

NOTAT VEDRØRENDE NY MILJØLOVGIVNING

Vedrørende: 131267 - I/S AffaldPlus+ - Ny miljølovgivning
Dato: 11. februar 2022
Fra: Niels Thestrup, Kønig Advokater
Til: Niels Damgaard, AffaldPlus

LOVFORSLAGET

Det foreliggende forslag til lov om ændring af miljøbeskyttelsesloven og lov om Forsyningstilsynet udspringer af politisk aftale af 16. juni 2020 om klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi ("Klimaplanen") og fastlægger nye rammer for

- 1) kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse,
- 2) indsamling af erhvervsaffald,
- 3) genbrug på genbrugspladser og
- 4) økonomisk tilsyn.

I miljøbeskyttelsesloven ændres terminologien "genanvendeligt affald" til "affald egnet til materialenyttiggørelse."

Loven forventes at træde i kraft den 1. juli 2022.

1. Kommunal behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse

1.1 Behandling af husholdningsaffald egnet til materialenyttiggørelse

Kommuner må fremover som udgangspunkt ikke deltage i aktiviteter forbundet med behandlingen af affald egnet til materialenyttiggørelse, herunder husholdningsaffald, og skal udbyde behandlingen, herunder sortering, af det affald, der i dag er omfattet af en kommunal affaldsordning.

- Kommunerne skal fortsat have ansvaret for, at affaldet behandles og genanvendes i overensstemmelse med de miljøkrav, som kommunerne fastlægger i deres udbud.
- Kommunerne vil fortsat forestå indsamlingen af husholdningsaffald egnet til materialenyttiggørelse, herunder indledende sortering samt indledende opbevaring og omlastning, men ikke ved etablering og drift af automatiserede anlæg, medmindre der er foretaget irreversible investeringer i sådanne senest den 16. juni 2020.
 - Omlastning omfatter indledende oplagring af affaldet, indledende grovsortering, indledende sammenpresning og ballering af affaldet med henblik på transportoptimering.

1.1.1 Udvidet udbudspligt

- Der gælder udvidet udbudspligt fra den 1. juli 2023, hvilket indebærer, at alle kommuner inden den pågældende dato skal have tildelt opgaver med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse på grundlag af et udbud.
 - In house-reglerne finder ikke anvendelse, hvilket nærmere indebærer, at kommunerne skal udbyde opgaver med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, selv om kontrakten er undtaget fra udbudspligten som følge af in house-reglerne.
 - Den udvidede udbudspligt gælder ikke aktiviteter, som kommunerne fortsat kan deltage i, fx omlastning og indledende sortering.
- Der kan af Forsyningstilsynet meddeles dispensation for offentlig-private selskaber, der drives på kommercielle vilkår, såfremt det viser sig, at der efter en udbudsrunde og en efterfølgende markedsdialog med potentielle bydere om justering af udbudsvilkår og udbudte fraktioner, ikke er private bydere til håndtering af de enkelte fraktioner.
 - Betingelse for dispensation, at der forud for udbudsrunder er gennemført en indledende markedsundersøgelse, og at der gennemføres nyt udbud efter, at dispensation er meddelt.

1.1.2 Kommunale genanvendelses anlæg

- Kommunerne vil fremadrettet ikke have mulighed for at investere i nye kommunale genanvendelses anlæg.
- Eksisterende kommunale anlæg til behandling og sortering af genanvendeligt husholdningsaffald kan i en overgangsperiode på 5 år indtil den 1. juli 2027 fortsat ejes af kommunerne, men de skal selskabsgøres for at sikre økonomisk gennemsigthed og adskillelse af kommunale myndigheds- og driftsopgaver.

