

HØRINGSNOTAT

Center for forsyning

Enhed
Vand og Affald

Dato
16. december 2022

J nr. 2022 - 21741

/ krsbh

Høringsnotat vedr. udkast til bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande fra genbrugsområder på kommunale genbrugspladser og forslag til ny affaldsaktørbekendtgørelse

Bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande fra genbrugsområder på kommunale genbrugspladser og Bekendtgørelse om affaldsregulativer, -gebyrer og –aktører m.v. (affaldsaktørbekendtgørelsen) blev sendt i ekstern høring den 3. oktober 2022 med frist for afgivelse af høringssvar den 31. oktober 2022.

Grundet den parlamentariske situation vurderer Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet ikke, at det er muligt at udstede bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande fra genbrugsområder på kommunale genbrugspladser. Besvarelse af høringssvar til og udstedelse af denne bekendtgørelse udskydes derfor til et senere tidspunkt. Bekendtgørelse om afsætning af genbrugsgenstande fra genbrugsområder på kommunale genbrugspladser vil således ikke træde i kraft pr. 1. januar 2023 som planlagt.

Affaldsaktørbekendtgørelsen vurderes at være kritisk, idet en konsekvens af manglende udstedelse af nye regler vedrørende bl.a. opkrævning af markedspriser for visse indsamlingsordninger for erhvervsaffald og kommunal behandling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse vil efterlade kommuner i et juridisk tomrum. De foreslåede regler i affaldsaktørbekendtgørelsen vedrørende kommuners deltagelse i aktiviteter forbundet med forberedelse med henblik på genbrug af affald, der er indsamlet på genbrugspladser i kommunen, og regler om opkrævning af gebyrer for aflevering af genbrugsgenstande på genbrugsområder er udtaget, hvorfor høringssvar til disse ændringer ikke medtages i dette høringssvar.

Der er modtaget i alt 18 høringssvar i høringsperioden.

Følgende 18 høringssvar har fremsendt bemærkninger til bekendtgørelserne:

- KL
- Holbæk Kommune
- Gentofte Kommune
- Københavns Kommune
- Vejle Kommune
- Sønderborg Kommune
- Affalds- og Ressourceindustrien (ARI)
- Reno Djurs
- Amager Ressourcecenter (ARC)
- Dansk Affaldsforening (DAF)
- ISOBRO
- Proces- og Kemiteknik ApS
- APPLia Danmark og Consumer Electronics Danmark

- Elretur
- Folkekirkens Nødhjælp
- Dansk Erhverv
- Genvindingsindustrien
- Forsyningstilsynet

Følgende 7 høringsparter har fremsendt bemærkninger til ændringerne i affaldsaktørbekendtgørelsen, der ikke vedrører kommunal deltagelse i aktiviteter forbundet med forberedelse med henblik på genbrug eller opkrævning af gebyrer for aflevering af genbrugsgenstande på genbrugsområder:

- KL
- Københavns Kommune
- Sønderborg Kommune
- Affalds- og Ressourceindustrien (ARI)
- Dansk Affaldsforening (DAF)
- Dansk Erhverv
- Genvindingsindustrien
- Forsyningstilsynet

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

Høringsvarene har berørt følgende emner:

Nr. 1: Generelle bemærkninger

Nr. 2: Farligt affald

Nr. 2: Markedspriser og regnskaber

Nr. 4: Tilsyn og registrering

Nr. 5: Standardregulativer

Nr. 6: Øvrige bemærkninger

Ad. nr. 1: Generelle bemærkninger

- Der er modtaget en række generelle bemærkninger, der berører elementer i affaldsaktørbekendtgørelsen, der ikke har været ændret eller som vedrører allerede gældende ret.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at formålet med de ændringer til affaldsaktørbekendtgørelsen, der er genstand for denne høring, har været at udmønte en række af de lovbestemmelser, der blev vedtaget med L 898 af 21. juni 2022 om nye rammer for kommunal behandling af affald

egnet til materialenyttiggørelse, indsamling af erhvervsaffald, og skærpet økonomisk tilsyn. Dette høringsnotat omhandler derfor alene spørgsmål og bemærkninger i relation til disse ændringer.

Ad nr. 2: Farligt affald

- DAF spørger, om udgifter til indsamling af farligt affald skal gebyrfinansieres eller om der skal opkræves markedspris. Det fremgår af den gældende affaldsaktørbekendtgørelses § 18, stk. 2, at indsamling af deponeringsegnet farligt affald stadig er gebyrfinansieret. Det er imidlertid sjældent, at virksomheder udelukkende har deponeringsegnet farligt affald. Størstedelen af tilfældene er der tale om blandet farligt affald.
- Sønderborg Kommune bemærker, at det i affaldsaktørbekendtgørelsens § 12 og 13 er uklart, om benyttelsespligten for kommunal ordning for indsamling af forbrændingsegnet affald også er ophævet for forbrændingsegnet farligt affald.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at de foreslåede ændringer til den gældende affaldsaktørbekendtgørelse ikke indeholder ændringer i forhold til finansiering af indsamling af det farlige affald.

