

Hvad kan der konkluderes om effekterne af affaldsreformens første fase?

08.02.2016
Side 1 af 10

J.nr. 4.10.1.1

Indledning

KL og Dansk Affaldsforening vil med dette notat lave en komprimeret gennemgang af, hvad vi mener der reelt kan konkluderes om effekterne af affaldsreformens første fase på basis af de resultater, der fremgår af det tredje udkast til af-rapportering (af 25. januar 2016).

Dette notat supplerer de øvrige bemærkninger vi har haft til rapportudkastet. Det drejer sig om:

- Bemærkninger til sammenfatningen (sendt den 8. februar 2016)
- Notat af 11. februar 2016 "Principielle problemstillinger i evalueringen af affaldsreformens første fase?"

De politiske aftaler

Der er indgået to aftaler, der har betydning for evalueringen af affaldsreformens første fase:

1. Den politiske aftale om affaldssektorens organisering (21. juni 2007).
2. Den politiske aftale om tilmeldeordninger for genbrugspladser (1. juli 2011).

I sommeren 2014 indgik forligsparterne en aftale om, at evalueringen skulle fokusere på følgende 6 punkter:

1. Formål (forbedret eller uændret miljøkvalitet, større økonomisk effektivitet og effektiv service og kontrol).
2. Markedsudsættelse af genanvendeligt erhvervsaffald, herunder det farligt genanvendelige erhvervsaffald.
3. Genbrugspladserne.
 - a. Transportørers adgang til genbrugspladser
 - b. Frivillige organisationers brug af genbrugspladser
4. Affaldsdatasystemet.
5. Affaldsgebyrerne.
6. Innovation.

Rammen for det efterfølgende er de aftalte kravspecifikationer, da det er dem evalueringen konkret tager udgangspunkt i. De to andre aftaler vil vi inddrage, hvor vi finder det relevant.

Generelt

Vores overordnede synspunkt er, at det er vanskeligt at konkludere, hvorvidt reformen har haft nogen effekt. Groft sagt kan følgende konkluderes under et;

- Økonomi – ingen effekter kan måles
- Miljø – ingen effekter kan måles
- Service – ingen effekter kan måles

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

- Administration – øget hos kommuner/afføldsselskaber og nogle virksomheder
- Indsamling og genanvendelse – ingen effektiviseringer kan måles

Rapporten bør nedtone en række af de konklusioner, der drages da der typisk ikke er tilstrækkelig (statistisk) dokumentation. Det gælder i særdeleshed omkring afføldsproducenterne.

Side 2 af 10

Det bør også fremgå klart, hvornår der er tale om påstande og hypoteser, hvor der ikke er data til at understøtte dem. Bedst var det, at noget sådan helt blev fjernet fra rapporten.

Rapporten bærer præg af, at konsulenternes kendskab til afføldsreformen og lovgivningen på afføldsområdet på en række områder ikke er tilstrækkeligt.

Det er i høj grad kommuner og afføldsselskaber, der er i rapportens søgelys, når det handler om at pege på de problematiske effekter af reformen. Dette i en sådan grad, at rapporten flere steder har karakter af et partsindlæg.

Som rapporten ligger nu, kan den kun vanskeligt bruges som et validt grundlag til at træffe eventuelle beslutninger om at justere afføldsreformens første fase.

I det efterfølgende giver vi korte svar på, hvad der efter vores opfattelse kan konkluderes om de konkrete emner, som evalueringen skulle omfatte. De enkelte punkter er taget fra Miljøstyrelsens notat af 29. august 2014 – "Kravspecifikation – evaluering af politiske aftaler om organisering af afføldssektoren".

Kravspecifikationen

Markedsudsættelsen af det genanvendelige erhvervsafføld

- Er der klarhed over, hvilket afføld som er markedsudsat og dermed undtaget fra den kommunale anvisning?

For kommuner og afføldsselskabers vedkommende ja. For afføldsproducenterne er det mere uklart.

- Er der til hver en tid i afføldets vej fra afføldsproducent til slutbehandling klarhed over, hvem som har ansvaret for en miljømæssig korrekt behandling heraf?

Nej.

- Er der tilstrækkeligt kendskab blandt afføldsproducerende virksomheder til, hvilke pligter og muligheder som påhviler dem?

Nej.

