

28. maj 2019

# Rammerne for offentlig-privat samarbejde på affaldsområdet

(illustreret med et OP A/S, der aldrig blev til noget)

Natur & Miljø 2019

Lars Bracht Andersen  
AffaldGenbrug, Vejle Kommune

Vejle  
...med vilje

# Hvorfor er det overhovedet interessant?

*”At omstille samfundet fra en lineær til en cirkulær økonomi er en enorm opgave. Når vores produkter i dagligdagen først er blevet til affald, er det en meget vanskelig og omkostningstung opgave at få ressourcerne tilbage i spil i nye produkter.*

*Derfor er der i affaldssektoren et stort behov for at styrke teknologiudviklingen og etablere nye anlæg. Samtidig skal sektoren balancere både miljømæssige, økonomiske og erhvervsmæssige hensyn.*

*Desværre findes der i dag flere væsentlige barrierer, som politikere og myndigheder bør adressere, hvis både den offentlige og private affaldssektor skal kunne bidrage til at styrke genanvendelsen af affaldet og samtidig sikre udvikling af grøn teknologi og arbejdspladser i Danmark.*

*Konkret er der behov for nye rammer for samarbejde mellem offentlige og private aktører for at sikre den fortsatte teknologi-og metodeudvikling.”*

Kilde: Dansk Affaldsforening

# Hvorfor er det overhovedet interessant?

*”At omstille samfundet fra en lineær til en cirkulær økonomi er en enorm opgave. Når vores produkter i dagligdagen først er blevet til affald, er det en meget vanskelig og omkostningstung opgave at få ressourcerne tilbage i spil i nye produkter.*

*Derfor er der i affaldssektoren et **stort behov for at styrke teknologiudviklingen og etablere nye anlæg**. Samtidig skal sektoren balancere både miljømæssige, økonomiske og erhvervmæssige hensyn.*

*Desværre findes der i dag flere **væsentlige barrierer**, som politikere og myndigheder bør adressere, **hvis både den offentlige og private affaldssektor skal kunne bidrage til at styrke genanvendelsen** af affaldet og samtidig sikre udvikling af grøn teknologi og arbejdspladser i Danmark.*

*Konkret er der behov for **nye rammer for samarbejde mellem offentlige og private aktører for at sikre den fortsatte teknologi-og metodeudvikling.**”*

Kilde: Dansk Affaldsforening

# Hvad er problemet?

## 5 BARRIERER

### FOR TEKNOLOGIUDVIKLING OG ETABLERING AF ANLÆG



#### 1. AFFALD ER OMKOSTNINGER

Affald har negative priser. Selv efter forbehandling eller sortering er affald typisk en omkostning samlet set.

Derfor vil markedet fravælge den miljømæssigt bedste løsning på kort sigt.



#### 2. SEPARATE AFFALDSSTRØMME

Når strømmene er delt op i erhverv og husholdning, reduceres muligheden for at sikre effektivitet og fuld kapacitetsudnyttelse.

Kun få nye avancerede anlæg er bygget i Danmark - typisk for at virkeliggøre politiske målsætninger.



#### 3. RISIKO FOR TAB AF MILJØ OG JOB I DK

Forsyningsstrategiens krav om udbud og privatisering af anlæg vil i praksis betyde, at affaldet ikke kan holdes i Danmark.

En stor del vil flyde til udlandet og gøre det vanskeligt at sikre miljø og danske arbejdspladser.



#### 4. UDEN GARANTIER - INGEN INVESTERINGER

Danske virksomheder vil ikke etablere de fornødne anlæg, når de (som følge af EU-udbud) ikke kan få garanti for mængderne.

Det problem ses allerede for erhvervsaffaldet. Kommunerne kan derimod styre borgernes affald.



#### 5. RIGIDE RAMMER FOR SAMARBEJDER

Selvom mange kommuner og virksomheder gerne vil samarbejde om anlæg, er det tæt på umuligt under de nuværende regler.

Kun ved at kunne etablere og drive anlæg i fællesskab, kan der sikres miljø samt job i Danmark.

Kilde: Dansk Affaldsforening

# Hvorfor gik Vejle Kommune i gang med sit projekt?

*Begrundelser anno 2012:*

- Affald er ressourcer, som fremover skal udnyttes langt bedre – der er et paradigmeskift på vej – vinduet er åbent nu – Regeringens nye resourcestrategi giver retningen.
- Styrket samarbejde mellem offentlige og private virksomheder.
  - Den skarpe opdeling mellem offentlig og privat begrænser mulighederne for at fremme sorteringen.
- Nuværende faciliteter er slidt – handling nødvendig.
- Gavner Vejle Kommunes borgere på affaldsområdet – også økonomisk.
- Understøtter Vejle Kommunes grønne klima- og miljøprofil.

