



HØRINGSNOTAT

Kontor/afdeling

Varme og Affald/Center for
Grøn forsyning

Dato

21-06-2023

J nr. 2023 - 1430

/mvnw

Høringsnotat vedr. udkast til ændringsbekendtgørelse til affaldsaktørbekendtgørelsen

Bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om affaldsregulativer, -gebyrer og -aktører m.v. (affaldsaktørbekendtgørelsen) blev sendt i ekstern høring onsdag den 12. april 2023 med frist for afgivelse af høringssvar onsdag den 10. maj 2023.

Der er modtaget i alt 9 høringssvar i høringsperioden.

Følgende 8 høringssvar har fremsendt bemærkninger til ændringsbekendtgørelsen:

- Affalds- og ressourceindustrien (ARI)
- Dansk Affaldsforening (DAF)
- Dansk Erhverv (DE)
- DTL/Danaffald
- Forsyningstilsynet
- Kommunernes Landsforening (KL)
- Nyborg Kommune
- Reno Djurs I/S

Følgende høringssvar har oplyst, at de ingen bemærkninger har til ændringsbekendtgørelsen:

- Danmark Almene Boliger (BL)

I det følgende vil de væsentligste punkter i de indkomne høringssvar blive gennemgået efterfulgt af ministeriets bemærkninger for hvert emne. Bemærkningerne er markeret med kursiv. For detaljerede oplysninger om svarens indhold henvises der til de fremsendte høringssvar, som kan ses på Høringsportalen.

Høringssvarene har berørt følgende emner:

Nr. 1 - Generelle bemærkninger

Nr. 2 - Afgrænsning af behandlingsaktiviteter og anlæg

Nr. 3 - Afgrænsning af kilder

Nr. 4 - Overgangsordningen

Nr. 5 - Det private markeds behandlingskapacitet

Nr. 6 – Definition af haveaffald

Ad nr. 1: Generelle bemærkninger

- ARI bakker op om den foreslåede udskydelse af ikraftsættelsen af udbudskravet og behandlingsforbuddet for have- og parkaffald indsamlet under de kommunale indsamlingsordninger. ARI bifalder, at udskydelsen sker ved en bestemmelse, som automatisk bortfalder den 1. juli 2024.
- DTL/Danaffald bemærker, at de er imod forslaget om midlertidig undtagelse og ønsker at fastholde, at kommunerne ikke må forestå behandling og skal udbyde behandling og kompostering af haveaffald i henhold til de gældende regler.
- KL udtrykker, at de er positive over for ændringsbekendtgørelsen.
- DE bemærker, at de ikke støtter op om, at man nu ønsker at ændre på reglerne, så kommunerne forsat kan kompostere have- og parkaffald indsamlet på genbrugspladserne. DE opfordrer til at man i stedet fastholder reglerne vedtaget i 2022, og ikke allerede nu begynder at lave undtagelser.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at miljøbeskyttelseslovens § 49 b stk. 3, nr. 3, bemyndiger klima-energi- og forsyningsministeren til at undtage kommuner fra forbuddet mod deltagelse i aktiviteter forbundet med behandling af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen. I betænkningen til lovforslag nr. 153 (L 898) fra 2022, fremgår det, at bestemmelsen vil skulle udmøntes under inddragelse af aftalepartierne bag »Aftale om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi« fra 2020 og andre relevante parter, hvis det viser sig hensigtsmæssigt, at kommunalbestyrelsen forsat skal kunne kompostere haveaffald på genbrugspladser i kommunen under hensyntagen til klima- og miljømæssige gevinster.

Sagen har efterfølgende været drøftet i aftalekredsen bag »Aftale om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi«. Det er politisk besluttet at indføre en midlertidig undtagelse frem til 1. juli 2024. I efteråret 2023 drøftes en langsigtet løsning i aftalekredsen.

Høringssvarene giver ikke anledning til ændringer.

