

Miljø- og Planlægningsudvalget
MPU alm. del - Bilag 90
Offentlig

COWI

Miljøstyrelsen

Kommentarer til Dansk Industri/ELSAM rapport om
liberalisering af affaldsforbrænding

Notat

COWI A/S

Parallevej 2
2800 Kongens Lyngby

Telefon 45 97 22 11
Telefax 45 97 22 12

www.cowi.dk

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	2
2	Specifikke emner	3
2.1	Effektiviseringspotentiale	3
2.2	Risikopræmien	4
2.3	Konkurrence og priser	5
3	Konklusion	6

Note ved MPU-sekr.

Notatet fra COWI kommenterer rapporten "*Liberalisering af affaldsforbrænding*", jf. alm. del - bilag 15. Reno-Sam har bedt om at få notatet omdelt i MPU.

Dokument nr. P-57120-A-12

Revision nr. 1

Udgivelsesdato 18-10-2004

Udarbejdet MTB/MIKR

Kontrolleret KSP

Godkendt MTB

1 Indledning

Dette notat indeholder COWIs overordnede kommentarer til rapporten *Liberalisering af affaldsforbrænding* (i det følgende kaldt DI/ELSAM rapporten), som Dansk Industri og ELSAM har fået udarbejdet af et konsulentfirma i oktober 2004. DI/ELSAM rapporten gennemgår den del af rapporten *Fordele og ulemper ved liberalisering af affaldsforbrænding og deponering* fra juni 2004 (i det følgende kaldt MST rapporten), som vedrører det centrale scenarium for liberalisering af affaldsforbrænding. Sidstnævnte rapport er udarbejdet af COWI og AKF for Miljøstyrelsen.

Vi finder grundlæggende, at DI/ELSAM rapporten indeholder en gennemgang af mange gode og teoretisk/principielt rigtige problemstillinger, specielt vedrørende finansieringsomkostningerne, som bør tages i betragtning i en liberaliseringsanalyse. Vi har dog i arbejdet med MST rapporten (inklusive bilag) behandlet næsten alle disse problemstillinger og lavet konkrete vurderinger på basis af vores specifikke kendskab til affaldssektoren i Danmark og udenlandske erfaringer, der er gjort med liberaliseringer af sektoren i andre europæiske lande. Vi anser dette for et bedre udgangspunkt end studier af helt andre sektorer i andre lande.

Hovedkonklusionen i MST rapporten er:

"Alt i alt opnår man sandsynligvis ikke den store samfundsøkonomiske gevinst ved at udlicitere forbrændingsopgaven eller at give affaldsstrømmene, ejerskab og prisfastsættelsen fri".

I DI/ELSAM rapporten (side 4) siges det, at MST rapporten konkluderer:

"at der ikke er samfundsøkonomiske gevinster ved at liberalisere affaldsforbrænding".

Det anser vi for en kraftig stramning af konklusionen, som der ikke er belæg for. Konklusionen i MST rapporten er derimod baseret på, at usikkerhederne er store omkring et samfundsøkonomisk "nul", så man ikke aktivt kan begrunde liberaliseringen – eller status quo – med udgangspunkt i de samfundsøkonomiske analyseresultater i kr. og øre alene.

Konklusionen i MST rapporten er baseret på et antal scenarier for den fremtidige udvikling suppleret med et antal følsomhedsanalyser for at belyse såvel størrelsesorden som usikkerhed for den samfundsøkonomiske gevinst ved en liberalisering. Begge elementer indgår naturligvis i den samlede vurdering af fordele og ulemper ved en liberalisering. DI/ELSAM rapporten forholder sig alene til resultatet af analysen af det centrale scenarium, dog justeret for mulighed for realisering af effektiviseringspotentialer, vurderet i MST rapporten.

MST rapportens forudsætninger og resultater bygger på et indgående specifikt kendskab til den danske affaldssektor og internationale erfaringer med liberali-

sering af affaldssektoren i andre lande; sidstnævnte er dokumenteret og samlet i selvstændigt papir.

2 Specifikke emner

I det følgende gives kommentarer til følgende specifikke elementer:

- Effektiviseringspotentiale
- Risikopræmien
- Konkurrence og priser

2.1 Effektiviseringspotentiale

Vi erkender, at der naturligvis er betydelig usikkerhed om størrelsen af det effektiviseringspotentiale, som kan realiseres som følge af en liberalisering, som det også er beskrevet i afsnit 8.5 i MST rapporten. Derfor er der foretaget et antal følsomhedsanalyser i MST rapporten for at belyse usikkerheden. Og jo større potentiale for effektivisering jo større samfundsøkonomisk gevinst. Resultatet af disse følsomhedsanalyser er anvendt aktivt i processen fra modelresultatet for det centrale scenarium (et minus) til den citerede hovedkonklusion (et nul).

