

Opfølgende aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre,
Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti,
Liberal Alliance og Alternativet

om

Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi

30. august 2022

Formål

Den 16. juni 2020 blev der indgået en aftale om en *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*. Aftalen indeholder følgende visioner for en grøn affaldssektor:

- Affaldssektoren skal være klimaneutral i 2030.
- Udsortering af 80 pct. dansk plast fra forbrændingen i 2030.
- Affaldskurven skal knækkes – mindre affald, mindre spild og mere genbrug. Det skal bl.a. ske ved, at Danmark får kvantitative reduktionsmål i forbindelse med fastsættelsen af sådanne mål i EU.

Aftalen indebærer implementering af en række initiativer som skal øge genanvendelsen og dermed reducere CO₂-udledningen fra affaldshåndtering. Affald skal først og fremmest undgås, men det er samtidigt vigtigt, at affald, der kan genanvendes, ikke ender i et affaldsforbrændingsanlæg med CO₂-udledninger til følge. I stedet skal naturressourcerne bruges igen og igen til fremstilling af nye og mere bæredygtige materialer og produkter. Omstillingen til en cirkulær økonomi skal blandt andet ske ved øget og strømlinet affaldssortering og et styrket affaldstilsyn. Desuden skal en ny økonomisk regulering af affaldsgebyret understøtte en mere effektiv affaldshåndtering til gavn for borgerne.

Aftalepartierne er på den baggrund enige om at indgå en opfølgende aftale om den konkrete udmøntning af følgende elementer i *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*:

- I. Fastsættelse af frist for indsamling af tekstilaffald
- II. Styrket affaldstilsyn og strømlinet praksis
- III. Robust regulering af affaldsgebyret

I. Fastsættelse af frist for indsamling af tekstilaffald

Af *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* fremgår følgende:

”Indsamlingen af danskernes affald strømlines og øges ved at indføre krav til kommunerne om ens indsamling af 10 forskellige slags affald: mad-, papir-, pap-, metal-, glas-, plast-, tekstilaffald samt drikke- og fødevarerkartonner, restaffald og farligt affald. Indsamlingen af affaldet skal foregå husstandsnaert, men tage hensyn til forskellige boligtyper, herunder gennem mulighed for kombineret indsamling, så nogle typer affald kan indsamles sammen. Kravet skal gælde fra 1. juli 2021, tekstilaffald dog fra 2022. Eksisterende aftaler kan udløbe, dog skal ordninger med kombineret indsamling af metal-, glas- og plast udfases senest 1. januar 2025. I implementeringen af henteordningen for indsamling af tekstilaffald sikres det, at de frivillige velgørende organisationer får let adgang til tekstiler, der kan genbruges.”

En bedre udnyttelse af tekstilaffaldet fra husholdningerne er et vigtigt element i den cirkulære økonomi, fordi produktion af tekstiler medfører en stor miljø- og klimabelastning – særligt uden for Danmark. Ved at indsamle tekstilaffald særskilt, husstandsnaert og ensartet kan det genanvendes og erstatte brug af nye materialer i stedet for at gå op i røg.

Genanvendelsesmarkedet for tekstilaffald er begrænset og ikke alt det tekstilaffald, der indsamles, kan genanvendes i dag. For at give genanvendelsesmarkedet tid til at modne, besluttede aftalepartierne i juni 2021 at udskyde fristen for indsamling af tekstilaffald fra 1. januar 2022 til tidligst 1. juli 2023 og senest 1. januar 2025, hvor der er et EU-krav om særskilt indsamling af tekstilaffald. Aftalepartierne noterer sig, at genanvendelsesmarkedet er under udvikling og på sigt forventes at kunne aftage store mængder af tekstilaffald til genanvendelse. Samtidig vurderes det, at større og ensartede mængder udsorteret tekstilaffald kan bidrage til den positive udvikling af genanvendelsesmarkedet. Ved at sætte en ambitiøs frist vil Danmark få mulighed for at gå forrest i den grønne omstilling, og det vil bidrage til udviklingen ved at skabe en stabil forsyningsmængde af tekstilaffald af god og ensartet kvalitet.

