



Effektivisering af affaldsforbrændingssektoren

*Rapport afgivet af arbejdsgruppen til effektivisering af
affaldsforbrændingssektoren*

Indhold

1. Sammenfatning	2
2. Indledning	4
3. Baggrund	6
3.1. Sektorens indretning	6
3.1.1. Forbrændingsegnet affald	6
3.1.2. Aktører i affaldssektoren	7
3.1.3. Finansiering	7
3.2. Affaldsforbrændingssektoren	7
3.3. Ramevilkår i Danmark og nabolandene	10
3.4. Sektorens kendetegn	11
4. Nuværende regulering	11
4.1. Den retlige ramme om sektoren	11
4.1.1. Miljøbeskyttelsesloven	11
4.1.2. Varmeforsyningsloven	13
4.1.3. Elforsyningsloven	14
4.1.4. Statsstøttereglerne	14
4.1.5. Udbudsreglerne	14
5. Scenarier	15
5.1. Basis-scenariet	15
5.2. Mix-scenariet	19
5.3. Frit Erhvervsaffald 2.0.	26
5.4. Licitations-scenariet	28
5.5. Prisloft-scenariet, evt. kombineret med benchmarking	34
5.6. Effektiviseringstiltag	40
7. Sammenfattende skema over samtlige scenarier	44

Rapporten er færdiggjort i september 2015 efter afslutning af arbejdet i arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren i maj 2015. Rapporten er offentliggjort af Energistyrelsen i september 2016.

1. Sammenfatning

Sammenfattende skema over samtlige scenarier

	Basis	Mix	Frit Erhvervsaffald 2.0.	Licitation	Prisløft
Effektiviseringspotentiale	0 mio. kr. årligt.	451 mio. kr. årligt.	Som i mix.	665 mio. kr. årligt.	232 mio. kr. årligt.
Varmepriser	Uændret.	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser.	Som i mix.	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser
Kommunernes økonomi	Uændret.	Risiko for strandede omkostninger for enkelte anlæg.	Som i mix.	Risiko for strandede omkostninger for enkelte anlæg.	Der er en risiko for at enkelte anlæg får strandede omkostninger.
Borgere og virksomheder økonomi	Uændret.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 203 mio. kr.	Som i mix.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 299 mio. kr.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 232 mio. kr.
Kapacitetsregulering	Overkapacitet.	Bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet ift. erhvervsaffaldet, mens uændret for husholdningsaffaldet.	Som i mix.	Kapacitetstilpasning og bedre kapacitetsudnyttelse på lang sigt. Tendens til underkapacitet.	Sektoren vil forventeligt over tid blive konsolideret på et effektiviseringsniveau på halvdelen af potentialet. Dette indebærer, at der fortsat vil være en overkapacitet i sektoren, men bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet.
Konkurrencesituationen på markedet	Ulige vilkår for kommunale og private forbrændingsanlæg.	Lige vilkår for kommunale og private forbrændingsanlæg ift. erhvervsaffaldet. Uændret ulige konkurrencesituation for husholdningsaffaldet.	Som i mix.	Lige konkurrencevilkår	Ulige vilkår mellem kommunale og private selskaber. Krav om selskabsgørelse, og dermed regnskabskrav og krav om adskillelse af aktiviteter kan overvejes.
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Svagt incitament til genanvendelse. Øget transport og CO ₂ p.g.a. behov for import.	Forventet øget genanvendelse. Forventeligt begrænset import og lavt transportniveau.	Som i mix.	Forventet øget genanvendelse og udvikling af teknologier hertil. Begrænset import og lavt transportniveau.	Uændret i forhold til basis.
Gældende juridiske rammer nationalt og i EU, herunder statsstøtte- og udbudsreglerne	Ej udbud, medmindre forbrænding af mere end 20 % "fremmed affald" på anlægget.	Ej udbudspligt for husholdningsaffaldet, når kommunen ejer forbrændingsanlæg. Krav om adskillelse af erhvervs- og husholdningsaffaldsaktiviteter. Krav om selskabsgørelse. Lovændring, så kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder og kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdnings- og konkurrenceudsat affald. Myndighedsstyring af kapaciteten opretholdes kun for husholdningsaffald.	Ej udbudspligt for husholdningsaffaldet, når kommunen ejer forbrændingsanlæg. Krav om adskillelse af erhvervs- og husholdningsaffaldsaktiviteter. Krav om selskabsgørelse af handelsselskabet. Lovændring, så kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder og kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdnings- og konkurrenceudsat affald. Myndighedsstyring af kapaciteten opretholdes kun for husholdningsaffald. Kammeradvokaten vurderer, at "Frit Erhvervsaffald 2.0." er i konflikt med udbudsretten. Kan dog muligvis løses ved sameje til forbrændingsanlægget mellem husholdnings- og erhvervs affald.	Lovændring, så udbudspligt for alt affald, affaldsgrundlaget skal ophæves, selskabsgørelse, ophæve hvile-i-sig-selvreguleringen og anvisningsretten til erhvervsaffald, indføres mulighed for fortsat ejerskab og monitorering af markedet og kapacitetsudnyttelsen.	Ej udbud, medmindre forbrænding af mere end 20 % "fremmed affald" på anlægget. Prisløftet fastsættes i loven.

2. Indledning

Der har i flere omgange siden 2002 været igangsat flere arbejdsgrupper omkring organiseringen af den danske forbrændingssektor.¹ I 2009 nedsatte den daværende regering en tværministeriel embedsmandsgruppe, der skulle afdække alternative organiseringsformer for affaldsforbrændingsområdet. I 2010 udkom gruppen med rapporten *Forbrænding af affald*². Embedsmandsgruppen identificerede og vurderede fire scenarier (basisscenariet, mix-scenariet, licitationsscenariet og prisloftscenariet) for en organisering af affaldsforbrændingssektoren. Resultatet af arbejdet var en anbefaling af licitationsscenariet.

Regeringen nedsatte med ressourcestrategien³ i 2013 en embedsmandsgruppe, som fik til opgave at give anbefalinger om elementer i den praktiske gennemførelse af en modernisering af affaldsforbrændingssektoren med udgangspunkt i licitationsscenariet.

I Kommuneaftalen for 2015 blev der besluttet en ny arbejdsgruppe med deltagelse af Miljøministeriet, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet, Økonomi og Indenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Kommunernes Landsforening (KL).

Det indgår i aftale om kommunernes økonomi for 2015, at *"Regeringen og KL er enige om målsætningen om at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. frem mod 2020 til gavn for virksomheder og forbrugere. Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til realiseringen heraf"*.⁴

Målsætningen om at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. indgår også i *Aftale om en vækstpakke*, juni 2014.

Arbejdsgruppen skal komme med forslag til effektivisering af sektoren med 200 mio. kr. årligt inden 2020 i en rapport. Nærværende rapport udgør arbejdsgruppens afrapportering.⁵

Kommissoriet for arbejdet pålægger arbejdsgruppen at varetage forskellige hensyn ved vurderingen af forskellige forslag for effektivisering af affaldsforbrændingssektoren. Hensynene er listet og beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 1: Kommissoriets hensyn

	Hensyn
Effektiviseringspotentiale	Arbejdsgruppen skal komme med forslag, der sigter mod at realisere målet om årligt at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. frem mod 2020 til gavn for virksomheder og forbrugere.
Varmepriser	Forslagene skal konsekvensvurderes i forhold til varmepriser, idet hensynet til at undgå stigende varmepriser er centralt.

¹ I 2002 blev igangsat et arbejde, der aldrig blev tilendebragt. I 2005 nedsattes en embedsmandsgruppe, der indstillede sit arbejde pga. usikkerhed vedr. det dengang forestående affaldsdirektiv.

² *Forbrænding af affald – Afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedrørende organisering af affaldsforbrændingsområdet*, december 2010.

³ Regeringens ressourcestrategi *"Danmark uden affald"* (2013)

⁴ Arbejdsgruppens kommissorium, side 1, jf. bilag 1 til denne rapport.

⁵ De beregnede effektiviseringspotentialer er baseret på modelberegninger med en horisont på 10 år. Derfor kan det – alt implementeringshorisont – være en udfordring at realisere et potentiale på 200 mio. i 2020.

Kommunernes økonomi	Der er navnlig bekymring for evt. strandede omkostninger og risikoen i de forskellige forslag for kommunernes økonomi. Med strandede omkostninger forstås, at anlæggene tvinges til at nedskrive deres værdi ved et salg eller ikke kan nå at afvikle gælden, før de lukkes. Det indgår derfor i vurderingen, hvorvidt de forskellige forslag vil tvinge visse anlæg til at nedskrive deres værdi eller lukke, førend de har kunnet afvikle deres gæld.
Borgere og virksomheder økonomi	De forskellige forslag skal konsekvensvurderes i forhold til borgeres og virksomheders økonomi fokuseret på, hvordan priserne for forbrænding forventes at udvikle sig.
Kapacitetsregulering	Forslagene skal vurderes ud fra deres forventelige effekt på kapacitetstilpasningen og – udnyttelsen. Det skal også vurderes, om der som følge af de forskellige scenarier kan forventes over- eller underkapacitet.
Konkurrencesituationen på markedet	Det skal vurderes, hvorvidt forslagene understøtter lige vilkår for kommunale og private anlæg. Det skal endvidere vurderes, om forslagene modvirker sammenblanding af interesser ift. kommunens rolle som både driftsherre for forbrændingsanlægget og myndighed for dele af affaldslovgivningen.
Miljø og klima, herunder genanvendelse ⁶	Konsekvenserne af de forskellige forslag i relation til miljø og klima, herunder særligt genanvendelse, skal vurderes. Desuden skal det vurderes, om der med de forskellige forslag inciteres til øget transport, herunder i kraft af import eller eksport.
Juridiske rammer	Forslagene skal vurderes i forhold til gældende juridiske rammer nationalt og i EU, herunder statsstøtte- og udbudsreglerne. I den forbindelse skal de eventuelle områder, hvor justeringer i det nationale regelgrundlag findes mulige og hensigtsmæssige, også identificeres.

Ifølge kommissoriet kan arbejdsgruppen indhente ekstern ekspertbistand. Arbejdsgruppen har fået bistand fra firmaet Incentive til at beregne de forskellige forslags konsekvenser i forhold til ovennævnte hensyn⁷. Revisorfirmaet PwC har bistået med indsamling af data og med vurdering af risikoen for strandede omkostninger⁸.

Arbejdsgruppen har bestået af Miljøministeriets departement v/Søren Tegen Pedersen (formand) og Mikkel Schwartz Dam, Miljøstyrelsen v/Claus Torp, Elisabeth Gadegaard Wolstrup, Niels Bukholt og Birgitta Bundgaard, senere erstattet af Cecilie Spanner Rydeng (sekretærer), Finansministeriet v/Rasmus

⁶ "Genanvendelse" betyder i denne rapport "forberedelse til genanvendelse", hvilket hovedsagligt omfatter sortering, omlastning og emballering af affald med henblik på slutgenanvendelse.

⁷ Incentives rapport af 7. april 2015.

⁸ PwCs rapport over de indsamlede data af 23. april 2015.

Lønborg og Margrethe Langhoff Thuesen, Økonomi- og Indenrigsministeriet v/Søren H. Thomsen, Katrine McGrath og Henrik Villum Jensen, Erhvervs- og Vækstministeriet v/Kristian Søger Nielsen, Klima-, Energi- og Bygningsministeriet v/Thomas Capral Henriksen og Jesper Lorentzen, Energistyrelsen v/Finn Bertelsen Skatteministeriet v/Margrete Kill og Poul Christensen, KL v/Jane Wiis, Eske Groes og Anders Christiansen. Rapporten er ved kongelig resolution af 28. juni 2015 overført til Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet. Rapporten er derfor færdiggjort og udgivet i regi af Energistyrelsen.

På arbejdsgruppens første møde, den 6. oktober 2014, blev det besluttet at nedsætte et underarbejdsudvalg "datagruppen", som skulle drøfte metode for indhentning af valide data, hvilke data, der skulle indhentes samt kvalitetssikring af de indhentede data.

I datagruppen har deltaget Miljøministeriets departement v/Mikkel Schwartz Dam (formand), Miljøstyrelsen v/Niels Bukholt og Birgitta Bundgaard, senere erstattet af Cecilie Spanner Rydeng (sekretærer), Finansministeriet v/Margrethe Langhoff Thuesen, Økonomi- og Indenrigsministeriet v/Katrine McGrath, Dansk Affaldsforening v/Jacob H. Simonsen, Allan Kjersgaard og KL v/Anders Christiansen.

PwC har bistået ved dette arbejde og kontaktet samtlige forbrændingsanlæg og relevante fjernvarmeanlæg i Danmark og anmodet om indberetning af henholdsvis deres regnskabsoplysninger, og henholdsvis varmekilder og substitutionspriser til brug for identifikation af en såkaldt baseline, dvs. hvilket økonomisk og prismæssigt udgangspunkt anlæggene og selskaberne har idag. Dette, er der enighed om, vil sikre en så præcis beregning som muligt af effektiviseringspotentialer og konsekvenser af arbejdsgruppens forskellige forslag.

Svarprocenten har været god for forbrændingsanlæggene, hvor næsten alle anlæg har indrapporteret data, der har indgået i Incentives og PwCs beregninger. Fjernvarmeselskaberne har derimod i mindre grad besvaret de udsendte spørgeskemaer m.v. I datagruppen har der været enighed om, at man for fjernvarmeselskaberne derfor i stedet tager udgangspunkt i data udviklet af EA Energianalyse til brug for Energitilsynets fjernvarmeanalyse.

3. Baggrund

3.1. Sektorens indretning

3.1.1. Forbrændingsegnet affald

Affald kan inddeles i 3 hovedtyper: Affald til genanvendelse, affald til forbrænding og affald til deponering.

Der er i den gældende regulering af affaldsområdet fokus på at deponere så lidt affald som muligt og genanvende så meget affald som muligt. Forbrænding af affald henregnes til anden nyttiggørelse af affald.⁹

Der blev i 2012 produceret i alt ca. 10,4 mio. tons affald i Danmark. Figur 1 illustrerer hvilke kilder, affaldet er indsamlet fra, og hvilken behandling det er sendt til.

⁹ Affaldshierakiet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008.

Figur 1. Affaldsproduktion opdelt på kilder og behandling (2012)¹⁰.

	Sum	Genanvendelse	Forbrænding	Deponering	Midlertidig oplæring	Særlig behandling
Husholdning	3.331.000	1.432.330	1.732.120	133.240	33.310	-
Erhverv	7.084.000	5.129.120	1.288.230	491.660	70.840	104.150
Total	10.415.000	6.561.450	3.020.350	624.900	104.150	104.150
	Tons					

3.1.2. Aktører i affaldssektoren

Kommunerne er ansvarlige for at håndtere alt husholdningsaffald, herunder at indsamle, sortere og formidle det til korrekt behandling. Kommunerne er tillige ansvarlige for at anvise erhvervsaffald til forbrænding. Virksomhederne kan dog vælge at eksportere affald til forbrænding. Det genanvendelige erhvervsaffald blev markedsudsat i 2010, hvorfor virksomhederne på dette område er ansvarlige for at sikre, at affaldet håndteres af private aktører.

3.1.3. Finansiering

Al kommunal håndtering af affald finansieres af gebyrer, som pålægges den, der producerer affaldet i overensstemmelse med "forureneren betaler-princippet", dvs. i praksis kommunens borgere og virksomheder. Gebyrerne varierer fra kommune til kommune.

Alle aktiviteterne i kommunalt regi, herunder indsamling, genanvendelse, forbrænding og deponering, er underlagt hvile i sig selv-princippet, hvilket betyder, at kommunen kan få dækket omkostningerne til den enkelte ordning, men at der ikke må optjenes et overskud.

Inden for visse rammer må der foretages henlæggelser af beløb fra gebyrerne til fremtidige investeringer. Investeringerne kan i øvrigt finansieres af lån optaget hos KommuneKredit.

Virksomhederne skal selv betale den aktør, som de vælger til at håndtere deres genanvendelige affald.

3.2. Affaldsforbrændingssektoren

Der er i alt 26 forbrændingsanlæg i Danmark. Disse forbrændte i 2013 i alt 3,3 mio. tons affald¹¹.

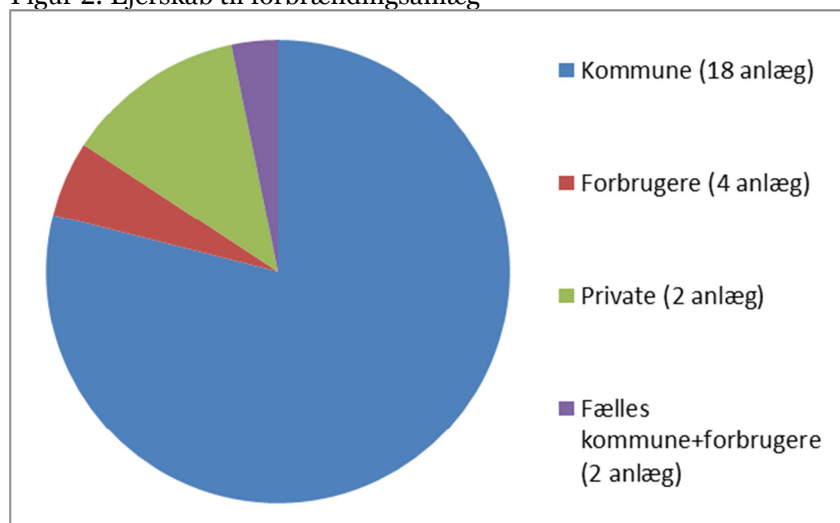
Kommunerne råder over en stor del af kapaciteten til affaldsforbrænding. 79 af de 98 kommuner er ejere eller medejere af 20 af de 26 eksisterende, dedikerede affaldsforbrændingsanlæg. Der er i dag 20 kommunalt ejede anlæg, heraf 2 der er ejet af kommuner og forbrugere i fællesskab, 2 privatejede anlæg og 4 anlæg ejet helt af varmemeforbrugerne.