- Ifølge forslaget til miljøbeskyttelseslovens § 49 f, stk. 3 vil klima-, energi- og forsyningsministeren kunne fastsætte nærmere regler for deltagelse i overgangsordningen. Kommuner, der ønsker at deltage, vil senest den 30. september 2022 skulle anmelde dette til Forsyningstilsynet, som vil skulle godkende anmeldelsen. Der vil ved bekendtgørelse endvidere blive fastsat nærmere regler for krav til dokumentation og indberetning af oplysninger.
- Aktiviteten skal senest den 1. januar 2024 være udskilt i et eller flere selvstændige aktie- eller anpartsselskaber, som drives på kommercielle vilkår (ikke hvile-i-sig-selv), og som ikke udøver andre aktiviteter. Kommuner kan levere service- og administrationsydelser til sådanne selskaber.
 - Udskillelsen skal ske på almindelige markedsmæssige vilkår og i overensstemmelse med de almindelige konkurrence- og statsstøtteregler.
 - Det forventes, at kommuner senest den 31. marts 2024 skal anmelde til Forsyningstilsynet, om aktiviteterne er blevet udskilt i særskilte selskaber.
- Overgangsordningen gælder kun kommunale anlæg, der er etableret og idriftsat senest den 16. juni 2020, eller som kommunen pr. denne dato har foretaget væsentlige irreversible investeringer i etableringen af.
 - Kommunerne må ikke efter den 1. juli 2022 foretage reinvesteringer i de pågældende anlæg, alene almindeligt vedligehold og investeringer, som er nødvendige for at efterleve ny regulering, der er en forudsætning for fortsat drift.

1.2 Kommunal behandling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse

Det nuværende forbud mod, at kommuner etablerer affaldsordninger for, tilbyder indsamling af og varetager behandlingen af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse, lovfæstes.

- Kommunen vil fortsat kunne modtage erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse på genbrugspladser i en ordning, der er frivillig for virksomhederne.
- Slutdato den 1. januar 2027 for behandling af genanvendeligt erhvervsaffald på de kommunale anlæg, der i dag har dispensation til at modtage erhvervsaffald (omfatter ca. 15 anlæg sat i drift inden den 26. februar 2009).
- Kommuner skal også udbyde behandlingen af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse, når erhvervsaffaldet indsamles som led i en kommunal indsamlingsordning, herunder genbrugspladsordningen.

2. Indsamling af erhvervsaffald

- Kommunerne må som udgangspunkt ikke etablere indsamlingsordninger for erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse.
 - Mindre virksomheder, der genererer affald svarende i art og mængde til husholdninger, gives frit valg til at vælge kommunale indsamlingsordninger til genanvendeligt affald.
 - Såfremt kommunerne tilbyder sådan indsamling, skal den ske til markedspris, dog minimum fuld omkostningsdækning. Kommunerne skal udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er.
 - Den nuværende undtagelse for kommunens egne virksomheder og institutioner ophæves.
- Virksomheder skal fremover kunne benytte private indsamlingsordninger for affald til forbrænding. Den nuværende benyttelsespligt ophæves således.
 - Kommunerne vil fortsat være forpligtede til at etablere ordninger for forbrændingsegnet erhvervsaffald.

3. Genbrug på genbrugspladser

Kommunen skal fortsat tilbyde husholdninger i kommunen adgang til mindst en genbrugsplads.

- Der skal etableres område, container eller lignende på genbrugspladserne, hvor borgerne kan aflevere genstande til genbrug.
 - Kommunernes udgifter hertil skal gebyrfinansieres.
- Indkomne genstande kan fortsat sælges i kommunale genbrugsbutikker eller afsættes direkte til kommunale beskæftigelsesprojekter, men skal først gøres tilgængelige for private aktører, herunder frivillige organisationer og private socioøkonomiske virksomheder.
 - Genstandene kan afsættes vederlagsfrit eller mod betaling.
 - Det forventes, at kommunerne vil få mulighed for at afsætte genstandene efter forudgående offentligt udbud, hvor private aktører kan byde på genstandene på lige vilkår, fx ved annoncering på kommunernes hjemmesider.
 - Det forventes ikke, at der på bekendtgørelsesniveau fastsættes nærmere regler om længden af det tidsrum, hvor genstande skal tilbydes private aktører, eller på hvilken måde de enkelte fraktioner skal udbydes.

