enkelte husholdnings forbrug. Denne tilgang er vi principielt enige i, men i praksis indfører langt de fleste kommuner to-delte spande til hhv. rest/madaffald og derfor kan det blive svært at udnytte denne ”kan”-bestemmelse.

Vi savner også en generel drøftelse af gebyrfastsættelsen. Det er en kompleks øvelse af fastsætte gebyrer og i takt med, at vi har udviklet en hel række nye ordninger, opstår der mange spørgsmål. Der har ikke været nogen større tradition for fx rumopdelte spande eller kombineret indsamling, da man fastlagde gebyrprincipperne.

Af §22 fremgår det som noget nyt, at ”priser for indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse” også kan indgå i henlæggelser til planlagte investeringer. Det undrer os, da det virker i modstrid til, hvad pengene fra indsamlings af erhvervsaffald må bruges til? Hvad skal kommunerne gøre med investeringer, som både kan komme husholdnings- og erhvervsaffaldsordninger til gode?

I loven forventes der vedtaget en bestemmelse om opkrævelse af gebyrer for genbrugsområder på genbrugspladser. Betyder det, at kommunerne kan begynde at opkræve dette gebyr pr. 1. juli eller forventer Energistyrelsen at udfolde denne hjemmel yderligere i en kommende revision af affaldsaktørbekendtgørelsen?

Markedspriser

Det anføres i § 23, at kommunalbestyrelsen i gebyrbladet skal fastsætte prisen for kommunal indsamling af erhvervsaffald. Det giver måske svar på et af mange spørgsmål om, hvordan kommunerne skal tilgå ønsket om at finde en markedspris: Man kan nøjes med at gøre det én gang om året?

Og det fremgår måske af loven, at kommunen skal fastsætte markedsprisen på en måde, der giver et overskud, som kan bruges indenfor det skattefinansierede område?

Alle de andre spørgsmål består:

Klip fra høringssvar til lovforslaget:

- Findes der overhovedet et marked for indsamling af genanvendeligt affald i små – eventuelt to-delte – affaldsbeholdere med evt. kombineret-indsamlede fraktioner i en fast ruteafhentning?
- Er markedsprisen ikke principielt forskellig for alle virksomheder – afhængig af fx deres placering, mængder eller bindingsperiode?
- Er det kommunalbestyrelsen, der skal godkende markedsprisen? Hvordan skal man kunne fastlægge en markedspris i en kommunal verden?
- Hvem skal betale for kommunens undersøgelse af markedsprisen?
- Hvornår har kommunen tilstrækkeligt undersøgt, hvad markedsprisen er?

- Hvordan skal Forsyningstilsynet finde ud af markedsprisen?
- Er de kommunale institutioner omfattet af gebyrreglerne eller markedsprisen?
- En virksomhed vil i princippet kunne indhente 'tilbud' fra både kommunen og private aktører og så vælge den billigste. Hvis virksomheden så tilvælger kommunen for at være den billigste, så har vi ikke ramt 'markedsprisen'?

Vi har derudover noteret, at Energistyrelsen mundtligt har givet udtryk for, at der ikke skal fastsættes en markedspris pr. virksomhed, men derimod nogle gennemsnitspriser for alle virksomheder under et. Det betyder, at den omtalte markedspris alligevel ikke er nogen markedspris?

Hvordan skal kommunen eller selskabet kunne forklare en virksomhed, at nogle kommunale ordninger er gebyrfastsatte, mens andre følger markedsprisen – og ikke mindst, hvorfor det forholder sig sådan? Vi kan forstå på Energistyrelsen og Forsyningstilsynet, at vi ikke kan forvente yderligere vejledning på området, men bliver nødt til at afvente, at der via "sager" i Forsyningstilsynet skal udvikles en praksis. Det kan vi ikke bakke op om. Hvis kommunerne på nogen måde skal gøres interesserede i at tilbyde disse ordninger for erhvervslivet, er det nødvendigt, at ovenstående og flere spørgsmål besvares, så ordningerne kan komme godt fra start.

Det fremgår af §24, at omkostninger og indtægter både for gebyrområdet og for markedspriserne skal følge opdelingen i det kommunale budget- og regnskabssystem. I det omfang det var lovgivernes hensigt at sikre lige vilkår for private virksomheders og kommunernes tilbud til affaldsproducerende virksomheder er dette blot endnu en synliggørelse af, at kommunerne pålægges en langt større administrativ byrde end private virksomheder. I forhold til fordeling af omkostninger vil vi understrege, at virksomhederne ligesom borgerne kommer til at betale for at ordningen stilles til rådighed frem for deres faktiske benyttelse af ordningen, da de enkelte spande ikke vejes. En praksis der også er henvist til i lovbemærkningerne til lovforslag 152 fra februar 2009.

Der lader til at være endnu en udfordring med markedspriserne, som går på samspillet mellem kommunen og et kommunalt A/S. I det omfang opkrævning af gebyrer og priser sker i et kommunalt A/S, er det ikke sikkert, at A/S'et har lov til at overføre et overskud til kommunen.

