

**UDKAST**

# **Affaldsstrategi 2009-12**

## **1. delstrategi**

4. november 2008



# Indhold

<b>Indhold</b>	<b>3</b>
<b>1 Affaldsstrategi 2009-2012, Regeringens affaldspolitik og prioritering</b>	<b>5</b>
1.1 Baggrund og indledning	5
1.2 Regeringens overordnede affaldspolitik	6
1.3 Prioriteringen på affaldsområdet	7
1.4 Mål for behandlingen af de samlede affaldsmængder	8
1.5 Indsatsområder i Affaldsstrategi 2009-12	8
1.6 Hvem skal gennemføre strategien?	9
1.7 Det koster strategiens initiativer	9
1.8 Miljøvurdering af strategien	10
<b>2 Strategi for henkastet affald</b>	<b>13</b>
2.1 Baggrund	13
2.2 Regeringens politik og initiativer	13
2.3 Fremtidige indsatsområder	14
<b>3 Kapacitetsplan for affaldsforbrænding</b>	<b>17</b>
3.1 Affaldsmængder, kapacitet og oplande	17
3.2 Kapacitetsudnyttelse	20
3.3 Sigtelinie og fremtidige initiativer	21
<b>4 Regelgrundlag på affaldsområdet</b>	<b>23</b>
4.1 Virkemidler som anvendes i det danske affaldssystem	23
4.2 EU's affaldsregulering	29



# 1 Affaldsstrategi 2009-2012, Regeringens affaldspolitik og prioritering

## 1.1 Baggrund og indledning

Affaldsstrategi 2009-12 er den 6. plan i rækken af affaldsplaner eller affaldsstrategier, der er blevet udsendt af de skiftende regeringer helt tilbage fra 1986.

Affaldsstrategierne beskriver regeringernes affaldspolitik og de nationale myndigheders arbejde på affaldsområdet. Desuden udstikker strategierne rammerne for kommunernes lokale affaldsplaner. Den nye Affaldsstrategi følger op på Regeringens Affaldsstrategi 2005-08.

*Affaldsstrategi 2009-12 består af 3 delstrategier*

Affaldsstrategi 2009-12 vil blive anderledes end de tidligere – både i form og indhold. Den nye strategi vil blive udarbejdet trinvist, når grundlaget er modent. Der forventes at blive udsendt i alt 3 delstrategier med følgende hovedindhold:

### *1. del af Affaldsstrategi 2009-12*

Strategiens 1. del er nærværende delstrategi, der indeholder Regeringens overordnede affaldspolitik og prioritering på affaldsområdet. Desuden omfatter den en strategi for indsatsen imod henkastet affald, en kapacitetsplan for affaldsforbrænding samt en gennemgang af regelgrundlaget på affaldsområdet.

Med 1. del af affaldsstrategien udmeldes de statslige retningslinjer for de kommunale affaldsplaner for perioden 2009-12. I denne planrunde vil den tidligere fastsatte høje målsætning for genanvendelse blive fastholdt og den lave målsætning for deponering blive nedsat i overensstemmelse med det faktisk opnåede resultat.

Herudover er det primært kapacitetsplanen for affaldsforbrænding, der stiller krav til den kommunale planlægning med henblik på at sikre etablering af den nødvendige kapacitet til at forbrænde de samlede mængder af ikke-genanvendeligt, forbrændingsegnet affald.

Kommunerne får generelt mere frit spil i denne planrunde, idet der ikke kommer så detaljerede statslige udmeldinger, som der tidligere er blevet udmeldt.

### *2. del af Affaldsstrategi 2009-12*

Når lovforslaget om organisering af affaldssektoren er vedtaget, kan den 2. del af affaldsstrategien udarbejdes. Den vil indeholde en udmelding til kommunerne og virksomhederne om gennemførelsen af den nye organisering af affaldssektoren.

Desuden vil denne del omfatte en kapacitetsplan for deponeringsanlæg samt en indsats for at forebygge og øge genanvendelsen af især erhvervsaffald, herunder teknologiudvikling i forhold til at udnytte ressourcerne i affaldet bedre og få udskilt de farlige stoffer i affaldet.

### 3. del af Affaldsstrategi 2009-12

Den 3. del af affaldsstrategien vil kunne udarbejdes, når Affaldsdirektivet er trådt i kraft og i det omfang gennemførelsen i de danske regler er besluttet. Affaldsdirektivet vil bl.a. betyde, at vi får nye målsætninger for genanvendelse af visse fraktioner af husholdningsaffaldet og af bygge- og anlægsaffaldet, samt at der i de kommende planrunder skal fokuseres mere på affaldsforebyggelse.

De sidste dele af Affaldsstrategi 2009-12 forventes udsendt inden udgangen af 2009.

## 1.2 Regeringens overordnede affaldspolitik

Affaldspolitikken har tre ben:

1. Ressourcepolitik
2. Klimapolitik
3. Beskyttelse af miljø og sundhed

### *Ressourcepolitik*

Det er vigtigt at udnytte ressourcerne i affaldet så mange gange som muligt. Det er Regeringens overordnede politik, at vi skal nedsætte vores forbrug af ressourcer. Affaldshierarkiet afspejler denne vinkel på affaldsproblemerne:

- Ved genbrug og genanvendelse sikres det, at materialerne ikke tages ud af kredsløbet.
- Ved forbrænding erstattes andre (fossile) brændsler; men kun ikke-genanvendelige materialer må forbrændes, da materialerne naturligvis bliver ødelagt ved forbrænding og ikke kan fortsætte i kredsløbet. Hermed spildes også den energi, der er anvendt til fremstilling af materialerne og produkterne.
- Ved deponering spildes ressourcerne helt.

### *Klimapolitik*

Affaldssektorens bidrag til klimapolitikken – til at nedbringe emissionen af drivhusgasser - kan også relateres til affaldshierarkiet:

- Det værste, man ud fra en klimamæssig vinkel kan gøre med bio-nedbrydeligt affald, er at deponere det. Der dannes metan, som er en 21 gange værre drivhusgas end CO<sub>2</sub>. Derfor har vi siden 1997 haft kommunernes pligt til at anvise forbrændingseget affald til forbrænding.
- Hovedparten af affaldet er en vedvarende energikilde, idet kun plaste i affaldet stammer fra fossile brændsler. Derfor er det en god idé at forbrænde affaldet, hvis man kan fortrænge kul, olie eller gas.
- Den største energibesparelse og dermed klimaeffekt opnår man imidlertid typisk ved genanvendelse, idet man her sparer energien, der skal bruges ved udvindingen af råstofferne. Desuden bevarer man den energi, der er anvendt ved fremstillingen af materialerne. Genanvendelse vil for de fleste materialer samlet set medføre en større energibesparelse – og dermed CO<sub>2</sub>-reduktion – end forbrænding, men det vil typisk ikke være i Danmark, hele denne energibesparelse vil ske. Det vil være i de råstofproducerende og i de produktproducerende lande, hvorfor vi ikke kan medregne den energibesparelse i det danske CO<sub>2</sub>-regnskab.

*Beskyttelse af miljø og sundhed*

Det er Regeringens politik at nedbringe de miljøbelastninger, der opstår, når affald dannes og håndteres. Håndteringen af affaldet skal sikre, at der ikke opstår sundhedsmæssige risici.

Alle affaldsbehandlingsformer er forbundet med miljømæssige belastninger; men især farligt affald og farlige stoffer i affaldet skal så vidt muligt undgås. Vi skal sikre, at farlige stoffer ikke spredes i miljøet, hvilket der er risiko for ved både genanvendelse, forbrænding og deponering.

*Strategi for bæredygtig udvikling*

Affaldsstrategien vil være et vigtigt element i Regeringens kommende strategi for bæredygtig udvikling<sup>1</sup>, der blandt andet vil fokusere på at fremme bæredygtig produktion og forbrug.

Tiltag til ressourceoptimering i produktionen i form af mere ressourceeffektive produkter med lang levetid, et nedsat ressourcetab ved håndtering af affald, affaldsforebyggelse og øget genanvendelse kan alt sammen bidrage til bæredygtig produktion og forbrug.

### **1.3 Prioriteringen på affaldsområdet**

*7 grundelementer i affaldspolitikken*

Regeringens affaldspolitik for 2009-12 bygger på 7 grundelementer:

1. Vi skal forebygge affaldsdannelsen, både mængden og farligheden
2. Vi skal reducere tabet af ressourcer
3. Vi skal reducere emissionerne af klimagasser fra affaldsbehandling
4. Vi skal reducere den samlede miljøbelastning fra affald
5. Vi skal sikre mest miljø for pengene
6. Vi skal øge kvaliteten i affaldsbehandlingen
7. Vi skal sikre en effektiv affaldssektor

Disse grundelementer skal omsættes til virkelighed gennem en række forskellige virkemidler, der kombinerer hensynet til miljø og økonomi. Vi skal sikre, at affaldet behandles miljømæssigt forsvarligt og til en fornuftig pris. Miljø- og samfundsøkonomiske vurderinger skal anvendes som grundlag for beslutninger.

Derfor er det vigtigt, at have fokus på øget genbrug og genanvendelse. Vi skal sikre, at kvalitet i behandlingen af affaldet øges, herunder at behandlingsteknologierne fortsat udvikles, således at ressourcerne i affaldet udnyttes og de farlige stoffer i affaldet udskilles.

Vi skal gennemføre den ny organisering af affaldssektoren, for at opnå en mere effektiv affaldshåndtering, herunder en mere smart og effektiv forvaltning af miljøreglerne, så vi opnår væsentlige administrative lettelser – også for virksomhederne.

---

<sup>1</sup> Regeringen forventes at udsende en national strategi for bæredygtig udvikling senere på året.

## 1.4 Mål for behandlingen af de samlede affaldsmængder

### Mål 2012

- Mindst 65 % genanvendelse
- Højest 6 % deponering

Danmark genanvender i dag en stor del af den samlede affaldsmængde, og vi er helt nede på at deponere kun 6 % af de samlede affaldsmængder.

Det er Regeringens mål, at vi skal sikre en høj genanvendelse. Desuden skal vi fortsætte indsatsen med at tilføre stadigt mindre mængder affald til deponering, således at vi kan fastholde den meget lave andel, som vi i dag deponerer. Det er Regeringens mål at fastholde det tidligere mål om mindst 65 % genanvendelse og at skærpe målet til højst 6 % deponering i 2012.

## 1.5 Indsatsområder i Affaldsstrategi 2009-12

### Hold Danmark Rent

Regeringen prioriterer indsatsen for at begrænse henkastet affald i naturen og i byerne meget højt. Der er brug for en langsigtet og koordineret indsats, hvis det skal lykkes at knække kurven for omfanget af henkastet affald i Danmark. Henkastet affald er hele samfundets problem, og der er brug for, at alle bakker op om arbejdet – både myndigheder, virksomheder og organisationer. Nærværende strategi indeholder i kapitel 2 en beskrivelse af indsatsen for at mindske problemet med henkastet affald.

### Forbrændingskapacitet

Regeringen lægger stor vægt på at sikre den nødvendige forbrændingskapacitet til forbrænding af det ikke-genanvendelige, forbrændingsegnede affald. Nærværende strategi indeholder i kapitel 3 en kapacitetsplan for affaldsforbrænding, som er udarbejdet i samarbejde mellem Energistyrelsen og Miljøstyrelsen.

Kapacitetsplanen udgør en del af grundlaget for den kommunale planlægning, idet kommunerne har ansvaret for at sikre etablering af den nødvendige kapacitet til de samlede mængder til forbrænding.

### Regelgrundlaget

Siden sidste affaldsstrategi er der sket en betydelig udvikling af regelgrundlaget på affaldsområdet. Dette er beskrevet i strategiens kapitel 4. Herunder bemærkes, at den samlede virkning af affaldsafgiften på deponering og den nye energiafgift på affaldsforbrænding skal overvåges med henblik på at sikre, at afgifterne fortsat understøtter den miljømæssige prioritering på affaldsområdet.

Desuden fastsættes der et vejledende nationalt mål om indsamling af 45 % af de bærbare batterier i 2012 i forbindelse med den danske gennemførelse af batteridirektivet.

### Teknologiudvikling

Udvikling af miljøeffektiv teknologi til affaldsbehandling er højt prioriteret af Regeringen, og tiltag på dette område vil være indeholdt i 2. del af Affaldsstrategi 2009-12.

Der er et stort behov for teknologiudvikling især for behandling af de miljømæssigt mest problematiske affaldsfraktioner, som f.eks. røggasrensningsprodukter fra affaldsforbrænding, shredderaffald og imprægneret træ.

Desuden er den igangværende udvikling af nye behandlingsformer for det brændbare affald til medforbrænding på kraftværker eller til fremstilling af biobrændstoffer meget interessant, og den vil blive fulgt tæt af Regeringen.

Den miljøteknologiske satsning er også vigtig for at bevare ressourcer, der er på vej til at blive sparsomme, som f. eks. fosfor fra husdyrgødning og slam.

## 1.6 Hvem skal gennemføre strategien?

<i>Fælles ansvar</i>	Strategiens mål skal realiseres gennem en fælles indsats af alle aktørerne på affaldsområdet. Det er et fælles ansvar for såvel myndigheder som borgere og virksomheder at løfte denne opgave.
<i>Kommunerne</i>	Kommunerne har dog en meget stor del af opgaverne på affaldsområdet bl.a. i forbindelse med affaldsregulativer, etablering af indsamlingsordninger, sikring af forbrændings- og deponeringskapacitet og ikke mindst med tilsynsopgaver.
<i>Dialog</i>	Der vil blive inviteret til dialog med kommunerne, affaldsselskaberne og de øvrige parter i affaldssektoren undervejs i processen med udarbejdelsen af 2. og 3. del af affaldsstrategien.
<i>Det personlige ansvar</i>	Det er vigtigt for Regeringen at give både borgere og virksomheder det nødvendige grundlag for at tage ansvar for sit eget affald. Det gælder både ansvaret for indsatsen for at forebygge affaldet og ansvaret for at sortere og aflevere det producerede affald på rette sted.
<i>Partnerskaber</i>	Partnerskaber mellem virksomheder, vidensinstitutioner og myndigheder kan være en vigtig drivkraft for udvikling af ny miljøteknologi. Miljøministeriet støtter varmt det nye ”netværk for bæredygtig deponering”, hvor forskellige parter på deponeringsområdet har igangsat et vigtigt arbejde.
<i>Tilsyn</i>	Miljøcentrenes og de kommunale miljømyndigheders tilsynsarbejde er et vigtigt element i at nå de fremtidige mål på affaldsområdet.

