

Til: Bestyrelsen
Fra: Administrationen
Dato: 2. december 2013

Ressourceplanen og Reno Djurs

Indledning

Med dette notat ønsker administrationen at knytte kommentarer til udvalgte dele af ressourcestrategien.

Ressourcestrategien fastlægger ikke krav men forventninger til kommunerne. Kommunerne står dermed over for en meget vigtig opgave: At afveje ressourcestrategiens mål med de nødvendige midler; dvs. at sikre proportionalitet mellem det økonomiske ressourcetræk, som er nødvendigt for at få ressourcerne tilbage i kredsløbet, og de afledte miljømæssige effekter af, at materialerne føres tilbage i ressourcekredsløbet.

Ressourcestrategiens mål

Med Danmark uden affald lægger regeringen op til følgende overordnede fokusområder:

1. Vi skal forbrænde mindre affald og være bedre til at udnytte de værdier og ressourcer, som er i det.
2. Vi skal reducere miljøpåvirkningen fra affald, så økonomisk vækst ikke i samme takt øger belastningen af natur og miljø.
3. Der skal være kvalitet i genanvendelsen, og farlige stoffer skal ud af affaldet, før det genanvendes.
4. Vi skal sørge for, at omlægningen af affaldshåndteringen sker gennem styrket offentligt-privat samarbejde.
5. Vi vil nøje overvåge udviklingen på affaldsområdet, især genanvendelsen af husholdningsaffaldet. Regeringen lægger vægt på, at der er lokalt spillerum til at finde de rigtige løsninger.

Det er svært at være uenig i disse fokusområder.

Set med Reno Djurs-briller ligger den største udfordring i ressourceplanens målsætning for husholdningsaffald. Målet er, at genanvendelsen af organisk affald, papir, pap, glas, træ, plast og metal på landsplan skal øges fra nuværende 22 % til 50 % i 2022.

Ressourcestrategiens regneregler

EU har en målsætning om, at i år 2020 skal 50 procent af visse fraktioner i husholdningsaffald forberedes med henblik på genbrug eller genanvendelse. EU har samtidig fastsat fire valgfrie metoder til dokumentation for opfyldelse af målet:

- a) 50 % af fire strømme (papir, metal, plastik og glas)
- b) 50 % af også flere, udvalgte strømme
- c) 50 % af samlede mængde husholdningsaffald
- d) 50 % af 'kommunalt affald' ('municipal waste')

Der er meget afgørende forskelle på ovennævnte beregningsmetoder, som resulterer i meget forskellige genanvendelsesprocenter for identiske systemer.

I henhold til definitionen i affaldsbekendtgørelsen omfatter husholdningsaffald dagrenovation, storskrald, kildesorterede affaldsfraktioner, haveaffald, jord og farligt affald. Ud fra affaldsbekendtgørelsens definitioner kan den nuværende genanvendelsesprocent for husholdningsaffald på Djursland beregnes til 58 %.

Ressourceplanen fastslår imidlertid, at genbrugsprocenten skal beregnes efter en særlig regneregul, som afviger fra affaldsbekendtgørelsens definitioner. Ud fra Miljøstyrelsens regneregul kan genbrugsprocenten for husholdningsaffald på Djursland beregnes til 38 %.

Det følger af regnereglen, at ressourceplanens succeskriterium er, hvad der indsamles til genanvendelse; ikke hvad der efter indsamling og oparbejdning reelt erstatte nye råvarer.

Bør vi ukritisk forfølge høje genanvendelsesprocenter?

På Dansk Affaldsforenings årsmøde 2013 havde professor Thomas H. Christensen fra DTU et indlæg med titlen "*Genanvendelse ja tak - men i et livscyklusperspektiv*". Det er Thomas H. Christensens synspunkt, at ressourcedebatten er unuanceret, og at jagten på høje genanvendelsesprocenter kan forfejle målet om at spare på både miljø og ressourcer. Thomas H. Christensen fremlagde på årsmødet bl.a. følgende pointer:

- Bliv ikke forblændet af genanvendelsesprocenter – siger ikke noget om, hvad der gavner miljøet
- Mål ikke genanvendelse ved indgangen til et genanvendelses anlæg
- Mål ikke genanvendelse ved udgangen fra et genanvendelses anlæg
- Mål genanvendelse ved det der erstattes – det er her gevinsten opnås
- Ved genanvendelse: tag ansvar for hele værdikæden
- Vurdér altid genanvendelse i systemsammenhæng – dvs. på basis af alt det relevante affald
- Brug en livscyklusvurderingsmodel til at kvantificere effekterne:
 - Hvad der er vigtigst
 - Hvad er konsekvenserne af at indføre nye systemer
- Borgerens engagement i genanvendelsen holder kun, hvis det gavner miljøet - så bevis det for dem

Thomas H. Christensen har i en kronik i Ingeniøren redegjort nærmere for sine synspunkter. Kronikken er vedlagt.

Har vi styr på, hvad de indsamlede genbrugsmaterialer erstatter?

