



Halden kommune

Arkivkode:
Arkivsaksnr: 2019/3091-1
Journal dato: 11.06.2019
Saksbehandler: Kåre Edvardsen

Utvalgssak

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Hovedutvalg for plan, teknisk, landbruk og miljø		19.06.2019

Utsendte vedlegg

Medsaksbehandlere

Saksframlegg - Østfold Avfallssortering IKS

Denne saken er utredet etter prinsippet for fullført saksbehandling.

Sammendrag av saken:

Styingsgruppa for prosjektet har utarbeidet et saksframlegg (**Saksnotat – Etablering av interkommunalt selskap for sortering av husholdingsavfall – vedlegg 2**) med forslag til vedtak. Saksframlegget legges fram i sin helhet sammen med rådmannens kommentarer til saken.

Rådmannens innstilling:

Halden kommune er positive til å delta i Østfold Avfallssortering IKS og ser nødvendigheten av et slikt anlegg for å nå nye utsorteringskrav. Det er en del ubesvarte spørsmål i saken som bør utredes nærmere. Saken sendes derfor tilbake til prosjektet. Nytt saksframlegg legges fram innen 1.1. 2020.

Saksutredning:

Bakgrunn

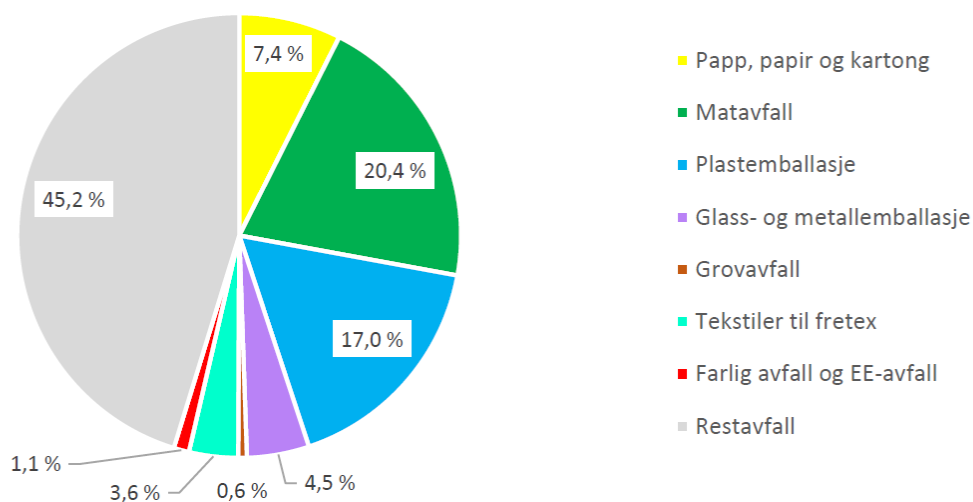
EUs forslag om sirkulær økonomi har påvirket krav om høyere materialgjenvinning. For å imøtekomme nye krav startet Fredrikstad kommune utredning om bygging av et ettersorteringsanlegg. Et ettersorteringsanlegg er et anlegg som ved hjelp av forskjellig teknologi sorterer ut materialfraksjoner. Anleggene er spesielt godt egnet til å sortere ut plast. Utredningen viste at det var for små mengder i Fredrikstad alene og våren 2016 valgte kommunene Fredrikstad, Sarpsborg, Halden og IKS et – MOVAR å gå sammen om en større utredning. Utredningen ble gjennomført av PWC og MEPEX CONSULT og ble ferdigstilt i januar 2017. Senere har de andre kommunene i Østfold sluttet seg til prosjektet. Det er også inngått intensjonsavtale om etablering av et selskapet. Saken ønskes nå politisk behandlet for å kunne få etablert selskapet.

Situasjonen i Halden i dag.

I Østfold er det kun Halden kommune og Indre Østfold Renovasjon (IØR) som sorterer ut matavfall. I Halden sorteres i tillegg ut papp/papir/drikkekartong, og glass/metall. Plast legges sammen med restavfallet. Kildesorteringsordningen startet på midten av 1990 tallet. I 2009 startet Halden kommune med å sende restavfallet til forbrenning i Sverige. Matavfallet ble først sendt til Åsekjær, deretter til biogass produksjon i Sverige. I april 2018 startet levering av restavfallet inkluder matavfall i grønne poser og plast til ROAF (Romerike avfallsforedling IKS) sitt anlegg på Skedsmokorset. Det er samme type anlegg som planlegges bygd i Fredrikstad.