Affaldsforbrændingsanlæggene er organiseret enten som I/S, A/S, eller andelsselskaber, idet hovedparten af organiseret i form af I/S'er.

¹⁰ Tabellens tal stammer fra seneste offentliggjorte statistik for Affaldsdatasystemet (2012), Miljøstyrelsen. I summen indgår kategorierne "midlertidig oplagring" og "særlig behandling", som ikke i øvrigt fremgår af tabellen.

¹¹ Tallet stammer fra "Benchmarking af affaldssektoren - Forbrænding", 2014 (data fra 2013) og er opgjort på baggrund af indberetninger fra forbrændingsanlæggene og viser således den reelle mængde forbrændt affald. Afvigelsen fra tallet for forbrænding i figur 1 skyldes, at dette tal alene dækker over den mængde affald, der er afleveret direkte fra affaldsproducenten til forbrænding. Tallet i figur 1 tager således ikke højde for evt. mellemdeponering eller affaldsmængder, som resterer efter sortering til genanvendelse el. lign., og som derefter forbrændes.

Figur 2: Ejerskab til forbrændingsanlæg



Den samlede kapacitet på ca. 4 mio. tons, inklusiv det nye ARC-anlæg (Amager Ressourcecenter), er ulige fordelt på anlæggene. De 5 største af de 26 forbrændingsanlæg har alle en årlig kapacitet over 200.000 tons og råder tilsammen over ca. 50 pct. af den danske kapacitet til affaldsforbrænding. De mindste anlæg har en kapacitet på ca. 12-35.000 tons.¹²

Figuren nedenfor viser den forventede reduktion i affaldsforbrændingskapacitet på de 26 dedikerede affaldsforbrændingsanlæg under den gældende regulering inklusiv udvidelserne af kapaciteten på ARC, Roskilde og Nordforbrænding, såfremt enten anlæggenes opgivne levetid eller, hvor de ikke har oplyst en sådan, en standardlevetid på 30 år lægges til grund. Det fremgår, at der frem mod 2020 ikke vil være behov for at bygge nye affaldsforbrændingsanlæg, da der er rigelig kapacitet på markedet. Ressourcestrategiens mål for genanvendelse forventes næsten totalt at modvirke den forventede stigning i affaldsmængderne til forbrænding frem mod 2022. Det betyder samtidig, at der vil være behov for ny kapacitet kort tid efter 2020. Der har udviklet sig en betydelig overkapacitet på Sjælland, hvor der med færdiggørelsen af ovenstående tre anlæg vil være en kapacitet på godt 2 mio. tons, mens der kun er ca. 1,5 mio. tons affald til forbrænding.¹³ I Jylland er der stort set balance mellem affald og forbrændingskapacitet, hvor der også forventes at blive afviklet yderligere anlæg indenfor kortere tid.¹⁴ Der vil derfor inden for en kortere tidshorisont skulle træffes beslutning om etablering af ny kapacitet i Jylland. Typisk går der 5-7 år mellem de første planer om et nyt anlæg, indtil anlægget kan sættes i drift.

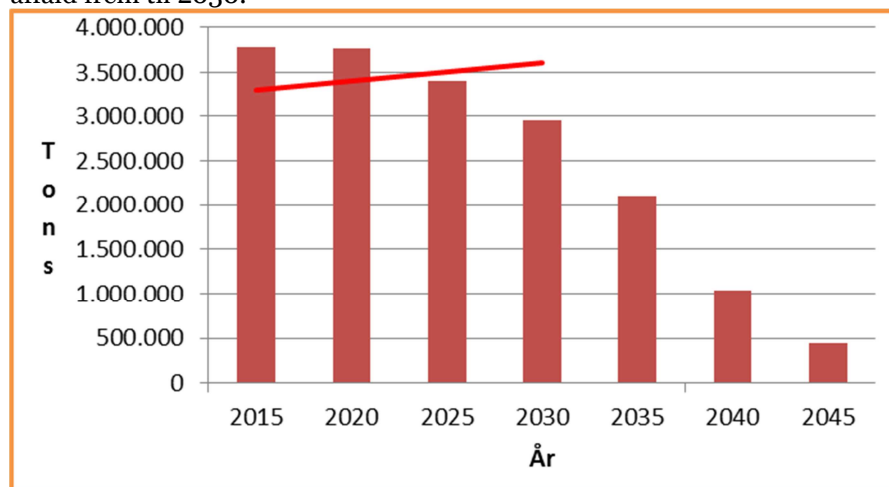
Hidtil er der lukket mindre anlæg, mens udbygning er sket i form af større anlæg på et centralt kraftvarmenet.

¹² Se oversigt over forbrændingsanlæg, jf. bilag 2.

¹³ Se opgørelse for forbrændingsanlæggenes kapacitet og forbrændingsgrundlag fordelt på regionerne i Danmark, jf. bilag 3.

¹⁴ Se opgørelse for forbrændingsanlæggenes kapacitet og forbrændingsgrundlag fordelt på regionerne i Danmark, jf. bilag 3.

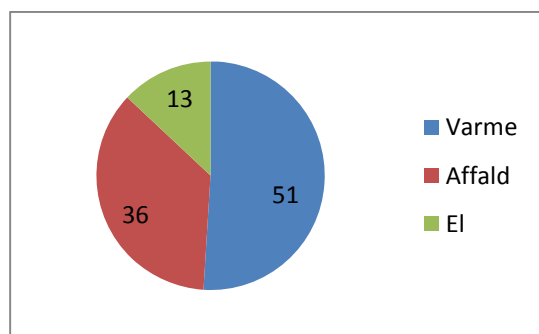
Figur 3. Forventet udvikling i forbrændingskapacitet, inkl. igangværende udvidelser. Den røde streg viser den forventede mængde af forbrændingsegnet affald frem til 2030.



Note: I figuren er indregnet den miljøgodkendte kapacitet for Amager Ressource Center på 440.000 tons. Den faktiske kapacitet udgør 580.000 tons.

Anlæggenes samlede omkostninger (ekskl. afgifter) er på ca. 2,7 mia. kr. (2013-tal). Anlæggenes indtægter (inkl. afgifter fra affalds- og varmekunder), der som følge af hvile-i-sig-selv reguleringen skal svare til anlæggenes omkostninger, er fordelt med 13 pct. fra elproduktion, 51 pct. fra varmeproduktion og de resterende 36 pct. fra takster for affaldsforbrænding¹⁵.

Figur 4: Fordeling af indtægter ved affaldsforbrænding (procent)

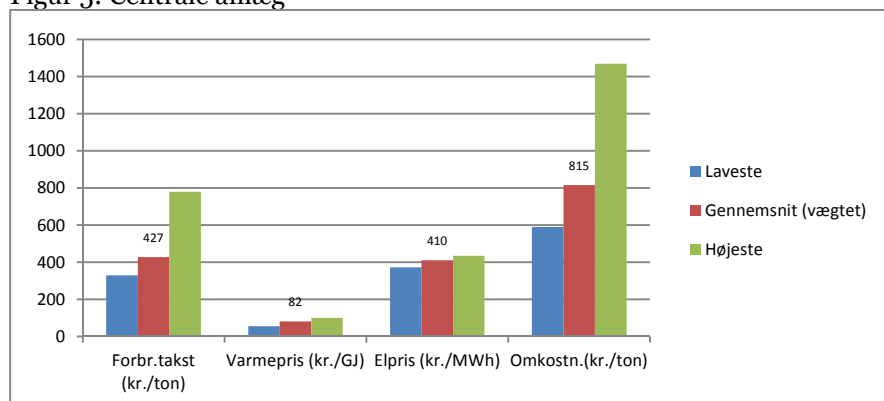


Eftersom nogle anlæg ikke producerer el, og der er forskel på anlæggenes myndighedsregulerede pris på varme, varierer de enkelte indtægtskilders størrelse i de samlede indtægter fra anlæg til anlæg.

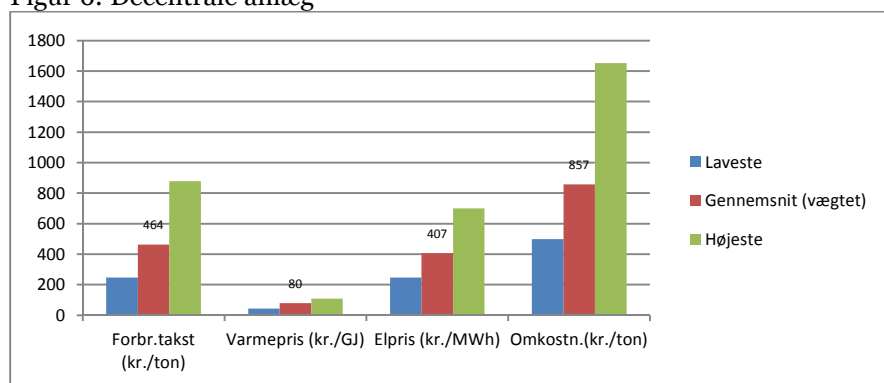
Figurene 5 og 6: Tabellerne viser variationen i indtægter og omkostninger på tværs af forbrændingsanlæggene fordelt på henholdsvis centrale og decentrale anlæg.

¹⁵ Benchmarking af affaldssektoren - forbrænding 2014 (data fra 2013), udarbejdet af Dansk Affaldsforening, DI og Dansk Energi.

Figur 5: Centrale anlæg



Figur 6: Decentrale anlæg



Det fremgår af de indrapporterede data¹⁶, at store anlæg (og dermed mulige stordriftsfordele) og høje varmepriser (dvs. høj indtjening på varmesiden) ikke er ensbetydende med lave affaldstakster.

3.3. Rammevilkår i Danmark og nabolandene

Der er foretaget en analyse¹⁷ af de samlede omkostninger og indtægter ved affaldsforbrænding i Danmark og i nabolandene. Formålet med analysen har været at vurdere, om de danske rammevilkår samlet set i udgangspunktet stiller de danske forbrændingsanlæg bedre eller dårligere i konkurrencen med anlæg i nabolandene, og om der skulle være basis for større import eller eksport.

Analysen viser, der ikke er grund til at forvente import eller eksport i større omfang end i dag, da variation i grundvilkår ikke vurderes at kunne finansiere omkostningerne til transport mellem landene.

Danmark er et gunstigt sted at brænde affald, navnlig på grund af det massivt udbyggede fjernvarmesystem og de deraf følgende gode muligheder for at afsætte varmen og til høje priser. Affaldsforbrændingssektoren i Danmark står dermed stærkt i konkurrencen overfor andre lande, hvilket giver de danske forbrændingsanlæg begrænset risiko for investeringer.

Ifølge analysen vurderes rammerne for affaldsforbrænding i Sverige samlet set at være bedre end i Danmark, målt ved den beregnede behandlingsomkostning. I Tyskland, og især i Storbritannien, er den samlede forbrændingskapacitet på anlæg med varmeafsætning lav sammenlignet med de samlede affaldsmængder i landene. Det

¹⁶ PwCs rapport over de indsamlede data af 23. april 2015.

¹⁷ Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013.

giver en fordel til de danske forbrændingsanlæg, fordi de har mulighed for afsætning af overskudsvarmen.¹⁸ Værdien af varme vurderes således i analysen at være henholdsvis 110 kr./GJ i Danmark, 53 kr./GJ i Sverige, 23 DKK/GJ i Tyskland og ca. 0 DKK/GJ i England.¹⁹ Værdien af varme modvirkes af afgifterne på varme i Danmark, som dog lige er blevet fjernet, for så vidt angår VE-affald.

Analysen viser endvidere i relation til investeringer, at det kan betale sig at importere affald til forbrænding, hvis der er en ledig kapacitet. Det er dog ikke vurderingen, at det vil være rentabelt aktuelt at bygge anlæg alene baseret på import.²⁰

Organisering af affaldssektoren varierer mellem de forskellige lande. I nogle lande er der overvejende offentligt ejerskab, eks. Sverige, mens der i andre lande er en blanding af offentligt ejede, privatejede og selskaber, der er ejet offentligt og privat i fællesskab, f.eks. Tyskland. Ligeledes varierer det, om myndighederne kan anvise til lokale anlæg.²¹

3.4. Sektorens kendetegn

Som afsnittene ovenfor og figurerne 2-6 viser, er sektoren i dag kendetegnet ved:

- stor sikkerhed for behandling af affaldet
- store prisforskelle på både forbrænding og de samlede omkostninger for forbrænding af et ton affald.
- overkapacitet i sektoren.
- ulige konkurrencevilkår for kommunale og ikke-kommunale forbrændingsanlæg.
- drifts- og myndighedsopgaverne er samlet hos kommunerne

Det bemærkes, at både genanvendelse og forbrænding af affald traditionelt har været samlet hos kommunerne. De har kunnet styre affaldsstrømmene gennem anvisningsretten, og de har i vidt omfang ejet anlæggene. Derudover har de i vidt omfang haft godkendelses- og tilsynsmyndighed i forhold til egne aktiviteter.

4. Nuværende regulering

4.1. Den retlige ramme om sektoren

4.1.1. Miljøbeskyttelsesloven

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 45, at kommunerne er ansvarlige for at håndtere alt affald, herunder at indsamle, sortere og formidle det til korrekt behandling. Kommunerne er tillige ansvarlige for at anvise erhvervsaffald til forbrænding. Virksomhederne kan dog vælge at eksportere affald til forbrænding. Det genanvendelige erhvervsaffald blev derimod markedsudsat i 2010, hvorfor virksomhederne på dette område er ansvarlige for at sikre, at affaldet håndteres af private aktører.

Forbrændingseget affald er i dag undergivet kommunal anvisningsret og -pligt. Det fungerer i praksis på den måde, at kommunerne indsamler forbrændingseget affald (dagrenovation) fra husholdningerne - og i nogle kommuner tillige fra virksomheder, og kører det hen til det forbrændingsanlæg, som kommunerne er medejere af. Det forbrændingsegne affald fra de øvrige erhvervsvirksomheder anvises typisk af kommunen til det kommunale forbrændingsanlæg eller det

¹⁸ Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013, side 8.

¹⁹ Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013, side 10.

²⁰ Samfundsøkonomisk værdi af affaldsimport, Ea Energianalyse, 15. november 2014.

²¹ Memorandum af 11. april 2014 af Baker og Mackenzie concerning other EU-countries organization of waste treatment.

anlæg, som kommunen har indgået aftale med om forbrænding af kommunens affald.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 48, at kommunalbestyrelsen fastsætter gebyrer til dækning af udgifter forbundet med planlægning, etablering, drift og administration af affaldsordninger m.v. Forbrændingstaksterne er omfattet af hvile i sig selv-princippet, hvilket vil sige, at taksten er beregnet som alle omkostninger minus indtægter fra salg af varme og el. Der er således ikke mulighed for at optjene overskud, og økonomien skal hvile i sig selv over en årrække.

Reguleringen vedrørende anvisningsretten og hvile-i-sig-selv-princippet for gebyrerne er tænkt som en løsning, der giver

1. sikkerhed for behandling af affaldet, og sikkerhed for husholdninger og virksomheder for, at de kan få at vide, hvor de kan komme af med deres affald,
2. kommunerne stor sikkerhed for affaldsmængderne (gennem anvisningsretten) og
3. kommunerne stor sikkerhed for omkostningsdækning, idet kommunen fastsætter gebyrerne ud fra de afholdte omkostninger, der relaterer sig til håndteringen af affaldet.

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 50 b, at kommunalbestyrelsen kun må godkende nye affaldsforbrændingsanlæg eller udvidelse af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, hvis Klima-, Energi- og Bygningsministeren har godkendt, at det fornødne affaldsgrundlag er til stede i området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald. Staten skal således godkende affaldsgrundlaget forud for etablering eller udvidelse af et anlæg.

Kommunerne er forpligtet til at sikre kapacitet til affaldsforbrænding. Pligten kan opfyldes enten ved, at kommunerne selv opfører kapaciteten, eller ved at kommunen tegner kontrakt med en kommerciel aktør eller en anden kommune, som ejer et anlæg.

Kommunerne kan vælge at udlicitere deres opgaver på området med undtagelse af myndighedsopgaver og deponeringsopgaver. De typiske opgaver, som udliciteres, omfatter især indsamling og transport af affald, men for en del kommuners vedkommende også forbrænding. Dansk Affaldsforening har oplyst, at 85 % af kommunerne udbyder indsamlingsopgaverne. De virksomheder, der ikke får hentet affaldet under den kommunale indsamlingsordning, indgår aftale med en transportør om at hente deres affald og køre det hen på det kommunalt anviste forbrændingsanlæg.

Behandling af affald til genanvendelse finder typisk sted i privat regi (papir på papirfabrikker, glas på glasværker, metal på stålværker, etc.). En del kan dog slutbehandles i kommunalt regi som f.eks. komposterbart affald, som kan anvendes på kommunale arealer.

De kommuner, som ikke er medejere af et forbrændingsanlæg, udbyder forbrændingen af alt kommunens affald, dvs. både erhvervsaffaldet og husholdningsaffaldet, på markedet. Dette affald kan både de kommunale og de private anlæg byde på at forbrænde.

