

# *Redegørelse om affaldssektoren*

Konkurrencestyrelsen  
Erhvervsministeriet

## Forord

Denne redegørelse er skrevet på baggrund af en undersøgelse Konkurrencestyrelsen har gennemført af de gældende reguleringer på området for affaldshåndtering.

Undersøgelsen analyserer de overordnede reguleringer på affaldsområdets forskellige delmarkeder, dvs. indsamling/transport, genanvendelse, nyttiggørelse og bortskaffelse/deponering, for såvel husholdningsaffald som erhvervsaffald. Konkurrencestyrelsen har endvidere undersøgt, hvorledes udvalgte kommuner og fire affaldsselskaber i praksis udmønter bestemmelserne i Miljøbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelser. Undersøgelsen inddrager konkurrenceretlige såvel som udbudsretlige problemstillinger.

Oplysningerne om affaldsordningerne i de fire områder - Odense, og kommunerne i tre fælleskommunale selskaber, I/S KARA, Østdeponi AmbA og RENO SYD I/S er indsamlet i perioden 1.10 97 til 1.4.98. Der er indhentet regulativer fra samtlige kommuner, samt oplysninger om takster og budgetter, dispensationer fra iværksatte indsamlingsordninger, brugen af udbud mv. Endvidere har der været afholdt møder med direktørerne for de tre affaldsselskaber og Odense kommune repræsenteret ved direktøren for Odense Renovationsselskab A/S.

Områderne er valgt ud fra ønsket om, at de deltagende kommuner er spredt geografisk over hele landet, og at kommunerne er forskellige med hensyn til størrelse og erhvervsstruktur. Endvidere er de fælleskommunale selskaber valgt ud fra, at de repræsenterer forskellige samarbejdsstrukturer. Undersøgelsen giver derved mulighed for at belyse, hvorledes de overordnede reguleringer rent faktisk udmøntes i praksis under forskellige strukturer.

Redegørelsen sammenfattes i en række anbefalinger til den fremtidige regulering og adfærd på området for affaldshåndtering under hensyn til de miljømæssige målsætninger.



<b>1. RESUMÉ, VURDERING OG ANBEFALINGER</b>	<b>6</b>
1.1 Resumé	6
1.2 <b>Anbefalinger</b>	<b>9</b>
1.2.1 Regnskabsprincipper	9
1.2.2 Indsamling af affald	10
1.2.3 Genanvendelige materialer	14
1.2.4 Forbrænding	16
1.2.5 Deponering	19
<b>2. STRUKTURELLE FORHOLD I AFFALDSBRANCHEN</b>	<b>24</b>
2.1 Affaldsmængder og behandlingsanlæg	24
2.2 Affaldsproducenternes interesser	27
<b>3. KONKURRENCE, PRISFASTSÆTTELSE OG REGULERING I AFFALDSSEKTOREN</b>	<b>30</b>
3.1 Konkurrencerådets henvendelser til miljø- og energiministeren	30
3.1.1 Henvendelsen i 1993	30
3.1.2 Henvendelsen i 1996	31
3.2 Regulering af affaldssektoren	32
3.3 Integrering af miljøsektoren i den økonomiske teori	33
3.4 Regulering af monopolområderne	34
3.5 Affaldsafgiften som styringsmiddel	37
3.6 Prisfastsættelse af affald til forbrænding	38
<b>4. LOVREGULERING</b>	<b>42</b>
4.1 Konkurrenceloven	42
4.2 <b>EU's udbudsregler</b>	<b>43</b>
4.2.1 Direktiverne	43
4.2.2 Hvornår skal der benyttes EU-udbud	44
4.2.3 Udbudsproceduren	45
4.3 <b>Miljølovgivningen</b>	<b>45</b>
4.3.1 Retsreglerne	45
4.3.2 Affald fra husholdninger	46

4.3.3 Affald fra virksomheder	46
4.3.4 Brancheaftaler	48
4.3.5 Betaling for affaldshåndteringen	50
<b>5. HVORLEDES HÅNDTERES AFFALDET I KOMMUNERNE</b>	<b>52</b>
5.1 Affaldsselskabernes organisation	52
5.2 Affald fra husholdninger	54
5.3 Affald fra virksomheder	58
5.4 Affald til forbrænding	60
5.5 Affald til deponi	61
5.6 Sammenfatning	63
<b>6. ERFARINGER FRA ANDRE LANDE</b>	<b>65</b>
6.1 Offentlig regulering og struktur i affaldssektoren	65
6.2 Affaldsafgifter og gebyrer	67
<b>ANVENDT LITTERATUR</b>	<b>71</b>
<b>BILAG 1 KONKURRENCE RÅDETS HENVENDELSER PÅ MILJØOMRÅDET</b>	<b>73</b>
<b>BILAG 2 DE DELTAGENDE KOMMUNER OG AFFALDSSELSKABER</b>	<b>77</b>
<b>BILAG 3 MILJØREGLER</b>	<b>81</b>

# 1. Resumé, vurdering og anbefalinger

## 1.1 Resumé

Affaldsbehandlingen har fået stigende betydning. Affaldsbehandling beslaglægger væsentlige ressourcer hvert år, de kommunale udgifter til affaldsbehandling var således i 1997 ca. 3,2 mia kr., hertil skal lægges omkostningerne i den private sektor til fx transport af affald til de kommunale anlæg, affald som behandles af den private genvindingsindustri og omkostninger til sortering af affald i virksomhederne. Det er derfor vigtigt, at ressourcerne anvendes så effektivt som muligt. Manglende effektivitet belaster således kunderne, dvs. forbrugerne og erhvervslivet. Dårlig affaldshåndtering er desuden et miljømæssigt problem, der fx belaster grundvandet eller omgivelserne mange år frem i tiden. Herudover er der i stigende grad erhvervspolitiske perspektiver forbundet med at opbygge kompetencer i affaldshåndtering, idet der opstår internationale markeder og infrastrukturer i takt med stigende krav til affaldshåndtering i mange lande.

Denne redegørelse beskriver det danske affaldsområde set ud fra et effektivitetssynspunkt. Redegørelsen tager udgangspunkt i den overordnede miljøstrategi.

Den overordnede miljøstrategi er i prioriteret rækkefølge:

1. begrænsning af affaldsmængden
2. genanvendelse af mest muligt affald
3. forbrænding af mest muligt resterende affald
4. miljømæssigt forsvarlig deponering af resten af affaldet

Den enkelte kommune skal ifølge miljøreglerne anvise mulighed for håndtering/bortskaffelse af alt affald, der ”produceres” i kommunen. Affaldsproducenterne har generelt benyttelsespligt til de ordninger, som kommunen etablerer. Det er samtidig kommunalbestyrelserne, der fastsætter gebyrerne for benyttelse af de kommunalt igangsatte ordninger.

Affaldsområdet opdeles i redegørelsen i fire forskellige markeder:

- indsamling/transport
- genanvendelse
- forbrænding med energiudnyttelse
- deponi<sup>1</sup>

Baggrunden for opdelingen er, at det offentlige har et *forsyningsansvar* med hensyn til at sikre tilstrækkelig kapacitet på forbrændings- og deponeringsområdet, samt at der især på deponeringsområdet er nogle afledte miljøeffekter. De negative miljøeffekter kan ikke indregnes i gebyrerne, da de langsigtede omkostninger ikke kendes. Det forhold, at de enkelte kommuner har et forsyningsansvar, behøver imidlertid ikke nødvendigvis føre til, at kommunerne også selv skal forestå *udførelsen* af opgaverne for at leve op til forsyningsansvaret. I redegørelsens anbefalinger lægges der således op til en klar skelnen mellem pligten til at sørge for, at virksomheder/husholdninger kan komme af med affald og selve udførelsen - organiseringen og driften - af de enkelte ordninger.

Samtidig er det væsentligt at gøre sig klart, at husholdninger og erhvervsvirksomheder har forskellige behov for tilrettelæggelsen af affaldshåndteringen. Husholdningerne er en forholdsvis ensartet gruppe med hensyn til typer af affald og afhentningsbehov. Erhvervsvirksomheder er derimod meget forskellige både med hensyn til mængder og typer af affald, samt afhentningsbehov.

Undersøgelsen har vist, at kommunerne er bevidste om de omkostninger, der er forbundet med driften af ordningerne og søger at minimere disse. Således har langt de fleste kommuner udbudt indsamlingen eller er i færd med at gøre det. Ligeledes har kommunerne en række ordninger for borgerne som indsamling af genanvendeligt affald og bemandede containerpladser. Det er således vurderingen, at kommunerne og affaldsselskaberne på mange måder forsøger at sikre effektiviteten i affaldsordningerne.

Der er dog store forskelle (op til 84%) i taksterne mellem den billigste og den dyreste kommune for indsamling af *husholdningsaffald*. Der er også forskel mellem kommunerne på, hvor ofte og hvilke typer affald der hentes hos den enkelte borger, dvs. hvilket service niveau den enkelte kommune har overfor borgerne. Der er ikke en entydig sammenhæng mellem taksterne og serviceniveauet, og en del af takstforskellene skyldes derfor formentlig effektivitetsforskelle. Som eksempel kan nævnes, at både den billigste og den dyreste kommune indsamler de samme affaldstyper direkte ved den enkelte husstand.

---

<sup>1</sup> Deponi anvendes synonymt med deponering af affald.

Taksterne for forbrænding af affald varierer mellem 160 kr/t til 179 kr/t. På det dyreste anlæg er taksten dog differentieret, i det der er takst på 112 kr/t for højbrændbart og sorteringsegnet affald.

Undersøgelsen har også vist, at der siden Konkurrencerådets henvendelser i 1993 og 1996 til Miljø- og energiministeren og kommunerne er sket en række opblødninger i de administrative bestemmelser for genanvendeligt *erhvervsaffald*, således at virksomheder på en række områder er mere frit stillet med hensyn til valg af såvel transport som behandlingsanlæg. Fx har de undersøgte kommuner stort set kun de indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald, som de er pligtige til ifølge lovgivningen, bortset fra papirområdet, hvor en del kommuner fortsat har en indsamlingsordning. Kravet om indsamling af papir blev ophævet i 1997, men der er fortsat krav om, at papir skal anvises til genanvendelse. Endvidere er der kommuner, hvor affaldsproducenter selv kan vælge transportører i en indsamlingsordning. Samtidig får stort set alle virksomheder dispensation, hvis affaldet afsættes til anden side til genanvendelse.

Hvordan affald skal bortskaffes er i stor udstrækning udmøntet i regler for, hvilke typer affald der skal genanvendes, og hvilke typer affald der skal forbrændes. Dette giver på sigt et problem, idet regler har en tendens til at stivne. Det betyder, at virksomheder ikke presses til at udvikle nye metoder til genanvendelse eller udvikle produkter, som skaber mindre affaldsmængder.

Generelt vil større brug af markedsmekanismen løbende presse virksomheder til at udvikle nye og mere effektive genanvendelsesprocesser. Den seneste forhøjelse og differentiering af affaldsafgiften er et eksempel på, at økonomiske virkemidler i højere grad er blevet inddraget i miljøpolitikken.

Lader man markedsmekanismen bestemme, om affald skal genanvendes eller forbrændes, medfører det, at hvor det er væsentligt billigere for en virksomhed at lade affaldet genanvende, vil virksomheden vælge genanvendelse frem for forbrænding eller deponering.

På erhvervsaffaldsområdet kan der skabes større konkurrence og derved et større pres på transport- og genanvendelsesvirksomheder til effektivitetsforbedringer ved at lette adgangen til markedet. En gensidig anerkendelse af registreringer og godkendelse af affaldstransportører og genanvendelsesanstalt vil lette adgangen til markedet.



På forbrændings- og deponeringsområdet, hvor brugerne ikke - som på erhvervsaffaldsområdet - har mulighed for at reagere på prissignaler, kan der skabes incitamenters til effektivitetsforbedringer ved gradvist at skifte til et mere dynamisk prisfastsættelsessystem. Problemet med det nuværende system er, at der ikke er incitamenters til effektivitetsforbedringer, idet samtlige omkostninger kan indregnes i gebyrerne, og dermed betales af brugerne.

Redegørelsens overordnede vurdering af status på affaldsområdet er, at lovgivningen i stigende omfang gennem årene har inddraget og taget hensyn til, at samfundets ressourcer også på miljøområdet bør bruges så effektivt som muligt. Endvidere løfter kommunerne på mange områder opgaverne godt. Alligevel vil der på flere områder være mulighed for mere effektive løsninger, bl.a. gennem øget konkurrence. I det følgende beskrives redegørelsens forslag hertil.

## **1.2 Anbefalinger**

### **1.2.1 Regnskabsprincipper**

Affaldsgebyrerne beregnes på baggrund af de kommunale budgetter/regnskaber, der som princip bygger på det udgiftsbaserede regnskab, der registrerer en periodes udgifter ved en aktivitet. Det betyder fx, at renter og afdrag på lån udgiftsføres, hvorimod værdien af brug af et eksisterende kapitalapparat ikke udgiftsføres. Regnskabsprincippet adskiller sig fra det, der følger af årsregnskabsloven, som i højere grad er baseret på de omkostninger, der knytter sig til aktiviteten.

Et skift til omkostningsbaserede regnskaber, vil i højere grad sikre, at affaldsproducenterne løbende betaler de omkostninger, der er forbundet med affaldhåndteringen.

Taksterne skal efter gældende regler "hvile-i-sig-selv". Den direkte og umiddelbare fordel ved "hvile-i-sig-selv" princippet er, at det hindrer urimelige avancer i forsyningsmonopolerne, og at der er mulighed for fuld dækning af de umiddelbart konstaterbare udgifter. "Hvile-i-sig-selv" princippet leder imidlertid ikke til en effektiv anvendelse af samfundets ressourcer, idet systemet med fuld omkostningsdækning ikke indeholder incitamenters til effektivitetsforbedringer. Tværtimod siger alle erfaringer det modsatte, nemlig at "hvile-i-sig-selv" princippet leder til ineffektivitet.

En række af redegørelsens anbefalinger tager udgangspunkt i, at det er nødvendigt at kunne sammenligne takster og herved skabe incitamenters til effektivitetsforbedringer. Det gælder både takster for indsamling af

dagrenovation og takster på forbrændingsanlæg og deponier. Der er derfor vigtigt, at der gennemføres mere ensartede og gennemsigtige regnskabsprincipper for at sikre et bedre datagrundlag.

Konkurrencestyrelsen er bekendt med, at ”Rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologi” har bevilget penge til udarbejdelse af en publikation med gode råd til kommunerne og de fælleskommunale selskaber om god praksis for regnskabsførelse og gebyrfastsættelse på affaldsområdet (Råd og Vink). Såfremt disse regler bliver anvendt, vil det give bedre mulighed for at sammenligne takster. Kommunerne kan selv vælge at følge reglerne, hvis det ikke bliver en pligt. Kommunerne vil derved få mulighed for at sammenholde egne takster mod tilsvarende takster i kommuner, som i struktur m.v. er egnet som sammenligningsgrundlag, med henblik på at undersøge om der er mulighed for effektivitetsforbedringer.

### **Anbefaling**

- Kommunerne bør sikre ensartede regnskaber og gennemsigtighed

Et mere ensartet datagrundlag vil skabe grundlaget for en bedre sammenligning af takster på forbrændingsanlæg og deponier med henblik på en mere dynamisk prisfastsættelse, fx gennem benchmarking. Samtidig vil det i højere grad give mulighed for sammenligning af affaldsgebyrer for husstande.

#### **1.2.2 Indsamling af affald**

På indsamlingsområdet skelnes der mellem de ordninger, der retter sig mod husholdningerne, og de ordninger der vedrører virksomhederne. Kommunerne har pligt til at etablere indsamlingsordninger for husholdningsaffald. F.s.v.a. virksomhederne er kommunerne i øjeblikket kun forpligtet til at etablere en indsamlingsordning for madaffald og en for farligt affald. Kommunerne kan vælge at lade dagrenovationslignende affald fra virksomheder og institutioner være omfattet af ordningen for indsamling af dagrenovation fra husholdninger. Herudover kan kommunerne - hvis de ønsker det - vælge at etablere indsamlingsordninger for andre typer af affald herunder genanvendelige materialer.

I 1996 påpegede Konkurrencerådet problemerne med indsamlingsordningerne, men i svaret henviste Miljø- og energiministeren til, at hensigten med benyttelsespligten er, at der også på sigt er brugere til ordningerne navnlig med henblik på, at ordningerne kan fungere på rimelige økonomiske vilkår. Ligeledes er hensigten med forbudet mod kon-

kurrerende indsamlingsordninger at sikre en koordineret indsamling af affald og samtidig sikre et rimeligt stabilt økonomisk grundlag for den pågældende private eller kommunale indsamlingsvirksomhed.

Det fremgår af denne undersøgelse, at indsamling af dagrenovation i Danmark er organiseret ved, at kommunen eller det fælleskommunale selskab efter en udbudsforretning har etableret en ordning, hvor samme renovationselskab forestår indsamlingen fra samtlige husstande i et område. Tilsvarende gør sig gældende i en række af vore nabolande, men som nævnt i afsnit 6.1 er der nogle områder i Finland, hvor flere virksomheder konkurrerer om indsamling af dagrenovation fra private.

Den driftsmæssigt optimale løsning for indsamling af dagrenovation er ofte, at der lægges en rute, hvor renovationsvogne indsamler affald hver uge eller hver 14. dag. Dette skyldes, at husholdninger skal have indsamlet samme type affald og stort set samme mængder. For indsamling af så ensartet affald er der tit ikke nogen økonomisk fordel i at tilde forskellige vognmænd at indgå kontrakt med de enkelte husstande om indsamling. I den forbindelse kan det også være optimalt, hvis virksomheder med mindre mængder affald - som efterfølgende skal behandles på samme måde - får mulighed for, men ikke pligt til, at tilslutte sig den kommunale ordning.

Indsamling af dagrenovation kan nærmest karakteriseres som et - betalt - naturligt monopol, da det må forventes, at der er en effektivitetsgevinst ved at en virksomhed varetager al indsamling af dagrenovation i et område. Denne effektivitetsgevinst skal afspejles i priserne overfor husstandene. Dette sikres bedst ved, som tilfældet er i dag i langt de fleste kommuner, at indsamlingsordningen udbydes med jævne mellemrum.<sup>2</sup>

Ifølge EU's udbudsregler skal indsamling af dagrenovation udbydes, hvis kommunen ikke selv ønsker at forestå arbejdet, såfremt kontrakten overstiger 1,5 mio. kr. EU's udbudsregler er derimod ikke til hinder for, at kommunen selv forestår indsamlingsordningen.

Ved udbud af indsamlingsordninger er det vigtigt, at selve udbudet tilpasses det marked, der er etableret. Det betyder, at hvis der er tale om udbud af en meget stor opgave, hvor markedet er kendetegnet ved en række mindre virksomheder - der typisk hver især varetager opgaver af et væsentligt mindre omfang - så bør den samlede opgave deles op i

---

<sup>2</sup> Modsat "rigtige" naturlige monopoler er affaldsindsamling imidlertid ikke kendetegnet ved stordriftsfordele men ved, at der er effektivitetsfordele forbundet med, at en virksomhed - evt. i et afgrænset lokalt område - har en markedsandel på 100%. Den kendte betegnelse herfor er et netværksmonopol.

mindre dele, således at tilstrækkeligt mange virksomheder kan byde, og der derved opstår en reel konkurrencesituation. Et eksempel på det er det planlagte udbud af indsamlingen af dagrenovation i Århus, hvor kommunen opdeles i flere områder, som udbydes på skift, således at der hvert år foretages et udbud.

Dernæst er det vigtigt, at kontraktperioden overvejes. Der kan argumenteres for en længere kontraktperiode, men de fleste argumenter taler for en kortere kontraktperiode.

Der er for såvel udbyder - der i dette tilfælde er en kommune/et fælleskommunalt selskab - som for tilbudsgiver omkostninger forbundet med et udbud. Dette taler for en længere kontraktperiode. Mod en for lang kontraktperiode taler, at kravene ændres over tid med hensyn til, hvad der skal indsamles, og hvordan der skal indsamles. Herudover kan det være svært at forudse omkostningsudviklingen og priser langt ud i fremtiden, hvilket ligeledes taler for en kortere kontraktperiode. På den baggrund anbefales det, at kontraktperioden ikke bør være længere end 3-5 år, hvorefter opgaven på ny bør udbydes.

Det bliver ofte fremhævet, at kontraktperioden skal tilpasses levetiden af kapitalapparatet og investeringens størrelse, dvs. i dette tilfælde primært renovationsvognene, da en tabende virksomhed ellers efter en ny udbudsrunde vil stå med en række biler, som ikke kan benyttes til andre opgaver. Såfremt bilerne er afskrevet løbende således, at de altid er nedskrevet til salgsværdien, holder argumentet imidlertid ikke. Dette er fx anerkendt på busområdet, hvor den normale udbudsperiode er klart kortere end bussernes levetid.

Udfra et effektivitetssynspunkt er det meget positivt, at 19 ud af de 28 kommuner, der indgår i undersøgelsen, har udbudt indsamlingen af dagrenovation. Herudover har 4 kommuner rent faktisk oprindeligt foretaget et udbud af indsamlingen, men har på grund af tekniske problemer måttet hjemtage indsamlingen. Opgaverne er udbudt i disse kommuner igen i løbet af 1998. Yderligere to kommuner er i gang med foretage udbud. En af de mindste – og billigste - kommuner, der indgår i undersøgelsen, har tidligere fortaget udbud, men har valgt at forlænge kontrakten med den vognmand, der vandt det første udbud.

Det kan således konkluderes, at stort set alle de undersøgte kommuner har benyttet eller vil benytte udbud ved varetagelsen af indsamlingsordningen for dagrenovation. Der er ikke fremkommet oplysninger, der peger på særlige problemer generelt med at foretage udbud af indsamling af dagrenovationen. Der er således ikke noget til hinder for, at kommuner, der i dag ikke har foretaget et udbud før en kontraktindgå-

else, fremover benytter udbudsformen. Det norske Konkurransetilsyn<sup>3</sup> har spurgt de norske kommuner, om de har oplevet kvalitetsændringer, som følge af konkurrenceudsætningen. 52% af kommunerne var af den opfattelse, at der ikke var sket ændringer, som følge af konkurrenceudsætningen, 39% mente, at kvaliteten var øget – kun 8% mente, at kvaliteten var blevet dårligere.

