



Vejledende udtalelse om affaldsbekendtgørelsens krav om høj reel genanvendelse og dokumentation for reel genanvendelse – Kommuner

1. Formål

I forbindelse med revision af affaldsbekendtgørelsen¹ pr. 1. januar 2021, har Miljøstyrelsen oplevet efterspørgsel på en vejledende udtalelse, der belyser kravet om høj reel genanvendelse og dokumentationskravet for den reelle genanvendelse.

Efter affaldsbekendtgørelsens kapitel 6, har kommunen pligt til at sikre, at mest muligt af det indsamlede affald forberedes til genbrug eller genanvendes, og at der sikres en høj reel genanvendelse af affaldet.

Nærværende vejledende udtalelse belyser kommunernes ansvar for håndteringen af borgernes og kommunens eget affald, og retter sig mod kommunerne, som skal afsætte deres affald, og de virksomheder, som skal håndtere affaldet for kommunen. Den vejledende udtalelse falder i to dele. 1. del belyser dokumentationskravet for høj reel genanvendelse. 2. del belyser opgørelsen af høj reel genanvendelse.

Miljøstyrelsens udtalelser er vejledende, og angiver retningslinjer for at foretage vurderingen, men er ikke bindende for vurderingen.

2. Baggrund

Affaldsrammedirektivet² fastsætter en ny opgørelsesmetode for genanvendelse af affald i EU, således at den genanvendte mængde affald fremover måles på, hvor stor en del af affaldet, der reelt genanvendes. Samtidig er der i direktivets artikel 11a, stk. 3, indført krav om dokumentation af den reelle genanvendelse. Derfor er der indsat krav affaldsbekendtgørelsens kapitel 6 om, at kommunen skal sikre, at det indsamlede kommunale affald forberedes med henblik på genbrug eller at der sikres en høj reel genanvendelse af affaldet. Ordet "høj" signalerer, at kommunerne skal tilskyndes til at vælge behandlingsanlæg, der genanvender mest muligt af den indsamlede mængde affald, for at nå de mål, som EU har fastsat.³ Det er kommunen selv der, f.eks. med afsæt i Miljøstyrelsens beregnede tabsrater eller en konkret markedsdialog fastsætter, hvad der er høj reel genanvendelse.

¹ Bekendtgørelse nr. 2159 af 9. december 2020 om affald. Pr. 1. januar 2022 er en ny affaldsbekendtgørelse trådt i kraft, bekendtgørelse nr. 2512 af 10. december 2021 om affald, der viderefører reglerne om reel genanvendelse.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2018/851/EU af 30. maj 2018 om ændring af direktiv 2008/98/EF om affald.

³ Høringsbrev af 2. september 2020 over udkast til affaldsbekendtgørelsen. Høringsbrevet kan findes på www.hoeringsportalen.dk.

3. Dokumentation for høj reel genanvendelse

Hvis kommunen indgår en aftale med en virksomhed om håndteringen af det indsamlede genanvendelige affald forud for genanvendelsen, skal kommunen i aftalen med virksomheden sikre sig, at virksomheden dokumenterer, hvor meget af affaldet der reelt bliver forberedt med henblik på genbrug eller genanvendt.

Kommunen skal efterspørge dokumentation for håndtering, herunder genanvendelse, af det indsamlede affald. Denne vil have form af dokumentation for typen og mængden af afhentet eller modtaget affald, og for den reelle genanvendelse af affaldet.

Der er ingen formkrav til dokumentationen, men Miljøstyrelsen foreslår, at kommunen modtager dokumentation mindst en gang årligt. Dokumentationen bør skaffes via udveksling af oplysninger mellem affaldsaktørerne, og kan f.eks. ske ved, at et slutgenanvendelses anlæg oplyser, hvor meget de reelt genanvender ift. en given kvalitet input. På denne baggrund er det muligt for sorteringsanlægget at beregne, hvor meget der genanvendes i forhold til den kvalitet og mængde sorteret affald, der leveres til det pågældende slutgenanvendelses anlæg. Sorteringsanlægget skal tilsvarende opgøre over for første modtager af affaldet, at den kvalitet de får leveret fra en kommune, bliver sorteret ud i et antal output af forskellig kvalitet og mængde. På baggrund af denne informationsudveksling kan virksomheden dermed oplyse den faktiske genanvendelse over for kommunen.