Karakterisering av avfallet.

Sentralt i avfallshåndtering er opplysninger om hva avfallet inneholder. Det er gjennomført en plukkanalyse av restavfallet i Halden høsten 2018 som viser sammensetningen etter at de grønne posene er tatt ut. Figur 1 viser prosentvis sammensetning av avfallsfraksjonene i restavfallet etter at de grønne posene er tatt ut.



Figur 1. Prosentvis sammensetning av restavfallet ved plukkanalysen i september 2018.

Summen av restavfall og plast, 62 % er riktig sortert, 28 % mat og papp/papir kan kildesorteres bedre, 10 % farlig avfall/EE avfall, tekstiler, grovavfall og metall kan leveres til returpunkter (miljøstasjoner). Det forventes en nedgang i papp/papir andelen som følge av at det er satt ut en ny beholder til innsamling av papir/papp til hver husstand.

Den største utfordringen er bedre utsortering av matavfall. Sammenlignet med andre kommuner så er 20,4 % matavfall i restavfallet et bra resultat. De beste kommunen i landet har innhold på ca. 16-17 %. I en tilsvarende plukkanalyse i 2017 var andelen matavfall i restavfallet 25,7 %. Det er oppgitt at hver nordmann kaster ca. 80 kg matavfall per år. I plukkanalysen i 2018 ble tilsvarende tall for Halden beregnet til 77 kg matavfall per år, hvorav 42 kg kastes i grønne poser og 35 kg i restavfallet.

Plastfraksjonen er det litt dårligere tallmateriale på. Dette fordi mesteparten av plasten har blitt samlet inn via miljøstasjonene. Plast i restavfallet, 17%, utgjør ca. 700 tonn. Sammen med ca. 300 tonn fra miljøstasjonen så utgjør dette ca. 1000 tonn med plast hvilket betyr ca. 32 kg plast per innbygger. 22 kg av disse blir behandlet i ROAF sitt ettersorteringsanlegg.

Materialgjenvinningsprosent.

En annen viktig parameter er utsorteringsgraden (materialgjenvinningsprosenten). Denne baserer seg på mengdene som rapporteres til SSB hvert år

KOSTRA 2018 (alle tall i tonn)	Avfall i alt	Materialgjenvinning	Kompostering	Til biogass	Til forbrenning	Til deponi	Til annen Behandling	Til ombruk
1200 papir, papp, kartong, drikkekartong	1620	1620						
1300 Glass	515	515						
1700 Plast	297					297		
1400 Metaller	382	382						
1500 EE avfall	100	100						
1111 Mat og våtorganisk	1302			976		326		
1705 Treavfall	1705					1705		
1131 Hageavfall	2000		2000					
1911 Tekstiler	127						127	
7000-8000 Farlig avfall	69						69	
Annet	1182	1182						Utsortert hos ROAF
Utsortert i alt	9299	3799	2000	976	2328	0	196	
Restavfall	3861				3861			
Husholdningsavfall i alt	13160	3799	2000	976	6189	0	196	
Materialgjenvinningsgrad		0,51						

Materialgjenvinning (utsorteringsgraden) er mengden av innsamlet avfall som går til materialgjenvinning uttrykt i prosent av total innsamlet mengde avfall. Dette begrepet bli ofte forvekslet med utsorteringsgrad. I den nye forskriften, som forventes snart, så skilles det mellom mengde som blir sendt ut til gjenvinning (utsorteringsgrad) og mengde som faktisk blir materialgjenvunnet (materialgjenvinningsgrad). Målet er at innen 2020 skal 50 % av husholdningsavfall og lignende avfall sendes til materialgjenvinning. Dette er nasjonale mål og er ikke spesifikke for hver kommune.

Nye EU krav er

- 55 % Innen 2025
- 60 % Innen 2030

Gjennomsnitt for Norge er i dag 38 % og det forventes at målet om 50 % innen 2020 ikke oppnås.

