

# ISOBRO's bemærkninger til udkast til handlingsplan for cirkulær økonomi

Det er positivt, at Miljøministeriet i forlængelse af den politiske aftale om grøn omstilling og cirkulær økonomi har valgt at udarbejde en handleplan for cirkulær økonomi i stedet for en ren affaldsplan og affaldsforebyggende plan. Men i nogle afsnit er fokus fortsat ensidigt på kommuner og affaldsselskaber. Det kan være det rigtige på nogle områder. Men det ensidige fokus på affaldsselskabernes indsats gælder paradoksal nok også i afsnittet om genbrug, hvor der indgår mange andre aktører i affaldsforebyggelsen, hvorfor der i særdeleshed er behov for helhedstænkning.

Det har ingen positiv effekt på miljø eller forbrugsvaner, at en genbrugsplads indsamler 10 tons ekstra genbrugsgenstande, hvis fx frivillige genbrugsbutikker i nabolandet mister 10 tons genbrugsgenstande. Sådanne projekter har der desværre været en del af i de sidste 5 år. Det er spild af halvoffentlige midler. Derfor er det vigtigt, at handlingsplanen for cirkulær økonomi skaber et klart incitament til helhedstænkning, perspektivrige partnerskaber og større miljøeffekt.

## Handlingsplanens afsnit 1.1. om visioner, målsætninger og indikatorer

### Visioner

Handlingsplanen starter med at opsummere regeringens overordnede visioner i lyset af den politiske aftale om en grøn omstilling af affaldssektoren og fremme af cirkulær økonomi. Partierne bag aftalen om grøn omstilling og cirkulær økonomi lægger vægt på øget genbrug og et godt samspil mellem kommunale genbrugshjørner, som nu bliver obligatoriske på alle kommunale genbrugspladser, og frivillige/private genbrugsaktører. Genbrug er væsentligt i cirkulær økonomi. Den største vækst på genbrugsområdet opnår man ved at kombinere de aftalte genbrugshjørner på alle kommunale genbrugspladser med en aktiv understøttelse af det eksisterende genbrugsmarked, hvor de frivillige organisationer og butikker spiller en særlig rolle ved at operere i lavprissegmentet, som er tættest på at være affald. ISOBRO foreslår, at de politiske ønsker om mere genbrug og et bredt samspil afspejler sig i regeringens overordnede visioner, fx ved at tilføje følgende blandt de aspekter regeringen lægger mest vægt på i den overordnede vision:

- "Mere genbrug af tøj og ting fra husholdninger ved kommunale genbrugshjørner og lettere adgang for frivillige til at indsamle til genbrug i det offentlige rum.

Denne tilføjelse bringer også handlingsplanen i bedre overensstemmelse med EU-kommissionens "Circular Economy Action Plan", da EU's Action Plan har både øget genbrug og øget genanvendelse af tekstiler som et fokusområde, og da EU's plan inddrager både private og offentlige aktører.

### Målsætninger og indikatorer

Skemaet i afsnit 1.1. opsummerer de mere konkrete målsætninger og indikatorer er meget affaldsnære, og man mangler et bredere cirkulært perspektiv.

Der er kun et enkelt måltal, der beskæftiger sig med forbrugeradfærd i bredere forstand, nemlig en plan om en digital indberetningsløsning for deleøkonomi. ISOBRO foreslår yderligere to konkrete måltal, som er

vigtige at følge for at vurdere, i hvor høj grad udviklingen går i retningen af en mere cirkulær forbrugeradfærd:

- Det samlede salg af genbrugsgenstande pr. borger pr. kommune – opgjort efter anvisning fra en arbejdsgruppe herom i EU-regi
- Tilstrømningen af nyt tøj og nye tekstiler ind i Danmark, opgjort pr. år

