

## NOTAT

# Konkurrenceudsættelse af genanvendeligt husholdningsaffald

## Baggrund

Energi-, forsynings- og klimaministeren har i sine svar på spørgsmål 780 (28. februar 2017) og 816 (3. marts 2017) begrundet, hvorfor regeringen ønsker, at kommunerne fremover har pligt til at anvende private løsninger til håndtering af kommunalt indsamlet affald.

Det fremgår af ministerens svar, at yderligere konkurrenceudsættelse af det genanvendelige affald vil skabe de nødvendige investeringer og innovation, understøtte vækst og beskæftigelse og øge genanvendelsen.

Konklusionerne baserer sig på nogle forudsætninger, som Dansk Affaldsforening mener, der er brug for at nuancere, hvis den videre debat skal foregå på et tilstrækkeligt oplyst grundlag.

## Affald er generelt set et problem, som det koster penge at behandle

Ifølge ministeren er affald ikke et naturligt monopol, og affald er gået fra at være et problem til at være en ressource. Problemet med den konklusion er, at affald ofte har en negativ økonomisk værdi.

Affald er set under et en økonomisk omkostning for borgere og virksomheder. Den regulering, vi ønsker at gennemføre, må nødvendigvis tage højde for det faktum.

Det er ret få affaldsfraktioner fra husholdninger, som kommuner og affaldsselskaber kan få penge for. Der er altså tale om et marked med negative priser, hvor spørgsmålet er, hvem der skal betale og hvor meget de skal betale for at komme af med deres affald.

PVC, blød plast, restaffald/dagrenovation, madaffald, haveaffald, asfalt, stenuld, gips, mursten, tagplader, vinduer, døre, kemikalier, trykflasker, brandslukkere, fyrværkeri. CD'ere, madrasser, møbler, medicin samt småt og stort brandbart er alle fraktioner, det typisk koster kommunen og borgerne penge at komme af med.

Glas, træ, plast og olie koster nogle gange penge at komme af med, og andre gange får kommunen penge for det. Det kan afhænge af renhed, hvilken delfraktion der er tale om, sorteringsgraden og (verdens)markedspriserne.

Det er kun fraktioner som papir, pap, klare plastfolier, jern og metal, tekstiler og akkumulatorer kommunerne og borgerne kan få penge for.

28.03.2017  
Side 1 af 7

J.nr. NIR 4.10.4.2-01

---

Dansk Affaldsforening  
Vodroffsvej 59, 1  
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70  
danskaffaldsforening.dk

Hertil kommer affaldets kompleksitet. En del affald indeholder – eller kan indeholde - miljøfremmede stoffer, som vi gerne vil have ud af kredsløbet (fx byggeanlægsaffald, elskrot og træ). Affald kan være sammensat af forskellige materialer, der ligeledes gør det vanskelig at genanvende (fx dunke, biler, elskrot og tekstiler). Der findes en række såkaldte kompositprodukter, der er vanskelige at genanvende (fx havemøbler og vindmøllevinger).

Side 2 af 7

---

I bilag 1 er en oversigt, der illustrerer variationerne i de udgifter og indtægter, der er forbundet med afsætning af affald.

Det er dog ikke hele historien. Kommunen har også omkostninger til planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordningerne. De omkostninger skal lægges oven i de udgifter, der er med at få behandlet affaldet.

Konsekvenserne er, at selv om kommunen kan få penge for fx papir, så kan den samlede økonomi i ordningen for papir godt være negativ – altså samlet set en udgift for kommunen og borgerne.

Set ud fra et klima- og/eller miljøperspektiv er affald ressourcer og har dermed en selvstændig værdi. Det kan de fleste blive enige om. Men det er ikke det samme som, at affald har en økonomisk positiv værdi.

Det er et marked, der er domineret af negative priser. Konkurrenceudsættelse er derfor ikke nok til at skabe innovationer, investeringerne, øget beskæftigelse og mere genanvendelse.

Så affald er stadig et problem, der naturligvis skal løses. Gerne i fællesskab mellem private og offentlige aktører. Det væsentligste problem er dog affaldets karakter, og dermed de produkter der bliver til affald. Det problem kan kun løses i design- og produktionsfasen – ikke i affaldsledet. Uanset om det er privat eller offentligt.

### **Kommunal affaldsservice til glæde og gavn for borgerne**

Kommuner og affaldsselskaber sikrer, at borgerne får hentet alt deres affald ved havelågen eller i gården. Henter kommuner og selskaber ikke affaldet hos borgerne, stilles der andre muligheder til rådighed som fx affaldsøer og genbrugspladser.