## 1.7 Det koster strategiens initiativer

### **Ny målsætning om maksimalt 6 % deponering**

Denne målsætning er allerede opnået, hvorfor der ikke kræves nye initiativer igangsat.

### **Hold Danmark Rent**

Der er afsat 1 mio. kr. i 2008 som bidrag til kampagnen om ”Hold Danmark Rent”. Desuden forventes der afsat yderligere 3 mio. kr. i henholdsvis 2009 og 2010.

### **Udbygning af forbrændingskapaciteten**

Det er kommunerne, der har ansvaret for at etablere den nødvendige forbrændingskapacitet eller sikre sig adgang til forbrænding på andres anlæg. I Danmark ejes affaldsforbrændingsanlæggene af kommuner, kommunale fællesskaber eller energiselskaber.

Energistyrelsen godkender projekter til renovering af eksisterende eller etablering af ny forbrændingskapacitet, og Miljøstyrelsen udtaler sig om affaldsgrundlaget for disse projekter. Der ligger således ikke nogen nye opgaver på statsligt niveau.

Anlægssejerne må finansiere den nye forbrændingskapacitet på traditionelle økonomiske vilkår som hidtil.

### **Initiativer i forbindelse med ny affaldsregulering**

*Afgifter på forbrænding og deponering*

Der skal løbende foretages en vurdering af afgifternes samlede virkning med henblik på at understøtte affaldshierarkiet, således at genanvendelse foretrækkes frem for forbrænding, og forbrænding foretrækkes frem for deponering. Denne aktivitet ligger inden for Miljøstyrelsens almindelige aktiviteter.

#### *Ny målsætning om batterier*

Kommunernes pligt til at etablere den krævede indsamlingsordning for bærbare batterier forventes at medføre udgifter på 10 mio. kr. årligt, som det fremgik ved vedtagelsen af ændringen af miljøbeskyttelsesloven i juni 2008. Denne indsamlingsordning forventes at være mere effektiv end direktivets målsætning uden at medføre meromkostninger – det forventes faktisk at være billigere.

## **1.8 Miljøvurdering af strategien**

### **Ny målsætning om højst 6 % deponering af de samlede affaldsmængder**

Den tidligere Affaldsstrategi 2005-08 havde som overordnet sigtelinie, at højst 9 % af de samlede affaldsmængder skulle deponeres. Det er imidlertid lykkedes at nedbringe deponeringen af de samlede affaldsmængder fra 10 % til 6 % i perioden 2001 til 2006. Målsætningen på 6 % er således allerede opnået med den nuværende regulering, og denne strategi indeholder ikke yderligere initiativer på dette område. Med den nye målsætning om højst 6 % deponering sikres det, at en meget lille mængde affald føres til deponering – den dårligste affaldsbehandlingsmetode i affaldshierarkiet. Ved at undgå deponering, undgår man risikoen for udsivning af forurenende stoffer fra lossepladser, og man optager ikke arealer til denne aktivitet.

### **Hold Danmark Rent-kampagnen**

Henkastet affald er primært et æstetisk miljøproblem - det udgør ikke et traditionelt forureningsproblem. Indsatsen imod henkastet affald er igangsat på baggrund af, at danskerne oplever det henkastede affald som et stort problem.

### **Udbygning af forbrændingskapaciteten**

Affaldsstatistikken viser, at der er voksende affaldsmængder til forbrænding. De stigende affaldsmængder kan ses som udtryk for den voksende økonomi, hvor særligt boligejere har omsat friværdier til istandsættelser og tilbygninger. Desuden har mange oplevet et generelt positivt syn på privatøkonomien, der er lav arbejdsløshed osv. Samlet betyder det øget forbrug, og dermed øgede affaldsmængder. Disse forhold er ikke vedvarende, og ændrede konjunkturer vil påvirke forbruget og som afledt effekt påvirke affaldsdannelsen.

Affaldsstatistikken viser, at der fra 2002 til 2006 har været konstante mængder af industriaffald til forbrænding, mens der har været en stigning i mængden af både affald fra servicesektoren og storskrald fra husholdninger til forbrænding. Disse mængder er steget med 30 %. Affaldsstatistikken viser også, at mængden af dagrenovation ikke er ændret tilsvarende, da der fra 2002 til 2006 har været nogenlunde konstante affaldsmængder til forbrænding.

Fremskrivningen af affaldsmængder til forbrænding og opgørelsen over forbrændingskapaciteten viser, at der skal etableres ny forbrændingskapacitet. Hvis der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet, skal en del af affaldet oplagres i kortere eller længere tid. Ved oplagring af affald med organisk indhold er der risiko for, at der sker en nedbrydning af affaldet. Det medfører

en risiko for øget klimabelastning, både i form emission af stærke klimagas- ser som metan i forbindelse med nedbrydningen, men også i form af tabt energiindhold i affaldet, når det senere skal forbrændes.

Det er derfor miljømæssigt vigtigt, at der er en rimelig overensstemmelse mellem behandlingskapacitet og affaldsmængder til forbrænding. Kapacite- ten må ikke være for lille, da det vil medføre midlertidig oplagring af affald. Men kapaciteten må heller ikke være for stor. Hvis der er for stor ledig kapa- citet, er der risiko for at incitamentet til udsortering af affaldsfraktioner som papir og plast til genanvendelse bliver undermineret. Samtidig er det hverken samfundsøkonomisk eller driftsøkonomisk optimalt at have stor ledig kapa- citet på anlæggene.

#### *Nye teknologier og behandlingsmetoder*

Når dyre anlæg med lang levetid opføres, bindes teknologien til det valg af anlæg, der foretages. De ældste forbrændingsanlæg i Danmark er fra starten af 1970'erne. Den teknologiske udvikling kan flytte sig meget på 30-40 år, så det er nødvendigt at overveje, hvordan udviklingen forventes at forløbe, når der tages store anlægsbeslutninger.

Med forårets energiforhandlinger er der åbnet mulighed for, at de centrale kraftvarmeværker kan anvende affald som brændsel, uden at blive omfattet af hvile-i-sig-selv kravet.

Teknologierne for omdannelse af vedvarende energiressourcer - herunder affald - til dieselbrændstof er under kraftig udvikling. Såkaldte 2. generati- onsanlæg er allerede i drift, og inden for en kortere årrække forventes en bred vifte af materialer at kunne omsættes. Hvis en betydelig del af plast-, pap- og papiraffald samt andet organisk affald bliver omdannet til biobrændstof i løbet af de kommende ti-tyve år, ser behovet for konventionel forbrændingskapacitet helt anderledes ud.

En binding af teknologivalget i form af opførelse af nye konventionelle for- brændingsanlæg kan derfor vise sig at være uhensigtsmæssig. Det er imidler- tid miljømæssigt meget vigtigt at sikre den nødvendige behandlingskapacitet til det brændbare affald. Da en stor andel af de eksisterende konventionelle forbrændingsanlæg er over 20 år gamle vil disse imidlertid kunne udfases i forbindelse med etablering af nye teknologier.

#### **Initiativer i forbindelse med ny affaldsregulering**

##### *Afgifter på forbrænding og deponering*

Den samlede virkning af affaldsafgiften på deponering og den planlagte om- lægning af afgiften på affaldsforbrænding skal løbende vurderes, idet afgifts- satserne er meget afgørende for, hvilken behandling affaldet sendes til. Det er afgørende, at afgifterne fortsat understøtter den miljømæssige prioritering, herunder at differentieringen mellem forbrænding og deponering er passen- de, og at forbrændingssatsen giver tilstrækkeligt incitament til at sikre, at affaldet bliver genanvendt i tilfælde, hvor det miljømæssigt og samfundsøkonomisk kan betale sig.

##### *Ny målsætning for batterier*

Ved etablering af en kommunal indsamlingsordning for bærbare batterier forventes det, at vi kan opnå en høj indsamlingsmålsætning i Danmark. Bag- grunden herfor er en mere effektiv ordning end en distributørindsamling, som ligger til grund for direktivets målsætning på 25 % i 2012 og på 45 % i 2016. Danmark fastlægger en vejledende målsætning om indsamling af 45 % i 2012, hvilket er en fremrykning i forhold til kravet i batteridirektivet.



## 2 Strategi for henkastet affald

### 2.1 Baggrund

Henkastet affald er affald smidt langs vejene, i byerne, på strandene og i skovene. Affald efterladt på det forkerte sted af os mennesker.

*Mængden af henkastet affald er stigende*

Der findes ingen samlede opgørelser over mængden af henkastet affald, men forskellige aktørers indsamlinger viser, at mængderne skal tælles i tusinder af tons. Og at de er stigende.

Det er mange forskellige affaldstyper, som henkastes i byerne og i naturen. Det er dog emballager til føde- og drikkevarer, papiraffald samt cigaretskodder, der er årsag til de største problemer. På strandene er små plasticstykker den hyppigst forekommende affaldstype, men jorde i det åbne land og skovene kan være plaget af større aflæsninger - fx bygge- og anlægsaffald, papkasser m.v.

*Danskerne tager klart afstand fra henkastet affald*

Danskerne oplever det henkastede affald som et stort problem og er meget enige om, at det er forkert at smide affald – uanset hvor det sker. Og det har her ingen betydning, hvor i landet du bor, din uddannelsesmæssige baggrund eller økonomiske formåen. Derimod peger undersøgelser på, at alderen spiller ind. Der er en tendens til, at unge mennesker mellem 15 og 24 år – særligt når det kommer til adfærd i byen – i højere grad synes, at det er acceptabelt at smide affald.

Til trods for at danskerne som udgangspunkt har en høj moral omkring det at smide affald, kan vi dog stort set alle sammen finde på at gøre det alligevel, afhængig af hvilken kontekst vi befinder os i, og hvad det er for noget affald, vi står med i hånden.

Der er en tendens til, at det er mere accepteret at smide affald i byen end i naturen ud fra en forventning om, at der kommer nogen og rydder op efter os. Desuden er danskerne mere tilbøjelige til at efterlade affald på steder, hvor der i forvejen ligger affald, mens områder med en høj renholdelsesstandard er mindre udsatte for henkastet affald.

Derudover afhænger vores moral af, hvilken type affald vi står med i hånden. Mange opfatter ikke et æbleskrog som affald eller synes, at det er i orden at smide et cigaretskod eller et stykke tyggegummi, fordi det næsten ingenting fylder.

### 2.2 Regeringens politik og initiativer

I lyset af at henkastet affald er et stort og stigende problem, som opleves i hele Danmark, og at samfundet hvert år bruger op mod en halv milliard kroner på at rydde op, ønsker Regeringen at øge fokus på emnet.

Regeringen mener, at borgerne og virksomhederne har et medansvar for fremtiden og de handlemuligheder, som vi alle sammen har i hverdagen. Ikke ret mange mennesker finder på at smide affald i eget hjem eller hjemme hos familie og venner. På samme vis er det ikke acceptabelt at gøre det på fællesskabets arealer. Ikke fordi henkastet affald forårsager alvorlige miljømæssige problemer, men fordi vi alle sammen har ret til at have en forvent-

ning om, at der, når vi opholder os ude - i naturen eller i byen - er rent og pænt. At det er æstetisk i orden.

*Regeringens  
hidtidige initiativer*

For at få et godt grundlag for en styrket indsats mod henkastet affald nedsatte miljøministeren ultimo 2006 en arbejdsgruppe, bestående af KL, Vejdirektoratet, Dansk Landbrug, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Skovforening, Dansk Retursystem, Friluftsrådet, Skov- og Naturstyrelsen og Miljøstyrelsen. Arbejdsgruppen fik til opgave at kortlægge problemets omfang og komme med input til, hvordan en fremtidig indsats mod henkastet affald kan tilrettelægges.

*Arbejdsgruppe om  
henkastet affald*

Arbejdsgruppen har i 2008 afsluttet et større analyse- og strategiarbejde, som betyder, at der nu er etableret et samlet materiale på området, der dokumenterer dels viden på området, dels hvor der er ”videnshuller”. Materialet kan bruges som et fælles udgangspunkt for en prioritering af fremtidige indsatser og som inspirationskilde for nye initiativer.

*Pant- og retursystemet*

Derudover er der med etableringen af det danske pant- og retursystem i 2002 ikke bare etableret et system, der sikrer en høj genanvendelse af engangsemballager til bl.a. øl og sodavand. Systemet er tillige med til at minimere mængden af henkastede emballager, idet panten giver incitament til at aflevere de tomme emballager i butikkerne. Siden etableringen for 6 år siden er systemet udvidet til også at omfatte alkoholsodavand, ciderprodukter og senest kildevand med og uden smag, iste m.v. i overbevisning om, at det vil reducere antallet af henkastede drikkevareemballager.

*Skærpet bødestraf*

I forvisning om at det har en præventiv virkning, og at det ikke mindst sender et kraftigt signal om, at det er en alvorlig overtrædelse at benytte naturen som losseplads, har Regeringen tillige skærpet bødestrafpen ved henkastning af affald. Bødestørrelserne, som er vejledende, er størst for erhvervsdrivende, der i erhvervsøjemed lægger affald af fx uden for genbrugsstationen eller i naturen, men også privates henkastning af affald, herunder skovtursaffald, kan udløse en ikke ubetydelig bødestraf.