Effektiviseringspotentialet består af 2 elementer: et strukturpotentiale og et driftspotentiale. Vi vurderer i MST rapporten, at en stor del af driftspotentialet kan realiseres ved liberalisering, mens kun en del af strukturpotentialet kan realiseres som følge af liberalisering. Det er kun driftspotentialet, som potentielt kan være undervurderet, og det giver derfor ikke mening at gange det samlede potentiale i MST rapporten med 2, som der lægges op til i DI/ELSAM rapporten.

I MST rapporten forudsættes det, at nye anlæg bliver mere effektive end gamle anlæg, og i det centrale analyse år 2024 er der ikke flere anlæg med ineffektiv teknologi tilbage, så de har ikke betydning for analysens resultat i år 2024, som er det år DI/ELSAM rapporten behandler. Det betyder, at alle anlæg i analysen for 2024 opererer som nye eller ombyggede anlæg, og at der er sket en stærk effektivisering og teknologisk udvikling med langt lavere driftsomkostninger til følge fra 2004 til 2024. Der regnes altså med en kraftig effektivisering også af de bedste anlæg fra 2004-2024, som er langt større end det beregnede potentiale (jvf. figur 8.7 i MST rapporten). Det er altså korrekt, at det beregnede effektiviseringspotentiale fra effektiviseringsrapporten ikke omfatter, at de bedste anlæg kan blive bedre. Men vi vil gerne slå fast, at dette aspekt er medtaget eksplicit i analyser og resultater.

Vi vurderer også, at liberalisering i sig selv ikke giver meget store ekstragevinster for de bedste anlæg. De bedste danske anlæg har således vist sig ganske effektive i international målestok, og ELSAM er f.eks. konkurrencedygtig med store private affaldsvirksomheder, der opererer i det frie marked i udlandet – selv om ELSAM har befundet sig i en "hvile i sig selv" kontekst. Så vi mener

ikke, at man umiddelbart kan overføre eksempler fra elsektoren i England til en dansk virkelighed.

Vores erfaring fra interviews i branchen er endvidere, at system effekter i form af nye samarbejder (f.eks. udveksling og specialisering) allerede i dag foregår i et vist omfang, så en liberalisering vil nok lægge ekstra pres på denne udvikling, men det sker ikke i et "nul" udgangspunkt.

Det er korrekt, at effektiviseringspotentialet i den oprindelige basisanalyse var vurderet på basis af en situation, hvor der også var krav om miljøforbedringer. Og hvis der ikke kræves en miljøforbedring, vil effektiviseringspotentialet blive større. På den anden side må det antages, at den samfundsmæssige gevinst ved miljøforbedringen må have en værdi, der modsvarer det reducerede effektiviseringspotentialt (ellers var det ikke krævet). På den måde kan der argumenteres for, at der i MST rapporten burde medtages et større effektiviseringspotentialt og en negativ værdi for den ringere miljøstandard, men nettoresultatet kan gå begge veje.

2.2 Risikopræmien

Der er mange teoretisk korrekte og gode overvejelser i DI/ELSAM rapporten om finansierings- og risiko forhold, som principielt bør medtages i en analyse. Vi mener imidlertid også, at de fleste forhold har været taget i betragtning i arbejdet med MST rapporten, selv om de ikke alle er dokumenteret i rapporten. Det betyder også, at vi anser en risikopræmie på 3 % som følge af opsplittningen mellem affaldsleverancer og forbrænding for realistisk uanset om affaldsforbrændingsanlæggene er private eller offentligt ejede.

Vi er enige i, at kalkulationsrenten ved samme risikoprofil bør være den samme for et projekt uanset ejerskabet. Den grundlæggende anvendte kalkulationsrente på 6% er i overensstemmelse med Finansministeriets anbefaling for renteniveauet set over en længere periode (vi kigger jo på en periode 20 år frem i tiden her), men den svarer naturligvis ikke til den aktuelle nugældende nominelle lånerente, der er langt lavere.

Den konkrete fastsættelse af den specifikke risikopræmie for et stort anlæg i affaldssektoren er naturligvis også behæftet med betydelig usikkerhed (og derfor foretages der følsomhedsanalyser i MST rapporten). Vi mener imidlertid, at man ikke ukritisk kan overføre vurderinger af risikopræmiens størrelse fra helt andre sektorer og fra andre lande til de konkrete forhold i den danske affaldssektor. En motorvej i Sønderjylland og infrastrukturprojekter i udlandet, for slet ikke at tale om rigsarkivet og forskellige byggeprojekter, kan i praksis have vidt forskellige risikoprofiler i forhold til et affaldsforbrændingsanlæg. Der er f.eks. reelt monopol status på infrastrukturprojekter, hvilket alt andet lige reducerer kontraktrisikoen betydeligt. Dette vil slet ikke være tilfældet i affaldssektoren.

