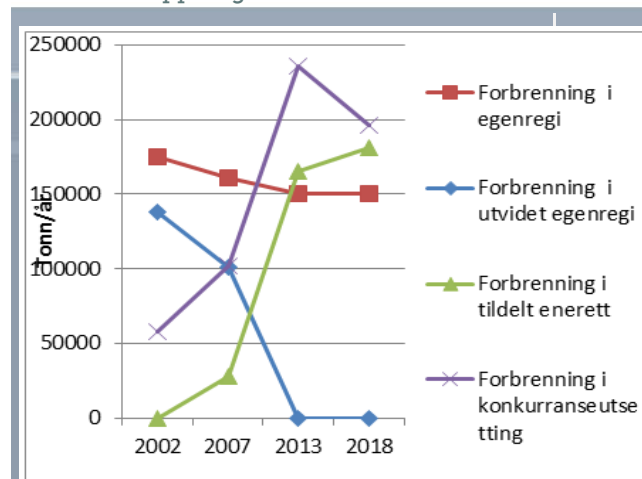


KARTLEGGING AV PRAKSIS VEDRØRENDE TILDELING AV ENERETT PÅ BEHANDLING AV HUSHOLDNINGSAVFALL

Grunnlagsrapport

2014-11-13 Oppdragsnr.: 5146551



Norconsult AS, Hovedkontor

Vestfjordgaten 4, 1338 Sandvika

Telefon: 67 57 10 00

E-post: firmapost@norconsult.no

Internett: <http://www.norconsult.com>

Foretaksreg.: No 962392687 MVA

PROSJEKTRAPPORT

Prosjekt nr.: 5146551 Aktivitetsnr.: 100		Rapportdato: 16/12-2014			
Tittel: KARTLEGGING AV PRAKSIS VEDRØRENDE TILDELING AV ENERETT PÅ BEHANDLING AV HUSHOLDNINGS- AVFALL - Grunnlagsrapport					
Forfattere: Jens Erling Frøiland Jensen - Ingunn Wist - Fredrik L. Herbjørnsen		Rapport nr.: 1			
Oppdragsgiver: Miljødirektoratet		Kontaktperson/referanse: Bernt S. Ringvold			
Sammendrag: Kommunene kan i dag organisere behandling av husholdningsavfallet på forskjellige måter: 1) i egenregi, 2) i utvidet egenregi, 3) gjennom tildeling av enerett til andre offentlige organ/anlegg og 4) gjennom konkurranseutsetting til offentlige eller private tjenesteleverandører/anlegg. Valgmuligheten mht. slik organisering har variert over tid basert på endringer i regelverket. Miljødirektoratet har fått et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet om å vurdere rettslige rammer og praksis knyttet til kommunenes mulighet til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall. En ønsker få en oversikt over hvordan tildeling av enerett gjøres av norske kommuner og ut fra hvilke vurderinger. Videre ønsker en å få en tallfesting av avfallsstrømmene i dette, samt hvordan dette bidrar til å nå målene i den offentlige avfallspolitikken. Norconsult har fått i oppgave å sørge for den praktiske innhenting av data, synspunkt og vurderinger i forbindelse med dette. Arbeidet har blitt gjennomført gjennom en undersøkelse hos et utvalg av interkommunale avfallsselskaper og frittstående kommuner. Det har også vært dialog med Avfall Norge, og det er innhentet avfallsdata fra SSB. Undersøkelsen dekker årene 2002, 2007 og 2013 samt en framskrivning til planlagt situasjon i 2018. Dette skal fange opp ev. variasjoner sett i forhold til de endringer som har skjedd de siste årene i regelverk og rammebetingelser. Undersøkelsen har bestått i utsending av et spørreskjema. Det har deretter vært en oppfølgingsrunde med intervjuer av en del nøkkelpersoner hos et flertall av de som har svart. Totalt har en fått svar og data fra 17 avfallsselskaper og 6 frittstående kommuner. De avfallsselskaper og frittstående kommuner som har svart utgjør ca. 58 % av landets befolkning og har en god fordeling mht. geografi, små/store kommuner og i forhold til forskjellige former for behandling og organisering. Samlet sett er derfor responsen vurdert som god mht. representativitet for forholdene på landsbasis. Ut fra undersøkelsen er det satt opp en grafisk oversikt over materialstrømmer over tid inndelt i: forskjellige behandlingsløsninger, organiseringsløsninger for behandling av matavfall/våtorganisk, restavfall og deponirest samt blandet avfall til sentral sortering. Det er beskrevet utvikling og trender som er registrert. For biologisk behandling er det og vil fortsatt være en blanding av alle 4 former for organisering. For forbrenning vil det være en blanding av vanlig egenregi, tildelt enerett og konkurranseutsetting. Det har vært en betydelig endring i organiseringsmåten over tid for alle behandlingsløsninger. Det er også gjort en oppsummering av synspunkt og vurderinger som er framkommet. En viktig observasjon er at viktige vurderinger som gjøres er knyttet til ønske om gode miljø- og ressursløsninger samt lave kostnader. Mye av de organiseringsløsningene som er valgt i de forskjellige tidspunktene er knyttet opp mot krav og føringer fra regelverk som har gjeldt da. Løsningene i undersøkelsesperioden har hatt sammenheng med endringer i forhold og rammebetingelser som særlig har kommet gjennom anskaffelsesforskriften (i perioden 2001-2007), definisjonsomlegging (husholdnings- og næringsavfall) i 2004 og deponiforbudet for nedbrytbart avfall i 2009.					
Emneord/begrep (4 stk.): Husholdningsavfall , organiseringsløsninger, landsundersøkelse, tildeling av enerett		Sted/kommune: Landsdekkende - Norge			
3	19/12 2014	Etter gjennomgang hos Miljødirektoratet	jefj/fh/iw	Miljø- direktoratet	jefj
Rev.	Dato:	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	6
1.1	Utgangspunkt	6
1.1.1	Ansvar og organisering av håndtering av husholdningsavfall	6
1.1.2	Bakgrunn for prosjektet	6
1.2	Oppgaver i prosjektet	6
2	Utgangspunkt	8
2.1	Historisk utvikling	8
2.1.1	Sentrale styrende lover, forskrifter, retningslinjer og krav	8
2.1.1.1	Behandlingsløsninger	8
2.1.1.2	Organiseringsprinsipp - utgangspunkt	8
2.1.1.3	Selvkost og kryssubsidiering	9
2.1.1.4	Veiledningsmateriale	9
2.1.2	Organisering – samarbeide	10
2.2	Organisering av behandling – alternativer	10
2.2.1	Egenregi	10
2.2.2	Utvidet egenregi	11
2.2.3	Tildeling av enerett	11
2.2.4	Konkurranseutsetting	11
2.3	Valg av tidsperiode og tidspunkt	11
2.4	Avfallsstatistikker – grunnlagsdata	12
2.4.1	Data som er benyttet	12
2.4.2	Typeinndeling - variasjon over tid	12
2.4.3	Innrapportering av mengder	12
2.4.4	SSB-data - statistikker	12
3	Spørreundersøkelse	14
3.1	Utselgelse av deltakere – prinsipp	14
3.1.1	Forutsetning	14
3.1.2	Fordeling på type aktører	14
3.1.3	Representativitet	15
3.2	Spørreskjema	15
3.2.1	Hovedundersøkelse – avfallsselskaper og frittstående kommuner	15
3.2.2	Tilleggsundersøkelse – store deltakerkommuner i selskaper	15

3.3	Gjennomføring av hovedundersøkelse – avfallsselskaper og frittstående kommuner	15
3.3.1	Besvarelser	15
3.3.2	Intervjurunde	16
3.4	Gjennomføring av tilleggsundersøkelse – store deltakerkommuner	16
3.4.1	Besvarelser	16
3.4.2	Intervjurunde	16
3.5	Erfaringer	16
3.5.1	Svarprosent	16
3.5.2	Generell respons	16
4	Resultater – data og materialstrømmer	18
4.1	Introduksjon	18
4.1.1	Sammenheng mellom organisering og endringer i behandlingsløsninger	18
4.1.2	Forutsetninger for data som presenteres	18
4.2	Overordnede materialstrømmer – endringer over tid	19
4.3	Behandlingsløsninger over tid	20
4.4	Organisering av avfallsbehandling med trender	21
4.4.1	Organisering av behandling av matavfall/våtorganisk avfall	21
4.4.2	Organisering av behandling av restavfall	24
4.4.2.1	Forbrenning	24
4.4.2.2	Deponering	25
4.4.3	Organisering av behandling av blandet avfall via sortering	26
4.4.4	Fordeling av organisasjonsformer i 2013	28
4.4.5	Organisering av behandling av andre kildesorterte eller utsorterte fraksjoner	29
5	Synspunkt og vurderinger som framkommer	31
5.1	Valg av organisasjonsform over tid	31
5.1.1	Utgangspunkt	31
5.1.2	Fram til 2002	31
5.1.3	Hvordan kommunene vurderer om eneretten skal benyttes eller ikke	31
5.1.3.1	Utgangspunkt	31
5.1.3.2	Vurderinger	32
5.1.4	Endringer i praksisen med tildeling av enerett etter endringen av forurensningsloven § 27 i 2004	32
5.1.4.1	Tildeling av enerett	32
5.1.4.2	Generelle vurderinger etter definisjonsomlegging i 2004	33
5.1.5	Hva er valgt framfor tildelt enerett og hvorfor	33
5.1.6	Andre vurderinger	34
5.2	Mulige endringer framover	34
5.2.1	Endringer i organisasjonsform framover	34
5.2.1.1	Endringer i selskaper og kommuner som fortsetter dagens behandlingsløsning	34
5.2.1.2	Endringer i selskaper og kommuner som planlegger nye behandlingsløsninger	34
5.2.2	Endringer innen behandlingsløsninger	35
5.2.2.1	Innen forbrenning	35

5.2.2.2	Innen biologisk behandling	35
5.2.2.3	Innen deponering	35
5.2.2.4	Innen behandling/sortering av blandet avfall	35
5.2.3	Konsekvenser ved strengere selvkosthåndheving	35
5.3	Synspunkt og vurderinger hos store deltakerkommuner	36
5.3.1	Eventuelle forskjeller mellom medlemskommunens og avfallsselskapets vurderinger og politikk	36
5.3.2	Andre innspill	36

VEDLEGG

1 Innledning

1.1 UTGANGSPUNKT

1.1.1 *Ansvar og organisering av håndtering av husholdningsavfall*

Kommunene har i dag i hht. Forurensningslovens §§ 29 og 30 enerett/monopol på innsamling og behandling av husholdningsavfall fra sine innbyggere, med forutsetning av at behandling og sluttdisponering skjer i hht. de miljøkrav som stilles i lovverket. Dette kan organiseres på forskjellige måter, ofte i kombinasjon av disse:

- I egenregi
- I utvidet egenregi
- Gjennom tildeling av enerett til andre offentlige organ/anlegg i tidsbegrensede perioder (varighet varierer)
- Gjennom konkurranseutsetting til offentlige eller private tjenesteleverandører/anlegg i tidsbegrensede perioder (varighet varierer)

De alternative organiseringene er nærmere beskrevet i pkt. 2.2.

Som regel går deler av avfallet til private (f.eks. private gjenvinningsanlegg for materialfraksjoner), mens restavfallet og utsortert matavfall/våtorganisk fraksjon går til et behandlingsanlegg eid av offentlige eller deloffentlige selskaper.

1.1.2 *Bakgrunn for prosjektet*

Miljødirektoratet har fått et oppdrag fra Klima- og miljødepartementet om å vurdere rettslige rammer og praksis knyttet til kommunenes mulighet til å tildele enerett på behandling av husholdningsavfall. Miljømyndighetene ønsker å få en oversikt over hvordan tildeling av enerett gjøres av norske kommuner og ut fra hvilke vurderinger. Videre ønsker en å få en tallfesting av avfallsstrømmene i dette, samt hvordan dette bidrar til å nå målene i den offentlige avfallspolitikken.

Norconsult har fått i oppgave å sørge for den praktiske innhenting av data og supplerende informasjon i forbindelse med dette.

1.2 OPPGAVER I PROSJEKTET

Prosjektet har hatt følgende forutsatte oppgaver:

- Kartlegging av i hvilken grad kommunene benytter muligheten til å tildele enerett for behandling av husholdningsavfall (hvilke avfallstyper, avfallsmengder og behandlingsformer som dette gjøres for)

- Kartlegge endringer i praksisen med tildeling av enerett etter endringen av forurensningsloven § 27 i 2004 – gjøres over en periode på 10-15 år
- gjøre en kvalitativ beskrivelse av kommunenes planer og vurderinger for tildeling av enerett i årene som kommer
- presentere innsamlede data som totaltall og gruppert og presentert på mer detaljert nivå, basert på andre inndelinger. (vekt på å belyse trender og mønstre som måtte finnes i den kommunale praksis på området)
- Kartlegging av tilfeller hvor kommunene ikke benytter muligheten til å tildele enerett
- Undersøke hvordan kommunene vurderer om eneretten skal benyttes eller ikke.
- Som en tilleggsoppgave er det undersøkt om store eierkommuner i interkommunale avfallsselskaper har andre vurderinger enn selskapet mht. løsninger for og organisering av avfallsbehandlingen.

2

Utgangspunkt

2.1 HISTORISK UTVIKLING

2.1.1 Sentrale styrende lover, forskrifter, retningslinjer og krav

2.1.1.1 Behandlingsløsninger

Behandling av husholdningsavfall har over tid endret seg fra at det meste ble deponert på 1970-tallet til at kun noen få prosent av dette avfallet deponeres i dag. Dette har mye skjedd gjennom innskjerping av lovverket.

Det har skjedd en trinnvis omlegging av avfallsbehandlingen:

- En gradvis innskjerping av krav til deponiene utover 1980- og 1990 tallet, som førte til en utbredt overgang fra mindre kommunale deponier til større interkommunale deponier med oppgradert infrastruktur, drift og miljøtiltak. En milepæl var i oktober 1983 når den første forurensingsloven (av mars 1981) trådte i kraft, som medførte en skjerpning av kravene til miljøtiltak og drift i avfallshåndteringen i forhold til tidligere regelverk.
- På slutten av 1990-tallet ble det gradvis innført et forbud mot deponering av såkalt våtorganisk avfall (matavfall osv.) gjennom vilkår i utslippstillatelser. Dette ble helhetlig gjennomført med deponiforskriften i 2002 basert på EUs deponidirektiv. Dette gjorde at separate løsninger for biologisk behandling økte. Økte regelkrav og ønske om mer miljøvennlig avfallsbehandling gjorde at andelen til forbrenning ble økt.
- Fra 2009 ble det forbudt med deponering av biologisk nedbrytbart avfall, med unntak av avfall hvor totalt organisk (TOC) ikke overstiger 10 prosent eller hvor glødetapet ikke overstiger 20 prosent. Dette medførte en betydelig økning i mengde avfall til annen behandling, særlig forbrenning.