Ad nr. 2: Afgræsning af behandlingsaktiviteter og anlæg

- Nyborg Kommune bemærker, at den foreslåede § 34 a til affaldsaktørbekendtgørelsen ikke bør begrænses til, at kommunen kun må kompostere haveaffaldet på genbrugspladsen. Genbrugspladser er ofte placeret i nærheden af boliger og øvrige forureningsfølsomme områder, og egner sig derfor ikke til kompostering af haveaffald.
- Reno Djurs bemærker, at det antages, at formålet med bestemmelsen er at muliggøre, at kommunerne kan kompostere indsamlet haveaffald, og at hensigten ikke er, at begrænse komposteringsaktivitet af haveaffald til den lokalitet, hvor affald i første omgang er aflæst af affaldsproducenterne. Reno Durs antager, at ændringsbekendtgørelsens formulering forstår begrebet "genbrugsplads" som en fællesbetegnelse for anlæg, hvor der komposteres haveaffald, der er indsamlet i kommunen.
- Forsyningstilsynet vurderer, at det nuværende forslag ikke nødvendigvis skaber klarhed over præcis, hvilke typer aktiviteter og dermed hvilke anlæg undtagelsen gælder.

- Forsyningstilsynet bemærker, at der med henblik på at skabe klarhed over hvilke aktiviteter, der er omfattet af undtagelsen, foreslås, at formuleringen i den foreslåede § 34 a til affaldsaktørbekendtgørelsen præciseres. Der kan fx anvendes følgende formulering: "Modtagelse, neddeling, sortering, behandling, håndtering og omlastning af have- og parkaffald herunder også rødder og træstammer til materialenyttiggørelse herunder kompostering og forbehandling til bioforgasning og biobrændsel."
- DAF bemærker, at der i §49 b stk. 3 nr. 3 er givet en bemyndigelse til Klima- Energi- og Forsyningsministeren til at fastsætte regler om kommunalbestyrelsens deltagelse i aktiviteter med behandling af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen. Vi foreslår derfor, at ordlyden i bekendtgørelsen ændres således, så det afspejler den givne hjemmel: "§ 34 a. Kommunalbestyrelsen kan udføre forbehandlingsaktiviteter, herunder neddeling, af det haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen".

Ministeriets bemærkninger:

For så vidt angår afgrænsning af behandlingsaktiviteter og anlæg, så bemærker ministeriet, at det fremgår af bemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens § 49 b, stk. 3, nr. 3, indsat ved betænkning til lovforslag L153 (L898) fra 2022, at en evt. undtagelse har til formål at give mulighed for, at kommuner kan foretage kompostering på genbrugspladser af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen. Det er dertil fremhævet i betænkningen, at bestemmelsen vil skulle udmøntes [...], hvis det viser sig hensigtsmæssigt, at kommuner fortsat skal kunne kompostere haveaffald på genbrugspladser i kommunen under hensyntagen til klima- og miljømæssige gevinster.

Det vurderes derfor, at hensigten med undtagelsen er, at kunne give mulighed for at kommunen kan foretage kompostering på kommunale genbrugspladser, og hermed ikke behandling af haveaffald ved andre behandlingsformer eller på andre typer af kommunale anlæg eller pladser, der behandler haveaffald. Herudover får kommuner ret til at udføre forbehandlingsaktiviteter i forbindelse med kompostering af haveaffald på genbrugspladser, herunder fx neddeling, frasortering af fraktioner af haveaffaldet, der ikke egner sig til kompostering og andre forbehandlingsaktiviteter, der er nødvendige for komposteringen. Det er udelukkende forbehandlingsaktiviteter, der er nødvendige for komposteringen, der tillades. Dette omfatter ikke forbehandlingsaktiviteter til bioforgasning og biobrændsel, da en sådan forbehandling ikke vil være nødvendig for kompostering af haveaffaldet, men snarere forbereder affaldet til en anden behandling.

