

Udspil om øget genanvendelse og cirkulær økonomi

Udspil om øget genanvendelse og cirkulær økonomi

Regeringen ønsker, at Danmark forebygger og genanvender en større andel af affaldet og sender meget mindre til forbrænding. Cirkulære forretningsmodeller skal styrkes, så værdifulde naturressourcer og råmaterialer kan genanvendes og indgå i nye produkter. Det hjælper til at understøtte bæredygtig vækst i Danmark.

Regeringen vil styrke genanvendelsen og den cirkulære økonomi, fordi der er behov for det i en tid, hvor økosystemet og klodens ressourcer er under pres. Danmark har sammen med resten af EU-landene forpligtet sig på nye, ambitiøse genanvendelsesmål, der via den næste nationale affaldsplan skal indfries frem mod 2035. Regeringen ønsker desuden at bidrage til at realisere verdensmålene. Grøn genanvendelses- og affaldsteknologi kan blive en ny international styrkeposition for Danmark med et betydeligt eksportpotentiale.

Regeringen lancerede i september 2018 en Strategi for cirkulær økonomi, der bidrager til, at Danmark i højere grad recirkulerer materialer og produkter og minimerer spildet af værdifulde ressourcer. I forlængelse af strategien indgik regeringen i oktober 2018 en politisk aftale om cirkulær økonomi med Dansk Folkeparti og Radikale Venstre.

Regeringen ønsker desuden en målrettet indsats i forhold til plastik. Plastik er én af de affaldsfraktioner, der giver store problemer, når det overforbruges, designes uhensigtsmæssigt, forbrændes eller ender som forurening i naturen. Henkastet plastik nedbrydes langsomt og medfører forurening med mikroplast til det omgivende miljø og natur. Regeringen har derfor udarbejdet en ambitiøs plastikhandlingsplan, og i februar 2019 opnåede regeringen enighed med alle Folketingets partier om samarbejde på plastikområdet.

Danmark skal udbygge sin position som foregangsland for grønne løsninger. Det forudsætter en styrket indsats inden for genanvendelse, hvor Danmark halter efter mange andre EU-lande. Vi forbrænder en alt for stor andel af affaldet. Det belaster miljøet og klimaet. Værdifulde ressourcer går op i røg i stedet for at indgå i den cirkulære økonomis værdikæde.

Flere forbrændingsanlæg har vanskeligt ved at fylde ovnene op med affald, fordi anlæggene er for store i forhold til de nuværende affaldsmængder. Det skyldes blandt andet, at mange danskere nu løfter ansvaret med at sortere og genanvende en stigende del af affaldet. For at fylde anlæggene op importerer nogle forbrændingsanlæg store mængder affald fra udlandet.

Kommunerne kan i dag frit anvise affaldet til egne anlæg, selvom andre anlæg muligvis kunne levere en bedre, billigere og mere miljøvenlig håndtering af affaldet. Ønsket om at fylde ovnene op og kommunernes ret til at anvise affaldet til egne anlæg skaber en risiko for, at affald, der kan genanvendes, i stedet anvises til forbrænding. Og de private virksomheder, der ønsker at investere i innovation og genanvendelsesløsninger, har på grund af bl.a. anvisningsretten vanskeligt ved at få adgang til affaldet i dag.

De nye EU-målsætninger for genanvendelse forventes at medføre store investeringer i genanvendelsesplanlægning på tværs af EU-landene, men der er stor risiko for, at private investeringer

i genanvendelse vil gå uden om Danmark. Den nuværende regulering svækker dermed mulighederne for, at innovation af nye genanvendelses- og affaldsteknologier kan opstå i Danmark, til skade for Danmarks grønne udvikling.

I stedet bygges der lokalt nye, mindre genanvendelses anlæg i en skala, der *ikke* fremmer en højeffektiv genanvendelsesindsats. Også her halter vi efter vores europæiske naboer, der i langt højere grad har investeret i store, effektive genanvendelses anlæg, som gør genanvendelse til en god forretning.