Den høye utsorteringsgraden i Halden, på 51 %, skyldes matavfallsinnsamling og at restavfallet blir sendt til ROAF hvor 80 % av plastavfallet blir tatt ut. Dersom Halden kommune ikke hadde hatt matavfallsinnsamling eller behandling av restavfallet i et ettersorteringsanlegg ville utsorteringsgraden vært 35 % og på nivå med de andre kommunene i Østfold (32 -35 % , se Saksnotat- Etablering av interkommunalt selskap for sortering av husholdningsavfall).

Framtidige krav.

Det er nå ute på høring et forslag om et nytt kapittel 10 a i avfallsforskriften.

Det er skissert at forskriften gjøres gjeldende fra 1 januar 2023.

Det viktigst i forslaget er at det innføres kildesortering av mat, plast og hageavfall (også fra institusjoner og bedrifter) med krav om at

- Minste andel **matavfall** samlet inn ved kildesortering (utsorteringsgrad) skal være 55 % innen 2025, 60 % innen 2030, 70 % i 2035
- Minste andel **plast** samlet inn ved kildesortering (utsorteringsgrad) skal være 50 % innen 2025, 60 % innen 2030, 70 % i 2035
- Det er ingen spesifikke krav for hageavfall.

Kildesortering av plast kan erstattes av annen sorteringsmetode (ettersorteringsanlegg) dersom metoden er minst like god som kildesortering. Erfaringsmessig så gir egen beholder til innsamling av plast dårligere innsamling enn bruk av ettersorteringsanlegg.

Halden og matavfall

Det er forsøkt beregnet matavfallsmengder og utsorteringsgrader for Halden. Total mengde avhenger av hvilke mengde per innbygger som legges til grunn. Totalen vil variere mellom 2480 tonn og 2387 tonn, i det følgende brukes 2400 tonn.

Utsortert mengde i grønne poser avhenger også av beregningsmåte. Egne undersøkelser med basis i grønne poser i beholderne gir 1619 tonn, brukes fordelingsnøkkel mat/rest i forhold til total mengde innsamlet restavfall (0,28) så gir dette 1526 tonn, legges plukk analysen til grunn så gir dette 1302 tonn.

Det antas å være ca 10 % brekkasje på posene fra beholderen til matavfallsposene er lastet i en kontainer og klar for videre transport. I det følgende er det brukt 1400 tonn med matavfall som sendes til ROAF. Utsorteringsgraden vil følgelig bli 58 % og over kravet til på 55 % i 2025.

Det er også 10 % brekkasje i ROAF anlegget og mengde matavfall sendt til materialgjenvinning vil følgelig bli redusert med ytterlige 10 %. Etter de antatt nye beregningsmåtene vil Halden kommune få en utsorteringsgrad på 52,5 % da utsorteringsgraden skal beregnes fra det siste utsorteringsstedet, mao etter at det har vært gjennom et ettersorteringsanlegg.

Halden kommune har en høy utsorteringsgrad på beholder nivå (58%). Imidlertid er det brekkasje under innsamling og utsorteringen i ettersorteringsanlegget og dette medfører at Halden kommune (med sine 52,5 %) ikke vil klare det nye kravet som kommer i 2025 gitt at ØAS anlegget blir tilsvarende ROAF anlegget. Det forventes at kommuner som i dag ikke har matavfallsinnsamling vil få enda større problemer med å nå disse kravene,

Rådmannen er av den oppfatning at saksframlegget gir liten forklaring på hvordan prosjektet har tenkt å løse disse utfordringene. Heller ikke er det beskrevet hvilke løsninger etablerte anlegg og andre anlegg under etablering, ser for seg for å finne tilfredsstillende løsninger på dette problemet.

Et alternativ er å innføre egen beholder for matavfall som vil medføre at utsorteringsgraden blir vesentlig høyere. For flesteparten av deltakerne i ØAS vil dette medføre at hver husholdning vil få 4 beholdere. Det er et tankekors at utgangspunktet for prosjektet var å få best mulig sortering uten å ha for mange beholdere. Det kan også reises spørsmål om hva en får igjen for å investere ca 350 mill i et ettersorteringsanlegg som ikke innfrir krav som kommer å få år.