For så vidt angår Nyborg Kommunes bemærkning, så bemærker ministeriet, at anlæg og behandlingsaktiviteter, der komposterer haveaffald udenfor genbrugspladsen, og som derved ikke er undtaget ved ændringsbekendtgørelsen, kan fortsætte med at behandle haveaffald, hvis behandlingsaktiviteten er anmeldt til overgangsordningen og opfylder overgangsordningens frister om udbud og selskabsgørelse. Dette ændrer ændringsbekendtgørelsen ikke på.

For så vidt angår Forsyningstilsynets bemærkning om, at det nuværende forslag ikke nødvendigvis skaber klarhed over præcis hvilke anlæg undtagelsen gælder, så anerkender ministeriet, at der kan være tilfælde, hvor det kan være uklart hvorvidt kompostering foregår på eller uden for genbrugspladsen. I eventuelle tvivlsspørgsmål vil det være en konkret vurdering i den enkelte sag, hvorvidt komposteringen finder sted på genbrugspladsen. Det understreges hertil, at hensigten med undtagelsen er at undtage aktiviteter forbundet med kompostering direkte på genbrugspladser – og ikke på andre typer af anlæg.

Det bemærkes endvidere, at ændringsbekendtgørelsen ikke ændrer på de eksisterende muligheder, som kommunerne efter affaldsaktørbekendtgørelsens § 34 har i forbindelse med omlastning af affald egnet til materialenyttiggørelse omfattet af en kommunal affaldsordning.

Ad nr. 3: Afgrænsning af kilder

- Forsyningstilsynet vurderer, at ordlyden i den foreslåede § 34 a til affaldsaktørbekendtgørelsen er for snæver. Det bør ifølge Forsyningstilsynet ikke være afgørende om pladsen, hvor have- og parkaffaldet modtages, ligger på selve genbrugspladsen eller på en selvstændig adresse. Kommunerne har bl.a. ud fra deres fysiske rammer indrettet de bringeordninger, som de tilbyder, på flere forskellige måder. Det afgørende må være den kommunale organisering af aktiviteten, der giver mulighed for at modtage, sortere og behandle have- og parkaffald i kommunen.
- Forsyningstilsynet bemærker, at kilder til have- og parkaffaldet på pladsen kan være 1) afleveret af husholdninger, 2) afleveret af erhverv, der benytter genbrugspladsordning, 3) kommunens indsamlingsordning (senest implementeret fra 31. december 2023) og 4) bragt til pladsen, indsamlet af kommunens "Park og Vej" fra kommunens egne arealer. De ser for nuværende ikke grund til at afgrænse nogle af disse kilder fra at være omfattet af undtagelsen.
- Forsyningstilsynet påpeger, at ordet "indsamlet" bør ændres til fx "modtaget", da "indsamlet" bruges om affald, der indsamles hos husholdninger eller virksomheder, mens affald der afleveres på genbrugspladsen, er en bringeordning.

Ministeriets bemærkninger:

For så vidt angår afgrænsning af, hvilke kilder af haveaffald, som er undtaget ved ændringsbekendtgørelsen, så bemærker ministeriet, at det af bemyndigelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 49 b stk. 3, nr. 3, følger at der kan fastsættes regler om, at kommunen kan foretage kompostering af det haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen. Det følger modsætningsvist heraf, at kommunen ikke må udføre kompostering af haveaffald, der ikke er indsamlet på genbrugspladser.

Det vil altså betyde, at kommunen gerne må deltage i aktiviteter forbundet med kompostering af haveaffald på genbrugspladsen, der er 1) afleveret på genbrugspladsen af husholdninger i kommunen og 2) afleveret af erhverv, der benytter genbrugspladsordningen.

Haveaffald, der er indsamlet ved en kommunes evt. henteordning for haveaffald må derfor ikke komposteres på genbrugspladsen af kommunen. Hvorvidt haveaffald, der er indsamlet af kommunens "Park og Vej" fra kommunens egne arealer kan afleveres på genbrugspladsen, vil afhænge af mængden og karakteren af affaldet. Affaldet må betragtes som erhvervsaffald, og dermed vil kommunen som affaldsproducent kunne benytte genbrugspladsen på samme vilkår som det øvrige erhverv. Her henvises til kommunens regulativ for erhvervsaffald samt affaldsaktørbekendtgørelsens § 9. Desuden bemærkes det, at kommuner i henhold til affaldsaktørbekendtgørelsens § 35, nr. 2, kan kompostere have- og parkaffald fra kommunale parker, haveanlæg, naturområder og kirkegårde på det sted, hvor haveaffaldet er produceret.