Der kan således ikke ud fra et effektivitetssynspunkt rettes indvendinger mod etablering af indsamlingsordninger for dagrenovation, såfremt selve indsamlingsordningen udbydes.

Hvor der for indsamling af dagrenovation klart er en effektivitetsfordel ved en fælles ordning, er der ikke nødvendigvis samme effektivitetsgevinst, når det drejer sig om fælles indsamlingsordninger for affald fra erhvervsvirksomheder. Virksomheder er, som nævnt, betydeligt mere forskellige både med hensyn til mængder og typer af affald, samt afhentningsbehov. Selv inden for den samme virksomhed kan mængden af affald - og dermed behovet for afhentning - variere over året. På den baggrund er der ikke umiddelbart den samme effektivitetsgevinst ved en indsamlingsordning for erhvervsaffald. Dog kan der være mindre virksomheder med meget små affaldsmængder, hvor der kan opnås en effektivitetsgevinst, hvis virksomhederne får mulighed for at tilslutte sig den kommunale ordning for dagrenovation.

Der kan skelnes mellem en kommunes pligt til at sørge for, at der er en ordning og selve driften af en sådan ordning. Pligten kan kommunen opfylde ved efter udbud at indgå aftale med en privat eller offentlig operatør. Da der i mange tilfælde ikke nødvendigvis - som for dagrenovationen - er en effektivitetsgevinst ved en samlet plan, er der ikke noget argument for benyttelsespligt til ordningen. Det må således være op til den enkelte virksomhed, om den vil benytte den indsamlingsordning kommunen har etableret, eller den foretrækker en anden ordning, der opfylder de miljømæssige krav. Derfor anbefales det, at kommunerne – som kommunerne gør i langt de fleste tilfælde i dag – udnytter den adgang, de har til at dispensere fra benyttelsespligten.

## Anbefaling

- Kommunerne bør udbyde indsamlingsordninger med jævne mellemrum, mindst hvert 5. år
- Kun benyttelsespligt til indsamlingsordninger for private husholdninger

konkurransetilsynets rapport om renovasjonstjenesten, 1998.

Uanset om indsamlingen foregår i offentligt eller privat regi anbefales det imidlertid ud fra et pris- og effektivitetssynspunkt, at kommunerne afprøver markedet med jævne mellemrum på fx 3-5 år, som tilfældet er i dag i langt de fleste kommuner.

Vilkårene for bortskaffelse af erhvervsaffald har betydning for virksomhedernes konkurrenceevne. Hvor stor betydning det har, kommer naturligvis an på sammensætning og mængder af virksomhedernes affald. Derfor er det væsentligt, at den enkelte virksomhed frit kan vælge den ordning, der passer bedst til dens forhold, forudsat at alternative indsamlingsordninger lever op til de almindelige registreringsordninger/godkendelsesordninger.

### **1.2.3 Genanvendelige materialer**

I dag er det primært administrativt bestemt, hvilke typer affald der skal genanvendes – afgørelsen træffes, medmindre det er fastsat i bekendtgørelser m.v., af de enkelte kommunalbestyrelser. Det har i den forbindelse ingen betydning, om det er rentabelt for virksomhederne at genanvende affaldet. Genanvendelsesinitiativer og ændringer i bekendtgørelser mv. sker på baggrund af miljømæssige udredninger og handlingsplaner, hvorefter der træffes politiske beslutninger. Når miljømyndighederne har bestemt, at det er teknisk muligt at genanvende et materiale, skal det genanvendes.

For anvisningsordninger gælder, at kommunen bestemmer deponerings-, forbrændings- og genanvendelses anlæg. Affaldsproducenten bestemmer transportør. Virksomheder har mulighed for at få dispensation til at benytte et andet genanvendelses anlæg. På dette område er der f.s.v.a. transporten konkurrence på selve markedet, da affaldsproducenten selv kan vælge, hvem der skal transportere affaldet eller evt. selv køre affaldet til forbrænding eller deponi.

Det er vigtigt at fremme udviklingen af nye produktionsprocesser, så mest muligt affald bliver rentabelt at genanvende i overensstemmelse med den overordnede miljøpolitik. Den seneste stigning i affaldsafgiften på affald til forbrænding vil sammen med indregning af de fulde omkostninger i behandlingsgebyrerne, fremme incitamentet til at finde udnyttelsesmuligheder for affald, som ikke genanvendes i dag.

Genanvendelige materialer fra private husholdninger, storskrald, flasker, papir m.v. afsættes løbende via markedet til private eller kommunalt ejede anlæg. For mere specielle fraktioner er der et eksempel på, at

behandlingen er udbudt for en længere periode. En større gruppe af kommuner har i fællesskab udbudt behandlingen af CFC-holdige kølemøbler. Opgaven blev vundet af en tysk virksomhed, som, ifølge det oplyste, sikrede den miljømæssigt bedste behandling<sup>4</sup>.

Genanvendelige materialer fra erhvervsvirksomheder - som ikke er omfattet af en kommunal indsamlingsordning - kan frit indsamles af miljøgodkendte virksomheder, som er registreret i affaldsproducentens kommune eller afsættes direkte via markedet. Den generelle regulering fastslår, at registrering af virksomheder er decentral.

Konkurrencerådet henvendte sig i 1993 til miljøministeren og kommunerne vedrørende de konkurrenceretlige problemstillinger i forbindelse med kommunernes udvælgelse af affaldsbehandlende og -transporterende virksomheder. Rådet henstillede, at kommunerne opstillede saglige og objektive kriterier for registrering af transportører. På baggrund af rådets henstilling tog ministeren initiativ til, at de kommunale godkendelsesordninger for vognmænd blev erstattet af en hjemmel til at opstille objektive krav til transportører i de kommunale regulativer.

For yderligere at sikre afsætningen af genanvendelige materialer, er det vigtigt at øge konkurrencen på det eksisterende marked.

Et effektivt marked fungerer bedst, hvis der er få adgangsbarrierer. Virksomheder, der indsamler/genanvender affald, er med hensyn til de almindelige miljøbeskyttelseskrav godkendt i den kommune eller det amt, hvor virksomheden er beliggende. Det er en barriere, at virksomhederne også skal registreres i alle de kommuner eller fælleskommunale selskaber, hvor virksomheden ønsker at indsamle eller modtage affald fra. Yderligere kan der være forskelle i de objektive kriterier, der stilles som betingelse for registrering.

For at afhjælpe den konkurrenceforvridning som kan opstå ved decentral godkendelse, anbefales det derfor, at kommunerne etablerer en gensidig anerkendelsesordning og et centralt register over godkendte behandlere og transportører, som frit kan indsamle genanvendeligt affald.

Det vil kræve en lovændring. Kommunerne kan imidlertid, som det sker i et vist omfang i dag, basere en godkendelse på en anden kommunes godkendelse og undlade at stille yderligere krav.

### **Anbefaling**

- Kommunerne bør anerkende andre kommuners registreringer og godkendelser af affaldstransportører og genanvendelsesanlæg
- Indsamlings-/genvindingsvirksomheder skal kun godkendes i hjemkommunen/amtet

Den generelle regulering fastslår, at registrering af virksomheder er decentral. For at afhjælpe den konkurrenceforvridning, som kan opstå ved decentral godkendelse, bør der indføres en gensidig anerkendelse af registrering, og et centralt register. En gensidig anerkendelsesordning vil skabe ét marked. Genanvendelsen af materialer vil blive fremmet væsentligt ved fri og lige adgang til markedet. Et centralt register over virksomheder, som frit kan indsamle genanvendeligt affald vil fremme markedet yderligere, da det vil give affaldsproducerende virksomheder information og øget gennemsigtighed om muligheder for genanvendelse af materialer.

Det vil være en afbureaukratisering af vilkårene for de transporterende/behandlende virksomheder, hvis de kun skal godkendes og registreres ét sted. Det kan fx være i kommunen/amtet, hvorfra virksomheden drives, og hvor de lokale myndigheder har let adgang til at undersøge, om virksomheden lever op til de miljømæssige krav.

#### **1.2.4 Forbrænding**

Kommunerne anviser alt forbrændingseget affald fra virksomheder og husholdninger til forbrænding med energiudnyttelse i form af fjernvarme og i nogle tilfælde samtidig elproduktion. Det er kommunerne, der har anvisningspligten og dermed også ansvaret for den fornødne kapacitet. Den enkelte kommune anviser affaldet til bestemte anlæg. Affaldsselskaberne har imidlertid i flere tilfælde aftaler med forskellige anlæg om levering af større mængder affald.

Forbrændingsanlæggene skal på den ene side have aftaler med kommuner om levering af affald og på den anden side et marked for de producerede produkter, varme og el. I kollektivt forsynede områder er der ikke aftagepligt, men alle ejendomme skal betale tilslutningsafgift uanset om de rent faktisk vælger at tilslutte sig den kollektive ordning.

Gas- og Varmeprisudvalget har i en række konkrete tilfælde set på prisfastsættelsen. Udvalgets udgangspunkt er, at et affaldsforbrændingsanlæg producerer affaldsbortskaffelse ved forbrænding, fjernvarme og eventuelt el ved forenet produktion. Da de fælles omkostninger ved forenet produktion ikke kan fordeles ud fra konkrete og objektive kriterier, er der bl.a. indgået priser for alternative muligheder i udvalgets afgørelser. Hidtil har der været lagt vægt på, at alternativet til forbrænding har været billige deponeringsmuligheder, hvilket har medført, at energisiden har måttet bære den overvejende del af fællesomkostningerne. Da brændbart affald ikke længere må deponeres, har udvalget i sin seneste afgørelse lagt op til, at der i fremtiden skal ske en mere ligelig fordeling af fællesomkostningerne.



Det er, som omtalt i afsnit 2.1, et anerkendt princip, at forureneren – her affaldsproducenten - skal betale de fulde omkostninger ved affaldsbortskaffelsen. Ud fra denne betragtning er det i overensstemmelse med de overordnede politikker, hvis affaldet bliver pålagt en større del af omkostningerne ved den forenede produktion<sup>5</sup>.

Affald har forskellig brændværdi, og på nogle anlæg er der forskellige takster alt efter, om affaldet kan defineres som højbrandbart eller ikke og derved, hvor stor energimængde affaldet indeholder. Samtidigt er det vigtigt for forbrændingsprocessen, at der er en jævn sammensætning af affaldstyper.

Hvis området skal konkurrenceudsættes fuldt ud, skal virksomheder, transportører og kommuner frit kunne afsætte det brandbare affald på markedet. En mulighed for delvis at konkurrenceudsætte forbrændingsområdet er at tillade, at virksomheder med større mængder affald frit kan afsætte affaldet, hvor virksomheden kan opnå den bedste pris. Imidlertid er det forbundet med en række problemer at konkurrenceudsætte området, idet de lokale kraftvarmeværker har en forsyningsforpligtelse, f.s.v.a. fjernvarmen, hvor varmemeforbrugerne ikke har alternative opvarmningsmuligheder, og samtidigt er det ikke muligt at transportere fjernvarmen over længere afstande. Såfremt alle virksomheder frit skal have mulighed for at afsætte brændbart affald, vil det endvidere kræve lovændring. Kommunerne og de fælleskommunale selskaber har imidlertid mulighed for i et vist omfang at hjælpe virksomheder til afsætte affaldet på den for virksomheden mest fordelagtige måde.

Der bør imidlertid være større mulighed for, at affaldsforbrændingsanlæggene kan udbyde overskudskapacitet. Såfremt en overskudskapacitet udbydes til virksomheder i andre kommuner, bør det tillades, at der opkræves et ekstra tillæg udover det omkostningsbestemte gebyr.

Når virksomheder ikke via markedet ”presses” til løbende tilpasninger og effektivitetsforbedringer er det vigtigt, at den offentlige regulering af virksomhederne skaber incitamenter til dette. Et sådant tillæg kan kræves henlagt til fremtidige investeringer og generelle miljømæssige forbedringer i kommunen.

---

<sup>5</sup> I den udstrækning affaldet bliver pålagt en større andel af fællesomkostningerne, kan det blive nødvendigt at regulere statsafgiften, således at de samlede omkostninger ved deponering stadig er større end omkostningerne ved forbrænding. Herved kan prissignalerne fortsat understøtte den overordnede miljømålsætning om forbrænding frem for deponering.

I Konkurrencestyrelsens redegørelse om konkurrence i energisektoren<sup>6</sup> er hele energiområdet beskrevet, herunder hvordan man bedst sikrer varmekunderne ved en overgang til en konkurrencebaseret energisektor.

Det fremgår heraf, at en måde, hvorpå der kan skabes mere virkningsfulde incitamenter til effektivisering og omkostningsreduktion, er at indføre en form for *benchmarking*. Formålet med princippet er at give monopol-selskaber incitamenter til effektivitetsforbedringer mv. ved at sammenligne selskaberne med hinanden. Der indsamles nøgletal – benchmarks – for de forskellige omkostninger. Derefter sammenlignes med priserne og omkostningerne i andre forsyningsmonopoler i andre dele af landet og/eller i udlandet. De sammenlignelige priser og omkostninger skal så anvendes som en rettesnor for, hvor høje priser og omkostninger må være.

For at kunne benytte metoden kræves det, således som det er tilfældet på affaldsområdet, at der er en række sammenlignelige selskaber, og at man kan korrigere for forskelle i forhold som erfaringsmæssigt – også under effektive driftsforhold – spiller en væsentlig rolle for omkostningerne pr. enhed. Samtidig kræver det, at der er fastsat ensartede regnskabsprincipper, så der kan foretages en sammenligning af gebyrer og omkostninger mellem kommunerne/de fælleskommunale selskaber. Hvis disse forudsætninger er opfyldt, kan benchmarking metoden i et vist omfang sikre en effektiv ressourceanvendelse og en konkurrencebaseret pris.

I den mindst indgribende form offentliggøres nøgletallene, ”benchmarks”, med henblik på at sætte de mindst effektive selskaber/kommuner under pres for at søge effektivitetsforbedringer. Det antages, at større åbenhed og gennemsigtighed om omkostningsforhold mv. virker fremmende på produktiviteten. Metoden anvendes derved som en rettesnor for egne gebyrer og omkostninger. Denne form nævnes også i pjecen ”Råd og Vink<sup>7</sup>”, hvor der henvises til, at den enkelte borger eller politiker vil have mulighed for at sammenligne kommunens takster med takster i sammenlignelige kommuner.

I en mere indgribende benchmark-regulering fastsætter reguleringsmyndigheden effektiviseringspotentialer i forhold til de mest effektive virksomheders benchmarks eller efter en gennemsnitsmodel. De mest effektive selskaber får friere rammer til at optjene overskud mv., mens

---

<sup>6</sup> Konkurrence i Energisektoren, Konkurrencestyrelsen 1998.

<sup>7</sup> Publikation fra Reno-Sam, som ventes offentliggjort i foråret 1999, finansieret af ”Rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologi”.

de mindst effektive selskaber stilles over for krav om visse årlige produktivitetstigninger eller reale prisfald.

De kommuner og fælleskommunale selskaber, som driver forbrændingsanlæg, kan vælge at anvende ensartede regler for takstfastsættelsen og derved have mulighed for at sammenholde egne takster mod tilsvarende takster på andre anlæg med henblik på, at undersøge om der er mulighed for effektivitetsforbedringer, dvs. den mindst indgribende form for benchmark regulering.

### **Anbefaling**

- Kommunerne bør anvende ensartede regler for takstfastsættelsen med henblik på at sikre grundlaget for et mere dynamisk prisfastsættelsessystem fx byggende på benchmarking
- Større mulighed for at forbrændingsanlæg kan afsætte overskudskapacitet til virksomheder

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt fuldt ud at konkurrenceudsætte *forbrændingsområdet*, derfor anbefales det, at der i prisfastsættelsessystemet indføres incitamenter til effektivitetsforbedringer. Et mere dynamisk prisfastsættelsessystem fx benchmarking eller eventuelt en kombination af benchmarking og “hvile-i-sig-selv” princippet vil give incitamenter til højere effektivitet uden at kommunerne mister de overordnede styringsmuligheder.

#### **1.2.5 Deponering**

Ifølge den overordnede miljøstrategi er deponering den sidste udvej, hvis affaldet ikke kan genanvendes eller forbrændes. Som tidligere omtalt er det i dag politisk/administrativt bestemt, hvilken type affald der skal henholdsvis genanvendes, forbrændes eller deponeres.

Ifølge miljøbeskyttelsesloven skal alle nye deponier ejes af offentlige myndigheder. Begrundelsen for det er, at det altid skal være muligt at gøre et ansvar gældende for eventuelle efterfølgende omkostninger.

Deponier kan konkurrenceudsættes ved at udlicitere driften. Imidlertid fremhæves det ofte, at eventuelle effektivitetsgevinster vil gå tabt ved, at der vil være store omkostninger til kontrol/sikring af, at deponiet drives i overensstemmelse med miljøregler, således at der ikke er tvivl

om fordeling af eventuelle fremtidige omkostninger til miljøsikring. Der er derfor væsentlige argumenter for at fastholde det offentlige ejerskab.

Ud fra et effektivitetssynspunkt vil der være en række fordele ved, at de enkelte lossepladser konkurrerede indbyrdes. Hvis det rent faktisk er mere effektivt - og mere miljømæssigt forsvarligt pga. naturgivne forhold - at drive lossepladser bestemte steder i landet, vil det være samfundsøkonomisk mest effektivt at udnytte dette og ikke kun lade det komme de lokale virksomheder til gode. Virksomheder med filialer i flere kommuner vil endvidere i et vist omfang kunne styre affaldet til den billigste kommune ved eksempelvis at oprette sorteringsfilialer m.v. Ligeledes kan en losseplads risikere at have foretaget investeringer i et specialdeponi til en bestemt type affald, hvorefter virksomheden lukker eller flytter til en anden kommune, som herefter er forpligtet til at indrette et tilsvarende specialdeponi.

Som argument mod en eventuel konkurrence mellem deponier hævdes det, at hvis konkurrence gør deponering mere effektiv og dermed billigere vil det være i strid med den overordnede miljømæssige målsætning om, at deponering skal begrænses mest muligt. Dette argument er imidlertid forkert, fordi det vil være muligt at "modvirke" en sådan effektivisering ved endnu højere deponeringsafgifter. Det, at deponering skal begrænses, er ikke samtidig et argument for, at deponierne ikke skal drives effektivt således, at omkostningerne holdes nede.

Endvidere fremhæves det, at transport af affald belaster miljøet, og er i modstrid med princippet om, at affald skal bortskaffes tæt ved kilden. Argumentet har dog især betydning i relation til globale fordelingsproblemer, hvor det ikke er acceptabelt, at industrilandene bortskaffer affald i 3. verdenslande. Det betyder imidlertid ikke, at selve transportargumentet altid har betydning, idet hele Danmark kan betragtes som tæt på kilden og formentlig også dele af Tyskland og Sverige. Transportargumentet vil endvidere kunne overføres til en lang række andre produkter.

Undersøgelsen har vist, at der er store forskelle i de enkelte lossepladseres restlevetid, og at der er store forskelle i deponeringstaksterne. Forskellen i deponeringstaksterne har ikke den store betydning for husholdningsaffald, hvor langt størstedelen af affaldet går til forbrænding. For erhvervsaffald har det imidlertid betydning for de virksomheder, som har store mængder affald, hvor der ikke er alternativer til deponering. Et eksempel, som illustrerer det, er de problemer, det gav<sup>8</sup> - og fortsat giver - for skrotvirksomhederne, som har store mængder affald

---

<sup>8</sup> Se afsnit 3.1.2 Henvendelsen i 1996 til Miljø- og energiministeren.

til deponering og hvor prisforskellen i 1997 betød en merudgift på ca. 7 mio kr. årligt for virksomheder beliggende i den dyreste fremfor den billigste kommune<sup>9</sup>.

En oplagt mulighed for delvis at konkurrenceudsætte deponeringsområdet er, at kommunerne får mulighed for at afsætte overskudskapacitet til virksomheder med større mængder affald. Det bør tillades kommuner, der udbyder overskudskapacitet, til virksomheder i andre kommuner at opkræve et ekstra tillæg udover det omkostningsbestemte gebyr. Tillægget kan kræves henlagt til fremtidige investeringer og generelle miljømæssige forbedringer i kommunen. Overskudskapacitet kan opstå ved, at lossepladserne skal være bemandede i henhold til arbejdsmiljøregler, dvs. at der altid skal være et vist antal personer tilstede. Endvidere kan der være investeret i specielle maskiner, som ønskes udnyttet fuldt ud. Det vil derfor være optimalt løbende at modtage affaldsmængder, der er tilpasset bemanning og maskiner. Såfremt kommuner skal have mulighed for at afsætte overskudskapacitet, vil det samtidig kræve, at andre kommuner skal dispensere fra benyttelsespligten. For at tilgodese kommunernes planmæssige forpligtelser kan virksomheder pålægges et opsigelsesvarsel. Muligheden for en sådan handel med overskudskapacitet vil være effektivitetsfremmende eller med andre ord kunne gøre det billigere at opfylde de miljømæssige mål på affaldsområdet. På den anden side må det vurderes, at det umiddelbart kun vil være få deponier, der er interesseret i at modtage affald fra andre kommuner. Såfremt der blev adgang til at opkræve et tillæg for affald fra virksomheder fra andre kommuner, kunne det formentlig få flere kommuner til overveje muligheden.

Da konkurrencepresset under alle omstændigheder formentlig bliver behersket, anbefales det endvidere, at der i prisfastsættelsessystemet indføres incitamenter til effektivitetsforbedringer. Et mere dynamisk prisfastsættelsessystem fx benchmarking eller eventuelt en kombination af benchmark og "hvile-i-sig-selv" princippet vil give incitamenter til højere effektivitet uden at kommunerne mister de overordnede styringsmuligheder, jf. anbefalingerne ovenfor på forbrændingsområdet.