Ministeriet bemærker, at benyttelsespligten ved kommunale ordninger for indsamling af forbrændingsegnet erhvervsaffald ikke er ophævet for forbrændingsegnet farligt affald. Ministeriet vil derfor præcisere dette i affaldsaktørbekendtgørelsens § 12, stk. 3, ved at henvise til affaldsaktørbekendtgørelsens § 13 omhandlende kommunalbestyrelsens mulighed for efter ansøgning at meddele fritagelse for benyttelsespligten i § 12, stk. 1 for så vidt angår farligt affald, der ikke er sorteret affald egnet til materialenyttiggørelse.

Ad nr. 3: Markedspriser og regnskaber

- Københavns Kommune bemærker, at det ikke vil være muligt for Københavns Kommune at opkræve markedspriser fra 1. januar 2023, sådan som det kræves i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 48 a. De foreslår derfor, at fristen udskydes til d. 1. juli 2023.
- KL, Forsyningstilsynet og DAF bemærker, at kravet om fastsættelse af markedspriser alene bør gælde de kommuner, der tilbyder én eller flere af de ydelser, som kommunen har mulighed for at tilbyde virksomheder, og at markedspris kun skal fastsættes for de ydelser, som faktisk tilbydes.

DAF foreslår, at ordlyden i den foreslåede § 23, stk. 1, til affaldsaktørbekendtgørelsen ændres, så der er tale om en mulighed i stedet for en pligt.

- ARI efterspørger en vejledning om fordelingen af omkostninger mellem husholdninger og erhverv, da dette er udfordrende, når erhvervsaffald indsamles som en integreret del af indsamlingen af husholdningsaffaldet. ARI hjælper gerne med at udarbejde en sådan vejledning
- Dansk Erhverv og Genvindingsindustrien påpeger, at markedspriser skal fastsættes, så alle omkostninger dækkes samt et overskudstillæg, så kommunernes aktiviteter kan sammenlignes med private aktører. Gennemsigtighed i kommunernes økonomi og udgifter er derfor essentielt.
- DAF bemærker, at det er omstændigt og tidskrævende at lave to forskellige regnskaber for virksomheder og husholdninger for de samme ydelser. Den foreslåede § 24 til affaldsaktørbekendtgørelsen fastslår, at der skal laves særskilte regnskaber for de ydelser, som kommunen tilbyder virksomheder. DAF foreslår, at kravet om særskilt regnskab udgår for så vidt angår ydelser omfattet af affaldsordninger. DAF oplyser videre med henvisning til betænkningen til lovforslag nr. L 153 (L 898), at det antages, at kommunerne (som minimum det første år) fastsætter markedsprisen, så den svarer til det gebyr, som husholdningerne opkræves plus et rimeligt overskud.
- Københavns Kommune efterspørger en tydeliggørelse af, hvad et eventuelt økonomisk overskud fra erhvervsordningen skal/kan bruges til.
- Dansk Erhverv og Genvindingsindustrien påpeger, at der bør føres tilsyn med fastsættelsen af markedspriser. Derfor bør den foreslåede § 56 (nu den foreslåede § 55) til affaldsaktørbekendtgørelsen udvides, så Forsyningstilsynet både fører tilsyn med, at kommunerne opkræver markedspris, men også fastsættelsen af markedsprisen.
- Forsyningstilsynet bemærker, at der opleves udfordringer med at modtage regnskaber fra de kommunale behandlingsanlæg rettidigt i overensstemmelse med affaldsaktørbekendtgørelsen § 42, stk. 4. Forsyningstilsynet foreslår derfor, at det indsættes, at regnskaber skal fremsendes til Forsyningstilsynet senest førstkomende 15. juli efter regnskabsårets afslutning.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at det ved L 898 af 1. juli 2022 blev fastsat, at kommuner pr. 1. januar 2023 skal opkræve markedspriser for de i miljøbeskyttelseslovens § 48 a, stk. 1 omhandlende aktiviteter (kommunal indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceres af virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings, kommunal indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse, kommunal behandling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse og kommunal indsamling af forbrændingsegnet erhvervsaffald). Ministeriet bemærker videre, at kommunalbestyrelsen ikke har en pligt til at tilbyde de i miljøbeskyttelseslovens § 48 a, stk. 1 nævnte aktiviteter, men derimod har mulighed for at tilbyde sådanne kommunale behandlings- og indsamlingsaktiviteter.