Mens husholdningerne har pligt til at overlade affaldet til den kommunale affaldshåndtering, kan virksomheder enten benytte det kommunalt anviste affaldsforbrændingsanlæg eller eksportere det forbrændingsegnet affald til forbrændingsanlæg i udlandet. Muligheden for eksport af forbrændingsegnet erhvervsaffald til forbrændingsanlæg med en vis energieffektivitet er blevet kraftigt udvidet efter affaldsdirektivets ikrafttrædelse i december 2010, hvor nyttiggørelsesbegrebet i forhold til forbrænding blev præciseret. Typisk er eksporten gået til Sverige og Tyskland. Tilsvarende har danske forbrændingsanlæg importeret affald til forbrænding, overvejende fra England. Priserne på affaldsforbrænding i udlandet sætter i en vis grad rammerne for

priserne på det danske marked, fordi danske forbrændingsanlæg konkurrerer med de udenlandske anlæg i forhold til affald, som kan eksporteres, dvs. i praksis erhvervsaffald til nyttiggørelse.

4.1.2. Varmeforsyningsloven

De generelle regler for prisfastsættelse af fjernvarme findes i lov om varmforsyning (kapitel 4). Som hovedregel er de anlæg, der er omfattet af loven, bundet af hvile-i-sig-selv-princippet ved fastsættelse af priser for fjernvarme. Det betyder, at kun de nødvendige omkostninger kan indregnes i varmeprisen.

I forhold til affaldsforbrændingsanlæg er hvile-i-sig-selv-prisen for varme afgrænset af tre prislofter baseret på:

- 1) fremstillingsomkostningerne ved at producere varmen (den omkostningsbestemte pris),
- 2) hvad kunderne på det konkrete net skal betale for alternativ varme, f.eks. naturgas, der kan blive leveret til erstatning for varmen fra affaldsforbrændingsanlægget (substitutionsprisen) og
- 3) niveauet for varme fra de centrale kraftvarmeanlæg med en væsentlig varmeproduktion, dog fratrukket de to dyreste anlæg (det nationale prisloft).

Affaldsforbrændingsanlæg kan afsætte varme til den laveste af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller prisloftet. Det er jævnt fordelt, hvilke af de 3 prislofter, der binder de danske affaldsforbrændingsanlæg respektivt.

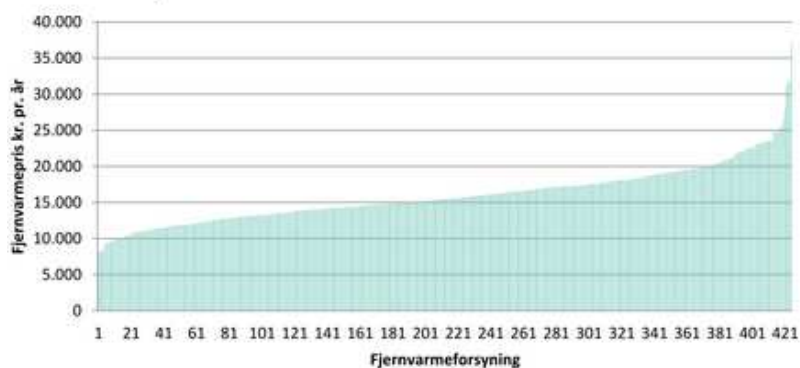
Hovedformålet med disse prislofter er, at det ikke skal være en ulempe for varmekunderne, at de forsynes af et affaldsforbrændingsanlæg, og varmekunderne sikres mod urimelige prisstigninger.

Affaldsforbrænding bidrager med ca. 20 pct. af den samlede producerede varmemængde i fjernvarmesektoren. Fjernvarmepriserne hos slutkunden, som også er inkl. distribution (transport), varierer meget landet over, jf. figur XX. Fjernvarmeprisen afhænger af mange forskellige faktorer, herunder bl.a. affaldsforbrændingsprisen.

Figur 7:

Priser og etårige prisændringer december 2014

Figur 1: Fjernvarmepriser for en standardbolig, sorteret efter varmepris pr. december 2014.



Kilde: Fjernvarmeforsyningernes pris anmeldelser til Energitilsynet fra og med december 2013 til december 2014.

Anm.: Der anvendes en standardbolig på 130 kvm., med et varmeforbrug på 18,1 MWh årligt.

4.1.3. Elforsyningsloven

Det følger af lov om elforsynings § 11, at etablering af nye el-produktionsanlæg og væsentlige ændringer i bestående anlæg kun kan foretages efter forudgående tilladelse fra klima, energi- og bygningsministeren. Det følger endvidere af lovens § 12 a, at el-produktion ved affaldsforbrænding på anlæg på centrale kraftværkspladser kun må finde sted efter tilladelse fra klima, energi- og bygningsministeren.

El-markedet er et liberaliseret marked. El-produktionen fra affaldsforbrænding udgør en meget lille del af det samlede el-marked. El-produktionen fra affaldsforbrænding udgør kun 4-5 pct. af den danske el-produktion. El handles på en fælles børs, der dækker hele det nordiske marked for el, kaldet Nord-pool. I forhold til det marked dækker el fra danske affaldsforbrændingsanlæg formentlig 1-2 %.

4.1.4. Statsstøttereglerne

Det overordnede formål med statsstøttereglerne er at sikre, at ingen støttemodtagere gennem statslig støtte opnår en bedre stilling på markedet end konkurrenterne, og at statslig støtte ikke påvirker samhandlen mellem EU's medlemsstater.

Støttebegrebet er defineret i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 107, stk. 1 og Europa-Kommissionen er enekompetent til at godkende statsstøtte. Der er tale om et bredt begreb, som omfatter alle former for statslig aktivitet, der giver en eller flere virksomheder en økonomisk fordel frem for andre, uanset formen.

Det er således statsstøtte, såfremt et selskab kan udbyde sine ydelser på markedet på basis af en finansiering via staten eller kommunerne, f.eks. gennem Kommunekredit, der på grund af fuld kommunegaranti kan yde lån på submarkedsvilkår. Det giver selskabet gunstigere vilkår, end en privat investor ville kunne opnå til at finansiere den samme aktivitet.

Gunstigere vilkår kan f.eks. også udgøres af muligheden for krydssubsidiering fra monopolbelagte områder.

4.1.5. Udbudsreglerne

Når offentlige myndigheder indgår kontrakter om indkøb af varer eller tjenesteydelser skal udbudsdirektivets²² procedurer overholdes, hvis kontrakten overstiger den tærskelværdi²³, som er fastsat i direktivet. Offentlige myndigheders indkøb af ydelsen "forbrænding af affald" er omfattet af udbudsreglerne og skal som udgangspunkt udbydes.

Udbudsdirektivet giver imidlertid mulighed for, at offentlige myndigheder løser opgaven internt (den såkaldte in-house-regel). Det gælder også, hvis en kommune sender affald produceret af kommunens virksomheder og husholdninger til et affaldsforbrændingsanlæg ejet af et kommunalt fællesskab, som kommunen deltager i.

Ifølge EU-Domstolens praksis findes der 2 afarter af in house-reglen. Der er dels det klassiske in house-begreb, hvor aftalen indgås mellem to enheder inden for samme juridiske enhed. Men der eksisterer i domstolens praksis tillige et udvidet

²² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF.

²³ Ifølge Kammeradvokatens "Notat om kommunal affaldsforbrænding – vurdering af udbudspligt i mix-scenariet" af 11. marts 2013 udgør tærskelværdierne for 2012 og 2013 kr. 1.489.820,- for kommunale indkøb af den omhandlede karakter.

in house-begreb. Dette finder anvendelse i visse tilfælde, hvor aftalen indgås mellem to forskellige juridiske enheder. Dette kan eksempelvis være tilfældet, når offentligt ejede selskaber udfører opgaver for en eller flere myndigheder.

Den udvidede in house-regel finder anvendelse, såfremt den virksomhed, der udøver aktiviteten, både med hensyn til beslutningskompetence og i økonomisk henseende er så tæt knyttet til den ordregivende myndighed, at der reelt blot er tale om en intern arbejdsdeling hos myndigheden.

Det er dog en betingelse for at kunne påberåbe sig både in house- og den udvidede in house-regel i udbudsreglerne, at to grundlæggende kriterier kaldet kontrolkriteriet og virksomhedskriteriet er overholdt. Kontrolkriteriet indebærer, at den offentlige myndighed skal kunne udøve kontrol med selskabet svarende til den kontrol, myndigheden fører med interne tjenestegrene. Virksomhedskriteriet indebærer, at det leverende selskab (forbrændingsanlægget) skal udføre hovedparten af sine aktiviteter med den ordregivende myndighed (kommunen). Det nye udbudsdirektiv²⁴ stiller betingelse om, at det leverende selskab skal udføre mindst 80 % af sine aktiviteter for den ordregivende myndighed.

Udbudsreglerne betyder derfor, at en kommune der ønsker at sende sit forbrændingsegnete affald til et anlæg, som kommunen ikke udøver kontrol med, eller hvor selskabet heller ikke udfører minimum 80 % af sine aktiviteter på vegne af den pågældende ejerkommune eller -kommuner, vil være forpligtet til at sende opgaven med forbrænding af affald i udbud.

5. Scenarier

5.1. Basis-scenariet

Basisscenariet tager udgangspunkt i den nuværende regulering. Den overordnede regulering for basisscenariet fremgår af figur 8.

Figur 8: Basis-scenariet

Ejerskab	Husholdningsaffald	Erhvervsaffald
Eget kommunalt anlæg	Kommunal indsamling/anvisning	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark)
	Ingen udbudspligt	Ingen udbudspligt
	Hvile-i-sig-selv-regulering	Hvile-i-sig-selv-regulering
Fremmed anlæg (ejet af anden kommune eller privat ejet)	Kommunal indsamling/anvisning	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark)
	Udbudspligt	Udbudspligt
	Hvile-i-sig-selv-regulering	Hvile-i-sig-selv-regulering

Figur 9: Basis-scenariets konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviseringspotentiale	Der er ikke beregnet et effektiviseringspotentiale i basis, som er situationen i dag.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.

²⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF.

Kommunernes økonomi	Uændret.
Borgere og virksomheders økonomi	Uændret, da forbrændingsprisen fortsat fastsættes efter hvile-i-sig-selv-princippet.
Kapacitetsregulering	Den opgjorte kapacitet viser, at praksis for godkendelse af affaldsgrundlaget forud for etablering af ny kapacitet ikke har været tilstrækkeligt til at hindre etablering af regional overkapacitet. Fortsat tendens til overkapacitet.
Konkurrencesituationen på markedet	Drifts- og myndighedsopgaverne er samlet hos kommunerne. Ulige vilkår for kommunale og private forbrændingsanlæg grundet bl.a. forskellige lånvilkår
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Forbrændingsanlæg er et godt alternativ til deponering, idet behandlingen miljømæssigt er bedre og giver energi. Samtidig kan det dog påvirke genanvendelsen negativt, at kommunerne skal investere i nye løsninger fremfor at anvise til forbrændingsanlæg hvor der uudnyttet kapacitet, som er finansieret via billige lån i Kommunekredit. Øget transport og øget udledning af CO2 pga. behov for import, dog mulighed for positiv virkning på CO2-udledningen i udlandet under særlige omstændigheder.
Juridiske rammer	Den opgjorte kapacitet viser, at godkendelsespraksis ikke har været tilstrækkeligt til at hindre etablering af regional overkapacitet. Udbudsretligt er der ingen udfordringer, i det omfang der ikke brændes mere end 20 % "fremmed affald" på de kommunale anlæg.
Praktiske udfordringer	Da fortsættelse af den nuværende sektororganisering, forventes der ingen nye praktiske udfordringer.

Effektiviseringspotentiale

Eftersom basisscenariet er en videreførelse af den nuværende regulering, må effektiviseringspotentialet forventes at være på samme niveau som i dag.

Varmepriser

Varmepriserne er begrænset af de tre prislofter, som prisen for affaldsvarme ikke må overstige. Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.

Kommunernes økonomi

Idet basisscenariet er en fortsættelse af den nuværende sektororganisering, forventes der ingen ændringer i kommunernes nuværende økonomi som følge af organiseringsformen.

De eksisterende kommunalt ejede forbrændingsanlæg er etableret under den nuværende regulering med finansiering fra Kommunekredit og indskud fra kommunen.

Borgere og virksomheders økonomi

Idet basisscenariet er en fortsættelse af den nuværende sektororganisering, forventes der ingen ændringer i forbrændingspriserne for borgerne og virksomhederne som følge af organiseringsformen. Forbrændingsprisen fastsættes efter hvile-i-sig-selv-princippet, således at den samlede indtægt på

affaldet dækker de omkostninger, som ikke dækkes af indtægterne fra salg af el- og varmeproduktionen.

Kapacitetsregulering

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 50 b, at kommunalbestyrelsen kun må godkende nye affaldsforbrændingsanlæg eller udvidelse af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, hvis staten har godkendt, at det fornødne affaldsgrundlag er til stede i området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald. Staten skal således godkende affaldsgrundlaget forud for etablering eller udvidelse af et anlæg.

Den opgjorte kapacitet viser imidlertid, at godkendelsespraksis ikke har været tilstrækkeligt til at hindre etablering af regional overkapacitet. Derfor forventes en fortsat tendens til overkapacitet i basisscenariet.

Af en analyse udført af EA Energianalyse fremgår: ”Generelt gælder, at monopolområder, der er underlagt hvile-i-sig-selv regulering, er i fare for at generere overkapacitet. Dette skyldes, at aktører investerer uden egen økonomisk risiko. Omvendt kan det frie marked, især i investeringstunge sektorer, på grund af prisusikkerhed give periodevis underkapacitet.”²⁵

Konkurrencesituationen på markedet

Det medfører ulige vilkår for de kommunale og de private forbrændingsanlæg, at de kommunale forbrændingsanlæg er ejet af kommunen. Kommunen kan derfor i kraft af anvisningsretten anvise det kommunale affald til sit eget anlæg. Kommunerne har bl.a. som myndighedsopgave at klassificere alt affald som forbrændingseget eller egnet til genanvendelse. Kommunen bestemmer, om affald falder inden for anvisningsrettens område for forbrændingseget affald eller inden for området for konkurrenceudsat genanvendeligt erhvervsaffald. Kommunerne kan dermed samtidig med deres driftsherrerolle inden for affaldsforbrænding udøve myndighed på området og være køber af forbrændingsydelsen (af sig selv).

I kommuner, som er medejer af et forbrændingsanlæg, genanvender husholdningerne i gennemsnit 40 kg mindre affald om året.²⁶

Når der ikke er udbudskrav for kommuner i forbindelse med allokering af affald til egne affaldsforbrændingsanlæg og dermed ingen direkte prøvelse af prisen, som forbrændingsanlægget kan fastsætte inden for rammerne af hvile-i-sig-selv-princippet, er kommunens incitament til at fastsætte lave priser alene båret af risikoen for kritik fra anlæggets kunder, der ikke har mulighed for at vælge et andet anlæg. Kommunen har således en interesse i at sætte prisen lavt for sine borgere.

Der er i dag en betydelig variation i forbrændingspriser og samlede omkostninger for forbrænding af affald, ligesom der ikke kan konstateres nogen sammenhæng mellem størrelsen af anlægget og enhedsomkostningerne.²⁷ Omkostningen pr. ton

²⁵ Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013, side 6.

²⁶ Kortlægning af gebyrstrukturer på affaldsområdet og analyse af gebyrer, der understøtter ressourcestrategiens mål om mere genanvendelse, rapport udarbejdet af Deloitte og Incentive, 5. januar 2015, side 27.

²⁷ Se figurerne 5 og 6 i nærværende rapport.

forbrændt affald er steget med ca. 11 % fra 2007 til 2013 (i løbende priser). Den svinger meget fra år til år.²⁸

Miljø og klima, herunder genanvendelse

Regeringens ressourcestrategi²⁹ lægger vægt på, at ressourcerne i affaldet skal udnyttes som materialer forud for udnyttelse af disse som energi. Dette er i tråd med affaldshierarkiet i affaldsdirektivet³⁰, som ligeledes prioriterer materialeudnyttelse over forbrænding.

Kommunerne må gerne investere i genanvendelsesløsninger for husholdningsaffald. Kommuner må ikke eje genanvendelsesvirksomheder til erhvervsaffald, men de må gerne samarbejde med private genanvendelsesvirksomheder og både om husholdnings- og erhvervsaffald.

Hovedparten af forbrændingskapaciteten er i dag finansieret gennem billige kommunale lån, mens hovedparten af genanvendelsesløsningerne ligger i privat regi og dermed finansieres relativt dyrere på det private lånemarked. En rapport fra Deloitte og Incentive peger på, at ledig forbrændingskapacitet kan svække incitamentet til at udvikle genanvendelsesløsninger.³¹

Det er også et vigtigt hensyn, at den varme, der produceres ved forbrændingen, erstatter så meget varme produceret på fossile brændsler som muligt. Affaldet indeholder gennemsnitligt 40 % fossile materialer. Det er derfor positivt for klimaet, hvis affaldsvarme erstatter kul eller naturgasvarme, mens det ikke er positivt, såfremt affaldsvarmen erstatter biomassebaseret varme.

Juridiske rammer

Der eksisterer krav i miljøbeskyttelseslovens § 50 b om, at staten skal godkende, at der regionalt set er et tilstrækkeligt affaldsgrundlag til at begrunde etablering af ny affaldsforbrændingskapacitet. Den opgjorte kapacitet viser imidlertid, at godkendelsespraksis ikke har været tilstrækkeligt til at hindre etablering af regional overkapacitet. Dette skyldes bl.a., at oplandet til de enkelte affaldsforbrændingsanlæg ikke følger regionsgrænserne, samt at eksport og import medfører en anden mængde affald, end den der blev forudset ved affaldsgrundlagets vurdering forud for godkendelsen af etablering af ny kapacitet.

Basisscenariet rejser ingen udbudsretlige problemstillinger, så længe der ikke modtages mere end 20 % fremmed affald på anlægget.

Som udgangspunkt er der ingen statsstøtteretlige udfordringer ved det eksisterende system, så længe kapaciteten passer til det nationale behov.