På denne baggrund er aftalepartierne enige om følgende:

- Fristen for kommunernes husstandsnaere og særskilte indsamling af tekstilaffald fastsættes til 1. juli 2023.
- Der tages hensyn til kommunernes fleksibilitet i planlægningen af indsamling af tekstilaffald, så kommunerne kan vælge den indsamlingsmodel, der passer bedst og mest effektivt i kommunens eksisterende affaldsordninger.
- Aftalepartierne noterer sig, at kommunerne med den fastsatte frist vil have haft et år til udrulning af den nye henteordning for tekstilaffald efter Miljøstyrelsens offentliggørelse af revideret vejledning om sortering og indsamling af bl.a. tekstilaffald d. 1. juli 2022. Endelig er der i lovgivningen i dag fastsat sorteringskriterier for tekstilaffald.
- Indsamling af tekstilaffald understøttes af Miljøstyrelsens vejledninger om sortering og indsamling, som kommunerne kan tage udgangspunkt i under deres planlægning og kommunikation med borgerne. Derudover oplyses borgerne om korrekt sortering af tekstilaffald gennem en national informationskampagne, som blandt andet skal sikre, at tekstiler, der kan genbruges, fortsat går til de frivillige velgørende organisationer.

II. Styrket affaldstilsyn og strømnetet praksis

Af Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fremgår følgende:

”Der laves en ny model for affaldstilsyn, så forbrænding af genanvendeligt affald undgås. Det skal være et nyt og forbedret affaldstilsyn i forhold til det, vi har i dag. Affaldstilsynet skal sikre, at erhvervet overholder eksisterende krav om kildesortering af genanvendeligt affald. Den nye tilsynsmodel skal være risiko-baseret, så kræfter målrettes de steder, hvor det i dag halter mest med tilsynet. Det kan fx være på modtagekontrollen, som bør udføres på forbrændingsanlæggene for at sikre, at genanvendeligt affald ikke forbrændes. Det kan fx også være kontrol med eksport af dansk affald. Den konkrete udmøntning af den nye model for affaldstilsynet besluttet i 2021. Aftalepartierne inddrages.”

Erhvervsaffald udgjorde i 2019 ca. 72 pct. af den totale affaldsmængde. Virksomhederne har pligt til at sortere deres affald og sikre, at udsorteret genanvendeligt affald ikke bliver

sendt til forbrænding. I dag er tilsynet med virksomhedernes affaldshåndtering dog varierende og i mange tilfælde begrænset. Samtidig har modtagekontrollen på forbrændingsanlæg fokus på at undgå luftforurening, men ikke i samme grad på at undgå forbrænding af genanvendeligt affald. Desuden er der forskellig praksis for klassificering af affald på tværs af kommunegrænserne. Uensartet affaldstilsyns- og klassificeringspraksis skaber ulige konkurrencevilkår mellem virksomhederne på tværs af kommunegrænser og medfører, at store mængder genanvendeligt affald sendes til forbrænding.

Styrket affaldstilsyn og strømnet praksis har til formål at fremme lige konkurrencevilkår og sikre høj genanvendelse. Det er med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* aftalt, at udvælgelsen til tilsynet skal være risikobaseret, så indsatsen målrettes de virksomheder, hvor der er størst risiko for, at reglerne ikke bliver overholdt, og hvor miljørisikoen ved regelbrud er størst. Den risikobaserede model betyder, at virksomheder med høj risiko vil blive udvalgt ofte, mens virksomheder med lav risiko sjældnere vil blive udvalgt. Antallet af årligt udførte tilsyn tilrettelægges efter en tilsynsfrekvens, som angiver andelen af virksomheder, der årligt vil blive udvalgt til tilsyn.

På denne baggrund er aftalepartierne enige om følgende:

