



**Til Teknik- og Miljøudvalget og
Økonomiudvalget**

18-11-2015

Sagsnr.
2015-0212319

**Anbefalinger om fremtidig organisering af affaldsbehandling i
Københavns Kommune**

Dokumentnr.
2015-0212319-1

Teknik- og Miljøudvalget blev den 8. december 2014 orienteret om et analyseprojekt, der skal afklare konsekvenserne for Københavns Kommune af et forventet kommende effektiviseringskrav til affaldsforbrændingssektoren - eventuelt via liberalisering af affaldsforbrænding.

Sagsbehandler
Susanne Lindeneg

Den strategiske analyse er nu gennemført af Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen. Analysen har taget udgangspunkt i Københavns Kommunes ejerskab i I/S Amager Ressourcecenter (herefter ARC) og I/S Vestforbrænding.

De nævnte anbefalinger vil blive bragt ind som relevante overvejelser i undersøgelserne af fire scenarier for ARC, som er besluttet igangsat på borgmestermødet i ARC's ejerkreds om ARC's økonomi den 20. august 2015. Undersøgelserne for de fire scenarier forventes afsluttet medio 2016, hvorefter sagen vil blive taget op igen.

Der er således tale om overvejelser i forbindelse med den fremtidige organisering af affaldsområdet og ændrede prioriteter på området vil blive forelagt politisk stillingtagen.

De anbefalinger, der bør overvejes er følgende:

- Affaldsforbrændingsanlæg bør selskabsmæssig udskilles fra øvrige affaldsaktiviteter (fx genbrugsstationer, deponi, m.fl.), og varmetransmission. Jf. ovenfor skal anbefalingen ikke anses til hinder for, at der på baggrund af undersøgelserne af de 4 scenarier for ARC kan træffes de fornødne beslutninger i forhold til ARC, f.eks. en løsning i form af en energikoncern.
- Øvrige affaldsaktiviteter (fx genbrugsstationer, deponi, indsamling af farligt affald, mv.) bør organiseres adskilt fra forbrændingsanlæg, fx i et fælleskommunalt selskab.
- Københavns Kommune bør arbejde hen imod en tilpasning af den tilgængelige forbrændingskapacitet i forhold til kommunens affaldsmængder for at prioritere genanvendelses- og klimamål.
- Københavns Kommunes strategier og miljø- og klimamål skal fremmes via ejeraftaler (fx vedtægt, ejeraftale, som den politiske aftale om ARC, mv.) for det/de nye selskab(er).
- Ved organisering af aktiviteterne, er det nødvendigt at være opmærksom på udbudsregler og tage hensyn til en eventuel hel eller delvis liberalisering af affaldsforbrændingsopgaven.

Bæredygtighed

Njalsgade 13
Postboks 348
2300 København S

Telefon
3036 4388

E-mail
A02X@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009493149

Baggrunden for anbefalingerne er uddybet i det følgende.

Baggrund:

Analysens formål

Den gennemførte undersøgelse har fokuseret på at besvare spørgsmålet om, hvordan Københavns Kommunes affaldsbehandlingsaktiviteter mest hensigtsmæssigt kan organiseres fremadrettet med henblik på at understøtte målsætninger i forhold til:

- Klima- og miljøhensyn.
- Forsyningssikkerhed.
- Økonomi.

Et konsulentteam med juridiske, organisatoriske og revisionsmæssige kompetencer samt indgående viden om organisering i affaldssektoren har udført opgaven for forvaltningen.

Analyserne er gennemført på baggrund af:

- Københavns Kommunes medejerskab i ARC og Vestforbrænding
- Faldende affaldsmængder til forbrænding
- Behov for teknologiudvikling for at sikre bedre ressourceudnyttelse og genanvendelse
- Forventet hel eller delvis liberalisering af affaldsforbrænding
- Mere udbredt handel med affald over grænserne
- Implementering af nye udbudsdirektiver i dansk lovgivning senest i april 2016

Selskabsmæssig adskillelse af forbrændingsanlæg fra andre aktiviteter

Københavns Kommune er medejer af to affaldsselskaber, ARC og Vestforbrænding. I dag er affaldsselskaberne - udover at drive affaldsforbrændingsanlæg - ansvarlige for drift af genbrugsstationer, affaldsdeponering, indsamling og forbehandling af farligt affald samt omlastning af genanvendelige fraktioner. Vestforbrænding udbygger og driver desuden et transmissionsnet til distribution af fjernvarme.

Analyserne har vist, at der ikke er væsentlige synergieffekter ved at have forbrænding i samme organisation som de øvrige aktiviteter, og at kommunens målsætninger på klima- og miljøområdet bedre kan understøttes, hvis der sker en adskillelse.

Derfor anbefales det, at forbrændingsanlæggene udskilles selskabsmæssigt fra de øvrige aktiviteter, jf. dog ovenfor vedr. evt. koncerndannelse på baggrund af undersøgelserne af de 4 scenarier for ARC. Lovgivningsmæssigt kan selskabskonstruktionen frit vælges (fx I/S, A/S eller lignende). Selskabet kan indgå i en koncern struktur, fx

en større affaldskoncern (fx ved fusion mellem ARC og Vestforbrænding) eller i en forsyningskoncern (fx i HOFOR).