*REN Uge til  
skolebørnene*

Endelig har Miljøministeriet de seneste 6 år i træk gennemført en affaldskampagne - REN Uge - med henblik på at få landets 4.-6. klasser til at fokusere på affald. Ud over at lære eleverne om de forskellige affaldstyper og vigtigheden af at sortere disse korrekt, indeholder kampagnen tillige læring om problemerne med henkastet affald.

### **2.3 Fremtidige indsatsområder**

Arbejdet med henkastet affald er kendetegnet ved, at der er mange aktører, som i forskellig sammenhæng og som oftest på lokal basis iværksætter initiativer for at dæmme op for affaldsmængderne. Det er som udgangspunkt ejeren af det enkelte areal, der er ansvarlig for vedligeholdelsen og renholdelsen, og da størstedelen af fælles-arealerne i Danmark er kommunale, er det den enkelte kommune, der beslutter niveauet for renholdelse, antallet af opstillede affaldsspande, forebyggende kampagneaktiviteter m.v.

En væsentlig konklusion fra arbejdet i arbejdsgruppen om henkastet affald er, at der er brug for en langsigtet og flerstrengt strategi, hvis det skal lykkes at ændre udviklingen i mængden af henkastet affald. Samtidig vil det kvalificere den samlede indsats, hvis de mange lokale og nationale initiativer koordineres i et fælles regi.

*Hold Danmark Rent –  
en effektiv organisering  
af indsatsen*

Som konsekvens heraf har miljøministeren i sommeren 2008 lanceret Hold Danmark Rent, der er en netværksorganisation, som skal indsamle, koordinere og formidle indsatsen i Danmark mod henkastet affald.

Hold Danmark Rent skal som offentligt-privat partnerskab være med til at samle alle centrale aktører og interessenter omkring henkastet affald. Organisationen skal udvikle løsninger til indsamling af affaldet, metoder til at opgøre mængderne og være med til at varetage holdningsbearbejdningen og stimulere adfærdsændringer blandt danskerne.

En af organisationens første store konkrete opgaver bliver at bekæmpe de store mængder af tomme øl- og sodavandsdåser, der smides i især Sønderjylland.

Stiftergruppen bag Hold Danmark Rent er Bryggeriforeningen, Danmarks Naturfredningsforening, Dansk Landbrug, FDB, Friluftsrådet, McDonalds Danmark A/S, Toms Gruppen A/S og YX Energi A/S.

Staten bidrager økonomisk til Hold Danmark Rent med 1 mio. kr. i 2008 og forventeligt 3 mio. kr. i henholdsvis 2009 og 2010.

Det er Regeringens intention, at Hold Danmark Rent højst tre år efter sin etablering primært skal være privat funderet. Det er med til at sikre en orientering mod markedet, og at der udvikles løsninger, som er motiverende for virksomhederne. Ydermere forventes det at være effektivt at arbejde tæt sammen med de virksomheder, som er tæt på det affald, der henkastes.

Det er vigtigt at være opmærksom på, at Hold Danmark Rent ikke løser problemerne alene. Det sker kun, hvis flere går sammen om det i det nye partnerskab. Både virksomheder, organisationer og kommuner skal engagere sig i Hold Danmark Rent. Både i form af et medlemskab af organisationen, men også ved at deltage i målrettede holdningskampagner i samarbejde med fx lokale virksomheder.

*Overordnet prioritering og  
metodeudvikling*

Til trods for at kommunerne og danskerne har en oplevelse af, at problemerne med henkastet affald er både betydelige og stigende, er mængden af kvalificeret viden om omfang, karakter og effektiv indsats begrænset. Der findes i dag ingen fælles viden om metoder til at opgøre mængderne og ingen central indsamling af erfaringer med affaldsløsninger, indsamlingsmetoder eller kampagner, som fungerer.

For at gøre noget effektivt ved problemerne med henkastet affald er der således brug for at skabe enighed om, hvad det er for et problem, der skal løses. Klarhed over definitioner, opgørelsesmetoder og ordentlig dokumentation er nødvendige forudsætninger for at komme godt i gang. Det giver det bedste grundlag for at foretage den prioritering af indsatserne, som er nødvendig, og er væsentlig i forhold til at sikre entydighed i de budskaber, som skal kommunikeres.

*Målrettet kommunikation til  
borgere og virksomheder*

Alle er enige om, at henkastet affald er et problem. Det er derfor ikke nødvendigt med landsdækkende kampagner med budskabet om, at det er forkert at smide affald. Det ved vi allerede.

Der er dog uden tvivl behov for en vedvarende kommunikation og adfærds-påvirkning, hvis vi skal have danskerne og virksomhederne til at ændre adfærd. Det er derfor nødvendigt at gennemføre meget målrettede kampagner inden for bestemte affaldsarenaer og med udvalgte affaldstyper.

Henkastet affald fylder bestemte steder, og der er bestemte mønstre, som gør sig gældende. Det være sig fx på stranden, ved rasteplasserne, i parken, omkring affaldsspandene osv. Problemerne opstår ofte helt konkret i forhold til arenaerne, hvor danskerne kan være i tvivl om, hvilke regler der gælder. Der er behov for at kommunikere i forhold til definerede arenaer og i visse tilfælde også til bestemte målgrupper. Det kunne fx være rygere, der smider cigaretskodder udenfor restaurationer og barer, brugere af gratisaviser omkring stationerne eller grilladfærd i parkerne og på strandene.

Ud over en bevidsthed om arenaerne er det tillige vigtigt at forholde sig til de enkelte affaldstyper. Danskerne har forskellige opfattelser af, hvad der er affald, hvorfor der er brug for at kommunikere og skabe konsensus om, hvad der er affald, og hvad der ikke er. Der skal gennemføres kampagner, som er så konkrete, at den enkelte ikke er i tvivl om, at fx cigaretter uden filter, tygegummi eller gratisaviser er affald.

Der er brug for både kampagner, som er centralt initierede og kampagner, som er lokalt forankrede og udførte.

### *Undervisning rettet mod børn og unge*

Ud fra en overbevisning om, at normen for den enkeltes adfærd dannes tidligt, er det væsentligt, at der gennemføres en særlig indsats rettet mod børn og unge. Der skal etableres undervisningsforløb, hvor børn og unge indgår i målgruppen, da det ikke blot er forældrene, men også skolen, der i høj grad er rollemodel, når børnene danner normer omkring fx affald. Affald er konkret, det ligger omkring skolen, og der kan nemt arbejdes med det i forskellige projektsammenhænge.

### *Effektiv renholdelse*

Problemerne med henkastet affald lader sig ikke løse uden en effektiv renholdelse.

Arbejdsgruppen om henkastet affald har i deres analysearbejdet fået bekræftet den såkaldte "Broken Window Theory", der siger, at svineri genererer mere svineri.

De aktører, som har et ansvar for renholdelsen - hvilket primært vil sige kommunerne - bør derfor prioritere at holde en høj renholdelsesstandard. Det virker præventivt over for henkastet affald. Hertil kommer, at det er betydeligt mere omkostningsfuldt at samle affaldet op fra gaden, end det er at tømme det fra skraldespanden.

Viften af virkemidler som tages i brug, skal være bred, hvis det skal lykkes at knække kurven for udviklingen i mængden af henkastet affald. Og det skal ske i et tæt samarbejde aktørerne imellem. Det er med til at sikre langsigtet fokus og adgang til de ressourcer og netværk, som er altafgørende for at få indsatsen hurtig og langt ud.

## 3 Kapacitetsplan for affaldsforbrænding

### 3.1 Affaldsmængder, kapacitet og oplande

I 2006 blev der tilført ca. 3,4 mio. tons affald til danske forbrændingsanlæg.

Stop for deponering af forbrændingseget affald blev indført 1. januar 1997. Efter en udbygning af forbrændingskapaciteten i slutningen af 90'erne og begyndelsen af 2000, har der siden 2001 stort set været balance mellem forbrændingskapacitet og affaldsmængder. Dette dækker dog over et uensartet regionalt billede, hvor der f.eks. var overkapacitet i Østdanmark, men regioner, hvor kapaciteten kun netop er tilstrækkelig.

Pr. 1. januar 2007 var der i alt 29 affaldsforbrændingsanlæg i Danmark. Der er siden 1991 udfaset en række ældre forbrændingsanlæg, og den ældste fungerende ovnlinie stammer fra 1970.

Ved udgangen af 2007 var det samlede antal ovnlinier på 59, fordelt på henholdsvis 35 kraftvarme- (KV) og 24 alene varmtvandsproducerende (VV) ovnlinier. Målet har været at sikre maksimal energiidnyttelse og at flytte mest muligt affald over på KV-anlæg. Anlæggenes forbrændingskapacitet varierede i 2007 mellem 12.000 tons og 520.000 tons pr. år. Af den samlede mængde affald til forbrænding blev 84 % forbrændt på KV-anlæg og 16 % på VV-anlæg. Kraftvarmeandelen stiger løbende over tiden og forventes i 2016 at udgøre 89 %.

Affald bidrog i 2007 med ca. 38 mio. GJ. til energiforsyningen i Danmark. Der blev i 2007 brugt ca. 140 mio. GJ. til fremstilling af elektricitet i Danmark, hvoraf ca. 4,5 % af energien kom fra affald. Der blev brugt ca. 121 mio. GJ. til fremstilling af fjernvarme, hvoraf ca. 20 % kom fra affald. Således blev ca. 67 % af energiindholdet i affaldet i Danmark omsat til fjernvarme, mens 15 % blev omsat til elektricitet.

*Der søges sikret en regional balance*

I denne kapacitetsplan er der defineret en række affaldsregioner. Ved en affaldsregion forstås et velafgrænset geografisk område inden for hvilket, der naturligt og hensigtsmæssigt kan foregå et samarbejde om udnyttelse af forbrændingskapacitet m.v.

Det tilstræbes i dansk affaldspolitik, at der inden for hver af affaldsregionerne er tilstrækkelig kapacitet til at behandle mængderne af forbrændingseget affald fra regionen. Derved håndhæves princippet om affaldsregionernes selvforsyning og princippet om, at forbrændingseget affald i videst muligt omfang skal føres til forbrændingsanlæg i nærområdet.

I nedenstående tabel 2 er vist forbrændingskapacitet og affaldsmængder i årene 2006, 2008, 2012, 2016 og 2020 i Danmark.

Oplysninger om affaldsmængder i 2006 afspejler mængden af den faktiske tilførsel af forbrændingseget affald til forbrændingsanlæggene i Danmark ifølge Miljøstyrelsens affaldsstatistik (ISAG). Affald forbrændt på Kommekemi og Aalborg Portland samt slam forbrændt på særlige slamforbrændingsanlæg er ikke medregnet. Heri er heller ikke medtaget mængden af forbrændingseget affald, der blev midlertidigt oplagret i 2006.

Midlertidigt oplagret affald er opgjort af Miljøstyrelsen på baggrund af foreliggende dispensationer til midlertidig oplagring samt kommunernes oplysninger om faktisk midlertidigt oplagret affald, der skal føres til forbrænding, når der er tilvejebragt kapacitet hertil. Tallene angiver den akkumulerede mængde, som skal forbrændes over en årrække.

Affaldsmængder til forbrænding i 2008-2020 er fremskrevne affaldsmængder på basis af Affaldsprøgnose 2008 (FRIDA-modellen). Fremskrivningen af mængden af affald til forbrænding på landsplan og de regionale affaldsmængder er sket med FRIDA-modellens fremskrivningsfaktorer for fraktionen brændbart affald på landsplan. :

Tabel 1. Miljøstyrelsens fremskrivningsfaktorer for affald til forbrænding, baseret på FRIDA-modellen.

Periode	faktor	% stigning
2006-08	1,031	3,1 %
2008-12	1,046	4,6 %
2012-16	1,051	5,1 %
2016-20	1,071	7,1 %
2006-20	1,214	21,4 %

Forbrændingskapaciteten er opgjort med udgangspunkt i rapporten ”Vurdering af mængden af forbrændingseget affald i Danmark, januar 2008”. Kapaciteten er opgjort som den faktiske forbrændingskapacitet, der defineres som den tekniske forbrændingskapacitet korrigeret for såvel varmeafsetningsmæssige, som godkendelses- og vedtægtsmæssige begrænsninger.

Det er kommunerne, der har pligt til at sikre, at der er tilstrækkelig forbrændingskapacitet for forbrændingseget affald. Den kommunale affaldsplanlægning og forventningerne til fremtidige affaldsmængder til forbrænding, ligger til grund for kommunernes beslutninger om tilvejebringelse af forbrændingskapacitet.

Kapacitetsopgørelsen opgør kapaciteten i 2007. Kapacitet for 2006 til 2016 er korrigeret for modtagne ansøgninger om godkendelse af affaldsgrundlag, jf. miljøbeskyttelseslovens § 50b, således at såvel ansøgte udvidelser af kapacitet som kendte lukninger af ovnlinier er inkluderet. Der er ved opgørelsen ikke taget stilling til, om der er det fornødne affaldsgrundlag, så de modtagne ansøgninger kan godkendes.

Da tidshorisonten fra indsendelse af ansøgning om godkendelse af affaldsgrundlag til idriftsættelse af anlægget typisk udgør 5 til 7 år, forventes der ikke idriftsat yderligere anlæg frem til 2012. For perioden fra 2012 til 2016 kan det ikke udelukkes, at der indkommer yderligere projektforslag for etablering af nye anlæg/ovnlinier og lukning af eksisterende linier.

Med den energipolitiske aftale af 21. februar 2008 blev der skabt mulighed for, at kraftværkerne kan medforbrænde affald. Den tekniske mulighed for medforbrænding er stadig usikker, hvorfor vurderingen af de affaldsmængder, der realistisk kan gå til medforbrænding også er usikker.