Eftersom basisscenariet tager udgangspunkt i gældende regulering, er det ikke nødvendigt med regelændringer.

Praktiske udfordringer

²⁸ Benchmarking af affaldssektoren - forbrænding 2014 (data fra 2013), udarbejdet af Dansk Affaldsforening, DI og Dansk Energi.

²⁹ Regeringens ressourcestrategi "Danmark uden affald" (2013)

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/98/EF af 19. november 2008.

³¹ Kortlægning af gebyrstrukturer på affaldsområdet og analyse af gebyrer, der understøtter ressourcestrategiens mål om mere genanvendelse, rapport udarbejdet af Deloitte og Incentive, 5. januar 2015, december 2014, side 27.

Idet basisscenariet er en fortsættelse af den nuværende sektororganisering, forventes der ingen nye praktiske udfordringer som følge af organiseringsformen.

5.2. Mix-scenariet

I mix-scenariet vil behandlingen af det forbrændingsegnede erhvervsaffald, affald fra kommuner uden eget forbrændingsanlæg og importeret affald ske på markedsvilkår. Det betyder, at der skabes et frit marked om godt halvdelen af affaldet til forbrænding. "Hvile-i-sig-selv"-princippet gælder fortsat for de kommunale anlægs forbrænding af ejerkommunernes husholdningsaffald³², jf. figur 10.

Scenariet forudsætter en fuldstændig adskillelse af økonomien relateret til forbrænding af ejerkommunernes affald (husholdningsaffald) fra forbrænding af andet affald, dvs. affald fra erhverv, affald udbudt af ikke-ejer-kommuner og import.

Kammeradvokaten har vurderet, at en juridisk adskillelse af aktiviteterne giver stor sikkerhed for, at scenariet ikke rejser udbudsretlige problemstillinger, mens det må anses for ganske tvivlsomt, om en regnskabsadskillelse af aktiviteterne vil blive anset for tilstrækkelig³³.

Scenariet indebærer således en selskabsretlig opdeling af forbrændingsanlæggets aktiviteter mellem en del, som håndterer husholdningsaffald, og en del, som håndterer erhvervsaffald, affald fra andre kommuner og importeret affald. Da anlægget ikke fysisk kan opdeles, vil opdelingen ske i form af en aftale, som deler rådigheden over anlægget. Der skal fastsættes principper i reguleringen for såvel opdelingen som regnskabsførelsen i de to selskaber.

Erhvervs- og Vækstministeriet har vurderet i forhold til statsstøttere reglerne, at det vil være nødvendigt at modvirke fordelingen af finansieringen gennem Kommunekredit, for så vidt angår den del af forbrændingsanlægget, der konkurrerer mod andre aktører, herunder private, om behandling af det konkurrenceudsatte erhvervsaffald for at undgå konflikt med statsstøttere reglerne. Dette kan enten gøres ved at tillægge markedsprisen et beløb svarende til en garantiprovision eller på anden måde indregne omkostninger svarende til, hvis et privat anlæg skulle optage tilsvarende lån på markedsvilkår. Alternativt må erhvervs-selskabet refinansieres på det private lånemarked.

Erhvervs- og Vækstministeriet har endvidere vurderet, at krydssubsidiering i form af overvæltning af tab fra erhvervsaffalds-delen til husholdningskunderne skal forhindres af hensyn til overholdelse af statsstøttere reglerne.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har videre i forhold til bl.a. denne model henledt opmærksomheden på de rammer, som gælder for KommuneKredits udlån og ydelser. Rammerne indebærer bl.a., at KommuneKredit alene kan stille sine ydelser til rådighed for offentlige formål. KommuneKredit kan derfor ikke yde lån til kommercielle, konkurrenceudsatte formål. Det bemærkes, at flere af modellerne vil indebære yderligere kommercialisering af sektoren, jf. herved også under Juridiske rammer

³² Med husholdningsaffald menes i dette kapitel affald indsamlet af en af ejerkommunerne fra dennes husholdninger og kommunale virksomheder og institutioner.

³³ Kammeradvokatens notat af 11. marts 2013 om kommunal affaldsforbrænding - vurdering af udbudspligt i mix-scenariet, s. 7.

Figur 10: Mix-scenariet

Ejerskab	Husholdningsaffald	Erhvervsaffald
Eget kommunalt anlæg	Kommunal indsamling/anvisning Ingen udbudspligt Hvile-i-sig-selv-regulering	Virksomheder allokerer Fri prisdannelse med afkast
Fremmed anlæg (ejet af anden kommune eller privat ejet)	Kommunal indsamling/anvisning Udbudspligt som nu Hvile-i-sig-selv-regulering	Virksomheder allokerer Fri prisdannelse med afkast

Figur 11: Mix-scenariets konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviseringspotentiale	Forventet effektiviseringsgevinst på 451 mio.kr. ³⁴ . Heri er der taget højde for de ændrede finansieringsvilkår for erhvervsdelen.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed prisstigninger på varmepriserne.
Kommunernes økonomi	Der forventes ingen tab for husholdningsaffaldet. I forhold til erhvervsaffalds-delen vil der kunne opstå et tab for kommunen, såfremt indtægterne fra erhvervsaffaldet ikke dækker de omkostninger, som er allokeret erhvervsaffaldsdelen af selskabet.
Borgere og virksomheders økonomi	Virksomhederne forventes at kunne opnå en besparelse på forbrænding af deres affald. Husholdningsaffaldskundernes økonomi forventes grundlæggende uændret som følge af fortsat hvile-i-sig-selv-regulering. Såfremt husholdningsaffaldskunderne kommer til at bære en mindre andel af anlæggets omkostninger end de gør i dag, eller anlæggets drift effektiviseres, kan der blive tale om en evt. besparelse for husholdningsaffaldskunderne. Den samlede gevinst for både varme- og affaldskunder er beregnet til 203 mio. kr. ³⁵ .
Kapacitetsregulering	Der forventes en bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet i forhold til erhvervsaffaldet, mens der er et uændret incitament til kapacitetstilpasning i forhold til husholdningsaffaldet.
Konkurrencesituationen på markedet	For erhvervsaffaldet vil kommunale og private forbrændingsanlæg blive ligestillet, såfremt krydssubsidiering forhindres. Anvisningsretten ophæves, og de fordelagtige finansierings- og drifts-vilkår, som de kommunale anlæg har haft, ophæves, for så vidt angår erhvervsaffaldet. Forbrændingsanlæggets gældsforpligtelser og faste omkostninger skal tillægges erhvervsaffalds-delen af anlægget pro rata. For husholdningsaffalds-delen er konkurrencesituationen som i basisscenariet, dvs. der eksisterer fortsat en positiv forfordeling af de kommunale forbrændingsanlæg i kraft af hvile-i-sig-selv-reguleringen og anvisningsretten.

³⁴ Incentives rapport af 7. april 2015.

³⁵ Incentives rapport af 7. april 2015.

Miljø og klima, herunder genanvendelse	For erhvervsaffaldsdelen giver scenariet miljømæssigt potentielt en bedre udnyttelse af alternative behandlingsteknologier og derfor også af affaldets ressourcer. Husholdningsaffaldet følger beskrivelse i basisscenariet. Der forventes ikke væsentlig nettoimport af affald, og scenariet indebærer et lavt transportniveau.
Juridiske rammer	For husholdningsaffaldet er der kun <u>udbudspflicht</u> , hvis kommunen ikke er (med-) ejer af et forbrændingsanlæg, som det allerede gælder i dag. Hvis kommunale anlæg tiltrækker husholdningsaffald fra andre kommuner gennem udbud, skal dette affald håndteres af erhvervsaffalds-delen af selskabet. Der er ikke nogen <u>udbudsretlig</u> udfordring, så længe der er sket en fuldstændig adskillelse af aktiviteterne rettet mod erhvervs- og husholdningsaffaldet og krydssubsidiering forhindres. Det vil formentlig være tilstrækkeligt, at de eksisterende lån ikke refinansieres på det private marked, men alene kombineres med betaling fra anlægget til de garanterende kommuner af en garantiprovision, som udligner forskellen til markedsprisen i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen om garantiprovision ³⁶ . Konstruktionen skal godkendes af Kommissionen forud for gennemførelsen af reformen. Nye anlæg skal finansieres på det private marked, i hvert fald for så vidt angår el og den konkurrenceudsatte del af affaldet. Mix-scenariet indebærer et krav om selskabsgørelse af forbrændingsaktiviteten, der skal være opdelt i hhv. forbrænding af henholdsvis husholdnings- og erhvervsaffald. Krydssubsidiering skal forhindres. Der skal skabes lovgrundlag for, at kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder. Endvidere skal en ny regulering skabe adgang for, at kommuner kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdningsaffald og konkurrenceudsat affald. Myndighedsstyringen af kapaciteten vil således bortfalde, for så vidt angår erhvervsaffaldet, mens den opretholdes for så vidt angår husholdningsaffaldet.
Praktiske udfordringer	Den centrale praktiske udfordring ligger i fastlæggelse af principperne for opdeling af forbrændingsanlæggets aktiviteter mellem de to selskaber, principper for samhandlen mellem disse, afregningen af varmen og regnskabskrav for begge med henblik på at forhindre krydssubsidiering.

Effektiviseringspotentiale

Mix-scenariet forventes i kraft af konkurrenceudsættelsen af erhvervsaffaldet på langt sigt at føre til en effektiviseringsgevinst i forhold til basisscenariet. Derudover forventes mix-scenariet også at føre til en bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet - med lavere omkostninger til følge. Samlet forventes derfor en effektiviseringsgevinst på mindst 451 mio. kr.³⁷, når man sammenligner med basisscenariet. Desuden forventes scenariet at kunne bibringe et vist skatteprovenu fra selskabsskat.

³⁶ EU- Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87-88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008/C 155/02)

³⁷ Incentives rapport af 7. april 2015.

I forhold til håndteringen af husholdningsaffaldet vil dette fortsat være underlagt hvile-i-sig-selv-princippet og anvisningsretten. For denne halvdel af affaldet vil scenariet være identisk med basisscenariet.

I forhold til erhvervsaffaldet vil dette være fuldt konkurrenceudsat, anvisningsretten vil være ophævet, og affaldet skal brændes på kommercielle vilkår. For denne halvdel af affaldet vil beskrivelsen af licitationsscenarioet være relevant med incitament til kapacitetstilpasning og effektivisering.

Hovedudfordringen med scenariet er at sikre fuldstændig adskillelse mellem håndteringen af husholdnings- og erhvervsaffaldet.

Varmepriser

Varmepriserne er begrænset af de tre prislofter, som prisen for affaldsvarme ikke må overstige. Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.

Kommunernes økonomi

Der forventes ikke at opstå tab i forhold til husholdningsaffaldet, da dette fortsat er underlagt anvisningsret og hvile-i-sig-selv-princippet. I forhold til erhvervsaffaldsdelen vil der kunne opstå et tab for kommunen, såfremt indtægterne fra erhvervsaffaldet ikke dækker de omkostninger, som er allokeret erhvervsaffaldsdelen af selskabet.

De eksisterende kommunalt ejede forbrændingsanlæg er etableret under den nuværende regulering med finansiering fra Kommunekredit.

Kammeradvokaten har konkluderet, at overskud eller tab på forbrændingsanlæg ved en reform af sektoren skal tilfalde kommunen og kan ikke blandes sammen med gebyrmidlerne.³⁸

Derfor kan kommuner risikere strandede omkostninger, såfremt et kommunalt anlæg må afvikles forud for, at det kan få afviklet sin gæld. Strandede omkostninger defineres som det tab, som ejeren af et anlæg står tilbage med, hvis anlægget tvinges til at nedskrive værdien af erhvervsaffalds-delen eller tvinges til at lukke, uden at anlægget har fået afviklet sin gæld.

Borgere og virksomheders økonomi

Det forventes med konkurrenceudsættelsen af erhvervsaffaldet, at virksomhederne vil kunne opnå en besparelse på forbrænding af deres affald.

Husholdningsaffaldskundernes økonomi forventes uændret som følge af fortsat hvile-i-sig-selv-regulering. Såfremt husholdningsaffalds-kunderne kommer til at bære en mindre andel af anlæggets omkostninger end de gør i dag, eller anlæggets drift effektiviseres, kan der blive tale om en evt. besparelse for husholdningsaffaldskunderne.

Den samlede gevinst for varme- og affaldskunder er beregnet til 203 mio.

Kapacitetsregulering

Mix-scenariet forventes at føre til en bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet i forhold til erhvervsaffaldet, mens der er et uændret incitament til kapacitetstilpasning i forhold til husholdningsaffaldet. Dette skyldes, at markedet

³⁸ Kammeradvokatens notat af 21. juni 2013 om modernisering af affaldssektoren.

forventes at styre kapaciteten for erhvervsaffald, dvs., at investeringer til kapacitetsudvidelser kun vil forekomme, hvor det forventes, at investeringerne kan tjenes hjem igen gennem øget forretning (flere kunder og mere affald til forbrænding). Kommunerne vil fortsat have pligt til at sikre kapacitet til forbrændingseget husholdningsaffald – f.eks. gennem kontrakter med ikke-kommunale anlæg – og det garanterer en kapacitet til den del af affaldet, der kræver hurtig behandling af hygiejniske hensyn.

Af en analyse udført af EA Energianalyse fremgår:” I mix-scenariet har kommunerne fortsat ikke udbudspligt for husholdningsaffald til egne anlæg, og det betyder, sammen med hvile i sig selv reguleringen, at der er risiko for overinvesteringer. Denne risiko vil bl.a. afhænge af muligheden for at opnå kommunegaranti i mix-scenariet. Endvidere kan det i mixscenariet være vanskeligt at sikre mod krydssubsidiering mellem monopolområdet og det konkurrenceudsatte område, hvilket vil være til ugunst for monopolkunderne.”³⁹

Konkurrencesituationen på markedet

På det konkurrenceudsatte marked for erhvervsaffaldet vil kommunale og private forbrændingsanlæg blive ligestillet, såfremt krydssubsidiering forhindres. Anvisningsretten ophæves, og de fordelagtige finansierings- og drifts-vilkår, som de kommunale anlæg har haft, ophæves, for så vidt angår erhvervsaffaldet. Den markedsbestemte pris for erhvervsaffaldet skal således dække tillægget af en garantiprovision til udligning af den favorable lånefinansiering af anlægget. Forbrændingsanlæggets øvrige gældsforpligtelser og faste omkostninger skal tillægges erhvervsaffalds-delen af anlægget f.eks. pro rata, dvs. fordelt på mængden, jf. nedenfor.

For husholdningsaffalds-delen er konkurrencesituationen som i basisscenariet, dvs. der eksisterer fortsat en monopolregulering af de kommunale forbrændingsanlæg i kraft af hvile-i-sig-selv-reguleringen og anvisningsretten.

Kommuner kan – som i dag – være (med-) ejere af affaldsforbrændingsanlæg. Alle affaldsforbrændingsanlæg skal selskabsgøres for at få adskilt de øvrige aktiviteter fra forbrænding, f.eks. genbrugspladser og indsamlingsordninger. Begrundelsen for kravet er funderet på dels en øget gennemsigtighed, både på grund af regnskabskrav og på grund af adskillelse af aktiviteter, og dels en højere grad af adskillelse mellem udbydere og tilbudsgiver i udbudsprocessen. Kommunerne er dog ikke forpligtet til at udbyde det forbrændingsegne husholdningsaffald, hvis det behandles på et forbrændingsanlæg, som kommunen er (med-) ejer af.

Der stilles desuden krav om, at de kommunalt ejede affaldsforbrændingsselskaber sikrer en adskillelse af forbrænding af husholdningsaffald og erhvervsaffald. Kravet om adskillelse for affaldsforbrænding for disse anlæg er nødvendig, fordi mix-ordningen skaber en situation, hvor de er underlagt to forskellige pris-regimer for affaldsforbrænding:

- 1) Markedsbestemte takster for erhvervsaffaldet og
- 2) takster baseret på hvile-i-sig-selv for husholdnings affaldet.

Fordelingen af omkostninger for gæld og de faste omkostninger i den regnskabsmæssige adskillelse kan f.eks. følge affaldsmængderne i tons, så

³⁹ Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013, side 6-7.

erhvervsaffald og husholdningsaffald pålægges omkostninger på lige vilkår og på baggrund af affaldsmængderne. Fordelingen kan ske efter flere principper, herunder kan den relevante kapacitet til at håndtere husholdningsaffaldet allokeres først, mens den konkurrenceudsatte del omfatter resten af anlægget. Alternativt kan fordelingen ske proportionalt i forhold til de modtagne affaldsmængder. Det første princip placerer risikoen for manglende udnyttelse af kapaciteten på erhvervsaffaldskunderne, mens det andet deler risikoen mellem husholdnings- og erhvervsaffaldskunderne. Fordelingen af risikoen i forhold til husholdningskunderne skal være i overensstemmelse med statsstøtteren.

Kommunale anlæg kan undgå den regnskabsmæssige adskillelse ved enten at fungere fuldt ud på kommercielle vilkår (frasige sig mix-ordningen), hvorved der gælder samme regler som i licitationsscenarioet, eller ved at frasige sig erhvervsaffald, hvorved alle omkostninger skal dækkes gennem forbrænding af husholdningsaffaldet.

Miljø- og klima

Scenariet kan miljømæssigt potentielt give en bedre udnyttelse af alternative behandlingsteknologier og derfor også af erhvervsaffaldets ressourcer. Dette skyldes, at halvdelen af affaldet markedsudsættes. Omvendt vil kommuner fortsat kunne understøtte egne anlæg gennem allokeringen af husholdningsaffaldet, da de ikke er forpligtet til at udbyde opgaven. For husholdningsaffaldet gælder samme vilkår som for basisscenariet. Der forventes ikke væsentlig nettoimport af affald, og scenariet indebærer et lavt transportniveau.