### **Anbefaling**

- Kommunerne bør anvende ensartede regler for takstfastsættelsen med henblik på at sikre grundlaget for et mere dynamisk prisfastsættelsessystem fx byggende på benchmarking
- Større mulighed for at kommuner kan afsætte overskudskapacitet

På deponeringsområdet er der væsentlige miljømæssige begrundelser for, at det kun delvist er muligt at konkurrenceudsætte deponier. Ligeledes har kravet om offentligt ejerskab væsentlige samfundsøkonomiske fordele.

Imidlertid er det ud fra en samfundsmæssig effektivitetsbetragtning vigtigt, at deponier drives, således at omkostningerne herved reduceres, derfor er det væsentligt at indføre et mere dynamisk prisfastsættelsessystem. Såfremt taksterne herved bliver ”for lave”, må der sendes signaler via afgifter.



## 2. Strukturelle forhold i affaldsbranchen

### 2.1 Affaldsmængder og behandlingsanlæg

Den danske strategi på affaldsområdet er bygget op om fire elementer:

1. Mængderne af affald skal *reduceres* bl.a. ved renere teknologi
2. Affaldet skal *genanvendes*
3. Affald, som ikke kan genanvendes, skal *forbrændes*, så energien udnyttes
4. Kun det sidste affald skal *deponeres*

Affaldshåndteringen består af flere adskilte markeder. En række affaldstyper er defineret som tilhørende et eller flere af disse markeder. Der skelnes endvidere mellem affald, der naturligt fremkommer fra *husholdninger* og affald fra *virksomheder*.

Der har siden 1. januar 1997 været *forbud mod deponering af brændbart affald*. For at medvirke til at ændre aktørernes adfærd er der en statslig afgift på forbrænding og deponering, udover behandlingsgebyret. Taksterne for de offentlige ydelser ved indsamling af dagrenovation m.v., takster for forbrænding og deponering skal samlet set "hvile-i-sig-selv". Endvidere er det et anerkendt princip<sup>10</sup>, at forureneren betaler. På affaldsområdet betyder det, at den, der er årsag til miljøskadelig affaldshåndtering, skal bære de samfundsøkonomiske omkostninger. Såfremt de miljøskadelige virkninger skyldes egenskaber ved produkterne kan betalingen være knyttet til anskaffelsen.

Gebyrerne opkræves enten over ejendomsskatterne eller som brugerbetaling ved benyttelse af de forskellige ordninger. I modsætning til fx varme- og elpriser er prisdannelsen på affaldsbortskaffelse ikke underlagt regler for prisberegning.

Finansministeriets budgetredegørelse 1997 behandler i et kapitel gebyrfastsættelsen. Heri konstateres det, at der med hensyn til oplysninger om økonomien vedrørende kommunernes håndtering af husholdningsaffald er et meget uensartet og ufuldstændigt datamateriale, samt at "hvile-i-sig-selv" - politikken udgør et særligt problem, idet denne ikke i sig selv sikrer en tæt sammenhæng mellem gebyrer og omkostningsniveau.

---

<sup>10</sup> Princippet er fastsat i EF-Traktaten og i miljøbeskyttelsesloven.



I 1996 blev der registreret 12,9 mio tons affald svarende til 2,4 tons pr. indbygger.

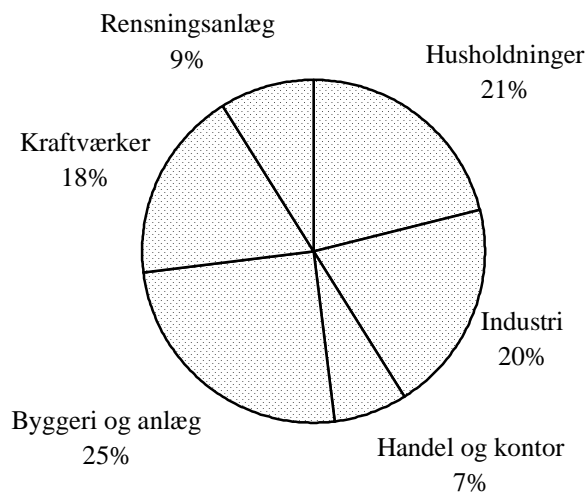


Fig. 1 Fordelingen af affald på kilder.

Ca. en femtedel af affaldet produceres af husholdningerne, jf. figur 1. Det samme gør sig gældende for fremstillingserhvervene. Bygge- og anlægsbranchen producerer en fjerdedel af de samlede affaldsmængder.

Tabel 1. Affaldsproduktion i 1996 fordelt på affaldstype og behandlingsform

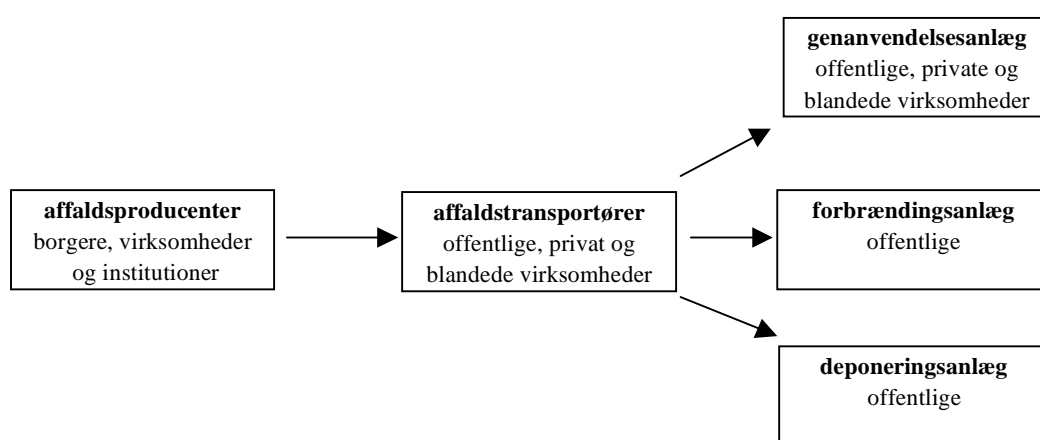
Kilde	Gen-anvendelse	Forbrænding	Deponering	Særlig behandling
Husholdninger	28	56	15	1
Industri	53	14	31	2
Bygge og anlæg	89	1	10	0

Mens der er opnået gode resultater med hensyn til genanvendelse af erhvervsaffald, er det stadig begrænset, hvilke resultater, der er opnået f.s.v.a. husholdningsaffald, jf. tabel 1. Det kan der være flere grunde til fx er erhvervsaffald typisk mere homogent end husholdningsaffald og mængderne fra den enkelte kilde er væsentlig større end for hushold-

ningsaffald. Dog deponeres en større del af industriens end af husholdningernes affald.

I begrebet affaldshåndtering indgår indsamling og transport af affald samt nyttiggørelse og bortskaffelse. Begrebet nyttiggørelse dækker forbrænding med energiudnyttelse og forskellige former for genvinding og recirkulering. Bortskaffelse dækker forskellige former for deponering, forbrænding uden energiudnyttelse, udledning i vandmiljøet m.v.

Fig. 2 Affaldsbortskaffelse



Affaldsbortskaffelsen inddeles i 4 områder, jf. figur 2:

1. indsamling og transport af affald fra affaldsproducenterne til behandlingsanlæggene
2. genanvendelse af affald
3. affaldsforbrænding
4. affaldsdeponering på lossepladser

Indsamling af affald i den enkelte kommune og transport af affald til behandlingsanlæg er i stort omfang overladt til private selskaber. Der er enkelte landsdækkende virksomheder, nogle regionale virksomheder samt et antal mindre, lokale vognmandsvirksomheder.

Genanvendelsesanlæg foretager bl.a. sortering/kvalitetsoparbejdning og afsætter materialer til videre forarbejdning. På markedet for genanvendelige materialer er der et stort antal private virksomheder, men en del kommuner og affaldsselskaber har også interesser i virksomheder på markedet. Et eksempel er Danfiber, som er et offentligt/privat selskab, der handler med genbrugspapir. Danfiber blev dannet, fordi det enkelte

affaldsselskab havde svært ved selv at afsøge et marked med meget store bevægelser og derved opnå den bedste pris.

De fleste kommuner er sammensluttet i fælleskommunale selskaber, som ejer forbrændingsanlæg og deponier. Selskaberne betragtes som ”specialkommuner”, som kan udføre de opgaver, kommunerne er pålagt gennem lovgivningen.

## 2.2 Affaldsproducenternes interesser

Affaldsproducenterne kan opdeles i to hovedgrupper – husholdninger og virksomheder, som delvis har forskellige interesser.

Husholdningerne kan karakteriseres som en forholdsvis homogen gruppe med hensyn til typer af affald og afhentningsbehov. Mængderne af affald varierer primært på grund af forskelle i husstandens størrelse. Nogle forbrugere kan antages at handle økonomisk rationelt, andre at handle ud fra hvilken adfærd, som har den mest gavnlige effekt på miljøet. Husholdningerne har behov for, at affaldsbortskaffelsen er enkel og omkostningseffektiv samt, at der er et rimeligt serviceniveau. Endvidere bør husstandene kunne sortere affaldet og aflevere dette sorteret efter genanvendelighed mv.

Husholdningernes afregning for affald er som regel baseret på volumen og tømningshyppighed og ikke på vægt. Dette betyder, at der ikke umiddelbart er noget økonomisk incitament til at reducere affaldsmængden. I nogle kommuner har man forsøgt at indføre affaldssortering i husholdningerne. Idéen er, at husholdningerne sorterer genanvendelige materialer fra, resten sorteres i en ”grøn” og en ”grå” fraktion. I den ”grønne” fraktion indgår alt det, der kan komposteres, og i den ”grå” går resten. Husholdningen betaler herefter enten affaldsgebyr i forhold til den afhentede mængde - efter vægt, eller ved antal enheder – eller fortsat ens gebyr for alle husholdninger. De foreløbige erfaringer tyder på<sup>11</sup>, at affaldssortering fører til en mere effektiv genanvendelsesindsats, hvorved der opnås et fald i affald, der skal bortskaffes - uden at der er noget der tyder på ulovlig affaldsbortskaffelse. Der er dog begrænsede erfaringer med, hvad der sker med affaldet, når det forsvinder fra affaldssækken, bliver det fx afleveret til genbrug, hjemmekomposteres det eller bortskaffes det ulovligt. I den forbindelse skal det nævnes, at den største reduktion i affaldsmængde er opnået ved vægtbaseret afregning. For at systemet skal få den tilsluttede virkning, kræver det, at kommunen stiller faciliteter til rådighed for bortskaffelse af affald til genanvendelse. I den forbindelse skal det nævnes,

---

<sup>11</sup> Skou Andersen, 1997.

at nogle andre kommuner har opnået væsentlige affaldsreduktioner ved at indføre hjemmekomposteringsordninger.

Erhvervsvirksomheder er i modsætning til husholdningerne en meget uhomogen gruppe både med hensyn til mængder og typer af affald, samt afhentningsbehov. Variationen spænder fra mindre virksomheder, som ikke har væsentligt større mængder eller andre typer affald end en almindelig husholdning til større virksomheder med store mængder affald fra produktion. Erhvervsvirksomheder handler normalt økonomisk rationelt, hvilket også kan indebære en "etisk profil", hvori fx miljøstyring indgår aktivt i virksomhedens markedsføring. Affaldsmængderne skal dog være af en vis størrelse, og håndteringen skal være forbundet med visse omkostninger, før der er fokus på området i virksomhederne.

Erhvervsvirksomheder har derfor primært behov for en omkostnings-effektiv affaldsbortskaffelse tilpasset virksomhedens behov, og hvor der ikke kræves frasortering af genanvendelige materialer udover, hvad der er økonomisk optimalt.



## 3. Konkurrence, prisfastsættelse og regulering i affaldssektoren

### 3.1 Konkurrencerådets henvendelser til miljø- og energiministeren

I medfør af den tidligere konkurrencelovs § 15<sup>12</sup> kunne Konkurrencerådet rette henvendelse til en minister, når årsagen til en konkurrencebegrænsning skyldtes forhold i lovgivningen. Konkurrencerådet har i to tilfælde sendt en henvendelse til Miljø- og energiministeren. Sammenfattende kan man sige, at der var tale om indvendinger *ikke mod de opstillede målsætninger*, men mod den måde disse i praksis var udmøntet. Det var rådets opfattelse, at reguleringen var mere vidtgående end nødvendigt for at opnå de opstillede miljømål, og at der samtidig var konkurrenceretlige begrænsninger, der ikke var nødvendige for at overholde den overordnede målsætning. I bilag 3 er der en mere detaljeret gennemgang af de to henvendelser og Miljø- og energiministerens besvarelser.

#### 3.1.1 Henvendelsen i 1993

Konkurrencerådet henvendte sig i 1993 til miljøministeren vedrørende de konkurrenceretlige problemer med hensyn til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om:

- *erhvervsvirksomheders benyttelsespligt* af kommunale indsamlings- og anvisningsordninger for affald
- kommuners *udvælgelse af affaldsbehandlende og –transporterende virksomheder*
- kommunernes *gebyrfinansiering* af affaldsbortskaffelsen

På baggrund af rådets henstilling tog ministeren initiativ til lovændringer vedrørende:

- *homogene biprodukter*<sup>13</sup> og genanvendeligt erhvervsaffald
- *godkendelsesordninger for vognmænd* blev erstattet af en hjemmel til at opstille *objektive krav til transportører* i de kommunale regulativer.

Af hensyn til den kommunale planlægning fastholdt miljøministeren den etablerede praksis på alle affaldstyper, der forbrændes eller deponeres. Miljøministeren ønskede endvidere ikke at ændre gebyrreglerne, da de efter miljøministerens opfattelse ikke gav anledning til konkurrencefor-

---

<sup>12</sup> Lov nr. 370 af 7. juni 1989.

<sup>13</sup> dvs. restprodukter, som kan afsættes direkte til brug i en anden produktion.

vridning udover de forskelle, der naturligt fulgte af det kommunale selvstyre.

Samtidig med henvendelsen til miljøministeren sendte Konkurrencerådet en henvendelse til samtlige kommuner, som gjorde opmærksom på de samme konkurrenceretlige problemstillinger. Rådet henstillede, at kommunerne dispenserede for benyttelsespligten i alle de tilfælde, hvor den alternative bortskaffelse skete under samme miljømæssige hensyntagen som kommunens bortskaffelsesordning, og at kommunerne opstillede saglige og objektive kriterier for registrering af transportører.

### 3.1.2 Henvendelsen i 1996

Rådet sendte i juni 1996 endnu en henvendelse til miljø- og energiministeren vedrørende de konkurrenceretlige problemstillinger på området.

Rådets væsentligste punkter var:

- *benyttelsespligten* i kommunale affaldsordninger
- kommunernes *dobbeltrøller*
- *gebyrreglerne*
- reglerne om *affaldsdeponering*

De konkurrencemæssige problemer med reglerne om affaldsdeponering var opstået for en række skrotvirksomheder, som har store mængder affald til deponering<sup>14</sup> og hvor virksomhederne er pligtige til at benytte den kommunale ordning. Den højeste og laveste takst for deponering af affaldet var i 1996 henholdsvis 490 kr/t og 80 kr/t. Prisforskellen betød en merudgift på ca. 7 mio kr. årligt for en virksomhed beliggende i den dyreste fremfor den billigste kommune, under forudsætning af at der årligt deponeredes 17.500 tons affald.

Miljø- og energiministeren besvarede henvendelsen i november 1997. På miljø- og energiministerens foranledning har Miljøstyrelsen udarbejdet et notat, som gennemgår rådets kritikpunkter. På baggrund af Miljøstyrelsens notat er det miljø- og energiministerens opfattelse, at henvendelsen i vidt omfang er en gentagelse af rådets henvendelse i 1993, og at det ikke på nuværende tidspunkt er relevant at foretage ændringer i de grundlæggende regler om kommunernes opgavevaretagelse på affaldsområdet.

F.s.v.a. rådets anbefalinger vedrørende gebyrbestemmelsen, er det Miljøstyrelsens opfattelse, at gebyrbestemmelsen bygger på det almindelige kommunalretlige princip, hvorefter affaldsområdet økonomisk

---

<sup>14</sup> Ca. 30 % af de mængder, der behandles, kan ikke genanvendes og skal derfor deponeres.

skal "hvile-i-sig-selv". Bestemmelsen er til hinder for et legaliseret misbrug af kommunens stilling i form af, at der fastsættes eksorbitant høje eller lave behandlingspriser.

Miljøstyrelsen henviser endvidere til, at "Rådet vedrørende genanvendelse og mindre forurenende teknologi" har bevilget ca. 400.000 kr. til udarbejdelse af en publikation om regnskabs- og gebyrprincipper indenfor det kommunale/fælleskommunale affalds- og genanvendelsesområde. Formålet med projektet er at yde hjælp til kommuner og de fælleskommunale affaldsselskaber til at opnå større gennemsigtighed i deres regnskabs- og gebyrpolitik. Som nævnt bliver der udgivet en vejledning "Råd og Vink" i løbet af 1999.

### 3.2 Regulering af affaldssektoren

Den danske politik for håndtering af fast affald har fortrinsvis været udmøntet gennem administrative reguleringsinstrumenter i form af en række bestemmelser, der mere eller mindre bestemmer affaldets vej, om hvordan, til hvem osv. affaldet må/skal leveres. Siden 1987 er denne regulering blevet suppleret med en statsafgift.

Affaldsafgiften er løbende blevet forhøjet og differentieret i forhold til, om affaldet går til forbrænding eller deponering. Affald, der genanvendes, er ikke pålagt afgift. Afgiften er indført med det sigte at give incitament til at mindske affaldsmængderne.

Pr. 1.1.1997 udgør afgiften<sup>15</sup>:

- 335 kr/t affald der deponeres
- 260 kr/t affald indleveret til forbrænding med udnyttelse af varme
- 210 kr/t affald indleveret til forbrænding, hvor der foruden varme produceres mindst 10% el.

Genvindingsindustrien har tidligere fået refunderet statsafgiften på nær 40 kr/t for virksomhedernes restaffald. Det skyldes, at genvindingsvirksomheder har større mængder affald end virksomheder der anvender nye materialer. Ved at kræve den fulde afgift på 335 kr/t er der et klart incitament til at øge genanvendelsen og minimere den mængde, det er nødvendigt at deponere. Ændringen er desuden begrundet i, at nogle genvindingsvirksomheder har taget for meget affald ind fra virksomhederne, for derved indirekte at medvirke til at nedbringe virksomhedernes deponeringsgebyrer<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Sætserne for affaldsafgifterne er ændrede pr. 1.1. 99 til henholdsvis 375 kr/t, 330 kr/t og 280 kr/t.

<sup>16</sup> Miljøstyrelsen undersøger i øjeblikket om den manglende mulighed for at få refunderet affaldsafgiften, betyder at der eksporteres store mængder af genanvendeligt



### 3.3 Integrering af miljøsektoren i den økonomiske teori

Miljøaspektet er gennem de senere år i stigende grad forsøgt indarbejdet i den økonomiske teori. Noget forenklet kan man sige, at der p.t. er to teoriretninger. Udgangspunktet er et marked med virksom konkurrence, hvor den første gruppe arbejder indenfor den kendte teoriramme. Den anden gruppe er imidlertid af den opfattelse, at det kendte teoriapparat er utilstrækkeligt, og derfor må udbygges.

*Den første gruppes* udgangspunkt er, at der er tre produktionsfaktorer nemlig kapital, arbejdskraft og ressourcer. Udgangspunkt er, at hvis de relative priser er ”korrekte”, så vil markedsmekanismen ”holde hus” med de knappe ressourcer og begrænse forureningen, dvs. hvis forureningen blev prisfastsat, ville virksomhederne inddrage dette aspekt i deres produktionsplanlægning. Der er en såkaldt negativ eksternalitet forbundet med produktionen, der gør, at de privatøkonomiske omkostninger afviger fra de samfundsøkonomiske omkostninger. Ifølge denne gruppe udspringer miljøproblemerne af, at markedøkonomien ikke fungerer optimalt. I denne sammenhæng er teorien om omsættelige forureningskvoter udviklet. Ideen er, at man overordnet vedtager, hvor meget der må forurenes. Der uddeles herefter forureningskvoter, der er omsættelige, og derfor kan disse kvoter handles på et marked. Herved vil det være den almindelige markedsmekanisme, der prisfastsætter forurening (ressourcer), ligesom den prisfastsætter produktionsressourcer som kapital og arbejdskraft.

Ifølge *den anden gruppe* har denne teori dog det problem, at niveauet for forurening ikke bestemmes indenfor teorirammen, men må fastsættes udenfor den økonomiske teori. Denne gruppe er her repræsenteret af Herman E. Daly<sup>17</sup>.

Dalys udgangspunkt er, at der er tre basale økonomiske formål; *resourceallokering*, *fordeling* og *det økologiske råderum*, der hver især kræver deres egne politikker for at blive opfyldt. Den *optimale resourceallokering* klares gennem markedet ved udbud og efterspørgsel. *Fordeling* af goder i samfundet tilpasses politisk gennem skatter og afgifter på den ene side og diverse overførelsesindkomster på den anden side. Det tredje, *det økologiske råderum*, her argumenteres for, at verdenssamfundets produktion i dag er nået et niveau, hvor forbruget af

---

skrot til udlandet, da deponeringsafgifterne på restaffaldet, ifølge branchen, betyder, at de danske skrotvirksomheder ikke kan klare sig i den ulige konkurrence overfor udenlandske virksomheder. Der skal dog ses på den samlede udgift til affaldsbortskaffelsen, dvs. ikke kun affaldsafgiften men også selve bortskaffelsesgebyret.

<sup>17</sup> Daly, 1992.

naturressourcer og det afledte affald fra produktion og forbrug ikke længere kan betragtes som et uendeligt gode. Derfor vil et givet forbrug i dag have indflydelse på fremtidige generationers produktions og forbrugsmuligheder. Formålet er at opnå et bæredygtigt niveau for produktion og forbrug. Dette formål kan ikke analyseres indenfor den kendte økonomiske teori.

