



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

Analyse af forsyningssikkerheden i affaldssektoren

Energistyrelsen

Amaliegade 44
1256 København K

T: +45 3392 6700
E: ens@ens.dk

www.ens.dk

Indhold

1. Indledning - Forståelse af forsyningssikkerhed på affaldsområdet	3
2. Sammenfatning.....	4
3. Vurdering af forsyningssikkerhed	4
4. Regulering af selskabernes opgaver og ansvar	6
5. Tilsyn mv.....	6
6. Myndigheders muligheder for at opdage og reagere på brud på forsyningssikkerhed.....	7
7. Selskabernes muligheder for og incitamentter til vedvarende investeringer i net/anlæg mv., herunder en vurdering af, hvad den økonomiske regulering betyder.....	7
8. Forsyningssikkerheden ved et selskabs konkurs	7
9. Samlede anbefalinger til eventuel justering/supplering af den regulering, der sikrer forsyningssikkerhed.....	8
10. Den økonomiske regulering og forbruger-hensyn, herunder særligt hensyn til lave priser.....	8

1. Indledning - Forståelse af forsyningssikkerhed på affaldsområdet

Forsyningssikkerhed på affaldsområdet drejer sig om, at affaldsproducenterne (husholdninger og erhverv) skal have tilstrækkelig mulighed for at komme af med deres affald. Det skal ske inden for et rimeligt tidsperspektiv. Hele værdikæden omfatter sortering hos producenten, indsamling, forbehandling og slutanvendelse, hvor affaldet f.eks. bliver til et nyt produkt.

Affald er karakteriseret ved, at det meste affald kan lagres og gemmes i lang tid. Det er kun det organiske affald, som kan udgøre et hygiejnemæssigt problem ved længere tids opbevaring. Affald kan håndteres på flere forskellige måder, fx genanvendes, materialenyttiggøres, bioforgasses eller forbrændes. Affald kan desuden håndteres af mange forskellige aktører både herhjemme og i udlandet, og der er således også mulighed for at eksportere affaldet i tilfælde af manglende afsætningsmuligheder i Danmark.

Affald minder på den måde om en vare med lang holdbarhed, der kan have flere anvendelsesmuligheder, og hvor der er mange aftagere på markedet, både inden- og udenlands. Det gør det som udgangspunkt let at komme af med affaldet og giver en høj forsyningssikkerhed.

Forsyningssikkerhed i affaldssektoren er derfor mere et spørgsmål om prisen for at komme af med affaldet for affaldsproducenterne. Set i lyset af de mange anvendelsesmuligheder affald har, vil det normalt være muligt at finde alternative afsætningsmuligheder, hvis prisen udgør et forsyningssikkerhedsmæssigt problem. Man kan fx sikre tilstrækkelige afsætningsmuligheder ved at konkurrenceudsætte affald og skabe et marked herfor.

Indsamling af affald hos affaldsproducenterne kan ligesom andre samfundsområder blive berørt af arbejdsnedlæggelser. Der er dog ikke tale om et særligt problem for affald, og i fald det måtte blive aktuelt, vil det være muligt at finde midlertidige alternativer eller midlertidigt at fravige gældende regler for håndtering af affald. Det kunne fx være at tillade midlertidig oplagring i længere tid eller deponering af affald, der senere vil kunne genanvendes eller forbrændes. En generel transportstrejke vil også kunne ramme indsamlingen af affald. Manglende indsamling vil ramme affaldsproducenterne ens, uanset om der er tale om privat eller kommunal indsamling. Tømningsfrekvensen for affald ligger normalt på 1-8 uger, fordelt på 1-2 uger på dagrenovation og 4-8 uger på tørre fraktioner (f.eks. papir, pap, metal og plast). Afhængig af årstiden vil der gå i hvert fald 2-8 uger, før manglende indsamling bliver et sundhedsproblem, fx i form af rotter, og endnu længere tid, før en generel transportstrejke bliver et miljømæssigt problem, fx i form af lugtgener. Indsamlingsleddet må derfor antages at være robust i forhold til forsyningssikkerhed.

