

Aftale mellem regeringen (Socialdemokratiet) og Venstre, Radikale
Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten,
Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet
om

Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi

16. juni 2020

Formål

Der er med bred opbakning i Folketinget sat et meget ambitiøst mål om at reducere de nationale drivhusgasudledninger med 70 pct. i 2030 i forhold til 1990. Regeringen (Socialdemokratiet), Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet er enige om, at affaldssektoren skal bidrage til indfrielse af dette mål.

Uden nye initiativer vil affaldssektoren i 2030 med en udledning på ca. 2,4 mio. tons CO₂e stå for 5,7 pct. af de nationale CO₂-udledninger. Udledningerne vil komme fra forbrænding af affald, deponering af affald, biologisk behandling af affald og spildevandsbehandling. Den væsentligste andel af udledningerne stammer fra forbrænding af affald, som uden nye initiativer forventes at stå for ca. 1,5 mio. tons CO₂e i 2030. Danmark er desuden det land i Europa, der producerer mest husholdningslignende affald pr. indbygger.

I dag forbrændes næsten en tredjedel af alt dansk affald, og særligt plastikaffald er en udfordring – her forbrændes op mod 90 pct. Når affald forbrændes, spildes klodens ressourcer og natur, miljø og klima belastes. Overkapacitet i de danske forbrændingsanlæg betyder, at anlæggene – for at få fyldt ovnene op – importerer store mængder affald til forbrænding i Danmark. Dette affald indeholder væsentligt mere plastik end dansk affald, og det øger derfor de danske CO₂-udledninger.

Affaldsproduktion og forbrænding af affald er spild af klodens ressourcer, og natur, miljø og klima belastes. Vi er derfor nødt til at reducere mængderne af affald og bruge vores ressourcer klogere, smartere og mere ansvarligt.

Heldigvis er affald gået fra at være et problem til at være en værdifuld ressource, som virksomheder i hele Europa efterspørger for at genanvende det i nye produkter. Det åbner nye muligheder og kalder på forandring. Derfor er affaldsforbrænding ikke kritisk for vores varme- og affaldsforsyning fremover. I stedet skal vi øge investeringerne i alternative grønne varmeløsninger og genanvendelse af vores affald.

Det er private affaldshåndteringsvirksomheder allerede gode til, eftersom de i dag håndterer ca. 95 pct. af det genanvendelige erhvervsaffald, og en evaluering heraf har vist, at der er mange valgmuligheder og virksomhederne gør det godt. Det betyder, at offentlige affaldshåndteringsvirksomheder ikke er kritiske for håndteringen af vores affald.

Reguleringen af forbrændingssektoren og det genanvendelige husholdningsaffald er ikke fulgt med udviklingen, hvilket i stigende grad er en barriere for øget genanvendelse, reduktion af drivhusgasser og for omstillingen til en effektiv, cirkulær økonomi.

For at øge genanvendelsen og nedbringe CO₂-udledningen er det nødvendigt at dreje på tre håndtag. I Danmark skal vi reducere vores affaldsmængder, og danskerne skal sortere mere affald til genanvendelse, så der køres mindre affald til forbrændingsanlæggene. Derudover skal forbrændingskapaciteten reduceres og tilpasses de danske affaldsmængder, så den ledige kapacitet ikke fyldes op af importeret affald. Endelig skal der investeres i nye genanvendelses anlæg.

Partierne er på den baggrund enige om, at der skal ske store forandringer i affaldssektoren, og at affald, der kan genanvendes, ikke længere skal gå op i røg med CO₂-udledninger til følge. I stedet skal ressourcerne bruges igen og igen til nye bæredygtige materialer og produkter. Omstillingen til en mere cirkulær økonomi kræver et paradigmeskifte i affaldssektoren. Der er behov for en mere strømlinet affaldssortering, samt at ændre rammevilkårene så de understøtter mindre affald og mere genanvendelse. Samtidig skal reguleringen understøtte, at forbrændingskapaciteten tilpasses til de danske affaldsmængder, som enten ikke kan genbruges eller genanvendes, så vi undgår, at anlæggene fyldes op med importeret affald.

Aftalepartierne forventer, at der i de kommende årtier vil være en rivende udvikling inden for genanvendelse og cirkulær økonomi og ønsker, at Danmark får optimale rammer for, at den danske affaldssektor kommer med i kapløbet om fremtidens grønne affaldsløsninger. Hvis Danmark skal være et grønt foregangsland, også når det gælder affald og genanvendelse, kan vi ikke fortsætte med at importere så meget affald til forbrænding fra de andre EU-lande. Danmark skal gå forrest, og skal i stedet for at importere et miljøproblem eksportere miljøløsninger. Aftalepartierne noterer sig dertil, at det er sandsynliggjort, at mindre import af affald til Danmark på sigt ikke forventes at føre til øgede udledninger i udlandet.

En ny organisering af sektoren skal følges op af en stramning af klima- og miljøkravene (herefter miljøkrav), så genbrug og genanvendelse erstatter forbrænding af affald, jf. *nedensstående*. Kommunerne og staten vil fortsat være ansvarlige for, at affaldshåndteringen lever op til de til enhver tid gældende miljøkrav. Når producentansvaret for emballage træder i kraft, vil producenterne også skulle tage ansvar for at leve op til miljøkravene.

Desuden skal en ny regulering af sektoren understøtte en mere effektiv affaldshåndtering til gavn for borgere og virksomheder, der betaler for at få håndteret deres affald. Aftalen gør det samlet set ikke dyrere at være dansker eller drive virksomhed. Dertil noterer partierne sig, at det overordnet vurderes, at effektivisering af affaldsforbrænding vil føre til samlet set lavere affaldspriser og lavere varmepriser i mange tilfælde.