Det gavner ikke miljøet at overflytte genbrugsressourcer fra private og frivillige genbrugsaktører til det offentlige, som ikke har en nærhed til borgerne og tilstrækkeligt med kompetencer til at sikre et effektivt salg. Derfor er vigtigt at arbejde meget bevidst med at fremme helhedstækning og partnerskaber samt skabe målepunkter, der belyser evnen hertil. Det vigtigste måltal i forbindelse med øget genbrug er udviklingen i det samlede genbrug i en kommune, fordi det giver et klart incitament til at holde fokus på at skabe mere genbrug samlet set – i stedet for måltal, hvor kommuner kan høste "points" på at erobre markedsandele fra de private/frivillige aktører uden nogen netto miljøgevinst. Det er også et måltal, der ligger i klar forlængelse af EU-kommissionens ønske om at få klarlagt udviklingen i det samlede genbrug, i hvert fald inden for de dele af markedet, der har den største affaldsforebyggende betydning, nemlig lavprisområdet.

Det andet foreslåede målepunkt er også væsentligt for at sikre fokus på de overordnede linjer. Miljøgevinsten på tekstilområdet vil være til at overse, hvis der trods den samlede indsats fortsat strømmer uændrede eller stigende mængder nye tekstiler ind i landet.

Det er en billig vej til mere genbrug, hvis alle kommuner påtager sig et ansvar for at finde plads til genbrugscontainere i det offentlige rum, tæt på boligområde, indkøb eller institution. Derfor foreslås følgende målepunkt:

- Antal m<sup>2</sup> i det offentlige rum pr. 1.000 borgere, som hver kommune har afsat/anvist til genbrugscontainere.

Trafiksikkerheden må vi ikke svække, men det må være muligt at få skabt en bedre balance mellem hensynet til byens udtryk og det miljømæssige behov for mere genbrug og et mere bæredygtigt forbrug.

## Kapitel 3.7 om genbrug

### A. Den frivillige genbrugsindsats og potentialerne overses i handlingsplanen

I høringsudkastet afsnit om genbrugsområdet forbigås den frivillige genbrugsindsats helt og dermed også dens betydning i affaldsforebyggelsen. Det er ganske ejendommeligt i en situation, hvor partierne bag den politiske aftale i særlig grad har fokus på at få skabt et mere fornuftigt samspil mellem kommunerne og private, herunder frivillige organisationer på genbrugsområdet.

Som nævnt i indledningen gavner det ikke miljøet, hvis en genbrugsplads indsamler og sikrer videresalg af 10 tons ekstra genbrugsressourcer, hvis private og frivillige genbrugsaktører mister 10 tons genbrugsressourcer som følge af det kommunale initiativ. Overførsel af genbrugsressourcer og markedsandele fra private og frivillige aktører til det offentlige giver ingen miljøgevinst samlet set. Derfor er det vigtigt, at den politiske aftale lægger op til et samarbejde mellem kommunerne og interesserede aktører på det private/frivillige genbrugsmarked, som nævnes sidst i afsnittet om genbrug, men som slet ikke reflekteres i analysen af genbrugsmarkedet og handlingsplanens tilgang til genbrugsområdet. Her fokuseres der alene på kommunernes indsats og bidrag, mens afsnittet kun meget overfladisk omtaler

genbrugsaktører på genbrugsmarkedet. Alt genbrug er væsentligt i affaldsforebyggelsen, men i en analyse af, hvilke aktører, der er oplagte i et samspil og i partnerskaber omkring det genbrugstøj og de genbrugsting, der opsamles i kommunale byttehjørner, kan det være fornuftigt at se nærmere på de genbrugsaktører, herunder frivillige genbrugsbutikker, der arbejder i lavprissegmentet, dvs. i forvejen arbejder med tøj og ting, der er tæt på at blive til affald, ligesom det gælder for det tøj og de ting, der ender i kommunale genbrugscontainere og genbrugshjørner. Afsnittet rummer heller ingen tanker om, hvordan man sikrer mere helhedstænkning og bedre samspil og værdifulde partnerskaber på området, som ønsket af partierne bag den politiske aftale.

