



11. januar 2018

# GRØN KICKSTART

Ny partnerskabsmodel, der sikrer bedre rammer for teknologiudvikling i den danske affaldssektor



Dansk Affaldsforening

Affald er ressourcer

# Behov for en *Grøn Kickstart*

**AT OMSTILLE SAMFUNDET FRA EN LINÆR TIL EN CIRKULÆR ØKONOMI ER EN ENORM OPGAVE. DE PRODUKTER, VI OMGIVER OS MED, SKAL DESIGNES, SÅ DE HOLDER LÆNGE, KAN GENBRUGES OG I SIDSTE ENDE GENANVENDES SOM RENE MATERIALER.**

Når produkter først er blevet til affald, er det en meget vanskelig og omkostningstung opgave at få ressourcerne tilbage i spil i nye produkter.

Derfor er der i affaldssektoren et stort behov for at styrke teknologiudviklingen og etablere nye anlæg. Samtidig skal sektoren balancere både miljømæssige, økonomiske og erhvervsmæssige hensyn.

Affaldet skal have den miljømæssigt bedste behandling, borgernes omkostninger skal holdes på et fair niveau, og samtidig skal sektoren bidrage til at realisere ambitionen om, at *"dansk erhvervsliv i 2030 har en global førerposition indenfor*

*udvikling, implementering og eksport af cirkulære løsninger, og at Danmark er verdenskendt som et hub for cirkulær økonomi"*.

Desværre findes der i dag flere væsentlige barrierer, som politikere og myndigheder bør adressere, hvis sektoren skal kunne bidrage til at styrke genanvendelsen af affaldet og samtidig sikre udvikling af grøn teknologi og arbejdspladser i Danmark.

Konkret er der behov for nye rammer for samarbejde mellem offentlige og private aktører for at sikre den fortsatte teknologi- og metodeudvikling.

Dansk Affaldsforening foreslår med Grøn Kickstart en ny partnerskabsmodel, der kan bane vejen fra ambition til realitet. Forslaget er en konkretisering af forslag nr.11 fra "Fuld skrald på den cirkulære økonomi", som er foreningens udspil til en reform af affaldssektoren,

God læselyst.

# 5 BARRIERER

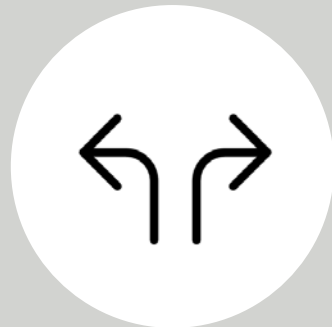
## FOR TEKNOLOGIUDVIKLING OG ETABLERING AF ANLÆG



### 1. AFFALD ER OMKOSTNINGER

Affald har negative priser. Selv efter forbehandling eller sortering er affald typisk en omkostning samlet set.

Derfor vil markedet fravælge den miljømæssigt bedste løsning på kort sigt.



### 2. SEPARATE AFFALDSSTRØMME

Når strømmene er delt op i erhverv og husholdning, reduceres muligheden for at sikre effektivitet og fuld kapacitetsudnyttelse.

Kun få nye avancerede anlæg er bygget i Danmark - typisk for at virkeliggøre politiske målsætninger.



### 3. RISIKO FOR TAB AF MILJØ OG JOB I DK

Forsyningsstrategiens krav om udbud og privatisering af anlæg vil i praksis betyde, at affaldet ikke kan holdes i Danmark.

En stor del vil flyde til udlandet og gøre det vanskeligt at sikre miljø og danske arbejdspladser.



### 4. UDEN GARANTIER - INGEN INVESTERINGER

Danske virksomheder vil ikke etablere de fornødne anlæg, når de (som følge af EU-udbud) ikke kan få garanti for mængderne.

Det problem ses allerede for erhvervsaffaldet. Kommunerne kan derimod styre borgernes affald.



### 5. RIGIDE RAMMER FOR SAMARBEJDER

Selvom mange kommuner og virksomheder gerne vil samarbejde om anlæg, er det tæt på umuligt under de nuværende regler.

Kun ved at kunne etablere og drive anlæg i fællesskab, kan der sikres miljø samt job i Danmark.

# Situationen i dag

Kommunerne har brug for anlæggene for at leve op til de genanvendelsesmål, de er pålagt af staten med ressourcestrategien.

Mål, som bliver strammet i de kommende år, når nye EU-mål skal implementeres. Samtidig er anlæggene en mulighed for at sikre den bedst mulige genanvendelse og behandling af de rester, der opstår undervejs.

## Markedet leverer ikke alene

Markedet har haft eneret til det genanvendelige erhvervsaffald siden affaldsreformen i 2010.