På baggrund af de modtagne hørings svar til de foreslåede §§ 23 og 24 i affaldsaktørbekendtgørelsen, indsætter ministeriet en præciserende ordlyd til §§ 23 og 24, så det fremgår, at kravet i § 23 om fastsættelse af markedspriser i gebyrbladet for de nævnte aktiviteter og kravet i § 24 om udarbejdelse af særskilte regnskaber for de nævnte aktiviteter udelukkende er gældende, såfremt kommunalbestyrelsen tilbyder de nævnte aktiviteter.

Ministeriet bemærker, at det følger af den foreslåede § 24, stk. 2 til affaldsaktørbekendtgørelsen, at man ved udarbejdelse af de særskilte regnskaber for indsamling af de i § 24, stk. 1 i nævnte typer erhvervsaffald i videst muligt omfang skal henføre indtægter og omkostninger til de enkelte ordninger. Hvis kommunalbestyrelsen tilbyder virksomheder at være omfattet af en indsamlingsordning, der også omfatter husholdninger, skal omkostningerne fordeles på hhv. husholdninger og virksomheder i overensstemmelse med de omkostninger til håndtering, som henholdsvis husholdninger og virksomheder giver anledning til. I det omfang dette ikke er muligt, så skal omkostningerne fordeles forholdsmæssigt på hhv. husholdninger og virksomheder med udgangspunkt i affaldsmængder og affaldstyper.

Ministeriet henviser desuden til, at det er Forsyningstilsynet, der er regulator på området og fører tilsyn med fastsættelsen af markedspriser. Forsyningstilsynet har på baggrund af dialog med branchen har udarbejdet vejledning til fastsættelse af markedspriser, som kommunerne kan orientere sig i. Forsyningstilsynet vil fortsat være i dialog med branchen, og det er desuden forventningen, at Forsyningstilsynets afgørelser vil blive en rettesnor for, hvordan kommuner fastsætter markedsprisen, herunder fordeling af omkostninger mellem erhverv og husholdninger.

Ministeriet bemærker i forhold til DAF's bemærkning vedrørende udarbejdelse af særskilte regnskaber for husholdninger og erhverv, at formålet med den i affaldsaktørbekendtgørelsen foreslåede § 24 omhandlende krav om udarbejdelse af særskilte regnskaber er at undgå krydssubsidiering og skabe klarhed i fordelingen af omkostninger mellem husholdninger og erhverv.

Ministeriet henviser til bemærkningerne til lovforslag nr. L 153 (L 898), hvor det fremgår, at kommunalbestyrelsen skal opkræve en pris svarende til markedsprisen for kommunal indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse hos virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings, for kommunal indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse, for kommunal behandling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse og for kommunal indsamling af forbrændingsegnet erhvervsaffald. Kommunalbestyrelsen skal undgå krydssubsidiering, hvorfor overskud fra ordningerne med markedspris ikke må benyttes til at finansiere gebyrfinansierede affaldsordninger, som skal hvile i sig selv. Et overskud vil derimod tilfalde kommunens skattefinansierede område.

Ministeriet bemærker, at den foreslåede § 56 til affaldsaktørbekendtgørelsen fastsætter, at Forsyningstilsynet skal føre tilsyn med, at kommunalbestyrelsen både fastsætter og opkræver en pris svarende til markedsprisen for de i § 23 og § 25 omtalte kommunale indsamlings- og behandlingsaktiviteter. Ministeriet henviser desuden til, at Forsyningstilsynet har udarbejdet vejledning til fastsættelse af markedspris, som kommunerne kan orientere sig i ved fastsættelse af markedspriser.

Ministeriet bemærker, at man på baggrund af Forsyningstilsynets kommentar vedrørende indsættelse af frist for fremsendelse af regnskaber indsætter en præciserende sætning til den gældende § 42 (den foreslåede § 46), stk. 4, så det fremgår, at regnskaber for de særskilte aktiviteter skal fremsendes til Forsyningstilsynet årligt senest 30 dage efter, at de

er revideret af revisor og godkendt af anlæggets ansvarlige ledelse og senest førstkommande 15. juli efter regnskabsårets afslutning.

Ad nr. 4: Tilsyn og registrering

- ARI bemærker, at kommunerne bør registrere hos hvem og hvor meget affald, de henter ved de respektive virksomheder. Private indsamlere har siden 2010 været forpligtet til at lave sådan registrering og indberetning. Hvis kommunerne ikke fører tilstrækkelig kontrol med hvilke mængder og typer af affald, der afleveres af kommunens erhvervskunder, kan det være konkurrenceforvridende, og der er risiko for krydssubsidiering mellem husholdnings- og erhvervskunderne.