Aftalen skal også understøtte, at danske virksomheder kan udvikle grønne løsninger inden for affaldsteknologi og cirkulær økonomi, som derefter kan eksporteres til udlandet. Det skal understøtte grøn vækst, velstand og beskæftigelse i Danmark, og samtidigt løse et miljø- og klimaproblem i Danmark og udlandet. Aftalen udgør dermed også en strategi for cirkulær økonomi. Strategien skal følges op af flere tiltag på området inden for de kommende år.

Aftalen indeholder følgende initiativer:

- I. Visioner for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi
- II. Øget og strømlinet affaldssortering
- III. Mere genanvendelse af plastikaffald
- IV. En stærk genanvendelsessektor
- V. Mindre forbrænding og mindre import af affald til forbrænding

- VI. Mindre affald og mere cirkulær økonomi
- VII. En energi- og klimaneutral vandsektor
- VIII. Yderligere initiativer frem mod en klimaneutral affaldssektor

I. Visioner for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi

Aftalepartierne er enige om, at løsninger på klimaudfordringen skal vurderes tværgående. Inden for denne ramme er aftalepartierne enige om følgende visioner for en grøn affaldssektor:

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

Derudover er aftalepartierne enige om, at cirkulær økonomi fremover i endnu højere grad end i dag skal være en bæredygtig vækstmotor for Danmarks næste grønne erhvervsevnetyr.

Aftalepartierne er enige om følgende elementer, der skal understøtte indfrielsen af ovenstående visioner:

II. Øget og strømlinet affaldssortering

For at nedbringe affaldsmængderne til forbrænding og sikre mere genanvendelse, er det nødvendigt, at der sorteres mere affald i husholdninger, offentlige og private virksomheder og i det offentlige rum.

I dag findes en lang række forskellige affaldssorteringsordninger på tværs af kommunerne. Det er ikke optimalt i forhold til at skabe skala og markedsfordele. Dertil lever virksomhederne ikke i tilstrækkeligt omfang op til gældende regler om sortering af affald. Aftalepartierne er enige om, at en øget og mere strømlinet affaldssortering skal indføres på en måde, hvor omkostningerne ikke øges og hvor EU-mål for genanvendelse efterleveres mest omkostningseffektivt. Teknologiuudvikling inden for sortering og affaldsbehandling skal følges, så det sikres, at den måde danskerne sorterer affald på, sker på en omkostningseffektiv måde, som sikrer høj kvalitet i genanvendelsen.

Aftalepartierne er derfor enige om følgende:

- Indsamlingen af danskernes affald strømlines og øges ved at indføre krav til kommunerne om ens indsamling af 10 forskellige slags affald: mad-, papir-, pap-, metal-, glas-, plast-, tekstilaffald samt drikke- og fødevarerkartoner, restaffald og farligt affald. Indsamlingen af affaldet skal foregå husstandsnet, men tage hensyn til forskellige boligtyper, herunder gennem mulighed for kombineret indsamling, så nogle typer affald kan indsamles sammen. Kravet skal gælde fra 1. juli

2021, tekstilaffald dog fra 2022. Eksisterende aftaler kan udløbe, dog skal ordninger med kombineret indsamling af metal-, glas- og plast udfases senest 1. januar 2025. I implementeringen af henteordningen for indsamling af tekstilaffald sikres det, at de frivillige velgørende organisationer får let adgang til tekstiler, der kan genbruges.

- Kommunerne skal have fleksibilitet i udmøntningen af strømningen, jf. ovenfor, så løsningen kan tilpasses og optimeres i forhold til de konkrete lokale forhold ved både etageejendomme, enfamilieboliger og sommerhuse. Det vil f.eks. fortsat være muligt at gøre brug af kuber og sorteringsøer, hvor lokale forhold ikke tillader indsamling ved matriklen. I implementeringen af den strømlinede indsamling vil et almindeligt parcelhus som udgangspunkt skulle have max 2-4 spande med flere rum til de 10 affaldsfraktioner. Kommunerne kan dispensere herfor, såfremt der allerede er foretaget investeringer, der gør det økonomisk uhensigtsmæssigt med 2-4 spande. Det er den enkelte kommunalbestyrelse, der træffer beslutning herom. Aftalepartierne mødes i 2025 og evaluerer udviklingen. Indsamlingsvejledningen vil lægge op til, at affaldet skal indsamles i faste beholdere fremfor i poser på stativ. Det vil bl.a. forbedre arbejdsmiljøet for renovationsmedarbejdere.
- Aftalepartierne noterer sig, at strømningen, jf. ovenfor, giver mulighed for at etablere en teknologisk løsning, hvis det kan sikre sammenlignelig kvalitet i genanvendelsen og samme lave grad af spild, som særskilt indsamling medfører.
- Øget sortering vil i sig selv medføre en mindre stigning i affaldsgebyret frem mod 2030. Gevinsterne ved effektiviseringspotentialet ved de nye krav, der foreslås til affaldsforbrændingssektoren, vil på sigt overstige omkostningerne hertil. Desuden forventes affaldsgebyret at falde, når der indføres udvidet producentansvar for emballage i 2025, hvor producenterne som minimum overtager det økonomiske ansvar for håndteringen af emballageaffald.
- Aftalepartierne er derudover enige om, at der parallelt med strømningen skal ske omkostningsreduktioner, der som minimum udligner den samlede stigning i affaldsgebyret, således at borgerne generelt ikke vil opleve stigninger i gebyret på baggrund af strømningen af affaldssorteringen.
- Der igangsættes derfor en analyse af, hvordan og med hvilke virkemidler, dette kan sikres. Analysens anbefalinger skal forelægges medio 2021, inden modellen for producentansvaret forhandles. Analysen skal blandt andet undersøge besparelsespotentialet ved, at kommunerne udnytter strømningen til at opnå lavere priser ved at gå sammen i fælles udbud af indsamlingen og afsætningen af affaldet, samt vurdere mulige effekter ved at udbyde indsamlingen. Analysen skal derudover bl.a. se på mulige gevinster ved at etablere et økonomisk tilsyn og indtægtsrammeregulering af affaldsgebyret.
- Samtidig monitoreres og afrapporteres udviklingen i affaldsgebyret til aftalekredsen.