Når der i miljødebatten - som overordnede begreber - tales om det *økologiske råderum* og en *bæredygtig udvikling*, er det en måde at sige, at der i en eller anden forstand er en begrænsning i ressourcer, hvor fremtidige generationer - selvom der løbende sker innovationer - ikke ressourcemæssigt skal stilles ringere end de nuværende.

Der er således enighed blandt økonomer om, at der på en eller anden måde må ske en markedsrettet prisfastsættelse af de miljøbelastninger en given produktion af varer og tjenesteydelser forårsager. Hvorvidt denne prisfastsættelse overhovedet er mulig ud fra den gældende teori, er et af de store diskussionspunkter.

Der er således generelt en erkendelse af, at der skal tages en række hensyn til miljøet, der ikke alene kan opnås gennem økonomiske styringsinstrumenter. Denne erkendelse må omvendt føre til, at der stilles høje krav til, at de administrative bestemmelser ikke tilsidesætter eller ødelægger markedsmekanismen for en optimal ressourcefordeling. Herunder at de administrative bestemmelser på miljøområdet ikke på nogen måde fører til ulige konkurrencevilkår.

### **3.4 Regulering af monopolområderne**

Fastsættelse af gebyrer på affaldsområdet sker – som på andre offentlige forsyningsmonopoler - efter "*hvile-i-sig-selv*" princippet. Samtidig er princippet om, at forureneren betaler fastlagt i Miljøbeskyttelsesloven. Princippet betyder, at forureneren skal betale de omkostninger, der er forbundet med miljøforanstaltninger, herunder affaldsbortskaffelse.

De kommunale gebyrer beregnes på baggrund af de kommunale budgetter/regnskaber, der som princip bygger på det udgiftsbaserede regnskab. I det udgiftsbaserede regnskab bogføres de umiddelbart konstaterbare udgifter. Det betyder fx, at der for investeringer udgiftsføres de renter og afdrag på de optagne lån, som betales til långiver. Brug af et eksisterende kapitalapparat udgiftsføres ikke. Dette regnskabsprincip adskiller sig fra det, den private sektor anvender, som er omkostningsbaseret. I det omkostningsbaserede regnskab vil afskrivninger på investeringer blive baseret på en beregning af den totale investering, fastsat rentesats og investeringens længde. Herudover vil forbrug af andre ka-

pitalgoder, som eksempelvis benyttelse af en grund eller bygning blive betragtet som en omkostning, og dermed bogført som en udgift. Dele af affaldssektoren aflægges regnskab efter årsregnskabslovens bestemmelser. Det gælder de dele, som drives i selskabsform. Nogle af de kommunale fællesskaber aflægges dog regnskaber efter principperne for kommunal regnskabsskik.

Lovgivningens krav indebærer, at der samlet over et vist tidsrum opkræves et beløb, der svarer til de faktiske udgifter, der er forbundet med driften af ordningerne. Der er ikke nærmere regler for, hvordan udgifterne til ordningerne skal opgøres. Forenklet sagt kan man sige, at princippet indebærer, at der ikke via fx kommunernes skatteindtægter må gives tilskud til ordningerne, ligesom det modsatte heller ikke må finde sted; der må ikke fra ordningerne overføres midler til kommunens kasse for andre aktiviteter.

“Hvile-i-sig-selv” princippet sikrer således ikke nødvendigvis, at samtlige omkostninger ved affaldsbortskaffelsen pålægges den enkelte forurener. For det første er der ikke noget krav om regnskabsaflæggelse for de enkelte ordninger<sup>18</sup>, hvilket medfører, at gebyrer kan beregnes på baggrund af omkostningerne ved en række ordninger. Dernæst er der tidsperspektivet. Hvis det forudsættes, at der for deponering er omkostninger ved såvel etablering, som drift og endelig reetablering af lossepladser, vil disse udgifter strække sig over måske 20 – 30 år. Den regnskabsaflæggelse, der ligger bag “hvile-i-sig-selv” princippet, stiller ikke krav om, at disse udgifter fordeles ud over hele perioden. Selvom det ikke er et krav, vil større investeringer altid blive fordelt over nogle år.

Der er kun begrænsede muligheder for at henlægge til forventede fremtidige investeringer. Det kan ikke på forhånd udelukkes, at der om måske 10 – 30 år viser sig at være nogle udgifter forbundet med den deponering, man foretager i dag, som man pt. ikke har kendskab til eller kan opgøre. Henlæggelse til uforudsete fremtidige omkostninger er ikke mulig. Det faktum, at det kun er tilladt kommuner eller fælleskommunale selskaber at eje lossepladser, kan ses som en indirekte sikring af, at der altid vil være en ansvarlig at sende regningen til, hvis der på sigt fx viser sig at være store oprensningssomkostninger.

“Hvile-i-sig-selv” princippet har den direkte og umiddelbare fordel, at det hindrer, at brugerne betaler urimelige avancer. På den anden side har “hvile-i-sig-selv” princippet også en række ulemper. Især kan nævnes, at der ikke er tilstrækkelige incitamentter til omkostningsreduktio-

---

<sup>18</sup> såfremt der er tale om samme brugergruppe.

ner, og at der ikke er nogen kommerciel risiko ved investeringer. I og med at alle omkostninger kan dækkes via gebyrer, sikres det ikke, at ordningerne drives på en effektiv og økonomisk hensigtsmæssig måde. Princippet leder ikke i sig selv til en effektiv anvendelse af samfundets ressourcer.

En måde, hvorpå der kunne skabes mere virkningsfulde incitamenter til effektivisering og omkostningsreduktion, er at indføre en form for *benchmarking*<sup>19</sup>. Formålet med princippet er at give monopolselskaber incitamenter til effektivitetsforbedringer mv. ved at sammenligne selskaberne med hinanden. Der indsamles nøgletal – benchmarks – for de forskellige omkostninger i alle selskaber, og omkostnings- og effektivitetsforholdene sammenlignes indbyrdes mellem hinanden.

For at kunne benytte metoden kræves det, således som det er tilfældet på affaldsområdet, at der er en række sammenlignelige selskaber, og at der kan korrigeres for væsentlige forskelle i driftsvilkårene. Samtidig kræves det, at der er fastsat ensartede regnskabsprincipper, så der kan foretages en sammenligning af gebyrer og omkostninger mellem de kommuner/fælleskommunale selskaber, som er relevante at sammenligne med hinanden.

I den mindst indgribende form offentliggøres nøgletallene med henblik på at sætte de mindst effektive selskaber/kommuner under pres for at søge effektivitetsforbedringer. Det antages, at større åbenhed og gennemsigtighed om omkostningsforhold mv. virker fremmende på produktiviteten. Metoden anvendes derved som en rettesnor for egne gebyrer og omkostninger.

I en mere indgribende benchmark-regulering fastsætter reguleringsmyndigheden effektiviseringspotentialer i forhold til de mest effektive virksomheders benchmarks eller efter en gennemsnitsmodel. De mest effektive selskaber får friere rammer til at optjene overskud mv., mens de mindst effektive selskaber stilles over for krav om visse årlige produktivitetstigninger eller reale prisfald.

Det kan ikke helt udelukkes, at der allerede i dag foretages en vis grad af benchmarking f.s.v.a. gebyrernes størrelse. Derimod er der ingen indikation af, at der i større omfang foretages en nærmere analyse og sammenligning af de enkelte omkostningselementer.

---

<sup>19</sup> Konkurrencestyrelsen har i 1998 udgivet en redegørelse, som beskriver forskellige former for benchmarking nærmere.

### 3.5 Affaldsafgiften som styringsmiddel

Affaldsafgiften blev indført pr. 1. januar 1987. Oprindeligt med en afgift på 40 kr/t, men senere er den igennem årene blevet differentieret og øget op til 8 gange det oprindelige beløb.

Formålet med indførelse af affaldsafgiften var i overensstemmelse med den overordnede målsætning for miljøpolitikken; at begrænse den samlede affaldsmængde til forbrænding og deponering mest muligt herunder at fremme genanvendelsen og anvendelsen af renere teknologier.

Afgiften var således indført for at give de kommunale renovationselskaber samt de private virksomheder et incitament til at forbedre sorteringen og genanvendelsen.

Affaldsafgiften kan fra et økonomisk synspunkt ses som en afgift for betaling af eksternaliteter, hvorved forstås de samfundsmæssige omkostninger ved affaldshåndteringen (miljøomkostninger), som ikke dækkes ind af den driftsmæssige "hvile-i-sig-selv" økonomi i affaldsselskaberne.

Affaldsafgiften (en emissionsafgift) er et forsøg på indregne miljøomkostningerne, og forventes at virke alene i kraft af sit prissignal. Provenuet indgår blandt de øvrige indtægter på Finansloven og er ikke tiltænkt specielt til miljøformål. Det skal dog bemærkes, at en del af provenuet i de første år blev anvendt til genanvendelsesprojekter.

Differentieringen af afgiften mellem deponering og forbrænding blev gennemført, fordi de kommunale gebyrer medførte en økonomisk favorisering af deponering. Afgiftsdifferentieringen skulle således understøtte den overordnede miljøpolitik, hvor deponering skal begrænses mest muligt.

Affaldsafgiftens effekter er evalueret et par gange, senest i 1997<sup>20</sup>. Heraf fremgår det, at affaldsafgiften ikke kan vurderes isoleret, men må ses i sammenhæng med de andre styringsmidler. I perioden 1987 til 1996 er der sket et fald i de netto indvejede affaldsmængder til de kommunale anlæg. Dette er resultatet af en stigning i genanvendelsesaktiviteterne, hvorimod faldet ikke ses i nævneværdig grad at kunne forklares ved ulovlig deponering.

---

<sup>20</sup> Skou Andersen, 1997.

Faldet i restaffaldsmængderne er forskelligt for de forskellige affaldstyper. Der er fortrinsvis sket et fald i bygge- og anlægsaffaldet, husholdningsaffaldet og det blandede affald.

Faldet i bygge- og anlægsaffaldet kan forklares af afgiften. Det er især anlægsaktiviteter og visse nedrivningsaktiviteter, der genererer meget byggeaffald, og på grund af deres affaldsintensive karakter får affaldsavgiften en væsentlig og mærkbar betydning for de samlede omkostninger, såfremt byggeaffaldet bortskaffes. Imidlertid kan bygge- og anlægsaffald sorteres og genanvendes igennem specielle anlæg til meget lave omkostninger. I rapporten er det beregnet, at der med den nuværende afgift på deponering er en besparelse på ca. 300 kr/t ved genanvendelse frem for traditionel bortskaffelse.

For erhvervsaffald har affaldsavgiften ikke virket som incitament til øget genanvendelse. Dette forklares i rapporten med, at virksomhedernes afregningspris for genanvendelige materialer ikke er tilstrækkelig høj til at finansiere indsamling og transport af disse materialer. Samtidig var afgiften i 1996 ikke høj nok til at føre til genanvendelse, idet de økonomiske gevinster, som først og fremmest består i reducerede bortskaffelsesomkostninger, er relativt marginale i forhold til virksomhedernes samlede omsætning. Rapporten anfører samtidig, at det ikke kan vurderes, om forhøjelsen af afgiften i 1997 har været tilstrækkelig til at øge incitamentet.

### **3.6 Prisfastsættelse af affald til forbrænding**

Som nævnt i afsnit 2.1, må brændbart affald ikke længere deponeres, men skal anvises til forbrænding med energiproduktion. Det er kommunerne, der har anvisningspligten og dermed også ansvaret for den fornødne kapacitet.

Forbudet mod at deponere brændbart affald har på kort sigt medført, at der flere steder i landet er opstået kapacitetsproblemer på forbrændingsanlæggene. Dette har ført til en række investeringer i nye anlæg, hvor bl.a. KARA og Østdeponi, der indgår i denne undersøgelse, henholdsvis er ved at opføre/planlægger at opføre et nyt forbrændingsanlæg.

Anlæg af kraftvarmeværker og fjernvarmeværker er forbundet dels med en række planlægningsmæssige hensyn, dels med store investeringer. Nye anlæg eller udvidelse af eksisterende skal på den ene side have et marked for produktionen af varme og el, og på den anden side skal der være tilgængeligt affald til forbrænding.

Energien fra affaldsforbrændingen udnyttes enten til fjernvarme alene eller til såvel varme som el. El produceret på affald indgår som en del af den såkaldte ”prioriterede produktion”, der er direkte reguleret i elforsyningsloven. Den prioriterede elproduktion dækker el produceret på vindmøller, biogasanlæg og decentral kraftvarme. Centrale kraftvarmeværker med dårlig økonomi kan søge om status som prioriteret produktion. For affaldsforbrænding, hvor der produceres el eller ved samproduktion af el og varme, og hvor elproduktionen udgør mindst 10% af anlæggets energiproduktion, er statsafgiften mindre end ellers. Dette understøtter således produktion af el ved forbrænding af affald, idet et kraft/varmeværk alt andet lige kan tilbyde en lavere pris for bortskaffelse af affald end et varmeværk og stadig være konkurrencedygtig i forhold til et rent varmeværk.

Et affaldsforbrændingsanlæg producerer ved forenet produktion typisk tre produkter; affaldsbortskaffelse ved forbrænding, elektricitet og fjernvarme. Der er anlæg, der kun producerer affaldsforbrænding og varme. Ved en sådan forenet produktion er der en række fællesomkostninger, der skal fordeles. Prisfastsættelsen af forbrænding, varme og el vil typisk tage udgangspunkt i den alternative pris for de pågældende produkter.

Der har imidlertid i praksis været problemer med prisfastsættelsen, hvorfor en række af disse sager har været behandlet af Gas- og Varmeprisudvalget. Det er imidlertid ikke muligt at fordele fællesomkostningerne ved forenet produktion mellem produkterne ud fra helt konkrete og objektive kriterier. Omkostningsfordelingen må nødvendigvis indeholde elementer af skøn. Udvalget har ved denne type afgørelser set på affaldsalternativet, dvs. hvad det eksempelvis kostede at deponere affaldet direkte på en kontrolleret losseplads. Med henvisning til gode deponeringsmuligheder og lave deponeringsomkostninger som alternativ til forbrænding har udvalget i flere sager fastlagt omkostningsfordelingsnøgler, hvor varmesiden har måttet bære den overvejende del af fællesomkostningerne.

Gas- og Varmeprisudvalget har imidlertid fornylig i en konkret sag vedrørende varmeprisen fra Kolding Kommunes Affaldskraftvarmeværk lagt til grund, at der, med baggrund i at brændbart affald ikke længere må deponeres, skal ske en mere ligelig fordeling af fællesomkostningerne mellem produkterne.

Ud fra en teoretisk betragtning må fordelingen af fællesomkostningerne tage udgangspunkt i de alternative priser for henholdsvis forbrænding, el og fjernvarme. Eftersom det ikke længere er tilladt at deponere affald, der kan forbrændes, er der ikke umiddelbart noget alternativ til

forbrænding og dermed ikke en umiddelbart sammenlignelig alternativ pris. For produkterne el og varme er der imidlertid i hvert fald i princippet en alternativ pris. Såvel el som varme produceres på de traditionelle brændsler som kul, olie og naturgas. Det er imidlertid ikke således, at der er én pris for el og én pris for varme. Priserne varierer fra værk til værk, således at der er en ikke uvæsentlig prisvariation.

Selvom der således ikke er én rigtig alternativ pris for el og varme, er det som regel muligt i en konkret situation at fastsætte en pris for såvel el som varme, som ligger tæt på prisen ved alternativ produktion. Da der ikke kan fastsættes en alternativ pris for forbrænding, kunne dette føre frem til, at denne del måtte tillægges de omkostninger, som ikke kunne tillægges el eller varme uden at priserne herfor oversteg den alternative pris. Såfremt dette princip for fordeling af fællesomkostninger blev udnyttet fuldt ud, kunne det medføre, at affaldet blev pålagt en større del af fællesomkostningerne end i dag. Dette kunne på sigt medføre betydelige stigninger i omkostningerne ved affaldsforbrænding. De samlede omkostninger (affaldsgebyr + affaldsafgift) ved affaldsforbrænding kunne herved komme til at overstige omkostningerne ved deponering. Da den overordnede miljømålsætning prioriterer forbrænding frem for deponering, må dette imødegås ved regulering af statsafgifterne.





## 4. Lovregulering

Dette afsnit beskriver kort den nye konkurrencelov 4.1 og udbudsreglerne 4.2. Derefter følger i afsnit 4.3 en beskrivelse af de reguleringer i miljøbeskyttelsesloven med tilhørende bekendtgørelser, som har betydning for konkurrenceforholdene.

### 4.1 Konkurrenceloven

Den 1. januar 1998 trådte den ny konkurrencelov i kraft<sup>21</sup>. Loven har to forbudsbestemmelser; forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og forbud mod misbrug af dominerende stilling. Endvidere er der sket en ligestilling mellem offentlig og privat erhvervsvirksomhed, dvs. lovens to forbud gælder enhver form for erhvervsvirksomhed, uanset om den er privat eller offentlig.

Undtaget fra forbudene er de konkurrencebegrænsninger, som følger af en lov eller en kommunal vedtagelse. Konkurrencestyrelsen kan skrive til den myndighed, der har fastsat konkurrencebegrænsningen, og påpege de skadelige virkninger for konkurrencen samt komme med forslag til fremme af konkurrencen, jf. § 2, stk. 5<sup>22</sup>.

Eksempler på konkurrencebegrænsende aftaler er prisaftaler og markedsdelingsaftaler. Aftaler kan være omfattet af en gruppefritagelse eller kan opnå en individuel fritagelse, såfremt de i andre henseender har positive virkninger. Endvidere kan rådet give virksomheder en erklæring om, at en aftale på det foreliggende grundlag ikke falder ind under forbuddet. En ikke-indgrebserklæring og en individuel fritagelse kræver, at aftalen anmeldes til Konkurrencestyrelsen.

Med den nye lov følger også et forbud mod misbrug af dominerende stilling på det relevante marked. Eksempler på misbrug af dominerende stilling er påtvingelse af urimelige købs- og salgsbetingelser og ulige vilkår, fx prisdiskriminering. Der kan ikke gives fritagelse for forbudet, men rådet kan - efter anmeldelse - erklære, at en given adfærd, efter de forhold rådet har kendskab til, ikke er omfattet af forbudet.

På affaldsområdet vil den nye lov især få betydning for ligestilling mellem offentlig og privat erhvervsvirksomhed. Det skal slås fast, at konkurrenceloven ikke regulerer, hvorvidt en offentlig myndighed kan udøve en konkret erhvervsvirksomhed. Konkurrenceloven regulerer alene konkurrencebegrænsende aktiviteter, dvs. hvordan den pågældende erhvervsaktivitet udøves.

---

<sup>21</sup> Lov nr. 384 af 10. juni 1997.

<sup>22</sup> Svarende til § 15 i den tidligere konkurrencelov.

En konkurrencebegrænsning, som er fastsat af en kommunalbestyrelse<sup>23</sup> er kun en direkte og nødvendig følge af lov, når konkurrencebegrænsningen er nødvendig for, at kommunalbestyrelsen kan opfylde de opgaver, den er pålagt i henhold til lovgivning.

Nødvendighedskriteriet er ikke til hinder for, at kommunalbestyrelsen kan varetage andre hensyn som ligger bag den pågældende lov fx hensynet til økonomi, miljø og forsyningssikkerhed.

Det er myndigheden selv, der afgør, om en konkurrencebegrænsning er en direkte og nødvendig følge af offentlig regulering.

## **4.2 EU's udbudsregler**

### **4.2.1 Direktiverne**

Når det offentlige skal have udført bygge- og anlægsopgaver, foretage køb af varer eller anskaffe tjenesteydelser skal dette foretages i overensstemmelse med EU's udbudsregler, som er fastsat i tre direktiver; Indkøbsdirektivet<sup>24</sup>, Tjenesteydelsesdirektivet<sup>25</sup> og Bygge- og anlægsdirektivet<sup>26</sup>.

EU's udbudsregler er et sæt spilleregler, der på den ene side skal medvirke til, at det offentlige gennem udbud får de bedste og billigste anskaffelser, - på den anden side skal udbudsreglerne sikre, at de private erhvervsvirksomheder på lige vilkår får adgang til kontrakter med det offentlige.

Når det gælder affaldsbortskaffelse, er det kommunens organisering, der er afgørende for, hvem udbudsforpligtelsen påhviler. Som udgangspunkt kan kommunen enten selv forestå affaldsbortskaffelsen, eller kommunen kan i en eller anden form have lagt opgaven over i et selskab.

I de tilfælde hvor kommunen har valgt at etablere et selvstændigt selskab, der skal forestå affaldsbortskaffelsen, er det dette selskab, der vil

---

<sup>23</sup> Beslutninger truffet af bestyrelsen i et kommunalt fællesskab, godkendt efter § 60 i lov om kommunernes styrelse, er sidestillet med beslutninger truffet af en kommunalbestyrelse.

<sup>24</sup> direktiv nr. 93/36/EØF, som ændret ved direktiv 97/52/EF, jf. bkg. nr. 788 af 5. november 1998.

<sup>25</sup> direktiv nr. 92/50/EØF, som ændret ved direktiv 97/52/EF, jf. bkg. nr. 789 af 5. november 1998.

<sup>26</sup> direktiv nr. 93/37/EØF, som ændret ved direktiv 97/52/EF, jf. bkg. nr. 799 af 10. november 1998.

være forpligtet til at foretage EU-udbud i det omfang, det følger af direktiverne. Det følger af udbudsreglerne, at en kommune ikke uden forudgående udbud kan overdrage hele eller dele af opgavevaretagelsen til et privatejet selskab. Kommunen kan kun overdrage opgavevaretagelsen eller dele heraf til et selskab uden forudgående udbud, såfremt det selskab, opgaven overdrages til, selv er en ordregivende myndighed. Tjenesteydelsesdirektivet opstiller en række krav til, hvad der kræves for, at et selskab er en ordregivende myndighed, samt hvilken form overdragelsen skal have. Kravene skal ikke gennemgås her, men der er to selskabsformer, som medfører, at udbudsforpligtelsen overgår fra kommunen til selskabet.