Nye affaldsanlæg er ofte højteknologiske, og det kræver højt specialiserede tekniske og finansielle kompetencer at bygge og drive anlæggene effektivt. Mange af de teknologiske løsninger findes allerede hos store, private danske og europæiske affaldsvirksomheder, som ønsker at investere i genanvendelses anlæg i Danmark. Det er mere effektivt at lade disse affaldsvirksomheder stå for investeringerne, end at kommunerne hver især skal bygge egne anlæg. Gennem innovation og teknologisk udvikling kan affaldsvirksomhederne bidrage til at udvikle de nye løsninger for øget genanvendelse, presse omkostningerne på genanvendelse ned, og skabe en økonomisk succes inden for cirkulær økonomi.

Det kræver blandt andet renere og mere ensartede affaldsfraktioner, også for plastikaffald, der i dag er relativt dyrt at genanvende og samtidig har en høj brændværdi.

Regeringen vil derfor søge at samle et flertal for, at der gennemføres en række tiltag målrettet øget genanvendelse og cirkulær økonomi til gavn for husholdninger og virksomheder i hele Danmark, *jf. boks 1*. Det vil bygge videre på Strategi for cirkulær økonomi (september 2018), hvor det blev besluttet at fremme en mere ensartet indsamling af husholdningsaffald.

Regeringen ønsker, at genanvendelsen tænkes ind allerede fra produkterne designes og fremmes gennem indsamlingen hos den enkelte husholdning og virksomhed. Tiltagene skal understøtte nye investeringer i den danske genanvendelses sektor og lægge fundamentet for en ny international styrkeposition for Danmark inden for grøn affaldsteknologi. Tiltagene vil bidrage til at skabe et grønnere Danmark med en mere cirkulær økonomi og skabe rammerne for nye, innovative forretningsmodeller. Med forslaget fremtidssikres rammevilkårene for aktørerne i affaldssektoren.

Boks 1

Tiltag, der ændrer reguleringen, så den understøtter, at forbrændingen reduceres og genanvendelsen øges:

- Modernisering af reguleringen af det forbrændingsegnete affald
- Modernisering af reguleringen af det genanvendelige affald
- Kortere sagsbehandlingstider og mindre administration i affaldssektoren
- Analyse af krav om el-/hybriddrevne skraldebiler
- Analyse af private retur-, pant- og tilbagetagningsordninger for emballage
- Fortsat donation af genbrugsartikler til frivillige organisationer

Modernisering af reguleringen af det forbrændingsegnete affald

Regeringen foreslår, at der gennemføres en modernisering af reguleringen af forbrændingssektoren, *jf. boks 2*. Moderniseringen vil bidrage til at indfri to centrale målsætninger for sektoren: *For det første* vil moderniseringen understøtte omstillingen til en mere cirkulær økonomi med øget genanvendelse af affald, da overkapaciteten i forbrændingssektoren kan nedbringes, og genanvendelsesvirksomheder får bedre adgang til affaldet. *For det andet* forventes moderniseringen at medvirke til at effektivisere sektoren med ca. 0,4 mia. kr. årligt fem år efter de nye regler er trådt i kraft.

Med moderniseringen af forbrændingssektoren forventes de nuværende geografiske forskelle i, hvad husholdningerne betaler, desuden udjævnet, så husholdninger og virksomheder fremover mødes af rimelige og mere ens takster i hele landet. Det giver ikke mening, at prisen på forbrænding svinger mellem 300 kr. til 800 kr. per ton på tværs af landet, og at den pris en familie betaler i én kommune svinger så markant fra den pris, en familie betaler i nabokommunen for den helt samme ydelse. Moderniseringen forventes generelt set og på sigt at bidrage til lavere omkostninger og mere ens og rimelige affaldsforbrændingstakster. Det frigør penge i husholdningsbudgettet og understøtter bundlinjen og konkurrenceevnen hos virksomhederne. Affaldshåndteringen bliver dermed både grønnere og mere effektiv.

Boks 2

Modernisering af reguleringen af det forbrændingsegnete affald

- Anvisningsretten og benyttelsespligten for det forbrændingsegnete erhvervsaffald ophæves, så virksomhederne får frihed til selv at vælge det bedste og billigste anlæg. Det forbrændingsegnete erhvervsaffald vil med få undtagelser ikke længere kunne indsamles af kommunerne.
- Forbrændingsopgaven for det indsamlede husholdningsaffald samt kommunens eget affald skal udbydes af kommunerne, så borgere og virksomheder mødes af rimelige og mere ens takster i hele landet.
- Prisreguleringen af affaldstaksterne ophæves. Dermed styrkes anlæggenes incitament til at reducere omkostningerne og tilbyde den bedste og billigste behandling af affaldet.
- Forbrændingsanlæg ejet af kommuner skal fremover konkurrere på lige fod med andre kommunale og private aktører om at tilbyde den bedste og billigste affaldsbehandling for borgere og virksomheder.