- Indsamlingen af offentlige og private virksomheders affald strømlines og øges ved at indføre en omkostningseffektiv meldeordning for virksomheders affaldsordninger, samt krav om, at virksomheder sorterer husholdningslignende affald efter samme sorteringskriterier som husholdningerne og efterlever de til enhver tid gældende miljøkrav. Ordningen skal træde i kraft inden udgangen af 2022.
- Affaldssortering i det offentlige rum skal fremmes, især de steder, hvor der er flest mennesker og mest affald. Der indføres en ordning for indsamling af plastikaffald i det offentlige rum. Ordningen skal senest gælde fra 1. januar 2025 som en del af det udvidede producentansvar for emballage. Det analyseres om visse dele af håndteringen af affald i det offentlige rum, kan gebyrfinansieres.
- Der stilles krav om at bruge ens affaldspiktogrammer til alle indsamlingsordninger. Kravet følger tidsmæssigt de enkelte affaldsordninger. Derudover igangsættes en national informationsindsats inspireret af bl.a. nudging. Indsatsen skal udvide de nationale sorteringsvejledninger på en brugervenlig måde som understøtter, at affaldssortering bliver en vane både derhjemme, på arbejde og på farten.
- Der stilles krav til kommunerne om, at de i udbud af storskraldsordninger skal specificere, at der skal udføres en eftersortering med henblik på at opnå en høj reel genanvendelse og genbrug.

III. Mere genanvendelse af plastikaffald

Plastikaffald er den væsentligste kilde til Danmarks CO₂-udledning fra forbrænding af affald. Mange plastikprodukter er ikke designet til at kunne genanvendes eller blive brugt flere gange, og ender derfor med at blive brændt – også selvom det i første omgang var sorteret fra til genanvendelse. Det kan være over halvdelen af det sorterede plastikaffald, der på den måde alligevel ender med at udlede CO₂ i et forbrændingsanlæg.

Aftalepartierne er derfor enige om følgende:

- Der fastsættes et krav i affaldsbekendtgørelsen om, at kommunerne senest 1. januar 2022 som minimum skal stille krav om 60 pct. reel genanvendelse af det indsamlede plastikaffald, når affaldet udbydes til behandling. Kommunerne skal sikre høj reel genanvendelse af samtlige genanvendelige affaldstyper.
- Der fastsættes mål om 50 pct. reduktion af visse take-away-emballager af plastik i 2026. Målet skal i første omgang søges opnået via et forpligtende sektorsamarbejde i restaurationsbranchen. Hvis ikke målet nås af den vej, skal der sættes ind med yderligere regulering, som drøftes i aftalekredsen.
- Der sættes et todelt udsorteringsmål for det plast, der sendes til forbrænding fra henholdsvis landbrugs- og byggesektoren. Landbrugssektoren skal udsortere 50 pct. af plasten til genanvendelse i 2025 og 80 pct. i 2030. Bygge- og anlægssektoren skal udsortere 25 pct. af plasten til genanvendelse i 2025 og 75 pct. i 2030. Såfremt sektorsamarbejderne ved udgangen af 2023 og 2027 ikke dokumenterer

den nødvendige fremdrift i forhold til målene, skal der sættes ind med yderligere tiltag, som drøftes i aftalekredsen.

- Den nationale implementering af det udvidede producentansvar for emballage udføres på en sådan måde, at der i 2021 træffes beslutning om organiseringsmodellen samt fastlæggelse af de modulerede gebyrer, der skal give producenterne økonomisk incitament til at designe emballager til genanvendelse, hvilket bl.a. kan afhænge af, hvor mange typer af plastik en emballage er sammensat af. Det vil desuden indgå i analyserne af fastlæggelse af de modulerede gebyrer, at de i størst muligt omfang harmoniseres på tværs af EU-landene, og om de kan anvendes til at fremme højere grad af genanvendt plastik i nye produkter. Modellen skal tage udgangspunkt i den organisering af affaldssektoren, som fastlægges med denne aftale.
- Aftalepartierne noterer sig, at der i regi af det nationale plastikcenter, er nedsat et forum for emballageplastik på tværs af værdikæden, som skal arbejde for fælles anbefalinger om design af emballage med henblik på blandt andet at reducere antallet af plastikemballage typer til 3-5 typer samt fremme anvendelsen af emballage, der nemt kan skilles ad og genanvendes. Dette er desuden i fokus i den europæiske plastikpakt, som Danmark har indgået med en række andre medlemslande og store internationale fødevarer virksomheder.
- I samarbejde med kommuner og regioner fremmes udbredelse af den eksisterende vejledning fra november 2019 om *bæredygtigt indkøb af plastemballage og engangsplastprodukter*, med henblik på, at øge efterspørgslen på genanvendt plastik. Forum for bæredygtige indkøb opfordres til at udvide vejledningen til også at omfatte andre typer af plastikprodukter.

IV. En stærk genanvendelsessektor

Aftalepartierne ønsker et Danmark, hvor der bygges genanvendelses anlæg frem for forbrændings anlæg. Hvor vores affald ikke går op i røg, men derimod omsættes til nye bæredygtige materialer og produkter, som danske virksomheder kan afsætte på et globalt marked. Vi skal sikre, at den danske affaldssektor er gearret til at være med i kapløbet om fremtidens grønne affaldsløsninger inden for cirkulære forretningsmodeller, genbrug og genanvendelse.

Aftalepartierne er enige om, at affaldsstrømmene fra husholdningerne - på samme måde som for virksomhederne - skal samles og organiseres mere ensartet, og at rammevilkårene for affaldssektoren skal være indrettet, så der fremadrettet investeres i genanvendelses anlæg frem for forbrænding.