4. Økonomisk tilsyn

- Det fremgår af Klimaplanen, at der skal sikres et skærpet økonomisk tilsyn således, at der sikres gennemsigtighed, lige konkurrencevilkår og effektive priser i affaldssektoren.
- Dette tilsyn skal varetages af Forsyningstilsynet, der i forvejen varetager tilsyn med el-, gas- og varmesektoren. Det forventes, at affaldssektoren implementeres i Forsyningstilsynets nuværende opgavevaretagelse.
- Forsyningstilsynet gebyrfinansieres.
- Det fremgår af lovbemærkningerne, at det vil være hensigtsmæssigt, at Forsyningstilsynet udarbejder analyser på affaldsområdet med det formål at undersøge, hvordan de gældende regler for kommuners fastsættelse af affaldsgebyrer kan skærpes, således at der kan etableres et skærpet tilsyn med kommunernes overholdelse af reglerne om fastsættelse, opkrævning og kontoføring af gebyrer for affaldsordninger, særligt med henblik på at forhindre krydssubsidiering.
 - Det skærpede økonomiske tilsyn forventes udviklet i løbet af 2-4 år og forventes at indbefatte offentliggørelse af gennemsnitstal (benchmarking).
 - Det skærpede tilsyn vil afhænge af politiske beslutninger, som endnu ikke er truffet, bl.a. i forhold til affaldsindsamling, der vil blive genstand for særskilte politiske forhandlinger, affaldsforbrænding og det udvidede producentansvar, hvor der lægges op til implementering af ny regulering i de kommende år.
- Forsyningstilsynet overtager fra Energistyrelsen tilsynet med, at kommunale behandlingsanlæg, der er godkendt til behandling af erhvervsaffald til materialenyttiggørelse, overholder vilkårene.
 - Tilsynet med overgangsordningen delegeres til Forsyningstilsynet, der således skal godkende kommunernes ansøgninger om at deltage heri.
 - Det er ligeledes Forsyningstilsynet, der meddeler dispensation fra udbudspligten som nærmere beskrevet i afsnit 1.1.1 ovenfor.

KONSEKVENSER AF DE FORESLÅEDE LOVÆNDRINGER

For AffaldPlus vil det nye lovgrundlag primært have betydning for følgende aktiviteter:

1. Pulpanlægget
2. Behandling af haveaffald
3. Behandling af forarbejdet træ
4. Drift af genbrugsbutikker

1. PULPANLÆGGET

Madaffald behandles på pulpanlægget, hvorved affaldet bliver til pulp, som senere bliver til biogas og gødning på markerne.

Pulpanlægget består af selve pulperen, som står i ovnhallen, hvor der tidligere var en ovn, samt to udendørs siloer til henholdsvis madaffald og den færdige pulp.

Processen i pulpanlægget er utvivlsomt behandling af husholdningsaffald egnet til materialenyttiggørelse, hvilket indebærer, at AffaldPlus som udgangspunkt skal ophøre med aktiviteten inden den 1. juli 2022.

Da der er tale om et anlæg godkendt til affaldsbehandling og sat i drift senest den 16. juni 2020, finder overgangsordningen dog anvendelse, hvorfor anlægget vil kunne benyttes indtil den 30. juni 2027. Det forventes, at anmeldelse af ønsket om at deltage i overgangsordningen vil skulle ske senest den 30. september 2022 til Forsyningstilsynet, som vil skulle godkende anmeldelsen.

Der må som udgangspunkt ikke foretages reinvesteringer i anlægget i overgangsperioden, men kun afholdes almindelige vedligeholdelsesudgifter og investeringer, der er påkrævet for at efterleve krav i ny regulering, og som således er en forudsætning for videre drift af anlægget.

