



### Spørgsmål fra Per Clausen (EL) om affaldsforbrænding

Spørgsmålene om affaldsforbrænding er stillet af Per Clausen (EL) i forbindelse med energiforhandlingerne.

#### 1. Hvilke redskaber kan tages i brug for at gennemføre en udfasning af importeret affald til forbrænding, dvs. et de facto stop for import af affald til energiformål?

Det følger af EU's affaldsdirektiv<sup>1</sup> og transportforordningen, at Danmark ikke kan hindre eksport af affald til nyttiggørelse (udnyttelse af energiressourcer eller materialer i affaldet) eller hindre import til nyttiggørelse ved medforbrænding (f.eks. Ålborg Portland). Samtidig følger det af reglerne, at de dedikerede danske affaldsforbrændingsanlæg er nyttiggørelsesanlæg.

Udgangspunktet er, at affald til forbrænding på nyttiggørelsesanlæg kan bevæge sig frit på det indre marked. Der er dog en undtagelse i affaldsdirektivets artikel 16, hvorefter Danmark for at beskytte sit net af forbrændingsanlæg kan begrænse import af affald til forbrænding, hvis importen vil betyde, at nationalt affald vil skulle bortskaffes eller behandles i strid med nationale affaldshåndteringsplaner.

Danmark har pligt til at etablere et tilstrækkeligt net af forbrændingsanlæg for husholdningsaffald og lignende affald fra virksomheder, enten i Danmark eller ved en sikret adgang til at eksportere affaldet. Det vil kun være muligt at hindre import, hvis der ikke er tilstrækkelig behandlingskapacitet til dansk affald på de dedikerede forbrændingsanlæg. Danmark kan ikke begrænse importen af affald til medforbrændingsanlæg med henvisning til art. 16.

Artikel 16 definerer ikke, hvilke mekanismer et medlemsland kan anvende til at begrænse importen, men for at kunne bruge artikel 16 skal medlemslandet kunne konstatere, hvornår der indtræffer underkapacitet på nettet af anlæg, der forbrænder husholdningsaffald. Først på dette tidspunkt kan import af affald afvises. Det vil efter Miljøstyrelsens vurdering betyde, at der konstateres en fortrængning af dansk affald til deponering, før artikel 16 kan anvendes. Det er altså ikke tilstrækkeligt, at der er mangel på kapacitet på ét enkelt anlæg.

Endelig skal det bemærkes at import og eksport af affald i EU (og ind og ud af EU) reguleres af Transportforordningen<sup>2</sup>. Overførsler af affald sker i vidt omfang efter forudgående anmeldelse til og tilladelse fra alle berørte lande. Der differentieres efter type af affald (problematiske eller ikke-problematiske affald) og hvilken behandling affaldet kommer til at få (nyttiggørelse eller bortskaffelse). Der er strengere kontrol, når der er tale om farligt affald og når affaldet går til

<sup>1</sup> Affaldsdirektivet 2008/98/EF

<sup>2</sup> Forordning 1013/2006 om overførsler af affald

bortskaffelse. Forbrænding med energiudnyttelse (med en vis energieffektivitet) betragtes som nyttiggørelse herunder f.eks. forbrænding på et dansk affaldsforbrændingsanlæg. Affald til nyttiggørelse er med visse begrænsende undtagelser, der er præcist fastlagt i forordningen, underlagt det indre markeds krav om fri bevægelighed.

## **2. Hvad er den samlede kapacitet i dag for afbrænding af affald og hvad er det samlede behov i forhold til dansk produceret affald?**

Den samlede kapacitet på danske forbrændingsanlæg var i 2010 på ca. 3,65 mio. tons. Der blev forbrændt ca. 3,3 mio. tons. Det betyder, at der var en national overkapacitet på ca. 350.000 tons. Indtil 2008 har der været en meget beskeden underkapacitet i Danmark, men den økonomiske krise har betydet et lavere forbrug og dermed et markant fald i affaldsmængderne på mellem 10-15 %.