Det har vært utarbeidet flere Stortingsmeldinger om avfallshåndtering, og disse gir status og trekker opp ønsket utvikling, men gir ikke direkte føringer til endringer.

2.1.1.2 Organiseringsprinsipp - utgangspunkt

I 1994 ble lov om offentlige anskaffelser LOA vedtatt, og denne pålegger offentlige virksomheter å sørge for at:

- *En anskaffelse skal så langt det er mulig være basert på konkurranse.*
- *Oppdragsgiver skal sikre at hensynet til forutberegnelighet, gjennomsiktighet og etterprøvnbarhet ivaretas gjennom anskaffelsesprosessen.*

Loven gjelder også for offentligrettslige organ som interkommunal selskaper (IKS), aksjeselskap og stiftelser som er kontrollert av det offentlige. Dette kravet til konkurranse når kommunen tildeler behandlingsoppgaver til andre aktører enn kommunen selv, har altså vært gjeldende i hele den aktuelle perioden som vurderes. Håndhevingen av denne loven er blitt gradvis

innskjerpet, bl.a. gjennom revisjon av veiledere til loven og gjennom tettere oppfølging og en del rettsaker.

I 2001 kom så første utgave av forskrift om offentlig anskaffelse (FOA), som omhandler vare-, tjeneste- og bygg/anleggskontrakter gjort av offentlige virksomheter og offentligrettslige organ. I 2007 kom så en revidert forskrift om offentlig anskaffelse (vedtatt i 2006). Både lov og forskrift om offentlige anskaffelser (LOA og FOA) gir kommunene rett til å drive håndtering av husholdningsavfall i egenregi, dvs. innen eget såkalt rettssubjekt. Adgangen til å operere i egenregi ble strammet inn gjennom EU-domstolens praksis i 2005 og 2006.

I perioden fram til 2006 har det i innen behandling av husholdningsavfall blitt innført begrepet utvidet egenregi, hvor et offentlig organ kan tildele et oppdrag til en enhet som ikke er samme rettssubjekt, men hvor denne enheten har så nær tilknytning til organet at det kan sidestilles med egenregi. Gjennom rettspraksis ble det etablert en del krav til slik utvidet egenregi. Begrepet utvidet egenregi var ikke regulert i EU-direktivene eller direkte i regelverket, men har blitt utviklet gjennom rettspraksis. Denne rettspraksisen er nå stadfestet i nytt EU-regelverk (som ikke er implementert i Norge enda) som setter nærmere vilkår for adgangen til å utføre tjenester i utvidet egenregi.

En nylig juridisk betenkning fra Avfall Norge (Rapport 5/2011) har konkludert med at en ikke kan benytte utvidet egenregi hvis anleggseieren er et offentlig energiselskap.

FOA gir også muligheten for til å organisering gjennom at en kommune kan tildele enerett direkte til andre offentligrettslige organ uten forutgående anbudsrunde. Denne muligheten stod i anskaffelsesforskriften fra 2001, men var lite innarbeidet og ble i realiteten ikke ble benyttet på avfallsfeltet i 2002.

Det vises her til nærmere forklaring om begrepene i pkt. 2.2.

2.1.1.3 Selvkost og krysssubsidiering

Det har vært et krav i hht. §34 i forurensningsloven at kommunenes kostnader til håndtering av husholdningsavfall skal dekkes fullt ut av avfallsgebyrene, men avfallsgebyrene skal ikke overstige kommunenes kostnader til dette. Gebyrene kan dermed ikke dekke kommunens kostnader til håndtering av annet avfall, såkalt krysssubsidiering. EFTAs overvåkingsorgan ESA konkluderte i 2013 med at § 34 ikke var tydelig nok for å forhindre slik krysssubsidiering og krevde en tydeliggjøring av regelverket. Som en oppfølging har miljømyndighetene etter en høringsrunde i 2014 innført et nytt kaptittel 15 i avfallsforskriften som gir klarere regler for beregning av selvkost og avfallsgebyrer for kommunene. Det har i høringsrunden vært mange innspill fra forskjellige avfallsaktører i hvordan en kostnadsfordeling skal kunne gjøres.

2.1.1.4 Veiledningsmateriale

Siden spørsmål og vilkår for hvordan en skal organisere behandling av husholdningsavfallet er juridisk komplisert, har det vært utarbeidet flere dokumenter som gir grunnlag og veiledning, bl.a.:

- Avfall Norge: Juridisk betenkning vedrørende spørsmål knyttet til etablering av avfallsbehandlingsanlegg 2006. (åpner for bruk av tildeling av enerett og vilkår for dette)
- Avfall Norge: Oppdatert - Juridisk betenkning vedrørende spørsmål knyttet til etablering av avfallsbehandlingsanlegg 2011. Rapport 5/2011

- Avfall Norge og KS: Workshop om tildeling av enerett – 2008
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet: Veileder til reglene om offentlige anskaffelser - 2013

2.1.2 Organisering – samarbeide

I 2004 ble definisjonene i forurensningsloven § 27 endret. Begrepet produksjonsavfall ble erstattet av begrepet næringsavfall, og begrepet forbruksavfall ble erstattet av begrepet husholdningsavfall. Endringen innebar blant annet en innsnevring av kommunens plikt til å håndtere avfall. Etter denne lovendringen har det skjedd en utstrakt omorganisering hos kommunale og interkommunale aktører gjennom etablering av egne selskaper som delvis håndterer næringsavfall. Det er nå stilt krav til at det skal føres separate regnskap for den pliktbelagte avfallshåndteringen og den kommersielle aktiviteten og det skal ikke forekomme kryssubsidiering mellom disse. Det har etter hvert også blitt vanlig å etablere egne juridiske enheter for å stå ansvarlig for håndtering av husholdningsavfall i mange kommuner.

Av Norges 428 kommuner er de aller fleste organisert i et interkommunalt avfallsselskap, og kun ca. 30 kommuner har avfallsbehandling på egen hånd. Av de store byene er kun Oslo og Trondheim frittstående kommuner i avfallssammenheng. Det store flertallet av disse avfallsselskapene har vært etablert og i drift siden før år 2000. Totalt er det ca. 67 slike avfallsselskaper, og disse er av svært varierende størrelse mht. antall kommuner og innbygger.

Når kommunene deltar i avfallsselskaper, er i prinsippet det meste av løpende avgjørelser og vurderinger lagt hit, samtidig som disse selskapene innehar mesteparten av kompetansen, erfaringen og innsikten. De fleste norske kommuner har i dag primært oppgaver med lokale renovasjonsforskrifter (primært mot innsamlingsdelen) og gebyrinnkreving. Kommunene har likevel betydelig innflytelse på vedtak, økonomiske forhold og strategier gjennom deltakelse i selskapenes styrer.

2.2 ORGANISERING AV BEHANDLING – ALTERNATIVER

Fram til slutten av 1990-tallet var det vanlig at de fleste behandlingsløsningene var i egenregi. Forbrenning var ofte konkurranseutsatt, hvis ikke avfallsselskapet hadde eget anlegg.

Etter hvert har regelverk og rammebetingelser endret seg mht. organisering, og kommunene kan sørge for behandling av husholdningsavfallet gjennom flere former for organisering:

- I egenregi
- I utvidet egenregi
- Gjennom tildeling av enerett til andre offentlige organ/anlegg
- Gjennom konkurranseutsetting til offentlige eller private tjenesteleverandører/anlegg

2.2.1 Egenregi

At kommunen utfører behandlingen i egenregi, betyr at det er kommunen selv som gjør arbeidet, normalt i en etat eller avdeling av kommunen, dvs. i samme rettssubjekt. Dette har vært et alternativ i hele perioden som undersøkelsen ser på.

2.2.2 Utvidet egenregi

En kan videre benytte utvidet egenregi, hvor et offentlig organ kan tildele et oppdrag til en enhet som ikke er samme rettssubjekt, men hvor denne enheten har så nær tilknytning til organet at det kan sidestilles med egenregi. Gjennom rettspraksis har det blitt etablert følgende krav til slik utvidet egenrett: 1): offentlige eiere må tilstrekkelig kontroll over enheten og 2): enheten må utføre mer enn 80% av sin virksomhet for offentlige eiere. Dette setter klare begrensninger på hvor mye næringsavfall og avfall fra andre kommuner og/eller avfallsselskaper som kan tas inn.

Dette vil være en naturlig organisering for et interkommunalt avfallsselskap, hvor medlemskommunene gir oppdraget til selskapet.

2.2.3 Tildeling av enerett

I hht. FOA kan kommunen tildele andre offentlige organer enerett på behandling av husholdningsavfall med hjemmel i den eneretten kommunen har på slik behandling i forurensningsloven § 29 tredje ledd. Dette setter i prinsippet ingen begrensninger på hvor mye næringsavfall og avfall fra andre kommuner og/eller avfallsselskaper som kan tas inn. Det ligger likevel en begrensning i definisjonen av offentligrettslig organ i FOA §1-2 andre ledd. Et offentligrettslig organ skal tjene allmennhetens behov, og ikke være av industriell eller forretningsmessig karakter.

En slik tildeling av enerett kan utføres på flere måter:

- Kommunen eller avfallsselskapet tildeler enerett til et bestemt anlegg for en spesifisert behandlingsmåte for en angitt tidsperiode
- Avfallsselskapet driver etter en konsernmodell, hvor eierkommunene tildeler generell enerett til moderselskapet i avfallsselskapet for en spesifisert tidsperiode. Moderselskapet tildeler så enerett videre til datterselskaper, som igjen kan organisere behandlingsoppgaver ved å utføre dem selv eller ved konkurranseutsetting

2.2.4 Konkurransenutsetting

Avfallsselskapet eller kommunen kan sette behandlingen ut i konkurranse som gjelder en spesifisert tidsperiode, ofte 3-5 år, men også lenger. Dette gjøres etter spesifiserte prosedyrer for tjenesteanbud som er beskrevet i FOA.

Konkurranseutsettingen kan gjelde kun behandlingen, eller både transport og behandling.

2.3 VALG AV TIDSPERIODE OG TIDSPUNKT

Oppdraget har hatt som mandat å se på vurderinger og beslutninger om organisering av behandling av husholdningsavfall i tre ulike tidsperioder de siste 10-15 årene.

Ut fra den historiske utvikling som har skjedd og tilgjengelige data er det i samråd med Miljødirektoratet valg 3 tidspunkt som skal fange opp typiske hovedtrender i håndtering og organisering av husholdningsavfall over tid:

- 2002, når deponiforskriften og lov om og forskrift for offentlig anskaffelser var innført, men markedet var i endring. (hverken tildeling av enerett eller utvidet egenregi var i praksis innført da i bransjen)

- 2007, når omleggingen av avfallsinndeling (i husholdnings- og næringsavfall) var gjennomført, og krav til selvkost for husholdningsavfall var tydelig formulert. Omorganisering av mange avfallsselskaper med egne datterselskaper for bl.a. håndtering av husholdnings- og næringsavfall var gjennomført.
- 2013, når deponiforbudet er kommet til full implementering og de fleste oppdaterte organiseringsmodeller er etablert i avfallsselskaper og frittstående kommuner.

I tillegg har det vært ønske om å få en vurdering av mulige endringer ut fra de pågående arbeider som skjer innen regelverk, selskapsorganisering og nye behandlingsløsninger og -anlegg. Derfor har en tatt inn 2018 som et tidspunkt for mulig framtidig situasjon. Mengder for totalt husholdningsavfall er satt på nivå med 2013.

2.4 AVFALLSSTATISTIKKER – GRUNNLAGSDATA

2.4.1 Data som er benyttet

Som et grunnlag i prosjektet har SSB benyttet data som er innrapportert fra kommunene i perioden 2002-2013 for å få inndelte mengder for de involverte avfallsselskaper og kommuner. Mange av avfallsselskapene og kommunene har i tillegg oppgitt data for materialstrømmene for de 3 nøkkelårene. Disse har primært vært benyttet hvis det er avvik mellom dette og SSBs tall.

Tall for totale mengder husholdningsavfall fra kommunene i 2018 er satt på nivå med 2013, mens fordelingen mellom de ulike avfallsfraksjonene kan variere ut fra de foreliggende endringsplanene.

2.4.2 Typeinndeling - variasjon over tid

Opprinnelig fulgte hovedinndelingen av kommunalt avfall i Norge et skille mellom husholdnings- og næringsavfall. Rundt 1990 skjedde en omlegging til en inndeling i forbruks- og produksjonsavfall, hvor næringsavfall som lignet husholdningsavfall gikk inn i begrepet forbruksavfall.

I 2004 ble det besluttet å gå tilbake til inndeling i husholdnings- og næringsavfall. Dette har vært systemet siden.

Dette har medført at SSB har hatt en forskjellig inndeling over tid i innrapportering fra både kommunal og privat avfallsbransje.

2.4.3 Innrapportering av mengder

Det har vært krav om årlig innrapportering av avfallsmengder fra kommunene siden år 2000. Disse skal rapporteres inn via Altinn/Kostrå til fylkesmennenes miljøvernavdelinger, som igjen sender disse til SSB for videre behandling.

2.4.4 SSB-data - statistikker

SSB utarbeider relativt omfattende avfallsstatistikker ned på kommunenivå

Tilgjengelige data på kommunenivå er generelt lite inndelt for 2002 (kun totalt husholdningsavfall), bedre for 2007 (totalt husholdningsavfall og gjenvunnet materialfraksjoner) og bra for 2013. På forespørsel kan SSB likevel skaffe kommunevis fordeling av våtorganisk avfall og forbrent og deponert restavfall for 2002 og 2007, og dette har blitt gjort tilgjengelig.

Statistikktall for materialgjenvinning er usikre i 2002, men er godt spesifisert i 2007 og 2013. Dette kan forklare eventuelle feil i kurvene for materialgjenvinning.

Det er et problem i undersøkelsen at inndelingen i grupper og definisjoner har variert over tid. I 2007 opereres f.eks. med våtorganisk til materialgjenvinning (i realiteten kompostering eller biogassanlegg), mens dette var splittet opp i 2013. Siden dette opplyses om i skjemaene, har en kunnet skille kompostering og biogass også i 2002 og 2007.

3

Spørreundersøkelse

3.1 UTVELGELSE AV DELTAKERE – PRINSIPP

3.1.1 *Forutsetning*

Arbeidet innebærer innhenting av mye informasjon og synspunkt fra en rekke kommuner. Med den stramme framdriften har det ikke vært mulig å dekke alle kommunene i landet. En har derfor måttet gjøre en utvelgelse av deltakere, og det var viktig at disse ble valgt ut for å få mest mulig representative data og informasjon på nasjonalt nivå. Utvalget har vært gjort i samarbeid med Miljødirektoratet og har vært forelagt bransjeorganisasjonen Avfall Norge for kommentarer.