- Kortlægning af mængder af genanvendeligt erhvervsafføld, som går til genanvendelse, set i forhold til før afføldsreformen trådte i kraft i 2010 (idet der dog tages højde for datagrundlaget).

Ingen ændring kan måles – dog er andelen af genanvendeligt erhvervsafføld der går til kommunale behandlingsanlæg faldet.

Herudover fremgår følgende punkter om "Frit valg af genanvendelses anlæg og ny ansvarsfordeling" af den politiske aftale fra juni 2007:

Side 3 af 10

- 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.

Affaldsproducenternes har haft frit valg indtil 1. januar 2016, hvor adgangen til kommunale behandlings anlæg er begrænset.

- Forligsparterne er enige om, at der for udvalgte affaldstyper fremover skal fastsættes ens behandlingskrav, der gælder for hele landet.

Der er ikke fastsat behandlingskrav.

- 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.

Ansvaret kan overdrages, men ansvarsfordelingen er ikke klar for alle parter.

- 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 genanvendelses virksomheder, kan og vil behandle det efter de fastlagte behandlingskrav.

Det er fortsat kommunernes ansvar, og det tyder på at de løser opgaven tilfredsstillende.

- Forligsparterne er enige om, at der skal ske adskillelse af kommunernes rolle som myndighed og driftsherre.

Der er sket en adskillelse, og intet tyder på at der er problemer.

Markedsudsættelsen af det genanvendelige farlige erhvervsaffald

- Er der klarhed over, hvilket affald som er markedsudsat og dermed undtaget fra den kommunale anvisning?

Nej

- Er der til hver en tid i affaldets vej fra affaldsproducent til slutbehandling klarhed over, hvem som har ansvaret for en miljømæssig korrekt behandling heraf?

Nej

- Er der tilstrækkeligt kendskab blandt affaldsproducerende virksomheder til, hvilke pligter og muligheder som påhviler dem?

Nej.

- Er der sket en reel markedsudsættelse af det kildesorterede genanvendelige, farlige affald?

Nej

- Om der sker en større dumpning af farligt genanvendeligt erhvervsaffald nu end før reformen (med forbehold for datagrundlaget).

Nej

Side 4 af 10

Herudover fremgår følgende at den politiske aftale fra juni 2011.

- Forligsparterne er enige om, at farligt genanvendeligt erhvervsaffald også indgår i den nye ordning med frit valg af genanvendelses anlæg og indsamlere for virksomheder.

Det gør det.

- 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.

Der er ingen behandlingskrav til virksomhederne på den landdækkende liste, og ingen reel sagsbehandling, hvor de ville kunne blive 'godkendt' som genanvendelsesvirksomheder. Der er dog sket den ændring i affaldsbekendtgørelsen at virksomhederne når de søger om fritagelse for den kommunale ordning skal godtgøre, at det farlige affald kan håndteres miljømæssigt forsvarligt ved virksomhedens egen foranstaltning. Kommunalbestyrelsen skal som dokumentation forlange kopi af aftale med et miljøgodkendt anlæg, som kan behandle den pågældende affaldstype, eller dokumentation for, at virksomheden selv råder over et anlæg, som kan behandle den pågældende affaldstype.

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

Det er indgået i evalueringen.

Genbrugspladserne

- Kortlægning af modtagne mængder husholdnings- og erhvervsaffald på genbrugspladserne (fordelt både på antal besøg og på mængder). Kortlægningen bør om muligt belyse udviklingen i fordelingen af mængderne før 2010, i 2010 eller 2011 og efter den seneste politiske aftale trådte i kraft i 2012 og 2013 (adgang på tværs).

Er gennemført for erhvervsaffald og viser et fald.

- Kortlægning af modtagne mængder erhvervsaffald på genbrugspladserne set i forhold til, hvordan erhvervsaffald i øvrigt håndteres, herunder hvor meget der eksporteres.

Ses ikke at være undersøgt.

- Afdækning af, hvorvidt gebyrerne for genbrugspladsordningen er kostægte, herunder fordelingen af omkostningerne mellem husholdninger og erhverv.

Kommuner og selskaber følger gebyrprincipperne og arbejder dermed for at gebyrerne er kostægte. Data understøtter dette.

- Afdækning af kommunernes udgifter til administration af genbrugspladsordningen (hensynet til afbureaukratisering) samt virksomhedernes brug af ordningen.

Er opgjort og viser forventet variation.