For så vidt angår Forsyningstilsynets bemærkning om, at ordet "indsamlet" bør ændres til fx "modtaget", bemærker Ministeriet, at kommunal affaldshåndtering for enkelte affaldsfraktioner enten kan være organiseret som en hente- og/eller bringeordning. Både hente- og/eller bringeordninger betegnes overordnet set som indsamlingsordninger. Ministeriet bemærker videre, at begrebet "indsamling" er fast defineret i affaldsbekendtgørelsen, som er under Miljøministeriets ressort. Da miljøbeskyttelseslovens § 49 b, stk. 3, nr. 3 udelukkende giver hjemmel til at fastsætte regler om kommunal kompostering af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen vurderer ministeriet ikke, at ordet "indsamlet" kan ændres til fx "modtaget".

På baggrund heraf giver bemærkningerne herom ikke anledning til at foretage ændringer.

Ad nr. 4: Det private markeds behandlingskapacitet

- DAF bemærker, at det private marked ikke har kapacitet til at håndtere alt det haveaffald, der p.t. håndteres på de kommunale anlæg – med mindre de selv samme lokaliteter og de foreliggende miljøgodkendelser kan bringes i spil. Salg af eksisterende kommunale anlæg eller indgåelse af lejeaftaler til disse anlæg tager tid, hvorfor der er behov for en mere flydende overgang fra kommunal til privat drift.
- ARI bemærker, at den private industri både kan og vil modtage og behandle have- og parkaffaldet både under de gældende og de kommende behandlingskrav.
- DTL/Danaffald vurderer, at markedet kan løfte opgaven, og at der er tilstrækkeligt mange private aktører, som vil være klar til at varetage og byde på behandling, herunder kompostering, af haveaffald.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, for så vidt angår bemærkninger vedrørende det private markeds kapacitet til at behandle haveaffald, at der med lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet (L 898) fra 2022 er indført en overgangsordning for kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse omfattet af en kommunal affaldsordning, gældende fra den 1. juli 2022 indtil den 1. juli 2027. Overgangsordningen giver kommunerne mulighed for at deltage i aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse omfattet af en kommunal affaldsordning, såfremt kommunalbestyrelsen senest den 30. september 2022 har indsendt anmeldelse til Forsyningstilsynet, og såfremt aktiviteten pr. 1. juli 2023 udbydes, og pr. 1. januar 2024 udskilles til særskilte selskaber.

Hensigten med at indføre en overgangsordning forud for overgangen til et rent privat marked for behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse er at tage hensyn til eksisterende kommunale anlægsinvesteringer. Overgangsordningen skal desuden medvirke til at sikre, at der er tilstrækkelig behandlingskapacitet på markedet til at håndtere affald omfattet af kommunale affaldsordninger ved at give tid til planlægning af nye private anlægsinvesteringer, inden kommunerne skal være helt ude af markedet for behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse.

Ministeriet bemærker endvidere, at miljøbeskyttelseslovens § 49 b stk. 3, nr. 3, bemyndiger klima- energi- og forsyningsministeren til at undtage kommuner fra forbuddet mod deltagelse i aktiviteter forbundet med behandling af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i

kommunen. I betænkningen til lovforslag nr. 153 (L 898) fra 2022, fremgår det, at bestemmelsen vil skulle udmøntes under inddragelse af aftalepartierne bag »Aftale om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi« fra 2020 og andre relevante parter, hvis det viser sig hensigtsmæssigt, at kommunerne fortsat skal kunne kompostere haveaffald på genbrugspladser i kommunen under hensyntagen til klima- og miljømæssige gevinster.