Evalueringen af reformen konkluderede dog, at den hverken havde resulteret i mere innovation, bedre miljø eller billigere priser.

Eks. har markedet kun i begrænset omfang etableret avancerede anlæg til behandling af husholdningsaffald eller husholdningslignende affald fra detail- og servicesektoren.

## Styr på affaldet giver danske job

Regeringens foreslår i forsyningsstrategien, at kommunerne skal udbyde alt affald, så snart det er samlet ind, og at kommunerne hverken må etablere, eje eller drive anlæg til håndtering af affald.

Hvis det bliver en realitet, vil det være meget vanskeligt at sikre den miljømæssige bedste behandling. Konsekvensen vil blive, at affaldet i vid udstrækning vil flyde til udlandet via EU-udbud, hvor det bliver svært at følge og sikre reel genanvendelse.

Dermed mister vi styringen med affaldet og dermed fundamentet for at skabe danske arbejdspladser i den cirkulære økonomi.

Derfor er der konkret behov for:

**En model, der sikrer, at offentlige og private aktører kan arbejde sammen om etablering og drift af affaldsløsninger.**

Målet med modellen – selskabsformen *grøn kickstart* - er todelt. Den skal maksimere miljø- og klimabeskyttelsen - herunder markant øget genanvendelse - til den lavest mulige pris for borgere og virksomheder.

Samtidig skal modellen agere fødselshjælper for teknologi- og metodeudviklingen i affaldssektoren og bidrage til nye arbejdspladser i Danmark.



# GRØN KICKSTART

En model, der sikrer, at offentlige og private aktører kan arbejde sammen om etablering og drift af affaldsløsninger

# GRØN KICKSTART: Modellen i hovedtræk

**AFFALDSSELSKABER, KOMMUNER OG PRIVATE VIRKSOMHEDER SKAL PÅ EN ENKEL, SMIDIG OG FLEKSIBEL MÅDE KUNNE ETABLERE OG DRIVE SELSKABER I FÆLLESSKAB TIL FX HÅNDTERING, SORTERING OG BEARBEJDNING AF GENANVENDELIGT AFFALD.**

- Anlæggene/selskaberne skal kunne håndtere det affald, de har ansvar for, eller som de har fået kompetenceoverdraget.
- Anlæggene skal kunne etableres, ejes og drives med både kommunale og private aktører i ejerkredsen.
- Anlæggene skal kunne stilles til rådighed for andre end ejerkredsen - både private aktører og/eller andre kommuner. Det sikrer de største mulige mængder affald og bedre økonomi i anlæggene.

I praksis betyder det, at kommunerne skal kunne være (med)ejere af et anlæg, der både håndterer husholdningsaffald og erhvervsaffald, hvilket i dag ikke er muligt. Anlæggene skal endvidere delvist kunne agere på et konkurrenceudsat marked.



# FEM ELEMENTER I PRAKSIS



## #1 Tidsbegrænset eneret

Ejerkommunerne skal kunne tildele selskabet eneret/koncession på deres affald i en begrænset periode. Det giver sikkerhed for affaldsmængder til udvikling i perioden frem til en kommercialisering.



## #2 Tværgående ejerkreds

Private virksomheder skal kunne indgå i ejerkredsen. Det betyder også, at der skal være tale om selskaber i juridisk forstand (ex. Aps eller A/S), der har mulighed for at behandle både husholdning og erhvervsaffald.



## #3 Incitament til at sælge selskabet

Selskaberne skal kunne operere på et kommercielt marked for at fremme denne type aktiviteter på lang sigt – derfor skal det også være attraktivt at sælge virksomheden – bl.a. uden modregning i bloktilskud.



## #4 Bidrag til innovation

Selskaberne skal kunne bidrage til teknologiudvikling i offentligt og/eller privat regi. For at beskytte borgerne må kommunerne ikke kunne tilføre kapital til selskabet gentagne gange.



## #5 Overskud bliver i sektoren

Den kommunale andel af et evt. overskud skal gå tilbage i hvile-i-sig-selv økonomien – enten i form af lavere priser eller mere udvikling. Det sikrer, at evt. overskud ikke finansierer andre aktiviteter.

# MODELLEN I DETALJER

DE GRØNNE KICKSTARTER-SELSKABER I PRAKSIS



# Fundamentet

Kommuner og affaldsselskaber skal have et sikkert juridisk fundament for, at de må modtage erhvervsaffald på anlæg, de ejer.

Virksomheder skal samtidig have frihed til at køre deres affald til den miljøgodkendte behandling, som de finder mest attraktiv (pris/kvalitet).