- Om der sker databrud som følge af, at for store mængder fra virksomhederne håndteres på genbrugspladserne.

Synes ikke undersøgt. Vi har ikke kendskab til, at der er sket databrud.

- Kortlægning af udviklingen i mængden af henkastet affald i skove, på strande, rastepladser m.m.

Ingen dokumentation for at det er sket. .

- Kortlægning af modtagne mængder farligt affald, herunder genanvendeligt farligt affald (og eksklusiv farligt affald omfattet af producentansvar) på genbrugspladserne set i forhold til afleverede mængder før 2010.

Er forsøgt.

Følgende fremgår af aftalen fra juni 2007.

- 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.

Begge dele blev gennemført. "Stille til rådighedsordningen" blev dog erstattet af en "tilmeldeordning", jf. aftalen om tilmeldeordninger for genbrugspladser af 1. juni 2011.

I aftalen fra juli 2011 kan man læse at evalueringen blandt andet skal belyse følgende:

- Modtagne mængder erhvervsaffald på genbrugspladserne set i forhold til hvordan erhvervsaffald i øvrigt håndteres, herunder hvor meget der eksporteres.

Se ovenfor.

- Hvorvidt gebyrerne for genbrugspladsordningen er kostægte.

Se ovenfor.

- Kommunernes udgifter til administration af genbrugspladsordningen samt virksomhedernes brug af ordningen.

Er undersøgt.

- Om der sker databrud som følge af, at for store mængder fra virksomhederne håndteres på genbrugspladserne.

Se ovenfor.

- Hensyn til afbureaukratisering.

Synes ikke undersøgt. Skiftet fra "stille til rådighedsordning" til en "tilmeldeordning" kræver mere administration hos kommunen/selskabet.

Side 6 af 10

Følgende kan også læses i aftalen fra juli 2011:

- Kommunalbestyrelsen gennemfører stikprøvekontrol med, at tilmeldte virksomheder ikke afleverer andet og mere end det, der betales for, herunder at der betales (sidstnævnte kontrol vil afhænge af valgte betalingsregler).

Stikprøver gennemføres afhængigt af den valgte ordning.

- Miljøstyrelsen etablerer et forbedret grundlag for kontrol med ikke-tilmeldte virksomheder (stikprøver) på baggrund af en ny regel, der fastslår, at virksomheder kun må aflevere erhvervsaffald på genbrugspladsen, hvis de er tilmeldt.

Er sket.

- Det er fortsat en kommunal beslutning, hvor meget og hvordan kontrollen skal gennemføres. Kontrollen er vanskelig, og der må fortsat forventes at være situationer, hvor det næppe kan afsløres, at brugeren snyder.

Kommunerne beslutter selv, og undersøgelsen bekræfter at kontrol er vanskelig og ressourcekrævende.

Som en del af aftalen om evalueringens gennemførelse (august 2014), skulle der også ses på transportørers og frivillige organisationers brug af genbrugspladserne.

Transportørers adgang til genbrugspladser

Det skal kortlægges, om der er etableret mulighed herfor, om adgang og betaling følger opdragsgiveren, og hvordan kontrol udføres.

Kortlægningen kan ske i form af fremsendelse af en data-fil som alle 98 kommuner udfylder, og hvor der indberettes:

- Om der er adgang for transportører for husholdninger og virksomheder.
- Om adgang og betaling følger opdragsgiveren.
- Hvordan kontrollen udøves.

Det bemærkes at reglerne ikke fortolkes ens af alle parter. Fortolkningen i rapporten af, hvordan der betales er Miljøstyrelsens. Det bør fremgå. Undersøgelsen er gennemført, men der kan ikke drages entydige konklusioner – udover at der er begrænset kendskab til Miljøstyrelsens fortolkning af reglerne.

Frivillige organisationers brug af genbrugspladserne.

- Hvor mange frivillige organisationer er tilmeldt genbrugspladserne?
- Hvor store mængder affald afleverer de?
- Tillades frivillige organisationer at opstille eget opsamlingsmateriel på genbrugspladser eller offentlige pladser uden at betale herfor?

- Gives der frivillige organisationer andre fordele frem for andre kunder på genbrugspladserne?

Også her der det Miljøstyrelsens fortolkning af lovgivningen, der er udgangspunktet. Ikke alle deler Miljøstyrelsens opfattelse, hvilket bør fremgå. Kortlægningen er gennemført – ingen konklusioner hvad angår mængder og andre fordele.