Den første er, hvor en kommune har oprettet og ejer et selskab alene med det formål at varetage affaldsbortskaffelsen i kommunen. Det andet eksempel vedrører de fælleskommunale affaldsselskaber, hvor en række kommuner i fællesskab ejer et selskab, der varetager hele eller dele af affaldsbortskaffelsen, idet det forudsættes, at selskabet er godkendt efter kommunalstyrelseslovens § 60 og herved får karakter af en specialkommune. Det er endvidere en forudsætning at ansvars- og kompetencefordelingen mellem de deltagende kommuner og det kommunale fællesskab er entydigt fastlagt i vedtægterne/kontrakten<sup>27</sup>.

#### **4.2.2 Hvornår skal der benyttes EU-udbud**

Når kommunen eller affaldsselskabet vil indgå aftaler om anskaffelser af en vis størrelsesorden med andre, er der udbudspligt. Så længe kommunen/affaldsselskabet vælger selv at udføre en tjenesteydelse er der ikke udbudspligt.

En række af de tjenesteydelser og vareindkøb, som kommunen/affaldsselskabet foretager, er umiddelbart omfattet af udbudspligt. Som eksempler kan nævnes renovationskørsel og indkøb af containere<sup>28</sup>.

Det er kun anskaffelser over et vist beløb, der skal udbydes efter EU's udbudsregler. I direktiverne er fastsat de beløbsmæssige mindstegrænser, såkaldte tærskelværdier. Tærskelværdiernes modværdier i danske kroner fastsættes hvert andet år. Pt. er den aktuelle tærskelværdi for kommuners/affaldsselskabers anskaffelser af vare og tjenesteydelser

---

<sup>27</sup> For nærmere belysning se Delrapport om visse EU-retlige spørgsmål vedrørende danske kommuners samarbejde om affaldsbortskaffelse fra Justitsministeriets tværministerielle embedsmandsudvalg om fælleskommunale selskaber, december 1997.

<sup>28</sup> Det er dog ikke for alle tjenesteydelser, at der er udbudspligt. For visse typer af tjenesteydelser fx advokatydelse er der alene pligt til at indberette indgåelse af en kontrakt.

godt 1,5 mio kr., hvor tærskelværdien for bygge og anlægsarbejder er knapt 40 mio kr.<sup>29</sup>.

### 4.2.3 Udbudsproceduren

EU-udbudsreglerne bygger på det grundlæggende princip, at udbudet foretages på grundlag af et skriftligt materiale. Dette forudsætter, at kommunen/affaldsselskabet nøje beskriver den opgave, der udbydes. Til gengæld skal de virksomheder, der ønsker at afgive tilbud, ligeledes afgive dette skriftligt.

Ved udbud kan kommunen/affaldsselskabet enten vælge laveste pris eller det økonomisk mest fordelagtige bud som tildelingskriterie. Ved laveste pris som tildelingskriterie *skal* det tilbud, der har den laveste pris vælges. Når tildelingskriteriet er det økonomiske mest fordelagtige bud, skal det fremgå af udbudsmaterialet, hvilke tildelingskriterier der vil blive anvendt ved vurderingen af de indkomne bud.

Man kan således sige, at EU-udbudsreglerne foreskriver en procedure for, hvorledes kommunen/affaldsselskabet skal foretage deres anskaffelser, således at brugerne dvs. borgere og virksomheder får mest muligt for pengene. Udbudsreglerne foreskriver dog ikke en pligt til udbud, men gælder alene, når kommunen/affaldsselskabet vælger at anskaffe varer, tjenesteydelser eller få udført bygge- og anlægsarbejder af tredjemand.

## 4.3 Miljølovgivningen

### 4.3.1 Retsreglerne

Miljøbeskyttelseslovens<sup>30</sup> kapitel 6 og affaldsbekendtgørelsen<sup>31</sup> fastsætter pligter og rettigheder for myndigheder og borgere i forbindelse med håndtering af affald. Den enkelte kommune skal udfærdige affaldsregulativer, hvori miljøbeskyttelseslovens og affaldsbekendtgørelsens bestemmelser udmøntes.

Kommunerne har siden 1989 haft ansvaret for bortskaffelse af alt affald og pligt til at sikre tilstrækkelig behandlingskapacitet, dvs. både affald fra husholdninger og affald fra erhvervsvirksomheder. Tidligere havde

---

<sup>29</sup> Perifert kan det nævnes, at der, såfremt kommunen/affaldsselskabet forventer at foretage årlige anskaffelser for over 5,5 mio kr., er pligt til en gang om året at offentliggøre, hvilke anskaffelser der planlægges anskaffet i løbet af det kommende år.

<sup>30</sup> Lov om miljøbeskyttelse, nr. 625 af 15. juli 1997

<sup>31</sup> Bekendtgørelse om affald, nr. 299 af 30. april 1997

kommunerne ikke pligt til at sikre behandlingskapacitet for erhvervsaffald.

Kommunernes ansvar for affaldshåndteringen betyder, at den enkelte kommune skal anvise håndteringsmulighed for alt affald, som produceres i kommunen. Ordningerne kan tilrettelægges som enten *indsamlingsordninger*, hvor kommunen sørger for, at affaldet bliver afhentet hos affaldsproducenten, eller *anvisningsordninger*, hvor affaldsproducenten selv skal sørge for, at affaldet afleveres til behandling efter kommunens anvisning.

Borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner er forpligtede til at benytte den af kommunalbestyrelsen anviste håndtering af affald.

Kommunalbestyrelserne kan indgå aftaler med anlæg, der modtager affald til genanvendelse, forbrænding med energiudnyttelse eller bortskaffelse, som forpligter anlæggene til at modtage det anviste affald. Det er et krav, at alle nye anlæg til deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder.

#### **4.3.2 Affald fra husholdninger**

I områder, hvor der til stadighed er mere end 1000 indbyggere, skal kommunalbestyrelserne iværksætte indsamling af *dagrenovation* fra husholdninger og dagrenovationslignende affald fra virksomheder, offentlige og private institutioner.

Med henblik på *genanvendelse* skal kommunalbestyrelserne ligeledes iværksætte indsamling af *aviser*, *ugeblade* m.v., samt *glasemballager* fra private husstande i områder, hvor der til stadighed er mere end 2000 husstande. Endvidere skal kommunalbestyrelserne iværksætte indsamling af farligt affald fra private.

Derudover kan den enkelte kommune frit tilrettelægge serviceniveauet overfor borgerne, hvilket i mange tilfælde udmøntes i indsamling af ha-veaffald og storskrald samt bemandede ”containerpladser”, hvor private frit kan aflevere flere typer af sorteret affald.

#### **4.3.3 Affald fra virksomheder**

I tvivlstilfælde er det kommunalbestyrelsen, som afgør, om et stof eller en genstand er *affald*, *farligt affald*, *emballage affald*, *genanvendeligt affald* eller *dagrenovation*. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan ikke ankes til anden administrativ instans.

Kommunalbestyrelsen kan - trods bestemmelsen om indsamling af dagrenovation og dagrenovationslignende affald fra virksomheder – bestemme, at dagrenovationslignende affald fra virksomheder ikke skal være omfattet af en indsamlingsordning, men kan bortskaffes sammen med andet brændbart affald.

En decentral afgørelse uden ankemulighed medfører en potentiel mulighed for konkurrenceforvridende forskelsbehandling af virksomheder i forskellige kommuner. Det skyldes, at der kan være forskelle mellem kommunerne, fx vil en afgørelse om, et materiale bliver anvist til den ene eller anden type forbrænding eller deponering, have stor betydning i og med, at affaldsafgiften er blevet forøget væsentligt.

*For virksomheder og institutioner er kommunalbestyrelsen forpligtet til at etablere indsamlingsordninger i form af afhentningsordninger for farligt affald og indsamlingsordninger for madaffald fra storkøkkener<sup>32</sup> med henblik på oparbejdning til dyrefoder eller lignende.*

Endvidere kan den enkelte kommunalbestyrelse frit vælge at iværksætte indsamlings- eller andre fælles ordninger for andet affald, herunder genanvendelige materialer og produkter.

Dvs. den enkelte kommune har pligt til at etablere 3 indsamlingsordninger, men kan frit vælge at iværksætte andre indsamlingsordninger for specielle typer affald.

Når en indsamlingsordning er etableret, må indsamling af den type affald kun finde sted ved kommunens bemyndigelse, dvs. der er et forbud mod etablering af konkurrerende indsamlingsordninger. Endvidere har kommunen kun pligt til at give dispensation fra benyttelsespligten til virksomheder, som kan dokumentere, at de på det tidspunkt, hvor ordningen bliver iværksat, har indgået aftale om, at affaldet allerede afleveres til anden side til genanvendelse eller nye virksomheder kan ved etableringen vælge at aflevere affald til anden side til genanvendelse.

Der er endvidere et krav om, at *pap og papir* fra virksomheder anvises til genanvendelse, men der er ikke længere krav om etablering af en indsamlingsordning. Det *resterende erhvervsaffald anvises til forbrændingsanlæg med energiudnyttelse eller deponi*, alt efter affaldstype. Det eneste erhvervsaffald, som ikke skal anvises til et behandlings-

---

<sup>32</sup> Bekendtgørelse om kommunal indsamling af madaffald fra storkøkkener, bkg. nr. 883 af 11. december 1986. Pligten til at etablere indsamlingsordninger gælder kun for storkøkkener, som har mindst 100 kg madaffald pr. uge.

anlæg, er større partier af homogene biprodukter<sup>33</sup> som uden videre behandling eller sortering kan afsættes og transporteres direkte til anvendelse i anden produktion. Der er forbud mod at deponere brændbart affald.

Virksomheder, der erhvervsmæssigt indsamler, transporterer og behandler affald, skal være godkendt i hjemkommunen, men skal samtidig registreres i affaldsproducentens kommune. Kommunalbestyrelsen har mulighed for at fastsætte normer for indsamlingsudstyr og miljømæssig tilfredsstillende indsamling og transport af anvist affald.

#### **4.3.4 Brancheaftaler**

Affaldsområdet er på nogle områder reguleret ved producentansvar. Princippet er, at den, der erhvervsmæssigt indfører eller producerer produkterne, er ansvarlig for, at affaldet fra produkterne håndteres i overensstemmelse med de miljømæssige forskrifter.

For at opfylde producentansvaret er der indgået en række aftaler. Der er aftaler, hvor miljø- og energiministeren deltager og aftaler, som er indgået mellem virksomheder evt. på opfordring fra miljømyndighederne.

Som eksempel på disse aftaler kan nævnes aftalen mellem organisationerne og miljø- og energiministeren om en tilbagetagningsordning for kasserede dæk. Aftalen har til formål at sikre indsamling og genanvendelse af dæk, der kasseres i Danmark, for derved at undgå deponering på lossepladser.

Ordningen er finansieret ved, at der opkræves gebyrer på alle dæk, der bringes på markedet i Danmark. Gebyret anvendes til finansiering af indsamlings- og behandlingsomkostningerne for dæk, der tilføres gummipulveranlæg, samt til finansiering af omkostningerne ved opkrævning og administration af gebyrerne samt gennemførelsen af informationskampagner m.v.

Tilsvarende er der aftaler på andre områder, bl.a. for indsamling af kasserede blyakkumulatorer samt for NiCd – Sam Bat.

Konkurrencerådet udgav i 1995<sup>34</sup> en pjece som beskriver de konkurrencemæssige synspunkter ved udformningen af miljøaftaler. Udfra en konkurrencemæssig synsvinkel bør navnlig sikres:

---

<sup>33</sup> bortset fra farligt affald.

<sup>34</sup> Konkurrenceretlig vejledning for udformningen af miljøaftaler, Konkurrencerådet 1995.



- at aftalen ikke begrænser virksomheders erhvervsudøvelse og adgang til markedet
- at tilskud og gebyrer fastsættes, så de afspejler ordningernes effektivitet
- at aftalen ikke indeholder godkendelses kriterier, der går videre end aftalens miljømæssige sigte
- at administrationen af ordningen hindrer forskelsbehandling af virksomheder

Konkurrencerådet har i august 1998 truffet den første afgørelse om fritagelse af miljøaftaler i medfør af den nye konkurrencelov. Rådet har fritaget aftalen om brugte kølemidler - Kølebranchens Miljøordning (KMO) – fra konkurrencelovens forbud. Fritagelsen gælder foreløbigt for en periode på 5 år.

Ordningen har eksisteret siden 1992 og sikrer en miljømæssigt acceptabel bortskaffelse af brugte kølemidler. Ordningen omfatter størstedelen af kølebranchen og indebærer, at KMO-medlemmer ikke må handle kølemidler med ikke-medlemmer. Medlemskab forudsætter, at man har den nødvendige viden og det nødvendige udstyr til en miljømæssig korrekt håndtering af kølemedlet.

Ordningen er i et vist omfang konkurrencebegrænsende. Men den blev fritaget fra konkurrencelovens forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler, fordi ordningen har en positiv virkning for miljøet og ikke begrænser konkurrencen mere end nødvendigt for at nå dette mål. Så længe miljøreglerne følges, optages alle interesserede som nye medlemmer, og medlemmerne kan frit konkurrere på priser og service.

Sammenfattende kan det siges, at en miljøaftale bør ikke indeholde bestemmelser, der begrænser konkurrencen ud over, hvad der er absolut nødvendigt af hensyn til aftalens miljømæssige effektivitet og være konkurrencemæssig neutral.

#### **4.3.5 Betaling for affaldshåndteringen**

Kommunerne har i medfør af miljøbeskyttelsesloven mulighed for – men ikke pligt til - at fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

1. planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, samt til sortering, indsamling af affald m.v. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse.
2. indsamling og registrering af oplysninger
3. forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet.

Stort set alle kommuner benytter muligheden for at gebyrfinansiere affaldshåndteringen. Der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger m.v., som kommunalbestyrelsen har iværksat. Gebyret skal dog fortsat inden for rimelige grænser svare til den ydelse, som leveres til den enkelte bruger, der ud fra en gennemsnitsbetragtning må antages at have gavn af ordningen. Gebyret skal “hvile-i-sig-selv” .



## 5. Hvorledes håndteres affaldet i kommunerne

Dette afsnit beskriver, hvordan 28 udvalgte kommuner har organiseret affaldsbortskaffelsen herunder, hvilke opgaver der er lagt over i affaldsselskaberne, hvilke ordninger de enkelte kommuner har for henholdsvis affald fra husholdninger og affald fra virksomheder, dispensationspraksis samt takster for de forskellige ordninger.

Konkurrencerådet har tidligere behandlet en række sager på affaldsområdet, som delvis er indgået som illustration i de tidligere § 15 henvendelser til kommunerne og Miljø- og energiministeren. Denne undersøgelse af området har ikke haft til formål gå ind i bestemte ”problemområder”, men snarere at søge at få et så bredt billede af sektoren som muligt. Kommunerne repræsenterer ca. 12% af samtlige husholdninger og ca. 11% af samtlige erhvervsvirksomheder. Kommunerne er udvalgt, så de dækker både store og små, by og land, og forskellige samarbejds måder, men ikke nødvendigvis kan karakteriseres som et statistisk korrekt udsnit af landet<sup>35</sup>. Der kan derfor være områder, hvor der ikke er samme forhold med hensyn til fx udlicitering og adgang til dispensation, som tilfældet er i de undersøgte kommuner.

### 5.1 Affaldsselskabernes organisation

De fire affaldsselskaber KARA, RENO SYD, Østdeponi og Odense Renovationsselskab dækker tilsammen 28 kommuner<sup>36</sup> fordelt over landet, i alt ca. 280.000 husholdninger og 35.000 erhvervsvirksomheder.

I KARA deltager samtlige kommuner i Roskilde Amt, i RENO SYD og Østdeponi deltager jyske kommuner fra flere amter.

KARA og RENO SYD er organiseret som kommunale interessentskaber. KARA's primære funktion er at tage sig af affald til losseplads og forbrænding. KARA indsamler ikke affald, de enkelte kommuner sørger selv for indsamling og transport til behandlingsanlæggene. KARA deltager endvidere i et større samarbejde omkring indsamling af kølemøbler. Ordningen har været i udbud og kølemøblerne går til oparbejdning i Tyskland. Kølemøblerne samles på en central plads, hvorfra de fragtes videre. Udgifterne til ordningen betales af de enkelte kommuner.

RENO SYDs kommuner har derimod lagt hele administrationen af dagrenovationen hos selskabet. RENO SYD har på vegne af de delta-

---

<sup>35</sup> I bilag 2 er de enkelte affaldsselskaber beskrevet, og begrundelsen for valget.

<sup>36</sup> Siden undersøgelsens start har to af affaldsselskaberne optaget nye medlemskommuner, undersøgelsen omfatter ikke disse kommuner.

gende kommuner udarbejdet regulativer og beregner affaldsgebyrerne, der efterfølgende skal godkendes af de enkelte kommuner. Taksterne er ens i samtlige kommuner. Ansøgninger om dispensation fra benyttelsespligten til de forskellige ordninger ligger dog fortsat i kommunerne.

Østdeponi er organiseret som et andelsselskab, hvor andelshaverne alene er forpligtet til at levere det affald, der skal deponeres på kontrolleret losseplads eller forbrændes. For alle andre ordninger gælder, at den enkelte kommune frit kan vælge, om det er Østdeponi, der skal forestå ordningen, kommunen selv eller en tredje part. Østdeponi ser i denne sammenhæng sig selv som et selskab, der er i konkurrence med andre aktører. Selskabet igangsætter indsamlingsordninger – sørger for udbud m.v. – men driver som udgangspunkt ikke selv de enkelte ordninger<sup>37</sup>. Østdeponis regnskab er derfor opdelt, således at der aflægges selvstændigt regnskab for de enkelte delaktiviteter, hvorefter det kun er de kommuner, der konkret benytter en ordning, der betaler for den. Der er vedtaget faste overhead procenter for de enkelte aktiviteter, ligesom der ved igangsættelse af en ny aktivitet betales rente af de midler, der ”lånes” til opstart af aktiviteten. Østdeponi har egen losseplads, men ikke eget forbrændingsanlæg. Selskabet deltager i et samarbejde - L90<sup>38</sup> – omkring transport og forbrænding med det formål at sikre gode afsætningsmuligheder for forbrændingseget affald, som ikke kan genanvendes eller på anden måde udnyttes hos andelshaverne.

Odense Kommune har valgt at udskille den del af den kommunale administration, der oprindeligt varetog affaldshåndteringen i et selvstændigt aktieselskab, Odense Renovationsselskab A/S. Selskabet blev etableret i 1994 og er 100% ejet af Odense Kommune. Alle opgaver og beslutninger vedr. miljøtilsyn og afgørelse af, hvad der er affald, er udlagt til Odense Renovationsselskab, hvorefter den enkelte virksomhed har mulighed for at anke til kommunen. Odense Renovationsselskab ejer losseplads, men har ikke eget forbrændingsanlæg. Indsamling af

---

<sup>37</sup> Ultimo 1993 indførte 5 kommuner i Østdeponi en 2-strengt henteordning for dagrenovation bestående af affald til kompostering og affald til forbrænding. Ordningen er baseret på, at brugerne betaler efter vægt. Østdeponi varetager administrationen af denne ordning for fire af kommunerne. På grund af driftsproblemer overtog Østdeponi i maj 1995 også selve kørslen. Det er planen, at opgaven igen skal udliciteres i løbet af 1998, da systemet nu fungerer tilfredsstillende. Problemerne opstod bl.a. i forbindelse med det elektroniske styresystem, og fordi affaldet ikke altid blev sorteret korrekt.

<sup>38</sup> Selskabet er et andelsselskab bestående af 32 kommuner med et befolkningsunderlag på 558.176 indbyggere, administrationen foretages af Østdeponi.

dagrenovation blev udbudt i 1993<sup>39</sup> - ikke et EU-udbud. Kommunen blev opdelt i fire distrikter, et af områderne blev overdraget til et lokalt selskab, de resterende tre distrikter gik til Odense Renovationselskab.

Behovet for at slutte sig sammen i større enheder illustrerer, at der er dele af affaldsområdet, hvor opgaverne er så store, at mindre kommuner er nødt til at samarbejde fx omkring udformning af regulativer og ejerskab/drift af lossepladser, hvorimod Odense – som er væsentlig større – ikke samarbejder med andre omkring løsning af opgaver på området.