**Dansk Affaldsforening foreslår derfor, at kommunerne pålægges et krav om at anvise genanvendeligt erhvervsaffald til behandlingsform (og ikke til konkrete anlæg).**

Forslaget udrydder dermed enhver tvivl om, at kommuner inden for kommunalfuldmagten og affaldsreguleringen kan arbejde med genanvendeligt erhvervsaffald – og at erhvervsaffald også kan modtages på de anlæg, der etableres af kommunerne.





# Selskabsformer

De grønne kickstarter-selskaber skal etableres som en selvstændige juridisk enheder – eks. Aps, A/S eller lignende.

Kravet indføres for at begrænse kommuner og affaldsselskabers risiko – og dermed også begrænse, hvor mange af borgernes penge kommunen må stille til rådighed som indskudskapital på et (delvist) kommercielt marked. Derfor bør kommuner og affaldsselskaber heller ikke gentagende gange kunne tilføre ny kapital til *de grønne kickstarter-selskaber*.

Selskaberne bør samtidig lånefinansieres på det private kapitalmarked for at undgå en eventuel konflikt med statsstøtteregele,ne,

Selskabet skal betale skat (af et evt. overskud) i henhold til gældende regler.

# Tidsbegrænset eneret til selskab

Driftsselskabet - *det grønne kickstarter-selskab* – skal kunne håndtere de mængder, der kommer fra ejerne. På den måde begrænses investeringsrisikoen.

Den tidsbegrænsede eneret (fx i form af koncession) skal gøre det muligt at afskrive investeringen i udviklingsaktiviteter på en fornuftig måde.

Selskabet skal derudover kunne håndtere mængder derudover. Dvs. at et driftsselskab (off-off el. off/privat) skal kunne byde på opgaver fra andre kommuner og håndtere erhvervsaffald .

Ejerkommunerne skal ikke økonomisk spændes for behandlingen af affald fra andre kommuner/virksomheder. Derfor bør det bestemmes, at

de opgaverne, der udføres, som minimum skal dække kapitalomkostningerne.

**Tankegangen er, at teknologien/anlægget kan udvikles i eneretsperioden til et sådant niveau, at det efterfølgende kan markedsgøres 100%.**

Der er en udbudsretlig problemstilling i forhold til in-house reglerne, sådan som de fortolkes i dag. Dette skal evt. afklares med EU-kommissionen.

Idet eneretten er tidsbegrænset og alene har til formål at etablere aktiviteten og udvikle teknologien, samt at den efterfølgende drift alene skal foregå på kommercielle markedsvilkår (via udbud), bør der kunne findes en vej, såfremt den politiske vilje er tilstede.

I enerets/koncessionsperioden er anlægget underlagt Hvile i sig selv-reguleringen.

Hvis kommunerne opnår et eventuelt overskud (efter skat), skal det gå til at sænke af affaldsgebyrerne og dermed borgernes omkostninger.

## EKSEMPEL

# Koncessionens længde

Som det fremgår af eksemplet (illustreret i figuren) etableres anlægget i år 0 med en eneret/koncession af ejernes genanvendelige affald. Eneretten løber i 10 år.

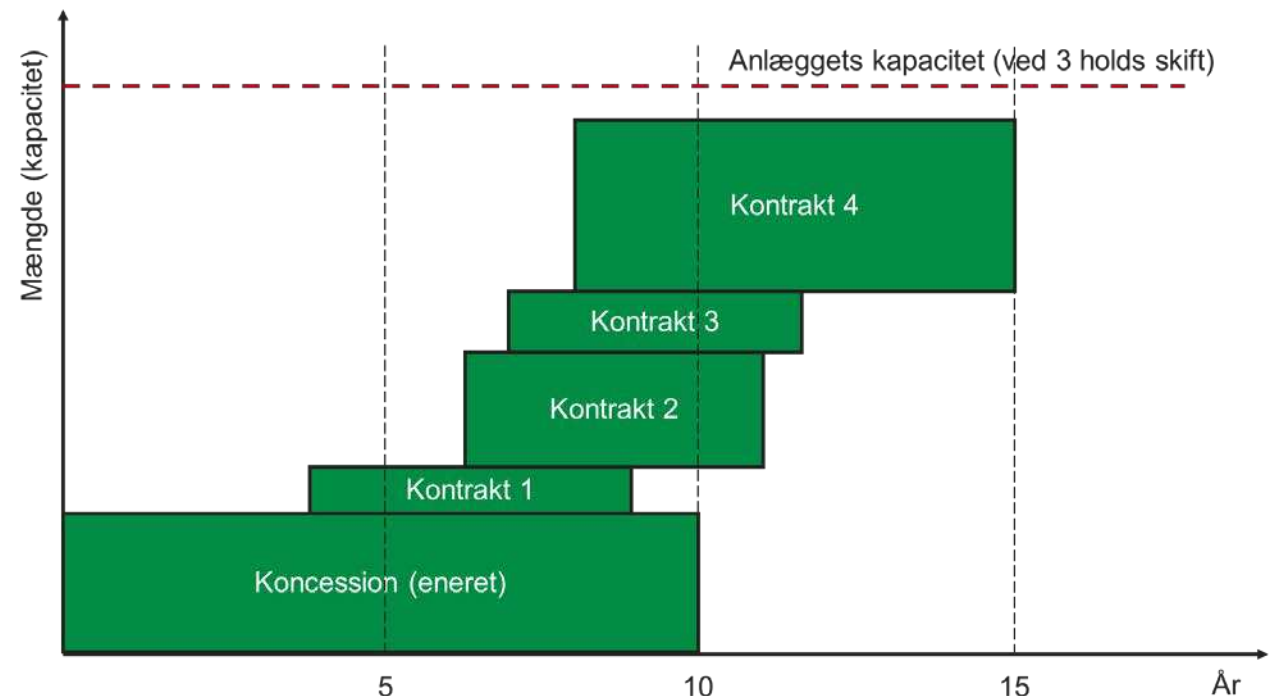
De efterfølgende kontrakter (kontrakt 1-4) indgås på baggrund af udbud.