Informasjonen er forutsatt anonymisert i presentasjonene og rapporten. Det er også gitt en mulighet for å merke av anonymitet overfor Miljødirektoratet.

3.1.2 *Fordeling på type aktører*

Kommunene er valgt slik at en får representert forskjellige ståsteder og utvikling over tid:

- Det er inkludert kommuner som har vedtatt tildeling av enerett i forskjellige tidsepoker.
- Det er inkludert kommuner som vurderer tildeling av enerett i årene som kommer
- Det er inkludert kommuner som opererer i egenregi og utvidet egenregi
- Det er inkludert kommuner som har konkurranseutsatt avfallsbehandlingen.

Utvalget er dekkende for løsninger som er valgt i forskjellige tidsperioder for å fange opp hvilken innvirkning endringer i regelverk og avfallssituasjon over tid har medført.

Som tidligere nevnt er de aller fleste kommunene med i interkommunale avfallsselskaper, og vi har derfor lagt inn slike selskaper i betydelig grad.

De største byområdene inngår, med totalt 9 områder. Dette omfatter både kommuner som er alene og bykommuner som er med i avfallsselskaper, slik at det er betydelig mer enn 9 kommuner som dekkes.

Deltakerlisten har et utvalg som representerer:

- Geografisk spredning i landet
- Små og store kommuner (innbyggertall/areal)
- By- og landkommuner
- Kyst- og innlandskommuner
- Kommuner med og uten interkommunalt avfallsselskap

Totalt er det valgt ut 23 avfallsselskaper og 8 frittstående kommuner i hovedundersøkelsen. For tilleggsundersøkelsen av vurderinger i store eierkommuner i en del avfallsselskaper er det valgt ut 5 kommuner i 5 avfallsselskaper.

3.1.3 Representativitet

De utvalgte avfallsselskaper og frittstående kommuner representerer ca. 1/3 av sine respektive grupper målt i antall.

Hvis en derimot ser på antall innbyggere, ser en følgende:

Undersøkelsen inkluderer kommuner med totalt ca. 3,21 mill. innbyggere, dvs. ca. 63% av landets befolkning.

Utvalgte avfallsselskaper omfattet en befolkning på ca. 2,12 millioner av totalt ca. 3,8 mill. i disse selskapene, dvs. ca. 56% av total befolkning. Av frittstående kommuner var ca. 1,09 mill. innbyggere inkludert av en total befolkning på 1,3 mill. i disse kommunene inkluder, dvs. ca. 84% av totalen.

Samlet sett anser vi derfor utvalget til å være godt dekkende for de nasjonale forhold.

3.2 SPØRRESKJEMA

3.2.1 Hovedundersøkelse – avfallsselskaper og frittstående kommuner

Skjemaet i hovedundersøkelsen ble utformet i samråd med Miljødirektoratet. Malen som ble sendt ut er vist i vedlegg 1. Det var fokus på å få informasjon om organisering og hvilke vurderinger som ble gjort ved valg av løsninger for organisering (ref. pkt. 2.2), og i tillegg var det tatt med spørsmål om mengder for å verifisere tallene som ligger inne i SSB-statistikkene basert på aktørenes innrapportering. I tillegg ble det spurt om behandlingskostnader.

Det ble også spurt om planer og omlegginger i de neste årene, for å gi en indikasjon av organisering og materialstrømmer i 2018.

Det ble spurt om en ønsket at oppgitt informasjon skulle være anonymisert overfor Miljødirektoratet.

3.2.2 Tilleggsundersøkelse – store deltakerkommuner i selskaper

Skjemaet som ble sendt ut til store deltakerkommuner i selskaper var relativt likt det som var i hovedundersøkelsen, men spørsmål om mengder og kostnader var tatt ut. Malen som ble sendt ut er vist i vedlegg 2.

3.3 GJENNOMFØRING AV HOVEDUNDERSØKELSE – AVFALLSSELSKAPER OG FRITTSTÅENDE KOMMUNER

3.3.1 Besvarelser

Skjemaene ble sendt ut 13/11, med angitt svarfrist 19/11. Det ble sendt ut skjema til 23 avfallsselskaper og 8 frittstående kommuner.

Det ble gjennomført en oppfølgingsrunde for å bistå med skjemautfylling. For noen avfallsselskaper og kommunene ble skjemaet fylt ut av Norconsult i samtale med nøkkelpersoner her.

Ved ferdigstilling av rapporten var det kommet inn svar fra totalt 17 avfallsselskaper og 6 frittstående kommuner.

3.3.2 Intervjurunde

Som en oppfølging og ved behov utdyping av informasjon gitt i skjemaene ble det gjennomført en intervjurunde med nøkkelpersoner i avfallsselskaper og frittstående kommuner. Det ble her satt fokus på mer verbale synspunkt og vurderinger.

Det har vært en slik oppfølging av totalt 12 av de involverte avfallsselskaper og frittstående kommuner, og dette inkluderer de største avfallsselskapene og kommunene.

3.4 GJENNOMFØRING AV TILLEGGSUNDERSØKELSE – STORE DELTAKERKOMMUNER

3.4.1 Besvarelser

Det ble sendt ut skjema til 5 store deltakerkommuner i interkommunale avfallsselskaper. Av disse ble det mottatt svar fra 3 av dem.

3.4.2 Intervjurunde

Det er gjennomført oppfølgende intervju med de som har respondert.

3.5 ERFARINGER

3.5.1 Svarprosent

Det ble mottatt svar og informasjon fra totalt 17 avfallsskaper, som utgjør 74 % av de tilsendte selskapene. Ser en på innbyggerantallet, representerer de som har svart ca. 66 % av totalt innbyggerantall i de tilsendte selskapene.

For frittstående kommuner er det mottatt svar fra 75% av de tilsendte, men disse representerer ca. 90 % av innbyggerne i disse kommunene.

Samlet utgjør andelen av de som har svart ca. 80% av innbyggerne i alle tilsendte avfallsselskaper og frittstående kommuner.

De avfallsselskaper og frittstående kommuner som har svart utgjør ca. 58 % av landets befolkning. Dette er en relativt beskjeden nedgang fra de ca. 63 % av befolkningen som lå inne i det opprinnelige utvalget, (ref. pkt. 3.1.3)

Fordelingen er også god mht. geografisk fordeling, fordeling i små/store kommuner og fordeling i forhold til forskjellige former for behandling og organisering.

Samlet sett anser vi derfor responsen som god mht. representativitet av undersøkelsen.

3.5.2 Generell respons

Prosjektet har en meget stram framdrift, med korte frister på et skjema som ble oppfattet som utfordrende og ressurskrevende å svare utfyllende på. Samtidig kom undersøkelsen på en meget hektisk tid for avfallsselskaper og frittstående kommuner, med årsrapportering, økonomieresultater, styremøter osv..

Dette til tross har en fått inn mye verdifull og god informasjon som kan settes inn i den videre presentasjonen. Det er også mottatt mange vurderinger og innspill om de valg som har vært tatt og evt. skal tas og hvilke problemstillinger som gjelder.

4 Resultater – data og materialstrømmer

4.1 INTRODUKSJON

4.1.1 *Sammenheng mellom organisering og endringer i behandlingsløsninger*

Fram til Deponiforskriften kom i 2002 skjedde det den en gradvis overgang fra små til større deponier, men stort sett drevet i egenregi formelt. Etter hvert som deponisaneringen har medført at mange avfallsselskaper ikke har eget deponi lenger, har mange måttet gå over til å i første rekke konkurranseutsette deponering.

Opprinnelig var de fleste store forbrenningsanleggene i kommunal eie og drevet i egenregi. Etter år 2000 er flere overført til andre offentlige eiere, flere steder med offentlige energiselskaper på eiersiden. Dette har medført en overgang til at kommunene har organisert forbrenning i utvidet egenregi eller tildelt enerett. Etter deponiforbudet i 2009 ble det også betydelig mer konkurranseutsetting til forbrenning, siden de fleste avfallsselskaper ikke hadde en alternativ løsning for restavfallet innen sitt område.

Innen biologisk behandling var drift i egenregi vanlig fram til 2002, siden dette gjennomgående var lokal kompostering i relativt rimelige anlegg. Etter hvert har komposteringsanleggene blitt færre, og det har blitt mer konkurranseutsetting av kompostering. Biogassanlegg som har kommet særlig etter 2002 er normalt kostbare og tar imot fra større regioner. Behandling i biogassanlegg er derfor som regel organisert gjennom konkurranseutsetting eller tildelt enerett.

4.1.2 *Forutsetninger for data som presenteres*

Data og materialstrømmer som presenteres i dette kapitlet er primært for de avfallsselskaper og kommuner som har svart i undersøkelsen. I noen av presentasjonene er det sammenlignet med nasjonale tall.

Data og mengder for behandling av avfallet er uavhengig av hvilket land behandlingen foregår i.

Tallene for 2002 og 2007 er dels basert på SSB-tall, dels på informasjon fra mottatte skjemaer og oppfølging, siden SSB-tallene f.eks. kun har tall for "våtorganisk avfall" i 2002, uten å si noe om behandlingsmåte.

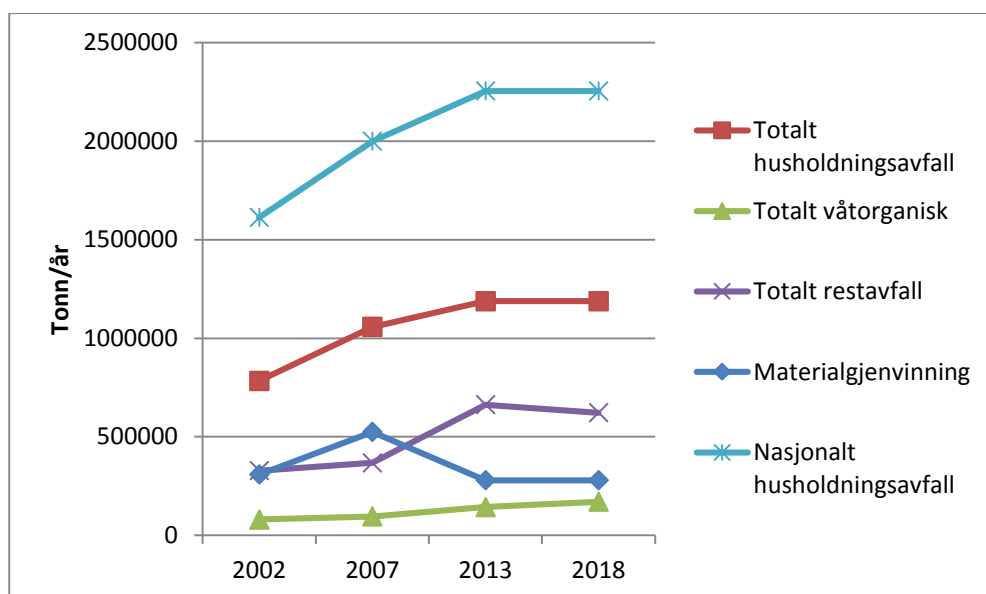
For 2002 er benyttet begrepet utvidet egenregi selv om dette ikke var innført i kommunene enda. Begrepet er benyttet også for 2002 når organiseringen da var i en situasjon som vi i dag ville kalt utvidet egenregi i stedet for vanlig egenregi. Tildeling av enerett er i ikke benyttet på avfallsfeltet i 2002.

En har tatt inn 2018 som et tidspunkt for mulig framtidig situasjon ut fra de planlagte endringer som framkommer. Totale mengder for husholdningsavfall er satt på nivå med 2013, men fordeling i fraksjoner kan variere ut fra planlagte endringer.

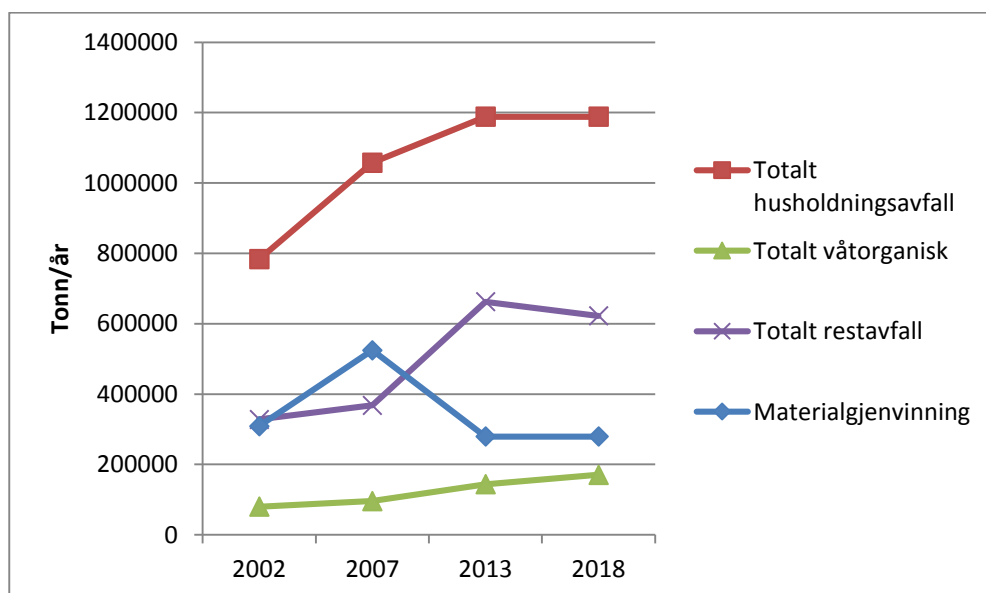
En anonymisert oversikt over organisering av behandlingsløsninger over tid for de avfallsselskaper og kommuner som inngår er vist i vedlegg 3.

4.2 OVERORDNEDE MATERIALSTRØMMER – ENDRINGER OVER TID

Figuren som følger viser hvordan de overordnede materialstrømmene har endret seg over tid i de kommunene som har svart i undersøkelsen. Dette er vist sammenlignet med samlede nasjonale tall for generert mengde husholdningsavfall. Det er også en separat sammenstilling av kun de kommunene som har svart for å få tydeligere figurer.