Aftalepartierne er på den baggrund enige om følgende:

- Der stilles krav til kommunerne om udbud af behandlingen af det genanvendelige husholdningsaffald, herunder sortering af genanvendeligt affald. Udbudspligten ændrer ikke på miljøkravene til affaldshåndtering. Kommunerne har fortsat

ansvaret for at sikre, at affaldet behandles og genanvendes i overensstemmelse med de miljøkrav, som kommunerne fastlægger i deres udbud.

- Aftalepartierne noterer sig, at øget sortering og strømlining af affaldsindsamlingen sikrer større og mere ensartede affaldsmængder, der giver grundlag for øget genanvendelse i høj kvalitet i tværkommunale udbud.
- Eksisterende kommunale anlæg til behandling og sortering af genanvendeligt husholdningsaffald kan i en overgangsperiode på fem år fra ikrafttrædelse fortsat ejes af kommuner, men skal selskabsgøres for at sikre økonomisk gennemsigthed om selskabernes aktiviteter og adskillelse af kommunale myndigheds- og driftsopgaver. Kommunale anlæg skal derudover konkurrere på markedsvilkår og byde på husholdningsaffaldet på lige vilkår med andre private og selskabsgjorte anlæg.
- Det vil ikke være muligt at foretage reinvesteringer i eksisterende kommunale anlæg, dog skal almindeligt vedligehold være muligt. Dette afgrænses nærmere i udmøntningen. Kommunerne vil derudover ikke have mulighed for at investere i nye kommunale genanvendelses anlæg.
- Der kan dog gives dispensation fra forbuddet mod at investere eller reinvestere i kommunale anlæg for enkelte fraktioner, såfremt det viser sig, at der efter en udbudsrunde og en efterfølgende markedsdialog med potentielle bydere om justeringer af udbudsvilkår og udbudte fraktioner, ikke er private bydere på håndteringen af de enkelte fraktioner. Såfremt en kommune får denne dispensation til at byde ind på håndteringen af specifikke fraktioner forudsættes det, at der er tale om et genudbud på samme vilkår, herunder i forhold til miljøkrav, prisloft, innovation og øvrige udbudskriterier, og at der er tale om et partnerskab i form af offentligt/privat selskab, hvor en privat part også tager en økonomisk risiko.
- Efter fire år evalueres det, om der stadig er behov for en kommunal tilstedeværelse. Såfremt der er væsentlige argumenter for en fortsat tilstedeværelse, kan aftalepartierne aftale at forlænge ud over de fem år.
- Det er kun kommunale anlæg, der er etableret eller har foretaget væsentlige, irreversible investeringer i etablering af nye anlæg på tidspunktet for indgåelse af den politiske aftale, der vil have mulighed for at fortsætte i en overgangsordning, jf. ovenfor.
- Eftersom de private virksomheder har vist, at de kan håndtere erhvervsaffaldet uden at der er skabt miljømæssige problemer, sættes der en slutdato for behandlingen af genanvendeligt erhvervsaffald på de kommunale anlæg, der i dag har dispensation til at modtage erhvervsaffald. Slutdatoen fastsættes til 1. januar 2027, hvilket tager hensyn til afskrivning af kommunale investeringer.

- Virksomheder skal fremover kunne benytte private indsamlingsordninger for affald til forbrænding. Således kan virksomheder fremadrettet samle deres affaldsindsamling hos én aktør.
- Mindre virksomheder, der genererer affald svarende i art og mængde til husholdninger, gives frit valg til at vælge de kommunale indsamlingsordninger til genanvendeligt affald. Ordningen skal udformes, så krydssubsidiering undgås og indsamlingen sker til markedspriser.
- Genanvendeligt affald på ikke-brofaste øer undtages, så kommuner fortsat kan indsamle og behandle alt genanvendeligt affald på ikke-brofaste øer i en ordning, der er frivillig for virksomhederne.
- Der arbejdes for en løsning, hvor kommunernes anvisningsret- og pligt for jord, som er affald, ophæves, så virksomheder frit kan vælge, hvor de afleverer jord. Samtidigt udfases kommunale jordbehandlingsanlæg på sigt efter en rimelig overgangsperiode, der bl.a. tager hensyn til kommunale investeringer. Regler om bortskaffelse og anvendelse af forurennet jord opretholdes, så der fortsat skal ske anmeldelse af jordflytninger.
- Der skal etableres øget mulighed for, at borgere kan vælge at aflevere affald direkte til virksomheder, som kan bruge det i deres produktion af nye produkter eller forberede det med henblik på genbrug eller genanvendelse.
- Det er afgørende for aftalepartierne, at danskerne kan have tillid til, at det affald, der lægges kræfter i at sortere, ikke bagefter blandes sammen og ender med at blive forbrændt eller affaldsbehandlet i lande, der ikke har de nødvendige ressourcer og kapacitet til det. Kommunerne spiller her en afgørende rolle i at sikre, at danskerne har denne tillid. Kommunerne skal kunne dokumentere, hvor borgernes affald bliver af, og hvor og hvordan det bliver genanvendt. Aftalepartierne er samtidig enige om, at der skal arbejdes for at ændre de europæiske regler om transport af affald, så de sikrer, at europæisk affald håndteres i Europa.
- Der laves en ny model for affaldstilsyn, så forbrænding af genanvendeligt affald undgås. Det skal være et nyt og forbedret affaldstilsyn i forhold til det, vi har i dag. Affaldstilsynet skal sikre, at erhvervet overholder eksisterende krav om kil-desortering af genanvendeligt affald. Den nye tilsynsmodel skal være risikobaseret, så kræfter målrettes de steder, hvor det i dag halter mest med tilsynet. Det kan fx være på modtagekontrollen, som bør udføres på forbrændingsanlæggene for at sikre, at genanvendeligt affald ikke forbrændes. Det kan fx også være kontrol med eksport af dansk affald. Den konkrete udmøntning af den nye model for affaldstilsynet besluttes i 2021. Aftalepartierne inddrages.
- Der sikres et skærpet økonomisk tilsyn således, at der sikres gennemsigtighed, lige konkurrencevilkår og effektive priser i affaldssektoren. Tilsynet gebyrfinansieres og varetages af Forsyningstilsynet.