Vi har styr på, hvad der indsamles til genanvendelse i det nuværende renovationssystem. Ligeledes har vi styr på, hvad der afleveres til oparbejdningsevne. Men vi har ikke entydigt styr på, hvor stor en del af de indsamlede genanvendelige materialer, der reelt kommer til at erstatte nye råvarer.

Der er ikke mange oparbejdningsevne i Danmark, og i takt med, at oparbejdning sker i udlandet på grundlag af markedspriser og skiftende handelsrelationer, er det ikke i alle tilfælde ligetil at opnå dokumentation for reel genanvendelse.

Problemet er begrænset i forhold til de gængse og "rene" genanvendelige produkter som fx papir og glas. Men for mere komplekse produkttyper som fx plast er den reelle genanvendelse – i form af, at nye råvarer erstattes – uklar.

Dansk plastaffald bliver i overvejende grad eksporteret til Kina, Hongkong og Indien. I 2005 konkuderede en rapport fra Miljøstyrelsen¹, at lovgivningen i modtagerlandene er mangelfuld, og at der er eksempler på dårligt arbejdsmiljø, udledning af kemikalier til naturen og ukontrolleret dumpning af affald.

Rapporten beskriver arbejdsmiljøproblemer i Indien og Kina med brug af børnearbejdere, indånding af giftige dampe på grund af dårlig udsugning, manglende sikkerhed og manuel sortering. Der omtales "udledning af urensset vaskevand samt ukontrolleret dumpning af plast, der ikke kan genanvendes". Rapporten har som omtalt nogle år på bagen, og det vides ikke, om rapportens konklusioner fortsat er aktuelle.

Som led i tilrettelæggelsen af genanvendelsesløsninger bør vi i langt højere grad end hidtil interessere os for, om der er den fornødne kvalitet i hele affaldsstrømmens værdikæde. Om end ressourceplanen har kvalitet i genanvendelsen som fokusområde, synes ressourceplanen at være svag på dette punkt.

Miljøstyrelsens økonomiske forudsætninger

På Miljøministerens hjemmeside kan man bl.a. læse, at *"Stigende priser på materialer vil gøre det mere attraktivt at genanvende mere. Det kan altså betale sig at slå ind på vejen mod et Danmark uden affald. Med den nye ressourcestrategi tager vi de første skridt."*

Miljøministeren er endvidere citeret på følgende vis i "Danske Kommuner": *"Erfaringerne viser for eksempel, at det godt kan lade sig gøre at genanvende mere, uden at det koster mere, hvis indsamlingen planlægges effektivt."*

Der kan være mange gode grunde til at øge genanvendelse og ressourceeffektivitet. Reno Djurs bør imidlertid undlade at sende borgerne et signal om, at øget genanvendelse af husholdningsaffald kan gennemføres omkostningsneutralt. For desværre er der ikke noget, der tyder på, at øget genanvendelse af husholdningsaffaldet vil resultere i, at borgerne får billigere affaldshåndtering.

Ministerens udsagn om attraktiv økonomi ved øget genanvendelse er muligvis en konsekvens af konklusionerne i Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 1458/2013 *"Miljø- og samfundsøkonomisk vurdering af muligheder for øget genanvendelse af papir, pap, plast, metal og organisk affald fra dagrenovation"*. I rapporten sammenlignes et basisscenarium med en række scenarier med øget genanvendelse, og i den anledning fastslår rapporten bl.a., at: *"Den budgetøkonomiske vurdering viser, at basisscenariet er dyrere end de fleste andre scenarier."*

Dette kan umiddelbart læses således, at det er dyrere at lade være med at gøre noget end at gøre noget. Men en sådan konklusion kan ikke udledes af rapportens data. Tværtimod.

Når de velfærdsøkonomiske omkostninger for rapportens basisscenarie er højere end for flertallet af rapportens genanvendelsesscenarier, skyldes det først og fremmest, at basisscenariet regner med 52 årlige tømninger af restaffald for alle husstandstyper, mens de øvrige scenarier har 26 årlige tømninger. Dette resulterer i, at basisscenariet har relativt høje indsamlingsomkostninger. Samtidig opererer basisscenariet ikke med husstandsindsamling af papir og pap, som bidrager positivt til den samlede økonomi.

De mange kommuner – herunder Reno Djurs – som tilbyder borgerne mulighed for 14-dages tømning af restaffald, og som husstandsindsamler papir og pap, har derfor allerede realiseret

¹ Miljøstyrelsens miljøprojekt nr. 959/2005: Genanvendelse af dansk plast, -pap- og papiraffald i udlandet.

ret et væsentlig økonomisk potentiale. I disse tilfælde vil rapportens genanvendelsesløsninger resultere i velfærdsøkonomiske omkostninger².

Borgernes forventninger

Dansk Affaldsforening har sammen med bl.a. Reno Djurs udarbejdet en stor undersøgelse af borgernes holdninger og værdier til affaldssortering. Undersøgelsens resultater blev fremlagt på Reno Djurs' bestyrelsesmøde den 19. juni 2013.

