

Miljø- og Fødevareministeriet
Att.: Nina Fold von Bülow
mfvm@mfvm.dk
nifol@mfvm.dk

30. september 2020

Bemærkninger til udkast til bekendtgørelse om affald og affaldsdatasystemet

Dansk Erhverv har modtaget ovenstående i høring og fremkommer hermed med en række bemærkninger, specielt konkrete bemærkninger til flere af paragrafferne.

Et væsentligt element i affaldsbekendtgørelsen er, at der fastsættes sorteringskriterier og nye krav til kommunale affaldsordninger. Det er positivt. Detailhandlen m.fl. – der opererer på tværs af kommuner – ønsker i højere og højere grad at medvirke til en forbedret miljøperformances fx ved at kunne vejlede deres kunder om affaldsbortskaffelsen af det købte produkt eller emballage. Derfor er det også positivt, at der fastsættes krav om ensartet anvendelse af piktogrammer i kommunerne.

Ensartede sorteringskriterier i kommunerne følger af et mangeårigt ønske fra erhvervet om at ensrette affaldsmarkedet med henblik på at skabe et hjemmemarked, der kan understøtte teknologiudvikling i genvindingsindustrien. Det er derfor ærgerligt, at bekendtgørelsesudkastet rummer visse muligheder for kommunal valgfrihed. Det vedrører ordninger for sammenblandet pap og papir samt ordninger, hvor plast kan indsamles sammen med en variation af andre materialer. På denne måde skabes ikke til fulde den ensretning på tværs af kommunerne, som var ønsket. Der vil derfor fortsat i genanvendelsesindustrien være behov for en teknologispredning i stedet for, at der kan være et stringent fokus på teknologiinnovation med henblik på bedre kvalitet i genanvendelsen og grønne vækstpotentialer.

Affaldsbekendtgørelsesændringer er et udtryk for, at politikerne i forliget om en grøn affaldssektor har valgt en ny retning for den danske affaldssektor. Overgangsperioden vil være lang, men det er vigtigt, at der ikke skabes unødige hindringer for at nå målene hurtigst muligt. Derfor undrer Dansk Erhverv sig over, at kommunerne i de kommende 10 måneder må etablere ordninger for sammenblandet pap, papir og plast, som man allerede har besluttet skal forbydes i 2025. Det betyder, at omstillingsperioden forlænges.

En særlig god takt i bekendtgørelsesudkastet findes i paragraf 6, hvor der tydeligt fastsættes kriterier for, hvorledes affaldsdirektivets ”Affaldsfasens ophør” skal forvaltes. EU-kommissionen har påbudt medlemslandene at sikre, at flere affaldsressourcer ophører med at være affald efter en behandlingsproces. Dette af hensyn til at gøre disse materialer mere konkurrencedygtige i forhold til jomfruelige materialer. Det er positivt, at det nu bringes ud til kommunerne, der klassificerer affaldet, at sikre.

Deslige er en god takt, at der fastsættes regler for virksomhedernes tilbagetagningsordninger. Her opbygges et helt nyt regelgrundlag, som er positivt, og som vil betyde at flere innovative kræfter får adgang til affaldsressourcerne, og dermed gives mulighed for at arbejde med cirkulære løsninger. Dansk Erhverv finder dog, at der skal arbejdes lidt mere med regelgrundlaget, hvilket fremgår nedenfor under specifikke bemærkninger.

Bekendtgørelsen gennemfører begrebet reel høj genanvendelse, hvilket Dansk Erhverv støtter, idet det løfter ambitionsniveauet i tråd med EU's direktiver. Dette bør kunne løfte ambitionsniveauet i de kommunale udbud og stimulere affaldsvirksomheder til at øge deres miljøperformances. De kommunale udbud er, pga. af den affaldsmængde de omfatter, et centralt værktøj til udvikling.

I relation til at dokumentere ”høj reel genanvendelse” pålægger bekendtgørelsesudkastets kapitel 9 dog affaldsproducenterne helt urealistiske og allermest teoretiske krav. Gennemføres forslaget etableres et administrativt mareridt og en generering af højst upålidelig data. Dette er uddybet nedenfor under specifikke bemærkninger.