ARI foreslår, at der indføres vejning som redskab til at skabe overblik over affaldsmængder. Særligt i forhold til de virksomheder, som får egen container og bruger den kommunale ordning for indsamling af affald, men også ved containere, hvor affald fra husholdninger og erhverv er samlet.

- Dansk Erhverv og Genvindingsindustrien opfordrer til, at Forsyningstilsynets tilsynsområder udvides med f.eks. tilsyn med fastsættelse af affaldsgebyrer og tilsyn med øvrige aktiviteter, der er underlagt hvile-i-sig-selv-princippet.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at regler om registrering og indberetning af affaldsmængder er reguleret i bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet. Bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet er under Miljøministeriet, og ikke under Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets ressortområde.

Ministeriet tager ARIs bemærkning om registrering og indberetning af affaldsmængder til efterretning. En vurdering af behovet for vejning vil f.eks. kunne indgå i den aftalte evaluering af ordningen for mindre virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings.

Ministeriet bemærker, at Forsyningstilsynet i henhold til affaldsaktørbekendtgørelsens § 55 overvåger affaldsgebyrerne. Hertil kan det nævnes, at forligskredsen bestående af Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet d. 30. august 2022 indgik en opfølgende aftale til Klimaplanen. Heraf fremgår det, at der skal føres et styrket tilsyn med affaldsgebyret, og at Forsyningstilsynet bl.a. skal fastsætte regler for opkrævning af gebyrer af den kommunale affaldshåndtering, som sikrer transparens og omkostningsægte priser for borgerne.

Ad nr. 5: Standardregulativer

- KL foreslår, at der i § 1 til bilag 4 i affaldsaktørbekendtgørelsen tilføjes følgende:

Hvis kommunalbestyrelsen har valgt at tilbyde den husstandsnaere indsamlingsordning for genanvendeligt affald til erhverv, der har genanvendeligt affald, der i art og mængde svarer til en husstands, skal bestemmelserne for denne ordning dog overholdes.

- DAF bemærker med henvisning til afgørelse fra statsforvaltningen samt højesteretsdom, at det er usikkert, om der er hjemmel til den foreslåede overgangsbestemmelse i affaldsaktørbekendtgørelsens § 65 (nu den foreslåede § 64) omhandlende opkrævning af markedspris for visse kommunale indsamlinger og behandling af erhvervsaffald på trods af manglende vedtagelse af regulativer. DAF foreslår, at det enten i standardregulativ eller i affaldsaktørbekendtgørelsens bestemmelser fastsættes, hvordan et erhvervsregulativ skal se ud, så kommuner lovligt kan opkræve priser for de kommunale ydelser, som kan tilvælges af virksomheder.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at man på baggrund af de modtagne høringssvar til affaldsaktørbekendtgørelsen indsætter et nyt præciserende pkt. til § 1 i affaldsaktørbekendtgørelsens bilag 4. Det nye pkt. skal beskrive den situation, hvor kommunalbestyrelsen har valgt at tilbyde indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret af virksomheder, der producerer affald i art og mængde svarende til en husholdnings, indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse og indsamling af forbrændingseget erhvervsaffald. I sådanne situationer skal ordningen for husholdningsaffald overholdes.

Ministeriet bemærker, at ministeren i henhold til miljøbeskyttelseslovens § 48 a, stk. 4 kan fastsætte nærmere regler om principper for fastsættelse og opkrævning af priser. Med den foreslåede § 65 (nu den foreslåede § 64) til affaldsaktørbekendtgørelsen fastsættes der på bekendtgørelsesniveau hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan fastsætte og opkræve markedspris for de nævnte aktiviteter, selvom der ikke er vedtaget regulativer i henhold til bekendtgørelsen. På tidspunktet for afsigelse af de domme, som DAF henviser til, fremgik der ingen hjemmel på bekendtgørelsesniveau til en sådan opkrævning.

Ad nr. 6: Øvrige bemærkninger

- Forsyningstilsynet er kommet med en række tekstnære kommentarer og hertil forslag til at omplacering af de foreslåede ændringer af affaldsaktørbekendtgørelsen. Forsyningstilsynet foreslår, at den foreslåede § 24, stk. 3 omhandlende udlevering af oplysninger om beregning af markedspriser flyttes op som stk. 4 til den foreslåede § 23 i affaldsaktørbekendtgørelsen.

Ministeriets bemærkninger:

Ministeriet bemærker, at den foreslåede § 24, stk. 3 fastslår, at kommunalbestyrelsen på anmodning skal udlevere oplysninger om beregning af priser fastsat i medfør af den foreslåede § 23, stk. 1. Bestemmelsen er placeret som stk. 3 til den foreslåede § 24, fordi

oplysningerne udleveres i forbindelse med tilsyn med de særskilte regnskaber, som skal udarbejdes i henhold til den foreslåede § 24.