Figur 1 Materialstrømmer over tid for kommunene som har svart i undersøkelsen sammenlignet med nasjonale mengder for generert husholdningsavfall

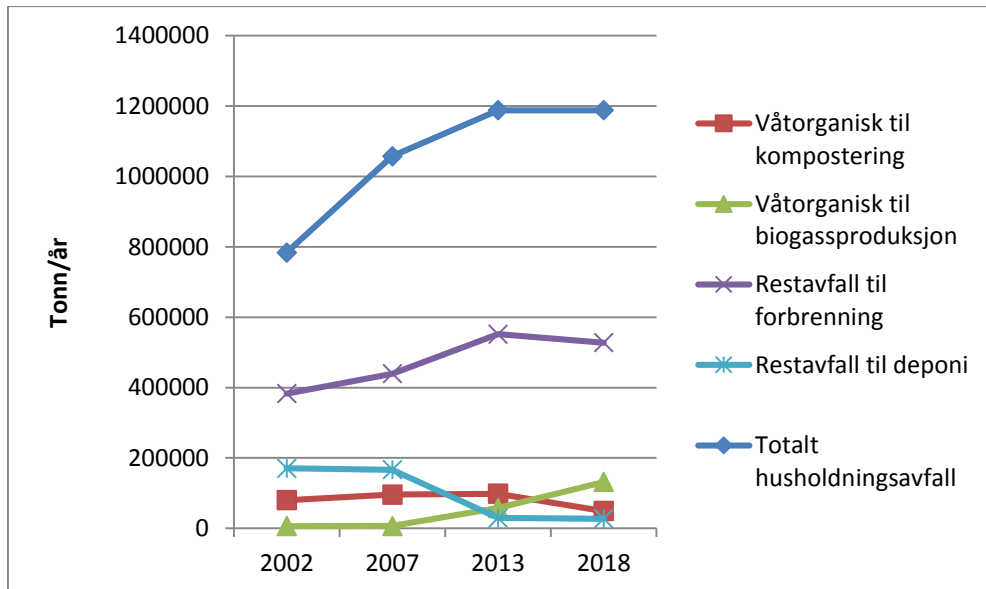


Figur 2 materialstrømmer for kommuner som har svart i undersøkelsen

Det tilsynelatende fallet i materialgjenvinning fra 2007 til 2013 har sannsynligvis sin hovedårsak i definisjoner, siden fraksjon til biologisk behandling i 2007 var inkludert i materialgjenvinning. fra 2013 til 2018 skjer en utsortering av våtorganisk fra restavfallet..

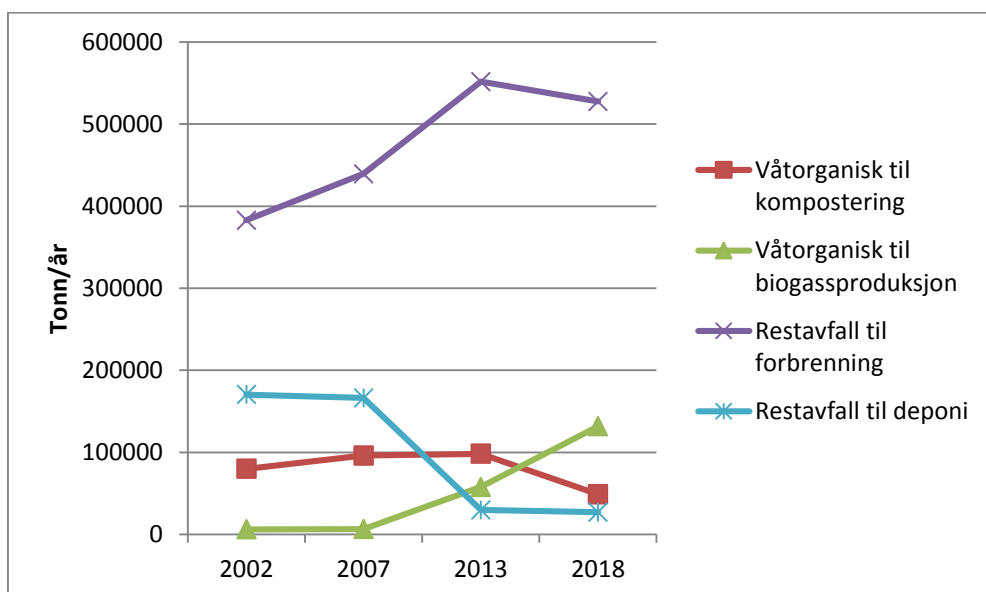
4.3 BEHANDLINGSLØSNINGER OVER TID

Det er satt opp en oversikt over hvordan behandlingen av husholdningsavfall har variert over tid og hvordan den forventes å endre seg framover. Dette er vist i figuren som følger i forhold til total mengde husholdningsavfall i de kommunene som har svart i undersøkelsen. Total mengde inneholder også avfall til materialgjenvinning som ikke er med blant de øvrige kurvene.



Figur 3 Behandlingsløsninger i forhold til total mengde husholdningsavfall i de kommunene som har svart i undersøkelsen

For å få en tydeligere presentasjon er det sett på behandlingsløsninger i forhold til hverandre uten å ta inn total mengde husholdningsavfall i figuren som følger.



Figur 4 Behandlingsløsninger i forhold til hverandre i de kommunene som har svart i undersøkelsen

Følgende trekk viser seg:

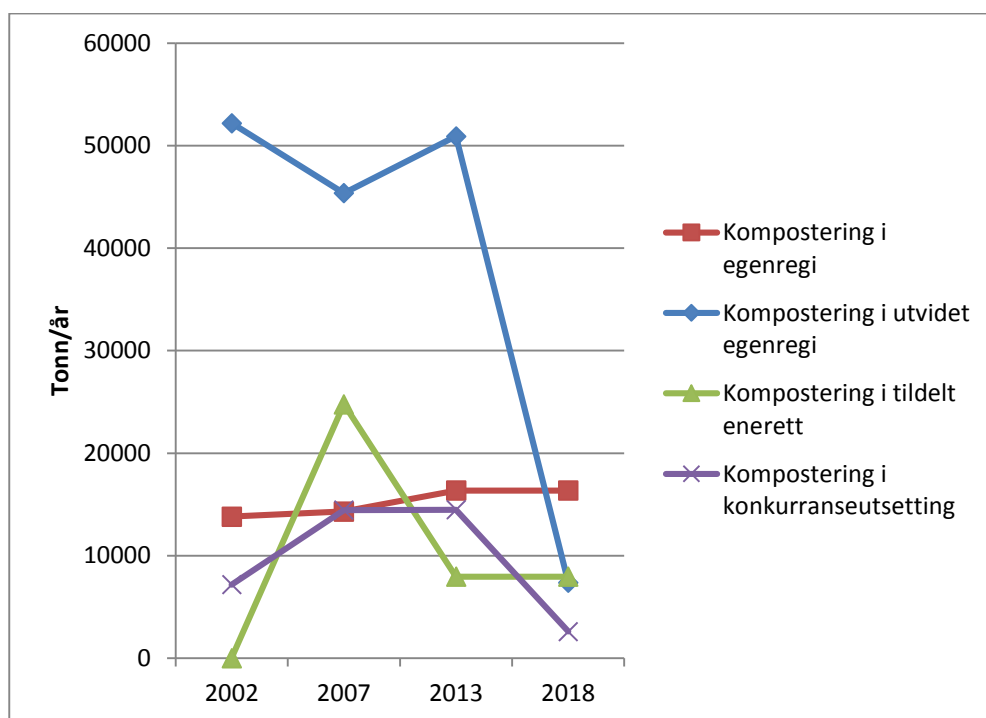
- forbrenning økte sterkt fra 2007 til 2013, men har liten stigning framover. (evt. nye norske anlegg vil kun redusere eksport til Sverige). Mengdene avfall til forbrenning for hele landet økte enda mer. Denne skyldes antakelig at utvalget kommuner i undersøkelsen ikke er helt representativt for forbrenningsmengdene i hele landet.
- kompostering har økt betydelig som en effekt av forbud mot deponering av våtorganisk (2002) og deponiforbudet i 2009. Etter 2013 vil komposteringsmengden bli redusert.
- Etter 2007 har biogassbehandling kommer inn som en viktig del av biologisk behandling, og vil øke sterkt fram til 2018. I økningen etter 2013 ligger også at Oslo i 2013 ikke hadde full utnyttelse av systemet sitt.
- Mengdene til deponi har avtatt hele tiden og særlig mellom 2007 og 2013, noe som er naturlig siden deponiforbudet ble innført i 2009. Mengdene til deponi har i 2013 flatet ut på et lavt nivå og antas kun å få mindre endringer fram til 2018.

4.4 ORGANISERING AV AVFALLSBEHANDLING MED TRENDER

4.4.1 Organisering av behandling av matavfall/våtorganisk avfall

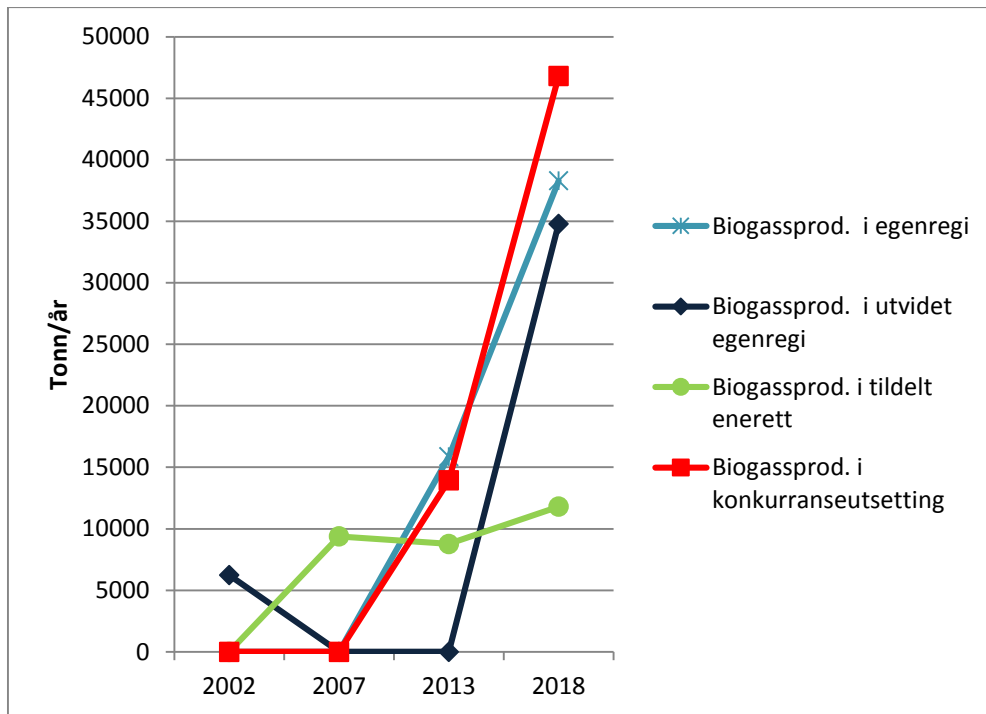
I etterfølgende figur er det satt opp en oversikt over hvordan organisering av biologisk behandling har variert over tid og hvordan den forventes å endre seg framover.

For å få en tydeligere presentasjon er det sett på organiseringsløsninger i forhold til hverandre uten å ta inn total mengde husholdningsavfall i figuren som følger.



Figur 5 Organiseringsløsninger over tid for kompostering i forhold til hverandre

Selv om den reduseres, vil det stadig være enn relativt stor mengde som komposteres, siden mange avfallsselskaper vurderer dagens komposteringsløsning som rimelig og miljømessig akseptabel. I tillegg inkluderer tallene for komposteringen betydelige mengder hage/parkavfall, som vanskelig kan inngå i biogassprosessen. Mengdetall for hageavfall inngår i varierende grad i tallmaterialet.

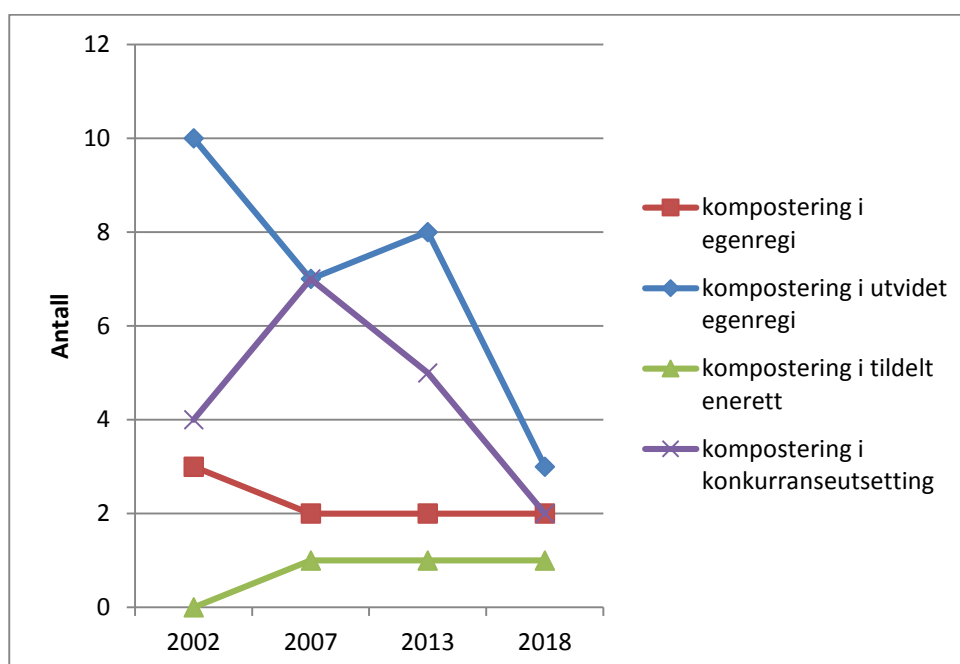


Figur 6 Organiseringsløsninger over tid for biogass i forhold til hverandre

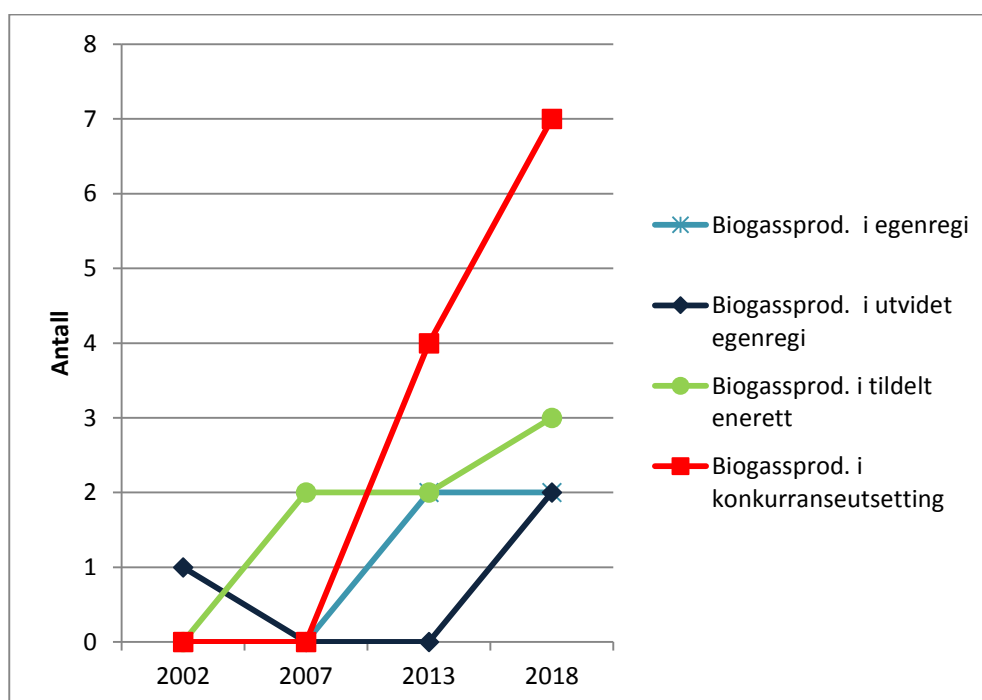
Figuren viser trenden med at biogassanlegg etter hvert tar over som biologisk metode. Inkludert i biogass er også anlegg som er planlagt for å ta ut biosubstrat for overføring til eksternt biogassanlegg et sted i Skandinavia.