Specifikke bemærkninger til affaldsbekendtgørelsen

Definitioner: Affaldsmottager, Sortering og Indsamling

Dansk Erhverv finder, at der er udfordringer i definitionen af ”affaldsmottager” og ”indsamling” og deres indbyrdes sammenhæng. Dertil savnes en definition af sorteringsaktivitet, som også vil kunne bidrage til at præcisere de to førstnævnte definitioner.

Affaldsmottager

Affaldsmottager defineres i pkt. 6 ved: ”Den, som tager ansvaret for behandlingen af affaldet *efter den oprindelige* affaldsproducent.”

Der er mange fysiske og ansvarsmæssige overdragelser i et affaldsbehandlingsforløb, herunder flere behandlere. Forinden en behandling er der ofte en sorteringsaktivitet, og det er sorteringsvirksomheden, som overtager affaldet lige *efter* affaldsproducenten. Der kan også være flere behandlingsled til det pågældende affald. ”Affaldsmottager” bør i stedet defineres ved ”Den virksomhed, som tager ansvaret for at sortere eller behandle affaldsproducenters affald”.

Sortering

Der savnes en egentlig definition af sorteringsaktiviteter. Sortering kan være alt fra en mindre manuel adskillelse af materialer til egentlige industrielle sorteringsanlæg. Variationen på affaldsmarkedet er stor. En definition kan være: ”En sorteringsaktivitet forstås ved enhver form for sortering af affaldsmaterialer”.

Dette trods opmærksomheden på definitionen af ”Affaldsbehandlingsanlæg”, som omfatter forberedelse af affald til nyttiggørelse”.

Indsamling

Definitionen af indsamling i pkt. 29 er: "Afhentning af affald, herunder *indledende sortering* og indledende oplagring med henblik på transport til et affaldsbehandlingsanlæg". Ordet "indledende" er subjektivt og svært anvendeligt i en definition. Indsamling bør afgrænses til at slutte ved endt transport til sortering (jf. forslag til definition af sortering ovenfor). Ellers flyder begreberne sammen og bliver uklare.

I relation til ovenstående bemærkning bør der stå: "...henblik på transport til en *affaldsmottager*".

Definition: Nyttiggørelse

Definitionen af Nyttiggørelse i pkt. 36 henviser til liste (bilag 5) over nyttiggørelsesoperationer. Det foreslås at slette "ikke udtømmende" i teksten. Dansk Erhverv finder, at "ikke udtømmende" bør bestå, da der kan opstå nye gode teknologiske løsninger, som ikke vil være på listen før næste revision af affaldsbekendtgørelsen.

Affaldshierarkiet: Kapitel 4

Beskrivelsen af Affaldshierarkiet bør – inden for rammerne af affaldsdirektivet – opdateres sådan, at beskrivelsen af affaldshierarkiet klart medtager affaldsforebyggelse. Dels har kommissionen sat fokus på medlemslandenes anvendelse af regler omkring Affaldsfasens ophør, dels er der et behov for i højere grad at anvende muligheden for at klassificere restprodukter som Biprodukter. Det er centralt, at affaldsressourcer igen bliver til blot "ressourcer" eller aldrig bliver klassificeret som affald, men i stedet som biprodukt, da det vil lette anvendelsen af dem i produktionsvirksomhederne.

Deslige bør indføres EU-kommissionens vurdering om, at mekaniske genanvendelse bør foretrækkes før kemisk genanvendelse for en række materialer: fx organiske materialer og plast. Kemiske genanvendelser er ikke modent.

Biprodukter

Kemiske proceshjelpestoffer lever op til definitionen for biprodukter. Miljøstyrelsen har også udgivet en vejledning til støtte for kommunernes klassificering af disse som biprodukter. Anvendelsen af reglerne for biprodukter er centrale for recirkulering af kemiske stoffer. Hvis restprodukterne defineres som biprodukt, vil stofferne *fortsat* være omfattet af kemikalielovgivningen REACH og CLP, og det er en forudsætning for, at kemikalierne er gangbare på markedet. Hvis de samme stoffer defineres som affald, er de ikke omfattet af kemikalielovgivningen, da REACH ikke omfatter affald.