De regler, der er fastlagt i affaldsdirektivet om håndtering i overensstemmelse med affaldshierarkiet, baserer sig på en normalsituation. Det vil i helt ekstraordinære situationer være muligt midlertidigt at fravige affaldshierarkiet og fx deponere affald frem for at genanvende eller forbrænde det.

De mange muligheder for at komme af med affald på alternative måder i hele værdikæden sørger tilsammen for, at der ikke er problemer med forsyningssikkerheden, heller ikke i helt ekstraordinære situationer.

Som følge af affaldets mange anvendelsesmuligheder vurderes den nuværende reguleringen således at være meget robust i forhold til at sikre forsyningssikkerhed uanset økonomisk regulering og ejerskab, herunder konkurrenceudsættelse af hele affaldsområdet.

2. Sammenfatning

Sammenfattende er det vurderingen, at forsyningssikkerheden er høj i alle led af affaldshåndteringen, og at reguleringen er robust i forhold til at sikre forsyningssikkerheden uanset økonomisk regulering og ejerskab. Det skyldes muligheden for oplagring og affaldets mange anvendelsesmuligheder samt affaldets lighed med en vare, der kan opbevares, afsættes og transporteres over grænser, og som ikke er ledningsbundet. Det vil således ikke være et afsætningsproblem, men mere et spørgsmål om prisen for at komme af med affald.

Uanset økonomisk regulering og ejerskab vurderes forsyningssikkerheden dermed kun at være under pres i helt ekstreme situationer, hvor samfundet i øvrigt vil have vanskeligt ved at fungere.

3. Vurdering af forsyningssikkerhed

Den faktiske indsamling og håndtering af affald kan på vegne af kommuner eller virksomheder varetages af både private og offentlige aktører. Der er ikke tale om et naturligt monopol i nogen led af værdikæden. Der er rigtig mange aktører på markedet i dag, herunder 700 indsamlingsvirksomheder, over 2200 affaldstransportører og 50 genanvendelsesanlæg. Hertil kommer alle de industrivirksomheder, som kan anvende affaldet i deres produktion af nye produkter både herhjemme og i udlandet. Hovedfraktionerne inden for affald, som f.eks. pap, papir, jern og metal, handles på et internationalt marked, og afsætningen er derfor primært et spørgsmål om pris. Det betyder, at der ikke er væsentlig risiko for, at affaldsproducenterne ikke kan komme af med deres affald.

I forhold til **genanvendelse af affald** kan anlæggene både være private og offentlige. Kommunerne har hidtil ikke investeret i videre omfang i genanvendelsesanlæg, idet de ikke må håndtere det genanvendelige

erhvervsaffald. Tilsvarende har de private aktører ikke haft tilstrækkeligt incitament til at investere, da de ikke har kunnet få adgang til de kommunale affaldsmængder.¹

Mange fraktioner eksporteres i forvejen til genanvendelse i udlandet efter indsamling og eventuel indledende sortering, foreløbig oplagring, omlastning eller forbehandling. Det skyldes, at der ikke er genanvendelses anlæg i Danmark, der kan håndtere de pågældende fraktioner, eller at det ikke kan betale sig at etablere sådanne anlæg som følge af, at fraktionerne handles på et internationalt marked med hård konkurrence. Det gælder f.eks. jern og metal, hvor konkurrencen fra udlandet gør det svært at etablere anlæg i Danmark. Glas bliver derimod typisk omsmeltet på et dansk glasværk, fordi der er historiske årsager har været et glasværk i Danmark.

I forhold til **forbrænding** kan anlæggene være både private og offentlige. Danmark er grundlæggende et optimalt sted at have affaldsforbrænding på grund af det veludbyggede fjernvarmesystem, som kan sikre afsætning af varmen til en god pris. Hvor stor en del af affaldsforbrændings anlæggenes økonomi, der er baseret på varme, varierer normalt fra ca. 30 til 50 pct. Affaldsforbrænding i Danmark vil derfor være konkurrencedygtig over for udenlandske anlæg uanset ejerskabet til anlæggene.