Undersøgelsen viser blandt andet, at borgerne forventer, at det ekstra arbejde ved affaldsspanden gør gavn. Borgene forventer endvidere, at det ikke bliver dyrere, eller at de får mindre service for pengene, når kommunerne beder dem løfte en stor del af arbejdet.

En stor del af borgerne vil gerne sortere affaldet; men det er ikke ligegyldigt, hvad kommunerne tilbyder dem. Komfort, pengepung og miljøgevinst er styrende for, om danskerne vil sortere mere affald. Danskerne vil have, at sorteringen skal være nem, gøre gavn og ikke koste ekstra. Det er således ikke kun hensynet til miljøet, der vejer tungt, når danskerne fremover skal til at sortere mere.

Ved design af en ny dagrenovationsordning anser administrationen det for helt påkrævet, at vi er i stand til at forklare borgerne, at borgernes ekstra indsats giver miljømæssige resultater.

Som tidligere omtalt er det - i modsætning til, hvad borgerne forventer - næppe realistisk, at Reno Djurs vil kunne udvide de nuværende genanvendelsesløsninger, uden at det vil indebære øgede omkostninger og dermed øgede gebyrer. Det øger efter administrationens opfattelse nødvendigheden af at kunne argumentere for systemets miljøprofil.

Sammenfatning af synspunkter:

- Ressourcestrategien har stort fokus på at minimere affaldsmængden til forbrænding. Vi skal selvfølgelig prioritere meningsfuld genanvendelse frem for forbrænding; men vi må ikke sætte lighedstegn ved, at mindre forbrænding automatisk genererer øget ressourceeffektivitet.
- Ukritisk jagt på høje genbrugsprocenter bør ikke være et mål i sig selv. Der bør i stedet fokuseres på løsninger med dokumenterede miljøeffekter. Efter administrationens vurdering er manglen på miljøvurderinger en svaghed ved resourcestrategien.
- Ressourceplanens succeskriterium for genanvendelse af husholdningsaffald er en indsamlingsprocent - ikke hvad der efter indsamling reelt kommer tilbage til ressourcekredsløbet som erstatning for nye råvarer. Der måles således ikke på ressourceeffektivitet; men på, at der i første led i værdikæden ikke brændes eller deponeres. Denne måde at anskue genanvendelse på er efter administrationens vurdering en svaghed ved resourcestrategien.

² Rapporten har været underkastet et review af seniorforsker Flemming Møller, Institut for Miljøvidenskab, Aarhus Universitet, som i den forbindelse udtaler følgende:
"I relation til fortolkningen af den velfærdsøkonomiske analyses resultater kunne der også - som jeg har fremhævet i mine tidligere reviews - være gjort mere ud af beskrivelsen af det valgte basisscenarie. Dette afspejler den aktuelle situation på dagrenovationsområdet med 52 årlige indsamlinger. Denne indsamlingshyppighed er tilsyneladende ikke optimal. Da der samtidig antages optimale indsamlingshyppigheder i genanvendelsesscenarierne viser disse altså de velfærdsøkonomiske konsekvenser af både at optimere indsamlingshyppigheden og at genanvende. Dette er vigtigt at være opmærksom på, ved fortolkningen af analysens hovedresultater, som i stort set alle tilfælde viser velfærdsøkonomiske gevinster ved at genanvende. I en følsomhedsanalyse er indsamlingshyppigheden i basisscenariet ændret til 26 gange om året, og nu viser det sig, at der i stort set alle tilfælde vil være velfærdsøkonomiske omkostninger forbundet med at genanvende. Dvs., optimeres den aktuelle indsamling på dagrenovationsområdet, vil det være forbundet med velfærdsøkonomiske omkostninger at øge genanvendelsesprocenten. Denne vigtige konklusion finder jeg ikke i rapporten."

- Et centralt kriterium for at indsamle materialetyper til genanvendelse må være, at det kan dokumenteres, at der kan opnås genanvendelse af høj kvalitet, dvs. at de pågældende materialetyper i al væsentlighed kommer tilbage i ressourcekredsløbet som erstatning for nye råvarer. For en række affaldsfraktioner – fx plast i husholdningsaffald – må det erkendes, at den reelle ressourceeffektivitet er usikker.
- Indsamling af organisk dagrenovation vil ifølge Miljøstyrelsens regneregulering få en stor positiv effekt på genbrugsprocenten, og regeringens genbrugsmål vil ikke kunne nås uden at inddrage organisk dagrenovation. Men det er ikke godtgjort, at de positive miljøeffekter ved bioforgasning er større end ved forbrænding. Den snævre fokus på, at bioforgasning af organisk dagrenovation er forbrænding overlegen, er efter administrationens vurdering en svaghed ved ressourcestrategien.
- Ressourceplanens vurdering af, at genanvendelse af husholdningsaffald ikke behøver at koste ekstra, bygger på en økonomisk sammenligning med en modelkommune med et utidssvarende og ineffektivt renovationssystem. Vurderet ud fra en renovationsløsning som Reno Djurs' må det modsætningsvis konkluderes, at øget genanvendelse vil koste ekstra. Ulysten til at forholde sig til økonomiske realiteter er efter administrationens vurdering en svaghed ved ressourceplanen.