Juridiske rammer

Allokering af erhvervsaffald til forbrænding er virksomhedernes ansvar, mens der er benyttelsespligt til de kommunale ordninger for husholdninger. Kommunerne tegner kontrakt om behandling af husholdningsaffaldet, og der er udbudspligt, medmindre kommunen er (med-) ejer af forbrændingsanlægget. Kommunerne sikrer på den måde kapacitet til forbrænding af husholdningsaffald gennem kontrakter eller gennem ejerskab i forbrændingsanlæg.

Kommunerne kan tegne kontrakt uden udbud, såfremt kommunen er medejer af affaldsforbrændingsanlægget. Der skal fastsættes eksplicite regler om udbudspligt i de tilfælde, hvor kommunen ikke er medejer. Ud over husholdningsaffaldet fra ejerkommunerne kan de kommunale anlæg tiltrække husholdningsaffald fra andre kommuner under betingelse af, at de vinder kontrakten gennem en udbudsproces. Dette affald må anses for konkurrenceudsat affald og håndteres af erhvervsaffalds-delen af selskabet.

Der er således ikke nogen udbudsretlig udfordring, så længe der er sket en fuldstændig adskillelse af aktiviteterne rettet mod erhvervs- og husholdningsaffaldet.

Såfremt de kommunale affaldsforbrændings anlæg skal konkurrere mod andre private aktører på et marked, opstår der en statsstøtterelig problemstilling, hvis de kommunale affaldsforbrændings anlæg fortsat kan opretholde/optage favorable lån hos KommuneKredit. Kommunekredit kan på grund af fuld kommunegaranti yde lån på submarkedsvilkår. Lånene vil forvride den frie konkurrence, idet de anlæg, der har adgang til den favorable lånefinansiering står bedre i konkurrencen end private aktører, der ikke har adgang til den samme lånefinansiering.

Hvis det forbrændingsegnete affald skal konkurrenceudsættes, skal det endvidere forhindres, at der kan ske krydssubsidiering mellem det markedsudsatte affald og det kommunalt ejede affald. Krydssubsidiering forekommer, hvis et eventuelt tab på den konkurrenceudsatte del af affaldsforbrændingen, nemlig erhvervsaffaldet, kan hentes ved en forøgelse af gebyrerne på håndteringen af husholdningsaffaldet.

Krydssubsidiering udgør ligeledes statsstøtte, idet private forbrændingsvirksomheder ikke har samme mulighed for at dække et eventuelt tab ved at forhøje priserne for kunder, der på grund af anvisningsretten ikke frit kan vælge, hvem der skal håndtere deres affald. Krydssubsidiering udgør dermed også en konkurrenceforvridende faktor.

Det er en udfordring ved scenariet, at halvdelen af affaldsøkonomien vil være konkurrenceudsat, mens halvdelen vil være underlagt hvile i sig selv-princippet. Der skal således etableres et princip, hvorefter dels varmeproduktionen, og dels husholdningsaffaldet kan prissættes efter hvile i sig selv-princippet, mens erhvervsaffaldet og elproduktionen, som nu, er en kommerciel aktivitet, som både kan give anledning til gevinster og tab. Der kan hentes inspiration i de principper for afregning af varmen til hvile i sig selv-priser, samtidig med kommerciel produktion af el på de centrale kraftværker, som er fastlagt i Energitilsynets praksis.

Derudover indebærer mix-scenariet et krav om selskabsgørelse, der selvom det vil skabe en klar opdeling af aktiviteterne ikke kan udelukke en vis sammenblanding som følge af køb og salg af ydelser mellem forbrændingsanlæg og andre kommunale selskaber eller enheder.⁴⁰ Et tæt økonomisk tilsyn vil dog mindske problemet med konkurrenceforvridning.⁴¹

Der er således ikke nogen statsstøtteretlig udfordring, så længe der er sket en fuldstændig adskillelse af aktiviteterne rettet mod erhvervs- og husholdningsaffaldet, der på et niveau der kan godkendes af EU-Kommissionen sikrer mod krydssubsidiering og mod ulige konkurrence, som følge af bl.a. billig finansiering. Ligeledes er det en forudsætning, at der skabes en klar adskillelse af den konkurrenceudsatte affaldsforbrændingsaktivitet og den monopolomfattede varmeforsyningsaktivitet, for at der ikke opstår statsstøtteretlige udfordringer.

Der skal skabes lovgrundlag for, at kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder. Endvidere skal en ny regulering skabe adgang for, at kommuner kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdningsaffald og konkurrenceudsat erhvervsaffald. Myndighedsstyringen af kapaciteten vil således bortfalde, for så vidt angår erhvervsaffaldet, mens den bliver opretholdt, for så vidt angår husholdningsaffaldet.

Praktiske udfordringer

Den centrale praktiske udfordring ligger i fastlæggelse af principperne for opdeling af forbrændingsanlæggets aktiviteter mellem de to selskaber, principper for

⁴⁰ Der er ikke hjemmel til at kommuner kan stille garanti for lån til affaldsforbrændingsanlæg, når disse kan skabe overskud. Ønskes muligheden for kommunale garantier (på markedsmæssige vilkår) bibeholdt, er det derfor nødvendigt med specifik hjemmel til det.

⁴¹ For at lave en regnskabsmæssig adskillelse skal samtlige omkostninger registreres og fordeles mellem det konkurrenceudsatte og det konkurrencefrie område på baggrund af objektive kriterier. Herudover vil der være behov for supplerende regler om fx kontoplaner, der belyser omfanget af aktivitet inden for hvert regnskabsområde.

samhandlen mellem disse, afregningen af varmen og regnskabskrav for begge med henblik på at kunne sikre, at der ikke finder krydssubsidiering sted.

5.3. Frit Erhvervsaffald 2.0.

Frit Erhvervsaffald 2.0. omfatter en konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding. Kommunerne bevarer anvisningsret- og pligt til husholdningsaffald til forbrænding.

Affaldsforbrændingsanlæg ejet af en eller flere kommuner kan modtage husholdningsaffaldet fra ejerkommunerne, uden at disse er forpligtet til at udbyde det. Forbrændingsselskabet kan yderligere aftage affald fra et af kommunen eller affaldsforbrændingsselskabet oprettet handelsselskab.

Frit Erhvervsaffald 2.0 afviger således fra mix-scenariet ved at forbrændingsselskabets aktiviteter holdes samlet i en ejerkonstruktion, f.eks. direkte i kommunen eller i en selskabskonstruktion, mens erhvervsaffaldet m.v. håndteres af et selvstændigt selskab. Aftalen om opdeling af forbrændingsanlægget i en husholdnings- og en erhvervsdel i mix-scenariet flyttes ud i en samhandelsaftale mellem forbrændingsanlægget og handelsselskabet i Frit Erhvervsaffald 2.0.

Handelsselskabet kan tilbyde kapacitet til forbrænding på kommercielle vilkår af

- 1) erhvervsaffald,
- 2) affald fra kommuner uden eget forbrændingsanlæg og
- 3) importeret affald.

Handelsselskabet er et kommercielt selskab, som både kan optjene et overskud og lide et tab. Da en løbende kommunalt finansieret underskudsdekning af håndtering af erhvervsaffald ikke er forenelig med statsstøttereglerne, vil der skulle ske en rimelig finansiering af handelsselskabet i forbindelse med oprettelsen i forhold til de aktiviteter og de forpligtigelser, som dette påtager sig overfor forbrændingsanlægget. Såfremt indskudskapitalen tabes, må selskabet lukkes. Der findes en lignende konstruktion i havnelovens § 6a. Det vil ligeledes skulle reguleres, i hvilket omfang kommunen kan etablere et nyt selskab, eller om konsekvensen f.eks. skal være en opdeling af forbrændingsanlægget efter principperne i mix-modellen eller en fuld konkurrenceudsættelse.

Så længe kommunen ejer handelsselskabet, betragtes det anskaffede affald som kommunens affald i relation til forbrændingsanlægget. Hvis handelsselskabet ejes helt eller delvist af andre, vil der være tale om fremmed affald, hvorfor også ejerkommunernes affald skal i udbud, såfremt det fremmede affald udgør mere end 20 % af det affald, som forbrændes på forbrændingsanlægget.

Det affald, der modtages fra ejerkommunernes husholdninger, skal afregnes til en hvile-i-sig-selv – pris, som afspejler den gæld, de faste omkostninger og de variable omkostninger, som hænger sammen med den kapacitet og de aktiviteter, der hænger sammen med at håndtere husholdningernes affald.

Handelsselskabet lejer i princippet forbrændingsanlægget til forbrænding af det affald, som selskabet leverer. Lejen, dvs. forbrændingsprisen for det affald, der modtages fra handelsselskabet, fastsættes i en aftale mellem forbrændingsselskabet og handelsselskabet og skal dække forbrændingsselskabets resterende omkostninger, dvs. den gæld, faste omkostninger og variable omkostninger, som ikke relaterer sig til håndteringen af husholdningsaffald.

Krydssubsidiering skal forhindres af aftalerne mellem handelsselskabet og forbrændingsanlægget, idet handelsselskabet ikke må opnå fordel af de kommunale anlægs fordelagtige finansierings- og driftsvilkår. Der skal i lovgivningen fastsættes regler om opdelingen af økonomien på forbrændingsanlægget mellem husholdningsaffaldet og det affald, som modtages fra handelsselskabet. Udgangspunktet for reguleringen kan f.eks. være en opdeling proportionalt med tonnagen mellem husholdnings- og erhvervsaffaldet i forhold til investeringer og øvrige omkostninger på forbrændingsanlægget i overensstemmelse med statsstøttereglerne og i relation til varme- og el-produktionen, idet der dog vil blive taget højde for forhold, som varierer mellem disse, herunder brændværdi, lagringsmuligheder og pludseligt opståede behov, f.eks. ved ekstremt vejrlig. Der vil ligeledes blive etableret et statsligt tilsyn med overholdelsen af reglerne. Dette kan evt. placeres i Energitilsynet.

Handelsselskaberne kan etablere en auktionsplatform. Handelsbetingelserne i forbindelse med aktiviteter relateret dertil fastsættes af handelsselskaberne.

Figur 12: Frit Erhvervsaffald 2.0.'s konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviserings-potentiale	Samlet set forventes effektiviseringsgevinst på 451 mio. kr. parallelt med mix. Forbrændingsanlæggets incitament til drifts-effektiviseringer vil dog afhænge af kontrakten mellem handelsselskabet og forbrændingsanlægget, der kan påvirke potentialet. Potentialet er beregnet som en kombination af effekten i licitationsscenariet på erhvervsaffaldsdelen og en videreførelse af basisscenariet f.s.v.a. husholdningsaffaldsdelen. Der kan muligvis forventes en yderligere effekt på husholdningsaffaldet i kraft af, at det samlede anlæg effektiviseres som følge af konkurrencepresset på erhvervsaffaldet.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.
Kommunernes økonomi	Der forventes ingen tab for husholdningsaffaldet. I forhold til erhvervsaffaldet vil der kunne opstå et tab for ejeren af handelselskabet og dermed i sidste konsekvens kommunen, såfremt indtægterne fra erhvervsaffaldet ikke dækker omkostningerne til håndtering af dette, idet handelsselskabet bærer risikoen for omkostningerne til håndtering af alt affald på forbrændingsanlægget udover husholdningsaffaldet. Såfremt der opnås en gevinst tilfalder denne ligeledes ejeren af selskabet og i sidste konsekvens kommunen.
Borgere og virksomheders økonomi	Ift. til forbrændingspriserne vil husholdningskunderne fortsat være under hvile-i-sig-selv-princippet. Det forventes med konkurrenceudsættelsen af erhvervsaffaldet, at virksomhederne vil kunne opnå en besparelse på forbrænding af deres affald på 203 mio.kr. parallelt med mix. ⁴²
Kapacitetsregulering	Der forventes bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet ift. erhvervsaffaldet, mens der er et uændret incitament til kapacitetstilpasning i forhold til husholdningsaffaldet.
Konkurrencesituationen på markedet	Lige konkurrencevilkår ift. erhvervsaffald. Krydssubsidiering skal forhindres af aftalerne mellem handelsselskabet og forbrændingsanlægget, således at handelsselskabet ikke får fordel af de kommunale anlægs fordelagtige finansierings- og driftsvilkår. Anvisningsretten ophæves for erhvervsaffaldet. For husholdningsaffaldet er konkurrencesituationen som i basisscenariet
Miljø og klima, herunder	Potentielt bedre udnyttelse af alternative behandlingsteknologier. Dog risiko for understøttelse af egne anlæg med husholdningsaffald, da ej udbudspligt. Ej forventeligt med væsentlig import af affald. Lavt transportniveau.

⁴² Incentives rapport af 7. april 2015.

genanvendelse	
Juridiske rammer	<p>Der er væsentlige juridiske udfordringer ved scenariet, idet det vurderes at være i konflikt med både udbudsrettens in-houseregler (80 % af den kontrollerede enheds (forbrændingsanlæggets) aktiviteter skal komme fra de ordregivende myndigheder (dvs. kommunerne) eller enheder, som kontrolleres af kommunerne.) Der kan dog muligvis skabes en løsning ved at etablere sameje til forbrændingsanlægget mellem husholdningsaffaldsselskabet og erhvervsaffaldsselskabet.</p> <p>Der kan alternativt til ovenstående mulighed være en mulig løsning i form af en fuld kompetenceoverførsel af opgaven, dette forudsætter dog forventeligt at:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Forbrændingsselskabet får overført ansvaret for al myndighedsudøvelse direkte forbundet med affaldsforbrænding, herunder ansvaret for fastsættelse af takster og inddrivelse af betaling fra borgerne for forbrænding af deres affald samt ret til at fastsætte regler for indsamling, sortering, oplagring og behandling af affald - Forbrændingsselskabet får overført ansvaret for den faktiske udførelse af forbrændingsopgaven, herunder det økonomiske ansvar. - Forbrændingsselskabet kan udføre forbrændingsopgaverne uden kommunernes økonomiske og faktiske indvirkning (dvs. uden godkendelse af og kontrol med regnskaber, driftsmæssige beslutninger mv.). <p>Som en sidste alternativ løsning kan det undersøges om der er mulighed for at overdrage opgaven med affaldsforbrænding af husholdningsaffald til et selvstændigt kommunalt selskab ved lov. Der er dog yderst begrænset praksis herfor, hvorfor løsningen i givet fald skal forelægges EU-Kommissionen.</p> <p>Det vil formentlig være tilstrækkeligt, at de eksisterende lån ikke refinansieres på det private marked, men alene kombineres med betaling fra anlægget til de garanterende kommuner af en garantiprovision, som udligner forskellen til markedsprisen i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen om garantiprovision⁴³. Konstruktionen skal godkendes af Kommissionen forud for gennemførelsen af reformen. Nye anlæg skal finansieres på det private marked, i hvert fald for så vidt angår el og den konkurrenceudsatte del af affaldet.</p>
Praktiske udfordringer	<p>Den centrale praktiske udfordring ligger i fastlæggelse af principperne for opdeling af forbrændingsanlæggets aktiviteter mellem de to selskaber, principper for samhandlen mellem disse, afregningen af varmen og regnskabskrav for begge med henblik på at kunne sikre, at der ikke finder krydssubsidiering sted.</p>

5.4. Licitations-scenariet

Licitations-scenariet tager udgangspunkt i en situation, hvor affaldsforbrænding markedsudsættes. Kommunerne har stadig anvisningsret og kapacitetsforpligtelse for husholdningsaffald, men de skal udbyde forbrænding af dette affald, jf. figur 13.

Det betyder, at kommunerne alene skal sørge for indsamlingen og allokeringen gennem udbud af husholdningsaffald samt varetage myndighedsopgaver, herunder at kontrollere overholdelse af miljøregler blandt andet gennem tilsyn med affaldsproducenterne.

Der er benyttelsespligt til de kommunale ordninger for husholdningerne. Kommunerne sikrer håndteringen af det forbrændingsegnede affald gennem

⁴³ EU- Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87-88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008/C 155/02)

udbud og kontrakter med affaldsforbrændingsanlæg samt medforbrændings- og bioforgasningsanlæg. Der er udbudspligt for kommunerne, uanset om de er medejere af forbrændingsanlæg eller ej.

For forbrændingseget erhvervsaffald vil der være krav om, at affald brændes, men virksomhederne kan selv vælge, mellem de forskellige danske og udenlandske anlæg. Kapacitetsforpligtelsen vil blive ophævet og dermed fremtidigt påhvile staten. Kommunerne har ikke anvisningsret for virksomhedernes forbrændingseggede affald. Kapacitetsudvidelser vil fortsat være betinget af godkendelse fra kommunalbestyrelsen, som varmeplanmyndighed for bl.a. at sikre mod overkapacitet af varme inden for fjernvarmenettet. Der vil imidlertid ikke være noget krav om dokumentation af affaldsgrundlaget og statslig godkendelse heraf, så der vil være fri kapacitetstilpasning, givet at der er plads i fjernvarmenettet.

Figur 13: Licitations-scenariet

Ejerskab	Husholdningsaffald	Erhvervsaffald
Eget kommunalt anlæg	Kommunal indsamling/ anvisning	Virksomheder allokerer
	Udbudspligt	Fri prisdannelse med afkast
	Fri prisdannelse med afkast	
Fremmed anlæg (ejet af anden kommune eller privat ejet)	Kommunal indsamling/ anvisning	Virksomheder allokerer
	Udbudspligt	Fri prisdannelse med afkast
	Fri prisdannelse med afkast	

Figur 14: Licitations-scenariets konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviseringspotentiale	Det beregnede effektiviseringspotentiale ved licitationsscenariet udgør 665 mio. kr. om året sammenlignet med basisscenariet. Herunder skønnes scenariet at kunne bidrage med et vist årligt skatteprovenu fra selskabsskat.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.
Kommunernes økonomi	En række kommuner forventes at få gevinster ved scenariet. En økonomisk beregning viser, at risikoen for strandede omkostninger forventes at være lille for hovedparten af affaldsforbrændingsanlæggene. Der er en risiko for, at enkelte anlæg får strandede omkostninger. Husholdningsaffaldskunderne må forventes at få øget transaktionsomkostninger til gennemførelse og controlling af udbud.
Borgere og virksomheders økonomi	Både borgere og virksomheder forventes at kunne opnå en besparelse på forbrænding af deres affald. Den beregnede gevinst udgør 299 mio. kr. ⁴⁴ Herudover forventes det, at en del af effektiviseringsgevinsten vil blive i anlæggene som overskud.