På grund af mangel på affald og deraf følgende økonomiske tab har DONG lukket to anlæg i Herning og Vejen i 2011. Samtidig lukkes anlægget i Haderslev i 2013. Der er ingen kommuner, der har lukket anlæg på trods af en nedgang i affaldsmængderne. Grunden hertil er formentlig, at kommunerne har større sikkerhed for affaldsmængderne via anvisning end private anlæg, der skal vinde affaldsudbud for at sikre sig affald.

## **3. Er der kommuner som har behov for øget forbrændingskapacitet? - og er der kommuner (anlæg) som har behov for mere affald?**

Enkelte fælleskommunale affaldsselskaber indsamler mere affald, end det er muligt at forbrænde på deres egne anlæg. Det overskydende affald brændes på andre anlæg, der har ekstra kapacitet til rådighed.

Dertil kommer, at der forventes en øget import af affald til forbrænding, idet REFA (Falster) i 2011 importerer 30.000 tons affald fra Tyskland til forbrænding og DONG Energy har planer om at importere ca. 125.000 tons affald til forbrænding i 2012 på anlæg i Holstebro og Horsens.

## **4. Hvilke problemer medfører liberaliseringen af affaldsområdet i forhold til en optimal udnyttelse af den eksisterende forbrændingskapacitet?**

Reglerne i dag medfører, at kommunerne har ansvaret for at sikre, at der er kapacitet til at forbrænde affaldet enten ved at eje anlæg helt eller delvist eller ved at indgå kontrakter med forbrændingsanlæg. Alle virksomheder og borgere har pligt til at følge kommunernes anvisning til det eller de anlæg, hvor affaldet skal forbrændes. Virksomhederne har fra dec. 2010 haft mulighed for at eksportere affald til forbrænding som følge af EU-reguleringen.

Denne måde at organisere sektoren på har den udfordring, at behovet for kapacitet i udgangspunktet bestemmes i hver enkelt kommune eller kommunale fællesskab, der typisk ejer eller er medejer af forbrændingsanlæg. Det medfører, at ejerne som hovedregel ønsker at bygge større kapacitet end det konkrete behov, fordi der er markante stordriftsfordele ved at bygge og drive forbrændingsanlæg og således argumenter for at bygge større anlæg og dermed skabe billigere affaldsbehandling. Miljøstyrelsen har data der viser den økonomiske forskel. Et anlæg på eksempelvis 200.000 tons om

året er ca. 20 % billigere at opføre pr. ton kapacitet end et anlæg på 100.000 tons, og samtidig er driftsomkostningerne ca. 40 % lavere pr. ton.

Det skal understreges, at de danske regler ikke indebærer en liberalisering af affaldsforbrændingsområdet. Men fra december 2010 er EU-reguleringen som nævnt ændret, så erhvervsaffald til forbrænding er blevet markedsudsat i Europa. De eksisterende danske og EU-regler betyder samlet set, at virksomheder i dag kan vælge at eksportere affaldet til forbrænding, men at de ikke lovligt kan få det forbrændt på et dansk anlæg (f.eks. i nabokommunen), som kommunen *ikke* har anvist til. Dette stiller danske anlæg med overkapacitet ringere end udenlandske anlæg, samtidig med at overkapaciteten ikke udnyttes.

I en rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe om affaldsforbrænding (dec. 2010) anføres det, at en markedsudsættelse af affald til forbrænding vil betyde, at denne overskudskapacitet udnyttes mere effektivt, idet der sker en mere effektiv allokering af affaldet, end tilfældet er i dag. Samtidig vil en beslutning om etablering af ny kapacitet ske på baggrund af mere forretningsmæssige analyser af affaldsmængder og økonomi. Endelig bemærkes det, at det tyder på at kommuner, der ejer forbrændingsanlæg genanvender 7 % mindre end kommuner, der ikke ejer anlæg.