# Historisk overblik

- 2012: Det begyndte med en masterplan...
- 2012-13: OPI-proces med en privat aktør med henblik på afdækning af løsningsmodeller og valg af model.
- Juni 2013: Kommunalbestyrelsen godkender den overordnede model.
- Ultimo 2013-primo 2014: Opstart af konkurrencepræget dialog med private aktører.
  - Første udbudsrunde => prækvalifikation af fire private aktører
- Februar 2014: Kammeradvokatens vurdering af L548's anvendelighed som hjemmelsgrundlag.
- August 2014: Udbuddet aflyses.

# Masterplan

- Baggrund (uddrag fra planen):

*”Visionen for affaldshåndteringen i Vejle Kommune er, at det fremtidige affaldskoncept og de fremtidige affaldssystemer og indsamlingsordninger for husholdningsaffald etableres med udgangspunkt i, at der kan skabes mest miljø for pengene, og at området kan udvikles kontrolleret, ansvarligt og intelligent samt med fleksible løsninger, som kan indpasses i og understøtte fremtiden på området.*

*Affaldssystemerne skal være på forkant med både den globale og nationale udvikling og lovgivningsmæssige krav og tendenser – under hensynstagen til de økonomiske rammer.”*

# Innovationsamarbejde

- Med henblik på afdækning af potentialet i et offentlig/privat samarbejde gennemgik Vejle Kommune en OPI-proces sammen med en privat aktør og med rådgivning fra et eksternt advokatfirma.
- Denne proces afdækkede de juridiske, økonomiske og praktiske muligheder og rammer for et fremtidigt OPP.
- Konklusionen på OPI-processen var, der er både mulighed for og gensidigt gevinstpotentiale i at etablere et OPP i form af et aktieselskab.



# Hvad ønskede Vejle Kommune?

- Kommunalbestyrelsens beslutning fra juni 2013:

*”Der etableres, via udbud, et nyt stort fælles ressourcecenter lige vest for motorvejen i Vejle Nord, og Vejle Kommune etablerer i samspil med en privat aktør et fælles aktieselskab, som driver dette ressourcecenter og etablerer moderne sorteringsanlæg til bl.a. organisk såvel som tørt affald. Alle de nuværende driftsopgaver fra AffaldGenbrug på Vestre Engvej overdrages til selskabet, og ligeledes overføres driften af de øvrige tre genbrugspladser til selskabet.”*

# Selskabskonstruktion

- Det planlagte OP A/S var tænkt etableret som følger:
  - Fælles aktieselskab (med hjemmel i L548) – max. ejerandel til Vejle Kommune 49% - min. 25%
  - Min. 51% af omsætningen skal være offentlig – hvis > 50% omsætning til private 3 år i træk skal den private købe kommunen ud.
  - 20-årig aftale.
  - Selskabet kan omsætte til såvel andre kommuner som private aktører.
  - Privat selskab (evt. finansiel investor) opfører og ejer anlæg/bygninger – selskabet lejer sig ind.
  - Fælles bestyrelse og klar aktionæroverenskomst.

# Relation mellem borgere og kommune

- Alle driftsopgaver på affaldsområdet overgår til selskabet (driftsadministration, drift af genbrugspladser og produktion).
- Alle myndighedsopgaver forbliver i kommunen.
- Selskabet er ordreudførende for kommunen – det er politikerne som f.eks. afgør serviceniveau, ordninger samt fastsætter gebyrstørrelserne for borgerne.
- Kommunens relevante fagudvalg (Natur- og Miljøudvalget) er fortsat politisk ansvarlig.

# Vejle Kommunes juridiske vurdering

- Vejle Kommune fik foretaget en vurdering hos eksterne advokater, som sagde god for den valgte selskabskonstruktion.
- I denne vurdering lægges affaldsbekendtgørelsens definition, jf. § 3, stk. 1, nr. 37,<sup>1</sup> af et kommunalt behandlingsanlæg til grund.

*”Kommunale behandlingsanlæg: Kommunale anlæg, som behandler affald til materialenyttiggørelse, og hvor en eller flere kommunalbestyrelser tilsammen ejer en væsentlig andel af anlægget eller direkte eller indirekte ejer en væsentlig del af kapitalen i det selskab eller lignende, der ejer anlægget.”*

- Dette sammenholdes med bekendtgørelsens § 84<sup>2</sup>:

*”Kommunale behandlingsanlæg må ikke varetage indsamling eller behandling af kildesorteret erhvervsaffald til materialenyttiggørelse, jf. dog stk. 2 og 3.”*

- Herfra drages en modsætnings slutning og konkluderes, at da Vejle Kommune ikke vil eje en ”væsentlig andel” (mindst 50 %) af det projekterede anlæg, vil der ikke være tale om et ”kommunalt behandlingsanlæg”. Der vurderes derfor ikke at være nogen juridisk hindring for kommunens deltagelse, selvom det etablerede selskab skal modtage genanvendeligt erhvervsaffald.