⁴⁴ Incentives rapport af 7. april 2015.

Kapacitetsregulering	Der forventes en kapacitetstilpasning og en bedre kapacitetsudnyttelse på længere sigt. Det er den samlede vurdering, at kapaciteten vil have tendens mod underkapacitet på grund af den øgede risiko og dermed forsigtighed med investeringer i kapacitet.
Konkurrencesituationen på markedet	Konkurrencen vil både blive mere lige, fordi anlæggene underlægges de samme skatteregler, og fordi der skabes en mere klar adskillelse mellem kommunens forskellige roller. Selskabsgørelse er en forudsætning for konkurrencelighed i sektoren. ⁴⁵
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Miljømæssigt kan scenariet medføre en tendens til øget eksport og/eller øget deponering pga. tendensen mod underkapacitet. Hvis genanvendelse af affald og udvikling af teknologier, der øger anvendelsen af affaldets ressourcer er billigere end behandlingsalternativerne, forbrænding og deponering, i markedet kan det styrke incitamenterne til genanvendelse pga. tendensen mod underkapacitet.
Juridiske rammer	Reguleringen skal forpligte kommunerne til at indsamle og udbyde alt husholdningsaffald, affaldsgrundlaget skal ophæves, forbrændingsanlæggene skal selskabsgøres, hvile-i-sig-selv-reguleringen for affald skal ophæves, anvisningsretten til erhvervsaffald skal ophæves, kapacitetsforpligtelsen ophæves, der indføres mulighed for fortsat ejerskab og indførelse af monitorering af markedet og kapacitetsudnyttelsen. Der er ikke nogen <u>statsstøtteretlige eller udbudsretlige</u> udfordringer. Det vil formentlig være tilstrækkeligt, at de eksisterende lån ikke refinansieres på det private marked, men alene kombineres med betaling fra anlægget til de garanterende kommuner af en garantiprovision, som udligner forskellen til markedsprisen i overensstemmelse med meddelelsen fra Kommissionen om garantiprovision ⁴⁶ . Konstruktionen skal godkendes af Kommissionen forud for gennemførelsen af reformen. Nye anlæg skal finansieres på det private marked, i hvert fald for så vidt angår el og den konkurrenceudsatte del af affaldet.
Praktiske udfordringer	Der kan forekomme udsving i kapacitetsudnyttelsen. Hovedudfordringen er at sikre klare lovgivningsrammer, således at der kan skabes et reelt indenlandsk marked og dermed tiltrækkes finansiering af ny kapacitet. Der skal også skabes et paradigme til Energitilsynet for godkendelse af varmepriserne. Rammerne for markedsudviklingen skal sikres, samt en overgang fra den eksisterende situation til den konkurrenceudsatte situation. Der eksisterer –så vidt vides – ikke fortillælde for at påbyde kommuner at udbyde husholdningsaffald til forbrænding, selvom de eksisterende udbudsregler ikke påbyder det.

Effektiviseringspotentiale

⁴⁵ Hvis kommuner vælger fortsat at eje affaldsforbrændingsanlæg helt eller delvist, medfører det muligheden for, at de kan optjene et overskud. Både i forbindelse med salg og udlodning af overskud vil der være tale om en ordning som på el- og varmeområdet, hvor kommuner modregnes 60 pct. (eller alternativt 40 pct. mod henlæggelse i mindst 10 år).

⁴⁶ EU- Kommissionens meddelelse om anvendelse af EF-Traktatens artikel 87-88 på statsstøtte i form af garantier (EUT 2008/C 155/02)

Den samlede vurdering er, at licitationsscenariet vil føre til lavere omkostninger for affaldsforbrænding, idet affaldet konkurrenceudsættes. Markedet forventes dermed at presse prisen nedad for affaldsforbrænding. Den beregnede effektiviseringsgevinst på licitationsscenariet udgør 665 mio. kr. om året sammenlignet med basisscenariet. Herunder skønnes strukturpotentialet, dvs. flytning af affald fra dyre til billigere anlæg, at bidrage med ca. 230 mio. kr. Desuden skønnes scenariet at kunne bidrage med et vist årligt skatteprovenu fra selskabsskat.

Varmepriser

Varmepriserne er begrænset af de tre prislofter, som prisen for affaldsvarme ikke må overstige. Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne. Varmekunder vil til en vis grad være beskyttet af de tre prislofter. Det er vurderingen, at disse prislofter vil yde tilstrækkelig beskyttelse mod urimelige ændringer af varmeprisen som følge af et eventuelt pres på indtjeningen på anlæggene og dermed ønske om højere varmepriser. Det er den samlede vurdering, at kapaciteten vil have en tendens mod underkapacitet, hvilket kan medføre et samfundsøkonomisk tab, idet varmforsyning på alternative brændsler kan være dyrere og omvendt, hvis den er billigere. Det forventes, at prisen på varme fra alternative brændsler vil være konkurrencedygtig med prisen på affaldsvarme.

Kommunernes økonomi

De eksisterende kommunalt ejede forbrændingsanlæg er etableret under den nuværende regulering med finansiering fra Kommunekredit og dermed med garanti fra samtlige danske kommuner.

Kammeradvokaten har konkluderet, at overskud eller tab på forbrændingsanlæg ved en reform af sektoren som f.eks. ved en fuldstændig konkurrenceudsættelse tilfalder kommunen og kan ikke sammenblandes med gebyr-midlerne.⁴⁷

Derfor kan kommuner risikere strandede omkostninger, såfremt et kommunalt anlæg må afvikles forud for, at det kan få afviklet sin gæld. Strandede omkostninger defineres som det tab, som ejeren af et anlæg står tilbage med, hvis anlægget tvinges til at nedskrive sin værdi ved et salg eller tvinges til at lukke, uden at anlægget har fået afviklet sin gæld.

PwC har gennemført en analyse⁴⁸, hvori der er foretaget en økonomisk beregning af, hvilken værdi det enkelte forbrændingsanlæg repræsenterer ved en evt. modernisering af sektoren gennem licitations-scenariet, herunder hvor store negative værdier (gæld), der skal håndteres af de anlæg, der evt. kommer i problemer som følge af moderniseringen. Analysen tager højde for det enkelte anlægs forventede levetid, eksisterende gæld, indtjening og driftsomkostninger. Det fremgår af denne analyse, at det er forventningen, at de kommunale forbrændingsanlæg helt overvejende kan få afviklet de eksisterende gældsforpligtigelser forud for udløbet af anlæggets levetid, dvs. det tidspunkt, hvor anlægget ikke længere kan fungere fysisk og derfor må lukkes.

Der eksisterer en risiko for enkelte anlæg får strandede omkostninger.

⁴⁷ Kammeradvokatens notat af 21. juni 2013 om modernisering af affaldssektoren.

⁴⁸ PwCs rapport over de indsamlede data af 23. april 2015.

Fuld licitation indebærer, at kommunerne skal gennemføre udbudsforretninger på behandling af alt husholdningsaffald til forbrænding, samt efterfølgende opfølgning på og controlling af udbudsforretningen, hvilket vurderes at medføre en transaktionsomkostning for husholdningskunderne.

Borgere og virksomheders økonomi

Både borgere og virksomheder forventes at opnå faldende affaldsforbrændingspriser ved en gennemførelse af licitationsscenariet, idet forbrændingspriserne forventes at falde som følge af konkurrenceudsættelsen. Beregninger viser, at dette fald vil ligge på omkring 299 mio. kr.⁴⁹

Kapacitetsregulering

Scenariet vil skabe kommercielle muligheder og stille anlæggene lige, når de konkurrerer om affaldsmængderne. Derfor forventes en større interesse fra kommercielle aktører. En følgevirkning af dette vil være, at kapacitetstilpasningen forventes at ville følge kommercielle risikobetragtninger, dvs. at der skal være en vis sikkerhed for affaldsmængderne og dermed en potentiel indtjening, førend investeringer i yderligere kapacitet vil være interessant for markedets aktører. Derfor vil tilpasningen af kapaciteten søge at modsvare det forventede behov for affaldsforbrænding, hvor konkurrencen fra udlandet tages i betragtning. Dette vil mindske omkostningsniveauet i sektoren, da det vil give en bedre langsigtet kapacitetsudnyttelse end i basisscenariet.

Det er den samlede vurdering, at kapaciteten vil have tendens mod underkapacitet. Dette skyldes, at der er en øget risiko for utilstrækkelige affaldsmængder og dermed omkostningsdækning for de enkelte anlæg, når disse faktorer afhænger af at vinde et udbud og skaffe affaldet på et frit marked. Der forventes derfor større forsigtighed med investeringer i kapacitet.

Konkurrencesituationen på markedet

Kommuner kan fortsat være (med-) ejere af affaldsforbrændingsanlæg i licitationsscenariet. Alle affaldsforbrændingsanlæg med kommunalt ejerskab udskilles fra øvrige kommunale aktiviteter på affaldsområdet og gøres til aktieselskaber. Selskabsgørelse er en forudsætning for konkurrence i sektoren for at skabe lige vilkår.⁵⁰ Konkurrencen vil både blive mere lige, fordi anlæggene underlægges de samme skatteregler, og fordi der skabes en mere klar adskillelse mellem kommunens forskellige roller. Selskabsgørelse øger endvidere gennemsigtigheden, da der er krav om regnskabsaflæggelse og indsigt i regnskaber i de almindelige regler for aktieselskaber. Konkurrencesituationen mellem forbrændingsteknologi og genanvendelsesløsninger vil blive lige, ligesom konkurrencen mellem kommunale og private anlæg vil være mere lige.

Afhængig af de samlede rammer kan det blive nødvendigt med en delvis refinansiering af anlæggene, således at finansiering af konkurrenceudsatte aktiviteter sker på markedsvilkår.

Miljø- og klima, herunder genanvendelse

Miljømæssigt forventes scenariet at medføre en tendens til øget eksport og/eller øget genanvendelse af affald, der tidligere blev forbrændt i Danmark. Hvis

⁴⁹Incentives rapport af 7. april 2015.

⁵⁰ Hvis kommuner vælger fortsat at eje affaldsforbrændingsanlæg helt eller delvist, medfører det muligheden for, at de kan optjene et overskud. Både i forbindelse med salg og udlodning af overskud vil der være tale om en ordning som på el- og varmeområdet, hvor kommuner modregnes 60 pct. (eller alternativt 40 pct. mod henlæggelse i mindst 10 år).

genanvendelsesløsninger og udvikling af teknologier, der øger genanvendelsen af affaldets ressourcer, er billigere end behandlingsalternativerne i markedet, kan det styrke incitamenterne til genanvendelse. Dette skyldes, at scenariet forventes på længere sigt at udvirke en kapacitetsregulering, der medfører en underkapacitet i sektoren, hvilket vil styrke incitamentet til udvikling af genanvendelsesløsninger. Omvendt er der risiko for, at markedsudsættelsen i begyndelsen (og i en overgangsperiode), så længe der er overkapacitet i sektoren, vil presse affaldsforbrændingspriserne ned, således at genanvendelsesløsningerne ikke er konkurrencedygtige på pris. Denne risiko forventes at blive elimineret, når kapaciteten i sektoren reduceres. Desuden forventes et øget transportbehov, fordi import eller eksport forventes at ville forekomme i forbindelse med midlertidig over eller underkapacitet i Danmark. Der kan ligeledes opstå øget transport og større behov for omlastelsesfaciliteter, idet husholdningsaffaldet i et licitations-scenarie ikke kan forventes kørt til nærmeste anlæg.

Juridiske rammer

Licitations-scenariet pålægger alle kommuner pligtmæssigt udbud, selvom de ifølge udbudsreglerne ville kunne sende affaldet til deres eget anlæg. Scenariet medfører derfor konkurrenceudsættelse af alt affald. Det vil resultere i markedsbestemte affaldstakster.

Kombination af konkurrenceudsættelsen af alt affald og selskabsgørelse af de kommunale affaldsforbrændingsanlæg forventes at medføre, at der bliver mere ens konkurrencevilkår.

Under forudsætning af, at der skabes en klar økonomisk og regnskabsmæssig adskillelse af den konkurrenceudsatte affaldsforbrændingsaktivitet og den monopolomfattede varmforsyningsaktivitet, er der ikke statsstøtteretlige udfordringer med krydssubsidiering. Det skal bemærkes, at den konkurrenceudsatte affaldsforbrændingsaktivitet, der udøves som økonomisk aktivitet, er omfattet af EU statsstøttereglerne.

Reguleringen skal forpligte kommunerne til at udbyde alt affald, affaldsgrundlaget skal ophæves, forbrændingsanlæggene skal selskabsgøres, finansieringen skal pålægges garantiprovision, hvile-i-sig-selv-reguleringen for affald skal ophæves, anvisningsretten og kapacitetsforpligtelsen til erhvervsaffald skal ophæves, der skal indføres mulighed for fortsat ejerskab og indførsel af monitorering af markedet og kapacitetsudnyttelsen.

Praktiske udfordringer

Licitations-scenariet vil skabe frie konkurrencevilkår med en løbende kapacitetstilpasning i forhold til det danske behov for affaldsforbrænding – dog med en vis tidsforskydning. Udsving i kapacitetsudnyttelsen, når et gammelt anlæg lukker eller et nyt etableres, vil derfor være en udfordring for sektoren. Hovedudfordringen er at sikre klare lovgivningsrammer, således at der kan tiltrækkes finansiering af ny kapacitet. Der skal også skabes et paradigme til Energitilsynet for godkendelse af varmepriserne, som sikrer, at varmen kan afregnes efter prislofterne, samtidig med at der kan tjenes penge på modtagelsen af affaldet. Denne udfordring er dog sammenlignelig med opdelingen mellem el og varme på de almindelige kraftværker.

Der ligger også en praktisk udfordring i at sikre rammerne for markedsudviklingen, samt en overgang fra den eksisterende situation til den konkurrenceudsatte situation.

En analyse af 6 lande i EU viser, at der ikke er lande⁵¹, som påbyder kommuner at udbyde husholdningsaffald til forbrænding, selvom de er medejere af et forbrændingsanlæg, der helt overvejende kun brænder deres eget affald i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Store dele af affaldsforbrændingen håndteres dog på et frit marked i flere EU-lande. Således ejes de svenske kommunale forbrændingsanlæg af et fåtal af kommunerne, mens erhvervsaffald og langt størsteparten af kommunerne udbyder deres indsamlede affald på et kommercielt marked. I Tyskland og England er store dele af forbrændingskapaciteten ejet af private selskaber, hvorfor affaldet som disse modtager både fra virksomheder og kommuner også håndteres på et kommercielt marked.

Da danske affaldsforbrændingsanlæg må antages at være konkurrencedygtige overfor udenlandske anlæg, er udfordringen ved licitationsmodellen således primært at få etableret en reel konkurrence på det indenlandske affaldsforbrændingsmarked, som kan understøtte kommercielle investeringer i ny kapacitet.⁵²

5.5. Prisloft-scenariet, evt. kombineret med benchmarking

Prislofter kan være et alternativ til konkurrence i forhold til at indhøste effektiviseringsgevinster. Prislofts-regulering benyttes typisk ved regulering af monopoler. Selvom forbrænding af affald ikke kan sidestilles med et naturligt monopol, foreslås prislofts-regulering alligevel indført som en mulig regulering. Myndighedsrollen i prisloftscenariet er ikke blot at sikre overholdelse af gældende regler. Det bliver i realiteten de statslige myndigheder, der bestemmer prisen for anlæggenes ydelse, uanset ejerskabet. Dette kan ske efter generelle principper alene eller kombineret med benchmarking.

Figur 15: Prisloft-scenariet

Ejerskab	Husholdningsaffald	Erhvervsaffald
Eget kommunalt anlæg	Kommunal indsamling/anvisning Ingen udbudspligt Prisloft-regulering med afkast	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark) Prisloft-regulering med afkast
Fremmed anlæg (ejet af anden kommune eller privat ejet)	Kommunal indsamling/anvisning Ingen udbudspligt Prisloft-regulering med afkast	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark) Prisloft-regulering med afkast

Det konkrete prisloft for det enkelte anlæg er et loft for den gennemsnitlige affaldstakst, anlægget må tage for behandling af affald. Loftet kan tage udgangspunkt i ét fælles loft for alle anlæg, som f.eks. kan korrigeres for

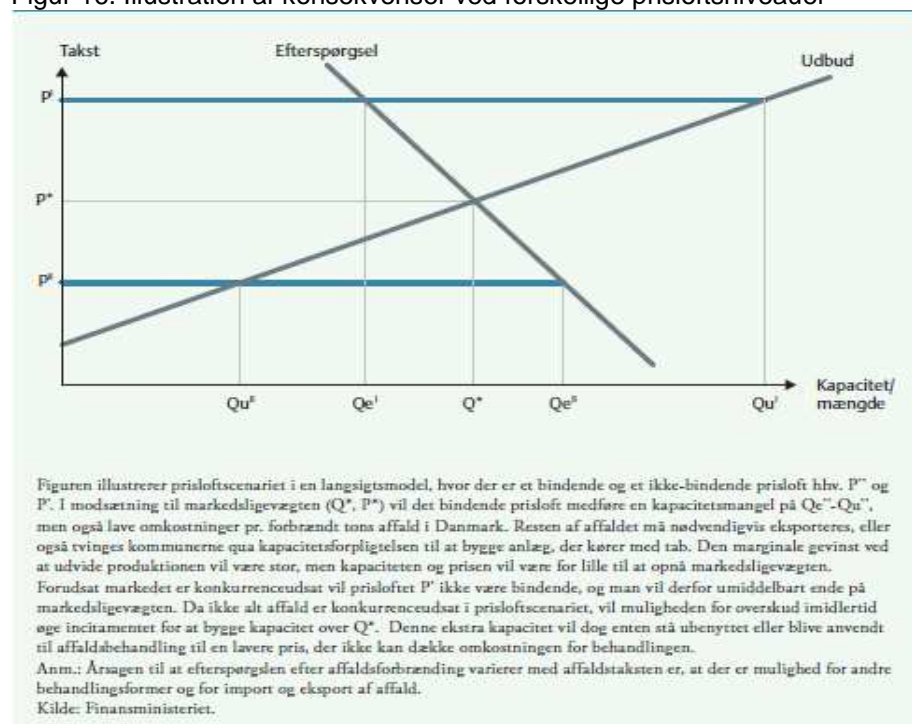
⁵¹ Memorandum af 11. april 2014 af Baker og Mackenzie concerning other EU-countries organization of waste treatment.