Figuren viser også at valg av organisering framover vil fordele seg likt på de tre løsningene vanlig og utvidet egenregi og konkurranseutsetting, men mindre på tildeling av enerett.

De neste figurene viser antall selskap og kommuner som har valgt de forskjellige organiseringene innen biologisk behandling.



Figur 7 Antall selskap og kommuner som har valgt forskjellige typer organisering av kompostering

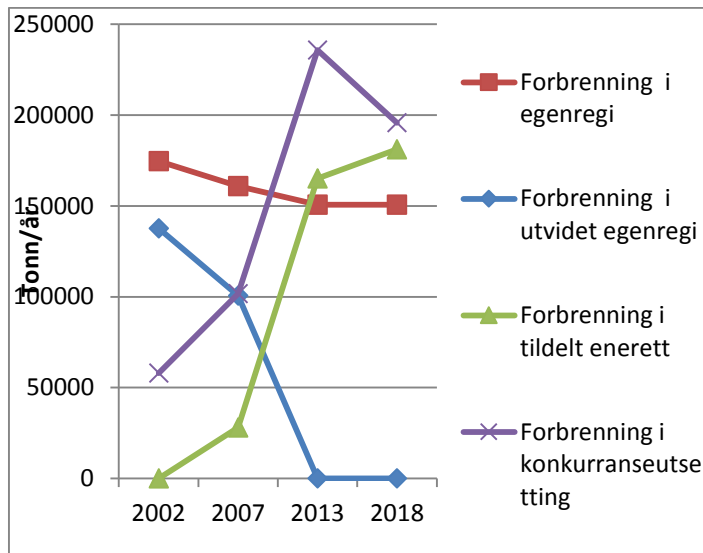


Figur 8 Antall selskap og kommuner som har valgt forskjellige typer organisering innen biogass

4.4.2 Organisering av behandling av restavfall

4.4.2.1 Forbrenning

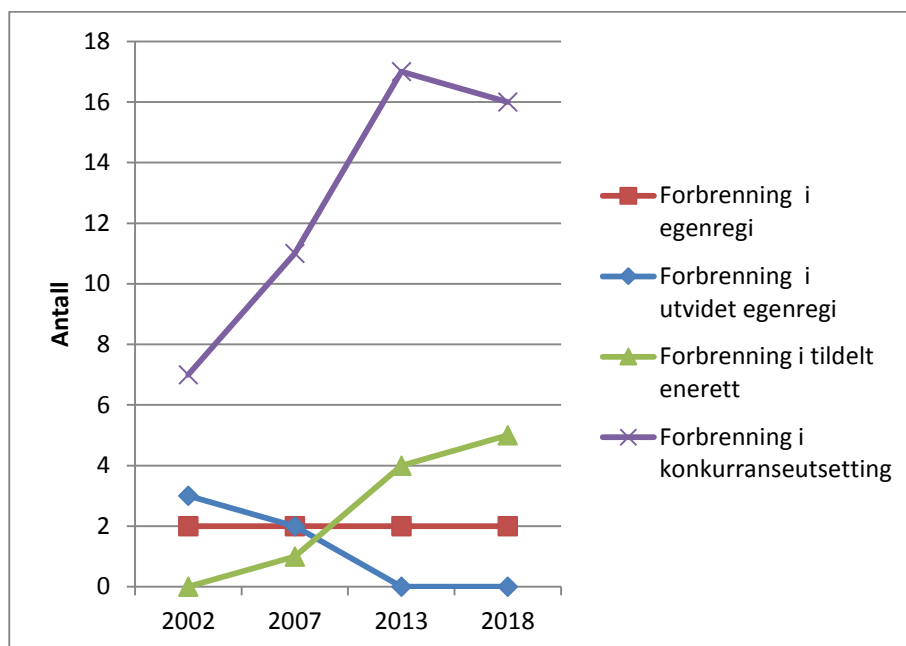
Det er satt opp en oversikt over hvordan organisering av forbrenning har variert over tid og hvordan den forventes å endre seg framover. For å få en tydeligere presentasjon er det sett på organiseringsløsninger i forhold til hverandre uten å ta inn total mengde husholdningsavfall i figuren som følger.



Figur 9 Organiseringsløsninger over tid for forbrenning i forhold til hverandre

Figuren viser at organiseringen av forbrenningsløsning har endret seg betydelig fra 2002 til 2013, med en overgang fra egenregi til konkurranseutsetting og tildelt enerett. Dette har en sammenheng med deponiforbudet i 2009, som gjorde at mange kommuner og avfallsselskaper måtte konkurranseutsette behandling av restavfallet. Det er imidlertid ikke signaler om en særlig endring i dette forholdet framover. Det er i 2013 ingen aktører i undersøkelsen som opererer i utvidet egenregi.

Neste figur viser antall selskap og kommuner som har valgt de forskjellige organiseringene innen forbrenning.

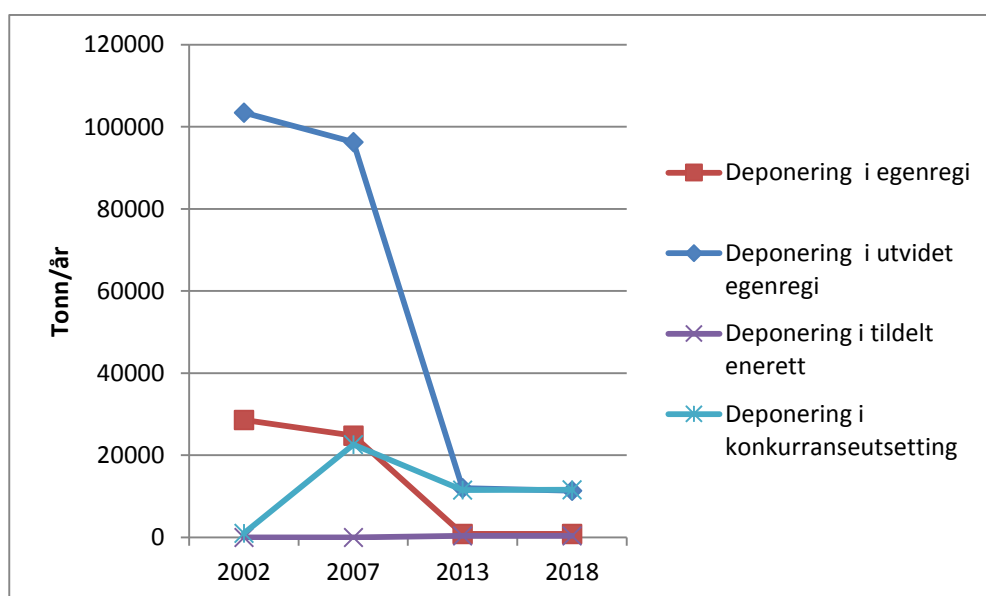


Figur 10 Antall selskap og kommuner som har valgt forskjellige typer organiseringen innen forbrenning

4.4.2.2 Deponering

Det er satt opp en oversikt over hvordan organisering av deponering har variert over tid og hvordan den forventes å endre seg framover.

For å få en tydeligere presentasjon er det sett på organiseringsløsninger i forhold til hverandre uten å ta inn total mengde husholdningsavfall i figuren som følger.

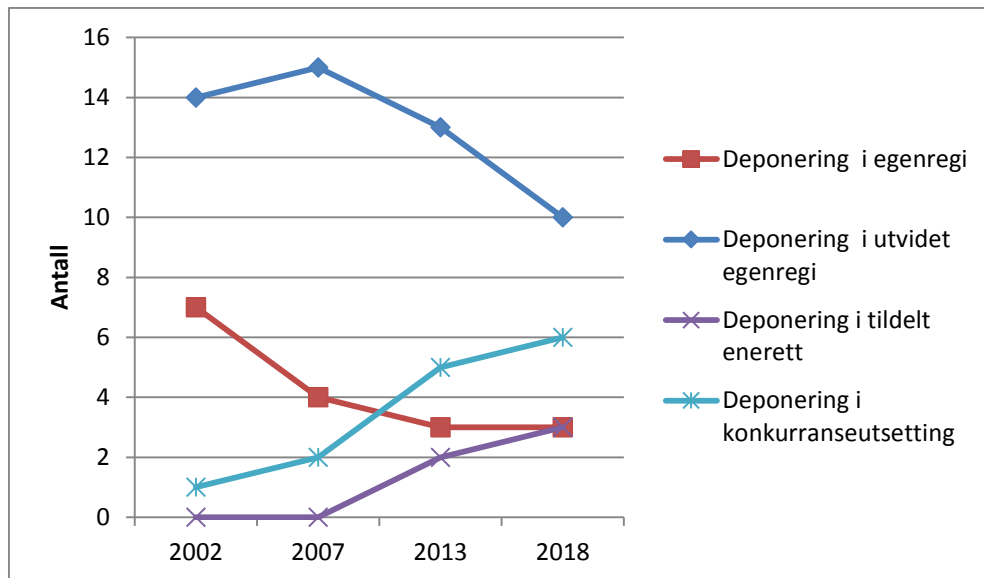


Figur 11 Organiseringsløsninger over tid for deponering i forhold til hverandre

Dette viser klart den generelle trenden med bortimot avvikling av deponering som metode mellom 2002 og 2013. For noen av organiseringsmåtene er dermed mengdene neste null på

figuren. Etter 2013 må en forvente en utflating, siden det aller meste allerede er tatt vekk fra deponiene i 2013.

Neste figur viser antall selskap og kommuner som har valgt de forskjellige organiseringene innen deponering.



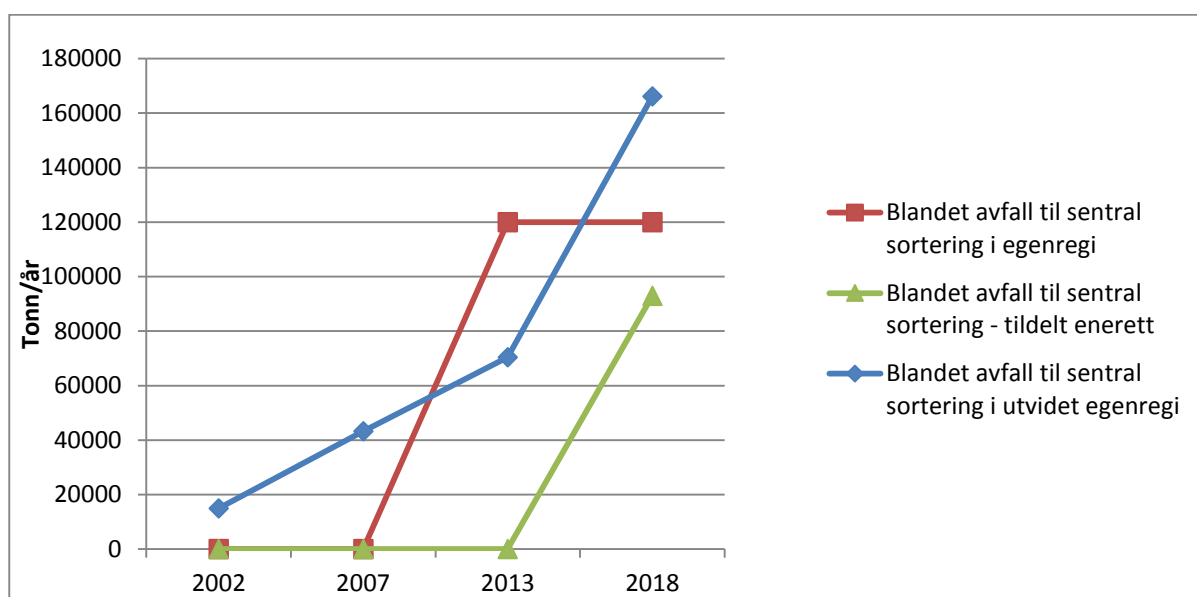
Figur 12 Antall selskap og kommuner som har valgt forskjellige typer organiseringen innen deponering

Tendensen mht. organisering er at de fleste avfallsselskaper og kommuner fortsatt har deponidrift i egenregi eller utvidet egenregi, men andelen av totalen avtar. Et økende antall avfallsselskaper og kommuner velger konkurranseutsetting eller tildeling av enerett.

4.4.3 Organisering av behandling av blandet avfall via sortering

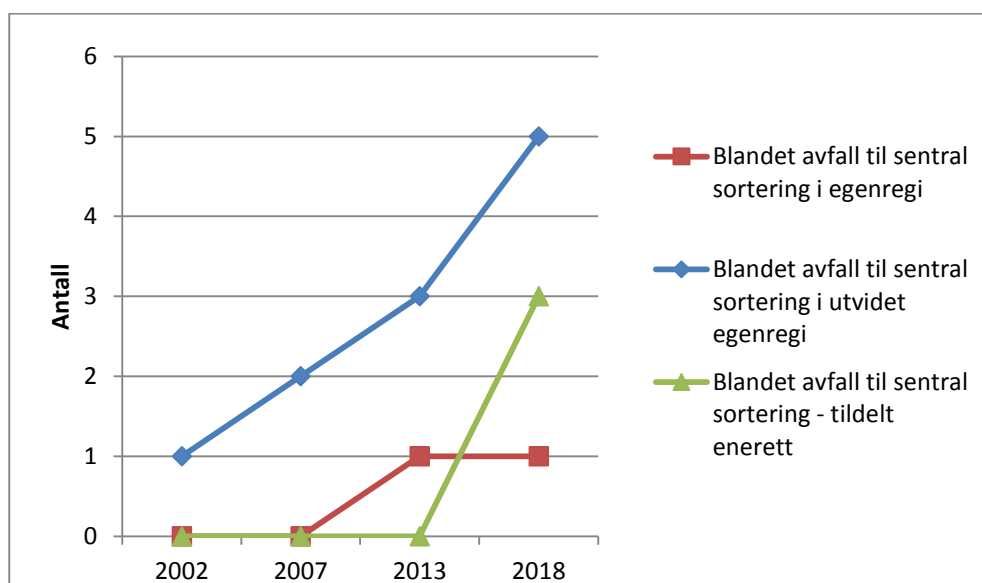
Dette omfatter avfallsstrømmen av blandet husholdningsavfall som bringes til sentralt anlegg for videre sortering, normalt sortering i matavfall, restavfall og et varierende valg av materialfraksjoner. Disse mengdene vil derfor komme igjen i andre oversikter nedstrøms sorteringsanleggene. Dette kan typisk være optisk sortering eller annen fysisk/mekanisk sortering.