Automatiserede sorteringsanlæg

Vi noterer os, at der i bekendtgørelsen gives mulighed for en meget tidsbegrænset dispensationsmulighed for at kommunerne kan etablere restaffaldssorteringsanlæg.

Dansk Affaldsforening mener, at kommunerne generelt skal have mulighed for at udsortere genanvendeligt affald fra forbrændingsegnet affald og deponeringsegnet affald. Vi ved, at henteordningerne ikke formår at indsamle hele potentialet af genanvendelige fraktioner, hvorfor sortering på restaffald er en nødvendighed for at komme i mål med EU-målsætningerne.

Ved på den måde at forhindre kommunerne i at virke for mere genanvendelse vil der gå flere år inden vi kommer i mål med sådanne sorteringsanlæg, hvis der overhovedet kan findes investorer. Der er også tvivlsomt om kommunerne vil udbyde sådan en opgave, hvis hovedparten af affaldet så ikke længere går til eget affaldsenergianlæg eller deponi og det kan medføre megen unødig transport. I forhold til muligheden for at eftersortere vil vi også understrege, at der fortsat er forhindringer i form af en manglende dispensation for at de fynske kommunerne får mulighed for at udbyde restaffald indsamlet kombineret med plastaffald og drikkekartoner til sortering.

Kommunal behandling af affald til materialenyttiggørelse

§ 33 - § 36 udmønter det meget brede kommunale forbud mod aktivitet og undtagelsesbestemmelserne i den forbindelse. Vi kan kun gentage, at der er en stor risiko ved så generelt et forbud. Vi savner fx både en bagatelgrænse og muligheden for at indgå i forsøgs- og udviklingsprojekter, hvor vi ved, at kommunerne tit har været fødselshjælpere for nye genanvendelsesmuligheder.

Derudover er begrænsningerne på neddeling alt for snævre og ikke logiske. Hvis kommunerne ikke får mulighed for at neddele andre fraktioner end EPS bliver konsekvensen, at der køres med meget luft i forbindelse med transport af fx træ, havemøbler, haveaffald og mineraluld. Vi må også gøre opmærksom på, at 'flamingo' er en varebetegnelse og at den rette term er ekspanderet polystyren, forkortet EPS. Vi mener, at kommunerne skal have mulighed for at neddele alle fraktioner, alternativt at der gives forbud på enkeltfraktioner, hvor miljø- og klimagevinsten ikke er dokumenterbar.

I den forbindelse skal vi også endnu engang understrege, at neddeling i forskelligt omfang kan være en integreret del af genbrugspladsdriften. Ligeledes er det vigtigt at fremhæve, at kommunerne allerede i meget vidt omfang benytter markedet til neddelingsydelser – det er blot ikke alle steder at det er økonomisk og logistisk hensigtsmæssigt.

Vi bifalder selvfølgelig, at kommunerne fortsat kan håndtere slagge, have- og parkaffald fra kommunale anlæg og have aktiviteter på social- og beskæftigelsesområdet baseret på affald. Men vi mener, at selve begrænsningerne er langt ud over, hvad politikerne forhandlede om i den politiske aftale.

Hvad hvis fx forbrændingsanlæg har andre udledninger, som kan klassificeres som affald til materialenyttiggørelse? De har både spildevand, CO_2, røggasrensningsprodukter m.v.? Og må kommunen ikke samle deres have- og parkaffald fra kommunale parker og kirkegårde, hvis de fx ligger tæt på hinanden?

Dispensation til kommunal behandling

Vi er enige i, at en indledende markedsundersøgelse er hensigtsmæssig inden et udbud og det er normalt praksis i kommunerne at forhøre sig i markedet inden et udbud. Det ændrer dog ikke ved, at dispensationsbestemmelserne i foreliggende form ikke giver mening og næppe vil komme til at forekomme i virkeligheden.

Hvis der ikke er private aktører, der ønsker at byde på affaldet, er der kun meget lille sandsynlighed for, at de vil gøre det i samarbejde med en offentlig aktør og det er uklart, hvad der skal ske med affaldet i mellemtiden, fx mens Forsyningstilsynet behandler dispensationen og der etableres et kommercielt selskab. Der er så ydermere ingen garantier for at det etablerede selskab får affaldet, da der jf. §41 stk. 3 ikke må være et krav om at den private part indtræder i selskabet. Det er ellers den type udbud, som vi har set i udlandet som grundlag for etablering af offentlig/private selskaber.

Overgangsordning

Det fremgår af §47, at kommunalbestyrelsen senest den 30. september skal anmelde ønske om at fortsætte deres aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse. Ansøgningen skal indeholde en række oplysninger som fremgår af stk. 2.