Biprodukter defineres i §2, stk. 2 som en udtagelse for, hvornår en genstand eller et stof er affald. Men affaldsbekendtgørelsen fastsætter ikke eksplicit krav om, at kommunalbestyrelsen har pligt til at klassificere genstande og stoffer som biprodukter, når disse lever op til kriterierne.

Dansk Erhverv anbefaler, at kommunalbestyrelsens pligt til at klassificere et stof som biprodukt, når kriterierne er opfyldt, indføres eksplicit i affaldsbekendtgørelsen på samme måde som det i §6

er gjort for Affaldsfasens ophør. Nuværende kriterier for biprodukter i §2, stk. 2 kan anvendes til formålet.

Kommunale affaldsordninger: kapitel 6

I kapitel 6 stilles krav om en række kommunale affaldsordninger for husholdninger. Det bør eksplicit fremgå, at ordningerne vedrører ”husholdningsaffald” og ikke ”husholdningslignende affald”. Sådan har læsningen af reglen, også hele tiden skulle være.

Forliget omkring en grøn affaldssektor fastsætter, at ”mindre virksomheder, der genererer affald svarende i art og mængde til husholdninger, gives frit valg til at vælge de kommunale indsamlingsordninger til genanvendeligt affald”. Der er således behov for at fastsætte en mængdebe- grænsning for det husholdningslignende affald. Men forud for at denne del af forliget kan gennemføres, skal der fastsættes regler for erhvervets betaling til ordningerne.

Mad- og drikkekartonaffald

§26 fastsætter ordning for ”mad- og drikkekartonaffald”. Sprogligt set bør der stå ”madkarton- og drikkekartonaffald” for at undgå læsningen ”madaffald”.

Tilladelse af sammenblanding af pap og papir

I §37 tillades kommunerne at vælge at sammenblende pap og papir i indsamlingen. Pap og papir kan godt adskilles igen, men teknologien hertil er ganske bekostelig. Og eftersorteres pappen og papiret ikke, så bliver resultatet en underlødige papressource. Miljøministeriet bør sikre sig, at det er den miljøøkonomisk set bedste løsning at investere i sorteringsteknologi frem for at etablere særskilt indsamling. Det er centralt, at de genanvendte ressourcer ender med en prissætning, der gør dem gangbare på markedet i en konkurrence med de jomfruelige materialer, og derfor er det vigtigt at have fokus på den samlede omkostning i affaldsforløbet.

Tilladelse af sammenblanding af plast og andre materialer

Plast tillades indsamlet sammen med en variation af andre materialer i indsamlings-/henteordningerne i §39 - §42. Som beskrevet indledningsvist i høringssvaret giver dette anledning til uensartethed i kommunerne, selv om formålet med sorteringskriterierne er præcis det modsatte.

I forhold til de konkrete valg om at sammenblende plast med andre materialer bemærkes det, at der ikke – os bekendt – er data for, at sammenblandingen af plast og andre materialer er uden betydning for de samlede omkostninger for indsamling, sortering og genanvendelse samt miljøkvaliteten af genanvendte ressourcer. Det bemærkes endvidere, at enhver sorteringsproces generer et spild. At indføre en ekstra sorteringsproces kan derfor være uheldigt, særligt da genanvendelsesmålene for plast er meget høje, og bliver vanskelige at nå – uanset et effektivt affaldssystem.

Dog kan metal og plast let adskilles med magnetteknologi, og sorteringsomkostninger vil formentlig være langt lavere end omkostninger til særskilt indsamling, ligesom miljøkvaliteten kan forsvares.

Ordninger for havaffald og PVC

For visse af ordningerne – haveaffald §29 og PVC §30 – er kravet til kommunerne alene, at ”væsentlige dele indsamles”. Dette bør genovervejes, da målet i den cirkulære økonomi er, at alt skal recirkuleres. Særligt for ordninger til PVC synes der ikke at være en begrundelse for, at ambitionsniveauet er lavere her end for ordningerne generelt.