### **Kun 8 fejlbehæftede linjer om den frivillige affaldsforebyggende genbrugsindsats**

Den frivillige indsats omtales i kun 8 linjer, der samtidigt rummer en række fejl:

- Momsfritagelsen af frivillige genbrugsbutikker er ikke som nævnt i handlingsplanen begrundet i et ønske om mere genbrug men derimod i et ønske om en større frivillig egenfinansiering af de frivillige tilbud/projekter, som der søges om støtte til i fx statslige puljer, hvilket kræver øgede indtjeningsmuligheder for de frivillige organisationer.
- Virkeligheden vendes på hovedet, når man skriver, at borgerne kan aflevere deres genbrugsgenstande på genbrugspladserne, men at de selvfølgelig fortsat har mulighed for at donere tingene til fx frivillige organisationer. ISO BRO har hverken set eller hørt politiske udmeldinger, der lægger op til at gøre kommunerne til de primære genbrugsaktører i lavprisområdet, tværtimod. Man ønsker netop respekt for den store frivillige genbrugsindsats, men ser de kommunale genbrugshjørner som et vigtigt supplement. Hovedparten af de genbrugelige genstande i lavprisområdet doneres i dag til frivillige organisationer, der videresælger det genbrugelige - helt i tråd med grundtanken i cirkulær økonomi. Den frivillige og private del af det cirkulære genbrugsmarked er og skal fortsætte med at være hovedstrømmen i cirkulær økonomi på genbrugsområdet, mens genbrugshjørnerne har en vigtig rolle med at opsamle de genbrugsgenstande, som borgerne ikke har været opmærksom på, kan genbruges eller hvor borgerne finder det lettere at tage tingene med på genbrugspladsen i stedet for at donere eller sælge dem på genbrugsmarkedet.
- Sætningen om de frivillige organisationers mulighed for re-design skaber forvirring og bør udgå, da den omtalte afgørelse vedrører et uhyre afgrænset område (muleposer), som ikke kan overføres på andre varegrupper, jf. vilkårene for momsfritagelsen.

### **Hvorfor negligeres den store frivillige genbrugsindsats og mulighed for partnerskaber?**

Partnerskaber ses i mange sammenhænge som mulighed for at nå mere ambitiøse mål. Derfor efterlyser ISO BRO et større fokus på partnerskaber mellem frivillige/private genbrugsaktører og kommunerne om øget genbrug.

En 3-4 år gammel regnskabsanalyse i 6 kommuner, hvor man satsede stort på at fremme genbrug med rent kommunale initiativer i stedet for i samarbejde, viste at størstedelen af kommunernes mersalg blev modsvaret af en tilsvarende tilbagegang for de frivillige organisationer i disse kommuner. Partierne bag den politiske aftale har bestemt, at private, herunder frivillige organisationer, skal have første ret til de indsamlede genbrugsgenstande. Herved sikrer man, at de genbrugsgenstande, som opsamles i genbrugshjørner på kommunale genbrugspladser sendes i cirkulation på det private/frivillige genbrugsmarked eller afleveres direkte til borgerne til genbrug. Der skabes herved en enestående mulighed for, at kommuner/affaldsselskaber og private/frivillige genbrugsbutikker kan arbejde sammen i

partnerskaber om at sikre max genbrug fx via kommunikation og aftaler samt ved at udnytte den eksisterende transport og sorteringskapacitet optimalt. Da mange kommuner har dårlige erfaringer med klunsning på genbrugspladser, vil det være oplagt, at det genbrugelige gives til genbrug via de mange genbrugsbutikker med små priser, der ligger spredt ud over hele landet. Typisk er der 4-5 genbrugsbutikker i hver kommune.