Følgende kan figuren presenterer disse mengdene og organisering over tid.



Figur 13 Mengder og organisering over tid til sentral sortering

Den neste figuren viser hvordan tilførsel til sentral sortering har endret seg over tid målt i antall avfallsselskaper og kommuner som har innført dette.



Figur 14 Antall selskaper og kommuner som velger forskjellige typer organisering av sentral sortering

Fra 2002 til 2007 har det vært en viss økning, og dette er stort sett anlegg med optisk sortering. Fra 2007 til 2013 har det vært en betydelig økning, hvor særlig optiske sortering i Oslo kommer tungt inn.

Fra 2013 er det også en betydelig økning til 2018, dette skyldes særlig et planlagt stort anlegg for optisk og mekanisk sortering i Midt-Norge og på Vestlandet.

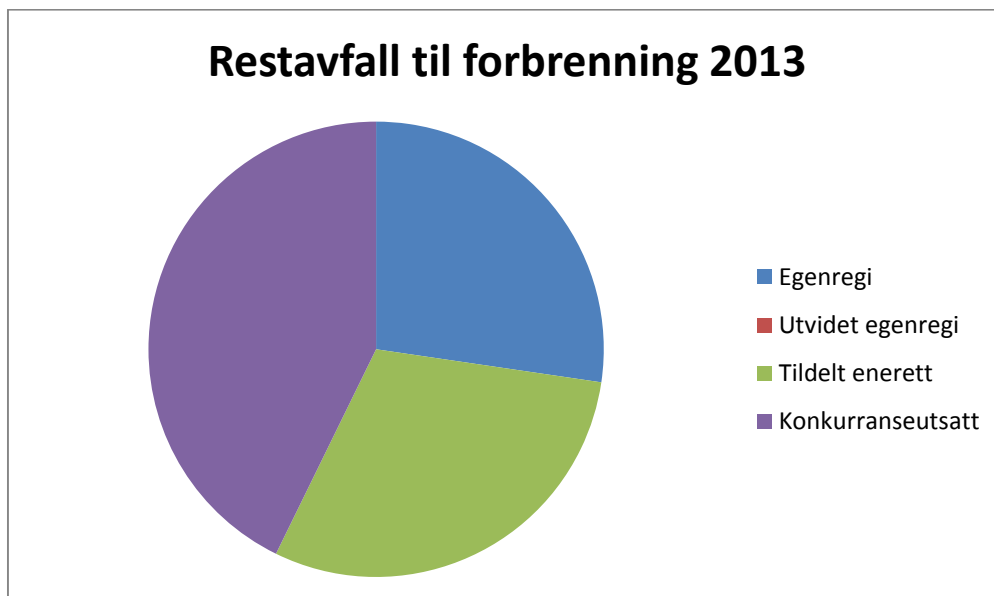
Mht. organisering ser en at den størst delen har vært i utvidet eller vanlig egenregi fram til 2013, mens anlegg etter 2013 synes å bli organisert dels med tildelt enerett og dels med utvidet egenregi.

4.4.4 Fordeling av organisasjonsformer i 2013

I figur 15-18 er fordelingen i 2013 av organisasjonsformer for kommunene som har svart vist for total mengde av husholdningsavfall (ekskl. materialgjenvinning), for matavfall/våtorganisk til biologisk behandling, restavfall til forbrenning og deponirest til deponering. Avfallsmengdene som ligger til grunn for figur 15 er summen av avfallsmengdene for figur 16-18.

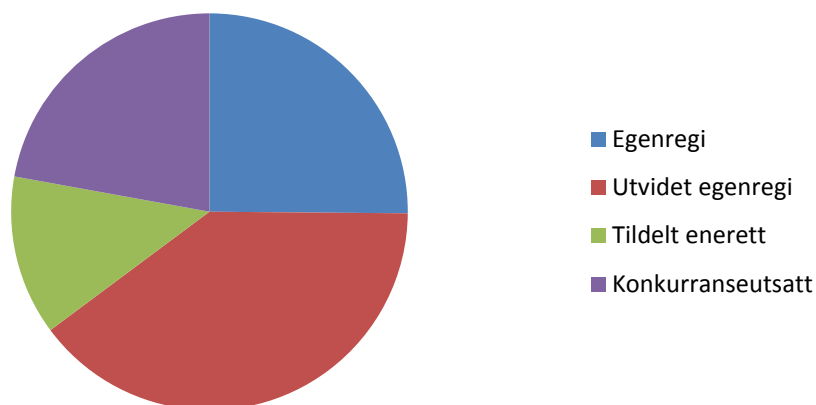


Figur 15 Fordeling i mengder mellom organisasjonsformer i 2013 – samlet husholdningsavfall eks. materialgjenvinning



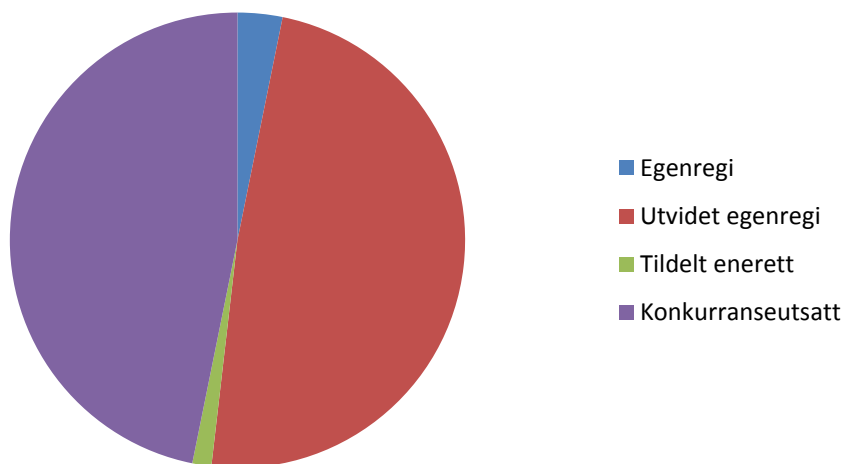
Figur 16 Fordeling i mengder mellom organisasjonsformer i 2013 – Restavfall til forbrenning

Våtorganisk avfall (kompost + biogass) 2013



Figur 17 Fordeling i mengder mellom organisasjonsformer i 2013 – Matavfall/våtorganisk til biologisk behandling

Restavfall til deponering 2013



Figur 18 Fordeling i mengder mellom organisasjonsformer i 2013 – deponirest til deponering

4.4.5 Organisering av behandling av andre kildesorterte eller utsorterte fraksjoner

Kildesorterte eller utsorterte (fra sentral sorteringsanlegg) fraksjoner er normalt plast, emballasje, papir/papp etc.. Disse fraksjonene sendes hos de fleste av de inkluderte avfallsselskaper og kommuner videre til private gjenvinningsfirma etter konkurranseutsetting. Kun tre av avfallsselskaper som har svart og ingen av de frittstående kommunene har valgt å

gjøre ettersortering, ballepressing osv. i egenregi, slik at det aller meste av utsorterte materialfraksjonene sendes videre til private anlegg etter konkurranseutsetting.

Selve sluttgjenvinningen til nytt materiale eller annen bruk gjøres nesten utelukkende hos private aktører.

Et unntak er trevirke, som hos de fleste av avfallsselskapene og kommunene håndteres (mottak, mellomlagring og flishugging) i utvidet eller vanlig egenregi.

Denne situasjonen vil fortsette i perioden fram til 2018.

5

Synspunkt og vurderinger som framkommer

5.1 VALG AV ORGANISASJONSFORM OVER TID

5.1.1 *Utgangspunkt*

Det har vært gjennomført intervju med et flertall av de avfallsselskaper og kommuner som har svart. I tillegg har en del svart med utfyllende vurderinger i skjemaet, slik at en har fått god informasjon her.

Det har vært en større utfordring å få dekkende tilbakemeldinger på vurderinger som er gjort i 2007 og særlig 2002. Dette skyldes dels en naturlig begrensning i å huske mer "diffuse" vurderinger som ble gjort for en del år siden, samt det forholdet at mange av nøkkelpersonene fra den gang ikke er i avfallsselskapet eller kommunen lenger.

Den informasjon som framkommer er primært satt opp ut fra det som gjelder i de avfallsselskaper og kommuner som har svart i undersøkelsen. Noe er også framkommet i dialog med Avfall Norge og noe fra Norconsults eget erfaringsmateriale.

5.1.2 *Fram til 2002*

En del avfallsselskaper hadde etablert egne underselskaper for håndtering av avfall fra næringsvirksomhet i 2002, altså før omleggingen av avfallsdefinisjoner i 2004. Dette var underselskaper som drev med innsamling og behandling av avfall fra næringsvirksomhet i konkurranse med private (avfallstyper som lå utenfor kommunenes daværende monopol).

Generelt framgår at kravene til deponiene (forbud mot deponering av våtorganisk) gjorde at utsortering og separat behandling av denne fraksjonen ble gjennomført før 2002 i de fleste av selskapene som hadde deponi som hovedbehandling. Selskaper og kommuner med forbrenning valgte stort sett å beholde våtorganisk i restavfall til forbrenning.

Kompostering var den viktigste behandlingsmåten, siden det var begrenset med krav til restproduktet i denne perioden.

I tillegg fant mange at biogasteknologien var kostbar og ikke ferdig utviklet.

5.1.3 *Hvordan kommunene vurderer om eneretten skal benyttes eller ikke*

5.1.3.1 *Utgangspunkt*

Avfall Norge har utgitt veiledere for dette i 2006 og oppdatering i 2011. Avfall Norge har også en egne faggruppe for avfallsjus, som bl.a. har arbeidet mye med disse problemstillingene og gitt råd til medlemmene. Det var en workshop i 2008 om tildeling av enerett i regi av Avfall Norge og KS. Juridisk seksjon i KS har også arbeidet mye med dette og gitt råd til kommunene.

Muligheten for tildeling av enerett var i til stede i 2002, men ble i praksis ikke benyttet. I 2007 var muligheten godt avklart og etablert.

Avfallssituasjonen mellom 2002 og 2007 var ganske forskjellig fra i dag, og kartlegging av forbrenningsmarkedet i Norge og Sverige som noen selskaper gjorde tydet på betydelig kapasitetsunderskudd innen forbrenning. I samme periode ble det gitt signaler fra miljømyndighetene om at en ønsket at kommunene skulle bidra til å bygge nødvendig lokal/nasjonal kapasitet for energiutnyttelse der det lå til rette for dette. Etablering av økt anleggskapasitet var en naturlig føle av dette.

Etter finanskrisen i 2008/2009 kom en nedgang i avfallsmengdene i Skandinavia og Europa for øvrig, og det har det etter hvert blitt betydelig overkapasitet i markedet samlet i Norge og Sverige, særlig innen forbrenning.

5.1.3.2 Vurderinger

Flere avfallsselskaper legger vekt på at tildelt enerett er viktig hvis en vil gjennomføre kostbar anleggsutbygging ut fra lokal prioritering av ressurs- og miljøhensyn, og trenger forutsigbarhet økonomisk og sikring av at kapasiteten blir utnyttet.

De sviktende avfallsmengdene har medført at kommunene med mindre avfallsmengder har valgt tildeling av enerett for å sørge for nok avfall utenfra inn til anleggene.

Flere avfallsselskaper og kommuner angir at tildelt enerett gir en stor fleksibilitet mht. muligheten til å ta inn forskjellige avfallstyper. Det bemerkes fra flere at en strengere håndheving av selvkostprinsippet (og krysssubsidiering) har gitt og vil gi problemer med å kunne ta inn konkurranseutsatt avfall i anleggene.

Noen selskaper har valgt tildeling av enerett siden behandlingsanlegget eies av et energiselskap eller delvis av private, noe som gjør at egenregi eller utvidet egenregi ikke kan benyttes (dette har blitt avklart etter 2007). Dette er blitt omtalt i kapittel 2.

Store kommuner og avfallsselskaper har valgt å ha behandlingen i egenregi eller utvidet egenregi, siden de har tilstrekkelige egne mengder til å kunne benytte dette, og foretrekker å ha en god kontroll med drift, energileveranse osv. i egenregi.

5.1.4 **Endringer i praksisen med tildeling av enerett etter endringen av forurensningsloven § 27 i 2004**

5.1.4.1 Tildeling av enerett

En ser at andelen innen forrenning som organiseres som tildelt enerett har steget noe fra 2002 til 2007, men betydelig fra 2007 til 2013. Følgende synspunkt og vurderinger har vært trukket fram:

- Endringen skyldes mye omleggingen av definisjoner i 2004, som for alvor trer inn etter 2007. I følge flere selskaper var det en gradvis prosess fra 2004, etter hvert som de juridiske forhold og kriterier ble avklart. Avfall Norges juridiske betenkning fra 2006 er her et bidrag.
- Det ble tilrettelagt for bruk at tildeling av enerett (særlig innen forbrenning) for å ha fleksibilitet mht. hva som kunne tas inn utenom eget husholdningsavfall. Dette hadde bl.a. en sammenheng med betydelig bortfall av mengder en tidligere hadde enerett på etter omleggingen i 2004.

- Innen biogassanlegg er tildelt enerett benyttet primært for å få etablert relativt kostbare anlegg med forutsigbarhet økonomisk og kapasitetsmessig.
- Biogass- og forbrenningsanlegg har skalafordeler, med lavere behandlingskostnader jo større anlegget er. Dette har medført at nye anlegg har blitt etablert gjennom initiativ i mange regioner, som har endt opp med tildeling av enerett.

5.1.4.2 Generelle vurderinger etter definisjonsomlegging i 2004

Følgende synspunkt og vurderinger har vært trukket fram:

- mange selskaper har flere datterselskaper for å håndtere forskjellige avfallstyper i regionen.
- Ofte opererer disse i markeder/områder med svak konkurranse, slik at de framstår som eneste reelle mulighet for innbyggerne i sitt område.
- Etter hvert har flere selskaper etablert, eller har til vurdering, en konsernmodell med tildeling av enerett til moderselskap. Moderselskapet tildeler så spesifikke oppgaver til datterselskaper for håndtering av hovedfraksjonene. Datterselskapene kan så velge om de vil utføre behandlingen selv eller konkurranseutsette denne. Denne modellen skal etter sigende være juridisk vurdert og klarert i forhold til forskrift om offentlige anskaffelser.