Ordning for småt elektronik og batterier

Det fastsættes i §27, at kommunerne skal indføre ordninger for småt elektronik og batterier. Ud fra en miljøøkonomisk betragtning bør batterier og elektronik ikke sammenblandes i indsamlingen pga. brandfare.

Kommunalret til at etablere nye ordninger, der bliver forbudt i 2025

§42, stk. 2 giver kommunerne ret til at etablere ordninger for sammenblandet pap, papir og plast frem mod juli 2021 på trods af, at disse forbydes i januar 2025. Dette finder Dans Erhverv en u hensigtsmæssig ret, da dette vil forsinke den omstillingen, der er defineret som ønskelig i forlig om grøn affaldssektor.

Frivillige tilbagetagningsordninger: Kapitel 8

Virksomheder, der producerer en vare/emballage på det danske marked samt virksomheder, der importerer varer/emballage til det danske marked kan etablere en tilbagetagningsordning jf. §54. Med denne formulering udelukkes handlende, der køber deres varer fra en grossist på det danske marked. Og det vil være en betydelige del af de handlende.

Derfor bør formulering være ”Virksomheder, der sælger varer på det danske marked må etablere en tilbagetagningsordning for sit produkt, sammenlignelige produkter og produkternes emballager”.

Vores forslaget favner også ”virksomheder, der producerer”, da de må have solgt varen, før de kan tilbagetage den.

Ordet ”emballage” er i vores forslag bevist udeladt i første sætningsled, da en butik aldrig vil sælge kun en emballage. Det skyldes, at en ”emballage” er defineret ud fra dens funktion omkring et produkt, og en emballage kan i denne forstand ikke optræde (sælges) alene.

§54, stk. 2. fastsætter, at den der tilbagetager en vare/emballage skal indgå en aftale med producenten eller importørerne herom. Dette er en væsentlig administrativ byrde. Men derudover er kravet overflødig. Producenten og importøren har, som loven foreskriver det, nu ikke et ansvar for affaldsbortskaffelsen, med mindre der er tale om en vare/emballage, som er omfattet af et producentansvar. Modsat beskrives det da også i stk. 6, at det er virksomheden, der tilbagetager varer/emballager, der har ansvaret for affaldsbehandlingen.

Det bør eksplicit fremgå af kapitel 8, at en virksomhed ikke kan etablere en tilbagetagningsordning for produkter, og fra 2025 for emballager, der er omfattet af en producentansvarsordning.

§55 udelukker, at en tilbagetagingsordning må inkludere butikkens afhentning af varen ved borgerens bopæl. Tilbagetagingsordninger må således kun anvendes af borgere, der selv formår at bringe varen ind. Borgernes mulighed for at bringe varer ind afhænger af deres fysik, tid, transportmiddel samt varens størrelse og vægt. Disse parametre synes irrelevante, når formålet er at øge andelen af genbrug og genanvendelse, og få flere virksomheder til at tænke innovativt i forhold til løsninger, der kan stimulere den cirkulære økonomi. Dette synspunkt er gældende uanset undtagelsen i stk. 2 om, at gamle varer kan tages retur i forbindelse med leveringen af en ny vare.

Dansk Erhverv finder, at der er behov for at fastsætte en mængdebegrænsning for affaldsvarer i en tilbagetagingsordning. Der vil opstå en konkurrenceforvridning mellem tilbagetagingsordningerne og affaldsindsamlere og behandlere, hvis tilbagetagingsordningerne får karakter af, at være affaldsvirksomhed. Som udgangspunkt forventer Dansk Erhverv dog ikke, at de handlende vil tilbagetage varer i de helt store mængder, da de netop ikke er på markedet for affald, men der er behov for at fastsætte en grænse.