⁵² Regulering af affaldsforbrændingskapacitet. Notat, Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013.

anlæggenes varmepris. Det betyder, at der både vil være anlæg med et højere prisloft end gennemsnittet og anlæg med et lavere prisloft end gennemsnittet, så anlæggene er mere ligestillede rent indtægtsmæssigt.

Prisloftscenariet medfører automatisk et valg mellem kapacitetssikkerhed og takstniveauet. Et lavt prisloft medfører lavere omkostninger og affaldstakster end et højt prisloft. Til gengæld vil der være en lav overlevelseshastighed i affaldsforbrændingssektoren og manglende kapacitet med et lavt prisloft. Omvendt vil et højt prisloft gøre det attraktivt at udbygge kapaciteten og det vil ikke sikre en effektivisering. Det er illustreret ved en kapacitet på Q_u'' og en efterspørgsel på Q_e'' i figur 16.

Figur 16. Illustration af konsekvenser ved forskellige prisloftsniveauer



Figur 17: Prisloft-scenariets konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviseringspotentiale	Potentialet ved scenariet er beregnet til 232 mio. kr. Prisloftscenariet indebærer en risiko for, at prisloftet enten er for lavt til at dække omkostningerne eller for højt til at indhente de ønskede gevinster for affaldsproducenterne.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.
Kommunernes økonomi	En række kommuner forventes at få gevinster ved scenariet. En økonomisk beregning viser, at risikoen for strandede omkostninger må forventes at være lille for hovedparten af affaldsforbrændingsanlæggene. Der er en risiko for at enkelte anlæg får strandede omkostninger.
Borgere og virksomheders økonomi	Scenariet baserer sig på indførelse af et prisloft på affaldsforbrændingsprisen, der har til formål at sænke prisen på affaldsforbrænding. Dette vil medføre en besparelse for både virksomheder og borgere.

Kapacitetsregulering	Hvis prisloftet er for lavt til at dække omkostningerne gennem indtægter fra varme, el og affald, vil konsekvensen enten blive kapacitetsmangel eller tab for investorerne. Sættes det derimod for højt, vil resultatet være overinvesteringer, så potentielle effektiviseringsgevinster kan blive modvirket af høje faste omkostninger. Ift. basis-scenariet, hvor der ikke er et loft for affaldsforbrændingsprisen, kan prisloft-scenariet føre til en bedre kapacitetstilpasning, end det er tilfældet i dag. Dette gælder dog kun tilfældet, hvis prisloftet sættes så lavt, at den nuværende kapacitet ikke er rentabel.
Konkurrencesituationen på markedet	Der er intet krav om adskillelse gennem ejerskabet i prislofts-scenariet. Dette medfører mulighed for, at kommuner driver virksomhed med overskud eller har ejerandele i selskaber, der tjener et overskud. ⁵³ Krav om selskabsgørelse indgår ikke i prislofts-scenariet, selv om scenariet giver mulighed for at investorer, og dermed også kommuner, kan få et underskud på driften. Af hensyn til gennemsigtigheden bør det overvejes at stille krav om selskabsgørelse, både på grund af regnskabskrav og på grund af adskillelse af aktiviteter.
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Miljømæssigt ligger scenariet på linje med basisscenariet. Hvis kapaciteten tilpasses som følge af et prisloft, således at kapaciteten og det danske behov for affaldsforbrænding svarer til hinanden, vil det have gavnlige effekter for genanvendelsesløsninger.
Juridiske rammer	Udbudsretligt er der ingen udfordringer, i det omfang der ikke brændes mere end 20 % "fremmed affald" på de kommunale anlæg. Det ønskede prisloft skal være fastsat i lovgivningen.
Praktiske udfordringer	Informationsasymmetrien mellem staten, som skal fastsætte prisloftet, og anlæggene medfører stor risiko for, at nogle kommuner reelt vil tjene penge på deres anlæg, mens andre vil tabe penge. Det vil ikke være klart, om der egentlig er et effektiviseringspotentiale på det enkelte anlæg. Det vil være klart, hvis nogle kommuner får et reelt tab på deres anlæg, men det vil ikke med sikkerhed kunne afgøres, om det er som resultat af manglende gennemførelse af mulige effektiviseringer, eller om det bunder i en reel umulighed for at få indtægter og omkostninger til at gå op under prislofts-reguleringen. Scenariet er ikke egnet som overgangsscenario til øget konkurrenceudsættelse.

Effektiviseringspotentiale

De økonomiske konsekvenser af prisloft-scenariet afhænger nøje af det fastsatte prisloft. Prisloft-scenariet indebærer en risiko for, at prisloftet enten er for lavt til at dække omkostningerne eller for højt til at indhente de ønskede gevinster for affaldsproducenterne.

⁵³ De eksisterende regler medfører, at kommunale indtægter i form af uddelinger og vederlag fra afståelse af ejerandele af energiforsyningsvirksomheder skal modregnes i kommunernes bloktilskud, jf. elforsyningslovens §§ 37 og 37 a og varmemforsyningslovens § 23 l og 23 m.

Den centrale udfordring ved en prisloftmodel er fastsættelsen af prisloftet i lyset af informationsasymmetrien mellem regulator, staten, og de regulerede, anlæggene. Prisloftet kan defineres en gang for alle, det kan kobles til faste parametre eller det kan reguleres via løbende benchmarking, hvilket kan skabe mulighed for en fastsættelse af prisloftet tilpasset det enkelte anlæg, ligesom det kan give mulighed for løbende forbedringer.

Potentialet ved scenariet er beregnet til 232mio. kr.⁵⁴

Varmepriser

Under prislofts-scenariet udgør forskellene i varmepriserne et mindre problem, fordi varmepriserne indgår i de anlægsspecifikke prislofter. Varmepriserne er begrænset af de tre prislofter, som prisen for affaldsvarme ikke må overstige. Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.

Kommunernes økonomi

En række kommuner forventes at få gevinster ved scenariet. En økonomisk beregning viser, at risikoen for strandede omkostninger må forventes at være lille for hovedparten af affaldsforbrændingsanlæggene. Der er en risiko for at enkelte anlæg får strandede omkostninger.

Borgere og virksomheders økonomi

Scenariet baserer sig på indførelse af et prisloft på affaldsforbrændingsprisen, der har til formål at sænke prisen på affaldsforbrænding. Dette vil medføre en besparelse for både virksomheder og borgere.

Kapacitetsregulering

Prisloft-scenariet medfører rammebetingelser for affaldsforbrændingssektoren, der kan påvirke sektorens udvikling i forskellige retninger. Det vil i høj grad afhænge af, hvilket niveau prisloftet sættes til. Er det for lavt, til at dække omkostningerne gennem indtægter fra varme, el og affald, vil konsekvensen enten blive kapacitetsmangel eller tab for investorerne. Sættes det derimod for højt, vil resultatet være overinvesteringer og som følge deraf overkapacitet, så potentielle effektiviseringsgevinster kan blive modvirket af høje faste omkostninger. Ift. basis-scenariet, hvor der ikke er et loft for affaldsforbrændingsprisen, kan prisloft-scenariet føre til en bedre kapacitetstilpasning, end det er tilfældet i dag. Dette gælder dog kun, hvis prisloftet sættes så lavt, at den nuværende kapacitet ikke er rentabel.

Konkurrencesituationen på markedet

Der er intet krav om adskillelse gennem ejerskabet i prislofts-scenariet. Dette medfører muligheden for, at kommuner driver virksomhed med overskud eller har ejerandele i selskaber, der tjener et overskud.⁵⁵ Krav om selskabsgørelse indgår ikke i prislofts-scenariet, selv om scenariet giver mulighed for at investorer, og dermed også kommuner, kan få et underskud på driften.

Miljø- og klima, herunder genanvendelse

Miljømæssigt ligger scenariet på linje med basisscenariet. Hvis kapaciteten tilpasses som følge af et prisloft, således at kapaciteten og det danske behov for

⁵⁴ Incentives rapport af 7. april 2015.

⁵⁵ For at undgå at kommunalt ejerskab bliver en væsentlig finansieringskilde i kommunernes økonomi vil det gælde, at indtægter fra salg eller overskud delvist modregnes i de kommunale bloktilskud.

affaldsforbrænding svarer til hinanden, vil det have gavnlige effekter for genanvendelsesløsninger.

Juridiske rammer

Det ønskede prisloft og rammerne for det skal være fastsat i lovgivningen.

Praktiske udfordringer

Informationsasymmetrien mellem staten, som skal fastsætte prisloftet, og anlæggene medfører stor risiko for, at nogle kommuner reelt vil tjene penge på deres anlæg, mens andre vil tabe penge. Det vil ikke være klart, om der egentlig er et effektiviseringspotentiale på det enkelte anlæg, da et overskud ikke nødvendigvis hjemtages til ejeren, men kan udnyttes på anlægget på forskellig vis. Det vil være klart, hvis nogle kommuner får et reelt tab på deres anlæg, men det vil ikke med sikkerhed kunne afgøres, om det er som resultat af manglende gennemførelse af mulige effektiviseringer, eller om det bunder i en reel umulighed for at få indtægter og omkostninger til at gå op under prisloftsreguleringen.

5.5.1. Kombination af basis og prisloft

Da der er enighed om at sektoren har et effektiviseringspotentiale på ikke under 200 mio. kr. årligt, kan man overveje at indføre et prisloft oven i den eksisterende regulering med anvisningsret til både husholdnings- og erhvervsaffald og hvile-i-sig-selv-regulering af forbrændingsanlæggenes økonomi.

Tabel 18: Kombination af basis og prisloft-scenariet

Ejerskab	Husholdningsaffald	Erhvervsaffald
Eget kommunalt anlæg	Kommunal indsamling/anvisning	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark)
	Ingen udbudspligt	Prisloft-regulering med afkast
	Prisloft-regulering med afkast	
Fremmed anlæg (ejet af anden kommune eller privat ejet)	Kommunal indsamling/anvisning	Kommunal anvisning (ved behandling i Danmark)
	Ingen udbudspligt	Prisloft-regulering med afkast
	Prisloft-regulering med afkast	

Tabel 19: Kombination af basis- og prisloft-scenariets konsekvenser for kommissoriets hensyn

Effektiviseringspotentiale	I forlængelse af aftalen mellem regeringen og kommunerne reduceres affaldspriserne med 200 mio. kr. årligt, hvilket forventes at kunne rummes indenfor de handlemuligheder, som sektoren har, uden stor risiko for at nogle anlæg ville komme i økonomiske problemer, såfremt sektoren samarbejder fuldt ud om at realisere potentialet, og såfremt effektivisering fordeles relativt i forhold til det enkelte anlægs potentiale.
Varmepriser	Prislofterne giver nogen, men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne.
Kommunernes økonomi	Scenariet indeholder en mulighed for en gevinst hos en række kommuner, men samtidig også en risiko for tab hos en række kommuner. Alt efter fordelingen af potentialet vil større eller mindre dele af sektoren være tvunget til at realisere effektiviseringen og kapacitetstilpasningen i et tæt samarbejde,

	hvis der skal undgås tab hos alle.
Borgere og virksomheders økonomi	Scenariet baserer sig på en tvangsmæssig reduktion af affaldsforbrændingsprisen. Dette vil medføre en besparelse for både virksomheder og borgere.
Kapacitetsregulering	Sektoren vil forventeligt over tid blive konsolideret på et effektiviseringsniveau på halvdelen af potentialet. Dette indebærer, at der fortsat vil være en overkapacitet i sektoren, dog ikke helt så stor som i dag, og at driften af anlæggene fortsat ikke vil have et incitament til løbende effektiviseringer, men den vil dog være mere effektiv end i dag.
Konkurrencesituationen på markedet	Som i basis-scenariet. Scenariet opretholder anvisningsretten for alt affald, og virksomhederne vil dermed fortsat være bundet til at aflevere deres affald til anlæg, som kommunen peger på.
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Miljømæssigt vil scenariet understøtte en vis overkapacitet til en lavere enhedsomkostning end i dag.
Juridiske rammer	Som i basis-scenariet. Det ønskede prisloft skal være fastsat i lovgivningen.
Praktiske udfordringer	Fastsættelse af den korrekte fordelingsnøgle mellem anlæggene vil være den største udfordring ved scenariet. Scenariet er derfor ikke egnet som overgangsscenario til øget konkurrenceudsættelse.

Effektiviseringspotentiale

Da det samlede effektiviseringspotentiale er udregnet til knapt 665 mio. kr. årligt, så vil en tvangsmæssig reduktion af affaldsforbrændingspriserne med et givent beløb, der er mindre end det beregnede effektiviseringspotentiale, kunne rummes indenfor de handlemuligheder, som sektoren har, uden stor risiko for at nogle anlæg ville komme i økonomiske problemer.

Dette forudsætter, at der udvikles en nøgle til fordeling af indtægtsreduktionen på tværs af anlæggene, således at indtægtsreduktionen følger effektiviseringspotentialet på det enkelte anlæg. Der er dog den udfordring, at en del af potentialet relateres til strukturtilpasning på tværs af sektoren og ikke udelukkende er relateret til driftseffektiviseringer på de enkelte anlæg. Dette kan imødegås ved et samarbejde på tværs af anlæggene. Scenariet kan med sikkerhed reducere priserne i sektoren med 200 mio. kr. årligt. Omvendt viser tidligere erfaring med prislofter, at der ikke vil blive opnået en yderligere effektivisering, da der ikke er noget incitament til effektiviseringer udover dem, som er nødvendige for at holde omkostningerne indenfor prisloftet.

Varmepriser

Under prislofts-scenariet udgør forskellene i varmepriserne et mindre problem, fordi varmepriserne indgår i de anlægsspecifikke prislofter. Varmepriserne er begrænset af de tre prislofter, som prisen for affaldsvarme ikke må overstige. Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod prisstigninger på varmepriserne..

Kommunernes økonomi

Scenariet giver mulighed for at kapitalisere et eventuelt frirum under prisloftet. Dette kan give en række kommuner en økonomisk gevinst. Omvendt vil der muligt

også være kommuner, hvis anlæg ikke kan realisere den nødvendige effektivisering. Disse kommuner vil kunne lide et tab.

Borgere og virksomheders økonomi

Scenariet baserer sig på en tvangsmæssig reduktion af affaldsforbrændingspriserne. Dette vil medføre en besparelse for både virksomheder og borgere på 200 årligt mio. kr.

Kapacitetsregulering

Sektoren vil således forventeligt over tid blive konsolideret på det vedtagne effektiviseringsniveau. Dette indebærer, at der fortsat vil være en overkapacitet i sektoren, dog ikke helt så stor som i dag, og at driften af anlæggene fortsat ikke vil have et incitament til løbende effektiviseringer, men den vil dog være mere effektiv end i dag.

Konkurrencesituationen på markedet

Som i basis-scenariet. Scenariet opretholder anvisningsretten for alt affald, og virksomhederne vil dermed fortsat være forpligtet til at aflevere deres affald til anlæg, som kommunen peger på.

Miljø- og klima, herunder genanvendelse

Miljømæssigt vil scenariet understøtte en vis overkapacitet til en lavere enhedsomkostning end i dag. Umiddelbart vil forventningen være, at dette forringer det i forvejen svage incitament til udvikling af genanvendelsesteknologi, da der fortsat vil være en overkapacitet og forbrænding derfor kan ske til en lavere og dermed konkurrencedygtig pris overfor genanvendelsesløsningerne.

Juridiske rammer

Som i basis-scenariet.

Det ønskede prisloft skal være fastsat i lovgivningen.

Praktiske udfordringer

Kommunerne forventes at fylde markedet, hvorfor der ikke forventes forretningsudvikling i sektoren fra ikke-kommunale, herunder kommercielle aktører.

Fastsættelse af den korrekte fordelingsnøgle mellem anlæggene vil være den største udfordring ved scenariet.