Sagen har været drøftet i aftalekredsen bag »Aftale om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi«. Det er politisk besluttet at indføre en midlertidig undtagelse frem til 1. juli 2024. I efteråret 2023 drøftes en langsigtet løsning i aftalekredsen.

Dertil bemærker ministeriet, at denne undtagelse kun formodes at ville omfatte en mindre andel af det haveaffald, der genereres i Danmark. Undtagelsen vedrører kun haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser. I tillæg hertil vil undtagelsen naturligt kun omfatte haveaffald, der faktisk kan komposteres på genbrugspladser, og dermed ikke haveaffald, der skal behandles ved andre behandlingsformer og/eller på andre typer af anlæg.

Derudover bemærker ministeriet, at man i den situation, hvor der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet på markedet, kan udnytte en dispensationsmulighed for fortsat kommunal behandling af haveaffald, som følger af affaldsaktørbekendtgørelsens § 37, stk. 1, nr. 1-3. Her fremgår det, at Forsyningstilsynet efter ansøgning kan give dispensation fra det generelle forbud mod kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, hvis kommunalbestyrelsen: 1) har afholdt et udbud af opgaven efter udbudslovens regler for tildeling af offentlige kontrakter, 2) ikke har modtaget antagelige ansøgninger eller tilbud i forbindelse med udbuddet og 3) forud for udbuddet har foretaget en indledende markedsundersøgelse, jf. stk. 2, og at resultatet af markedsundersøgelsen i relevant omfang afspejler sig i udbuddet. Yderligere regler fremgår af affaldsaktørbekendtgørelsens § 40.

Ad nr. 5: Overgangsordningen

- ARI påpeger, at der er behov for at afklare, hvilke kommunale aktiviteter, der kan fortsætte på længere sigt og hvilke der med nærværende ændring forventes at skulle ophøre senest den 1. juli 2024, samt afklare disse aktiviteters relation til overgangsordningen for eksisterende kommunale anlæg frem mod 2027.
- Forsyningstilsynet bemærker, at selskabsgørelse af aktiviteter er et krav under overgangsordningen. Forsyningstilsynet vurderer, at en udsættelse af fristen for selskabsgørelse, der kun går til 1. juli 2024, som det på nuværende tidspunkt er lagt op til, kan lede til udfordringer for den kommunale planlægning, da kommunerne allerede fra d. 1. juli 2023 skal påbegynde forberedelserne til at selskabsgøre, hvis dette skal potentielt kan træde i kraft pr. 1. juli 2024. Derfor foreslår Forsyningstilsynet, at den foreslåede undtagelse justeres, så den ophæves d. 1. januar 2026 frem for 1. juli 2024. Det vil ifølge Forsyningstilsynet have den effekt, at de kommunale anlæg på overgangsordningen kan afvente, at der er taget endelig beslutning til regler for håndtering mv. af have- og parkaffald, inden de igangsætter processen med selskabsgørelse.
- Forsyningstilsynet foreslår, at der indsættes en frist for, hvornår kommunerne senest skal anmelde selskabsgørelse til Forsyningstilsynet i henhold til af-

faldsaktørbekendtgørelsens § 49, såfremt forligskredsen beslutter, at kommunal behandling af haveaffald ikke undtages permanent fra forbuddet i miljøbeskyttelsesloven §49 b. Forsyningstilsynet foreslår, at der tilføjes en frist på 3 måneder efter den midlertidige undtagelses ophør, for fremsendelse af dokumentation for selskabsgørelse efter selskabsgørelsen har fundet sted, for anlæg på overgangsordningen der er omfattet af den foreslåede undtagelse. Fristen på 3 måneder skal være i overensstemmelse med de nuværende krav i miljøbeskyttelseslovens § 49, hvor der skal ske anmeldelse senest 31. marts 2024, dvs. 3 måneder efter det nuværende krav om selskabsgørelse.

- Forsyningstilsynet påpeger, at det bør fremgå eksplicit af bekendtgørelsen, at miljøbeskyttelseslovens §49 e (udbudspflicht fra 1. juli 2023) og §49 h ikke finder anvendelse på kompostering af have- og parkaffald på genbrugspladser.