V. Mindre forbrænding og mindre import af affald til forbrænding.

Der er i dag for mange forbrændingsanlæg, som importerer affald fra udlandet til forbrænding i Danmark. I takt med at de danske affaldsmængder falder og genanvendelsen stiger, vil behovet for at forbrænde dansk affald blive mindre.

Mens forbrænding af affald historisk har været en vigtig del af vores energiudnyttelse, idet affaldet har fortrængt andre fossile kilder, som fx kul, olie og gas i varme- og strømproduktionen, er affald nu i sig selv på vej til at blive den største fossile varme- og energikilde i 2030.

I dag har Danmark 23 forbrændingsanlæg, men i fremtiden vil der være behov for langt færre. De tilbageværende anlæg skal – sammen med industrien - håndtere den resterende mængde dansk affald, som enten ikke kan genanvendes, eller som er miljømæssigt uforvarsligt at genanvende, eksempelvis på grund af indhold af problematiske stoffer. Aftalepartierne noterer sig, at genanvendeligt affald skal genanvendes og ikke må forbrændes. Samtidig noterer aftalepartierne sig, at forbrændingsanlæggene kan vælge at operere med højere miljøkrav end de miljøkrav, som er fastlagt i reguleringen, og at aftalen ikke ændrer på kommunernes kontrol med affaldsforbrændingsanlæggene.

Aftalepartierne er enige om, at der skal foretages en kontrolleret nedlukning af forbrændingskapacitet i Danmark ved, at kapaciteten tilpasses de danske affaldsmængder. Det skal sikres, at det danske forbrændingsegnede affald, der ikke kan genanvendes, så vidt muligt forbrændes i Danmark, således at alle kommuner og virksomheder kan komme af med deres forbrændingsegnede affald. Aftalepartierne er desuden enige om, at affaldssektoeren fremover skal leve op til anbefalingerne i Statens ejerskabspolitik. Samtidig er aftalepartierne enige om at afsætte en pulje på i alt 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger. Udbetaling fra puljen skal ske efter afvikling af et affaldsforbrændingsanlæg med et beløb på op til 70 pct. af et tab. Puljen skal dække strandede omkostninger i anlæg, som lukker som følge af tilpasningen i forbrændingskapaciteten i henhold til de nationale mængder, jf. nedenstående kapacitetsloft. Viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen.

Aftalepartierne enige om, at anmode KL om at udarbejde en konkret plan for tilpasning af kapaciteten inden for følgende rammer:

- Der fastsættes et kapacitetsloft svarende til udviklingen i danske affaldsmængder, der forventes reduceret med 30 pct. i 2030 set i forhold til i dag. Det betyder, at den samlede danske miljøgodkendte kapacitet til forbrænding af affald (iht. Miljøbeskyttelseslovens kap. 5) skal nedbringes til de nationale affaldsmængder frem mod 2030, som fremskrevet af Miljø- og Fødevareministeriet. (Den aktuelle kapacitet er 3,95 mio. tons, mens de forventede nationale affaldsmængder til forbrænding på de multifyrede og dedikerede affaldsforbrændingsanlæg i 2030 er 2,6 mio. tons).
- Planen skal opliste anlæg til nedlukning iht. ovenstående kapacitetsloft.
- Planen skal sikre, at de miljømæssigt dårligste anlæg lukker.

- Planen skal tage højde for varme- og elforsyningsloven, som sikrer, at affaldsforbrændingsanlæg *ikke* kan lukke, uden der kan findes alternativt varmegrundlag, hvilket muliggør en hensigtsmæssig varmeplanlægning og elforsyningsikkerhed.
- Planen skal sikre en effektiv fordeling af affaldsmængder mellem anlæggene.
- Planen skal sikre, at de mindst effektive anlæg lukkes. Planen for lukning af de mindst effektive anlæg vurderes af Forsyningstilsynet.
- Derudover indføres en økonomisk regulering og effektiviseringskrav samt et uafhængigt økonomisk tilsyn med sektoren i Forsyningstilsynet, som ud fra rammerne i nærværende aftale skal vurdere effektiviseringspotentialet i sektoren, og sikre at effektiviseringspotentialet realiseres til gavn for forbrugere og virksomheder. Tilsynet gebyrfinansieres. Reguleringen skal ikke hindre investeringer i effektiv teknologiudvikling og innovation. Tidligere analyser har vurderet effektiviseringspotentialet i sektoren til 400-600 mio. kr. årligt. Potentialet genberegnes af Forsyningstilsynet.
- Planen og finansieringen af sektoren skal være lovmedholdelig. Dette vurderes af en uafhængig juridisk rådgiver udpeget af Energistyrelsen i forhold til at sikre overholdelse af national ret og EU-ret, herunder konkurrenceret, EU's in house-regler, regler om fri bevægelighed og det EU-retlige forurenere betaler-princip samt Statsstøttesekretariatet i forhold til overholdelse af EU's statsstøtteregler.
- Planen skal give mulighed for, at kommuner uden ejerskab til forbrændingsanlæg, fortsat kan udbyde deres affald til håndtering.
- Der skal være en klar og gennemsigtig organisatorisk ansvarsfordeling mellem kommune og forbrændingsanlægget, der understøtter, at anlægget drives ud fra et armslængdeprincip, så ansvar for daglig drift er placeret hos bestyrelse og direktion i anlægget. Ligeledes skal der være klar og gennemsigtig adskillelse af kommunens og anlæggets økonomi. Derfor skal forbrændingsanlæg udskilles fra den kommunale forvaltning. Derudover indføres selskabsskat.
- Der skal opstilles indikatorer, der kan skabe transparens i, at ovenstående krav efterleves og årlig afrapportering af effekt til aftalekreds.
- Planen skal implementeres af kommunerne og samtidig omsættes til lovgivning med henblik på at sikre myndighedernes håndhævelse heraf.
- Eventuelle implementerings- og driftsomkostninger finansieres af kommunerne.