For Halden kommune vil egen matavfallsbeholder medføre at kommunen får kun 3 beholdere Det er ingen god løsning, men kan være akseptabel.

Glass er ikke nevnt i den nye forslaget til endring av §10 a. Glass mengden i restavfallet, ca 5%. betyr at det er igjen ca. 250 tonn med glass/metall i restavfallet og anses som et mindre problem.

Et ettersorteringsanlegg forventes å være positivt for utsorteringen av plast. Andre ettersorteringsanlegg oppgir en utsorteringsgrad på ca 80 % av plasten i restavfallet. For Halden sin del så betyr dette at det sorteres ut ca. 550 tonn med plast. Det anses som svært vanskelig å få ut denne mengden uten bruk av ettersorteringsanlegg. Det reises imidlertid spørsmål om hvilken materialgjenvinningsgrad det kan oppnås.

Økonomi

ØAS er planlagt organisert som IKS. Det er utarbeidet selskapsavtale og eieravtale for selskapet og samarbeidet forutsetter selvkost. Samarbeid om oppgaver kan utføres som offentlig – offentlig samarbeid, utvidet egenregi eller ved tildeling av enerett. Dette er unntaksmuligheter kommunene har for å få utført tjenester uten konkurranseutsetting. I selskapsavtalen/eieravtale er det ikke tatt med om kommunene skal tildele enerett eller ikke. Dette er et viktig i forhold til ekstern inntjening. Et IKS med utvidet egenregi/ikke tildelt enerett kan kun ha aktiviteter fra andre på maks 20 %.

I selskapsavtalens § 2 er det angitt at *ikke selvkostbasert virksomhet* (næringsvirksomhet), skal, under visse vilkår, skilles ut i eget selskap. Det gjøres oppmerksom på at ifølge avfallsforskriften § 15 kan verken inntekter eller utgifter fra ikke selvkostvirksomhet føres inn i selvkostregnskapet og redusere kostnadene for innbyggerne. I notat fra ØKR påpekes det at overskudd fra næringsvirksomhet er skattepliktig.

I saksframlegget er det angitt at ettersorteringsanlegget vil medføre økte kostnader på 215 kr per husholdning. Dette ansees for å være veldig lavt og ser ut til å bygge på en beregning om en «gate fee» (pris per tonn levert på anlegget) på kr 1050 per tonn. I dette beløpet er heller ikke kostnader for transport for å utjevne priser tatt med. Det antas at «gate fee-en» vil bli betydelig høyere. Gatefeen for etablerte anlegg er idag 20 – 25 % høyere. For Halden kommune forventes det at kostnadene vil bli omtrent på samme nivå eller litt lavere enn i dag. Kostnadsøkningen på kr 215 per innbygger, vil neppe bli aktuell for Halden kommune.

Øvrige økonomiske forhold er at kommunen må garantere for lån i forhold til eierandel dvs ca 8,5 % av lånesum, totalt ca 40 mill.

Organisering/innflytelse

Selskapet vil bli organisert med et styre og representantskap. Stemmene i representantskapet vektet i henhold til deltakernes gjeldene eierandel og er som følger;

- Fredrikstad 27,4 %
- MOVAR 24,7%
- Sarpsborg 18,8 %
- IØR 16,1%
- Halden 8,5 %
- Rakkestad 2,7 %
- Hvaler 1,9%

Rådmannen er av den oppfatning at det er i liten grad drøftet organisering og innflytelse og mulige konsekvenser.

I selskapsavtalen (**vedlegg 3**) er styret gitt vide fullmakter. I den grad aktivitetene vil gå utover ren drift av anlegget kan ØAS få mer form av å være et renovasjons IKS for Østfold. I så fall burde dette avklares nærmere og det burde også diskuteres om en organisering hvor kommunene har ulik innflytelse er hensiktsmessig.