Anvendelse af overgangsordningen er betinget af, at aktiviteten fra den 1. januar 2024 udskilles i et eller flere særskilte selskaber, som drives på kommercielle vilkår, og som ikke udøver andre aktiviteter. Selve udskillelsen af aktiviteterne vil tilsvarende skulle ske på almindelige markedsmæssige vilkår, ligesom AffaldPlus på markedsvilkår vil kunne levere service- og administrationsydelser til selskabet/-erne.

Desuagtet deltagelse i overgangsordningen vil der være udvidet udbudspligt fra den 1. juli 2023, hvilket vil indebære, at opgaven med at behandle madaffaldet skal være tildelt på baggrund af et udbud inden den pågældende dato.

Da det udtrykkeligt er forudsat i lovforarbejderne, at der gælder udvidet udbudspligt, hvor inhouse-reglerne ikke finder anvendelse, må dette antageligvis forstås således, at aktiviteten skal være udskilt i et selvstændigt selskab, inden udbudspligten træder i kraft, og at det udskilte selskab herefter skal vinde udbuddet på sædvanlige markedsmæssige vilkår.

2. BEHANDLING AF HAVEAFFALD

Behandling af haveaffald sker efter det oplyste ved, at det haveaffald, der leveres til genbrugspladserne, sorteres og neddeles med henblik på energiodnyttelse, idet en del anvendes som biobrændsel på Sorø Bioenergi, medens en anden del afsættes som gødning til landbrugsafgrøder (markkompostering).

Ifølge lovforslaget må kommuner ikke deltage i "aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse".

Sådan behandling omfatter ikke omlastning, hvorved der ifølge bemærkningerne i lovforslaget forstås indledende oplagring af affald, indledende grovsortering, indledende sammenpresning samt ballering af affald med henblik på transportoptimering, medens kommuner omvendt ikke må eje automatiserede sorteringsanlæg.

Det beror på en konkret vurdering af den udførte sorterings- og neddelingsaktivitet, hvorvidt den er omfattet af behandlingsforbuddet.

Sortering ved hjælp af en gravko, der føres af en fysisk person, anses imidlertid ifølge lovbemærkningerne for manuel sortering, hvilket som udgangspunkt ikke er forbudt.

Den nuværende sorterings- og neddelingsaktivitet forekommer således ikke umiddelbart at være omfattet af forbuddet, hvilket særligt vil sige, at der ikke gælder nogen tidsmæssig begrænsning, ligesom der hverken er udskillelses- eller udbudspligt.

3. BEHANDLING AF FORARBEJDET TRÆ

Behandling af forarbejdet træ sker efter det oplyste ved, at det træ, som modtages i de dertil anviste containere på genbrugspladserne, sorteres og sammenpresses med henblik på transportoptimering.

Denne aktivitet vurderes ikke umiddelbart at være omfattet af forbuddet mod, at kommuner deltager i aktiviteter forbundet med behandling af affald egnet til materialenyttiggørelse, og vil således som udgangspunkt ikke være påvirket af lovforslaget.

4. DRIFT AF GENBRUGSBUTIKKER

Lovforslaget vil ikke påvirke AffaldPlus' mulighed for at drive genbrugsbutikker inden for rammerne af gældende ret om kommuners mulighed for at drive virksomhed.

Det vil dog være en betingelse herfor, at AffaldPlus giver private aktører mulighed for at overtage genstandene, inden de sælges i AffaldPlus' genbrugsbutikker.

De nærmere regler herfor vil blive udstedt på bekendtgørelsesniveau, men det forventes ikke, at der fastsættes nærmere regler om længden af det tidsrum, hvor genstande skal tilbydes private aktører, eller på hvilken måde de enkelte fraktioner skal udbydes, hvorfor kravet formentlig vil kunne opfyldes ved fx at give private aktører adgang til genbrugsbutikkerne i en kortere periode før almindelig åbningstid (fx 1 time) og her give dem mulighed for at købe genstandene til butikkens salgspris med en rabat fastsat på basis af kommunernes håndteringsomkostninger.