ISO BRO regner med, at det politiske ønske om samspil og partnerskaber også deles af Miljøministeriet, og den manglende helhedstænkning i afsnit 3.7. kan der let rettes op på med nogle faktuelle oplysninger. ISO BRO foreslår, at afsnittet omtaler, at de frivillige organisationer siden 1972 har skabt et stærkt stigende antal genbrugsbutikker og har vist evne og vilje til fortsat vækst og videreudvikling af genbrugskoncepterne, som vi kender dem i dag. Sammen med diverse onlineplatforme appellerer de frivillige genbrugsbutikker i dag til både unge og ældre. Det er i høj grad de frivillige organisationer og enkelte private indsamlere, som har placeret Danmark i front i Europa, hvad angår genbrug af tøj og ting fra husholdninger, og som sikrer, at man får opsamlet rigtigt mange af de ting, hvor borgerne synes, at indtjeningen ved salg er for lille sammenlignet med besværet. Det er tøj og ting, der derfor alternativt let kunne blive smidt ud som affald, hvorfor de frivillige organisationer bør ses som væsentlige spillere i affaldsforebyggelsen i Danmark. De frivillige organisationers største styrke er nærheden til borgerne med sine 4.000 frivillige genbrugscontainere, 1.000 frivillige genbrugsbutikker samt 30-35.000 frivillige, der er beskæftiget med genbrug. De kender kunderne, og ved hvad de vil have. På tekstilområdet indsamler de frivillige organisationer fx 9 gange så mange tekstiler som kommunerne, og man afsætter 25 gange så mange tekstiler til genbrug i Danmark som kommunerne. Dertil kommer eksport af mere slidt tøj og tekstiler til genbrug i fx Østeuropa.<sup>1</sup>

På det private genbrugsmarked i Danmark omsættes der skønsmæssigt for ca. for 5-6 mia. kr. årligt på det private genbrugsmarked ifølge handlingsplanen. En pæn del af de sites, der henvises til, formidler salg af mere værdifulde varer. De momsfrittede frivillige organisationer har en årlig omsætning i Danmark på 0,7 mia. kr., dvs. 10 % af den samlede omsætning på det private genbrugsmarked. Da man især indsamler og videresælger genbrugsgenstande i lavpri segmentet, tegner den frivillige sektor sig for en noget større del af de mængder, der sælges på det private genbrugsmarked. Hvis man konservativt antager, at hver enkelt ting i de frivillige genbrugsbutikker videresælges til i gennemsnit 40-50 kr., afsætter de frivillige genbrugsbutikker 15-20 mio. genbrugsgenstande årligt i Danmark.

De frivillige organisationer underkender ikke, at kommunale genbrugspladser og kommunale genbrugsbutikker med deres nye profil, jf., den politiske aftale, kan yde et positivt bidrag til øget genbrug. ISO BRO efterlyser blot et bredere perspektiv på den kommende kommunale indsats, så helhedstænkning og partnerskaber på tværs kan åbne nye muligheder for ny vækst og videreudvikling i en helt anden målestok end et ensidigt fokus på de kommunale genbrugspladser.

## B. Den kommunale indsats for øget genbrug

Mens der kun bruges 8 linjer på den store frivillige genbrugsindsats, bruger handlingsplanen hele 2 sider på den kommunale indsats.

ISO BRO oplever, at handlingsplanen i sin nuværende form lægger op til fuld frihed for kommunerne til definere, om en genstand i et genbrugshjørne er en genbrugsgenstand eller affald. Der henvises alene til

---

<sup>1</sup> Kilde: Miljøstyrelsens rapport om tekstil flow i Danmark.

affaldsbekendtgørelsens bestemmelser, hvor kommunerne har vidde rammer. Men kommunerne skal jo også overholde kommunalfuldmagtens grænser, sådan som Ankestyrelsen har udlagt dem. Det signaleres ikke i dette afsnit og kan derfor give indtryk af en større frihed for kommunerne end der reelt er. Ankestyrelsen har ganske vist givet kommuner og affaldsselskaber en vis fleksibilitet, men ikke i samme omfang som affaldsbekendtgørelsen. Som udgangspunkt er en genbrugelig genstand, som placeres i et genbrugshjørne, en genbrugsgenstand, og det forekommer at være en omgåelse af kommunalfuldmagtens grænser, hvis en genbrugsgenstand frit kan gøres til affald, blot fordi nogen kontrollerer genstanden, eller hvis der er behov for en lettere rengøring, da sådanne aktiviteter jo er en del af salgsprocessen i megen detailhandel, herunder også som en del af forberedelse af genbrugsgenstande til salg i de frivillige genbrugsbutikker. Derfor har ISO BRO svært ved at forstå, hvis behovet for kontrol og lettere rengøring skulle give kommunerne ret til de-klassificere genbrugsgenstande til affald. Der er i givet fald brug for et møde herom. Hvis Ankestyrelsen mod forventning accepterer, at kontrol og lettere rengøring er nok til at deklassificere genbrugsgenstande til affald, der forberedes til genbrug, må en meget stor del af de frivillige genbrugsbutikker aktiviteter jo på tilsvarende måde ses som forberedelse af affald til genbrug, og i givet fald bør denne forberedelse til genbrug kunne indberettes som sådan i de kommuner, hvor der er et partnerskab med de frivillige organisationer og butikker.