Energistyrelsen har modtaget ansøgning om affaldskapacitet på kraftværkerne for 580.000 tons affald frem til 2019. Der forventes en løbende gradvis udbygning, startende med 80.000 tons i 2010. Kapacitetsudbygningen vurderes dog stadig usikker og er derfor ikke medtaget i følgende tabel. Nedenfor er vist planlagt (eksisterende og ansøgt) forbrændingskapacitet og affaldsmængder i årene 2006, 2008, 2012, 2016 og 2020 i Danmark.

**Tabel 2. Forbrændingskapacitet (eksklusiv kraftværkernes medforbrænding), affaldsmængder til forbrænding, midlertidigt oplagrede affaldsmængder samt fremskrivning af affald til forbrænding**

1000 tons	Forbrændingskapacitet	Affald tilført forbrændingsanlæg 2006 (ISAG)	Midlertidigt oplagret affald - akkumuleret i okt. 08	Affaldsmængder til forbrænding - fremskrivning til 2008, 12, 16 og 20 (FRIDA)
<b>Hele landet</b>				
2006	3.464	3.374		
2008	3.579		222	3.479
2012	3.711			3.638
2016	4.145			3.824
2020				4.096
<b>Affaldsregion Nordjylland (Skagen, AVØ, AVV, Thyra, Reno-Nord, Reno-Vest og Fælles Forbrændingen)</b>				
2006	423	431		
2008	423		6	444
2012	555			465
2016	555			489
2020				523
<b>Affaldsregion Midtjylland (Hammel, Knudmoseværket, Måbjergværket, Horsens, Grenå, Reno-Syd og Århus)</b>				
2006	600	623		
2008	616		51	642
2012	616			672
2016	899			706
2020				756
<b>Affaldsregion Sydjylland (Esbjerg, Kolding, Haderslev, Sønderborg og Vejen)</b>				
2006	442	461		
2008	526		0	475
2012	526			497
2016	526			523
2020				560
<b>Affaldsregion Fyn (Odense, Svendborg og Middelfart)</b>				
2006	321	324		
2008	321		36	334
2012	321			349
2016	321			367
2020				393
<b>Affaldsregion Sjælland (REFA, FASAN, KARA og KAVO)</b>				
2006	549	478		
2008	574		36	493
2012	574			515
2016	688			542
2020				580
<b>Affaldsregion Hovedstaden (Amagerforbrænding, Vestforbrænding, Nordforbrænding og BOFA)</b>				
2006	1.104	1.058		
2008	1.119		94	1.091
2012	1.119			1.141
2016	1.157			1.199
2020				1.284

Som det ses i ovenstående tabel, er der god overensstemmelse med den danske affaldsforbrændingskapacitet og affaldsmængderne. Planlagt ny forbrændingskapacitet modsvarer i store træk de stigende mængder af brændbart affald. Regionalt er der dog afvigelser mellem kapacitet og affaldsmængder.

## **Regioner**

I hovedstadsområdet svarer kapaciteten i 2006 til affaldsmængderne. Frem mod 2012 vil der dog blive en lille underskudskapacitet. Underskuddet opvejes dog af en overskudskapacitet på Sjælland.

På Sjælland er der planlagt og godkendt udvidelser, så der i 2012 vil være overskud af forbrændingskapacitet.

På Fyn er der ikke indsendt ansøgninger om udvidelse af kapaciteten. Kapaciteten er allerede i dag for lille i forhold til affaldsmængden, så en del af affaldet køres til Kolding (Syddjylland)

I Nordjylland var der i 2006 et mindre kapacitetsunderskud. Der er i perioden ansøgt om planlagte udvidelser af kapaciteten på Reno-Nord og AVV, der vil medføre, at der i 2012 må forventes at være overskud i forbrændingskapacitet.

I Midt- og Syddjylland var der i 2006 mangel på kapacitet. Et nyt anlæg i Kolding blev taget i brug i 2007, og der er ansøgt om at sætte et helt nyt anlæg i Midtjylland i drift i 2014. Hvis det gennemføres, vil der være overskudskapacitet i Midtjylland i 2014.

*Forbrændingseget affald føres så vidt muligt til nærmeste affaldsforbrændingsanlæg*

I Danmark er det således i vid udstrækning sikret, at forbrændingseget affald føres til forbrænding inden for de ovennævnte regioner, selvom der forekommer transporter af forbrændingseget affald mellem de enkelte affaldsregioner.

## **Brændværdi**

Brændværdien i affaldet til forbrænding var i 1999 10,5 GJ/tons. Værdien har været svagt stigende, så den i 2007 var på 10,6 GJ/tons. Brændværdien i affaldet hænger tæt sammen med udsortering af fraktioner som f.eks. papir og pap og organisk dagrenovation. Udsortering af de forskellige fraktioner har forskellige virkning på brændværdien i restaffaldet. Således vil udsortering af organisk dagrenovation betyde en stigning i brændværdien, hvorimod øget udsortering af papir, pap og plast vil betyde et fald.

## **3.2 Kapacitetsudnyttelse**

*Kapaciteten blev udnyttet i 2006*

I 2006 blev der i alt tilført ca. 3,4 mio. tons affald til affaldsforbrændingsanlæg, svarende til en kapacitetsudnyttelse på tæt ved 100 %.

### **Midlertidig oplagring**

I de senere år med knaphed på forbrændingskapacitet er der oplagret forbrændingseget affald midlertidigt med henblik på forbrænding, når den nødvendige kapacitet er etableret. I oktober 2008 var der oplagret ca. 220.000 tons forbrændingseget affald i mere end 1 år. Størstedelen af affaldet er oplagret i Hovedstadsregionen og en mindre del på Sjælland. Hvis Hovedstaden og resten af Sjælland betragtes samlet, er der tilstrækkelig kapacitet til, at affaldet nu føres til forbrænding. Der sker også mindre oplagring af affald i Midtjylland og på Fyn. Samlet set forventes de nu oplagrede forbrændingsegete affaldsmængder at være afviklet inden udgangen af 2010. Men der kan løbende blive behov for at foretage midlertidig oplagring.

### 3.3 Sigtelinie og fremtidige initiativer

#### *Sigtelinie 2012*

- *forbrændingskapaciteten skal tilpasses de danske affaldsmængder*
- *sikre bedst mulig energiudnyttelse, størst mulig CO<sub>2</sub> fortrængning og*
- *regional selvforsyning af forbrændingskapacitet.*

Den samlede mængde affald, der skal forbrændes i 2012, forventes at blive højere end i dag på basis af den generelle stigning i affaldsmængderne. Nærværende affaldsstrategi har som overordnet mål at fastholde den høje genanvendelse af affald. Dermed indeholder denne delstrategi ikke nye initiativer til øget genanvendelse, der vil flytte affald væk fra forbrænding. Det vurderes på denne baggrund, at der med de planlagte udvidelser vil være tilstrækkelig kapacitet til at dække behovet for forbrænding i 2012.

Sigtelinien er, at kapaciteten tilpasses de danske affaldsmængder, og at kapaciteten placeres i områder, hvor der opnås bedst mulig energiudnyttelse og størst mulig CO<sub>2</sub>-fortrængning under hensyn til princippet om regional selvforsyning med forbrændingskapacitet.

En del af forbrændingskapaciteten er i dag alene baseret på varmtvandslinjer. Det skønnes, at der også efter år 2008 vil være behov for at udnytte kapaciteten i flere af disse ovne. Ovnene udfases dog løbende i takt med etablering af nye ovne, og i 2016 forventes ca. 89 % af affaldet til forbrænding behandlet på kraftvarmeovne.

#### *På nationalt plan*

Udviklingen i forbrændingsegne, ikke-genanvendelige affaldsmængder vil blive fulgt på nationalt og regionalt niveau med henblik på at sikre den nødvendige forbrændingskapacitet.

I 2009 vil der blive udsendt nye delstrategier til Affaldsstrategi 2009-12, som vil omhandle konsekvenserne af den ny organisering af affaldssektoren og betydningen af det reviderede affaldsdirektiv for de danske regler på affaldsområdet. Såfremt der er taget politisk stilling til mulighederne for at effektivisere forbrændingssektoren og regulere import og eksport af affald til forbrænding, vil disse forhold være indeholdt i de kommende delstrategier.

#### *På kommunalt plan*

Kommunerne er forpligtet til i de kommunale affaldsplaner at redegøre for mængden af affald til forbrænding sammenholdt med den kapacitet, som kommunen råder over. Kommunen skal herunder redegøre for, hvorledes kommunen agter at afvikle midlertidig oplagring af forbrændingseget affald og dermed et eventuelt behov for ny forbrændingskapacitet.



## 4 Regelgrundlag på affaldsområdet

### 4.1 Virkemidler som anvendes i det danske affaldssystem

#### *Lovgrundlag*

Affaldslovgivningen er karakteriseret ved et tæt samspil mellem EU-regulering og national regulering.

EU-reguleringen skitserer således de overordnede rammer og principper. Selve organiseringen og den faktiske implementering til national lovgivning er derimod en opgave for de nationale danske myndigheder.

Det danske affaldssystem er styret af en kombination af traditionel regulering (love, bekendtgørelser og cirkulærer) og en række andre virkemidler, som afgifter, gebyrer, tilskudsordninger og aftaler. Disse vil blive beskrevet i det følgende.

En nærmere beskrivelse af EU's affaldsregulering fremgår af afsnit 2.2, hvor sammenhængen mellem EU's regulering og den danske lovgivning også kort er nævnt.

#### 4.1.1 Administrative virkemidler

De lovgivningsmæssige rammer, der forpligter kommunerne til at håndtere affald, er nærmere fastlagt i miljøbeskyttelsesloven og tilknyttede bekendtgørelser og cirkulærer. Hovedbekendtgørelsen er bekendtgørelse om affald, nr. 1634 af 13. december 2006.

#### *Kommunen - den kompetente affaldsmyndighed*

Miljøbeskyttelsesloven indeholder i kapitel 6 (§§ 43-50b) regler om affald. Det fremgår heraf, at det som udgangspunkt er kommunalbestyrelsen, der forestår håndteringen af affald. Kommunen er således ansvarlig for det affald, der bliver produceret i den pågældende kommune, uanset om der er tale om affald fra husholdninger eller erhverv.

I reguleringen af nogle affaldsfraktioner er det ikke kommunerne, som har ansvaret for håndteringen. Dette gælder eksempelvis i bekendtgørelse om genanvendelse af restprodukter og jord til bygge- og anlægsarbejder, bekendtgørelse om biomasseaffald, bekendtgørelse om håndtering af biler, bekendtgørelse om anvendelse af affaldsprodukter til jordbrugsformål samt bekendtgørelse om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke.

#### *Kommunens forpligtelser*

Det følger af miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen, at kommunerne har en række forpligtelser i forbindelse med varetagelsen af affaldshåndteringen.

Kommunen skal således hvert fjerde år udarbejde en kortsigtet 4-årig og en langsigtet 12-årig affaldsplan for kommunen.

Kommunen skal endvidere udarbejde affaldsregulativer, der i detaljer beskriver de ordninger, som er etableret i den enkelte kommune.

Kommunen skal i den forbindelse sikre, at affaldshåndteringen sker med udgangspunkt i, at affaldshierarkiet efterleves, herunder at visse typer affald genanvendes i overensstemmelse med specifikke krav, der er fastsat i af-

faldsbekendtgørelsen, øvrige bekendtgørelser og cirkulærer på affaldsområdet.

Kommunen er forpligtet til at sikre, at forbrændingseget affald, der ikke genanvendes, anvises til forbrænding på godkendte forbrændingsanlæg og til at sikre, at der er tilstrækkelig forbrændingskapacitet for forbrændingseget affald. Kommunen har dog mulighed for at give dispensation til midlertidig oplagring af forbrændingseget affald på deponeringsanlæg i under 1 år. Skal affaldet oplagres i længere tid, kræves dispensation fra Miljøstyrelsen.

Kommunen skal etablere ordninger, der sikrer, at affald, herunder farligt affald, frembragt i kommunen håndteres miljømæssigt forsvarligt. Ordningerne kan enten være anvisningsordninger eller indsamlingsordninger.

Det centrale ved en anvisningsordning er, at kommunen i et affaldsregulativ fastlægger, at den pågældende affaldstype anvises til en fastsat håndtering. Affaldsproducenten har ansvaret for, at affaldet håndteres efter regulativets bestemmelser.

En indsamlingsordning er derimod karakteriseret ved, at kommunerne har ansvaret for, at det pågældende affald indsamles, transporteres og håndteres i overensstemmelse med regulativet.

For bl.a. dagrenovation, herunder glas og papir fra private husstande, og for dagrenovationslignende affald fra virksomheder er der i affaldsbekendtgørelsen fastsat krav om, at kommunen skal etablere en indsamlingsordning i bebyggelser af en vis størrelse.

Kommunen indsamler og registrerer oplysninger om affaldsmængder og affaldsbehandlingsanlæg m.v.

Endelig træffer kommunen afgørelser efter miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen, bl.a. om klassificering af affald og udstedelse af påbud og forbud samt fører tilsyn med, at reglerne overholdes.

### *Benyttelsespligt*

Når en kommunal ordning er etableret, er borgere, grundejere og virksomheder efter bekendtgørelsen som hovedregel forpligtet til at benytte ordningen. Der er dog en række forskellige undtagelsesmuligheder fra benyttelsespligten.

Det følger endvidere af miljøbeskyttelsesloven, at der ikke må iværksættes konkurrerende indsamling, når der er etableret en kommunal indsamlingsordning.

### *Organisering*

Kommunen kan ikke overdrage myndighedsopgaverne – det vil sige den del af den kommunale forvaltning, der består i at regulere borgernes retsforhold, eksempelvis gebyrfastsættelse, regulativudarbejdelse og tilsyn - på affaldsområdet til fælleskommunale affaldsselskaber. For så vidt angår affaldsplaner findes der dog en hjemmel hertil i miljøbeskyttelseslovens § 47, stk. 4. Denne hjemmel er udnyttet i affaldsbekendtgørelsens § 11, hvorefter kompetencen til affaldsplanlægningen kan overdrages til et fælleskommunalt selskab.