## 5.2 Affald fra husholdninger

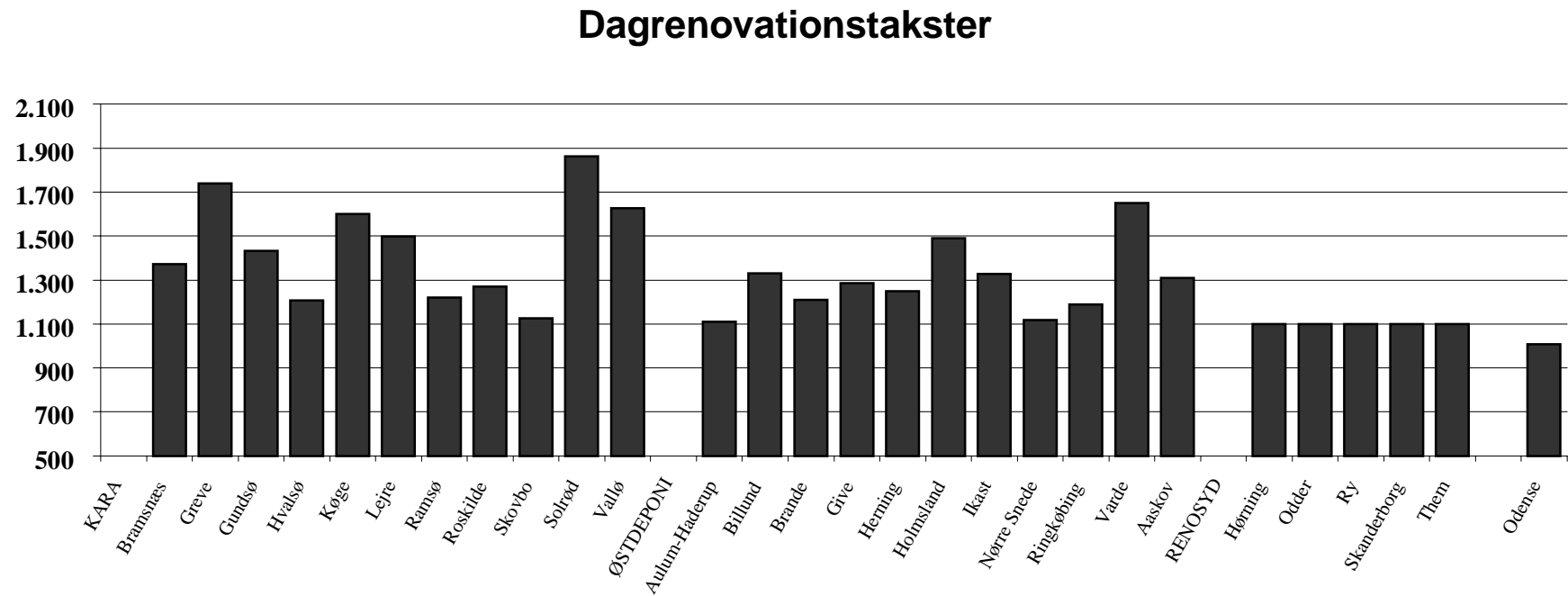
Det er vanskeligt at sammenligne taksterne for indsamling af dagrenovation mellem de forskellige kommuner, idet nogle takster er vægthængige, andre er opgjort efter affaldsstativets/-containerens størrelse og atter andre kommuner har lavere takster for de borgere, der hjemmekomposterer og dermed kan nøjes med et mindre affaldsstativ eller afhentning hver anden uge. De deltagende kommuner er derfor blevet bedt om at oplyse en skønnet typisk årlig husstandstakst. Den gennemsnitlige takst er 1312 kr. årligt<sup>40</sup>. Taksterne varierer i de undersøgte kommuner fra 1009 kr. årligt til 1863 kr. årligt.

---

<sup>39</sup> Kontraktperioden er fra 1. juli 1993 til 31. juni 1998. Det område, der overgik til en privat entreprenør, udbydes igen i løbet af efteråret 1998.

<sup>40</sup> Beregnet som et simpelt gennemsnit.

fig. 3 Dagrenovationstakster



Et yderligere problem i forbindelse med sammenligning af takster er, at der er forskel på, hvilket serviceniveau den enkelte kommune har overfor borgerne. Forskellene giver sig udtryk i, at der - udover indsamling af dagrenovation - er store forskelle mellem, hvilke typer affald der indsamles hos den enkelte borger, og hvad den enkelte selv skal aflevere på containerpladser. Stort set alle kommunerne har en containerplads, hvor borgerne kan aflevere forskellige typer af affald. Enkelte kommuner i KARA's område har ikke egen plads, men borgerne har mulighed for benytte KARA's pladser. De områder, hvor der er forskelle, er hovedsagelig, om der samles storskrald og genanvendelige materialer ind ved de enkelte husstande eller husstanden selv skal transportere affaldet til den lokale genbrugsplads. Glas og papir indsamles i containere opstillet centrale steder i kommunerne, hvis ikke direkte hos den enkelte husstand. En del kommuner har organiseret indsamlingen af papir ved hjælp af lokale spejder og idrætsorganisationer. Skemaet på næste side indeholder ikke en udtømmende liste over indsamlingsordninger, kun de mest hyppige. Der er derfor kommuner, som indgår i undersøgelsen, som har andre indsamlingsordninger end de her anførte.

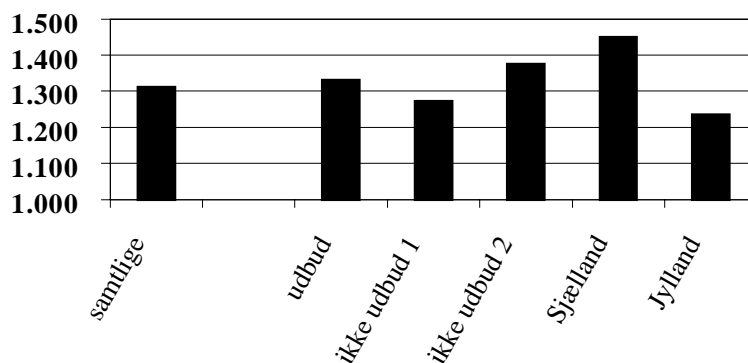


	Takster		Antal		Udbud af kørsel		Indsamling					
	pr.husstand	forbrænd	husstande	erhverv	dagrenov.	periode	storskrald	haveaffald	afh. glas	afh. papir	2-strengt	genbrugsplads
<b>KARA</b>												
Bramsø	1.371	179	2.715	491	ja EU	1996-1999	ja	ja	nej	ja	nej	ja
Greve	1.740	179	18.457	2.189	nej(ja)		ja	ja	ja	ja	nej	ja
Gundsø	1.432	179	5.009	651	ja EU	1996-2001	ja	ja	nej	ja	nej	ja
Hvalsø	1.206	179	2.684	369	ja	1997-2000	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Køge	1.601	179	16.628	1.957	ja	1997-2002	ja	nej	ja	ja	nej	ja
Lejre	1.497	179	3.103	525	ja	1995-2000	ja	ja	nej	ja	nej	ja
Ramsø	1.221	179	3.198	515	nej		ja	ja	ja	ja	nej	ja
Roskilde	1.271	179	24.281	2.509	ja EU	1997-2001	nej	nej	ja	ja	nej	ja
Skovbo	1.125	179	5.001	781	nej(ja)	1998	ja	ja	nej	nej	nej	ja
Solrød	1.863	179	7.749	896	ja	1998	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Vallø	1.625	179	3.601	613	ja EU	1997-2001	ja	ja	nej	nej	nej	ja
<b>ØSTDEJONI</b>												
Aulum-Haderup	1.110	173	2.618	622	nej(ja)	1998	nej	nej	nej	nej	ja	ja
Billund	1.331	173	3.334	545	nej		ja	nej	nej	ja	nej	ja
Brande	1.210	173	3.596	645	nej(ja)	1998	nej	nej	nej	nej	ja	ja
Give	1.285	173	5.396	1.229	nej(ja)	1998	ja	ja	nej	ja	ja	ja
Heming	1.250	173	24.745	3.559	ja	7 år	ja	nej	nej	ja	nej	ja
Holmsland	1.489	173	1.887	604	ja	1998-2003	nej	nej	nej	nej	nej	ja
Ikast	1.328	173	9.135	663	ja	1998-2003	nej	nej	nej	nej	ja	ja
Nørre Snede	1.119	173	2.993	681	nej(ja)	1998	nej	nej	nej	nej	ja	ja
Ringkøbing	1.188	173	7.003	1.337	ja		nej	nej	ja	ja	nej	ja
Varde	1.650	173	8.216	1.271	ja	1996-2001	nej	nej	nej	ja	nej	ja
Aaskov	1.310	173	6.988	629	nej		nej	nej	ja	ja	nej	ja
<b>RENOSYD</b>												
Hørning	1.100	170	2.922	414	ja-eu	4 år	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Odder	1.100	170	7.862	1.178	ja-eu	4 år	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Ry	1.100	170	3.876	672	ja-eu	4 år	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Skanderborg	1.100	170	8.064	1.177	ja-eu	4 år	ja	ja	ja	ja	nej	ja
Them	1.100	170	2.530	547	ja-eu	4 år	ja	ja	ja	ja	nej	ja
<b>ODENSE</b>												
Odense	1.009	160	85.034	7.630	ja	1993-98	nej	nej	nej	nej	nej	ja

Ud fra det foreliggende datagrundlag er det ikke muligt at afgøre, hvor stor indflydelse serviceniveauet har på de enkelte takster. Taksten for Odense er for en enfamilie bolig, som får afhentet dagrenovation hver 14. dag, og hvor der ikke er indsamling af storskrald og haveaffald direkte hos borgerne. De 5 næstbilligste kommuner både indsamling af storskrald, haveaffald, papir og glas, og samtlige kommuner har egen genbrugsplads.

Af de 28 kommuner, der indgår i undersøgelsen, er der for tiden 19 kommuner, der har udbudt indsamlingen af dagrenovation. Herudover har 4 kommuner rent faktisk oprindeligt foretaget et udbud af indsamlingen, men har på grund af tekniske problemer<sup>41</sup> måtte hjemtage indsamlingen. Opgaverne udbydes i disse kommuner igen i slutningen af 1998. Yderligere to kommuner er i gang med foretage udbud. Endvidere har en af de mindste kommuner, der indgår i undersøgelsen, tidligere foretaget udbud, men har valgt at forlænge kontrakten med den vognmand, der vandt det første udbud. De kommuner der er i gang med udbud i løbet af 1998 er markeret i tabellen med, nej(ja).

fig 4 gennemsnitlige dagrenovationstakster



Figuren viser en gennemsnitlig takst for samtlige kommuner på 1.312 kr. årligt.

Endvidere viser figuren, at den gennemsnitlige takst for de kommuner, der har udbudt indsamlingen af dagrenovation, er højere, 1.331 kr. årligt, end for de kommuner, der ikke har udbudt indsamlingen, 1.272 kr. årligt (ikke udbud 1). Forklaringen på det kan være, at godt halvdelen af de kommuner, der er registreret, som de ikke har udbudt indsamlingen, rent faktisk tidligere har haft udbudt indsamlingen. Hvis gennemsnittet alene beregnes på baggrund af de 4 kommuner, der ikke har udbudt indsamlingen, er taksten 1.377 kr. årligt (ikke udbud 2). Der skal dog her gøres opmærksom på at datamængden er meget begrænset. Greve Kommune, som har udbudt indsamlingen af dagrenovation i løbet af 1998, har oplyst at indsamlings-/transportomkostningerne er faldet med 10-15%.

<sup>41</sup> Se note 37.

Figuren viser imidlertid også, at der er en væsentlig forskel alt efter om kommunen ligger i Jylland, 1.236 kr. årligt, eller på Sjælland 1.450 kr. årligt, hvilket viser, at prisniveauet generelt er højere på Sjælland end i Jylland. Forklaringen er måske, at taksterne ville have endnu højere, hvis der ikke have været foretaget udbud.

Et forhold der ligeledes har indflydelse på dagrenovationstaksterne er behandlingsomkostningerne, dvs. hvor meget koster det, at sende affaldet til forbrænding, deponering eller anden behandling, hvor taksterne for forbrænding og deponering varierer mellem områderne, se nedenfor.

### 5.3 Affald fra virksomheder

Virksomhederne forestår selv transporten af almindeligt erhvervsaffald til forbrænding og deponi - enten ved at de selv transporterer affaldet eller ved en privat vognmand. Andre ordninger for erhvervsaffald kan kommunerne vælge at etablere enten som indsamlings- eller anvisningsordninger<sup>42</sup>.

Langt de fleste kommuner har kun de indsamlingsordninger for genanvendeligt erhvervsaffald, som de har pligt til ifølge lovgivningen. På papirområdet har 6 kommuner fortsat en indsamlingsordning, selvom der siden 1997 kun har været krav om en anvisningsordning.

På området for indsamling af madaffald fra storkøkkener, hvor der er krav om, at kommunerne etablerer en indsamlingsordning, har 10 kommuner – fordelt over to affaldsselskaber - alligevel valgt at organisere indsamlingen som en anvisningsordning<sup>43</sup>. Derudover har kun en enkelt kommune yderligere en indsamlingsordning for plastaffald. For ikke genanvendeligt erhvervsaffald har en del kommuner indsamling af sygehusaffald og farligt affald.

For genanvendeligt erhvervsaffald benyttes primært anvisningsordninger, hvor der anvises til de miljøgodkendte virksomheder indenfor den specifikke affaldsart. I hovedstadsområdet har KARA sammen med 5 andre affaldsselskaber<sup>44</sup> udarbejdet en håndbog, hvor den enkelte affaldsproducent for hvert enkelt affaldsselskab kan se, hvilke virksomheder, som kan modtage affaldet.

---

<sup>42</sup> Se afsnit 4.3.3

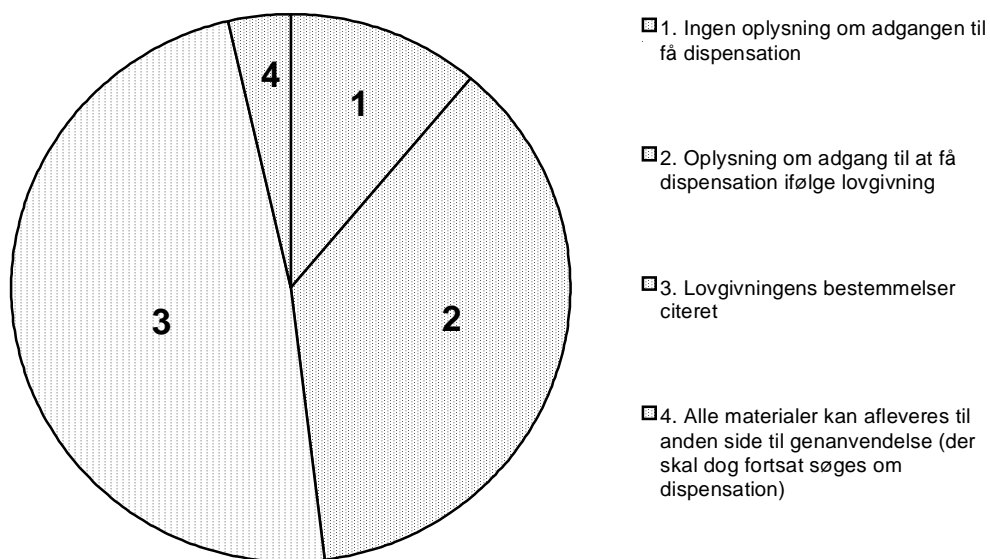
<sup>43</sup> heraf oplyser 1 kommune, at der ikke er køkkener omfattet af bekendtgørelsen i kommunen.

<sup>44</sup> AFAV, Nordforbrænding, VEGA, Amagerforbrænding og Vestforbrænding

Affaldsproducenterne kan søge om dispensation, såfremt de ønsker at benytte en alternativ ordning. Kommunerne er blevet anmodet om at oplyse, hvor mange ansøgninger (anslået) om dispensation fra kommunale ordninger kommunerne har modtaget de seneste tre år. I alt 321 virksomheder har søgt dispensation, kun 5 er ikke imødekommet. 13 ud af 28 kommuner oplyser, at de ikke har modtaget dispensationsansøgninger indenfor de seneste 3 år, de 13 kommuner er fordelt i samtlige 4 områder. Generelt oplyser de fire affaldsselskaber, at alle genanvendelige materialer frit kan afleveres til anden siden til genanvendelse.

Et forhold, som kan have indflydelse på, hvorvidt virksomheder overhovedet søger dispensation, er, om der oplyses om muligheden for at få dispensation i de kommunale regulativer og vejledninger. De kommunale regulativer og vejledninger er derfor vurderet ud fra, hvordan der oplyses om muligheden for dispensation.

fig. 5 Oplysning om adgang til at få dispensation



Ud fra datamaterialet kan det ikke udelukkes, at der er en sammenhæng mellem oplysningen om adgangen til at få dispensation og om kommunerne rent faktisk modtager dispensationsansøgninger, men der er ikke en entydig sammenhæng.

Østdeponi oplyser, at en meget udbredt adgang til at aflevere genanvendelige materialer til private selskaber betyder, at nogle affaldsselskaber kun modtager den dårligste del af affaldet. Det betyder, at geby-

terne i det tilfælde vil være højere, da der ikke samtidig kan modregnes salg af genanvendelige materialer. Et eksempel på det er, at Østdeponi kun får det bygningsaffald, som kræver størst forarbejdning, og hvor der samtidig er en meget lille eller slet ingen muligheder for genanvendelse.

## 5.4 Affald til forbrænding

Taksterne for forbrænding af affald varierer i de forskellige områder, og der er ligeledes forskel, om taksterne er differentieret efter om det er sorteringsegnet eller højbrandbart.

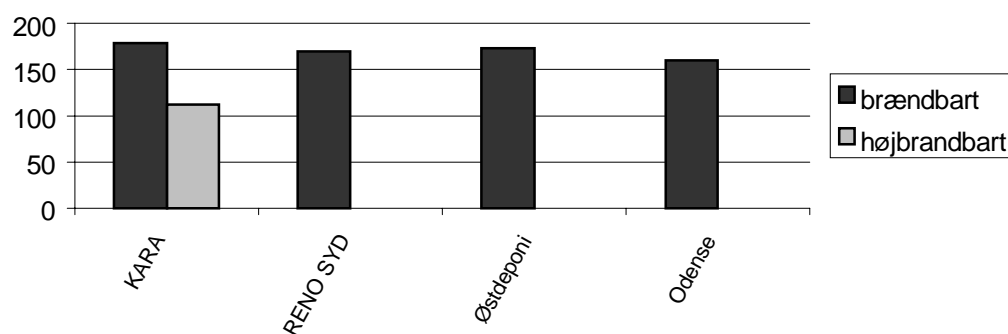


fig. 6 Takster for affald til forbrænding

Taksterne, som er opgjort ex moms og statsafgift, varierer fra 160 kr/t til 179 kr/t.

Da der er forbud mod at deponere brændbart affald, og almindelig dagrenovation er defineret som brandbart, har takstforskellene betydning for taksterne for husholdningsaffald. Imidlertid er det en forholdsvis lille forskel.

KARA er ved at bygge et nyt affaldsforbrændingsanlæg, da kapaciteten på det nuværende anlæg er for lille efter at forbudet mod deponering af brændbart affald trådte i kraft. Taksterne på forbrændingsanlægget er differentieret således, at almindeligt brændbart affald og dagrenovation forbrændes for 179 kr/t, og højbrændbart og sorteringsegnet affald behandles for 112 kr/t.

I Østdeponis område er der fem ”omlastestationer” for affald – de tre ejes og drives af kommuner – Østdeponi driver de to andre. Det brandbare affald bringes til en af omlastestationerne, hvorfra det går til forbrænding. Ordningen er solidarisk indenfor Østdeponi, således at der

afregnes til samme priser uanset transportafstand til videre behandling. Dette giver Østdeponi mulighed for at optimere samlet set for alle de deltagende kommuner. Det forekommer således, at en renovationsbil afhenter husholdningsaffald fra husstande i to forskellige kommuner på samme rute. Østdeponi betaler 82 kr/t til L 90 for forbrænding af affald, derudover er taksterne forskellige mht drift af omlastestationer og transport. Den omlastestation, som har den største del af affaldet, har en takst på 173 kr/t. Selskabet planlægger at opføre eget forbrændingsanlæg i Esbjerg, hvor man - med de eksisterende muligheder for at afsætte el og varme - har budgetteret med at kunne forbrænde betydeligt billigere, end de priser man kan opnå på nuværende tidspunkt.

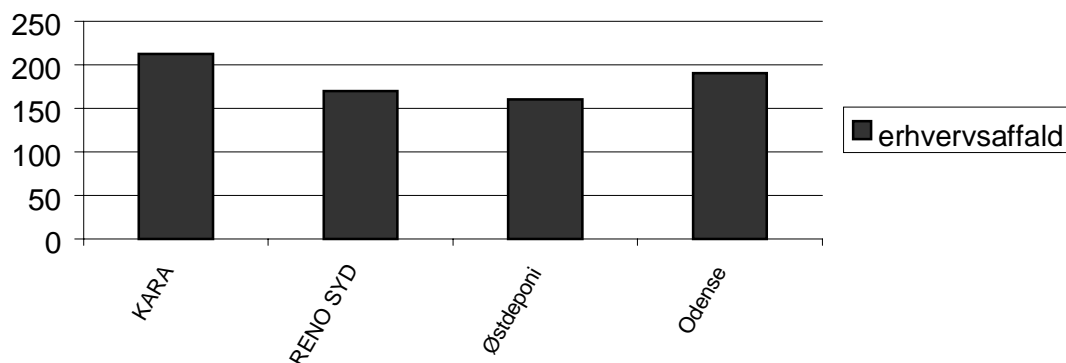
RENO SYD har eget forbrændingsanlæg, der leverer el til Østjysk Elforsyning og varme til Skanderborg varmekværk. Taksten for almindeligt brændbart affald er 170 kr/t. Gebyret for behandling (dvs. forbrænding) af dæk er sat til 1.000 kr/t. RENO SYD har sat gebyret så højt for at tilskynde til, at dæk afsættes til anden side til genanvendelse.

Odense Kommunes brændbare affald afleveres til Fynsværket I/S, som betjener 17 kommuner herunder Odense. Fynsværket leverer såvel el som varme til Odense og enkelte andre kommuner. Fynsværket har lige fået tilladelse til at udvide, da forbrændingskapaciteten heller ikke her er stor nok efter forbudet mod deponering af brændbart affald trådte i kraft. Brændbart affald behandles for 160 kr/t.

## **5.5 Affald til deponi**

Alle fire selskaber har egen losseplads, hvortil alt affald til deponi anvises. Taksterne for deponering af affald varierer meget både mellem lossepladserne og på de enkelte pladser. Diagrammet nedenfor viser takstforskellene for deponeringseget erhvervsaffald ex moms og statsafgift.

fig. 7 Takster for affald til deponi



KARA ejer lossepladsen Hedeland, samt en fyldplads i Køge, som kun kan tage visse typer affald. Det er KARAs mål at nedbringe affaldsmængderne til deponi, således at der endnu er kapacitet på lossepladsen i 10 - 15 år. På lossepladsen er taksterne differentieret efter, om affaldet er sorteret (212 kr/t) eller usorteret (307 kr/t), forurenede jord modtages til 470 kr/t. KARA har i alt 6 forskellige takster fra 212 kr/t til 565 kr/t. KARA oplyser, at taksterne afspejler de omkostninger, der er forbundet med de enkelte aktiviteter. Taksterne er de samme overfor kommuner, som overfor private.

Østdeponis losseplads er gammel, men den har stadig en meget lang levetid (omkring 50 år). Lossepladsen er inddelt i sektioner, som indrettes efterhånden, når der er behov for deponering af affaldstyper, der ikke tidligere er blevet deponeret, eller et område er fyldt op. Der bliver løbende hensat midler til sikring af behandling af de deponerede mængder.