I år 10 når eneretten/koncessionen udløber vil anlægget have et kontraktgrundlag bestående af kontrakt 2, 3 og 4, og skal på denne baggrund byde på ejerkommunernes affald.

I år 10 overgår anlægget således også til at være et 100% kommercielt drevet anlæg.

Alt afhængig af investeringens omfang er det muligt at koncessions/enerets perioden skal være længere fx 15 år.

## FRA ENERET TIL KOMMERCIALISERING



# Øvrige forhold for den kommunale aktivitet

## *Om fælleskommunale selskaber*

De fælleskommunale selskaber har fået kompetenceoverdraget de opgaver, som de arbejder med - herunder opgaverne omkring genanvendelse af husholdningsaffald.

For at gøre det enkelt at etablere de grønne kickstarter-selskaber, bør det være muligt for de fælleskommunale selskaber at indgå i A/S driftsselskabets ejerkreds direkte.

Alternativt skal primærkommunen først trække opgave hjem for efterfølgende at kunne lægge opgaven over i et nyt driftsselskab. Dette kan være besværligt og uhensigtsmæssigt i forhold til §60 konstruktionen og kræver endvidere statsforvaltningens godkendelse.

## *Overskud/underskud af kommercielle aktiviteter*

Hvis der opstår overskud af de (delvist) kommercielle aktiviteter, bør overskuddet efter skat gå til konsolidering, teknologiudvikling mv.

Alternativt skal midlerne indgå i ejernes non-profit regnskab, hvor det skal behandles på samme måde, som hvis de nuværende selskaber opnår en positiv pris på salg af fx papir eller metal.

Et eventuelt underskud af de kommercielle aktiviteter vil belaste driftsvirksomhedens egenkapital og i sidste ende tvinge selskabet til at gå konkurs. Reglerne om indskud fra ejerkommunerne skal ses i dette lys.

## *Salg af virksomheden*

Ejerne skal (samlet set) have et incitament til at sælge virksomheden, når/hvis den kommer til at fungere på fuldt kommercielle vilkår på et velfungerende marked.

Det bør i reguleringen gøres klart, at salg af denne type driftsvirksomhed ikke vil udløse modregning i bloktilskuddet.

Det er rimeligt, da det grønne kickstarter-selskab i hele sin levetid betaler skat og er finansieret via låneoptag på det private kapitalmarked.

# Krav om høj genanvendelse

Selskaberne – anlæggene – har til formål at fremme genanvendelse.

Kommunen skal igennem kontrakter - eller ejerskab af sorteringsanlæg - kunne dokumentere, at den størst mulige andel af det indsamlede affald (fx plastik) går til genanvendelse.

Det vil også styrke legitimiteten overfor borgerne på længere sigt samt øge kvaliteten af genanvendelsen og værdien af de indsamlede ressourcer.

For at understøtte dette bør affaldsbekendtgørelsen krav om at sikre genanvendelse af "væsentlige dele" justeres til "størst mulige andel" af de fraktioner, der indsamles til genanvendelse. Formålet er sikre god sortering af især kildeopdelte fraktioner (eks. metal og plastik i samme spand) samt visse vanskelige fraktioner - såsom husholdningsplast.

