



Affald som en ressource i en cirkulær økonomi – nytænk den danske affaldssektor

Historikken

Tilbage i 1980'erne havde stort set alt affald en negativ værdi, og ønsket om omstilling fra deponering til forbrænding krævede store investeringer. Den danske affaldshåndtering blev derfor i stort omfang placeret i kommunalt regi og finansieret via gebyrer, som bliver betalt af borgere og virksomheder i Danmark. Der er skabt et retligt monopol, som betyder, at kommunerne er givet adgang til at indsamle eller anvise affaldet, og brugerne modsvarende er pålagt en benyttelsespligt. Affaldshåndtering er ikke et naturligt monopol, som vandforsyning for eksempel er det.

Affaldshåndteringen og dens regulering i dag tager udgangspunkt i, at affald er et problem, som kommunerne skal bringe fra brugerne og til behandlingsanlæg med mindst mulige negative miljømæssige konsekvenser. Kommunerne har derfor indsamlet og anvist affald og bragt det til egne anlæg – deponeringsanlæg, forbrændingsanlæg og til en vis grad også genanvendelsesanlæg.

Affald opdeles reguleringsmæssigt i tre kategorier: deponeringsegnet, forbrændingsegnet og genanvendeligt affald. Det er ikke fysiske love, der ligger til grund for opdelingen. Hovedparten af affaldet vil være genanvendeligt, hvis det sorteres i tilstrækkelig grad.

Affaldssektoren i dag

Overkapacitet på de danske forbrændingsanlæg fører i dag til, at for meget genanvendeligt affald går til forbrænding, og at store mængder forbrændingsegnet affald fra udlandet hvert år importeres til Danmark. Genanvendelsesprocenten svinger markant fra kommune til kommune.

Kommunernes monopol gælder for alt affald på nær genanvendeligt affald fra erhvervsvirksomheder. Folketinget besluttede at konkurrenceudsætte håndteringen af dette affald i 2010. Private aktører i affaldsbranchen må dermed gerne håndtere denne type affald. Det går den rigtige vej, men selv efter seks år er det ikke fuldt implementeret i praksis ude i kommunerne. Kommunerne må fortsat håndtere særligt godkendte mængder af dette affald på anlæg fra før 2010 til markedspriser, men ingen kontrollerer det, hvilket giver konkurrenceforvridende effekter i markedet. Konkurrenceudsættelsen har derfor ikke haft fuld effekt.

Kommunerne har både en rolle som driftsherrer (medejere af forbrændingsanlæg og genanvendelsesanlæg) og som tilsynsmyndigheder. Det er uhensigtsmæssigt, da det dels skævvrider konkurrenceforholdene i affaldssektoren og skaber en uhensigtsmæssig incitamentsstruktur for at tilføre affald til egne anlæg (kommuner med ejerskab i forbrændingsanlæg genanvender således mindre affald end de øvrige). I dag er der et meget uens kommunalt tilsyn og nærmest ikke eksisterende i mange kommuner, og der er stor forskel på de kommunale affaldsordninger og sorteringskrav på tværs af landet, hvilket gør det svært at være virksomhed med beliggenhed i mange kommuner.

Et reelt, effektivt og uafhængigt affaldstilsyn er det vigtigste middel til at sikre, at alle affaldsfraktioner bliver håndteret på den bedst mulige måde, og at genanvendeligt affald reelt bliver udsortet.

Kommunerne bliver målt på den mængde, de indsamler til genanvendelse. Det planlægger de efter. Et kilo aviser tæller lige så meget som et kilo sjældne metaller. Uden fokus på værdien i materialerne vil omstillingen til cirkulær økonomi blive enten unødvendigt dyr eller halvhjertet.

Affaldssektorens udfordringer

I dag er den politiske målsætning, at Danmark går fra en lineær økonomi til en cirkulær økonomi. Vi skal bevare produkter og materialer i det økonomiske kredsløb og udnytte deres værdi så længe som muligt.

Hvorfor? Fordi vi skal sikre, at verdens voksende befolkning fortsat kan få adgang til varer og tjenesteydelser, uden at kloden kollapser under byrden som råvareleverandør.