- Dele af affaldstilsynet flyttes fra kommunerne og Landbrugsstyrelsen til Miljøstyrelsen fra 2025. Den risikobaserede udvælgelsesmodel samt det nye datadrevne administrative affaldstilsyn placeres hos Miljøstyrelsen. Kommunerne vil fortsat være ansvarlige for fysiske affaldstilsyn med hovedparten af virksomhederne (ca. 400.000 virksomheder), mens Miljøstyrelsen overtager ansvaret for fysiske affaldstilsyn med affaldshåndteringsvirksomheder samt virksomheder, hvor Miljøstyrelsen har ansvaret for miljøtilsyn (ca. 2.650 virksomheder). Samtidig overtager Miljøstyrelsen hele ansvaret for klassificering af affald fra kommunerne fra 2025.
- Affaldstilsynet deles op i et administrativt databaseret tilsyn og et fysisk tilsyn i form af kontrolbesøg hos virksomhederne. Som en del af det administrative tilsyn indføres den aftalte meldeordning (jf. *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*). Frekvensen af affaldstilsyn skal fra 2025 være 1:15 for administrative tilsyn (dvs. at hver 15. virksomhed årligt udtrækkes til administrativt tilsyn), og 1:75 for fysiske tilsyn (dvs. at hver 75. virksomhed årligt udtrækkes til fysisk tilsyn svarende til et fysisk tilsyn for hvert femte administrative tilsyn). I 2027 øges frekvensen til 1:3 for administrative tilsyn (dvs. at hver 3. virksomhed årligt udtrækkes til administrativt tilsyn) og 1:15 for fysiske tilsyn (dvs. at hver 15. virksomhed årligt udtrækkes til fysisk tilsyn svarende til et fysisk tilsyn for hvert femte administrative tilsyn). Aftalekredsen skal i 2026 tage stilling til, om der fortsat er grundlag for at øge affaldstilsynsfrekvensen fra 2027.
- Affaldstilsynet skal indledningsvist have en vejledende karakter med mulighed for yderligere sanktioner efter gældende praksis og regler afhængig af overtrædelsens karakter. I 2029 skal Miljøstyrelsen udarbejde en evaluering af tilsynet, herunder sanktionsmulighederne og tilsynsfrekvenserne.
- For tilsyn med import og eksport af affald sker det administrative tilsyn på baggrund af konkrete henvendelser, mens det fysiske tilsyn fungerer som stikprøver

ved grænseovergange. Fra 2025 skal den administrative tilsynsfrekvens øges fra 1:1700 til 1:100 (dvs. at hver 100. affaldstransport årligt udtrækkes til administrativt tilsyn), mens den fysiske tilsynsfrekvens øges fra 1:550 til 1:250 (dvs. at hver 250. affaldstransport årligt udtrækkes til fysisk tilsyn). Tilsynsfrekvenserne evalueres i 2029.

- Reglerne for modtagekontrollen på forbrændingsanlæg skal ændres, således forbrændingsanlæggene fra 2025 forpligtes til at afvise affaldslæs, der indeholder så meget genanvendeligt affald, at det samlede affaldslæs klassificeres som genanvendeligt. Forbrændingsanlæggene forpligtes samtidig til at give en tilbagemelding til relevante myndigheder med henblik på at føre affaldstilsyn hos den relevante affaldsproducent eller affaldsindsamler. Inden den styrkede modtagekontrol træder i kraft, skal Miljøstyrelsen udarbejde en vejledning, hvorefter forbrændingsanlæg kun må behandle affaldslæs, der falder under en mindstegrænse for indhold af genanvendeligt affald. Dette skal sikre, at forbrændingsanlæg kun må behandle affaldslæs, hvor intet eller en meget begrænset andel af affaldet potentielt ville kunne genanvendes.
- Udførsel af affaldstilsyn samt tilsyn med import og eksport af affald skal overgå til fuld gebyrfinansiering i henhold til det EU-retlige forureneren betaler-princip.

III. Robust regulering af affaldsgebyret

Af Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fremgår følgende:

"Aftalepartierne er derudover enige om, at der parallelt med strømningen skal ske omkostningsreduktioner, der som minimum udligner den samlede stigning i affaldsgebyret, således at borgerne generelt ikke vil opleve stigninger i gebyret på baggrund af strømningen af affaldssorteringen.

Der igangsættes derfor en analyse af, hvordan og med hvilke virkemidler, dette kan sikres. Analysens anbefalinger skal forelægges medio 2021, inden modellen for producentansvaret forhandles. Analysen skal blandt andet undersøge besparelspotentialet ved, at kommunerne udnytter strømningen til at opnå lavere priser ved at gå sammen i fælles udbud af indsamlingen og afsætningen af affaldet, samt vurdere mulige effekter ved at udbyde indsamlingen. Analysen skal derudover bl.a. se på mulige gevinster ved at etablere et økonomisk tilsyn og indtægtsrammeregulering af affaldsgebyret."

Aftalepartierne er enige om, at den kommunale affaldshåndtering skal ske på en miljøvenlig og omkostningseffektiv måde, hvor der sikres en høj kvalitet i genanvendelsen, og Danmark lever op til EU-fastsatte og nationale mål på affaldsområdet.