Ovenstående punkter udgør en tjekliste, som alle skal kunne godkendes af den relevante myndighed under hensyn til principper om armslængde og under hensyn til opfyldelse af de øvrige kriterier. Energistyrelsen vil samle og konsolidere vurderingen på baggrund af de enkelte delelementer. Vurderingen vil være rent administrativ og kan ikke omgøres af aftalepartierne eller de relevante ministre. KL's model skal fremsendes til myndighedernes godkendelse senest d. 1. januar 2021. Aftalepartierne orienteres om vurderingen d. 15. februar 2021.

Såfremt modellen ikke godkendes, er aftalepartierne enige om, at der automatisk iværksættes en løsning, som er skitseret nedenfor. Løsningen baserer sig på, at forbrændingsanlæggene skal konkurrere om affaldet, så det behandles, hvor det kan gøres mest miljørigtigt, bedst og billigst. For at opnå at det er de *mindst* miljørigtige anlæg, som lukker som følge af konkurrencen, er aftalepartierne i denne model enige om at stramme de gældende miljøkrav til forbrændingsanlæggene.

Denne løsning til reduktion af affaldsforbrænding vil have gradvis effekt på den samlede kapacitetstilpasning frem mod 2030. Aftalepartierne noterer sig på den baggrund, at kommunerne vil have den fornødne tid til at foretage nødvendige investeringer i alternative, bæredygtige og CO₂-neutrale varme- og energikilder. Derudover noterer aftalepartierne sig, at varme- og elforsyningsloven sikrer, at affaldsforbrændingsanlæg *ikke* kan lukke uden, at der findes alternativt varmegrundlag.

Aftalepartierne er enige om, at en udbudsbaseret model indeholder følgende elementer, som sættes i værk, såfremt planen fra KL ikke lever op til ovenstående kriterier, og forpligter sig til at stemme for de lovforslag, der udmønter indholdet:

- Der fastsættes et kapacitetsloft svarende til udviklingen i danske affaldsmængder, der forventes reduceret med 30 pct. i 2030 set i forhold til i dag. Det betyder, at den samlede danske miljøgodkendte kapacitet til forbrænding af affald (iht. Miljøbeskyttelseslovens kap. 5) skal nedbringes til de nationale affaldsmængder frem mod 2030, som fremskrevet af Miljø- og Fødevareministeriet. (Den aktuelle kapacitet er 3,95 mio. tons, mens de forventede nationale affaldsmængder til forbrænding på de multifyrede og dedikerede affaldsforbrændingsanlæg i 2030 er 2,6 mio. tons).
- Miljøkrav til forbrændingsanlæggene strammes, så anlæg, der halter bagefter miljømæssigt, enten investerer i teknologiske forbedringer eller lukker. Der tages forbehold for, at stramningerne forudsætter en forudgående analyse af hvilke miljøparametre, der skal strammes, samt en juridisk afklaring af mulighederne.
- Med henblik på at sikre en kapacitetstilpasning stilles der krav til kommunerne om udbud af behandlingen af det forbrændingsegnete husholdningsaffald. Samtidig ophæves kommunernes ret til at anvise forbrændingsegnet erhvervsaffald.
- Udviklingen i importen og forbrændingskapaciteten monitoreres og afrapporteres løbende til aftalekredsen.
- Såfremt kapacitetsudviklingen ikke udvikler sig i takt med affaldsmængderne, indføres en afgift på forbrænding (fx pr. ton affald til forbrænding eller målrettet plastik), med mindre et alternativt virkemiddel viser sig at være bedre egnet, herunder fx CO₂-krav eller krav til plastikindhold i det sorterede affald til forbrænding. Der igangsættes derfor analyser af afgifterne på affaldsområdet samt muligheden for at lave hhv. et CO₂-krav eller krav til plastindhold i det sorterede affald til forbrænding.

- Kommunerne vil fortsat kunne eje og drive affaldsforbrændingsanlæg men på lige konkurrencevilkår. De kommunale affaldsforbrændingsanlæg skal derfor udskilles fra kommunerne og selskabsføres for at sikre gennemsigtighed og armslængde fra kommunerne.
- Der indføres en undtagelse for ikke-brofaste øer, hvor kommuner fortsat kan indsamle og behandle alt forbrændingseget affald.
- Affaldsforbrændingsanlæggenes eksisterende kommunale lån i KommuneKredit vil kunne fortsætte til udløb under forudsætning af, at de lever op til gældende regler for kommunal garantistillelse, herunder betaling af en markedskonform garanti-provision. Det er en forudsætning for låneordningen, at den ikke giver anledning til indsigelser fra EU-Kommissionen vedrørende statsstøtte. Regeringen vil i dialog med EU-Kommissionen understøtte, at kommunernes lån kan fortsætte til udløb. Såfremt det viser sig, at forudsætningen falder, drøftes håndteringen heraf i aftalekredsen.
- Nye lån optages på markeds-mæssige vilkår med mulighed for kommunal garanti-stillelse mod betaling af en markedskonform garanti-provision.
- Det skal sikres, at kommunerne fortsat har majoritetskontrol med de eksisterende kommunale affaldsforbrændingsanlæg.