Side 7 af 10

Kortlægningen kan ske i form af fremsendelse af en data-fil som alle 98 kommuner udfylder, og hvor der indberettes:

- Om frivillige organisationer er undtaget.
- Hvor store mængder afføld de frivillige organisationer afleverer.
- Hvor dækning af omkostningerne kommer fra.
- Om der er en refusion fra kommunen af organisationernes udgifter.
- Om de kan opstille materiel på pladserne.

Kortlægningen er gennemført. Der kan ikke drages konklusioner om dot 2,3 og 4. Dot 1: Undersøgelsen viser at nogle er undtaget. Dot 5: Undersøgelsen viser at nogle kan opstille materiel på genbrugspladserne.

Rapporten skal indeholde en beskrivelse af, om der gælder særlige regler for frivillige organisationer, og om det påvirker princippet om, at gebyrer skal være kosttægte.

Denne beskrivelse ses ikke at være gennemført.

Afføldsdatasystemet

Rapporten skal indeholde en beskrivelse af historikken i udviklingen af afføldsdatasystemet, herunder økonomien i ordningen (gebyropkrævning og omkostninger), og en status for systemet, herunder hvad der er blevet gjort og fremadrettet kan gøres for at forbedre systemet.

Er gennemført.

Afføldsgebyrer

Her skulle ske en omfattende kortlægning. Kapitlet i rapportudkastet indeholder dog alene en kortlægning og evaluering af de gebyrer, der er rette mod virksomhederne. Gebyrerne fra husholdninger nævnes ikke.

- Kortlægning af, om der sker en opgørelse af omkostninger pr. afføldsordning og fordelt på henholdsvis husholdninger og virksomheder for dermed at kunne konstatere, om krydssubsidiering finder sted.

Denne kortlægning ses ikke at være gennemført.

- Kortlægning af gebyrstørrelser for virksomheder set i lyset af antal fritagelser (ikke medtaget genbrugspladsgebyret).

Gennemført – men tilsyneladende ikke i relation til antal fritagelser?

- Oplever afføldsproducerende virksomheder, at afføldsgebyrerne er gennemsigtige – kan de læse af opkrævningen, hvad der betales for?

Dette ses ikke at være undersøgt.

- Input fra kommuner omkring gældende administrationsregler fastsat for at ensrette og hjælpe med den praktiske gebyrfastsættelse. Er det f.eks.

håndterbart, at affaldsgebyret alene kan opkræves hos virksomheder, som er beliggende i kommunen pr. 1. januar i gebyråret?

Dette se ikke at være undersøgt.

- Input fra kommuner og affaldsproducerende virksomheder omkring forslag til administrative lettelser i gebyrfastsættelsen og -opkrævningen, som fortsat lever op til intentionerne i den politiske aftale.

Input ses ikke at være hentet.

- Kortlægning af antal klager over kommunernes gebyrfastsættelse indbragt for Statsforvaltningerne, domstolene og Ombudsmanden set i f.t. antallet af klager før 2010.

Er kortlagt.

- Kortlægning af hvor mange virksomheder, der opkræves gebyr på formelle p-nummeradresser, som f.eks. c/o adresser, adresser hos administratører og advokatfirmaer, hjemmeadresser, hvor virksomheden finder sted andetsteds?

Ej undersøgt.

- Kortlægning af ansøgninger om fritagelse, givne fritagelser, praksis/kriterier (evt. afkrydsning), finansiering af sagsbehandling, omkostninger til sagsbehandling, hvem er ansøgerne fordelt på ud fra type, branche, antal ansatte og virksomhedens alder.

Delvist kortlagt.

- Kortlægning af hvor mange, der omfattes af affaldsbekendtgørelsens § 60, stk. 6 (fritaget efter stk. 1-4, men anvender en ordning, f.eks. obligatorisk dagrenovationsordning), og hvilken ordning de anvender.

Ikke undersøgt

- Kortlægning af ordninger for genanvendeligt affald. Hvad omfatter de, hvordan tilbydes de, hvordan indgås aftale, hvad er gebyret, hvor mange bruger dem, hvad er årlig tilgang og afgang fra disse ordninger, jf. affaldsbekendtgørelsens § 42.

Forsøgt kortlagt.