5.1.5 *Hva er valgt framfor tildelt enerett og hvorfor*

Følgende synspunkt og vurderinger har vært trukket fram:

- Måtte ta en rask avgjørelse, siden deponiforbudet kom, med begrenset overgangs-/dispensasjonsperiode. Konkurranseutsetting er da et naturlig valg.
- Tildeling av enerett er normalt en del av prosessen med tilrettelegging før etablering av et nytt anlegg, så løsningen kommer ikke på plass før flere år etter vedtaket.
- Små kommuner og avfallsselskaper velger ofte konkurranseutsetting da det er enkelt å gjennomføre med å inkludere både omlasting, transport og behandling i en pakke.
- Konkurranseutsetting krever ikke omfattende tverrfaglige vurderinger.
- Økonomi er normalt det viktigste kriterium for valg av konkurranseutsetting, men også ønske om rask framdrift.
- Tildeling av enerett har flere steder vært kombinert med krav om medeierskap. Flere selskaper har valgt vekk tildeling av enerett for ikke å ta noen økonomisk risiko.
- Konkurranseutsetting har vist seg å gi noe lavere kostander, særlig de senere årene
- Etter hvert svært rimelig transport gjorde lang transport mulig og fjerntliggende anlegg prismessig konkurransedyktige.
- Det har de senere årene kommet opp aktører/anlegg i Sverige og Danmark som har tilbudt behandling i biogassanlegg i konkurranseutsetting. Flere selskaper mente det tidligere var det begrenset kapasitet i Norge og vanskelig markedsmulighet.

- En del selskaper har deponi i definert egenregi (eller i utvidet egenregi) som i realiteten tar i mot nesten bare næringsavfall (forurenset jord) og deponirest fra naboregioner etter konkurranse.

5.1.6 Andre vurderinger

De fleste avfallsselskapene synes å være i uvisshet mht. å ha utvidet egenregi. Dette var et lite innarbeidet og benyttet prinsipp i 2002 og 2007, selv om definisjon og krav er der. Mange har angitt drift i egenregi i 2007 og 2013 selv om de i realiteten har hatt en ordning med utvidet egenregi. Noen selskaper har benyttet begrepet allerede i 2002, men det var ikke etablert enda.

Flere selskaper har ment at det er svært utfordrende at myndighetene etter hvert endrer rammebetingelsene for etablerte behandlingsanlegg.

Mange avfallsselskaper mener de ikke er en aktør som skal vurderes på linje med private selskaper, men lokale offentlige enheter (i EU-sammenheng kalt *local authority*) som har et ansvar og forpliktelse for alle deler av husholdningsavfallet fra sine innbyggere, i motsetning til private selskaper, som kan trekke seg ut eller fokusere på lønnsomme områder og sektorer

5.2 MULIGE ENDRINGER FRAMOVER

5.2.1 Endringer i organisasjonsform framover

5.2.1.1 Endringer i selskaper og kommuner som fortsetter dagens behandlingsløsning

Det har ikke framkommet planer for endringer i eksisterende løsninger som fortsettes. De som har konkurranseutsetting er gjennomgående godt fornøyd med det og vil fortsette med denne organiseringen. De som i dag har tildelt enerett har relativt lang tidshorisont på avtalene, så selv om det er noe blandet erfaring med organiseringsløsningen, er det ikke noen endring planlagt i perioden fram til 2018.

Oslo kommune har en politisk prosess i gang hvor framtidig organisering av avfallsbehandlingen vurderes ut fra juss, økonomi, driftshensyn, energilevering osv. Avgjørelsen ligger noe fram i tid, og det er i oversiktene lagt inn at dagens løsninger beholdes (egenregi) .

Flere selskaper vurderer konsernmodellen, hvor medlemskommunene tildeler enerett til morselskap, som så tildeler enerett til datterselskaper. Dette gjør at en står friere mht. å ta inn næringsavfall og husholdningsavfall fra andre regioner.

5.2.1.2 Endringer i selskaper og kommuner som planlegger nye behandlingsløsninger

Det er flere selskaper som planlegger nye behandlingsløsninger framover:

- det planlegges et stort inter-regionalt sorteringsanlegg i Midt-Norge. Her er organiseringen til utredning, med AS, tildeling av enerett og offentlig-privat samarbeide (OPS) er muligheter som utredes. Utredningen skjer ut fra jus, økonomi, miljøhensyn osv.
- Det vurderes biogassanlegg i en stor kommune, hvor konkurranseutsetting og tildeling av enerett er aktuelle løsninger. Dette avhenger bl.a. av tilgjengelig kapasitet.

- Det planlegges et nytt forbrenningsanlegg, hvor tildelt enerett planlegges, siden et energiselskap er inne på eiersiden.
- Det er et stort biogassanlegg under etablering i Vest-Norge, som vil bli drevet i utvidet egenregi siden det primært skal behandle avfallsselskapets husholdningsavfall og slam og en vil ha god kontroll med opplegget. I tillegg har selskapet gode forutsetninger til drift i egenregi pga. betydelig driftskompetanse og –kapasitet.

5.2.2 Endringer innen behandlingsløsninger

5.2.2.1 Innen forbrenning

Det planlegges mindre endringer mht. forbrenning, men et nytt anlegg planlegges i Nord-Norge.

Det meste av organiseringen beholdes, men det planlegges noe overgang fra forbrenning i egenregi til konkurranseutsetting og tildelt enerett. Fortsatt er det mest konkurranseutsetting.

5.2.2.2 Innen biologisk behandling

Noen avfallsselskaper har valgt en etablert eller planlagt omlegging til biogass ut fra uttrykt miljøpolitikk, mens andre mener de har for små mengder til denne løsningen.

Flere planlegger anlegg for å ta ut biosubstrat som kan sendes til biogassanlegg (I Danmark og Sverige) etter konkurranseutsetting. Det lokale anlegget blir da rimelig og kan drives i egenregi eller utvidet egenregi.

Det er ikke signaler om andre store endringer innen organisering av biologisk behandling.

5.2.2.3 Innen deponering

Deponering fases ut mot en nedre grense på 2-5% av den totale avfallsstrømmen.

Mange har konkurranseutsatt deponering av deponiresten, mens mange har det i egenregi eller utvidet egenregi. Med de små mengdene deponirest fra husholdningsavfallet har flere ikke tenkt mye på organisering av drift av eget deponi selv om det tas i mot fra andre (forurenset masse).

5.2.2.4 Innen behandling/sortering av blandet avfall

Det er noen initiativer innen dette, bl.a. et stort interregionalt konsept i Midt-Norge, som vil gi endringer mht. materialstrømmer.

Organisering for planlagte anlegg er ikke avklart ennå, en avventer utviklingen mht. rammebetingelser og regelverk.

5.2.3 Konsekvenser ved strengere selvkosthåndheving

Flere selskaper har opplevd problemer med endring etter opplevd innskjerping av selvkostprinsippet. Noen mener at reglene om fordeling av felleskostnader gjør at en ikke kan ta inn næringsavfall til konkurransedyktige priser for å dekke opp kapasiteten. Mulig mindre næringsavfall har medført vurdering av økt annet avfall fra medlemskommunene, bl.a. av fraksjoner som i dag gjenvinnes på annen måte (f.eks. trevirke som i dag sendes til biobrenselanlegg). Frafall av næringsvirke kan også medføre betydelig kostnadsøkning for husholdningsavfallet, samt problemer med å overholde forpliktelser mht. energileveranse.

5.3 SYNSPUNKT OG VURDERINGER HOS STORE DELTAKERKOMMUNER

5.3.1 *Eventuelle forskjeller mellom medlemskommunens og avfallsselskapets vurderinger og politikk*

Følgende synspunkt og vurderinger har vært trukket fram:

- Generelt er det lite konflikt mellom store medlemskommuner og avfallsselskap, og ingen direkte konflikter er påvist i undersøkelsen.
- Det er gjennomgående enighet om en interkommunal politikk til felles beste.
- En mener kommunen har mulighet til påvirkning gjennom f.eks. rullering av avfallsplaner, som behandles i en politisk prosess i medlemskommunene.
- En blir normalt også tatt med i viktige prinsippavgjørelser mht. hovedveivalg for selskapet, som igjen forankres politisk gjennom en prosess.
- Kommunen har medlemmer i avfallsselskapets styre, og kan påvirke i den løpende strategien som følges i avfallsselskapet. Større tiltak og investeringer tas opp i styret.
- Det er fra noen uttrykt at det er en grei situasjon at avfallspolitikken og vurderinger bak denne er lagt til et interkommunalt organ og i det daglige holdt utenfor lokalpolitikken.

5.3.2 *Andre innspill*

Følgende synspunkt og vurderinger har vært trukket fram:

- En er komfortabel med å ha overlatt den løpende drift av avfallshåndteringen for innbyggerne til et større og mer kompetent fagmiljø, som kan fokusere på sine definerte oppgaver, uten å ha andre oppgaver på andre sektorer.
- Å ha interkommunale løsninger gir kostnadsbesparelser gjennom større anlegg, bedre innsamlingsløsninger på tvers av kommunegrensene osv.

VEDLEGG

Vedlegg 1 Spørreskjema sendt ut til interkommunale avfallsselskaper og frittstående kommuner

Til:	Norske kommuner og avfallsselskaper
Fra:	Miljødirektoratet ved Norconsult
Dato:	7/11-2014

KARTLEGGING AV PRAKSIS OG VURDERINGER VED VALG AV ORGANISERING FOR BEHANDLING AV HUSHOLDNINGSAVFALL

Spørsmål

Dette skjemaet sendes ut til både interkommunale avfallsselskapet og kommuner som besørger avfallshåndteringen selv. Derfor står det flere steder «avfallsselskap/kommune». Vi ber avfallsselskapene fylle ut informasjon for alle kommunene som de har ansvar for.

For forbrenning, kompostering, biogassproduksjon og deponering ber vi om informasjon om behandling som foregår i både Norge og utlandet. For andre typer behandling begrenser vi oss i hovedsak til behandling i Norge. Unntaket er tabell 7 om planer for framtiden der vi gjerne vil ha informasjon som dekker både Norge og utlandet.

Vær oppmerksom på at sortering ikke er sluttbehandling, slik at samme avfallstype vil kunne gå til både sortering og en av de andre behandlingsløsningene, f.eks. forbrenning. Dette gjør at det blir en viss «dobbelttelling» i tabellene.

For behandlingsløsninger og rubrikker som ikke er aktuelle settes en (-) i tabellene.

1. Hvilke valg har husholdningsavfall fra eget avfallsselskap/egen kommune blitt behandlet overtid med hensyn til behandlingsanlegg og organisering? Fyll ut hva som var situasjonen i årene som er angitt. Angi også varighet for de avtaler og ordninger som er og har vært. Dersom flere behandlingsanlegg og/eller flere typer organisering har vært benyttet på samme tid for samme behandlingsløsning, f.eks. for avfall til forbrenning, angi også dette.

År		2013	2007	2002	Kommentar
Forbrenning	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (fra år til år)				
	Varighet av organisering som angitt (fra år til år)				
Kompostering	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Biogass-produksjon	Behandlingsanlegg og anleggseier				

	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Deponering	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Optisk sortering (i Norge)	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				

	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Annen sortering (i Norge)	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Annen behandling (i Norge)	Behandlingsanlegg og anleggseier				
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				

	Varighet av avtale med anlegg (startår - sluttår)				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				

2. Hvilke vurderinger lå til grunn for valg av organisering (egenregi, utvidet egenregi, enerett, konkurranseutsetting) som avkrysset i tabell 1 som ble gjort over tid? Sett inn en kort beskrivelse. (Sett i forhold til tidshistorikk og utvikling av regelverk. Det kan være vurderinger og valg gjort ut fra f.eks. miljømessige, samfunnmessige, økonomiske og politiske hensyn)

År	2013	2007	2002	Kommentar
Forbrenning				
Kompostering				
Biogass- produksjon				
Deponering				
Optisk sortering (i Norge)				
Annen sortering (i Norge)				
Annen behandling (i Norge)				

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

3. Hvilke erfaringer er gjort over tid med valg av organisering (egenregi, utvidet egenregi, enerett, konkurranseutsetting) som ble gjort? Sett inn en kort beskrivelse

År	2013	2007	2002	Kommentar
----	------	------	------	-----------

Forbrenning				
Kompostering				
Biogass- produksjon				
Deponering				
Optisk sortering (i Norge)				
Annen sortering (i Norge)				
Annen behandling (i Norge)				

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

4. Hvilke planer har dere for framtiden med hensyn til behandlingsløsning og organisering (egenregi, utvidet egenregi, enerett, konkurranseutsetting)? Er det planlagt endringer i forhold til situasjonen i 2013 og hva er bakgrunnen for dette? Er det planlagt investering i nye behandlingsanlegg? Sett inn en kort beskrivelse i cellen.

År	Planer for	Bakgrunn	Kommentar
Forbrenning	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Kompostering	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Biogass- produksjon	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Deponering	Organisering (kort beskrivelse)		

	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Optisk sortering	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Annen sortering	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
Annen behandling	Organisering (kort beskrivelse)		
	Økt eller redusert bruk av denne behandlingsløsning		
	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

5. Hvilke mengder husholdningsavfall fra eget avfallsselskap/egen kommune har gått og går til de forskjellige behandlingsløsningene i årene som er angitt:

År	2013	2007	2002	Angi hvilke avfallstyper (rest med eller uten matavfall osv.)	Kommentar
Forbrenning					
Kompostering					
Biogass-produksjon					
Deponering					
Optisk sortering (i Norge)					
Annen sortering (i Norge)					
Annen behandling (i Norge)					
Total mengde innsamlet husholdningsavfall for de aktuelle årene (ikke nødvendigvis summen av mengdene over i tabellen)					

6. Hva er og var behandlingskostnaden pr. tonn for de forskjellige behandlingsløsningene for husholdningsavfall fra eget avfallsselskap/egen kommune, behandlet i eget eller andres anlegg i årene som er angitt:

År	2013	2007	Kommentar
Kostnader pr. tonn for forbrenning			
Kostnader pr. tonn for kompostering			
Kostnader pr. tonn for biogassproduksjon			
Kostnader pr. tonn for deponering			
Kostnader pr. tonn for optisk sortering (i Norge)			
Kostnader pr. tonn for annen sortering (i Norge)			

7. Det ønskes informasjon om mengdefordeling hvis dere i 2013 eide et eget behandlingsanlegg som tok imot husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor avfallsselskapet/kommunen og/eller avfall fra næringsvirksomhet.

År		2013	Kommentar
Forbrenning	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		
Kompostering	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		

Biogass- produksjon	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		
Deponering	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		
Optisk sortering	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		
Annen sortering	Mengde husholdningsavfall fra eget selskap/egen kommune		
	Mengde husholdningsavfall fra andre kommuner utenfor selskapet/kommunen		
	Mengde avfall fra næringsvirksomhet		

8. Aktuell(e) kontaktperson(er) for videre oppfølging

Kontaktperson	Tlf.	e-mail

9. Kryss av her hvis dere ikke ønsker at Miljødirektoratet skal få tilgang til informasjonen som er gitt:.....
Oslo/Sandvika

2014-11-10

For Miljødirektoratet

Jens Erling Frøiland Jensen - Norconsult

Vedlegg 2 Spørreskjema sendt ut til større medlemskommuner i interkommunale avfallsselskaper

Til: Utvalgte norske kommuner som er med i avfallsselskaper

Fra: Miljødirektoratet ved Norconsult

Dato: 7/11-2014

KARTLEGGING AV PRAKSIS OG VURDERINGER VED VALG AV ORGANISERING FOR BEHANDLING AV HUSHOLDNINGSAVFALL

Spørsmål

Dette skjemaet sendes ut til utvalgte større kommuner i interkommunale avfallsselskapet for å få synspunkt og vurderinger fra en kommunal side, hvor disse kan avvike fra hva som er tilfelle i avfallsselskapet en er med i.