Der er i dag væsentlige forskelle på, hvor meget borgere betaler for håndteringen af affald på tværs af kommuner. Derudover er affaldsgebyret i dag præget af lav gennemsigtighed, som kan gøre det svært for både borgere og virksomheder at forstå, hvad affaldsgebyret dækker. Aftalepartierne er derfor enige om, at der skal være større ensartethed og gennemsigtighed i de kommunale affaldsgebyrer. Dette vil samtidig understøtte udveksling af bedste praksis på tværs af kommuner.

Aftalepartierne er enige om, at stigningen i affaldsgebyret som følge af den øgede og strømlinede affaldssortering som minimum skal modsvares af tilsvarende omkostningsreduktioner i affaldsgebyret. Aftalepartierne noterer sig, at der er flere årsager til de lokale forskelle i meromkostningerne til strømlinet og øget affaldssortering, herunder at kommunerne historisk har indsamlet forskellige fraktioner husstandsnet. Omkostningsreduktionerne vil derfor ikke nødvendigvis blive udlignet fuldt ud i hver enkelt kommune.

Aftalepartierne er på den baggrund enige om følgende:

Transparens i affaldssektoren

- Kommunernes affaldsgebyrer skal være transparente, og de skal offentliggøres og sammenstilles på et sammenligneligt grundlag, så der skabes gennemsigtighed på tværs af landet.
- Der skal føres et styrket tilsyn med affaldsgebyret. Forsyningstilsynet skal bl.a. fastsætte regler for opkrævning af gebyrer af den kommunale affaldshåndtering, som sikrer transparens og omkostningsægte priser for borgerne.
- Der skal i samarbejde med relevante aktører udarbejdes en central udbudsvejledning og udbudsskabeloner på baggrund af bedste praksis, der skal understøtte effektive kommunale udbud af affaldsindsamling og fælleskommunale udbud.
- Der udarbejdes en analyse af udbud i affaldssektoren i 2023, og anvendelsen af udbud samt effekterne heraf monitoreres og afrapporteres løbende til aftalekredsen. Aftalekredsen forelægges kommissorium for analysen.

Aftalepartierne noterer sig, at regler om mere ensartethed og transparens i opgørelsen over de kommunale omkostninger til affaldshåndteringen og fælles udbudsvejledninger og udbudsskabeloner for affaldsindsamlingen forventes at træde i kraft senest i 2025. Dette vil bidrage til at sikre gennemsigtighed i forhold til, hvilke omkostninger producenterne skal afholde til affaldshåndtering, når udvidet producentansvar for emballage og engangsplastik træder i kraft i 2025.

Prisloft på affaldshåndteringen

Aftalepartierne er enige om at indføre en regulering af affaldsgebyret, der skal understøtte, at opnåelse af EU-fastsatte og nationale miljømål og miljøkrav sker på en effektiv måde:

- Der indføres et prisloft over de kommunale affaldsgebyrer for husholdninger. Prisloftet omfatter som udgangspunkt alle kommunale udgifter til affaldshåndtering, der finansieres over husholdningernes affaldsgebyr. Det undersøges, om deponering skal indgå.
- Prisloftet fastsættes og reguleres af Forsyningstilsynet, der gebyrfinansieres.

Aftalepartierne skal løbende inddrages i udarbejdelsen af den konkrete model for et prisloft. Aftalepartierne er enige om, at følgende hensyn skal indgå i udarbejdelsen af modellen:

- Prisloftet skal fastlægges under hensyn til at begrænse omkostninger til administration og unødigt bureaukrati hos kommuner, selskaber og tilsynsmyndigheder. Der skal være brancheinddragelse og den nødvendige fleksibilitet til, at Forsyningstilsynet kan indrette reguleringen hensigtsmæssigt, og så den virker i praksis.
- Loftet skal fastlægges, så kommunerne automatisk, og uden unødigt bureaukrati, kan fastsætte et højere serviceniveau samt gennemføre mere ambitiøse tiltag inden for miljø og klima, som går ud over det nationalt eller EU-fastsatte niveau. Sådanne tiltag skal gennemføres effektivt. Det vurderes nærmere, om der som supplement til den automatiske mekanisme skal kunne ansøges om tillæg til andre konkrete forbedringer til klima, miljø og service.
- Aftalepartierne noterer sig i øvrigt med henvisning til Aftale om Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter, at kommunerne fortsat skal have mulighed for, at sætte et højere serviceniveau, end det niveau, der betales af producenterne, og at kommunernes omkostninger hertil finansieres over affaldsgebyret.
- Prisloftet skal tage hensyn til strukturelle forskelle kommunerne imellem (fx geografi, indbyggertal, befolkningstæthed, boligsammensætning mv.).
- Prisloftet skal understøtte, at affaldsydelserne løbende bliver mere effektive i alle egne af landet.
- Det skal analyseres, hvordan prisloftet kan give incitamenter til øget genanvendelse og bidrage til udvikling af nye teknologier på affaldsområdet, der understøtter en innovativ, miljø- og klimavenlig samt intelligent og effektiv affaldshåndtering.