- Kortlægning af ordninger for organisk affald. Hvad omfatter de, hvordan tilbydes de, hvordan indgås aftale, hvad er gebyret, hvor mange bruger dem, hvad er årlig tilgang og afgang fra disse ordninger, jf. affaldsbekendtgørelsens § 41.

Vist ikke særskilt forsøgt kortlagt.

Innovation

Det kortlægges i hvilket omfang, der via de puljer Miljøstyrelsen administrerer, er givet tilskud til branchen for så vidt angår håndtering af fraktionerne imprægneret træ, shredderaffald og PVC-affald.

- Det beskrives, hvordan håndteringen af fraktionerne imprægneret træ, shredderaffald og PVC-affald er udviklet sidenhen. Der skal herunder redegøres for, hvilke nye mål Ressourcestrategien sætter på affaldsområdet, som går videre end det, som fremgår af aftalen om innovation.

OK.

Side 9 af 10

Den politiske aftale - hovedlinjerne

Herunder er kort konkluderet på hovedlinjerne i den politiske aftale fra juni 2007.

- Der skal i højere grad være frit valg for virksomhederne i forhold til affald, der genanvendes

Svaret her afhænger af, hvordan man opfatter "frit valg". For nogle omfatter det ikke, at virksomhederne kan vælge kommunale løsninger. Den politiske aftale ses ikke at indeholde svar på spørgsmålet – dog indeholder aftalen et krav om, at virksomheder skal have adgang til genbrugspladserne samt en bestemmelse om at kommunale behandlingsanlæg (under bestemte vilkår) kan fortsætte med at modtage kildesorteret genanvendeligt erhvervsaffald. Vores vurdering er, at der er delvist frit valg. Virksomhederne kan nu ikke (eller kun i begrænset omfang) vælge kommunalt ejede genanvendelsesanlæg..

- Det skal være miljømæssigt forsvarligt, nemt og billigt for borgere og virksomheder at komme af med deres affald

Det er ikke nødvendigvis blevet nemmere, da de kommunale ordninger og anlæg ikke længere må benyttes. Desuden er det blevet dyrere for borgerne at komme af med deres affald, da de kommunale ordninger og anlæg har mistet noget af affaldsgrundlaget.

- Aftalen sigter mod at fastholde og videreudvikle den høje miljøkvalitet som findes i Affaldsstrategi 2005-08.

- Der skal være tilstrækkelig affaldsbehandlingskapacitet

Det er der generelt, men med afgørelserne om de kommunale anlæg er kapaciteten mindre.

- Der skal være effektiv service til borgere og virksomheder samt effektiv kontrol med, at affaldet håndteres korrekt

Svaret er uklart, da det ikke er klart hvad der menes med effektiv service og kontrol.

- Affaldssektoren skal være økonomisk effektiv

Her er ikke draget konklusioner.

- Færre regler skal erstatte de 8000 regulativfastsatte ordninger der findes i dag.

Antallet af regulativfastsatte ordninger er reduceret via standardregulativerne. Om der er færre regler som sådan, er ikke blevet undersøgt. Intet tyder dog på at antallet af paragraffer i miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen er faldet. Vi har desuden fået særskilte bekendtgørelser for affaldsdataregisteret, affaldsdatasystemet og indsamlerruddannelsen.

Effektiv service og administrativ forenkling – regulativer, data og gebyrer

- Forligsparterne er enige om, at der skal udformes standardregulativer for husholdnings- og erhvervsaffald, som kommunerne har pligt til at bruge.

De er udarbejdet, men der sker ingen revision. Begejstringen ude hos kommunerne er til at overse.

- 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.

Alle kan indberette, men det er ikke alle, der anvender det, fordi der er skepsis over for datakvaliteten.

Side 10 af 10

- 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.

Reglerne er revideret og der er opstillet kriterier. I rapporten står der ikke noget om, hvorvidt gennemsigtigheden opfattes som øget for borgere og virksomheder.

- Ministeren drøfter de konkrete principper for standardregulativer og gebyrer med forligsparterne inden de nye regler træder i kraft.

Blev gjort.

Innovation – nye teknologier til affaldsbehandling

- 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.

Der er iværksat enkelte forsøg med økonomisk støtte fra staten.

- Forligsparterne er enige om at arbejde for behandlingskrav til udvalgte miljøproblematisk affaldstyper.

Er ikke gjort.