Affaldsproducenter skal dokumentere høj genanvendelse: Kapitel 9

Jf. §59, stk. 5 skal affaldsproducerende virksomheder sikre høj genanvendelse og på anmodning fra kommunalbestyrelsen dokumentere, hvor stor en del af de enkelte affaldsfraktioner, der reelt bliver forberedt med henblik på genbrug og genanvendelse. Dansk Erhverv finder, at dette krav er forbundet med overordentlige omkostninger, og at det grundlæggende er højest teoretisk.

Grundlæggende beder de affaldsproducenterne om at oprette en parallel til affaldsdatasystemet.

Omkostningerne ved dette forslag er ikke beskrevet, dvs. ministeriet vurderer, at den samfundsmæssige omkostning er uden nævneværdig betydning. Dette stiller Dansk Erhverv sig stærkt tvivlende overfor. Der er i størrelsesorden af 400.000 affaldsproducerende virksomheder, og de skal alle kortlægge behandlingsforløbet for alle deres affaldsfraktioner. En løbende registrering er nødvendig for at kunne besvare en eventuel anmodning fra kommunalbestyrelsen. At vide om der er sket en reel høj genanvendelse, forudsætter at man forstår, hvad der er sket med affaldet i 1. og måske en senere sorteringsproces, og at man forstår, hvorledes affaldet er gennemgået forskellige behandlingsprocesser, hvor det bemærkes, at nogle af disse vil være i udlandet. Dertil kommer, at en vare ikke har ét behandlingsforløb. En vare af sammensatte materialer vil have et behandlingsforløb for hver materialetype efter først sortering.

At gennemskue ovenstående kræver en ganske betydelig indsigt i affaldsmarkedet og betydelige ressourcer. Det har bageren, producenten af designvaser og cykelhandleren ikke. Og data vil ikke blive troværdig.

Dansk Erhverv er enige i, at reglerne skal understøtte, at der sker en reel høj genanvendelse, men dette er et ansvar, som skal pålægges de professionelle affaldsmodtagere; sorteringsanlæg og affaldsbehandlere, ligesom kommunerne skal varetage dette i deres udbud af affaldshåndteringsopgaver.

Et krav til affaldsproducenten kan alene være at benytte godkendte affaldshåndteringsvirksomheder.

Såfremt det findes, at dansk affald ikke når genanvendelsesmålene, bør der sættes ind over for sorterings- og behandlingsvirksomhederne i form af betingelser i deres miljøgodkendelser eller ved at fastsætte nationale standarder for deres nedre miljøperformances. I praksis er det disse virksomheder, som kan gøre en forskel og derfor disse, der i reguleringen skal sættes fokus på.

Madaffald i glas og plastemballage må ikke bortskaffes samlet

§61, pkt. 2 fastsætter, at når madaffald bortskaffes til et anlæg, der håndterer emballageret madaffald, så skal det ske i to strømme, dvs. en strøm for glasemballeret madaffald og en strøm for plastemballeret madaffald. Dette er ikke altid nødvendigt. Sortering af emballeret madaffald i glas og plast kan ikke sidestilles med indsamling og sortering af den almindelige glas- og plastfraktion. Emballagerne med mad i kommer ikke igennem en komprimeringsproces, således som det sker, når der alene sorteres på glas og papir. Forskellen findes også i indsamlingen, da den høje andel af mad beskytter glasset mod knusning, og dermed at splinter sætter sig i plasten.

Der bør således være en undtagelse for bestemmelsen, hvor det anlæg, som overtager affaldet fra affaldsproducenten, kan sikre en reel høj genanvendelse af både glas og plast. Uden en undtagelse forhøjes affaldsproducentens omkostninger til affaldsbortskaffelsen.

Specifikke bemærkninger til affaldsdatabelæggelsen

§7 angiver forhold, der ikke skal indberettes til affaldsdatasystemet. Dansk Erhverv savner en undtagelse for proceshjælpstoffer, der oprenses af virksomheder med henblik på genanvendelse i tråd med det nye pkt. 9 om plantebeskyttelsesmiddel.

Dansk Erhverv uddyber gerne ovenstående.

Med venlig hilsen

Lisbet Hagelund

Chefkonsulent