Det er en enestående service for borgerne, som de er meget glade for.

Servicen sikres ved at give kommuner en pligt til at håndtere affald fra husholdninger samt erhvervsaffald til affaldsenergi og deponering. Husholdningerne og virksomhederne har som udgangspunkt pligt til at benytte de kommunale affaldsordninger, og der er forbud mod konkurrerende ordninger.

Baggrunden for dette er (se forarbejderne til den miljøbeskyttelseslov, der trådte i kraft den 1. januar 1992), at man ville sikre en koordineret indsamling af affald og et rimeligt stabilt økonomisk grundlag for offentlige indsamlingsordninger samt begrænse anvendelse og spild af råstoffer og andre ressourcer.

Tilsvarende blev det vurderet, at hvis kommunerne skulle gennemføre deres affaldsplaner ud fra den mest miljømæssige og samfundsøkonomisk hensigtsmæssige affaldshåndtering, skulle der være en retlig forpligtigelse til at benytte de kommunale affaldsordninger.

Side 3 af 7

Der er således tale om en god service for borgerne, der sikrer en effektiv og miljørigtig håndtering af borgernes affald, og samtidigt er samfundsøkonomisk hensigtsmæssig. Det er svært at forstå, hvordan nogle kan betragte det som et problem.

### **Evaluering af den politiske aftale om affaldssektorens organisering**

Det er ministerens vurdering, "at usikkerheden om adgangen til det genanvendelige affald har resulteret i manglende investeringer og teknologiudvikling" (se svar på spørgsmål 780).

I juni 2007 blev der indgået en politiske aftale om organisering af affaldssektoren. Aftalen blev evalueret i en rapport, der kom i februar 2016.

Et afgørende element i den politiske aftale fra 2007 var, at virksomhederne frit kunne vælge, hvor de ville aflevere deres (kildesorteret) genanvendelige erhvervsaffald. Kommunernes anvisningsret og virksomhedernes benyttelsespligt blev dermed ophævet.

I aftalen kan man læse, at "den nye model for genanvendeligt erhvervsaffald bidrager i form af frit valg og ensartede behandlingskrav til et teknologisk løft i affaldssektoren. Frit valg af anlæg vil skabe rum for en professionalisering af området, der kan give en bedre sortering og genanvendelse af erhvervsaffaldet"<sup>1</sup>.

Evalueringen af den politiske aftale viser, at ingen af disse ting skete<sup>2</sup>. Der kunne ingen effekt måles på økonomi, miljø, service samt indsamling og genanvendelse.

Til gengæld kan det konkluderes, at de private genanvendelsesvirksomheders direkte adgang til genanvendeligt affald fra virksomheder – siden 1. januar 2010 - ikke har ført til øget genanvendelse eller ny behandlingsteknologi. Dette på trods af mulighederne for at søge økonomisk støtte under Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram (MUDP).

Husholdningsaffaldet udgør 29% (3.383.000 tons) af de samlede affaldsmængder i Danmark i 2014 og er indsamlet fra mere end 2,5 mio. husholdninger. I dag genanvendes 44% (1.489.000 tons) af affaldet fra husholdninger<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Den politiske aftale om organisering af affaldssektoren af 21. juni 2007, side 4.

<sup>2</sup> Evalueringen af de politiske aftaler om organiseringen af affaldssektoren, Deloitte og INCENTIVE, 2016, side 11 og 19.

<sup>3</sup> Affaldsstatistik 2014, Miljøstyrelsen 2016.

De private affaldshåndteringsvirksomheder har siden 1. januar 2010 haft direkte adgang til de over 8.000.000 tons erhvervsaffald (i 2014), der potentielt kan genanvendes, uden at det har øget genanvendelsen eller fremmet teknologiudviklingen nævneværdigt.

Side 4 af 7

---

Erhvervsaffald er typisk meget nemmere at indsamle og behandle end husholdningsaffald, da husholdningsaffald er mere uhomogent, mere urent og skal hentes fra mere end 2.500.000 husstande plus næsten 300.000 sommer- og kolonihavehuse.

At de private affaldsbehandlers potentielt øget adgang til affald af ringere kvalitet og økonomisk ringere værdi end erhvervsaffald skal øge genanvendelsen, øge effektiviteten og fremme teknologiudviklingen findes der ingen dokumentation for i evalueringen af den politiske aftale.

Der findes heller ikke belæg for at konkludere, at et forbud mod, at kommunerne ejer anlæg til behandling af genanvendeligt affald fra husholdninger, vil føre til øget effektivitet, øget genanvendelse og innovation.