Danmark skal som udgangspunkt efter EU reglerne have kapacitet til forbrænding af det kommunalt indsamlede affald, svarende til 1,5-2 mio. tons affald. Den aktuelle kapacitet er knap 4 mio. tons, og der er derfor en betydelig overkapacitet i dag. Hvis der periodevis måtte blive tale om underkapacitet til forbrænding i Danmark, kan affald til forbrænding eksporteres til udlandet eller mellemlagres. Der er ca. 400 affaldsforbrændings anlæg i EU, og der bygges flere anlæg rundt om i Europa. Det er endvidere forventningen, at eventuel underkapacitet vil føre til udvikling af bedre metoder til indsamling og sortering til genanvendelse.

I forhold til **deponering af affald** er hovedudfordringen at få udlagt nye arealer til nye deponerings anlæg. Det indgår som et krav i den offentlige arealplanlægning. Selve anlæggene skal for blandet affald være offentligt ejet, jf. miljøbeskyttelsesloven. Baggrunden herfor er, at der er en omkostningstung drifts- og vedligeholdelsesperiode på 30-60 år efter, at deponiet ikke længere modtager affald og dermed tjener penge. Det kunne principielt håndteres af private, men det vil kræve garantistillelser modeller og større kontrol end det nuværende system, og vurderes samlet at være en dyrere løsning.

I forhold til **destruktion af farligt affald** er der flere udenlandske anlæg, mens der i Danmark kun er et større anlæg, EKOKEM, og det langt mindre SWS. Der er derfor

¹ Miljøstyrelsens partnerskab for sorterings anlæg.

indgået en forsyningssikkerhedsaftale med EKOKEM og SWS, som sikrer dem et økonomisk grundlag. Anlæggene er private.

I forhold til **akutte katastrofer** er det primært en inddæmnings- og opsamlingsopgave, hvilket det almindelige, nationale beredskab håndterer.

4. Regulering af selskabernes opgaver og ansvar

Arealudlægningen til deponering og forbrænding er reguleret i planloven. Kommunerne har ansvaret for kapacitet til deponering og forbrænding i kraft af anvisningsretten og -pligten samt ansvaret for håndtering af det øvrige husholdningsaffald.

Affaldsproducenterne, både husholdningerne og erhverv, er forpligtet til at håndtere deres affald i kraft af miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen enten via de kommunale ordninger eller via godkendte private aktører, som er optaget i affaldsregisteret.

5. Tilsyn mv.

Forsyningssikkerheden reguleres ikke direkte, og der føres derfor heller ikke direkte tilsyn med forsyningssikkerheden. Dog monitoreres kapaciteten i forbrændings- og deponeringssektorerne i forbindelse med benchmarking. Kommunerne har i dag ansvaret for kapacitetsforpligtelsen på begge områder. Tilsyn på affaldsområdet føres alene i forhold til korrekt håndtering af affaldet. Det er som udgangspunkt kommunerne, som har ansvaret for at føre tilsyn på affaldsområdet.

Undersøgelser viser dog, at kommunerne i dag kun i meget begrænset omfang fører tilsyn på affaldsområdet udover det tilsyn, der føres med større virksomheder, der er miljøgodkendt, da dette er gebyrfinansieret. Det betyder også, at der føres et meget begrænset tilsyn med øvrige affaldsproducenters håndtering af affaldet. Kommunerne fører ligeledes tilsyn med deres egen gebyrfastsættelse, som dog også er underlagt det almindelige kommunale tilsyn, som udføres af Statsforvaltningen.

Der er som nævnt ikke problemer med forsyningssikkerheden, men et effektivt affaldstilsyn vil øge incitamentet til korrekt affaldshåndtering, skabe en efterspørgsel på gode løsninger og dermed styrke forsyningssikkerheden yderligere.