I relation til den faktiske forvaltningsvirksomhed på affaldsområdet (driftsopgaverne) kan kommunen vælge imellem selv at forestå opgaveløsningen eller at overdrage opgaveløsningen til et kommunalt fællesskab (dvs. en sammenslutning af kommuner) eller at lade driftsopgaverne løse af private.

Driften af indsamlingsordningerne for husholdningsaffald foretages af både kommuner og private affaldsrepræsentanter, mens håndteringen af erhvervsaffald oftest foregår i privat regi.

<i>Miljøgodkendelse</i>	Virksomheder og anlæg, der behandler, oparbejder, nedknuser m.v. affald, skal miljøgodkendes. Efter 1. januar 1992 må deponeringsanlæg som hovedregel kun ejes af offentlige myndigheder. Nye affaldsforbrændingsanlæg bliver i dag godkendt i henhold til miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, efter at det statslige miljøcenter eller kommunen har gennemført en såkaldt VVM-vurdering (vurdering af virkninger på miljøet) <sup>2</sup> samt i henhold til elforsyningsloven <sup>3</sup> og varmforsyningsloven <sup>4</sup> .
<i>Prisloftbekendtgørelsen</i>	Affaldsforbrændingsanlæg er underlagt hvile-i-sig-selv, og afregningsprisen for varmen er enten omkostningsprisen eller et af Energistyrelsen fastsat prisloft afhængig af, hvilken pris der er lavest. Reglerne om prislofter for affaldsforbrændingsanlæg er fastsat i bekendtgørelse nr. 234 af 23. marts 2006.
<i>Projektbekendtgørelsen</i>	Kommunerne træffer beslutning om etablering eller udvidelse af affaldsforbrændingskapaciteten. Projekter for etablering eller udvidelse af forbrændingskapaciteten skal vurderes i henhold til bekendtgørelse nr. 1295 af 13. december 2005. En forudsætning for kommunens projektgodkendelse er, at projektforslaget udviser en god samfundsøkonomi. I den samfundsøkonomiske beregning vil den samfundsøkonomiske omkostning ved varmforsyning med varme fra et affaldsforbrændingsanlæg blive sammenlignet med varmforsyning på basis af et andet brændsel.
<i>Arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren</i>	<b>Fremtidige initiativer</b> Miljøministeren nedsatte i sommeren 2002 en arbejdsgruppe om organisering af affaldssektoren. Arbejdsgruppen bestod af repræsentanter for forbrugere, erhvervsliv, kommunalbestyrelser og staten. Arbejdsgruppen afgav i december 2004 anbefalinger om og forslag til en ændret organisering.
<i>Regeringens idéoplæg om "Den nye affaldssektor"</i>	På baggrund af disse anbefalinger offentliggjorde Regeringen i februar 2007 idéoplægget "Den nye affaldssektor", som igen dannede baggrund for en politisk aftale om organisering af affaldssektoren. Denne blev den 21. juni 2007 indgået mellem Regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre.
<i>Politisk aftale</i>	Den politiske aftale for den fremtidige regulering og organisering af affaldssektoren rummer følgende elementer: <ul style="list-style-type: none"><li>• Styrket konkurrence og øget gennemsigtighed på markedet for genanvendeligt erhvervsaffald, herunder frit valg af genanvendelsesanlæg og ny ansvarsfordeling, farligt affald og genbrugspladser</li><li>• Effektiv service og administrativ forenkling – regulativer, data og gebyrer</li><li>• Innovation – nye teknologier til affaldsbehandling</li><li>• Effektiv forbrændings- og deponeringssektor herunder funktionsopdelte regnskaber og benchmarking af forbrændings- og deponeringsanlæg</li></ul>

*Lovforslag i begyndelsen af 2009*

<sup>2</sup> Ifølge bekendtgørelse nr. 1335 af 6. december 2006 om vurdering af visse offentlige og private anlægs virkning på miljøet (VVM) i medfør af lov om planlægning.

<sup>3</sup> Elforsyningsloven, lovbekendtgørelse nr. 1115 af 8. november 2006 om lov om elforsyning, senest ændret ved lov nr. 504 af 17. juni 2008.

<sup>4</sup> Varmeforsyningsloven, lovbekendtgørelse nr. 347 af 17. maj 2005 om lov om varmforsyning, senest ændret ved lov nr. 503 af 17. juni 2008.

Miljøministeren forventer at fremsætte et lovforslag i begyndelsen af 2009, som gennemfører den politiske aftale. Lovforslaget vil blive fulgt op af en ændret affaldsbekendtgørelse.

#### *Mål for indsamling af bærbare batterier*

Ved den danske implementering af batteridirektivet (se mere herom i afsnit 4.2.2.2) er det valgt at lade kommunerne stå for indsamlingen af bærbare batterier fra slutbrugerne. Kommunerne pålægges en forpligtelse til at indføre indsamlingsordninger der er let tilgængelig og i slutbrugerens nærhed. En kommunal indsamling forventes i Danmark at være mere effektiv end en distributør indsamling, som er direktivets hovedregel. For husholdningerne bliver systemet enstregt, idet husholdninger er vant til, at de skal aflevere alt affald til de kommunale systemer. Ordningen bliver også nem for virksomhederne. Indsamlingen forventes at være mere effektiv end de målsætninger, der er fastlagt i direktivet. Det vejledende nationale mål er i 2012 at opnå en indsamling på 45 %.

#### **4.1.2 Øvrige virkemidler**

Udover den ovenfor nævnte traditionelle regulering via love, bekendtgørelser og cirkulærer, reguleres affaldsområdet ved hjælp af en række forskellige virkemidler i form af afgifter, gebyrer og aftaler.

#### *Affaldsafgift*

Affaldsafgiften, der trådte i kraft 1. januar 1987, indgår som et virkemiddel til at opnå målsætningerne på affaldsområdet. Affaldsafgiften er differentieret, så det er dyrest at deponere affaldet, billigere at forbrænde affaldet og afgiftsfrit at genanvende affaldet. Der svares ikke afgift af farligt affald og forurenede jord samt affald, som er omfattet af bekendtgørelse om biomasseaffald.

Det er således hensigten, at afgiftens størrelse og differentiering skal skabe et incitament til, at det producerede affald i videst muligt omfang genanvendes direkte eller udnyttes som brændsel ved forbrænding med energiudnyttelse frem for, at affaldet deponeres.

Affaldsafgiften uddybes i afsnit 2.1.3.

#### *Emballageafgifter*

Der findes afgifter for emballager på en række produkter. Der har siden 1978 eksisteret en volumenbaseret afgift på emballager til de fleste drikkevarer. Afgiften pålægges nye emballager og indeholder derfor et incitament til at anvende genpåfyldelige emballager.

Herudover er der med virkning fra 1. januar 1999 indført en vægtbaseret afgift fordelt på 13 materiale- og emballagetyper. Afgiften pålægges emballager for en række produkter, herunder sæbe- og vaskemidler, smøremidler, parfume og margarine. De ikke-kulsyreholdige læskedrikke samt eddike og spiseolie overgik også til den vægtbaserede afgift pr. 1. januar 1999.

Den vægtbaserede afgift tilskynder til en reduktion af emballageforbruget og dermed affaldsmængderne. Afgiften blev fra 1. april 2001 indrettet således, at afgiften afspejler de enkelte materials miljøbelastninger. Der er udarbejdet en række miljøindeks på baggrund af "vugge til grav"-vurderinger (livscyklusanalyser).

Da den vægtbaserede emballageafgift blev ændret i april 2001, gav Miljøstyrelsen tilsagn om at gennemføre nye beregninger vedrørende det miljøbaserede indeks, når UMIP-databasen var opdateret. Miljøindekset er opdateret og den vægtbaserede emballageafgift er under revision.

Fra 1. januar 1999 har der endvidere skulle betales en vægtbaseret afgift af folier fremstillet af blød PVC til emballering af levnedsmidler. Formålet med afgiften er at fremme brugen af mere miljøvenlige emballagefolier.

Endelig har der siden 1994 været en vægtbaseret afgift på bæreposer af papir og plast og siden 1988 en afgift på engangsservice. Begge afgifter giver et incitament til at øge genbruget og dermed mindske affaldsmængderne.

#### *Afgift på PVC og phthalater*

I december 1999 blev det vedtaget, at der skulle lægges en afgift på PVC og phthalater. Loven trådte i kraft 1. juli 2000. I bemærkningerne til lovforslaget fremgår det, at loven vil blive taget op til revision efter to år.

Baggrunden for at indføre afgiften var, at bortskaffelse af PVC giver problemer. Ved forbrænding af PVC udvikles der saltsyre, som efterfølgende skal neutraliseres. Rensning af saltsyren fra røgen danner et røggasrensingsprodukt. Produktet er klassificeret som farligt affald og skal specialdeponeres. Herudover er nogle phthalater mistænkt for at have uønskede effekter på vandmiljøet, og nogle phthalater giver skader på forplantningsevnen og fosterskader i dyreforsøg.

Afgiftens formål er at reducere mængden af PVC, som forbrændes eller deponeres, samt at nedsætte anvendelsen af phthalater.

Udgangspunktet for afgiften er 2 kr./kg PVC og 7 kr./kg phthalat. Afgiften lægges på både dansk producerede varer og importerede varer. Ved eksport godtgøres afgiften. Afgiften gav i 2005 ca. 44 mio. kr. i provenu.

Indtil den 1. marts 2004 omfattede afgiften også visse varer af hård PVC, men der er nu for hårde PVC-produkter mulighed for mekanisk genanvendelse, og hovedparten af de hårde PVC-produkter er omfattet af genanvendelsesordninger. Eftersom afgiftens formål var at reducere mængden af PVC, som forbrændes eller deponeres, var det ikke længere aktuelt at opretholde afgiften på de hårde PVC-produkter, når de genanvendes. Derfor ophævede man afgiften på de hårde PVC-produkter.

#### *Specifikke afgifter*

Ved siden af den generelle affaldsavgift eksisterer der mere specifikke afgifter rettet mod visse produkter, som enten kræver særlig behandling efter endt levetid, eller hvor man ønsker at give et ekstra incitament til at aflevere til særskilt behandling, eller hvor forbruget ønskes begrænset eller flyttet til mere miljøvenlige produkter. Som eksempel kan nævnes afgift på bl.a. nikkel-cadmium batterier<sup>5</sup>, afgift på bærbare batterier<sup>6</sup> og miljøbidraget på biler. Afgiftsprovenuet anvendes henholdsvis til finansiering af kommunernes indsamling af bærbare batterier og til udgifterne ved en godtgørelsesordning til bilejere, der afleverer udtjente biler til ophugning på registrerede ophugningsvirksomheder.

#### *Generel gebyr- eller skattefinansiering af de kommunale ordninger*

Kommunerne kan gebyr- eller skattefinansiere deres faktiske omkostninger i forbindelse med håndteringen af affald fra husholdninger. Kommunerne skal gebyrfinansiere deres faktiske omkostninger i forbindelse med håndteringen af affald fra erhverv. Dette følger af det EU-fastsatte princip om, at forurenere betaler.

<sup>5</sup> Lov nr. 414 af 14. januar 1995, som ændret ved lov nr. 397 af 22. maj 1996 om afgift på nikkel-cadmium-batterier og Miljøbeskyttelsesloven § 9 u, stk. 2.

<sup>6</sup> Miljøbeskyttelsesloven § 9 u, stk. 2, indsat ved ændring af Miljøbeskyttelsesloven vedtaget den 12. juni 2008.

Gebyrerne kan omfatte udgifter til etablering, drift, administration, investeringer, planlægning og indsamling af oplysninger m.v.

Ifølge almindelige kommunalretlige principper skal gebyrerne fastsættes ud fra et omkostningsprincip, dvs. gebyrernes størrelse skal fastsættes, så der over tid er balance mellem indtægter (gebyrer) og udgifter ved de enkelte ordninger for affaldshåndteringen. Det vil sige, at ordningerne skal hvile i sig selv.

Samtidig skal gebyropkrævningen så vidt muligt forebygge, at der sker krydssubsidiering, både mellem de forskellige ordninger og mellem forskellige brugergrupper (lighedsprincippet). Det vil sige, at der ikke må optjenes et overskud på en af de kommunale ordninger, som benyttes til at finansiere et underskud på en anden ordning, og at en brugergruppe ikke systematisk må betale omkostningerne for en anden brugergruppe.

Kommunen kan fastsætte et samlet gebyr for de ordninger, som kommunalbestyrelsen har iværksat. Samlegebyret skal inden for rimelige grænser svare til den ydelse, som leveres eller stilles til rådighed for den enkelte bruger.

I det omfang affaldshåndteringen er gebyrfinansieret, skal kommunen fastsætte bestemmelser om affaldsgebyrer, herunder omfattede affaldsordninger og brugergrænser, i de kommunale affaldsregulativer. Endvidere kan der fastsættes bestemmelser om gebyrstørrelser og opkrævningsmåde.

#### *Specifikke gebyrer*

Udover det affaldsgebyr, der finansierer de kommunalt iværksatte ordninger for håndtering af affald, anvendes gebyrer til at finansiere f.eks. tilbagetagingsordninger for særlige affaldsfraktioner (dæk). Gebyrprovenuet anvendes i denne sammenhæng til dækning af udgifterne ved tilskudsordninger til indsamling og genanvendelse af de gebyrbelagte produkter. Derudover betaler producenter og importører af elektronikprodukter et gebyr for registrering og administration af producentansvarsordningen for elektronikaffald hos WEEE-System. WEEE-System er en privat organisation, der er tillagt opgaver i henhold til de tilhørende bekendtgørelser og den er styret af en bestyrelse, som er udpeget af Miljøministeren. WEEE-System stiller et administrativt system til rådighed for producenter og importører, som gør det muligt for producenterne at løse producentansvaret på en praktisk enkel måde. WEEE-System vil pr. 1. januar 2009 skulle udvides til også at dække den praktiske administration af producentansvaret for batterier og biler.