VI. Mindre affald og mere cirkulær økonomi

Aftalepartierne er enige om, at Danmark også har et globalt ansvar for at reducere belastningen af naturens ressourcer og de CO₂-udledninger, som forbruget medfører globalt. Højt ressourceforbrug er tæt forbundet med CO₂-udledninger. Det anslås, at knap halvdelen af de globale CO₂-udledninger og over 90 pct. af det globale tab af biodiversitet forårsages af udvinding og forarbejdning af naturressourcer.

Et håndtag til at reducere ressourceforbruget på en måde, der både gavner miljø, klima og vækst, er at omstille fra en lineær til en cirkulær økonomi.

Aftalepartierne er på den baggrund enige om følgende:

- Det gøres muligt for danskerne at aflevere mere affald direkte til virksomheder, som kan bruge det i deres produktion af nye produkter eller forberede det til genbrug eller genanvendelse. Det sikres bl.a. ved, at reglerne for frivillige tilbage-tagningsordninger i 2020 forenkles.
- Genbrugspladserne vil fremadrettet fortsat være et centralt led i at sikre så meget genbrug og genanvendelse som muligt, og kommunerne vil fortsat skulle drive genbrugspladserne. Flere kommuner har allerede i dag et område, hvor borgerne kan stille ting til genbrug. Fremadrettet forpligtes alle kommunale genbrugspladser til at stille et sådant område, container el. lign. til rådighed, hvor borgerne kan levere genstande til direkte genbrug. Genstandene skal først gøres tilgængelige for private aktører, herunder frivillige organisationer og borgere. De genstande, som ikke afsættes, må kommunerne afsætte i kommunale genbrugsbutikker eller

til socioøkonomiske virksomheder. Kommunerne forpligtes til at inddrage de frivillige organisationer i den lokale kommunale udmøntning af initiativet.

- Aftalepartierne noterer sig, at de frivillige velgørende organisationer gør et stort og vigtigt arbejde med at sikre mere genbrug og dermed nedbringe affaldsmængderne. Aftalepartierne ønsker at fremme genbrug ved at fritage de frivillige velgørende organisationer for affaldsgebyrer, når de bruger genbrugspladsen, såfremt det er i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet og statsstøttereglerne. Der indledes i nødvendigt omfang dialog med EU-Kommissionen om løsningerne. Aftalepartierne orienteres om udviklingen i sagen.
- Der er et stort potentiale for affaldsreduktion og mere genbrug og genanvendelse i byggesektoren. Der indføres derfor i 2023 krav om standardiserede nedrivningsplaner og kompetencekrav til selektiv nedrivning af byggerier, så værdifulde materialer i højere grad end i dag, genbruges og genanvendes, før de nyttiggøres som fx fyld under veje eller i støjvolde.
- Aftalepartierne noterer sig, at der pt. foregår en afdækning af mulighederne for, samt fordele og ulemper ved, at ændre ordningen for ”Nej tak til reklamer” til en ”Ja tak”-ordning. Erhvervsministeren indkalder aftalepartierne til møde med henblik på drøftelse heraf, når afdækningsarbejdet er færdiggjort.
- For yderligere at reducere affaldsmængderne og dermed knække affaldskurven, skal Danmark arbejde for EU-Kommissionens forventede forslag til kvantitative affaldsreduktionsmål, som bl.a. forventes at skulle måles på mængden af madspild og mængden af genbrug. Aftalepartierne forelægges årligt danske afrapporteringer af affaldsmængder til EU, og der gives en årlig status på initiativerne i den nationale affaldsplan.

VII. En energi -og klimaneutral vandsektor

Dansk vandteknologi kan bidrage til at løse globale klimaudfordringer. Derfor er det vigtigt, at den danske vandsektor fortsat går forrest, herunder i forhold til at blive energi- og klimaneutral. Den primære drivhusgasudledning fra spildevandssektoren stammer fra lattergasudledninger i forbindelse med rensningsprocessen. Incitamenterne til at gøre det rigtige mangler i dag, og der er et behov for at nytænke reguleringen. På spildevandsområdet er der endvidere den udfordring, at en del fosfor går tabt, når spildevandsselskaberne forbrænder spildevandsslammet. Fosfor er en knap ressource og en vigtig ressource for blandt andet landbruget. Endelig er der i Danmark et højt kalkindhold i drikkevandet flere steder. Det betyder blandt andet, at vaskemaskinen og elkogeren bruger mere energi, og at levetiden på produkterne forkortes væsentligt.

Aftalepartierne er på den baggrund enige om følgende:

- Der indføres grænseværdier for renseanlæggenes lattergasemissioner for renseanlæg, der renser spildevand svarende til 30.000 personers udledning (PE). Dermed omfatter grænseværdierne ca. 65 pct. af spildevandsmængden og 75 pct. af lattergasemissionerne fra processen. På baggrund af erfaringerne drøftes det senest i

2025 med aftalepartierne, om grænsen skal sættes ned fra 30.000 personers udledning (PE) til et lavere niveau. Der gennemføres derudover en analyse af drivhusgasudledninger fra spildevandsoverløb.

- Det afklares, hvordan den økonomiske regulering af sektoren kan indrettes, så spildevandsselskaberne på en effektiv måde får styrket økonomisk incitament til at genanvende fosforen i slam og spildevand.
- Der udarbejdes en vejledning om, hvordan blødgøring (fjernelse af kalk) kan implementeres i eksisterende drikkevandsforsyninger. Der laves en evaluering i 2024, hvorved det bl.a. vurderes, om der fortsat eksisterer forsyninger med potentiale for blødgøring. Samtidig undersøges om den økonomiske regulering på uhensigtsmæssig vis forhindrer, at samfundsøkonomisk gavnlige blødgøringer iværksættes.