Da loven og bekendtgørelsen forventes at træde i kraft 1. juli er der kun tre måneder for kommunalbestyrelserne at tage stilling hertil og da de tre måneder ligger hen over sommerferien er det meget sandsynligt, at der ikke er planlagt bestyrelsesmøder og kommunalbestyrelsesmøder, der kan tage stilling til dette i perioden. Desuden vil det kræve noget tid at forberede sager til bestyrelsen og kommunalbestyrelsen, da de præcise grænseflader fortsat debatteres i Folketinget og fordi der i vidt omfang vil være tale om en lille aktivitet, som indgår i en hel række aktiviteter. Dvs. at det tager noget tid at identificere, hvilke aktiviteter der er omfattet af forbuddet, hvorefter det tager tid at tage stilling til om aktiviteten mest hensigtsmæssigt nedlukkes, sælges eller selskabsgøres efter reglerne i bekendtgørelsen.

Vi vil derfor opfordre til, at fristen for anmeldelse rykkes til den 1. januar 2023, hvor der i forvejen er planlagt indsendt yderligere oplysninger til Forsyningstilsynet.

Så vidt vi har forstået kan aktiviteter og anlæg, der ikke deltager i overgangsordningen fortsætte deres virke indtil kravet om selskabsgørelse træder i kraft den 31. marts 2024? De vil selvfølgelig kunne 'løbe tør' for affald inden, da kommunerne vil skulle udbyde affaldet senest den 1. juli 2023, men for fx komposteringsanlæg kan det måske være et relevant scenarie.

Vi har noteret, at anmeldelse af selskabsgørelse har fået en ny frist i form af den 31. marts 2024. Vi bifalder denne forlængelse af fristen, hvilket også giver øget mulighed for at finde private parter til de eksisterende aktiviteter/anlæg.

Det er noget uklart for os om et privat medejerskab i de kommunale anlæg i forbindelse med selskabsgørelsen reguleres hensigtsmæssigt i §47 og §49 eller om der er brug for andre bestemmelser i sådan en case, hvor kommunen ikke først etablerer et 100% kommunalt ejet selskab, men går direkte efter et fælles ejerskab?

Tilsyn

I §55 til §58 beskrives Forsyningstilsynets nye tilsynsbestemmelser. Især problematisk er tilsynet med markedspriser, da rammerne for fastsættelse af disse ikke er beskrevet. Det er især problematisk i forhold til indsamling af erhvervsaffald til materialenyttiggørelse, da der os bekendt ikke eksisterer et marked for indsamling af erhvervsaffald i små (eventuelt to-delte beholdere) i en ruteindsamling. Uden vejledning og retningslinjer kan være mere eller mindre umuligt at fastsætte sådan en markedspris. Udfordringen for affald modtaget på anlæg er ikke sammenlignelig, da der typisk vil være private anlæg på markedet, hvorved man nemmere kan finde frem til markedsprisen.

Vi antager, at kommuner, der ikke har aktiviteter der skal udbydes til markedspris, ikke skal være med til at finansiere Forsyningstilsynets udgifter til tilsynet med priserne? Det må gerne fremgå mere tydeligt af bekendtgørelsen.

Overvågning af affaldssektoren

Til § 59 indsættes et helt nyt kapitel i affaldsaktørbekendtgørelsen. I bestemmelsen fastsættes at Forsyningstilsynet overvåger og analyserer affaldssektoren og markedet for affaldshåndtering – ud over de kommunale gebyrer og priser. Hvorfor skal de det? Og er det både den private del og den offentlige del af sektoren de overvåger, som dog kun finansieres af borgernes affaldsgebyrer? Hvilket formål tjener overvågningen? Hvorfor er det Forsyningstilsynet og ikke Energistyrelsen, som skal have indsigt i affaldssektoren, når det er Energistyrelsen, der er afsender af reguleringen?

Øvrige bemærkninger

Benchmarking

Vi skal for en ordens skyld understrege, at det fremgår af §51 stk. 4, at Energistyrelsen hvert år senest den 1. november skal offentliggøre benchmarking af affaldsenergianlæg og deponeringsanlæg. Det er ved at være mange år siden, at denne frist er blevet overholdt og det er et stort problem for hele branchen, at beslutninger tages på forældede data.

Erhvervs benyttelse af genbrugspladsen

Har Energistyrelsen tjekket om det fortsat er nødvendigt at fastholde §65?

Indsamlingsvirksomheder

Det fremgår af §29, at indsamlingsvirksomheder skal håndtere affald i overensstemmelse med en kommunal anvisningsordning. Det må gerne fremgå mere tydeligt, at det er anvisningsordningen i den affaldsproducerende virksomheds kommune, der skal følges. Samme præcisering er nødvendig i affaldsregisterbekendtgørelsen, hvor private virksomheder som noget nyt kan overtage ansvaret

for det forbrændingsegnede erhvervsaffald – herunder forbehandling af dette. Og forbehandle kan de vel i princippet kun få lov til, hvis kommunen anviser til forbehandling?

Affaldsregisteret

For en ordens skyld skal vi også gentage, at affaldsregisteret ikke fungerer efter hensigten og bør revideres.