Mere interessant er det, at det af evalueringen fremgår, at de private aktører vurderer<sup>4</sup> *"at de innovative tiltag, der er sket på enkelte områder, som for eksempel behandling af plastaffald, ikke er en konsekvens af implementeringen af de politiske aftaler om markedsudsættelse mv., med derimod skyldes andre forhold så som målrettede politiske indsatser og incitamenter under ressourcestrategien mv."*

### Kommunale sorteringsanlæg

Det fremgår af ministerens svar på spørgsmål 780 og 816, at kommunerne kun i begrænset omfang har ønsket at etablere egne sorteringsanlæg til husholdningsaffald.

En række kommuner og affaldsselskaber har haft sorteringsanlæg for husholdnings- og erhvervsaffald i mange år. Indtil 2010 var det også lovligt at modtage genanvendeligt erhvervsaffald på kommunale sorteringsanlæg.

I en periode efter 2010 kunne anlæggene fortsat modtage genanvendeligt erhvervsaffald, men fra 1. januar 2016 har kun et fåtal af kommunale sorteringsanlæg måtte modtage genanvendeligt erhvervsaffald.

Da kommuner og affaldsselskaber har vidst, at de på et tidspunkt ikke længere måtte modtage genanvendeligt erhvervsaffald, har der ikke umiddelbart været behov for at etablere sorteringskapacitet til husholdningsaffald. Netop fordi de kendte rammevilkårene – og ikke fordi de var ustabile.

Som følge af regeringens ressourcestrategi fra 2014, er kommuner og affaldsselskaber begyndt at rulle nye initiativer ud. Det tager typisk 1-2 år at forberede nye tiltag, der er rullet ud fra 2015-2016 og fremad.

---

<sup>4</sup> Ibid, side 164.

Det er sket med stor hjælp fra Miljøstyrelsens ressourceteam, og de mange projekter der er gennemført og erfaringer, der er opsamlet. Meget af det kan findes på ressourceteamets hjemmeside; <http://genanvend.mst.dk/>.

Kommuner og affaldsselskaber er dog løbet ind i det konkrete problem, at de har haft svært ved at komme af med indsamlet plast fra husholdninger. Der fandtes i 2015 reelt ingen private sorteringsanlæg for plast i Danmark – og gør det os bekendt fortsat ikke.

Side 5 af 7

---

Da kommunerne og affaldsselskaber gerne vil fremme genanvendelsen af plast, og gerne vil optimere på sorteringen for at øge værdien af affaldsplasten, har nogle af dem selv taget initiativ til at etablere anlæg.

RenoNord i Aalborg har lavet et sorteringsanlæg for husholdningsplast, Nomi4s har udviklet et robotsorteringsanlæg for plast, som miljøministeren indviede den 20. marts 2017 og 40 kommuner har sammen lavet et udbud på 18.000 tons plastaffald.

Kommuner og affaldsselskaber opfører sig således meget ansvarligt ved at afholde sig fra at bygge unødvendig sorteringskapacitet, når de ved, at affaldsmængderne til deres anlæg vil falde.

Omvendt udviser de også ansvarlighed ved blandt andet at etablere sorteringsanlæg for plast, da det fremmer en dagsorden, alle bakker op om.

### **Den kommunale forpligtelse er en god forretning for virksomhederne**

Kommuner og affaldsselskaber ved godt, at private virksomheder er rigtig gode til at løse mange af opgaverne på affaldsområdet. Derfor bruger kommuner og affaldsselskaber i meget stort omfang private virksomheder til at løfte deres driftsopgaver,

Skraldespande og containere købes hos private virksomheder. Genbrugspladser, affaldsenergianlæg og lossepladser bygges af private virksomheder. Det er typisk private vognmænd, der samler affald ind hos borgerne og fra genbrugspladserne. Konsulenter bruges til at lave affaldsplaner, regulativer, informationsmateriale og brugerundersøgelser.