<sup>1</sup> Nu affaldsaktørbekendtgørelsens § 3, nr. 36.

<sup>2</sup> Nu affaldsaktørbekendtgørelsen § 28.

# Kammeradvokatens vurdering

- Et selskab med kommunal deltagelse stiftet med hjemmel i L548 må ikke varetage opgaver, som en kommune ikke selv lovligt kan udføre.
- I henhold til affaldsbekendtgørelsens § 84<sup>1</sup> må en kommune ikke håndtere genanvendeligt erhvervsaffald.
- Der kan ikke (som ellers anført af Vejle Kommunes rådgiver) sluttes modsætningsvis fra § 84, jf. § 3, stk. 1, nr. 37,<sup>2</sup> da dette strider mod forarbejderne til miljøbeskyttelsesloven. I henhold til disse skal kommunernes håndtering af genanvendeligt erhvervsaffald begrænses til de tilfælde, hvor en kommune har en eksisterende overkapacitet.
- Konklusion: L548 giver ikke hjemmel til et OP A/S, som håndterer genanvendeligt erhvervsaffald.

<sup>1</sup> Nu affaldsaktørbekendtgørelsen § 28.

<sup>2</sup> Nu affaldsaktørbekendtgørelsens § 3, nr. 36.

# Formålet med L548

- Af forarbejderne til L548 fremgår følgende om lovens formål:

*”Med loven skabes der et målrettet instrument til offentligt privat samarbejde, som kan bidrage til, at samarbejde mellem det offentlige og private virksomheder kan ske på mange forskellige måder. Generelt finder regeringen, at det er vigtigt, at der er en bred vifte af forskellige former for offentligt/privat samarbejde, for eksempel traditionel udlicitering, partnerskaber, OPP, frit valg og fælles selskaber. Dermed skabes der mulighed for, at offentlige opgaver kan organiseres på en måde, så der sikres størst mulig service og kvalitet for borgere og virksomheder til den bedste pris.”*

- Loven synes således ikke at udtrykke uvilje hos lovgiver i forhold til grundelementerne i Vejle-modellen.
  - Men derfor kan der selvfølgelig godt være formelle hindringer.

# Hvordan kommer vi videre ... hvis vi vil?

- Da Kammeradvokatens vurdering fortsat må antages at blive lagt til grund, er der ikke pt. retligt råderum til etablering af et OP A/S på affaldsområdet efter den forsøgte Vejle-model.
- Kammeradvokatens vurdering synes at være en bredere stopklods for OP-initiativer på affaldsområdet.
- Uden adgang til det genanvendelige erhvervsaffald kan der fortsat være vanskeligt at finde en interessant business case for en privat aktør.
- En retlig åbning synes at kunne etableres ved enten:
  - 1) Ændring af affaldsaktørbekendtgørelsens § 28 i forhold til kommunal håndtering af genanvendeligt erhvervsaffald; eller
  - 2) Vedtagelse af et passende, nyt hjemmelsgrundlag for en offentlig/privat selskabskonstruktion – parallelt med L548 og inden for rammerne af de samme formål.

# Og hvad skete der egentlig i Vejle?

- Den 8. maj 2019 traf byrådet i Vejle Kommune beslutning om godkendelse af Ressourcecenter Vejle (RCV).
- RCV skal arbejde med øget genanvendelse, ny teknologi, direkte genbrug og mere indbydende og motiverende rammer for borgerne på centret.
- Der er lagt vægt på, at et nyt center skal kunne opfylde lokale, nationale samt internationale krav på området, samt være robust i forhold til at kunne rumme fremtidens lovkrav og teknologier.
- RCV åbner efter planen i 2022.
  - Grundareal på 84.000 m<sup>2</sup>.
  - Heraf 19.230 m<sup>2</sup> under tag.
- Alt sammen godt og spændende ... men jo altså kun for husholdningsaffald og uden privat partner.



28. maj 2019

# Tak for jeres opmærksomhed

Lars Bracht Andersen  
AffaldGenbrug, Vejle Kommune  
Tlf. 76 81 28 46 | E-mail: [lbran@vejle.dk](mailto:lbran@vejle.dk)

*Vejle*  
*...med vilje*