Fakta om de danske affaldsforbrændingsanlæg fremgår af boks 3.

Boks 3

Fakta: Affaldsforbrændingsanlæg i Danmark

- Der findes i alt 23 affaldsforbrændingsanlæg i Danmark. 20 af disse anlæg er helt eller delvist ejet af kommuner, og 3 er andelsejet. Dertil kommer enkelte private virksomheder, som forbrænder affald og bruger varmen som input i deres produktion, eller som er specialiseret i forbrænding af farligt affald.
- Forbrændingsanlæggene modtager forbrændingsegnet affald fra indsamlere og transportører, der inden da har indsamlet affaldet hos danske husholdninger og virksomheder. Nogle forbrændingsanlæg importerer desuden affald fra udlandet.
- Affaldet forbrændes, og størstedelen af energien bruges til at producere fjernvarme og i visse perioder el.
- Forbrændingsanlæggene modtager betaling fra de indsamlere og transportører, der leverer affald til anlægget. Betalingen skal i dag svare til omkostningerne ved at forbrænde affaldet.

Modernisering af reguleringen af det genanvendelige affald

Regeringen foreslår, at der gennemføres en modernisering af reguleringen af genanvendelsessektoren, *jf. boks 4*. Moderniseringen vil bidrage til at skabe en innovativ og effektiv genanvendelsessektor samt understøtte omstillingen til en cirkulær økonomi bedst muligt, så det i højere grad kan betale sig at genanvende affaldet i stedet for at brænde det af. Samtidig skabes der afklaring om rammevilkårene i sektoren og dermed grundlag for større og mere effektive investeringer i innovation og nye genanvendelsesløsninger.

Boks 4

Modernisering af reguleringen af det genanvendelige affald

- Kommunerne skal udbyde behandlingen af affaldet, og prisreguleringen ophæves. Dermed afskaffes den nuværende opsplitting af behandlingen af hhv. husholdningsaffald og erhvervsaffald, der betyder, at kommunale anlæg i dag har regulatorisk monopol på behandlingen af husholdningsaffaldet, og at 23 kommuner har dispensation til at behandle genanvendeligt erhvervsaffald på kommunale genanvendelsesplaner. Private anlæg konkurrerer om at behandle det resterende virksomhedsaffald. Den nuværende opsplitting af behandlingen har skabt usikkerhed om adgangen til det genanvendelige affald hos potentielle investorer, der ønsker at investere i store, højeffektive genanvendelsesplaner.
- Ansvar for indsamlingen af husholdningsaffaldet vil fortsat ligge hos kommunerne, og kommunerne spiller dermed fortsat en vigtig rolle i affaldssektoren og i overgangen til en cirkulær økonomi. Borgerne får dog mulighed for at aflevere deres affald til andre end kommunen, så der skabes adgang til ressourcerne i affaldet, f.eks. gennem etablering af tilbagetagningsordninger for varer eller emballage. Desuden understøttes en iværksætterkultur, hvor innovative start-ups kan nyttiggøre affaldet på nye måder.
- De eksisterende undtagelser til konkurrenceudsættelsen af det genanvendelige erhvervsaffald fra 2010 ophæves. I 2010 fik virksomheder mulighed for frit at indgå aftale med en privat leverandør om indsamling og behandling af genanvendeligt affald. Kommunerne fik dog mulighed for fortsat at indsamle genanvendeligt erhvervsaffald på de kommunale genbrugspladser og i ejendomme med blandet bolig og erhverv, og 23 kommuner fik dispensation til fortsat at behandle genanvendeligt erhvervsaffald på kommunale genanvendelsesplaner. Undtagelserne har bidraget til den nuværende opsplitting af behandlingen af hhv. husholdningsaffald og erhvervsaffald.