#### *Aftaler*

Også aftaler er et styringsinstrument, der kan anvendes til at opnå de miljømæssige målsætninger på affaldsområdet. Der er f.eks. indgået en aftale med Entreprenørforeningen om selektiv nedrivning af bygningsaffald, en aftale med Dansk Industri, Plastindustrien og Emballageindustrien om genanvendelse af transportemballager (transportemballageaftalen), en aftale mellem miljøministeren og branchen om indsamling af kasserede blyakkumulatorer samt en aftale med dæk- og autobranschens organisation, Genvindingsindustrien og de kommunale organisationer om en tilbagetagingsordning for kasserede dæk.

Transportemballageaftalen er udvidet fra at omfatte transportemballager af pap og papir samt plast til at omfatte al emballageaffald fra erhverv af materialerne papir, pap, plast, glas, metal og træ. Samtidig er aftalens oprindelige målsætninger erstattet af emballagedirektivets målsætninger for genanvendelse af emballageaffald.

#### *Tilskud fra Virksomhedsordningen*

Under tilskudsprogrammet "Virksomhedsordningen" fra 2004 til 2007 var der bl.a. afsat penge til projekter om genanvendelse og udvikling af behand-

lingsteknologier og anden affaldshåndtering. Miljøstyrelsen varetog administrationen af tilskud til konkrete projekter. I 2008 er der afsat ca. 15 mio. kr. til projekter vedrørende udmøntningen af den nye organisering af affaldssek-toren.

Virksomhedsordningens fremtid er på nuværende tidspunkt uafklaret.

*Sigtelinie år 2012*

- *sikre at affaldsafgiften understøtter affaldshierarkiet*

#### 4.1.3 **Affaldsafgiften**

Affaldsafgiften blev indført i 1987. Formålet med affaldsafgiften er at styre affaldet fra deponering og forbrænding til genanvendelse. Derfor er afgiften differentieret, så det er dyrest at deponere affaldet, billigere at forbrænde med energiudnyttelse og afgiftsfrit at genanvende affaldet.

Affaldsafgiften giver et økonomisk incitament til at flytte affaldsmængder fra forbrænding og deponering til genanvendelse. Den har fungeret godt - især for de større homogene affaldsfraktioner.

#### **Regulering**

Affaldsafgiften har hjemmel i lov om afgift af affald og råstoffer. Afgifts-provenuet indgår som en indtægt på finansloven. Afgiften administreres af de lokale told- og skatteregioner og opkræves ved registreringspligtige be-handlingsanlæg. Derved sikres, at alt affald, der behandles, afgiftsbelægges, og at afgiften overvæltet fuldt på dem, der producerer affaldet.

Affaldsafgiften er differentieret således, at satserne i dag er 375 kr. pr. ton for alt affald, der deponeres, og 330 kr. pr. ton for affald, der forbrændes. Hvis affaldet genanvendes, skal der ikke betales afgift.

Som udgangspunkt er alt affald omfattet af affaldsafgiften, men der er enkelte fritagelser. Af de vigtigste kan nævnes farligt affald, forurenede jord og affaldsfraktioner, som er omfattet af biomasseaffaldsbekendtgørelsen.

*Midler:*

- *analysere om afgifterne understøtter den miljø-mæssige prioritering på affaldsområdet*

#### **Fremtidige initiativer**

I øjeblikket arbejdes der med at omlægge affaldsafgiftens forbrændingsdel. Skatteministeriets forslag herom har netop været i høring.

Miljøministeriet vil overvåge den samlede virkning af affaldsafgiften på deponering og den planlagte omlægning af afgiften på affaldsforbrænding. Det skal sikres, at afgifternes satser fortsat understøtter den miljømæssige prioritering, herunder at differentieringen mellem forbrænding og deponering er passende, og om forbrændingssatsen giver tilstrækkeligt incitament til at sikre, at affaldet bliver genanvendt i tilfælde, hvor det miljømæssigt og samfundsøkonomisk kan betale sig.

## 4.2 **EU's affaldsregulering**

*Tæt samspil mellem EU og national regulering*

Som nævnt er affaldslovgivningen karakteriseret ved et tæt samspil mellem EU-regulering og national regulering.

EU-reguleringen skitserer således de overordnede rammer og principper. Selve organiseringen og den faktiske implementering til national lovgivning er derimod en opgave for de nationale danske myndigheder.

Tilblivelsen af EU's affaldsstrategi og lovgivning sker i et tæt samarbejde mellem EU's institutioner og de enkelte medlemsstater.

## *EU's målsætning*

EU's målsætning for affaldshåndtering er navnlig koncentreret om forebyggelse, forberedelse med henblik på genbrug, fremme af genanvendelse og anden nyttiggørelse samt minimering af endelig bortskaffelse.

Fællesskabets nuværende affaldsstrategi, herunder særligt affaldspolitikens mål og midler, er beskrevet i rådsmeddelelse om affaldspolitik, som Rådet vedtog den 30. juli 1996.

Den fastlagte affaldspolitik har bl.a. resulteret i vedtagelsen af en række retsakter, hvor medlemslandene er pålagt forpligtelser vedrørende affaldshåndtering.

For at nå de mål for affaldshåndtering direktiverne opstiller, stilles der krav om, at medlemslandene udarbejder en eller flere planer for håndtering af affald.

Den væsentligste retsakt er direktivet om affald (direktiv 75/442/EØF, som er ophævet og erstattet af direktiv 2006/12/EF), det såkaldte affaldsrammedirektiv. Herudover indeholder direktivet om farligt affald (direktiv 91/689/EØF) generelle regler om farligt affald. Disse direktiver suppleres af en række direktiver, der regulerer specifikke typer af affald. Hertil kommer regulering i form af en række direktiver for behandling af affald: Direktiv om forbrænding af affald og Direktiv om deponering af affald.

I oktober 2008 blev der vedtaget et nyt affaldsrammedirektiv, som er en revision og ophævelse af det hidtil gældende affaldsrammedirektiv fra 2006 og en sammenskrivning af dette samt direktiv om farligt affald og direktiv om olieaffald. Direktivet skal være implementeret i dansk lovgivning ved udgangen af 2010.

I det følgende beskrives de målsætninger for og krav til håndtering af affald, som de gældende affaldsdirektiver opstiller, herunder kravene til udarbejdelse af affaldsplaner. For så vidt angår det nye affaldsrammedirektiv, vil der i 2009 blive udarbejdet en delstrategi vedrørende betydningen og konsekvenserne af de nye regler.

Endelig beskrives reguleringen af grænseoverskridende transport af affald og forordningen om affaldsstatistik.

### **4.2.1 Generelle krav i Affaldsrammedirektivet og Farligt affaldsdirektivet**

#### *Affaldsdefinitionen*

Direktivet om affald<sup>7</sup> (affaldsrammedirektivet) fastslår en række grundlæggende begreber på affaldsområdet og fastslår principperne for en miljømæssig forsvarlig håndtering af affald. Direktivet omfatter alt affald, der ikke er reguleret specifikt i andre EU-retsakter. Affaldsrammedirektivet suppleres af generelle regler i direktivet om farligt affald<sup>8</sup> (farligt affaldsdirektivet), som tilsvarende omfatter alt farligt affald, der ikke er reguleret specifikt i andre EU-retsakter.

#### *Listen over affald*

Affaldsrammedirektivet definerer, hvad der forstås ved affald (affaldsdefinitionen) og i tilknytning hertil definerer farligt affaldsdirektivet, hvad der forstås ved farligt affald. Som en præcisering og eksemplificering af affaldsdefinitionen, herunder definitionen af farligt affald, er der udarbejdet en liste

<sup>7</sup> Direktiv 2006/12/EF.

<sup>8</sup> Direktiv 91/689/EØF.

over affald<sup>9</sup> hvori det også er angivet hvilke affaldstyper, der anses som farlige.

#### **4.2.1.1 Affaldsrammedirektivet (direktiv 2006/12/EF)**

Affaldsrammedirektivet definerer de behandlingsformer, der er relevante i relation til affald. Det sonderer mellem på den ene side nyttiggørelse, dvs. behandlingsformer, hvorved der sker en ressourceudnyttelse af affaldet (bl.a. genanvendelse og forbrænding med energiudnyttelse) og på den anden side bortskaffelse, dvs. behandlingsformer, hvor der ikke sker nogen ressourceudnyttelse af affaldet (herunder deponering).

Affaldsrammedirektivet fastslår det behandlingshierarki, som er omtalt ovenfor. Dvs. affaldsforebyggelse er det højest prioriterede. Herefter følger genanvendelse samt anden nyttiggørelse, herunder forbrænding med energiudnyttelse. Endelig skal det affald, der ikke kan behandles på anden måde, deponeres.

#### *Behandlingshierarki*

- *affaldsforebyggelse*
- *genanvendelse*
- *forbrænding med energiudnyttelse*
- *deponering*

#### *Principperne om nærhed og selvforsyning*

Medlemsstaterne er i henhold til direktivet forpligtet til at oprette et integreret og tilstrækkeligt net af bortskaffelsesfaciliteter, hvorved såvel Fællesskabet som hver enkelt medlemsstat sættes i stand til selv at bortskaffe eget affald.

#### *Miljømæssig forsvarlig håndtering*

Direktivet pålægger medlemsstaterne at sikre, at affald håndteres på en sådan måde, at der ikke opstår skade på mennesker eller miljøet. Direktivet forbyder ukontrolleret dumpning og deponering af affald og stiller krav om, at alle behandlingsanlæg skal godkendes, samt at der løbende skal føres tilsyn med anlæggene.

Direktivet pålægger i forlængelse heraf behandlingsvirksomheder for affald at føre et register om forskellige oplysninger om affaldet.

Direktivet fastslår endelig "princippet om at forureneren betaler", dvs. at omkostningerne ved håndtering af affald afholdes af indehaveren og/eller de tidligere indehavere eller producenter af det produkt, hvorfra affaldet hidrører.

#### *Udarbejdelse af planer m.h.p. målopfyldelse*

For at føre direktivets målsætninger ud i livet skal medlemsstaterne udarbejde planer for håndtering af affald. Medlemsstaterne kan forbyde transport af affald, som ikke er i overensstemmelse med disse planer.

Direktivet opstiller herudover en række specifikke krav til indholdet af planerne vedrørende affaldets art, mængde og oprindelse samt tekniske forskrifter, håndtering af specialaffald og anlæg, der er egnet til håndtering.

#### *Gennemførelse i Danmark*

Affaldsrammedirektivet er i Danmark gennemført i bl.a. miljøbeskyttelsesloven samt affaldsbekendtgørelsen.

#### *Godkendelse Tilsyn*

#### **4.2.1.2 Farligt affaldsdirektivet**

I farligt affaldsdirektivet stilles krav, der svarer til de krav, som beskrives i affaldsrammedirektivet: Det drejer sig om godkendelse af de virksomheder, der står for opbevaring, behandling eller deponering af farligt affald samt regelmæssigt tilsyn med de virksomheder, der står for transport af sådant affald.

---

<sup>9</sup> Kommissionens beslutning 2000/532/EF, som ændret ved Kommissionens beslutning 2001/118/EF, Kommissionens 2001/119/EF og Rådets beslutning 2001/573/EF.

*Forbud mod sammenblanding*

Herudover indeholder farligt affaldsdirektivet et forbud mod sammenblanding af farligt affald med andet farligt affald, eller sammenblanding af ikke-farligt affald med farligt affald.

Desuden pålægger direktivet medlemsstaterne at sikre, at affaldet emballeres og mærkes i forbindelse med indsamling, transport og midlertidig deponering.

Direktivet pålægger producenter, transportører og behandlingsvirksomheder af farligt affald at føre et register med forskellige oplysninger om affaldet.

*Planer*

Endelig er der pligt til at udarbejde planer for håndtering af farligt affald.

*Gennemførelse i Danmark*

Direktivet er gennemført i dansk lovgivning ved en række bestemmelser i affaldsbekendtgørelsen.

Direktivet om farligt affald suppleres af en række særdirektiver, som regulerer specifikke typer af farligt affald. Men de generelle principper, der er beskrevet i affaldsrammedirektivet og farligt affaldsdirektivet vedrørende eksempelvis udstedelse af tilladelse til de virksomheder, som står for opbevaring, behandling eller deponering af farligt affald, regelmæssig kontrol med de virksomheder, der står for transport af sådant affald samt planer for håndtering af farligt affald, finder også anvendelse for særdirektiverne.

#### 4.2.2 Krav til særlige affaldsfraktioner

##### 4.2.2.1 *Direktivet om olieaffald*

*Særlige håndteringskrav*

Direktivet om olieaffald<sup>10</sup> forbyder enhver udledning og behandling af olieaffald, der kan fremkalde forurening af miljøet. Hvis sådanne udledninger og behandlinger ikke kan undgås, skal medlemsstaterne foretage de nødvendige foranstaltninger for at sikre en miljømæssig forsvarlig indsamling og håndtering af olieaffald.

Direktivet stiller krav om, at regenerering til baseolie skal prioriteres frem for andre former for behandling ved håndtering af olieaffald i form af industriolie eller smøreolie af mineralsk oprindelse, hvis dette ud fra tekniske, økonomiske og organisatoriske hensyn er muligt.

Herudover stiller direktivet krav om, at virksomheder, der indsamler olieaffald, skal være registreret hos og underlagt tilsyn af de kompetente myndigheder, ligesom virksomheder, der bortskaffer olieaffald, skal være godkendte.

*Gennemførelse i Danmark*

Direktivet er gennemført i dansk lovgivning ved en række bestemmelser i affaldsbekendtgørelsen.

##### 4.2.2.2 *Direktivet om batterier*

I 2006 blev der vedtaget et nyt batteridirektiv<sup>11</sup>, som erstattede det hidtil gældende fra 1991. Det nye batteridirektiv har til formål at harmonisere medlemslandenes håndtering af udtjente batterier og akkumulatører (i det følgende alene kaldet batterier) og at minimere batteriers og udtjente batteriers negative indvirkning på miljøet.