Østdeponi har et stort antal definitioner for forskellige affaldstyper, men en stor del af disse kan grupperes i to takster for erhvervsaffald og tre forskellige for slam, i alt er der 10 forskellige takster. Taksten for deponering på lossepladsen er 160 kr/t for fx dagrenovation, industriaffald og storskrald. Taksterne varierer fra 128 kr/t til 530 kr/t.

Driften af lossepladsen har tidligere været udliciteret, men selskabet skønnede, at der ved et nyt udbud ville være få virksomheder, der ville være interesseret i at byde på opgaven. Østdeponi har derfor selv drevet lossepladsen siden 1. januar 1996. Østdeponi køber fortsat specielle tjenesteydelser, fx når der skal bruges maskiner, som det skønnes, det ikke vil være rentabelt selv at anskaffe, da de ikke vil kunne udnyttes fuldt ud.

For at bruge det eksisterende produktionsanlæg optimalt er Østdeponi interesseret i at udnytte den årlige overskudskapacitet på lossepladsen, der opstår ved, at der dels er en kapitalinvestering i maskiner, der skal forrentes, og dels at lossepladsen skal være bemanded med et vist antal personer i henhold til krav om arbejdsmiljø. Derfor er det optimalt at sikre fast tilgang af en vis mængde affald.

RENO SYDs losseplads skønnedes ved etableringen i 1980 at have en levetid på 20 år. Efter tilladelse fra amtet er lossepladsen blevet udgravet og skønnes herefter at have en forventet levetid på 100 år, såfremt der ikke sker væsentlige ændringer i de årlige mængder af affald til deponi. Taksten for deponering af affald er 170 kr/t for almindeligt erhvervsaffald og op til dobbelttakst for andre fraktioner. RENO SYD har i alt 12 forskellige kategorier, hvor priserne varierer fra 51,50 kr/ton til 340 kr/ton. I regnskabet er der hensat midler til reetablering af lossepladsen.

Odense har en losseplads i drift og en under reetablering. Stige Ø losseplads, der i dag er fyldt op - og derfor skal reetableres - og Odense Nord losseplads, som blev taget i brug i 1994. Den nye losseplads har en forventet levetid er 50 - 60 år. Der er budgetteret med, at det vil koste 56 mio kr. at reetablere den gamle losseplads.

Odense har 15 forskellige takster. Taksterne varierer fra 96 kr/t til 390 kr/t bortset fra asbestaffald, hvor taksten er 1.174 kr/t. Taksten for almindeligt erhvervsaffald er 190 kr/t. Taksterne for de enkelte affaldstyper er fastsat efter, hvor meget arbejde der er forbundet med behandlingen af affaldet, hvis affaldet fx skal afdækkes løbende eller vandes, er taksten højere. Udgifterne fordeles efter en fordelingsnøgle, som er fastsat for en del år siden. Der er ikke efterfølgende foretaget nyere beregninger. Når andre kommuner leverer affald til Odense Renovations-selskab, sker det til gældende takst. Der er etableret aftaler med Keremunde, Munkebo, Otterup og til en vis udstrækning Sønderø Kommune. Derudover modtages der ikke affald fra andre kommuner, bortset fra enkelte ekstraordinære læs, som er blevet afregnet til en anden takst.

## **5.6 Sammenfatning**

Sammenfattende kan det konkluderes, at det ikke er muligt at vurdere årsagerne til forskellene mellem dagrenovationstaksterne i de forskellige kommuner på baggrund af de foreliggende data. Det skyldes, at der er mange forskellige parametre, som har indflydelse på taksterne. Der er ikke fundet nogen entydig sammenhæng, men dog viser undersøgel-



sen, at det område, som har den næstbilligste takst – RENO SYD, både har indsamling af dagrenovation (hver uge) og storskrald og bemandede containerpladser. Begge indsamlingsordninger har været i udbud, og samtidig har området meget billige takster for forbrænding og deponering. Det område der har den billigste takst, Odense, har for den oplyste takst kun indsamling af dagrenovation hver 14. dag og har ikke indsamling af storskrald direkte hos den enkelte borger.

På området for erhvervsaffald kan det konstateres, at der er få indsamlingsordninger udover de, der kræves i medfør af lovgivningen og de virksomheder, der søger dispensation for benyttelsespligten, får det i langt de fleste tilfælde. At der er flere kommuner, som overhovedet ikke modtager dispensationsansøgninger kan have mange årsager, som der ikke er spurgt yderligere til i undersøgelsen.

På forbrænding og deponering er priserne forskellige, og virksomhederne har ikke mulighed for at reagere på prissignalerne, da der er benyttelsespligt til disse ordninger.

## 6. Erfaringer fra andre lande

Dette afsnit beskriver affaldssystemerne i en række lande til perspektivering af den danske undersøgelse<sup>45</sup>. Der er udvalgt lande, som ofte bliver brugt som sammenligningsgrundlag, dvs. de andre nordiske lande, samt England, Holland og Tyskland<sup>46</sup>. Samtlige lande har eller vil få samme overordnede strategi på affaldsområdet som Danmark.

### 6.1 Offentlig regulering og struktur i affaldssektoren

I alle landene er indsamling af husholdningsaffald de lokale myndigheders ansvar. Indsamling og transport af erhvervsaffald forestås primært af private firmaer i alle landene.

De nordiske landes affaldslovgivning har store lighedstræk med den danske.

I Holland er regeringen ansvarlig for lovgivningen, mens provinserne (amterne) er ansvarlige for affaldsplanlægning, udstedelse af licenser. Kommunerne har pligt til at sørge for indsamling og behandling af husholdningsaffald, og der har siden 1994 været krav om separat indsamling af grønt affald fra husholdninger. Ifølge hollandsk lovgivning kan producenter/importører tvinges til at tage deres produkter retur og sørge for miljørigtig bortskaffelse. Virksomheder kan også blive tvunget til at indføre foranstaltninger med henblik på at reducere affaldsmængder.

Affaldsbehandlingen foretages ofte af fælleskommunale lossepladser og forbrændingsanlæg, men der er også privat ejede lossepladser.

I Tyskland ligger ansvaret for miljølovgivningen i de enkelte delstater (Länder), hvorfor der kan være stor forskel på lovgivningen<sup>47</sup>. I Tyskland er private selskaber kun i mindre omfang involveret i indsamling og transport af husholdningsaffald. For erhvervsaffaldets vedkommende forestås indsamling og transport primært af private firmaer.

---

<sup>46</sup> Dette kapitel bygger på oplysninger fra kapitel 4 i rapporten fra justitsministeriets tværministerielle embedsmandsudvalg om fælleskommunale selskaber fra december 1997 og en rapport fra det norske konkurrencetilsyn fra 1998: Konkurransetsetting av renovationstjenesten. Endvidere indeholder kapitlet oplysninger fra nordisk arbejdsgruppe om konkurrenceudsætning af offentlig virksomhed, afsnit om affaldshåndtering i de nordiske lande, rapporten er endnu ikke offentliggjort.

<sup>47</sup> Rapporten fra det tværministerielle embedsmandsudvalg har valgt at beskrive reglerne i Rheinland-Plalz på baggrund af folketal og erhvervsstruktur.

Forbrændingsanlæg er ofte ejet af kommunerne, hvorimod driften i et vist omfang varetages af private firmaer. Lossepladser ejes og drives primært af kommunerne, men der er fri adgang for private til at eje diverse anlæg herunder også lossepladser.

I England er der krav om at udbyde indsamling af husholdnings- og erhvervsaffald. Behandlingsanlæggene, primært lossepladser, er for størstedelens vedkommende ejet og drevet af private virksomheder. Det modsatte gør sig gældende for genanvendelsesvirksomheder, som næsten fuldstændigt ejes af det offentlige. Der er dog tegn på, at dette er ved at ændre sig.

I Sverige varetages ca. 50% af indsamlingsopgaverne af private virksomheder. Forbrændingsanlæg og lossepladser ejes af kommuner og drives af kommunale selskaber.

I Norge viser en undersøgelse fra 1996, at 65% af kommunerne havde konkurrenceudsat hele eller dele af renovationsopgaverne f.s.v.a. indsamling af husholdningsaffald. En anden undersøgelse viser, at 42% fortsat er organiseret som almindelig kommunal drift, 29% er helt eller delvist ejet kommunalt ejet selskab, og 29% varetages af private selskaber. Det norske konkurrencetilsyn har endvidere udført en ”tilfredshedsundersøgelse” får at få et billede af om der var sket kvalitetsændringer som følge af konkurrenceudsætningen. 52% af kommunerne oplyste, at der ikke var sket ændringer, som følge af konkurrenceudsætningen, 39% mente kvaliteten var øget – kun 8% mente at kvaliteten var blevet dårligere.

Det er interessant, at ifølge oplysninger fra Finland er indsamling og transport af husholdningsaffald i et vist omfang organiseret via aftaler. Når affaldstransporterne er organiseret via aftaler, kan kommunen ikke pålægge en husstand at benytte et bestemt selskab, og kommunen kan dermed heller ikke garantere et enkelt selskab eneret til indsamling af affald. Antallet af selskaber, som opererer i en enkelt kommune varierer. I gennemsnit er der 2,4 selskab. Det største antal er 13.

Kommunernes motivering til at konkurrenceudsætte transporterne er, at disse logistisk set vil fungere optimalt, og at det er hensigtsmæssigt set fra affaldsproducenternes synsvinkel. Et væsentligt problem er dog, at ulønsomme ruter kan give problemer for kommunerne, som i sidste ende har ansvaret for indsamling af husholdningsaffald.

Flere kommuner har på det seneste ændret indsamlingsordninger fra at være aftalebaserede til at være kommunalt organiserede på baggrund af

udbud. Der er også eksempler på, at der både findes en kommunal ordning og en aftalebaseret ordning.

## 6.2 Affaldsafgifter og gebyrer

I de nordiske lande sker finansieringen af den kommunale renovation hovedsagelig gennem affaldsgebyrer.

Behandlingsgebyret er i Tyskland og Sverige lovfastsat efter "hvile-i-sig-selv" princippet. I Sverige skal maximumprisen, jf. renholdningsloven, fastsættes således, at den dækker nødvendige planlægnings-, kapital- og driftsomkostninger. Endvidere anbefales det, at prisen fastsættes på en sådan måde, at genanvendelse og anden miljøvenlig affaldsbehandling fremmes mest muligt. Såfremt kommunen overtager indsamling og behandling af erhvervsaffald, gælder ligeledes "hvile-i-sig-selv" princippet.

I England og Holland er der ingen lovkrav vedrørende beregningen af affaldsgebyret.

Holland og England har en affaldsafgift, som er væsentlig mindre end den danske. Afgifterne er indført i perioden 1992-96. I Sverige og Norge er der stillet forslag om at indføre en affaldsafgift, delvis efter dansk forbillede.

I Norge er der pligt til at fastsætte gebyrer som sikrer fuld omkostningsdækning, for derved at bidrage til affaldsreduktion og øget genanvendelse. Det norske Storting vedtog en ændring af forurensningsloven i 1993, hvorefter kommunerne pålægges at fastsætte affaldsgebyrerne således, at de dækker samtlige omkostninger, der er forbundet ved bortskaffelse. Baggrunden for ændringen var fuldt ud at indføre "forureneren betaler princippet". Ændringen forventes at give en stigning i nogle kommuners affaldsgebyrer, hvilket samtidig skulle mindske de samlede affaldsmængder og øge incitamentet til genanvendelse.

Statens forurensningstilsyn har i 1994 udgivet et sæt retningslinier for kommunernes beregning af affaldsgebyrer med henblik på at sikre, at lovens forskrifter efterleves. Heri lægges der op til, at kommunerne forlader det almindeligt benyttede udgiftsorienterede regnskabsprincip til fordel for det omkostningsbaserede regnskabsprincip.

På områder hvor kommunen har pligt til at sørge for affaldshåndteringen – typisk husholdningsaffald - gælder samtidigt "hvile-i-sig-selv" princippet. Kommunerne kan frit sætte markedspris på håndtering af

affald, der omsættes i markedsbaserede systemer, så længe der er fuld omkostningsdækning.

Retningslinierne er en lang gennemgang af, hvilke omkostninger der skal medregnes, og hvilke der ikke skal medregnes. Der lægges vægt på, at fællesomkostninger fordeles og medregnes, at investeringerne afskrives over den økonomiske levetid m.v.

Det fremgår af retningslinierne, at udover de direkte og indirekte omkostninger skal kapitalomkostninger fordeles over levetiden. Med indirekte omkostninger menes ikke alene administrative omkostninger ved fx opkrævning af gebyrer, men også personaleomkostninger og udgifter ved brug af andre dele af den kommunale administration, og fællesudgifter til fx edb, telefon m.v.

Endvidere gøres opmærksom på problemstillingen omkring brug af egen grund. Her anbefales det, at fastsætte prisen udfra, hvad en eventuel alternativ anvendelse ville give i indtægt.

Selvom der tilstræbes en fuld omkostningsdækning, er der dog visse begrænsninger. Der er for eksempel ikke, som der er i en privat virksomhed, mulighed for at henlægge midler til fremtidige investeringer, bortset fra, at der kan opkræves gebyrer med henblik på opbygning af en fond til investeringer, som planlægges gennemført inden for en periode på tre år. Som konkret eksempel nævnes, at der ideelt set burde henlægges midler til reetablering af affaldsanlæg. På det område er der imidlertid så stor usikkerhed om de fremtidige omkostninger, at det stort set umuligt at prisfastsætte dem i dag. Derimod lægges der op til at de løbende drifts- og kapitalomkostninger med reetablering af gamle affaldsanlæg indregnes i gebyrgrundlaget.

Udover at retningslinierne lægger op til et regnskab mere i tråd med det omkostningsbaserede regnskab, anbefales det, at der indføres differentierede affaldsgebyrer, således at den enkelte bruger oplever en sammenhæng mellem de mængder og typer af affald der leveres, og de gebyrer der betales.

De norske retningslinier er nævnt her, fordi de på en noget mere eksplicit måde end det danske "hvile-i-sig-selv" princip lægger nogle rammer for, hvorledes affaldsgebyrene skal beregnes. Et sæt retningslinier i Danmark ville gøre det muligt at benytte benchmarking og dermed øge effektiviteten. Som nævnt igangsatte Rådet vedrørende genanvendelse i august 1997 et projekt om gode råd til kommunerne om god praksis for regnskabsførelse og gebyrfastsættelse på affaldsområ-

det. Miljøministeren anfører i sit svar på Konkurrencerådets seneste § 15 henvendelse, at han har bedt Miljøstyrelsen, når dette projekt har afleveret, vurdere, om der er behov for yderligere behov for en styrket vejledningsindsats overfor kommunerne om gebyradministration.



## Anvendt litteratur

Basse, Ellen Margrethe, *Affaldslovgivningen: Et samspil mellem miljø- og konkurrenceret.*

Gad Jura 1995.

Basse, Ellen Margrethe, *Solid Waste Management – Public power and monopoly or private market?*

CeSaM Working Paper No 4, 1994.

Daly, Herman E.: *Allocation, distribution, and scale: towards an economics that is efficient, just and sustainable.*

Ecological Economics, 6(1992) Elsevier Science Publishers B.V, Amsterdam.

Jespersen, Jesper: *Miljøøkonomi.*

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1998.

Kirkelund, Ole, *Kommunernes finansiering af affaldsbortskaffelsen – Anvendelsen af ”hvile i sig selv princippet”.*

CeSaM Working Paper No.7, 1997.

Konkurrensverkets, *Miljö, handel och konkurrens- spelregler för effektiva marknader.*

Konkurrensverkets rapportserie 1998:2

Miljøstyrelsen, *Oplæg fra Miljøstyrelsen, Erhvervsaffald og udvalgte affaldsstrømme, Et debatoplæg.*

Miljø- og Energiministeriet Miljøstyrelsen, juli 1997.

Porter, Michael E., m.fl.: *Green and Competitive: Ending the Stalemate.*

Harvard Business Review, September-October 1995.

Skou Andersen, Mikael, m.fl.: *Affaldsavgiften 1987-1996 – ex-post evaluering af incitament og miljøeffekter.*

Arbejdsrapport fra Miljøstyrelsen Nr. 96 1997

Statens forurensningstilsyn, *Avfallsgebyrer – Retningslinjer for kommunerne.*

Oslo 1994.

Thøgersen, John, *Monetary Incentives and Environmental Concern.*



CeSaM Working Paper No.2, 1994.

OECD, *Managing the Environment, The Role of Economic Instruments*.

OECD 1994.

# Bilag 1 Konkurrencerådets henvendelser på miljøområdet

## 1. Henvendelserne i 1993

Konkurrencerådet henvendte sig i 1993 til miljøministeren vedrørende de konkurrenceretlige problemer med hensyn til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om:

- erhvervsvirksomheders benyttelsespligt af kommunale indsamlings- og anvisningsordninger for affald
- kommuners udvælgelse af affaldsbehandlende og –transporterende virksomheder
- kommunernes gebyrfinansiering af affaldsbortskaffelsen

Spørgsmålet om benyttelsespligten vedrørte både benyttelsespligten til indsamlings- og til anvisningsordninger. Konkurrencerådet anbefalede, at reglerne ændredes således, at kommunerne pålægges at give erhvervsvirksomheder fritagelse for benyttelsespligten, såfremt erhvervsvirksomhederne kan dokumentere en alternativ affaldsbortskaffelse/genanvendelse af en kvalitet svarende til den kommunale ordning.

For det andet anbefalede rådet, at såfremt kommunale godkendelsesordninger blev fastholdt, skulle det sikres, at godkendelserne blev baseret på udmeldte, rimelige, saglige, objektive og konsekvent gennemførte kriterier og at kriterierne havde landsdækkende virkning.

Konkurrencerådet henstillede endvidere, at lovgrundlaget for gebyrfinansieringen ændredes således, at gebyrerne for affaldsbortskaffelsen afspejlede omkostningerne for bortskaffelse af hver enkelt affaldstype.

På baggrund af rådets henstilling tog ministeren initiativ til lovændringer vedrørende homogene biprodukter, dvs. restprodukter, som kan afsættes direkte til brug i en anden produktion og genanvendeligt erhvervsaffald. Endvidere blev godkendelsesordninger for vognmænd erstattet af en hjemmel til at opstille objektive krav til transportører i de kommunale regulativer.

Af hensyn til den kommunale planlægning fastholdt miljøministeren den etablerede praksis på alle affaldstyper, der forbrændes eller deponeres. Miljøministeren ønskede endvidere ikke at ændre gebyrreglerne, da de efter miljøministerens opfattelse ikke gav anledning til konkurrencefor-

vidning udover de forskelle, der naturligt fulgte af det kommunale selvstyre.

Samtidig med henvendelsen til miljøministeren sendte Konkurrencerådet en henvendelse til samtlige kommuner, som gjorde opmærksom på de samme konkurrenceretlige problemstillinger. Rådet henstillede, at kommunerne dispenserede for benyttelsespligten i alle de tilfælde, hvor den alternative bortskaffelse skete under samme miljømæssige hensyntagen som kommunens bortskaffelsesordning, og at kommunerne opstillede saglige og objektive kriterier for registrering af transportører.

## **2. Henvendelsen i 1996**

Rådet sendte i juni 1996 endnu en henvendelse til miljø- og energiministeren vedrørende de konkurrenceretlige problemstillinger på området.

Rådets væsentligste punkter var:

- benyttelsespligten i kommunale affaldsordninger
- kommunernes dobbeltroller
- gebyrreglerne
- reglerne om affaldsdeponering

For så vidt angik benyttelsespligten i de kommunale ordninger fandt rådet, at reglerne gav offentlige virksomheder konkurrencemæssige fortrinsstillinger i forhold til private virksomheder. Fx kan kommunerne etablere indsamlingsordninger, som borgere og virksomheder skal benytte, og overdrage driftsopgaverne til egne virksomheder eller driftsafdelinger. Rådet fandt, at der er ikke miljømæssige begrundelser for kommunernes muligheder for at tildele konkurrencemæssige fortrinsstillinger til offentlige virksomheder på opgaverne om at indsamle, transportere og genanvende affald.

Samtidig anbefalede rådet en klar adskillelse af kommunernes roller som myndighed og som erhvervsvirksomhed. Denne dobbeltrolle kan give anledning til forskelsbehandling af offentlige og private virksomheder.

Rådet fandt desuden, at det burde sikres, at affaldsgebyrer, der opkræves af borgere og virksomheder, fastsættes sådan, at der kun skal betales for den faktiske ydelse. Affaldsgebyrer skal ikke, som det er sket i konkrete tilfælde, kunne anvendes til subsidiering af virksomheder beliggende i kommunen og krydssubsidiering mellem forskellige affaldsordninger.

De konkurrencemæssige problemer med reglerne om affaldsdeponering var opstået for en række skrotvirksomheder, som har store mængder affald til deponering<sup>48</sup> og hvor virksomhederne er pligtige til at benytte den kommunale ordning. Den højeste og laveste takst for deponering af affaldet var i 1996 henholdsvis 80 kr/t og 490 kr/t. Prisforskellen betød en merudgift på ca. 7 mio kr. årligt for en virksomhed beliggende i den dyreste fremfor den billigste kommune.

Miljø- og energiministeren besvarede henvendelsen i november 1997. På miljø- og energiministerens foranledning har Miljøstyrelsen udarbejdet et notat, som gennemgår rådets kritikpunkter. På baggrund af Miljøstyrelsens notat er det miljø- og energiministerens opfattelse, at henvendelsen i vidt omfang er en gentagelse af rådets henvendelse i 1993, og at det ikke på nuværende tidspunkt er relevant at foretage ændringer i de grundlæggende regler om kommunernes opgavevaretagelse på affaldsområdet.

Ministeren henviste endvidere til, at Folketinget i forbindelse med en forespørgselsdebat vedtog et forslag til motiveret dagsorden, som opfordrede regeringen til at tage en række initiativer på affaldsområdet, men som samtidig lægger op til at kommunernes rolle og beføjelser efter affaldslovgivningen fastholdes. I øvrigt henviser ministeren til Miljøstyrelsens notat.