- Alt affald fra ikke-brofaste øer samt affald fra mindre virksomheder med begrænsede affaldsmængder kan fortsat indsamles og behandles af kommunerne. Ordningerne vil være frivillige for virksomhederne.
- Kommunerne kan fortsat drive eksisterende genanvendelsesanlæg på markedsvilkår i en begrænset periode. Herefter skal genanvendelsesanlæggene afhændes under hensyntagen til foretagne investeringer. Kommunerne vil ikke have mulighed for at investere i nye genanvendelsesanlæg eller udvide eksisterende genanvendelsesanlæg. Dette adskiller sig fra *forbrændingsanlæg* og *genbrugspladser*, som kommunerne fortsat vil kunne eje, drive og investere i.
- De nye genanvendelsesmål fra EU indfries gennem blandt andet en ny national affaldsplan på en hensigtsmæssig måde, der støtter op om omstillingen til øget genanvendelse og cirkulær økonomi.
- Det nye, udvidede EU-producentansvar for emballage implementeres i Danmark på en måde, der giver producenterne incitament til at designe emballagen, så den i højere grad kan genbruges og genanvendes.

Fakta om de danske genanvendelsesanlæg fremgår af boks 5.

Boks 5

Fakta: Genanvendelsesanlæg i Danmark

- Der findes i dag omtrent 350 forbehandlings- og genanvendelsesanlæg (her benævnt 'genanvendelsesanlæg') i Danmark. Heraf er omtrent 300 anlæg ejet af private aktører, mens ca. 50 anlæg er ejet af kommuner.
- Størstedelen af de 350 anlæg er mindre anlæg, fx en plads, hvor affaldet opdeles manuelt. For de få mere avancerede kommunale genanvendelsesanlæg, der findes i Danmark, gælder at disse pt. ikke har en skala, som kan fremme en højeffektiv genanvendelse.
- Genanvendelsesanlæggene modtager genanvendeligt affald fra indsamlere og transportører, der inden da har indsamlet affaldet hos husholdninger og virksomheder.
- Genanvendelsesanlæggene varetager f.eks. sortering, omlastning, forbehandling, forarbejdning mv. af genanvendeligt affald, inden affaldet sælges videre og indgår i nye produkter.
- Genanvendelsesanlæggene modtager betaling fra affaldsproducenten eller de indsamlere og transportører, der leverer affaldet til anlægget. På de kommunale genanvendelsesanlæg skal betalingen i dag svare til omkostningerne ved at håndtere affaldet.
- Kommunale *genbrugspladser* opfattes i denne sammenhæng *ikke* som genanvendelsesanlæg. De kommunale *genbrugspladser* indgår i indsamlingsleddet, idet de modtager affald direkte fra husholdninger og fra mindre virksomheder (fx håndværkere).

Kortere sagsbehandlingstider og mindre administration

Markedet for affald er i høj grad internationalt. Store mængder affald transporteres på tværs af landegrænser til behandling. For et relativt lille land som Danmark er det vigtigt, at handelen med affald på tværs af lande sker så smidigt som muligt. Det bidrager til, at affaldet behandles de steder, hvor det sker bedst og billigst.

Transport af affald over landegrænser i EU skal i dag godkendes af miljømyndighederne i både afsenderlandet, eventuelle transitlande og i modtagerlandet. Sagsbehandlingstiden er i dag alt for lang og kan strække sig over flere måneder.

Regeringen vil arbejde for, at sagsbehandlingstiden og administrationen i forbindelse med import og eksport af affald sænkes markant, *jf. boks 6*.

Boks 6

Kortere sagsbehandlingstider og mindre administration

- Der igangsættes en analyse af modeller for kortere sagsbehandlingstid for tilladelser til import og eksport af affald.
- Der igangsættes en fokuseret dansk indsats i EU-fora for en revision af EU's transportforordning, der skal gøre det nemmere og mere smidigt for leverandører at importere og eksportere affald på tværs af landegrænser i EU uden at reducere miljøbeskyttelsen.

Regeringen har endvidere i Strategi for cirkulær økonomi (september 2018) besluttet at indføre et mere effektivt og risikobaseret tilsyn med virksomhedernes affaldshåndtering. Det er fx vigtigt, at virksomhederne møder en ensartet håndhævelse af reglerne på tværs af kommunegrænser mv.

Analyse af krav om el-/hybriddrevne skraldebiler

Indsamlingen af husholdningsaffald sker ofte i tætbefolkede områder tæt på boliger, skoler, plejehjem osv. Skraldebiler, der typisk kører på diesel, udleder skadelige partikler og kvælstofoxider, der belaster luftkvaliteten.