Dokumentationskravet for høj reel genanvendelse gælder følgende kommunale affaldsfraktioner:

- Madaffald
- Papiraffald
- Papaffald
- Glasaffald
- Metalaffald
- Plstaffald
- Mad- og drikkekartonaffald
- Tekstilaffald (pr. 1. januar 2023)
- Haveaffald (pr. 31. december 2023)
- PVC-affald
- Storskrald

For glas-, metal- og tekstilaffald gælder samme dokumentationskrav, hvis affaldet forberedes med henblik på genbrug.

Det er kommunen selv, der afgør, hvad der er høj genanvendelse. For en række fraktioner kan der skeles til de gennemsnitlige tabsrater, som der fremgår af affaldsstatistikken (se afsnit 4.1). Kommunen bør efterspørge en beskrivelse af den håndtering, som affaldet undergår, og hvordan det sikres, at non-target materialer (det frasorterede affald, der ikke er en del af den egentlige affaldsstrøm – f.eks. metal i særskilt indsamlet glasaffald) kommer tilbage til de rigtige strømme og så vidt muligt genanvendes, og at der sikres en høj reel genanvendelse af de udsorterede fraktioner.

3.1. Krav til affaldsindsamlere og affaldsbehandlere

Dokumentationsforpligtelsen skrives ind i de aftaler, som kommunen indgår med en virksomhed om håndtering af kommunens affald. Miljøstyrelsen anbefaler følgende vejledende punkter, der kan indarbejdes i aftalen:

- Beskrivelse af affaldsfraktionen, der skal håndteres. Herunder evt. ordningens tilrettelæggelse, anvendt sorteringsvejledning, og kendte udfordringer med fraktionen.
- Beskrivelse af hvordan indsamlingsvirksomheden/genanvendelses anlægget håndterer affaldet, herunder non-target materialer (dvs. det frasorterede affald, der ikke er en del af den egentlige affaldsstrøm – f.eks. metal i særskilt indsamlet glasaffald).
- Hvordan dokumenteres der over for kommunen.
- Hvordan der skal indberettes til Affaldsdatasystemet, og hvordan det sikres, at indberetningen er korrekt.

Affaldsbekendtgørelsen fastsætter ikke et konkret krav til, hvordan dokumentationen skal indhentes, eller hvordan og hvor tit dokumentationen skal gives til kommunen. Dokumentation kan ske løbende via elektroniske medier, hvor kommunen kan logge på og se status for mængde og genanvendelse, via mails eller på papir. Miljøstyrelsen foreslår, at kommunen orienteres mindst en gang årligt. Der er heller ikke fastsat regler for, hvad dokumentationskravet indeholder, dog skal dokumentationen som minimum indeholde dokumentation for, at affaldet er afleveret på et anlæg, som kan genanvende affaldet, og hvor meget af det indsamlede affald, der reelt er genanvendt. Miljøstyrelsen vurderer, at der kan lægges vægt på både konkrete målinger og på sorteringen og afsætningen af affaldet i overensstemmelse med både formelle og markedsvedtagne standarder for affald til specifikke genanvendelsesformål.

Den virksomhed, som afhenter eller modtager kommunens affald, skal stille dokumentationen for modtagne mængder, typer og genanvendelsesprocent til rådighed for kommunen. Virksomheden skal indsamle de nødvendige oplysninger fra resten af behandlingskæden, således at det er muligt at dokumentere over for kommunen, hvor meget af det indsamlede affald, der reelt er genanvendt. I afsnit 4, er det udfoldet, hvordan virksomhederne kan levere denne dokumentation.

Miljøstyrelsen har identificeret vejledende principper for, hvordan kravet om høj reel genanvendelse dokumenteres:

Kvalitetsstyring

Høj reel genanvendelse bør sikres ved, at indsamlingsvirksomheden eller genanvendelses anlægget har en beskrevet arbejdsgang og et kvalitetsstyringssystem, som kan sikre, at alle fraktionerne sorteres korrekt, opgøres og at informationen om den reelle genanvendelse indhentes, registreres og kommunikeres korrekt til kommunen. Samtidig skal det også sikres, at genanvendelige frasorterede materialer sendes til genanvendelse.

Modtagekontrol

Indsamlingsvirksomheder og genanvendelses anlæg udfører modtagekontrol. Det omfatter kontrol ved afhentningen af affaldet og ved modtagelsen på anlægget. Kontrollen sikrer, at det affald, der modtages lever op til de rammer, der er for modtagelsen af det pågældende affald i forhold til aftalen med kommunen.

Registrering

Indsamlingsvirksomheder og genanvendelses anlæggene skal opgøre, hvor meget affald de modtager fra den enkelte kommune.