I dag er affald en ressource, som vi ønsker at udnytte bedst muligt. Hvis vi skal ændre og få større ressourceudnyttelse, så er det nødvendigt at ændre på aktiviteterne i og organiseringen af affaldssektoren. I en cirkulær økonomi vil det være affaldsgenanvendelsessektoren, som bliver den nye råvareleverandør.

Når en borger vil gøre noget ekstra godt for miljøet og afleverer sine gamle bukser hos H&M, som genanvender tøjfibrene til nye bukser, kan borgeren straffes for at overtræde sin benyttelsespligt til de kommunale ordninger. Det er ikke godt for miljøet, retsfølelsen eller affaldslovgivningens legitimitet.

En høj grad af genanvendelse kræver samtidig, at produktionsvirksomheder ønsker at erstatte brugen af nye råvarer med anvendelsen af affaldsressourcer i deres produktion. Og det kræver høj kvalitet, sikker forsyning og god pris.

Forudsætningen herfor er bl.a. mange effektive og specialiserede genanvendelsesanstalt og -teknologier. Teknologiudvikling og investeringer i ny behandlingskapacitet kræver, at større affaldsmængder samles og bliver tilgængelige. Det kræver fri og lige konkurrence på affaldsmarkedet. Samtidig må vi have helt klare skillelinjer mellem private og offentlige aktørers aktiviteter. Kommunale affaldsselskaber driver pt. aktiviteter i direkte konkurrence med private, men det sker ikke på markedsvilkår. Denne ulige konkurrence ser de private aktører som den væsentligste usikkerhedsfaktor i forhold til private investeringer inden for miljøanlæg og -teknologi. Derfor er de offentlige selskabers aktiviteter med til at afholde private aktører fra at investere, og de forsinkes dermed sektorens udvikling.

Vision, målsætninger og anbefalinger til 27 konkrete indsatser

Offentliggørelsen af vision, målsætninger og anbefalinger til 27 konkrete indsatser fra regeringens Advisory Board for cirkulær økonomi den 7. juni 2017 er netop udarbejdet med henblik på at sikre et paradigmeskifte i Danmark – at sikre at Danmark går fra en lineær økonomi til en cirkulær økonomi.

Fleere af anbefalingerne går specifikt på indretningen af affaldssektoren og rammebetingelserne herfor. Det er vores overbevisning, at virkeliggørelsen af disse er et både nødvendigt og effektivt værktøj til en økonomisk og miljømæssig effektiv omstilling af sektoren.

Vi er meget positive i relation til anbefalingen om landsdækkende sorteringskriterier for husholdningernes affald og ensretningen af kommunernes indsamlingsordninger herfor, som vi tror på vil skabe store mængder af ensartet affald, der vil give grundlag for investeringer i sorteringsanlæg.

Det er dog anbefalingen om sektorens organisering, som er altafgørende for, at sektoren kan udvikles og innovere. Det kræver fri og lige konkurrence på affaldsmarkedet. Det kommunale monopol skal udfases, og samtidig må vi have helt klare skillelinjer mellem private og offentlige aktørers aktiviteter. Kommunerne må tage større ansvar som myndighed for sektoren – med markant mere tilsyn. Omvendt skal en større del af den faktiske udførelse overlades til private. Dette vil give arbejdspladser og et afsæt for større eksport af danske teknologiske løsninger.

Politisk lederskab

Vi håber, at både regeringen og oppositionen kan se behovet for ændringer i sektorens organisering i tråd med anbefalingerne. Der er i høj grad brug for politisk stillingtagen, da sektoren har levet i 10-15 års usikkerhed og stilstand, hvor skiftende regeringer har fremlagt forslag, som ligner disse anbefalinger, men hvor en endelig beslutning ikke er blevet gennemført. Danmark har brug for politisk handling nu, hvis vi ikke skal miste muligheden for at komme med på den internationale teknologiske udvikling, der fører i retningen af cirkulære løsninger.

I en cirkulær økonomi vil det være affaldsgenanvendelsessektoren, som bliver den nye råvareleverandør. Kommunerne er ikke råvareleverandører i dag og bør heller ikke være det i fremtiden.