**5. Er der kommuner som har planer om udbygning af forbrændingskapacitet, fordi liberaliseringen giver mulighed for at udkonkurrere andre kommuners anlæg, som dermed kommer til at mangle affald?**

Der henvises til svaret på spørgsmål 4.

**6. Kan der etableres en ordning, hvor de miljømæssigt dårligste forbrændingsanlæg afvikles i takt med at behovet for kapacitet på landsplan reduceres?**

Emissionerne fra affaldsforbrændingsanlæg er reguleret via EU-regulering<sup>3</sup>, og anvendelse af slagger og øvrige restprodukter er reguleret via danske regler. Dermed er miljømæssige forhold reguleret, så der er ens vilkår for forbrændingsanlæggene f.eks. via grænseværdier, der skal overholdes. Det er Miljøstyrelsen, der fører miljøtilsyn med disse anlæg bortset fra 3 mindre anlæg som kommunerne fører tilsyn med.

Den umiddelbare vurdering er, at en ordning, der indebærer afvikling af anlæg efter givne miljøkriterier, er vanskelig og kræver grundige overvejelser herunder om ekspropriation og statsstøtte, afhængig af hvorledes en sådan eventuel ordning udformes.

**7. Hvad er forudsætningerne for, at der kan oprettes en national plan for at bringe balance i kapaciteten for affaldsforbrænding på kort sigt og afvikle afbrændingen på længere sigt?**

Energistyrelsen skal ifølge miljøbeskyttelsesloven godkende affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæggene, når der skal bygges nye forbrændingsanlæg eller når de eksisterende anlæg skal udvides. Affaldsgrundlaget er den mængde affald, et anlæg højst må brænde årligt. Energistyrelsens afgørelse beror på en vurdering fra Miljøstyrelsen, der analyserer behovet ved at

---

<sup>3</sup> IED direktivet ikrafttræden 1.1.2011

fremskrive affaldsmængderne til forbrænding og indregne kommende nationale initiativer for øget genanvendelse af affald, der forbrændes. Dette sammenholdes med den fremskrevne forbrændingskapacitet. Anlæggene skal desuden søge Miljøstyrelsen om miljøgodkendelse efter Miljøbeskyttelsesloven for at regulere anlæggenes miljøpåvirkning.

På baggrund af Miljøstyrelsens vurdering af affaldsmængderne afslog Energistyrelsen i 2010 ansøgningerne fra 8 anlæg, der ønskede at udvide deres affaldsgrundlag. Der er således i dag en national regulering, der sørger for, at forbrændingskapaciteten tilpasses behovet.

Der tilstræbes således i administrationen en balance mellem kapacitet og affaldsmængder, men det skal bemærkes, at det ikke kan undgås at der periodevist ikke er fuld overensstemmelse mellem affaldsmængder og kapacitet.

### **8. Kan der etableres en støtteordning, der omlægger fra affaldsforbrænding til at andre energiformer?**

I forbindelse med regulering af energiområdet er der tilskud til udvikling af energi af affald f.eks. til etablering af biogasanlæg samt teknologiudvikling i forbindelse med udvinding af bioethanol af affald.

Der er andre alternativer end støtteordninger, der kan understøtte affaldshierarkiet og sikre at såvel energi som materialeressourcer udnyttes. Dette kan eksempelvis ske ved at opstille behandlingskrav til visse affaldsfraktioner så affaldet ikke brændes men f.eks. udsorteres til bioforgasning eller materialenyttiggørelse. Genanvendelse af affald er i mange tilfælde forbundet med klimagevinster. Det vurderes endvidere fortsat, at de eksisterende afgifter understøtter affaldshierarkiet og dermed sikrer økonomiske incitamentter til at anvende affald til andre formål end forbrænding, hvor det teknisk er muligt.