Organisering af øvrige affaldsaktiviteter i fælleskommunalt regi

Det vurderes, at der er synergieffekter ved at drive opgaver med små affaldsmængder, fx affaldsdeponi, omlastning af genanvendelige materialer, mv. i fælleskommunalt regi. Desuden vil udvikling af nye genanvendelsesaktiviteter med fordel kunne foregå i et nyt fællesskab mellem flere kommuner. Det er nødvendigt at være opmærksom på, at den enkelte kommunes indflydelse på fx udviklingsaktiviteter forringes, når der skal være enighed mellem forskellige kommuner om fx investeringer i nye genanvendelsesteknologier. Til gengæld kan eventuelle risici deles i ejerkredsen. Derfor bør et fælles formål afklares i en ejeraftale og/eller vedtægt. For Københavns Kommune kan større serviceopgaver, fx etablering og drift af genbrugsstationer, organiseres i kommunalt regi eller fælleskommunalt. Som alternativ kan visse opgaver udbydes, hvis der faktisk eksisterer et marked på området. Det gælder fx indsamlingsaktiviteter såsom omlastning af farligt affald eller genanvendelige fraktioner.

Reduktion af forbrændingskapacitet

Der er konstateret en væsentlig overkapacitet i både Vestforbrændings og ARCs område. De to forbrændingsanlæg har i 2014 suppleret affaldsforbrænding med 183.000¹ tons biomasse for at udnytte den godkendte forbrændingskapacitet. Ejerkommunerne forventes at implementere Ressourcestrategiens mål om øget genanvendelse, og derfor forventes affaldsmængderne til forbrænding ikke at stige væsentligt foreløbig – selv set i lyset af stigende indbyggerantal i Københavns Kommune. Derfor er der på både kort og langt sigt behov for at tilpasse affaldsforbrændingskapaciteten i hovedstadsregionen til behovet. For Københavns Kommune gælder, at kapacitetsbehovet på sigt kan dækkes af ARC alene.

Ejeraftalen kan sikre mål på klima- og miljøområdet

Københavns Kommune kan via en konkret ejeraftale for det pågældende selskab sikre indflydelsen på selskabets strategi og styring, både for at understøtte kommunens klima- og miljømålsætninger og for at leve op til krav i udbudslovgivningen, se afsnittet nedenfor om udbud.

Udbudsmæssige opmærksomhedspunkter for forbrændingsopgaven

Set i forhold til en eventuel kommende liberalisering af affaldsforbrændingsområdet, er en række udbudsmæssige forhold i spil. Disse forhold er også relevante, hvis den eksisterende overkapacitet på ARC og Vestforbrænding ønskes udnyttet ved at

¹ ARC: 116.000 tons og Vestforbrænding 67.000 tons biomasse

afbrænde biomasse eller importeret affald, da hverken biomasse eller importeret affald er en del af den kommunale forpligtelse, men handles på det frie marked.

Kommunerne kan sende affald til forbrænding på egne affaldsforbrændingsanlæg, hvis tre betingelser er opfyldt:

1. Kommunen skal være medejer af anlægget, og der er ikke private virksomheder involveret i ejerskabet
2. Kommunen skal have samme kontrol, som hvis det var en del af den kommunale forvaltning, fx via ejaftaler og/eller vedtægter
3. Mindst 80 % af omsætningen skal stamme fra ejerkommunernes affald og maksimalt 20 % må være markedsudsat².

De to første krav er ligetil at opfylde, men det tredje krav medfører, at man i ejerkommunerne skal være opmærksom på, om man kan overholde kravet om, at 80 % af de økonomiske aktiviteter stammer fra de kommunale ejere, når det kommunale affald udgør en mindre andel af affaldsmængderne.

Set i forhold til forbrændingsanlæggene er anbefalingen derfor:

- Etablering af kun ét affaldsforbrændingsselskab (hvis nuværende organisering fastholdes/regeringen ikke liberaliserer, eller hvis *alt* affald til forbrænding liberaliseres)
- Etablering af to selskaber (hvis kun erhvervsaffald til forbrænding liberaliseres, eller hvis de forbrændte mængder skal omfatte mere biomasse eller importeret affald), hvoraf det ene forbrænder husholdningsaffald, og det andet brænder det markedsudsatte (erhvervs-)affald

Hvis den gældende politiske aftale om ARC fraviges og kapacitetsudnyttelsen på ARCs forbrændingsanlæg sættes op til den godkendte forbrændingstilladelse fra Energistyrelsen på 440.000 ton affald årligt³, eller hvis alt affald til forbrænding bliver liberaliseret, medfører udbudslovgivningen, at kommunen tillige skal udbyde forbrændingsopgaven for husholdningsaffaldet.

Teknik- og Miljøforvaltningen vil nu undersøge, hvordan mål på miljøområdet, fx klimahensyn, kan indarbejdes i forbindelse med en eventuel udbudsforretning.

² Biomasse, importeret affald eller affald fra andre kommuner, der ikke er medejere, betragtes som markedsudsat affald

³ Hvilket – som følge af for lille andel ”eget” affald af de samlede forbrændingsmængder – vil medføre, at den 3. betingelse for at sende affald til forbrænding på egne anlæg ikke vil være opfyldt.