Regeringen foreslår, at der igangsættes en analyse af mulighederne for at indføre krav om, at indsamlingen af husholdningsaffald skal ske med lavemissions skraldebiler, *jf. boks 8*.

Boks 8

Analyse af krav om el-/hybriddrevne skraldebiler

- Der igangsættes en analyse af mulighederne for at indføre krav om, at indsamlingen af husholdningsaffald skal ske med lavemissions skraldebiler (fx el eller hybrid), bl.a. med inddragelse af erfaringer fra andre europæiske lande. Analysen skal afdække de miljø- og sundhedsmæssige konsekvenser af et sådant krav, ligesom de økonomiske konsekvenser for bl.a. borgerne vil blive afdækket. Analysen skal ses i sammenhæng med eventuelt kommende EU-krav om offentlige indkøb af lavemissionskøretøjer.

Analyse af private retur-, pant- og tilbagetagningsordninger for emballage

Pant- og retursystemet er et godt eksempel på et producentansvar for emballage, hvor producenterne bidrager til en høj indsamling af drikkevareemballager og en høj kvalitet i genanvendelsen. Når emballager indsamles på en ensartet måde i forholdsvis lukkede returskredsløb, sikres der en høj grad af genanvendelse. Derudover reducerer pant- og retursystemet henkastet affald i naturen, fordi der er en økonomisk belønning for at aflevere sit affald. Pant- og retursystemet er senest blevet udvidet med pant på juice- og saftprodukter og omfatter derfor nu stort set alle drikkevaretyper i engangsemballage af plast, metal og glas.

Regeringen mener, at pant- og retursystemet bør bevares som en del af håndteringen af det genanvendelige affald i Danmark.

Det er desuden vigtigt, at producenterne af den emballage, vi omgiver os med i hverdagen, bidrager til at emballagen designes til at kunne genbruges og genanvendes, og at emballagen ikke ender som affald i naturen.

Et nyt, revideret emballagedirektiv, som er fastsat på EU-niveau, fastlægger, at der skal indføres producentansvar for emballage fra 1. januar 2025. Producentansvaret skal understøtte, at producenterne får et positivt incitament til at udforme deres produkter således, at produkterne bedst muligt kan håndteres i den efterfølgende indsamling og behandling. Producenterne får desuden for visse engangspast-emballagetyper et oprydningsansvar for emballageaffald i naturen. Det følger af direktivet, at producenterne vil skulle afholde minimum 80 pct. af de samlede omkostninger til indsamling og behandling af emballageaffaldet, samt administration og dataindsamling.

Regeringen vil i forbindelse med implementeringen af det reviderede emballagedirektiv afdække, hvordan der kan skabes incitamenter for, at producenter etablerer egne returordninger, der fremmer genbrug, og hvor borgerne belønnes for tilbagelevering af emballagen, *jf. boks 9*. De gode erfaringer fra pant- og retursystemet vil blive inddraget i dette arbejde.

Boks 9

Analyse af private retur-, pant- og tilbagetagningsordninger for emballage

- Der igangsættes en analyse som blandt andet skal afdække, hvordan der kan etableres incitamenter for, at producenter etablerer egne returordninger, der fremmer genbrug, og hvor borgerne belønnes for tilbagelevering af emballagen.

Fortsat donation af genbrugsartikler til frivillige organisationer

Genbrugsbutikker udgør i dag et vigtigt led i forebyggelsen af affald. Frivillige ildsjæle sørger for, at møbler, tøj, boliginventar osv. får nyt liv i nye hjem. Genbrugsbutikkerne er et eksempel på, at danskere tænker i genbrug og cirkulære løsninger. Der skal findes en model for, at de frivillige organisationer under den moderniserede regulering i affaldssektoren fortsat får adgang til genbrugsartikler fra genbrugspladsen, så artiklerne kan sælges videre i de frivillige organisationers genbrugsbutikker, *jf. boks 10*.

Boks 10

Fortsat donation af genbrugsartikler til frivillige organisationer

- Der foreslås en model for, at de frivillige organisationer under de nye regler fortsat får adgang til genbrugsartikler fra genbrugspladsen, så artiklerne kan sælges videre i genbrugsbutikkerne. Modellen afklares i dialog med kommuner, frivillige organisationer og private leverandører.