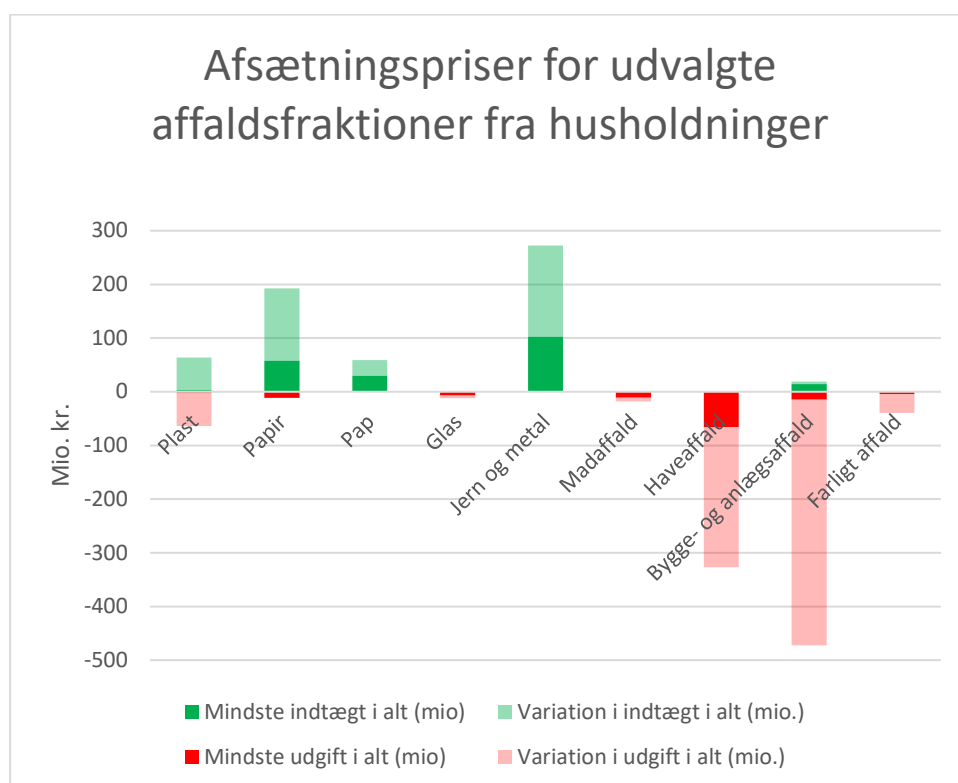
Private virksomheder tjener således gode penge på, at kommunerne står for indsamlingen af affald fra borgerne, fordi kommunerne bruger markedet der, hvor det giver mening.

## Bilag 1: Udgifter og indtægter for husholdningsafføld

Kommuner og selskaber håndterer typisk op til 40-50 fraktioner fra husholdningerne. De kan typisk kun få penge for 4-10 af fraktioner, afhængigt af fx sorteringsgraden, renheden og markedspriserne (som kan variere kraftigt). Resten af afføldsfraktionerne koster det penge at få hentet og behandlet.

Side 6 af 7

Vi har lavet en stikprøveundersøgelse hos 6 af vores medlemmer, hvor vi har spurgt, hvilke udgifter og indtægter de har i forbindelse med afsætning af afføld. Herunder har vi koblet tallene med afføldsdatasystemets tal for, hvor meget af de forskellige afføldsfraktioner der genanvendes.



Det skal understreges, at der er tale om en stikprøve. Et præcist billede vil kræve en grundigere analyse og kvalitetssikring. Så skemaet skal blot tjene som illustration.

I princippet, men ikke i praksis, kan der således tjenes op til 600 mio kroner på jern, metal, plast, papir og pap. Omvendt kan der i princippet, men heller ikke i praksis, tabes 900 mio på plast, glas, madafføld, haveafføld, bygge- og anlægsafføld samt farligt afføld. Hertil kommer udgifterne til det husholdningsafføld, der kommer i afføldsenergianlæg og på deponi.

Der skal pointeres, at der i skemaet alene er tale om udgifter og indtægter i forbindelse med afsætningen af afføldsfraktioner. Kommunen har også omkostninger til planlægning, etablering, drift og administration af afføldsordningerne. De omkostninger skal lægges oven i de udgifter, der er med at få behandlet afføldet.

Værdien af affaldet afhænger typisk af, hvor "rent" affaldet er, hvor godt/fint det er sorteret, hvilken type det er og den til en hver tid gældende markedspris. Plastfolie kan man næsten altid få penge for, mens PVC og blød plast næsten altid koster penge at komme af med.

Side 7 af 7

---

Farligt affald er både maling, der er forholdsvis billigt at komme af med, og trykflasker, der er meget dyre at komme af med. Noget farligt affald koster op til 10.000 kroner pr. ton at komme af med.

At der reelt er op til 40-50 fraktioner skyldes fx, at bygge- og anlægsaffald består af 10-15 underfraktioner, og plast kan bestå af 2-10 underfraktioner.

Det er positivt, at vi kan få 2000 kroner pr. ton plast. Problemet er, at det kun gælder særligt plastfraktioner, som der ikke er særlig store mængder af. Øvrige mængder af plast (alt afhængig af type) kan være omkostningstunge at komme af med. Til gengæld er der meget byggeaffald, madaffald og haveaffald, som det alt sammen koster penge at komme af med.