Endelig skal der ske følgende for at understøtte målet om en energi- og klimaneutral vandsektor:

- Undersøges om den økonomiske regulering kan indrettes, så drikke- og spildevandsselskaber får stærkere incitamenter til at udnytte egne ressourcer effektivt til gavn for forbrugerne, herunder blandt andet i forhold til forgasning. Understøttelse af ressourceeffektivitet skal have fokus på teknologineutralitet.
- Gennemføres en ”Parismodel for en energi- og klimaneutral vandsektor”. Modellen indebærer, at Miljø- og Fødevarerministeriet beder alle drikke- og spildevandsselskaber, omfattet af vandsektorloven, melde deres ambitioner i forhold til energiforbrug, energiproduktion, CO₂-emissioner, lattergas-emissioner og metanemissioner frem mod 2030 ind til Miljøstyrelsen.
- Undersøges det, hvad en konsolidering af sektoren vil have af effekter for sektorens omkostningsniveau, miljø- og klimaaftryk, eksport af dansk miljøteknologi og forbrugerinddragelse.

VIII. Yderligere initiativer frem mod en klimaneutral affaldssektor

Ovennævnte tiltag (afsnit I-VI) forventes at reducere de nationale CO₂-udledninger med ca. 0,7 mio. tons og give ca. 65 pct. mindre plastikaffald i forbrændingsanlæggene i 2030, samt at reducere affaldsmængder og øge genanvendelsen. Aftalepartierne er enige om at igangsætte følgende yderligere initiativer, der kan anskueliggøre vejen mod en klimaneutral affaldssektor og en reduktion på op til 80 pct. af plastikaffaldet i forbrændingsanlæggene i 2030:

- En analyse af, hvordan affaldsafgifterne kan bidrage til at understøtte yderligere CO₂-reduktioner i affaldssektoren og omstillingen til cirkulær økonomi, herunder mindre affald og mere genanvendelse af særligt plast.
- Der igangsættes et arbejde for at se på mulighederne for at øge andelen af genanvendt plastik i nye produkter.

- Der igangsættes et arbejde med afdækning af muligheder og konsekvenser forbundet med at iværksætte initiativer til at øge energiudnyttelsen på affaldsforbrændingsanlæggene.
- Der igangsættes drøftelse af tiltag for at fremme Carbon Capture Storage (CCS) i regi af forhandlingerne om sektorhandlingsplan for energi og industri, hvilket ligeledes kan være relevant i forhold til at fjerne den resterende CO₂ fra affaldsforbrændingsanlæg.
- Der etableres et partnerskab, som skal understøtte brugen af nye teknologier og digitale løsninger i affaldssektoren, som kan øge genanvendelsen af affald og fx bidrage til en højere kvalitet i de genanvendte ressourcer.
- At Danmark arbejder aktivt for, at EU skal stoppe med at eksportere affald ud af EU, og støtter en ambitiøs revision af EU's affaldstransportforordning.
- På europæisk plan arbejdes der for at begrænse importen af plastik til afbrænding gennem støtte og opbakning til mere ambitiøse mål for genanvendelse af plastik i Europa, yderligere opbakning til finansiering af genanvendelseskapacitet i Europa samt bedre design af produkter.
- Der igangsættes en analyse og derefter tiltag med henblik på 20 pct. reduktion eller større reduktion af drivhusgasudledningerne fra have-park affald. Analysen kigger bl.a. på reduktioner via pyrolyse.
- Der igangsættes tiltag, som kan medføre lokale samfundsøkonomiske reduktions-tiltag på deponier og affaldsbehandlingsanlæg.

Aftalepartierne bemærker, at løsningerne i afsnit I-VIII i vid udstrækning lægger sig op af anbefalingerne fra regeringens klimapartnerskaber og Klimarådet.

Offentlige finanser

Aftalen finansieres af en omprioritering af en reserve afsat til opfølgning på grønne vækstteams på i alt 34,7 mio. kr. i 2021 og 2022. Løsningen indebærer et finansieringsoverskud i nogle år og et finansieringsunderskud i andre, således at udgifter og finansiering samlet set balancerer i perioden 2020-2030.

Tabel 1**Statsfinansielle konsekvenser**

Mio. kr. (2020-pl)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Sum
Initiativer												
Initiativer, administration, analyser mv.	1,3	10,7	11,6	6,4	1,0	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	34,0
Provenumæssige konsekvenser	0,0	0,0	0,0	0,0	-50	-50	-50	30	-10	60	70	0,0
I alt	1,3	10,7	11,6	6,4	-49,0	-49,5	-49,5	30,5	-9,5	60,5	70,5	34,0
Finansiering												
Omprioritering af pulje til opfølgning på grønne vækstteams	0,0	17,5	17,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,7
I alt	0,0	17,5	17,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,7
I alt (balance)	1,3	-6,8	-5,6	6,4	-49,0	-49,5	-49,5	30,5	-9,5	60,5	70,5	-0,7

Anm.: Et negativt fortegn er en gevinst. Der er afrundet til nærmeste 10 mio. kr. for mer- og mindreprovenu.

Aftalens karakter og udmøntning

Aftalen indeholder elementer, som er omfattet af forlig, mens andre elementer har karakter af stemmeaftale. Parterne er enige om, at følgende dele af aftalen er omfattet af forlig:

- Afsnit IV om organiseringen af det genanvendelige affald
- Afsnit V om organisering af det forbrændingsegnede affald

Resten af aftalen har karakter af en stemmeaftale. Aftalepartierne forpligter sig til at stemme for de lovforslag, der udmønter aftalens indhold.

Denne aftale supplerer ”Aftale om organisering af affaldssektoren” fra 2007 og ”Aftale om en tilmeldeordning for virksomheders adgang til genbrugspladsen” fra 2011.

Aftalepartierne orienteres årligt om aftalens implementering, og kan løbende drøfte og aftale supplerende og yderligere tiltag fx mhp. at finde yderligere CO₂-reduktioner i affaldssektoren.