F.s.v.a. rådets anbefalinger vedrørende benyttelsespligten i kommunale affaldsordninger finder Miljøstyrelsen navnlig, at der bør kunne lægges vægt på, at den kommunale ordning af hensyn til de faste brugere skal kunne fungere på rimelige økonomiske vilkår, og at kommunerne efter gældende lovgivning, er forpligtet til at sørge for indsamling og transport for virksomheder, som ønsker at tilslutte sig eller vende tilbage til kommunens ordning.

Det er endvidere Miljøstyrelsens opfattelse, at kommunerne generelt bør være imødekommende overfor ansøgninger om dispensation til aflevering til anden side til genanvendelse, hvis det sker miljømæssigt forsvarligt, og hvis affaldet via den kommunale ordning ellers ville være blevet forbrændt eller deponeret.

Med hensyn til rådets anbefalinger vedrørende kommunernes dobbeltroller er det Miljøstyrelsens opfattelse, at i det omfang det eventuelt måtte kunne påvises, at en kommune har varetaget usaglige hensyn i

---

<sup>48</sup> Ca. 30 % af de mængder, der behandles, kan ikke genanvendes og skal derfor deponeres.

forbindelse med iværksættelse af en affaldsordning, fx usaglig forskelsbehandling, vil forholdet kunne indbringes for tilsynsmyndigheden, der således vil kunne stoppe eventuelt misbrug.

Rådet anbefalede endvidere at miljø- og energiministeren tog initiativ til at sikre, at gebyrbestemmelsen anvendtes og administreredes på en sådan måde, at affaldsproducenterne kom til at betale for den faktiske ydelse og at den sikredes gennemsigtighed i gebyrfastsættelsen. Ifølge Miljøstyrelsen bygger gebyrbestemmelsen på det almindelige kommunalretlige princip, hvorefter affaldsområdet økonomisk skal "hvile-i-sig-selv". Bestemmelsen er til hinder for et legaliseret misbrug af kommunens stilling i form af, at der fastsættes eksorbitant høje eller lave behandlingspriser.

Miljøstyrelsen finder imidlertid, at en høj grad af åbenhed og gennemsigtighed i kommunale affaldsordninger er hensigtsmæssig. Ligeledes finder Miljøstyrelsen, at der samtidig kan være behov for at øge rådgivningen til kommunerne, om hvordan gennemsigtigheden i praksis bedst opnås.

## **Bilag 2 De deltagende kommuner og affaldsselskaber**

### **Begrundelse for valg af kommuner herunder data vedr. kommunestørrelse, erhvervsstruktur m.v.**

Som en del af affaldsprojektet indgår en empirisk del, som belyser, hvorledes kommunerne rent konkret udmønter bestemmelserne i Miljøbeskyttelsesloven.

Det blev på et tidligt tidspunkt i projektforsløbet besluttet at kommunerne skulle vælges ud fra tilknytning til affaldsselskaber med forskellige samarbejdsstrukturer. Endvidere ønskedes en geografisk spredning, ligesom kommunerne skulle repræsentere forskellige kommunestørrelser.

Det blev besluttet at undersøge Odense kommune samt kommunerne tilsluttet KARA, Østdeponi og RENO SYD. Ved dette valg er Jylland repræsenteret ved Østdeponi og RENO SYD, Fyn er repræsenteret ved Odense kommune og Sjælland er repræsenteret ved KARA.

### **Odense kommune**

Odense er en af landets største kommuner. I forbindelse med overvejelser om udlicitering af affaldshåndteringen har Odense Kommune valgt at udskille den del af den kommunale administration, der oprindeligt varetog affaldshåndteringen i et selvstændigt aktieselskab, Odense Renovationsselskab A/S. Selskabet blev etableret i 1994 og er 100% ejet af Odense Kommune.

I Odense Kommune er der 85.034 husstande og 7.630 erhvervsvirksomheder, der produceres årligt ca. 300.000 tons affald i kommunen.

Myndighedsudøvelsen vedr. miljøtilsyn og afgørelse af, hvad der er affald, er udlagt til Odense Renovationsselskab, hvorefter den enkelte virksomhed har mulighed for at anke til kommunen. Odense Kommunes brændbare affald afleveres til Fynsværket I/S, som betjener 17 kommuner herunder Odense. Fynsværket leverer såvel el som varme til Odense og enkelte andre kommuner.

### **KARA**

KARA er et fælleskommunalt affaldsselskab, hvor kommunerne i et amt, i dette tilfælde Roskilde amt, er gået sammen og har dannet et interessentselskab, som herefter varetager de deltagende kommuners af-

faldsbehandling, dvs. forbrænding og deponering, men hvor tilrettelæggelsen af indsamlingen foregår i den enkelte kommune.

Kara er stiftet af 11 kommuner: Bramsnæs, Greve, Gundsø, Hvalsø, Køge, Lejre, Ramsø, Roskilde, Skovbo, Solrød og Vallø, som tilsammen har 92.426 husstande og 11.496 erhvervsvirksomheder – 3 af kommunerne har over 15.000 husstande.

Der produceres ca. 400.000 t affald i Roskilde amt, heraf tager KARA sig af de 200.000 t. Pt. går der 130 – 140.000 t til forbrænding, ca. 12.000 t til genbrug, og det er målet at nedbringe den årlige deponering til 30 – 40.000 t.

KARA's primære funktion er at tage sig af affald til losseplads og forbrænding. KARA indsamler ikke affald, de enkelte kommuner sørger selv for indsamling og transport til behandlingsanlæggene. De enkelte kommunernes miljømedarbejdere har et tæt samarbejde i forbindelse med de opgaver, som ligger i kommunerne bl.a. i forbindelse med udarbejdelse af udkast til nye regulativer, pjecer og miljøfaglige emner.

### **Østdeponi**

Østdeponi er et fælleskommunalt affaldsselskab. Østdeponi omfatter af 11 kommuner fordelt på tre amter: Aulum-Haderup, Billund, Brande, Give, Herning, Holmsland, Ikast, Nørre-Snede, Ringkøbing, Varde og Aaskov, som tilsammen har indbyggere fordelt på 75.911 husstande og 11.785 erhvervsvirksomheder. 1 kommune har over 20.000 husstande og 1 har under 2.000 husstande 1. januar 1998 blev selskabet udvidet med 3 kommuner: Hedensted, Juelsminde og Tørring-Uldum.

Selskabets er organiseret som et andelsselskab, hvor andelshaverne alene er forpligtet til at levere det affald, der skal deponeres på kontrolleret losseplads eller forbrændes. For alle andre ordningerne gælder, at den enkelte kommune frit kan vælge om det er Østdeponi, der skal forestå ordningen, kommunen selv eller en tredje part. Østdeponi ser i denne sammenhæng sig selv som et selskab, der er i konkurrence med andre aktører. Østdeponi har få ansatte, da selskabet alene igangsætter indsamlingsordninger – sørger for udbud m.v. – men driver, som udgangspunkt, ikke selv de enkelte ordninger. Systemet er opbygget således at de enkelte deltagende kommuner kan få løst individuelle opgaver.

Østdeponi administrerede i 1996 185.000 tons affald.

## **RENO SYD**

RENO SYD er et fælleskommunalt affaldsselskab med 5 deltagende kommuner: Hørning, Odder, Ry, Skanderborg og Them i alt 25.254 husstande og 3.988 erhvervsvirksomheder. 1. januar og 1. juli 1998 blev selskabet udvidet med 2 kommuner, Gedved og Brædstrup. Selskabet ejer og driver lossepladser og forbrændingsanlæg samt tilrettelægger alt vedr. affaldsindsamling i de enkelte kommuner. Alle ordninger er ens og fælles for de deltagende kommuner.

De fem kommuner har lagt hele administrationen af dagrenovationen hos RENO SYD herunder også til og afmeldinger samt klager. Der kan dog klages over afgørelser hos de enkelte kommuner.

RENO SYD har på vegne af de deltagende kommuner udarbejdet regulativer og informationspjecer. Det er ligeledes RENO SYD, som beregner affaldsgebyrerne for de enkelte kommuner, som dog formelt skal godkende taksterne. Taksterne er ens i samtlige kommuner.

RENO SYD administrerer ca. 150.000 tons affald årligt.





## **Bilag 3 Miljøregler**

### **Regelgrundlaget**

1. Lov om miljøbeskyttelse, nr. 625 af 15. juli 1997
2. Bekendtgørelse om affald, nr. 299 af 30. april 1997
3. Bekendtgørelse om kommunal indsamling af madaffald fra storkøkkener, bkg. nr. 883 af 11. december 1986
4. Cirkulære om indsamling af kølemøbler, nr. 132 af 13. juni 1996
5. Andre regler

### **1. Lov om Miljøbeskyttelse**

Miljøbeskyttelseslovens kapitel 6 fastsætter pligter og rettigheder for myndigheder og borgere i forbindelse med håndtering af affald.

§ 45 fastsætter at kommunalbestyrelsen forestår bortskaffelsen af affald.

§ 45 stk. 4 fastslår at når en indsamlingsordning er etableret, må indsamling af det af ordningen omfattede affald eller eventuelt genanvendelige materialer kun finde sted ved kommunalbestyrelsens foranstaltning eller bemyndigelse.

§ 45 stk. 5 undtagelse:

affald til genanvendelse bortset fra olie- og kemikalieaffald:

kommunalbestyrelsen skal fritage en virksomhed fra pligten til at benytte en kommunal indsamlingsordning, såfremt virksomheden godtgør, at den senest samtidig med den kommunale indsamlingsordnings iværksættelse har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse eller, at virksomheder etableret efter iværksættelse af en kommunal indsamlingsordning ved etableringen er berettiget til at blive fritaget for benyttelse af den kommunale indsamlingsordning, såfremt virksomheden godtgør, at den har indgået aftale om, at affaldstyper, der er omfattet af indsamlingsordningen, afleveres til anden side til genanvendelse.

§ 47 Kommunalbestyrelsen indsamler og registrerer oplysninger om eksisterende affaldsmængder fordelt på type og materialer samt om affaldets behandling og bortskaffelse.

§ 48 Kommunalbestyrelsen kan fastsætte gebyrer til dækning af udgifter til:

1. planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger, herunder anvisningsordninger, samt til sortering, indsamling af affald m.v. og til etablering og drift af virksomheder og anlæg for oparbejdning af affald og affaldsbortskaffelse.
2. indsamling og registrering af oplysninger.
3. forskudsvis dækning af planlagte investeringer på affaldsområdet.

stk. 2 Der kan opkræves et samlet gebyr for de ordninger m.v., som kommunalbestyrelsen har iværksat.

stk. 3 Kommunalbestyrelsens afgørelser efter stk. 1 og 2 kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

stk. 4 Ministeren kan udarbejde standardbetalingsvedtægter.

§ 49 Ministeren kan træffe bestemmelse om kommunernes pligt til at oprette, udvide deltagerkredsen af eller tilslutte sig kommunale fællesskaber for affaldsbortskaffelse, herunder genanvendelsesvirksomheder.

§ 50 Nye anlæg for deponering af affald må kun ejes af offentlige myndigheder.

stk. 2 Ministeren kan dog fastsætte regler om, at virksomheder skal etablere anlæg, der er bestemt til deponering af specielle affaldstyper.

stk. 3 Amtsrådet kan meddele en virksomhed dispensation fra bestemmelsen i stk.1 til etablering af et anlæg, der er bestemt til deponering af specielle affaldstyper fra en virksomhed.

stk. 4 Ministeren fastsætter bestemmelser om opkrævning af gebyrer fra privatejede deponeringsanlæg og om fornøden sikkerhedsstillelse til dækning af senere udgifter til kontrol med forurening fra deponeringsanlæggene samt til eventuelle afværgeforanstaltninger ved sådanne depoter.

## **2. Bekendtgørelse om affald**

Miljøbeskyttelseslovens bestemmelser er udmøntet i bekendtgørelsen om affald, som mere detaljeret fastsætter bestemmelser om håndtering af affald, der ikke er reguleret af anden lovgivning, samt deklarering, anmeldelse, planlægning og registrering.

I medfør af § 3 stk. 2 og 3, afgør kommunalbestyrelsen om et stof eller en genstand er affald, farligt affald, emballage affald eller genanvendeligt affald eller dagrenovation.

§ 4 Kommunalbestyrelsen har pligt til hvert 4. år at udarbejde en 12-årig plan for den kommunale håndtering af affald.

§ 12 Virksomheder, der erhvervsmæssigt indsamler og transporterer affald produceret i kommunen, skal lade sig registrere hos kommunalbestyrelsen.

§ 13 Virksomheder, der er registreringspligtige efter § 12 og transporterer ikke farligt affald, skal efter anmodning fra kommunal bestyrelsen afgive oplysninger om og dokumentation for transporterede mængder af dette affald, affaldsfraktion, -type og affaldets afleveringssted.

§ 14 Det samme gælder for virksomheder der transporterer farligt affald.

§ 21 Kommunalbestyrelsen fastsætter i et eller flere regulativer forskrifter om indsamlingsordningers omfang og tilrettelæggelse samt om anvisning af affald, der ikke er omfattet af en indsamlingsordning.

stk. 2 Affald der ikke kan håndteres med en generel anvisning skal håndteres efter konkret anvisning, der meddeles ved henvendelse til kommunen.

§ 22-23 Indsamlingsordninger: kommunalbestyrelsen skal fastsætte forskrifter om beholder type m.v.

§ 25 I regulativer, der omhandler indsamlingsordninger for forbrændingseget affald, skal kommunalbestyrelsen fastsætte forskrifter om, at borgere, virksomheder og offentlige og private institutioner skal udsortere forbrændingseget affald.

§ 28 – gælder også for anvisningsordninger.

§ 29 I regulativer kan der fastsættes forskrifter om gebyrer for affaldshåndtering.

§ 31 forskrifter for affaldstransportører kan fastsættes i et kommunalt regulativ.

§ 32 I regulativer, der omhandler anvisningsordninger for genanvendeligt affald, skal det bestemmes, at virksomheder og offentlige eller private institutioner kan lade affaldet håndtere af virksomheder og anlæg, der opfylder nærmere angivne betingelser fastsat i regulativet.

§ 33 I regulativer, der omhandler håndtering af erhvervsaffald, skal det bestemmes, at større partier af homogene biprodukter, som uden videre behandling eller sortering afsættes og transporteres direkte til anvendelse i anden produktion, skal undtages fra anvisningen. Dette gælder dog ikke farligt affald.

§ 35 Kommunalbestyrelsen skal anvise håndtering af det af bekendtgørelsen omfattede affald, som ikke er omfattet af en indsamlingsordning. Anvisningerne skal fremgå af kommunalbestyrelsens regulativer.

§ 36 Kommunalbestyrelsen skal anvise genanvendeligt affald i form af papir, pap, karton og papmaterialer m.v. fra virksomheder og offentlige og private institutioner til genanvendelse.

§ 37 Kommunalbestyrelsen skal anvise forbrændingseget affald til forbrænding på anlæg med energiudnyttelse, dette gælder ikke øer, der ikke råder over et forbrændingsanlæg og som ikke har landfast forbindelse med et sådant.

§ 38 Kommunalbestyrelsen kan etablere aftaler med anlæg, der modtager affald til genanvendelse, forbrænding med energiudnyttelse eller bortskaffelse, som forpligter anlæggene til at modtage det anviste affald.

§ 39 Borgere, grundejere, virksomheder, offentlige og private institutioner er forpligtet til at benytte den af kommunalbestyrelsen anviste håndtering af affald.

stk. 2-3 det gælder dog ikke for så vidt angår dokumenter, der indeholder fortrolige oplysninger. De afgør selv hvornår dokumenter indeholder fortrolige oplysninger.

stk. 4 Borgere, grundejere, virksomheder og offentlige og private institutioner skal overfor kommunalbestyrelsen godtgøre, at affaldet er håndteret i overensstemmelse med kommunalbestyrelsens anvisning.

### **Indsamlingsordninger**

§ 40 I bebyggelser hvor der til stadighed er mere end 1000 indbyggere skal kommunalbestyrelsen iværksætte indsamling af dagrenovation fra husholdninger og dagrenovationslignende affald fra virksomheder, offentlige og private institutioner. I andre områder kan kommunalbestyrelsen iværksætte indsamling af den type affald. Kommunalbestyrelsen kan bestemme at dagrenovationslignende affald fra virksomheder og offentlige eller private institutioner ikke skal være omfattet af indsamlingsordninger.

§ 41-42 Kommunalbestyrelsen skal iværksætte indsamling af affald i form af aviser, ugeblade og lignende samt glasemballager fra private husstande i bebyggelser, hvor der til stadighed er mere end 2000 husstande. Ordningerne skal tilrettelægges med det sigte, at væsentlige dele af det genanvendelige affald udnyttes til genanvendelse.

§ 43 Kommunalbestyrelsen kan iværksætte indsamlingsordninger eller andre fælles ordninger for andet affald, herunder genanvendelige materialer og produkter end det der er nævnt i § 40 og 41.

### **Benyttelsespligt**

§ 44 Når en kommunalordning er iværksat, er borgere, grundejere, virksomheder og offentlige og private institutioner forpligtet til at benytte ordningen som foreskrevet

§ 45 I tilfælde, hvor en borger, grundejer, virksomhed og offentlig eller privat organisation ikke er omfattet af en kommunal indsamlingsordning, skal kommunalbestyrelsen anvise den pågældende mulighed for håndtering af affald. Den anviste håndtering af affald skal benyttes.

§ 48 Virksomheder og offentlige eller private organisationer skal efter anmodning fra kommunalbestyrelsen afgive alle oplysninger vedrørende affaldshåndteringen, herunder anvendte transportvirksomheder og affaldsbehandlere.

### **Indsamlingsordninger for farligt affald**

§ 54 Kommunalbestyrelsen etablerer indsamlingsordninger i form af afhentningsordninger for farligt affald fra virksomheder og offentlige eller private institutioner. For mindre mængder af farligt affald fra virksomheder og offentlige eller private organisationer skal der etableres indsamlingsordninger. Kommunalbestyrelsen skal ligeledes etablere indsamlingsordninger for farligt affald fra private husholdninger. Virksomheder og borgere er forpligtet til at benytte ordningerne.

§ 56 Kommunalbestyrelsen kan efter ansøgning meddele virksomheder den offentlige eller private institution fritagelse for benyttelsespligten, hvis det godtgøres, at det farlige affald kan håndteres miljømæssigt forsvarligt ved virksomhedens foranstaltning. En fritagelse kan højst meddeles for 4 år af gangen.

§ 63 Afgørelser efter bekendtgørelsen kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

### **3. Bekendtgørelse om kommunal indsamling af madaffald fra storkøkkener**

Kommunalbestyrelsen skal med henblik på oparbejdning til dyrefoder eller lignende iværksætte indsamling fra storkøkkener, som har mindst 100 kg madaffald pr. uge.

§ 2 stk. 2 Kommunalbestyrelsen kan bestemme at et storkøkken ikke skal være omfattet af en indsamlingsordning, hvis virksomhedens beliggenhed eller andre forhold gør indsamling uforholdsmæssig vanskelig eller bekostelig.

§ 3 Benyttelsespligt samt mulighed for dispensation, hvis køkkenet godtgør, at madaffaldet allerede i væsentligt omfang oparbejdes til dyrefoder eller lignende på virksomheder autoriseret af Veterinærdirektoratet.

§ 4 Kommunalbestyrelsen kan træffe bestemmelse om, at virksomheder og organisationer ikke foretage indsamling af madaffald fra storkøkkener, der er omfattet af den kommunale indsamlingsordning.

### **4. Cirkulære om kommunale regulativer om bortskaffelse af CFC-holdige kølemøbler**

Kommerne har pligt til at fastsætte bestemmelser om anvisning eller indsamlingsordninger for CFC-holdige kølemøbler. Hensigten med cirkulæret er at opnå en miljømæssig forsvarlig bortskaffelse og genanvendelse af CFC-holdige kølemøbler og affaldsfraktioner herfra og undgå deponering. I cirkulæret er der fastsat krav om effektivitetsgrad for opsamling af CFC.

### **5. Andre regler**

#### **Bekendtgørelse om gebyr og tilskud til bortskaffelse af dæk**

Ordningen fungerer ved at der på erhvervmæssigt salg af nye og brugte dæk betales et gebyr til Miljøstyrelsen.

§ 16 Der kan ydes tilskud til virksomheder, der erhvervmæssigt foretager indsamlinger af dæk og leverer dæk til virksomheder, der erhvervmæssigt oparbejder dæk til gummipulver. ( gælder både hente og bringe ordninger).

§ 17 det er en betingelse at der ikke samtidig opkræves gebyr for bortskaffelsen. Det er endvidere en betingelse for at der kan ydes tilskud at indsamlingsvirksomheden er registreret i Miljøstyrelsen og at dækkene leveres til en oparbejdningsevne der er registreret i Miljøstyrelsen.

sen. Der ydes ikke tilskud til erhvervmæssig indsamling af dæk der modtages fra udlandet.

§ 21 Miljøstyrelsen udnævner administrator – tvivlsspørgsmål forelægges Miljøstyrelsen til afgørelse.

### **Indsamlingsordninger for batterier**

Miljøministeren har indgået en aftale med Foreningen til indsamling af bly-akkumulatorer i Danmark -ReturBat. Aftalen har til formål at sikre en miljømæssig forsvarlig indsamling og genanvendelse af kasserede bly-akkumulatorer, for herved at undgå uhensigtsmæssig bortskaffelse, herunder ukontrolleret deponering og forbrænding.

ReturBat opkræver et miljøtillæg på alle akkumulatorer – importerede såvel som dansk producerede – der videresælges i Danmark. Miljøtillægget skal dække de omkostninger, som opstår i forbindelse med indsamling og genanvendelse af kasserede blyakkumulatorer.





Eget tryk  
ISBN: 87-7029-151-9

Udgivet af Konkurrencestyrelsen  
Nørregade 49, 1165 København K.  
Tlf. 33 17 70 00, Fax 33 32 61 44  
[www.ks.dk](http://www.ks.dk)