Virksomhederne skal opgøre hvilke mængder de sender videre til hhv. forberedelse til genbrug, genanvendelse, energiudnyttelse, deponering eller særlig behandling. Affaldsindsamleren skal sikre, at

indrapporteringen til Affaldsdatasystemet iht. bekendtgørelse om Affaldsdatasystemet⁴ er korrekt – herunder, type, mængde, behandling og affaldsproducent.

4. Opgørelse af høj reel genanvendelse

Ideelt set skal dokumentationen for den faktiske genanvendelse måles ud fra definitionen på reel genanvendelse. Målingen skal derfor foretages ved indgangen til den behandling, som omdanner affaldet til et produkt, materiale eller stof, som ikke er affald. Dette princip gælder alt affald. I praksis vil der ofte skulle måles på de målepunkter, der er beskrevet i affaldsbekendtgørelsens bilag 8. Det forudsætter, at viden om det behandlede affald formidles fra slutgenanvendelsesanstaltene gennem håndteringskæden tilbage til kommunen. For non-target materialer, (det frasorterede affald, der ikke er en del af den egentlige affaldsstrøm – fx metal i kildesorteret glasaffald), bør der også foreligge dokumentation for, hvilke affaldsmaterialer der er tale om, og hvor meget af dette, der er genanvendt. Genanvendelse af non-target materialer tælles ikke med i opgørelsen og/eller genanvendelsesprocenten for target materialer. Genanvendelse af non-target materialer skal opgøres særskilt.

Figur 1 viser hvilken informationsudveksling der vurderes at være nødvendig for at beregne, hvor meget affald, der reelt er genanvendt. Det er første modtager, der skal indsamle oplysninger om sorteringseffektiviteten under 1. og evt. 2. sortering samt sorteringseffektiviteten hos den endelige oparbejder inden målepunktet for reel genanvendelse. Ved at kende effektiviteten fra de forskellige behandlingsled er det muligt for indsamlingsvirksomheden at beregne den reelle genanvendelse af det indsamlede affald.

⁴ Bekendtgørelse nr. 2078 af 10. november 2021 om Affaldsdatasystemet.

Figur 1



Ovenstående kan opgøres på forskellige måder. Enten via batchkørsel af den enkelte kommunes affald – eller batchkørsel af affald med samme kvalitet, hvilket ofte er uforholdsmæssigt dyrt som standardprocedure. En anden mulighed er, at der ses på modtagervirkomhedens generelle affaldsstrømme og/eller der udvikles tabsprocenter, der er koblet med kvalitetsstandarder for det affald, der er modtaget.

Tabsprocenter kan måles på den samlede mængde behandlet materiale egnet til genanvendelse, som er modtaget på det enkelte genanvendelses anlæg. Dvs. hvis affaldet er accepteret ved modtagekontrollen, så tæller det med som modtaget materiale af en given type, f.eks. pap. Affaldet udsorteres herefter i hhv. genanvendelige fraktioner og urenheder til forbrænding/deponering. Det er derfor ikke muligt at oplyse over for den enkelte kunde, hvad der præcist er sket med vedkommendes affald. Det er muligt at oplyse, hvad der er registeret modtaget som godkendte læs og som afviste læs og mængden af affald. Derudover er det muligt at oplyse fordelingen af affaldet, som det pågældende genanvendelses anlæg forventer at få ud af affaldet og hvilke materialer, det fordeler sig over.

Miljøstyrelsen vurderer derfor, at anlægget kan beregne et gennemsnit for, hvor meget af det sorterede affald, der er genanvendt/ sendt videre til oparbejdning/yderligere sortering og hvor meget, der er sendt til forbrænding/deponi. Det betyder, at når den reelle genanvendelse opgøres, beror opgørelsen på gennemsnitlige beregninger fra det/de enkelte anlæg i sorteringskæden frem til slutbehandleren.

Miljøstyrelsen vurderer, at der kan være forskel i kvaliteten af det husstandsindsamlede affald og andre affaldsstrømme - fx det affald, der udsorteres via en genbrugsplads. I de tilfælde, hvor det er muligt, bør modtageren vurdere affaldet og kvalificere tabsprocenten ud over anlæggets generelle performance.