5.6. Effektiviseringstiltag

Nedenfor er redegjort for et bruttokatalog af forslag til effektiviseringsforslag fremsat af både regeringen og KL. Forslagene omfatter følgende:

1. Værdien af fuld kapacitetsudnyttelse, dvs. værdien af at nyttiggøre ledig kapacitet, både via
 - a) import
 - b) brug af biomasse
 - c) nye fraktioner
2. Fremskyndelse af lukning af ældre forbrændingsanlæg
3. Afstemning af fremtidig kapacitetsudbygning med forventninger til øget genanvendelse

4. Øgede energieffektiviseringer, som der i dag er organisatoriske og afgiftsmæssige barrierer for at udføre
5. Øget genanvendelse af forbrændingsslaggerne (øget metaludsortering, produktudvikling af bygge- og konstruktionsmaterialer fra slaggen etc.)
6. Samarbejde om drift og vedligehold

Ad. 1. Værdien af fuld kapacitetsudnyttelse

Da sektoren er målrettet det danske affaldsforbrændingsbehov, kan opfyldning af overkapacitet ikke indregnes som en effektivisering af sektoren, da dette hverken medfører en kapacitetstilpasning eller driftseffektivisering. Der er dog enighed om, at affaldsforbrændingsanlæggene kan forbedre deres økonomi ved at fylde den ledige kapacitet op med import af udenlandsk affald.

I det omfang, der er ledig forbrændingskapacitet, giver det økonomisk set god mening at importere affald, hvis det i den forbindelse er muligt at opkræve en betaling, der er større end de marginale behandlingsomkostninger. Derfor importeres der også allerede en del affald.

Økonomisk set bør der dog ikke investeres i ny kapacitet, hvis ikke betalingen for affaldet kan dække både de variable og de faste omkostninger. I den situation bør der ud fra et økonomisk perspektiv i mange tilfælde heller ikke investeres i større renoveringer og levetidsforlængelser. Muligheden for import fjerner således ikke relevansen af struktur- og driftseffektiviseringer i sektoren. Import af affald kan således godt bidrage til at mindske de negative økonomiske effekter ved den eksisterende overkapacitet.

Tilsvarende kan anskaffelse af biomasse bidrage til at mindske de negative økonomiske effekter ved den eksisterende overkapacitet, såfremt biomassen kan anskaffes til en pris, som er rentabel i forhold til anlæggets omkostninger og indtjeningsmuligheder på energiproduktionen. Generelt betragtet er affaldsforbrændingsanlæg dog dårligt egnede til at brænde biomasse, da biomasse generelt har et væsentligt større energiindhold end det affald, som anlægget er dimensioneret til at brænde, og anlægget er udstyret med en omfattende rensningsteknologi, som ikke er relevant i forhold til afbrænding af biomasse. Det er således væsentligt billigere at brænde biomasse på et anlæg designet til dette.

For så vidt angår nye fraktioner følger det af regeringens ressourcestrategi⁵⁶, at der forventes udsortet en del affald bestående af papir, pap, træ og organisk affald fra den eksisterende affaldsmængde til forbrænding, mens der omvendt vil blive tilført nye mængder i form af et udsnit af have- og park affaldet og en del nyt såvel som opgravet shredderaffald. Det er den samlede vurdering af den nominelle mængde forbrændingsegnete affald vil være stagnerende, mens energiindholdet vil øges lidt.

Ad. 2. Fremskynde skrotning af ældre forbrændingsanlæg

Sektoren kan effektiviseres bl.a. ved lukning af de mindst effektive anlæg. Dette vil bidrage til realiseringen af strukturpotentialet, såvel som kapacitetstilpasningspotentialet relativt til omfanget af lukningen af anlæg.

⁵⁶ Regeringens ressourcestrategi ”Danmark uden affald” (2013)

Det skal yderligere præciseres, hvilke virkemidler, der tænkes taget i brug for at fremskynde en skrotning. En fremskyndet skrotning af et forbrændingsanlæg kan medføre et tab for ejeren, hvis der står gæld tilbage i anlægget, som skal betales.

Hvis der kompenseres for tab af denne type, fjerner man selskabernes incitament til at medtage reguleringsmæssige risici i deres investeringsbeslutninger. Potentialet og dets tidshorisont er således helt afhængig af den konkrete udformning af forslaget.

Ad. 3. Afstemme fremtidig kapacitetsudbygning med forventninger til øget genanvendelse

Dette forslag er en påpejning af behovet for præcise fremskrivninger på affaldsområdet, hvilket kan give mulighed for i videre omfang at undgå overkapacitet fremadrettet. Det er ikke et struktureffektiviseringsforslag, da det ikke sikrer, at det er de mest effektive anlæg, som videreføres. Forslaget påvirker ikke, om driften af anlæggene er effektiv eller ikke.

Staten udarbejder med jævne mellemrum fremskrivninger på affaldsforbrændings- og energiområdet, som tager højde for forventningerne til øget genanvendelse. Der vil altid være usikkerhed forbundet med sådanne fremskrivninger. Staten vurderer med de gældende regler det forventede affaldsgrundlag (behovet for forbrænding af affald fra oplandet), forud for meddelelse af tilladelse til etablering af ny forbrændingskapacitet. Såfremt der kan udvikles bedre redskaber, og disse følges i sektoren, vil disse kunne medvirke til en minimering af overkapacitet på langt sigt.

Ad. 4. Øget energieffektivitet

Forslaget indeholder ikke en konkretisering af, hvilke energieffektiviseringer der skal regnes på.

PwC har derfor skrevet ud til samtlige forbrændingsanlæg og fjernvarmeselskaber på datagruppens⁵⁷ vegne med anmodning om input omkring specifikke cases eller tiltag til energieffektiviseringer eller investeringer til anden effektivisering, herunder sammenlægninger med andre selskaber eller øget genanvendelse af slagger. Disse cases skulle indgå i arbejdsgruppens drøftelser om mulige effektiviseringstiltag.

Der er i den anledning modtaget én konkret case, hvor et forbrændingsanlæg angav, at man i forhold til energiproduktionen havde sat et scrubbervarmeanlæg i drift medio oktober 2013, jf. RenoSyd nedenfor.

Det er ofte en virksomhedsøkonomisk fordel at installere røggaskondenseringsanlæg. Mange forbrændingsanlæg har da også allerede installeret eller planlægger at installere røggaskondensering på en eller flere af deres ovnlinjer.

RenoSyd har installeret et anlæg i 2013. Investeringen her var 6,6 mio. kr., med ekstra årlige driftsomkostninger på 1,2 mio. kr. og et ekstra varmesalg på 30.000 MWh, der giver virksomheden en ekstra varmeindtægt på 5 mio. kr. i 2015. EI-produktionen er ikke påvirket af anlægget. Aars varmeværk har også installeret røggaskondensering og forventer, at investeringen kan betale sig hjem på 7-8 år.

⁵⁷ Der blev på første møde i arbejdsgruppen nedsat et underarbejdsudvalg ("datagruppen"), jf. afsnit 2: "Indledning" i nærværende rapport.

Rambøll oplyser, at 12 anlæg (herunder de tre største) allerede har installeret røggaskondensering på en eller flere af deres ovnlinjer, at 2 anlæg overvejer, at 4 anlæg ikke har, mens resten er uoplyste. En stor del af potentialet for røggaskondensering må derfor antages at være udtømt med de allerede gennemførte eller planlagte projekter.

De gældende regler for varmeprisfastsættelse og afgiftsberegning kan virke som barrierer for installering af røggaskondensering, idet de lavere driftsomkostninger pr. produceret varmeenhed i princippet fuldt ud skal komme varmekunderne til gode i form af lavere varmepris, mens en del af investeringen (i mange tilfælde 40 %) skal betales af affaldskunderne, da denne i udgangspunktet vil blive betragtet som en fællesomkostning til deling mellem varme- og affaldskunderne. Ydermere skal affaldskunderne betale et højere beløb i tillægs- og CO₂-afgift, da disse afgifter beregnes i forhold til den producerede varmemængde, som altså stiger. Dette modvirkes dog (nok kun delvist) af en 10% rabat pr. produceret kWh på de to afgifter for den samlede varmeproduktion. Affaldstaksten kan altså alt andet lige risikere at stige, når der installeres røggaskondensering, som følge af de gældende regler, med mindre der kan laves en særlig aftale med varmekunden om at bære såvel omkostningerne til investeringen som de løbende afgifter knyttet til den forøgede varmeproduktion, evt. på overgangsbasis.

Ad. 5. Øget genanvendelse af forbrændingsslaggerne

Forslaget går på at øge indtjeningen på salg af udsorterede restmaterialer. Dette vil bidrage til en bedre økonomi, men det bidrager ikke i forhold til hverken struktur eller driftseffektiviseringer. En øget genanvendelse af forbrændingsslaggerne kan bidrage til en bedre økonomi gennem højere indtægter. En betydelig del af den genanvendelse, som er rentabel, vurderes dog allerede at foregå.⁵⁸

Ad. 6. Samarbejde om drift og vedligehold

Samarbejder om drift og vedligehold kan muligvis udgøre en effektivisering. Det har ikke været muligt at beregne værdien af denne.

⁵⁸ Vurdering af metalholdigt affald til forbrænding - Afdækning af konsekvenserne for især slagge af øget tilførsel af metalholdigt affald til forbrænding, Miljøprojekt nr. 1654, 2015.

7. Sammenfattende skema over samtlige scenarier

	Basis	Mix	Frit Erhvervsaffald 2.0.	Licitation	Prisloft
Effektiviseringspotentiale	0 mio. kr. årligt.	451 mio. kr. årligt.	Som i mix.	665 mio. kr. årligt.	232 mio. kr. årligt.
Varmepriser	Uændret.	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser.	Som i mix.	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser	Prislofterne giver nogen men ikke fuld sikkerhed mod stigende varmepriser
Kommunernes økonomi	Uændret.	Risiko for strandede omkostninger for enkelte anlæg.	Som i mix.	Risiko for strandede omkostninger for enkelte anlæg.	Der er en risiko for at enkelte anlæg får strandede omkostninger.
Borgere og virksomheder økonomi	Uændret.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 203 mio. kr.	Som i mix.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 299 mio. kr.	Det samlede værdi for varme og affaldskunder er beregnet til 232 mio. kr.
Kapacitetsregulering	Overkapacitet.	Bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet ift. erhvervsaffaldet, mens uændret for husholdningsaffaldet.	Som i mix.	Kapacitetstilpasning og bedre kapacitetsudnyttelse på lang sigt. Tendens til underkapacitet.	Sektoren vil forventeligt over tid blive konsolideret på et effektiviseringsniveau på halvdelen af potentialet. Dette indebærer, at der fortsat vil være en overkapacitet i sektoren, men bedre kapacitetstilpasning end i basisscenariet.
Konkurrencesituationen på markedet	Ulige vilkår for kommunale og private forbrændingsanlæg.	Lige vilkår for kommunale og private forbrændingsanlæg ift. erhvervsaffaldet. Uændret ulige konkurrencesituation for husholdningsaffaldet.	Som i mix.	Lige konkurrencevilkår	Ulige vilkår mellem kommunale og private selskaber. Krav om selskabsgørelse, og dermed regnskabskrav og krav om adskillelse af aktiviteter kan overvejes.
Miljø og klima, herunder genanvendelse	Svagt incitament til genanvendelse. Øget transport og CO ₂ p.g.a. behov for import.	Forventet øget genanvendelse. Forventeligt begrænset import og lavt transportniveau.	Som i mix.	Forventet øget genanvendelse og udvikling af teknologier hertil. Begrænset import og lavt transportniveau.	Uændret i forhold til basis.
Gældende juridiske rammer nationalt og i EU, herunder statsstøtte- og udbudsreglerne	Ej udbud, med mindre forbrænding af mere end 20 % "fremmed affald" på anlægget.	Ej udbudspligt for husholdningsaffaldet, når kommunen ejer forbrændingsanlæg. Krav om adskillelse af erhvervs- og husholdningsaffaldsaktiviteter. Krav om selskabsgørelse. Lovændring, så kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder og kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdnings- og konkurrenceudsatte affald. Myndighedsstyring af kapaciteten opretholdes kun for husholdningsaffald.	Ej udbudspligt for husholdningsaffaldet, når kommunen ejer forbrændingsanlæg. Krav om adskillelse af erhvervs- og husholdningsaffaldsaktiviteter. Krav om selskabsgørelse af handelsselskabet. Lovændring, så kommuner kan byde ind på konkurrenceudsatte affaldsmængder og kan investere i forbrændingskapacitet til både husholdnings- og konkurrenceudsatte affald. Myndighedsstyring af kapaciteten opretholdes kun for husholdningsaffald. Kammeradvokaten vurderer, at "Frit Erhvervsaffald 2.0." er i konflikt med udbudsretten. Kan dog muligvis løses ved sameje til forbrændingsanlægget mellem husholdnings- og erhvervs affald.	Lovændring, så udbudspligt for alt affald, affaldsgrundlaget skal ophæves, selskabsgørelse, ophæve hvile-i-sig-selvreguleringen og anvisningsretten til erhvervsaffald, indføres mulighed for fortsat ejerskab og monitorering af markedet og kapacitetsudnyttelsen.	Ej udbud, med mindre forbrænding af mere end 20 % "fremmed affald" på anlægget. Prisloftet fastsættes i loven.

Bilag 1.

Kommissorium for arbejdsgruppe vedrørende effektivisering af affaldsforbrændingssektoren

30. september 2014

Baggrund

Regeringen foreslog med vækstpakken *Danmark helt ud af krisen – virksomheder i vækst (2014)* en konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingssektoren, der vurderes at ville medføre en årlig effektivisering af sektoren i størrelsesordenen 200 mio. kr. i 2020

Det indgår i aftale om kommunernes økonomi for 2015, at *"Regeringen og KL er enige om målsætningen om at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. frem mod 2020 til gavn for virksomheder og forbrugere. Der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal komme med forslag til realiseringen heraf"*.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal komme med forslag der sigter mod at realisere målet om årligt at effektivisere affaldsforbrændingssektoren med 200 mio. kr. frem mod 2020.

I forbindelse med udarbejdelsen af forslag skal arbejdsgruppen inddrage muligheder for øget konkurrenceudsættelse i sektoren samt varetage hensynet til at sikre den nødvendige kapacitetstilpasning og en bedre kapacitetsudnyttelse samt minimering af kommunernes og sektorens økonomiske risici i en evt. omstillingsfase.

Konsekvenserne for fjernvarmekunders, kommuners, virksomheders og borgernes økonomi skal derfor belyses, ligesom behovet for kapacitetsregulering, konkurrencesituationen på markedet samt eventuelle konsekvenser for genanvendelse skal afdækkes. Forslagene skal endvidere vurderes i forhold til gældende juridiske rammer nationalt og i EU, herunder statsstøtte- og udbudsreglerne. I den forbindelse skal arbejdsgruppen også identificere de eventuelle områder, hvor justeringer i det nationale regelgrundlag findes mulige og hensigtsmæssige.

Arbejdsgruppen kan indhente relevante, aktuelle data om de enkelte forbrændingsanlæg, deres økonomi og låneforhold, deres udviklingsplaner og planerne for og rammerne om de lokale fjernvarmeområder m.v. KL vil medvirke til, at forbrændingsanlæggene og fjernvarmeforsyningsselskaberne stiller disse oplysninger til rådighed.

Arbejdsgruppen kan indhente ekstern ekspertbistand, herunder fra Kammeradvokaten samt revisorer mv.

Tidsplan

Arbejdsgruppen afrapporterer senest den 1. marts 2015.

Deltagere

Arbejdsgruppen består af Miljøministeriet, Klima-, Energi og Bygningsministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og KL. Miljøministeriet varetager formandsskabet og sekretariatsfunktionen for arbejdsgruppen. Relevante ministerier, herunder Skatteministeriet vil blive inddraget efter behov.

Andre interessenter, herunder Dansk Fjernvarme, Dansk Affaldsforening, Dansk Energi og Dansk Industri, kan inddrages efter behov.

BILAG 2: Oversigt over forbrændingsanlæg

Anlæg	Total, miljøgodkendt kapacitet (tons pr. år)	Forventet levetid	Ejerforhold
ARC (Amagerforbrænding)	580.000	2048	Komm. I/S
Nordforbrænding	152.000	2029	Komm. I/S
Vestforbrænding	600.000	2035	Komm. I/S
BOFA	24.090	2031	Komm. forvaltn.
AffaldPlus (Næstved)	130.000	2035	Komm. I/S
AffaldPlus (Slagelse)	87.000	2021	Komm. I/S
REFA	141.000	2030	Komm. I/S
KARA/NOVEREN	350.000	2043	Komm. I/S
AVV	80.000	2028	Komm. I/S
Frederikshavn Affaldskraftvarmev.	36.000	2023	Komm. A/S
Fælles Forbrænding	33.000	2030	Komm. I/S
Reno-Nord	180.000	2035	Komm. I/S
Skagen Forbrænding	12.500	2015	Komm. A/S
I/S Kraftvarmeværk Thisted	55.000	2021	Komm.+forbruger I/S
Aars Varmeværk	60.000	2029	Forbruger Amba
Grenaa Forbrænding a/s	25.000	2020	Forbruger A/S
Reno-Syd	70.000	2022	Komm. I/S
Århus Nord	250.000	2045	Komm. forvaltn.
Horsens Kraftvarmeværk	80.000	2022	Forbruger A/S
Hammel Fjernvarme Amba	34.000	2025	Forbruger Amba
Måbjerg Værket	185.000	2032	Privat A/S
L90 (Esbjerg)	180.000	2033	Komm. Amba
Odense Kraftvarmeværk A/S	289.000	2030	Privat A/S
Trekantområdets affaldsselskab	160.000	2037	Komm. I/S
Svendborg Kraftvarme A/S	54.000	2029	Komm. A/S
Sønderborg Kraftvarme	67.000	2026	Komm.+forbruger I/S

Note til ejerforhold: Det er angivet, om anlægget er et selskab (I/S, A/S, Amba) eller hører direkte under den kommunale forvaltning. Endvidere er angivet, om et selskab er ejet af kommunen, varmemeforbrugerne eller en privat virksomhed (som er enten DONG eller Vattenfall), evt. af flere i forening.

Bilag 3: Regionale fremskrivninger