Ministeriets bemærkninger:

For så vidt angår Forsyningstilsynets bemærkning om, hvorvidt bekendtgørelsen fritager kompostering på genbrugspladser fra kravet om udbudspflicht og selskabsgørelsespligt, så bemærker ministeriet, at dette gør sig gældende. Idet der indføres en midlertidig undtagelse til det generelle forbud mod kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, finder overgangsordningen (herunder kravet om selskabsgørelse) og udbudspigten for så vidt angår kompostering på genbrugspladser af haveaffald indsamlet på genbrugspladser ikke anvendelse i den periode, hvor den midlertidige undtagelse er gældende.

Når den midlertidige undtagelse som udgangspunkt ophører pr. 1. juli 2024, finder reglerne om overgangsordningen (herunder kravet om selskabsgørelse) og udbudspflicht igen anvendelse på disse behandlingsaktiviteter. Derfor vil kommunerne pr. 1. juli 2024 skulle udbyde opgaven med behandling af haveaffald og eventuelt udskille behandlingsaktivitet i særskilt selskab, såfremt aktiviteten er anmeldt til overgangsordningen. Høringssvaret giver således ikke anledning til ændring.

Ministeriet anerkender i forlængelse af Forsyningstilsynets bemærkninger, at en undtagelse frem til 1. juli 2024 er forholdsvis kort. I efteråret 2023 drøfter aftalekredsen en langsigtet løsning. Når der først i efteråret 2023 skabes klarhed om, hvorvidt undtagelsen ophører eller fortsætter, kan det ikke udelukkes at give udfordringer med selskabsgørelse af aktiviteter på overgangsordningen, hvis undtagelsen ophører 1. juli 2024. Dette afhænger dog af den enkelte kommunes konkrete situation, herunder de forberedelser, der er lavet inden undtagelsen i nærværende bekendtgørelse træder i kraft, samt hvilke muligheder kommunen har for at integrere komposteringsaktiviteten i et eventuelt eksisterende selskab.

Ministeriet undersøger spørgsmålet nærmere, og det kan eventuelt indgå i drøftelserne om en langsigtet løsning i efteråret 2023.

Dertil, på baggrund af det indsendte høringssvar vedrørende frist for anmeldelse af selskabsgørelse til Forsyningstilsynet, indsættes et stk. 4 til affaldsaktørbekendtgørelsens § 49 vedr. frist for fremsendelse af dokumentation, så det fremgår, at kommunalbestyrelsen senest den 30. september 2024 skal anmelde til Forsyningstilsynet, at aktiviteter med kompostering af haveaffald på genbrugspladser i kommunen er udskilt i et eller flere særskilte selskaber i aktie- eller anpartsselskabsform, som ikke udøver andre aktiviteter end aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, indledende sortering og

sortering af affald egnet til materialenyttiggørelse fra farligt affald eller forbrændings- eller deponeringseget affald. Høringssvaret giver således anledning til ændring.

Ad nr. 6: Definition af haveaffald

- Forsyningstilsynet foreslår generelt, at der generelt benyttes begrebet "have- og parkaffald" (ikke blot "have-affald"). Dette stemmer overens med definitionen af et delelement under begrebet bio-affald jf. EU-direktiv 2018/851.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at betegnelsen 'haveaffald' følger af miljøbeskyttelseslovens § 49 b, stk. 3, nr. 3, som blev indført ved lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse og lov om Forsyningstilsynet (L 898). Det er bemyndigelsen i denne bestemmelse, som udmøntes med nærværende ændringsbekendtgørelse. Bestemmelsen foreskriver, at klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om kommunalbestyrelsens deltagelse, herunder betingelser og vilkår for deltagelse, i aktiviteter forbundet med behandling af haveaffald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen. Formuleringen blev indsat som et ændringsforslag i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 153 (L 898) fra 2022. Høringssvaret giver således ikke anledning til ændring.