For at virksomheden kan beregne og dokumentere den reelle genanvendelse af indsamlet affald, er det derfor nødvendigt at kende til de beregnede gennemsnit fra alle led i behandlingsprocessen frem til

den endelige genanvendelse. I en række tilfælde vil affaldet bestå af affald fra flere kilder eller håndteringskæden er for lang til, at informationen når hele kæden igennem. I disse tilfælde er det muligt, at datagrundlaget må baseres på et løsere grundlag, hvor generelle betragtninger ift. den forventede kvalitet af det indsamlede affald, sorteringen efter forskellige standarder og afsætningen af disse kan benyttes som grundlag for dokumentationen.

I forhold til en række affaldsfraktioner vurderer Miljøstyrelsen, at affaldets salgspris kan benyttes som indikator for affaldets kvalitet, og dermed hvor meget der reelt bliver genanvendt. Dette gælder f.eks. papir, pap, glas og metal, hvor markedet har udviklet faste standarder for kvaliteten af genbrugsmaterialerne. Der er således knyttet en kendt genanvendelsesproces til disse standarder.

Kommunen kan også have et ønske om en mere detaljeret dokumentation for håndteringen af kommunens affald end angivet ovenfor. Det kan f.eks. ske ved at holde kommunens affald for sig selv i et eller flere behandlingsled (batch-kørsel) og/eller kræve skriftlig dokumentation af fordelingen mellem genanvendeligt, forbrændingsegnet og deponeringsegnet affald i et eller flere behandlingsled. Det vil dog øge omkostningerne til affaldshåndteringen, og kan begrænse antallet af mulige behandlingsanlæg, da ikke alle anlæg af konkurrencehensyn ønsker at udlevere sådanne oplysninger.

4.1. Hvad kan regnes som høj reel genanvendelse?

Det er kommunen, der i samspil med affaldsindsamlere og affaldsbehandlingsanlæg, stiller krav til høj genanvendelse. Vurderingen af høj genanvendelse kan f.eks. ske ved at afsøge markedet og afsætningsmuligheder ift. høj genanvendelse.

I forbindelse med revisionen af affaldsbekendtgørelsen, har Miljøstyrelsen undersøgt den nuværende praksis på genanvendelsesmarkedet. Det er bl.a. undersøgt, hvad det gennemsnitlige tab er fra indsamlingen af affald til målepunktet for reel genanvendelse for en række tørre fraktioner. Det gennemsnitlige tab giver således et forsigtigt fingerpeg om hvor stor en andel af bestemte affaldsfraktioner, der kan forventes reelt genanvendt.

For seneste beregnede tabsrater henvises til Affaldsstatistikken⁵

kode	EAK-kode beskrivelse	Tabstrate
15 01 01	Papir- og papemballage	3 %
15 01 02	Plastemballage	54 %
15 01 03	Træemballage	9 %
15 01 04	Metalemballage	13 %
15 01 05	Kompositemballage	28 %
15 01 06	Blandet emballage	13 %
15 01 07	Glasemballage	4 %
15 01 11	Metalemballage indeholdende et farligt, fast, porøst stof (f.eks. asbest), herunder tomme trykbeholdere	13 %
20 01 01	Papir og pap	3 %
20 01 02	Glas	4 %
20 01 08	Bionedbrydeligt køkken- og kantineaffald	15 %
20 01 35	Kasseret elektrisk og elektronisk udstyr, bortset fra affald henhørende under 20 01 21 og 20 01 23, som indeholder farlige bestanddele	35 %
20 01 36	Kasseret elektrisk og elektronisk udstyr, bortset fra affald henhørende under 20 01 21, 20 01 23 og 20 01 35	35 %
20 01 38	Træ, bortset fra affald henhørende under 20 01 37	9 %
20 01 39	Plast	54 %

⁵ Bilag 9 i Affaldsstatistikken

20 01 40	Metaller	13 %
20 02 01	Bionedbrydeligt affald	25 %

Det skal understreges, at der er betydelige variationer for den samlede tabsrate mellem indsamlingen og den reelle genanvendelse, ligesom der kan være betydelige forskelle i kvaliteten af den genanvendelse, som ender med at finde sted. De beregnede tabsrater er derfor kun vejledende, og det er op til den enkelte kommune at vurdere, om genanvendelsen af det konkrete affald lever op til kravet om høj genanvendelse.

Kommunen kan aftale en højere genanvendelsesprocent med indsamlings- eller behandlingsvirksomheden, hvis der er behandlingsmuligheder på markedet, som giver mulighed herfor. En højere genanvendelse kan også følge af en ekstraordinær kommunikations- og vejledningsindsats over for borgerne og dermed en renere sortering ved afhentning.