<sup>10</sup> Direktiv 75/439/EØF, som ændret ved direktiv 87/101/EØF.

<sup>11</sup> Direktiv 2006/66/EF om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører samt om ophævelse af direktiv 91/157/EØF

Direktivet sonderer mellem bærbare batterier, bilbatterier og industribatterier.

*Producentansvar*

Direktivet indfører producentansvar for alle typer af batterier. Således skal producenter af batterier finansiere omkostningerne i forbindelse med indsamling, behandling og genanvendelse af udtjente batterier. Yderligere skal producenterne finansiere oplysningskampagner samt oplysninger til slutbrugere i forbindelse med salg af batterier.

*Særskilt indsamlings- og behandlingskrav*

For så vidt angår de bærbare batterier skal medlemslandene sikre, at der findes passende indsamlingsordninger i slutbrugernes nærhed for udtjente bærbare batterier. Ordningerne skal som nævnt finansieres af producenterne. Indsamlingen kan gennemføres enten ved, at distributørerne tilbagetager de udtjente batterier eller ved opretholdelse af eksisterende indsamlingsordninger i medlemslandene.

Direktivet forpligter medlemslandene til at opnå en indsamlingsprocent på bærbare batterier på 25 % i 2012 og på 45 % i 2016.

For så vidt angår industribatterier kan producenter af disse ikke nægte at tilbagetage udtjente industribatterier uanset kemisk sammensætning, og for så vidt angår udtjente bilbatterier, skal producenterne oprette ordninger for tilbagetagning.

Yderligere forpligtes producenterne til at genanvende en vis procentdel af de udtjente batterier i 2010 alt efter det kemiske indhold i batteriet. Udtjente batterier må som udgangspunkt ikke deponeres.

*Mærkning og indhold*

Direktivet indeholder derudover også forbud mod markedsføring af visse typer batterier, der indeholder kviksølv og cadmium, samt krav om mærkning af batterier, dels med en overstreget skraldespand, dels med kapacitetsmærkning.

*Gennemførelse i Danmark*

Direktivets forbudsbestemmelser og mærkningsregler er gennemført ved en bekendtgørelse om import og salg samt eksport af batterier og akkumulatører<sup>12</sup>. Bestemmelserne om det øvrige producentansvar (tilbagetagning og håndtering, oplysningskampagner, slutbrugeroplysninger, genanvendelseskrav etc.) er dels implementeret direkte i miljøbeskyttelseslovens §§ 9u – 9x, dels i bekendtgørelse om batterier og akkumulatører og udtjente batterier og akkumulatører, der forventes at træde i kraft 1. januar 2009.

**4.2.2.3 Direktivet om udrangerede køretøjer**

Direktivet om udrangerede køretøjer har til formål at harmonisere medlemslandenes affaldshåndtering af udtjente person- og varebiler.

*Særlige indsamlings- og behandlingskrav*

Direktivet pålægger medlemslandene at etablere ordninger for indsamling, af udtjente biler og at fastsætte krav om særskilt behandling og nyttiggørelse, herunder især genbrug og genanvendelse af affald fra biler.

Direktivet indeholder bestemmelser om forbud mod anvendelse af bly, kviksølv, cadmium og hexavalent chrom i nye biler samt reservedele hertil, der bringes på markedet.

*Producentansvar*

Direktivet indeholder tillige bestemmelser om, at sidste ejer af et køretøj skal kunne aflevere køretøjet til affaldsbehandling uden omkostninger. Producent-

<sup>12</sup> Bekendtgørelse nr. 943 af 23. september 2008.

terne skal enten betale en væsentlig del af omkostningerne ved affaldshåndteringen, eller etablere tilbagetagningsordninger for udtjente biler.

I direktivet er der endvidere fastsat bestemmelser om, at der ved aflevering af en udtjent bil skal udstedes skrotningsattester.

Herudover stiller direktivet krav om, at virksomheder, der affaldsbehandler udtjente biler, skal være registeret hos og underlagt tilsyn af de kompetente myndigheder, ligesom virksomheder, der affaldsbehandler udtjente biler, skal være godkendte.

#### *Gennemførelse i Danmark*

Direktivet er gennemført i dansk lovgivning med bilskrotbekendtgørelsen<sup>13</sup> samt lov og bekendtgørelse om miljøbidrag og godtgørelse i forbindelse med ophugning og skrotning af biler<sup>14</sup>.

#### **4.2.2.4 Direktivet om affald af elektrisk og elektronisk udstyr**

Direktivet har til formål at forebygge frembringelsen af affald af elektrisk og elektronisk udstyr og at styrke genbrug, genanvendelse og andre former for nyttiggørelse af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

#### *Særlige indsamlings- og behandlingskrav*

Direktivet pålægger medlemslandene at fastsætte regler om indsamling af affald af elektrisk og elektronisk udstyr samt regler om særskilt behandling og nyttiggørelse, herunder især genbrug og genanvendelse af affald af elektrisk og elektronisk udstyr.

#### *Producentansvar*

Direktivet indeholder tillige bestemmelser om producentansvar for affaldshåndtering af elektrisk og elektronisk affald, hvilket bl.a. indebærer at affaldshåndteringen fra private husholdninger skal finansieres af producenter og importører, der markedsfører elektrisk og elektronisk udstyr i Danmark. Elektrisk og elektronisk affald fra andre brugere end private husholdninger finansieres ligeledes af producenterne alternativt af sidste bruger.

#### *Gennemførelse i Danmark*

Direktivet er gennemført i Miljøbeskyttelsesloven og ved elskrotbekendtgørelsen<sup>15</sup>.

Der er etableret en privat organisation WEEE-System, som forestår den praktiske administration med registrering af producenter og importører og deres markedsførte mængder og som administrerer en tildelingsordning for elektronisk affald fra husholdninger. WEEE-System er tildelt kompetencer i reguleringen til at løse denne opgave og ledes af en bestyrelse udpeget af Miljøministeren.

#### *Særlige bortskaffelseskrav*

#### **4.2.2.5 Direktivet om PCB og PCT**

Direktivet om PCB og PCT<sup>16</sup> regulerer bortskaffelse af PCB/PCT og udskiftning eller bortskaffelse af apparater indeholdende PCB og bortskaffelse af brugt PCB. Direktivet forbyder genbrug af PCB.

Formålet med direktivet er således at sikre en miljømæssig forsvarlig bortskaffelse af PCB og PCT. For større mængder af PCB (PCB-indhold på mere end 5 dm<sup>3</sup>) skal bortskaffelsen ske senest ved udgangen af år 2010. For ap-

<sup>13</sup> Bekendtgørelse nr. 1708 af 20. december 2006.

<sup>14</sup> Bekendtgørelse nr. 782 af 17. september 2002.

<sup>15</sup> Bekendtgørelse nr. 664 af 27. juni 2005, som ændret ved bekendtgørelse nr. 591 af 9. juni 2006.

<sup>16</sup> Direktiv 96/59/EF.

parater med et indhold på mindre end 5 dm<sup>3</sup> skal bortskaffelsen ske senest ved udløbet af produktets levetid.

Medlemsstaterne skal sørge for, at der udarbejdes en fortegnelse over apparater, der indeholder mere end 5 dm<sup>3</sup>.

Direktivet skal ses i sammenhæng med direktivet om begrænsning af markedsføring og anvendelse af visse farlige stoffer og præparater, der delvist forbyder anvendelsen af PCB/PCT<sup>17</sup> og olieaffaldsdirektivet<sup>18</sup> samt direktiv om forbrænding af affald.

#### *Planer*

Endelig skal der udarbejdes planer for udskiftning, indsamling og bortskaffelse af PCB.

#### *Gennemførelse i Danmark*

Direktivet om PCB/PCT er gennemført i dansk lovgivning i december 1998<sup>19</sup>.

#### **4.2.2.6 Slamdirektivet**

Slamdirektivet<sup>20</sup> fastsætter regler om genanvendelsen af slam og er implementeret ved slambekendtgørelsen<sup>21</sup>. Direktivet er et minimumsdirektiv, og den danske slambekendtgørelse har skærpet direktivets grænseværdier væsentligt. Slamdirektivet har været under revision siden 2002, og hidtidige arbejdsrapporter indeholder bl.a. skærpede grænseværdier.

#### **4.2.2.7 Direktiv om biologisk behandling af organiske affald til jordbrugsanvendelse**

I Danmark er området reguleret i slambekendtgørelsen. EU-kommissionen har tidligere arbejdet på et direktiv om biologisk behandling af organisk affald til jordbrugsanvendelse, men har i forbindelse med revisionen af affaldsrammedirektivet indarbejdet biomasseaffald i det nye direktiv. Konsekvenserne af det reviderede affaldsdirektiv vil blive behandlet i en efterfølgende delstrategi.

#### **4.2.2.8 Forordning om animalske biprodukter**

I oktober 2002 blev Forordningen om animalske biprodukter<sup>22</sup> vedtaget. Forordningen medfører, at en stor mængde animalsk affald, der tidligere blev oparbejdet til kødbenmel og anvendt i foder, i fremtiden skal forbrændes eller genanvendes i biogasanlæg forud for jordbrugsanvendelse.

Forordningen har medført en revision af slambekendtgørelsen i foråret 2003.

#### **4.2.2.9 Direktivet om emballage og emballageaffald**

Direktivet om emballage og emballageaffald<sup>23</sup> skal ses i sammenhæng med affaldsrammedirektivet og EU's affaldsstrategi. Emballagedirektivet er det første eksempel på et direktiv, der konsekvent implementerer affaldshierarkiet.

---

<sup>17</sup> Direktiv 85/467/EØF

<sup>18</sup> Direktiv 75/439/EØF

<sup>19</sup> Bekendtgørelse nr. 925 af 13. december 1998 om PCB, PCT og erstatningsstoffer herfor.

<sup>20</sup> Rådets direktiv 86/278/EØF af 12. juni 1986 om beskyttelse af miljøet, navnlig jorden, i forbindelse med anvendelse i landbruget af slam fra renseanlæg.

<sup>21</sup> Bekendtgørelse nr. 49 af 20. januar 2000 om genanvendelse af affaldsprodukter til jordbrugsformål.

<sup>22</sup> Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1774/2002 af 3. oktober 2002 om sundhedsbestemmelser for animalske biprodukter, som ikke er bestemt til konsum.

<sup>23</sup> Direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald.

Direktivet indeholder således bestemmelser om forebyggelse af emballageaffald, herunder fremme af genbrugssystemer for emballage. Ligesom det opstiller en række kvantitative målsætninger for nyttiggørelse af emballageaffald.

#### *Kvantitative behandlingskrav*

Der er krav om, at senest den 31. december 2008 skal mindst 60% af det samlede emballageaffald nyttiggøres eller forbrændes i forbrændingsanlæg med energiudnyttelse. Heraf skal mellem 55% og 80% af emballageaffaldet genanvendes. For de enkelte materialer er målet for genanvendelse 60% for pap/papir, 60% for glas, 50% for metal, 22,5% for plast og 15% for træ.

#### *Krav til emballageudformning*

For at understøtte direktivets målsætninger for, hvordan man skal behandle emballagerne, efter de er blevet til affald, indeholder direktivet nogle krav til emballageudformning. Disse krav retter sig mod den enkelte emballageproducent og -importør.

Kravene har til formål at reducere mængden af og miljøbelastningen fra emballager og emballageaffald. Direktivet indeholder således nogle grænseværdier for indholdet af tungmetaller i emballage og de såkaldte væsentlige krav til emballageudformning.

Danmark har fra midten af 1999 årligt skulle fremsende dokumentation til Kommissionen om status for genanvendelse og nyttiggørelse af emballageaffald.

Herudover indeholder direktivet i lighed med en række af de øvrige direktiver på affaldsområdet nogle bestemmelser om mærkning, retur-, indsamlings- og nyttiggørelsessystemer, affaldsplanlægning, information og økonomiske virkemidler.

#### *Nationale foranstaltninger vedrørende forebyggelse og genbrug*

Endelig åbner direktivet mulighed for, at medlemsstaterne kan iværksætte særlige nationale foranstaltninger til at sikre forebyggelse af emballageaffald og genbrug. De danske initiativer gennemgås i det følgende.

Udover at sikre opfyldelse af de specifikke krav i direktivet, skal medlemsstaterne selv sørge for, at der iværksættes andre foranstaltninger til forebyggelse af emballageaffald (artikel 4).

I 2000 vedtog Folketinget en omlægning af den eksisterende vægtbaserede emballageafgift, således at der fra 2001 skal svares afgift af emballage til visse produkter ud fra emballagematerialets miljøbelastning og vægt. Det er målet, at afgiften i et vist omfang vil skabe incitament til en reduktion i anvendelsen af materialer med stor miljøbelastning.

Bortset fra at man f.eks. med økonomiske styringsmidler som afgifter kan skabe et incitament for producenterne til at udvikle nye, materialebesparende eller på anden måde miljøvenlige teknologier, er det ikke på fremstillingssiden, at medlemsstaterne har et oplagt råderum for selvstændigt at iværksætte forebyggende foranstaltninger. Dette skyldes, at direktivets krav til emballagefremstilling og sammensætning i sig selv fordrer, at samtlige emballager så vidt muligt skal være optimerede ud fra et forebyggelsessynspunkt.

Danmark har derfor fundet det oplagt først og fremmest at fokusere på affaldshåndteringsfasen i forbindelse med nationale forebyggelsesinitiativer. Genbrug af emballager er et oplagt og effektivt middel til at forebygge affaldsdannelse.

Danmark har valgt drikkevareemballager som et indsatsområde for forebyggende initiativer, idet det er et område, der potentielt repræsenterer en ganske betragtelig mængde emballageaffald på grund af det store volumen.