Dersom det planlegges endringer av konseptet /teknologi utover det som framkommer i forslaget fra MEPEX(**vedlegg 5**) så er rådmannen av den oppfatning at dette bør komme fram i saksframlegget. I tillegg må det også gå fram hvordan og hvem som skal stå for denne prosessen. Det kan diskuteres om selskapsavtalen gir styret rom for dette. Det kan også diskuteres om det er hensiktsmessig at et styret som er tiltenkt en «driftsoppgave» skal involveres i å velge konsept/teknologi for anlegget.

Vurderingskriterier

Følgende kriterier anses som vesentlige for vurdering av saken:

<input type="checkbox"/>	Økonomiske forhold	<input type="checkbox"/>	Juridiske forhold
<input checked="" type="checkbox"/>	Personalspørsmål	<input type="checkbox"/>	Organisasjonsspørsmål
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for næringsutvikling	<input type="checkbox"/>	Betydning for miljøet
<input checked="" type="checkbox"/>	Betydning for eiendomsforhold	<input checked="" type="checkbox"/>	IKT og innovasjon
<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder barn og unge	<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder eldre
<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder universell utforming	<input checked="" type="checkbox"/>	Forhold som gjelder folkehelsen
<input type="checkbox"/>	Forhold som gjelder samfunnssikkerhet/beredskap	<input type="checkbox"/>	Annet:

Generelt om de valgte kriteriene:

Kriteriene som er krysset ut anses om lite relevante for belysning av saken.

I forhold til samfunnssikkerhet og beredskap så må det nye selskapet ha en back up avtale med et forbrenningsanlegg. Om noe uforutsett skulle inntreffe så vil det være mulig å håndtert avfallet. De andre kriteriene anses drøftet i dette saksframlegget.

Løsningsalternativer:

1.

Rådmannen er av den oppfatning at det er mange ubesvarte spørsmål i denne saken. Det viktigste er hvordan skal man med det foreslått anlegg oppnå de nye kravene til utsorteringsgrad som kommer fra 2025. I tillegg er det også behov for å avklaring på materialgjenvinningsgraden til plast fra fraksjonen fra slike anlegg og det bør også vurderes om det er tiltak som kan gjøres for å forbedre ytelsen. Enerettstildeling – utvidet egenregi og følgende dette medfører bør også vurderes bedre. Hensikten med å skille næringsvirksomhet ut i egne selskaper og konsekvensen av dette er heller ikke vurdert.

Rådmannen er av den oppfatning at disse (og flere?) forhold bør vurderes på nytt og innarbeides i nytt saksframlegg. Ny sak bør fremmes innen utgangen av 2019. Det understrekes at rådmannen er positiv til at Halden kommune deltar i et ettersorteringsanlegg. Dette vil være nødvendige for Halden kommune for å nå nye krav om utsorteringsnivå, men mener at de nevnt forholdene bør være avklart før selskapet er formelt etablert.

2

Alternativet er å slutte seg til styringsgruppas forslag til vedtak som beskrevet i **Saksnotat – Etablering av interkommunalt selskap for sortering av husholdingsavfall – vedlegg 2)**

Forslag til vedtak er som følger:

- 1. Halden Kommunen slutter seg til å etablere det interkommunale selskapet Østfold Avfallssortering IKS for investering i og drift av et ettersorteringsanlegg, og hvor følgende skal være deltakere: Fredrikstad kommune, Halden kommune, Sarpsborg kommune, Rakkestad kommune, Hvaler kommune, MOVAR IKS og Indre Østfold Renovasjon IKS (eller deltagerkommunene i IØR samlet eller enkeltvis).*
- 2. Utkast til selskapsavtale for Østfold Avfallssortering IKS godkjennes.*
- 3. Utkast til eieravtale for Østfold Avfallssortering IKS godkjennes.*
- 4. Som kommunens [IKS'ets] representant i representantskapet til Østfold Avfallssortering IKS velgesmedsom personlig varamedlem.*

Konklusjon

Rådmannen er av den mening at det det gjenstår mange uavklare spørsmål som må belyses bedre. Rådmannen er positiv til opprettelsen av et ettersorteringsanlegg og ser at dette kan være nødvendig for å nå framtidige krav til utsortering.

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

<Sett inn navn på den eller de som har dokumentert godkjenning av saken i ePhorte – eller slett denne linja>