For forbrenning, biologisk behandling og deponering ber vi om informasjon om behandling som foregår i både Norge og utlandet. For andre typer behandling begrenser vi oss i hovedsak til behandling i Norge. Unntaket er tabell 4 om planer for framtiden der vi gjerne vil ha informasjon som dekker både Norge og utlandet.

Vær oppmerksom på at sortering ikke er sluttbehandling, slik at samme avfallstype vil kunne gå til både sortering og en av de andre behandlingsløsningene, f.eks. forbrenning. Dette gjør at det blir en viss «dobbelttelling» i tabellene.

1. Hvilke valg er gjort over tid for behandling av husholdningsavfall fra eget avfallsselskap/egen kommune med hensyn til behandlingsanlegg/–aktør og organisering? Fyll ut hva som var situasjonen i årene som er angitt. Angi også varighet for de avtaler og ordninger som er og har vært. Dersom flere anlegg og/eller flere typer organisering har vært benyttet på samme tid for samme behandlingsløsning, f.eks. for forbrenning, angi også dette.

År		2013	2007	2002	Kommentar
Forbrenning					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Kompostering					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Biogass-produksjon					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				

	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Deponering					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Optisk sortering (i Norge)					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Annen sortering (i Norge)					
	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				

	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				
Annen behandling (i Norge)	Organisering	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	(kryss av nedenfor)	
	Egenregi				
	Utvidet egenregi				
	Tildeling av egenrett				
	Konkurranseutsetting				
	Varighet av organisering som angitt (startår - sluttår)				

2. Hvilke vurderinger lå til grunn for valg av organisering (egenregi, utvidet egenregi, enerett, konkurranseutsetting) som ble gjort over tid? Sett inn en kort beskrivelse. (Sett i forhold til tidshistorikk og utvikling av regelverk. Det kan være vurderinger og valg gjort ut fra f.eks. miljømessige, samfunnsmessige, økonomiske og politiske hensyn)

År	2013	2007	2002	Kommentar
Forbrenning				
Kompostering				
Biogass-produksjon				
Deponering				
Optisk sortering (i Norge)				
Annen sortering (i Norge)				

Annen behandling (i Norge)				
----------------------------	--	--	--	--

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

3. Hvilke erfaringer er gjort over tid med valg av behandlingsløsning og tildelingsprinsipp som er gjort? Sett inn en kort beskrivelse

År	2013	2007	2002	Kommentar
Forbrenning				
Kompostering				
Biogass- produksjon				
Deponering				
Optisk sortering (i Norge)				
Annen sortering (i Norge)				
Annen behandling (i Norge)				

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

4. Hvilke planer har dere for framtiden med hensyn til behandlingsløsning og organisering (egenregi, utvidet egenregi, enerett, konkurranseutsetting)? Er det planlagt endringer i forhold til dagens situasjon og hva er bakgrunnen for dette? Er det planlagt investering i nye behandlingsanlegg? Sett inn en kort beskrivelse i cellen når aktuelt.

År	Planer for	Bakgrunn	Kommentar
Forbrenning	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		
Kompostering	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		
Biogass- produksjon	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		
Deponering	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		
Optisk sortering	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering		

	(kort beskrivelse)		
Annen sortering	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		
Annen behandling (i Norge)	Nytt anlegg (kort beskrivelse)		
	Ny organisering (kort beskrivelse)		

Dette punktet vil bli utfyllende diskutert i etterfølgende intervjurunde.

5. Aktuell(e) kontaktperson(er) for videre oppfølging

Kontaktperson	Tlf.	e-mail

6. Kryss av her hvis dere ikke ønsker at Miljødirektoratet skal få tilgang til informasjonen som er gitt:.....

Oslo/Sandvika

2014-11-10

For Miljødirektoratet

Jens Erling Frøiland Jensen - Norconsult

Vedlegg 3 Situasjonen over tid mht. organisering av behandling av husholdningsavfall i avfallsselskaper og kommuner som inngår i undersøkelsen

Størrelse på avfallsselskap og kommune i innbyggerantall: lite - mindre enn 50 000, middels - 50-150 000 , stort - over 150 000

			Behandlingsløsning 2002			Behandlingsløsning 2007			Behandlingsløsning 2013			Behandlingsløsning 2018		
Aktuell aktør (kommune eller avfallsselskap)	Størrelse selskap	Fraksjon	Type tildelingsprinsipp	Type behandling	Grunn for valg	Type tildelingsprinsipp	Type behandling	Grunn for valg	Type tildelingsprinsipp	Type behandling	Grunn for valg	Type tildelingsprinsipp	Type behandling	Grunn for valg
Avfallsselskap 1	middels	restavfall	Kokurranseutsettning	Forbrenning -	økonomi	Anbud	Forbrenning -	økonomi	Anbud	Forbrenning - Sverige	økonomi	Avtale mellom datterselskaper (Tildelt enerett?)	forbrenning	økonomi, miljø, lokal energibruk
		matavfall	Kokurranseutsettning	kompostering		Kokurranseutsettning	kompostering		Kokurranseutsettning	kompostering		Kokurranseutsettning	biosubstrat	
		blandet til sortering	egen regi	optibag		Utvidet egenregi	optibag		Utvidet egenregi	optibag		Utvidet egenregi	optibag	
		deponirest	Kokurranseutsettning			Kokurranseutsettning			Kokurranseutsettning			Kokurranseutsettning		
Avfallsselskap 2	middels	restavfall	Anbud	Forbrenning - Sverige	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Sverige	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Sverige	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Sverige	Økonomi og energigjenvinning
		matavfall	tildelt enerett i konsern	kompostering	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	tildelt enerett i konsern	kompostering	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	tildelt enerett i konsern	kompostering	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	tildelt enerett i konsern	kompostering	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning
		deponirest	egen regi			Utvidet egenregi			Utvidet egenregi			Utvidet egenregi		
Avfallsselskap 3	middels	restavfall	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Norge	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Trondheim	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning - Norge	Økonomi og energigjenvinning	Kokurranseutsettning	Forbrenning	Økonomi og energigjenvinning
		matavfall	egen regi	kompostering	Økonomi, ressursgjenvinning	Tildelt enerett	Biogass -	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning	Tildelt enerett	Biogass -	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning	Tildelt enerett	Biogass -	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning
		blandet til sortering												
		deponirest	egen regi			Utvidet egenregi			Kokurranseutsettning			Kokurranseutsettning		
Frittstående kommunen nr. 1	stor	restavfall	Utvidet egenregi	Forbrenning		Utvidet egenregi	Forbrenning - Norge		Kokurranseutsettning	Forbrenning - Norge		Kokurranseutsettning	Forbrenning - Norge	
		matavfall	Utvidet egenregi	kompostering		Utvidet egenregi	kompostering		Kokurranseutsettning	kompostering		Kokurranseutsettning	biogass	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning
		blandet til sortering										Tildelt enerett	sentral sortering	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning

		deponirest	Utvidet egen regi			Utvidet egen regi			Kokurranseutsett			Kokurranseutsett		
Avfallsselskap 4	lite	restavfall	egen regi	deponi	økonomi	Kokurranseutsett	forbrenning		Kokurranseutsett	forbrenning				
		matavfall	Kokurranseutsett	biogass	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	Kokurranseutsett	kompostering	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	Kokurranseutsett	biogass	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning	Kokurranseutsett	biogass	Økonomi, miljø og ressursgjenvinning
		deponirest	egen regi			Utvidet egenregi			Utvidet egenregi			Utvidet egenregi		
Avfallsselskap 5	middels	restavfall							Kokurranseutsett	Forbrenning - Norge	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning	Kokurranseutsett	Forbrenning - Norge	energigjenvinning, miljø og ressursgjenvinning
		matavfall												
		blandet til sortering												
Avfallsselskap 6	stort	restavfall	Egen regi	Forbrenning - Norge	Økonomi og energigjenvinning	Utvidet egenregi	Forbrenning - Norge	Økonomi og energigjenvinning	Tildelt enerett	Forbrenning - Norge	Anskaffelseskraften, Økonomi og energigjenvinning	Tildelt enerett	Forbrenning - Norge	Økonomi og energigjenvinning
		hageavfall	Egen regi	kompostering		Kokurranseutsett	kompostering		Kokurranseutsett	kompostering		Kokurranseutsett	kompostering	
		deponirest	Kokurranseutsett			Kokurranseutsett			Tildelt enerett			Tildelt enerett		
Frittstående kommune nr. 2	middels	restavfall	Egen regi	deponering		Egen regi	deponering		anbud	forbrenning		anbud	forbrenning	
		matavfall	Egen regi	kompostering		Egen regi	kompostering							
		blandet til sortering												
Avfallsselskap 7	lite	restavfall	Egen regi	deponering		Utvidet egenregi	deponering		Anbud	forbrenning		Anbud	forbrenning	
		matavfall	Egen regi	kompostering	Økonomisk og miljømessig	Utvidet egenregi	kompostering	Økonomisk og miljømessig	Utvidet egenregi	kompostering	Økonomisk og miljømessig	Utvidet egenregi	kompostering	Økonomisk og miljømessig
		deponirest	Egen regi	deponering		Egen regi	deponering		Utvidet egenregi	deponering		Utvidet egenregi	deponering	
Avfallsselskap 8	stort	restavfall	tildelt enerett	Forbrenning - Norge		tildelt enerett	Forbrenning - Norge		tildelt enerett	Forbrenning - Norge		tildelt enerett	Forbrenning - Norge	
		matavfall	Egen regi	kompostering		Utvidet egenregi	kompostering		Utvidet egenregi	kompostering		Utvidet egenregi	biogass	
		blandet til sortering										Egen regi	optisk sortering	
		deponirest	Egen regi			Utvidet egenregi			tildelt enerett			tildelt enerett		
Avfallsselskap 9	middels	restavfall	Utvidet egen regi	deponi		Utvidet egen regi	deponi		Tildelt enerett	Forbrenning		Tildelt enerett	Forbrenning	
		matavfall	Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering	
		deponirest	Utvidet egen regi			Utvidet egen regi			Utvidet egen regi			Utvidet egen regi		
Avfallsselskap 10	middels	restavfall	Utvidet egen regi	deponi		Utvidet egen regi	deponi		Tildelt enerett	Forbrenning		Tildelt enerett	Forbrenning	

		matavfall	Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering		Utvidet egen regi	kompostering	
		deponirest	Utvidet egen regi	deponi		Utvidet egen regi	deponi		Utvidet egen regi	deponi		Utvidet egen regi	deponi	
Avfallsselskap 11	middels	restavfall	Tildelt enerett	Forbrenning - Norge		Tildelt enerett?	Kompostering		egen	Optisk sortering				
		matavfall										tildelt enerett	biogass	
Avfallsselskap 12	lite	restavfall	Anbud	forbrenning		Tildelt enerett	Grønn vekst							
		matavfall												
Avfallsselskap 13	middels	restavfall	Tildelt enerett	Forbrenning		Tildelt enerett	Biogassanlegg		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall	utvidet egenregi	Biogassanlegg		Tildelt enerett	Biogassanlegg		Tildelt enerett	Biogassanlegg		Tildelt enerett	Biogassanlegg	
		deponirest	utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi	
Frittstående kommune nr. 3		restavfall	Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall										Kokurranseutsetting	biogass	
		deponirest	egen regi	deponi		Kokurranseutsetting	deponi		Kokurranseutsetting	deponi		Kokurranseutsetting	deponi	
Frittstående kommune nr. 4	stor	restavfall	egenregi	Forbrenning		egenregi	Forbrenning		100 % egenregi	Forbrenning		50 % tildelt enerett	Forbrenning	
		restavfall										50 % egenregi	Forbrenning	
		matavfall							egenregi	biogass		sannsynlig Tildelt enerett	Biogassanlegg	
		blandet til sortering							egenregi	Optisk sortering		egenregi	Optisk sortering	
		hageavfall	egenregi	kompostering		egenregi	kompostering		egenregi	kompostering		egenregi	kompostering	
		deponirest	egenregi			egenregi			Kokurranseutsetting			Kokurranseutsetting		
Avfallsselskap 14	middels	restavfall	utvidet egen regi	deponi		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall	utvidet egen regi	kompostering		utvidet egen regi	kompostering		utvidet egen regi	kompostering		Kokurranseutsetting	biogass	
		blandet til sortering	utvidet egenregi	Optisk sortering		utvidet egenregi	Optisk sortering		utvidet egenregi	Optisk sortering		utvidet egenregi	Optisk sortering	

		deponirest	utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi		utvidet egenregi	deponi	
Frittstående kommune nr. 5	liten	restavfall	egen regi	deponi		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall				Kokurranseutsetting	kompostering		Kokurranseutsetting	Biogassanlegg i kommunen		Kokurranseutsetting	Biogassanlegg i kommunen	
		deponirest				egen regi	deponi		egen regi	deponi		egen regi	deponi	
Frittstående kommune nr. 6	middels	restavfall	egenregi	Forbrenning		egenregi	Forbrenning		egenregi	Forbrenning		egenregi	Forbrenning	
		matavfall							egenregi	biogass		egenregi	biogass	
		deponirest	egenregi			egenregi			egenregi			egenregi		
Avfallsselskap 15	lite	restavfall	Kokurranseutsetting	Forbrenning Frevar i Fredrikstad		Kokurranseutsetting	Forbrenning Frevar i Fredrikstad		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall	Kokurranseutsetting	kompostering		Kokurranseutsetting	kompostering		Kokurranseutsetting	biogass		Kokurranseutsetting	biogass	
		deponirest	utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi	
Avfallsselskap 16	stort	restavfall	Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		matavfall							Kokurranseutsetting	biogass		Kokurranseutsetting	biogass	
		blandet til sortering							utvidet Egen regi	Mekanisk og optisk sortering		utvidet Egen regi	Mekanisk og optisk sortering	
		deponirest	utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi	
Avfallsselskap 17	lite	restavfall	Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning		Kokurranseutsetting	Forbrenning	
		hageavfall	utvidet egen regi	kompostering		utvidet egen regi	kompostering		utvidet egen regi	kompostering		utvidet egen regi	kompostering	
		blandet til sortering										tildelt enerett	Mekanisk og optisk sortering	
		deponirest	utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi		utvidet egen regi	deponi	