Danmark har en ordning, hvorefter øl og kulsyreholdige læskedrikke kun må markedsføres i genpåfyldelig emballage eller engangsemballage, som er omfattet af et pant- og retursystem.<sup>24</sup> Genpåfyldelige emballager skal returneres med henblik på genbrug. Når den genpåfyldelige emballage ikke længere kan genbruges, skal den materialelegenvindes. Også engangsemballagerne skal materialelegenvindes.

Returflaskesystemet fortrænger årligt, hvad der svarer til ca. 350.000 tons affald, hvis der sammenlignes med den samlede vægt af et tilsvarende volumen engangsflasker af glas og plast.

Hvis der ikke blev anvendt genpåfyldelige øl- og vandflasker, ville man i stedet anvende tynde engangsflasker. Med ovennævnte forbrug, ville dette have givet en affaldsmængde på ca. 206.000 tons emballage fra øl og vand i engangsflaske i glas.

Vin- og spiritusflasker indsamles via de kommunale ordninger via restaurationssektoren og via detailhandelen.

De indsamlede hele flasker skylles og afsættes til genpåfyldning enten herhjemme eller i udlandet, og skårene afsættes til materialelegenvinding. Refusion af emballageafgift ved eksport af flasker til genpåfyldning i udlandet bidrager til at understøtte genbruget af vinflasker.

Endelig genbruges en stor mængde transportemballager af plast - særligt sodavands- og ølkasser, transportkasser til fødevarer indenfor detailhandelen samt paller.

Direktivet er gennemført i dansk lovgivning ved bl.a. affaldsbekendtgørelsen og bekendtgørelse om visse krav til emballager<sup>25</sup>.

#### 4.2.3 **Behandlingsanlægsdirektiverne**

Direktivet om deponering af affald (deponeringsdirektivet) er en af de væsentligste retsakter om anlæg til behandling af affald. Hertil kommer direktiv om forbrænding af affald.

##### 4.2.3.1 **Direktiv om deponering af affald**

Deponeringsdirektivet<sup>26</sup> er udarbejdet med udgangspunkt i affaldsrammedirektivet. Det blev vedtaget i 1999 og er implementeret i dansk ret i 2001.

Formålet med deponeringsdirektivet er at indføre foranstaltninger, procedurer og retningslinjer for at forebygge eller i videst muligt omfang at begrænse miljøbelastningen fra deponeringsanlæg. Det vil navnlig sige forurening af overfladevand, grundvand, jord og luft, belastningen af det globale miljø, herunder drivhuseffekten, samt de risici, affaldsdeponering indebærer for menneskers sundhed.

<sup>24</sup> Ordningen er fastlagt i Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 713 af 24. august 2002 om pant og indsamling mv. af emballager til øl og visse læskedrikke.

<sup>25</sup> Bekendtgørelse nr. 477 af 28. maj 2006 om visse krav til emballager.

<sup>26</sup> Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald.

Direktivets krav har siden juli 2001 været gældende for alle nye anlæg, altså anlæg godkendt efter juli 2001. For anlæg, der allerede bestod (var etableret eller godkendt) juli 2001 gælder det, at de senest den juli 2009 enten skal kunne leve op til direktivets krav, eller skal nedlukkes og efterbehandles i henhold til direktivets krav hertil.

Deponeringsdirektivet regulerer godkendelse, konstruktion, drift, nedlukning og efterbehandling af deponeringsanlæg. Proceduren for godkendelse er ensartet uanset kategorien af affaldsdeponeringsanlæg (for farligt, ikke farligt og inert affald).

Direktivet fastsætter endvidere procedurer for modtagelse af affald til deponering. Modtageprocedurerne er baseret på affalds karakterisering. Kriterierne for affalds karakteriseringen er fastlagt i en rådsbeslutning 2003/33/EF af 19. december 2002. Beslutningens krav til affalds karakterisering er endnu ikke gennemført i dansk lovgivning, men det forventes at ske i løbet af de første måneder i 2009.

#### *Udfasningsmål og krav om behandling*

Med henblik på at reducere mængden af bionedbrydeligt affald på deponeringsanlæg, fastsætter direktivet nogle mål for, hvor store mængder af denne type affald, medlemslandene må føre til deponering.

Endvidere stilles der - med visse undtagelser - krav om, at alt affald underkastes behandling, inden det deponeres.

#### *Forurenerebetalerprincippet*

Direktivet stiller krav om, at prisen for deponering skal afspejle alle omkostninger ved etablering og drift af anlægget. Herunder så vidt muligt omkostningerne ved sikkerhedsstillelse, omkostningerne ved nedlukning og efterbehandling i en periode på mindst 30 år.

#### *Gennemførelse i Danmark*

Deponeringsdirektivet er gennemført i dansk lovgivning i 2001 ved bl.a. ændring af miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen samt ved udstedelse af bekendtgørelse om deponeringsanlæg og bekendtgørelse om uddannelse af driftsledere og personale beskæftiget på deponeringsanlæg.

#### **4.2.3.2 Forbrændingsdirektivet**

Direktiv 2000/76/EF om forbrænding af affald relaterer sig til affaldsrammedirektivet og opstiller minimumsregler for forbrænding af affald. Direktivet angiver selv, at disse regler ikke er tilstrækkelige til at opfylde IPPC-direktivet (nr. 96/61/EF). Direktivet omfatter enhver form for forbrænding af affald med undtagelse af en række vegetabiliske affaldstyper fra landbrug og skovbrug, herunder fremstilling af jomfrupulp i papirindustrien, træaffald med visse undtagelser, dyrekroppe og affald, der stammer fra offshoreindustrien.

#### *Godkendelse m.v.*

Forbrændingsdirektivet regulerer godkendelse, konstruktion, udstyring og drift af anlæg, der forbrænder affald.

#### *Emissionskrav*

Direktivet fastsætter grænseværdier for emission af støv, visse tungmetaller, chlorbrinte, flourbrinte, SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> samt dioxiner og furaner. Med direktivet skærpes miljøkravene til danske forbrændingsanlæg med hensyn til bl.a. dioxin- og NO<sub>x</sub>-udledning.

Direktivet fastsætter krav til måling, inspektion og indberetning i forbindelse med anlæggene.

Forbrændingsdirektivet er udmøntet i bekendtgørelse om affaldsforbrænding.

*Revision af forbrændingsdirektivet*

Forbrændingsdirektivet er under revision i øjeblikket. Kommissionen har fremlagt et revideret direktiv i 2008 i form af et nyt forslag til et samlet IPPC-direktiv, hvori forbrændingsdirektivet er indarbejdet.

*Transportforordningen*

#### 4.2.4 Grænseoverskridende transport af affald

Transportforordningen<sup>27</sup> er bl.a. udstedt med henblik på at gennemføre Baselkonventionen af 22. marts 1989 om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf (se nedenfor) samt en OECD-rådsbeslutning om kontrol med grænseoverskridende overførsel af affald til nyttiggørelse i Fællesskabet.

##### 4.2.4.1 Transportforordningen

Forordninger er umiddelbart anvendelige og således bindende overfor myndighederne og borgerne. Forordninger skal derfor - i modsætning til direktiver - ikke gennemføres i medlemsstaternes lovgivning.

Transportforordningen suppleres dog i dansk ret af bekendtgørelse om overførsel af affald<sup>28</sup>, der bl.a. fastsætter straffe- og tilsynsbestemmelser.

*Hovedprincipper*

Forordningen opstiller en række procedurer, som skal følges i forbindelse med grænseoverskridende transporter af affald og bygger på et princip om forudgående anmeldelse og godkendelse samt sikkerhedsstillelse. Forordningen regulerer endvidere i hvilke tilfælde, de kompetente myndigheder kan forbyde affaldstransporter.

Transportforordningen sonderer mellem affald til bortskaffelse og affald til nyttiggørelse. Affald til nyttiggørelse inddeles i to hovedgrupper – grønt og orange.

De indsigelsesgrunde, som myndighederne kan gøre gældende i forbindelse med transporter af affald, er forskellige afhængig af, om affaldet skal bortskaffes eller nyttiggøres.

*Transport af affald til bortskaffelse*

Forordningen kræver, at alt affald, der skal bortskaffes, skal anmeldes og tillades overført.

Forordningen opererer med en række indsigelsesmuligheder mod transport af affald til bortskaffelse. En medlemsstat kan helt eller delvist forbyde transport til og fra sit eget område. Et sådant helt eller delvist forbud skal være begrundet i, at det pågældende affald kan bortskaffes et sted, der er tættere på kilden (nærhedsprincippet), eller at det pågældende affald bør nyttiggøres i stedet for at bortskaffes (prioritering af nyttiggørelse), eller at Fællesskabet som helhed skal sættes i stand til at bortskaffe sit eget affald, og samtidig gøre det muligt for de enkelte medlemsstater hver især at nå dette mål, således at man ikke søger affaldsproblemet løst ved eksport (selvforsyningsprincippet). Danmark har benyttet denne hjemmel til at indføre danske regler, der som hovedregel forbyder såvel import som eksport af affald med henblik på bortskaffelse

Herudover består muligheden for konkret at gøre indsigelse mod den enkelte affaldstransport til bortskaffelse, såfremt transporten strider mod selvforsyningsprincippet, nærhedsprincippet, affaldsplaner eller national miljølovgivning.

<sup>27</sup> Rådets forordning nr. 1013/2006 om overførsel af affald.

<sup>28</sup> Bekendtgørelse nr. 1757 af 22. december 2006.

### *Transport af affald til nyttiggørelse*

Affald til nyttiggørelse inddeles i forordningen i to forskellige affaldstyper: grønt og orange affald, og der gælder forskellige regler for grænseoverskridende transporter af disse affaldstyper. Affald, der ikke er opført på nogen liste (ulistet affald), skal følge proceduren for orange affald.

Grønt affald er ikke omfattet af forordningens bestemmelser om anmeldelse, men for at kunne spore affaldet skal transporten være ledsaget af en række oplysninger om bl.a. modtager og indehaver af affaldet anført i et såkaldt ledsagedokument.

Orange affald er omfattet af et krav om anmeldelse, og der skal foreligge skriftligt samtykke fra de kompetente myndigheder, før overførslen finder sted.

Der er mere begrænsede indsigelsesmuligheder for affald til nyttiggørelse end for affald til bortskaffelse. Som følge af at grønt affald er undtaget fra anmeldelsesbestemmelserne, er der ingen direkte mulighed for - efter forordningen - at gøre indsigelse mod transporten. For det orange affald er de vigtigste indsigelsesgrunde affaldshandteringsplaner og/eller nationale retsfor skrifter.

Desuden er der mulighed for at gøre indsigelse, hvis forholdet mellem mængden af affald, som kan nyttiggøres, og mængden, der ikke kan nyttiggøres ud fra økonomiske eller miljømæssige betragtninger ikke kan begrunde nyttiggørelse (fiktiv nyttiggørelse).

#### **4.2.4.2 Baselkonventionen**

Baselkonventionen om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf blev vedtaget i UNEP-regi i Basel 1989 og trådte i kraft i maj 1992.

Et af konventionens hovedformål er at reducere antallet af transporter med farligt affald. Konventionen opstiller desuden en række procedurekrav i forbindelse med transporter - bl.a. krav om anmeldelse af og godkendelse af transporter.

Danmark har sammen med de øvrige EU-lande gennemført konventionen via den såkaldte transportforordning, der regulerer grænseoverskridende transport af affald, herunder farligt affald.

I marts 1994 vedtog konventionens parter - initieret af bl.a. Danmark - et forbud mod transport af farligt affald bestemt til slutdeponering og et forbud mod eksport til genanvendelse senest pr. 1. januar 1998 fra OECD-lande til ikke-OECD-lande.

På grund af manglende ratifikation er forbuddet ikke formelt trådt i kraft endnu. På trods heraf har Danmark sammen med resten af EU ændret transportforordningen, således at forbuddet gælder for alle EU-landene.

Med henblik på at sikre et operationelt forbud, er der samtidigt med forbuddet udarbejdet og vedtaget to lister - én over farligt affald og én over ikke-farligt affald. Disse to lister etablerer det tekniske grundlag for at fastslå, om der er tale om farligt affald eller ikke-farligt affald, og hermed om en given transport er omfattet af forbuddet eller ej. Disse to lister er indarbejdet i bilag V til transportforordningen.

#### 4.2.5 Forordning om affaldsstatistik

Forordningen om affaldsstatistik<sup>29</sup> tilvejebringer det juridiske grundlag for indsamling af statistiske data om produktion og behandling af affald fra husholdninger og erhverv i EU. Forordningen præciserer definitionerne på forskellige begreber inden for affaldssektoren og opstiller kvalitetskriterier for de indsamlede data. Dermed vil forordningen sikre tilvejebringelsen af statistiske data med en større sammenlignelighed end hidtil. Oplysningerne skal indberettes hvert 2. år til EU's statistiske kontor EUROSTAT.

Formålet er overvågning af trends i udviklingen af affaldsproduktion og affaldsbehandling med henblik på at sikre overensstemmelse med målene i EU's affaldspolitik.

#### *Statistikforordningen*

De statistiske data tilvejebringes i Danmark via Miljøstyrelsens eksisterende Informations System for Affald og Genanvendelse, ISAG. ISAG er implementeret i affaldsbekendtgørelsen. ISAG-indberetningerne svarer ikke helt til de krav, som stilles til forordningen, idet der ikke i alle tilfælde er overensstemmelse mellem de erhvervsmæssige kilder og affaldsfraktioner, der indberettes til ISAG, og de, som forudsættes i forordningen. Med en ny affaldsdatamodel, som forventes klar til brug i 2010, vil der blive rettet op på dette.

---

<sup>29</sup> Europaparlamentets og rådets forordning (EF) Nr. 2150/2002 af 25. november 2002 om affaldsstatistik, senest ændret med Kommissionens Forordning (EF) nr. 574/2004 af 23. februar 2004 om ændring af bilag I og III til Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2150/2002 om affaldsstatistik.