ISO BRO enige i, at kommunerne på samme måde som de frivillige organisationer skal have mulighed for at udsortere affald, der er placeret i genbrugshjørner på samme måde, som det også sker i frivilligt regi. Og som vi opfatter Ankestyrelsens udtalelse er det også i den sammenhæng, at Ankestyrelsen ser et behov for fleksibilitet.

Det er en halv sandhed, når der efterfølgende står, at kommunalt indsamlede genbrugsgenstandene som minimum skal sælges til markedspris uden at nævne muligheden for, at kommunerne kan donere genbrugsgenstandene til frivillige organisationer, hvilket både Ankestyrelsen og Klima-, energi- og forsyningsministeriet har udtalt/bekræftet. ISO BRO vil foreslå, at dette tilføjes for at bringe teksten i overensstemmelse med virkeligheden. Dette er også væsentligt i forhold til det politiske ønske om, at private herunder borgere og frivillige organisationer sikres førsteret til genbrugsgenstandene, hvilket jo kun kan lade sig gøre med en donation, da momsfrittede frivillige genbrugsbutikker ikke må købe varer til salg i den momsfrittede butik. Umiddelbart kan det lyde som en dårlig forretning for kommunerne at donere de pågældende genstande til frivillige organisationer, men samlet set er et konstruktivt samspil med frivillige genbrugsbutikker en fordel for kommunen, dels fordi kommunen ikke påføres en nettoudgift i forbindelse med en egen håndtering af de indsamlede genbrugsgenstande. Dels fordi kommunerne har en egen interesse i, at 40-50 % af overskuddet fra de frivillige genbrugsbutikker kanaliseres ind i frivillige aktiviteter og andre tilbud til sårbare mennesker i kommunen eller i nogle centrale puljer og tilbud, som alle kommuners borgere kan søge om at få del i (en stor del af det resterende samlede overskud går til fx nødhjælp og anden indsats i områder med naturkatastrofer og væbnede konflikter).

## Afsnit 5.2 om madspild

I handlingsplanen arbejdes der bredt med bedre udnyttelse af biomasse, hvilket omfatter madaffald til gødning, genanvendelse af fosfor fra spildevand, behandlingen af haveaffald, etc. Afsnit 5.2 i handlingsplanen for cirkulær økonomi sætter fokus på madspild. Samlet set går der årligt ca. 740.000 tons mad til spilde fra detailhandel, servicesektoren og husholdningerne. 470.000 tons af denne mængde betragtes som egentlig madspild, dvs. noget der kunne være spist.

Handlingsplanen foreslår en videreførelse af tænketanken (OneThird) om forebyggelse af madspild og henviser endvidere til den frivillige aftale om en halvering af madspildet i fødevarerbranchen før 2030 samt madspildsjægerne 2.0. i detailhandlen mv. samt en national madspildsdag.

Dog vil vi gerne pege på, at der stadig går alt for meget til spilde, som kunne være brugt til donation. Vi foreslår derfor, at man i handleplanens afsnit om madspild lægger vægt på, at fødevarer produceret til mennesker også skal spises af mennesker, og at man prioriterer initiativer, der understøtter dette. Der er også grund til at arbejde videre med at udvikle incitament for virksomheder til donation af overskudsfødevarer til organisationer, der arbejder for og med socialt udsatte. Dette kan fx være lovændringer, der mindsker administrative barrierer, ligesom der er en udfordring med de fødevarergrupper, som er pålagt sukker og nøddeafgifter, hvor de nuværende regler betyder at det bedre kan betale sig økonomisk at smide fødevarerne i en container i stedet for at donere dem til NGO'ere.