6. Myndigheders muligheder for at opdage og reagere på brud på forsyningssikkerhed

Alle modtagere af affald skal indberette hvilket affald, hvor meget og fra hvem det er modtaget. Det gælder gennem hele værdikæden. Indberetningerne er dog årlige og sikrer dermed alene mere langsigtet kontrol. Tilsynsmyndighederne, dvs. kommunerne, kan ved tilsynsbesøg eller klager konstatere, om der ophobes affald hos enkelte aktører i værdikæden, eller om der henkastes væsentlige mængder af affald i det offentlige rum.

Der er ikke i affaldsreguleringen nogen målsætninger om forsyningssikkerhed. Kommunerne har det overordnede ansvar for indsamling og håndtering af affald, bortset fra det genanvendelige erhvervsaffald. Kommunerne håndterer blandt andet deres ansvar via kontrakter med private og kan anvende de almindelige kontraktretlige regler til at sikre opfyldelsen af deres ansvar. Virksomheder har ligeledes mulighed for at håndtere deres ansvar for det genanvendelige affald gennem kontrakter. Vedrørende farligt affald har staten indgået forsyningssikkerhedsaftaler med to virksomheder. Betingelserne herfor er kontraktreguleret.

Reguleringen vurderes at være robust nok til, at affaldsproducenterne, både husholdninger og erhverv, kan komme af med deres affald.

7. Selskabernes muligheder for og incitamenter til vedvarende investeringer i net/anlæg mv., herunder en vurdering af, hvad den økonomiske regulering betyder

Det afgørende på affaldsområdet er stabile rammevilkår, som kan sikre investeringer i ny behandlingskapacitet. Aktuelt kan kommunerne investere i anlæg til håndtering af eget affald, herunder affald indsamlet fra husholdningerne, via KommuneKredit og finansieret af gebyrer. Der investeres meget – og for meget – i forbrænding, tilstrækkeligt i deponering og for lidt i genanvendelse på den kommunale side. Der investeres meget lidt på privat side i genanvendelse og intet i forbrænding, da de nuværende rammevilkår er for usikre, og da de private aktører ikke har adgang til den fulde affaldsmængde.

Det er forventningen, at en ny klar regulering, hvor adgangen til det genanvendelige og forbrændingsegnete affald er mere fri, vil skabe rammerne for tilstrækkelige investeringer fra både offentlige og private investorer.

8. Forsyningssikkerheden ved et selskabs konkurs

Da der er mange aktører på markedet for genanvendelse og forbrænding, truer et eller flere selskabers konkurs ikke forsyningssikkerheden. Deponier er

hovedsageligt offentligt ejede og er derfor ikke truet af konkurs i samme omfang som private selskaber. Håndteringen af den enkelte virksomheds affald ved konkurs håndteres af de almindelige konkursregler m.v.

9. Samlede anbefalinger til eventuel justering/supplering af den regulering, der sikrer forsyningssikkerhed

Der skal sikres stabile rammer om håndteringen af affald i sektoren, som giver grundlag for investeringer i behandlingskapacitet samt fortsat sikrer, at affaldsproducenterne kan komme af med deres affald til en korrekt behandlingsform. Dette forventes at kunne ske ved den foreslåede skabelse af et samlet konkurrenceudsat marked og et styrket og mere effektivt tilsyn. Hvis der ikke skabes sådanne rammer, må det analyseres, hvordan tilstrækkelige investeringer i behandlingskapacitet kan sikres.

10. Den økonomiske regulering og forbrugerhensyn, herunder særligt hensyn til lave priser.

Den kommunale del af affaldssektoren er reguleret som et monopol ved hvile-i-sig-selv-princippet. Al kommunal håndtering af affald finansieres af gebyrer, som pålægges den, der producerer affaldet i overensstemmelse med "forureneren betaler-princippet". Hvile-i-sig-selv-princippet betyder, at kommunen kan få dækket sine omkostninger, og at der ikke må optjenes et overskud.

Investeringerne kan overvejende finansieres af lån ved KommuneKredit. Den eksisterende regulering giver ikke et incitament til effektivisering og lavere forbrugerpriser. En konkurrenceudsættelse af sektoren vil give et incitament til effektivisering og konkurrence mellem selskaber, der kan resultere i lavere forbrugerpriser.