Aftalepartierne forelægges forskellige modeller, som balancerer ovennævnte hensyn, hvorefter aftalepartierne tager endelig beslutning om en model. På baggrund af den besluttede model samt nye og bedre data, som følge af mere transparens i kommunernes omkostninger til affaldshåndteringen, fastlægger Forsyningstilsynet det endelige prisloft. Det forventes, at et lovforslag om prisloft kan træde i kraft i 2025, hvorefter der vil være en overgangsperiode på forventet to år, før Forsyningstilsynet udmelder prisloftet.

Det er regeringens forventning, at kun en prisloftmodel vil kunne sikre, at der indhentes effektiviseringspotentialer på minimum 80 kr. i 2021-priser i gennemsnit på tværs af kommunerne, samt at en udbudsmodel med udbudspligt ikke vil kunne indfri det samme effektiviseringspotentiale som en prisloftsmodel. Forsyningstilsynet genberegner effektiviseringspotentialet i forbindelse med første udmøntning af prisloftet. Det betyder, at der på sigt leveres reduktioner i affaldsgebyret, der som minimum udligner den samlede stigning i affaldsgebyret som følge af strømningen af affaldssorteringen, besluttet med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* samt indhenter de forventede omkostninger til Forsyningstilsynet.

Aftalepartierne noterer sig samtidig, at der er store forskelle i kommunernes omkostninger til den kommunale affaldshåndtering inden for sammenlignelige grupper af kommuner. Prisloftet vurderes dermed at kunne indfri et effektiviseringspotentiale i både land- og bykommuner.

Såfremt der ikke vurderes at være et effektiviseringspotentiale, som kan udligne gebyrstigningerne som følge af strømningen af affaldssorteringen, vil aftalekredsen skulle tage stilling til, hvilke andre relevante tiltag der skal indføres, som kan udligne gebyrstigningerne. Det forventes, at aftalekredsen kan tage stilling til andre relevante tiltag senest i 2026.

Skærpet økonomisk tilsyn i affaldssektoren

Aftalepartierne blev med *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi* enige om, at der skal indføres et ”*skærpet økonomisk tilsyn med affaldssektoren*”, som varetages og finansieres af Forsyningstilsynet. Aftalepartierne noterer sig, at der er en række synergier mellem det skærpede økonomiske tilsyn for hele affaldssektoren og et prisloft. Aftalepartierne er enige om følgende:

- De samlede økonomiske omkostninger til et fuldt indfaset tilsyn forventes ikke at overstige 15 mio. kr. årligt opgjort i 2021-priser. De samlede omkostninger til det økonomiske tilsyn vil afhænge af den endelige model for et prisloft. Aftalekredsen inddrages, såfremt det viser sig, at de administrative omkostninger forøges.

Offentlige finanser

Det bemærkes, at der er mindre statslige initialudgifter til implementering af lovforslag i 2023-25 og varige udgifter til drift af den risikobaserede tilsynsmodel m.m. fra 2025, som ikke kan gebyrfinansieres. Det bemærkes desuden, at der skønnes et merprovenu fra forbrændingsafgifterne som følge af mere udsortering af dansk affald til genanvendelse og dermed øget import af affald til forbrænding, inden forbrændingskapaciteten tilpasses danske mængder i 2030. Der skønnes et mindreprovenu efter 2030 som følge af mere genanvendelse og mindre affaldsforbrænding.

Aftalens karakter og udmøntning

Aftalen om Klimaplan for en grøn affaldssektor indeholdte elementer, som er omfattet af forlig, mens andre elementer har karakter af en stemmeaftale. Partierne er enige om, at følgende dele af denne opfølgende aftale har karakter af en stemmeaftale, og aftalepartierne forpligter sig dermed til at stemme for de lovforslag, der udmønter aftalens indhold:

- Afsnit I om fastsættelse af frist for tekstilindsamling
- Afsnit II om styrket affaldstilsyn og strømnet praksis

Partierne er enige om, at Afsnit III om robust regulering af affaldsgebyret er omfattet af forlig.