I DI/ELSAM rapporten (side 47) præsenteres en beregning med nøgletal fra ELSAM, som viser en risikopræmie på 2,2%. Dette er markant højere end de 1,5% som DI/ELSAM rapporten ellers vurderer som den maksimale risiko-

præmie i sektoren (side 27 nederst). Da Elsam har meget stor erfaring med affaldsforbrænding må det formodes, at det viste eksempel er realistisk, og at erfaringer fra andre brancher heller ikke på dette område ukritisk kan overføres til at være gældende for affaldsforbrændingsanlæg¹.

Gennemgangen af risikostyring for affaldsforbrændingsanlæg i DI/ELSAM er fornuftig. Vi vil dog bemærke, at risikostyring naturligvis har udgjort en grundsten i diskussionerne af liberalisering mellem affaldsfolk og finansieringseksperter COWI i forbindelse med MST rapporten. De samme personer arbejder for tiden med at opstille grundlaget for et OPP samarbejde om et affaldsforbrændingsanlæg i en europæisk storby.

2.3 Konkurrence og priser

Markedet for forbrænding har mange specifikke karakteristika, der gør det vanskeligt at opnå reel konkurrence, hvilket er beskrevet i MST rapporten. Internationale erfaringer fra affaldssektoren viser, at liberaliserede affaldsmarkeder bliver meget koncentrerede og kræver stram offentlig kontrol for at skabe markedsadfærd. I Frankrig og andre lande er der således ikke skabt markant konkurrence. I udlandet er det endvidere erfaringen, at der i praksis bliver tale om meget lange kontrakter, så konkurrenceelementet reduceres pga. behovet for stor integration mellem leverandør og behandlingsanlæg. Vi vurderer i MST rapporten i lighed med i DI/ELSAM rapporten, at en fremtidig mulighed for fri import/eksport af affald vil øge konkurrencen og gevinsterne ved liberalisering.

I DI/ELSAM rapporten argumenteres der for, at der kan skabes konkurrence i affaldssektoren lige som der er *skabt grundlag* for virksom konkurrence i el- og tele-sektoren. At der er skabt grundlag for virksom konkurrence er imidlertid ikke det samme som, at der er reel konkurrence. Således er der stadig udfordringer i el-sektoren f.eks. med at få realiseret det identificerede effektiviseringspotentiale.

I øvrigt mener vi også, at det er en meget vigtig forudsætning for et velfungerende marked, at forbrændingsanlæggene reelt har mulighed for at gå konkurs. Erfaringer f.eks. fra Holland viser, at dette i praksis er yderst vanskeligt. Vi er enige i, at der vil opstå en prisdifferentiering i forhold til de reelle omkostninger for at brænde affaldet (inkl. el- og varmeproduktion og salg). Hvor attraktivt henholdsvis husholdnings- og erhvervsaffald er for de enkelte anlæg afhænger som beskrevet af, hvilken brændværdi anlægget er udlagt til². Der er dog et rimeligt spænd i, hvor meget erhvervsaffald anlæggene har brug for – mange kan køre stort set på husholdningsaffald alene. Anlæggenes udlagte brændværdi vurderes derfor – i modsætning til i DI/ELSAM rapporten – ikke at have en markant dæmpende virkning på prisdifferentiering. Erfaringen fra

¹ Beregning af Figur 1 i DI/ELSAM rapporten med 2,2% i risikopræmie giver et samlet resultat på 10 kr/ton.

² Horsens er et af de forbrændingsanlæg i Danmark med den højeste brændværdi. En lang række andre anlæg vil uden problemer kunne modtage store ekstra mængder erhvervsaffald.

f.eks. Tyskland viser også, at der er opstået meget betydelige forskelle på priserne for de forskellige affaldstyper, og vi vurderer, at det også er en reel mulighed i Danmark.

Vi er enige i, at en liberalisering givetvis vil medføre mere ensartede priser i Danmark. Men fordi der er stor forskel på varmeprisen i de forskellige områder, vil dette som udgangspunkt stille nogle affaldsanlæg dårligere end andre i en konkurrence. En mulig markedspris vil således formentlig blive bestemt blandt de anlæg, der får lave varmepriser. Dette betyder, at mange vil opleve stigende priser for affaldsbehandling og forbrændingsanlæggene potentielt kan opnå en høj indtjening³.

3 Konklusion

I MST rapporten er der udarbejdet en række scenarier, som er suppleret af en lang række følsomhedsanalyser. Disse – sammen med vores generelle viden om affaldssektoren i Danmark og udlandet samt oplysninger om yderligere omkostninger i form af tilsyn og regulering – er derefter anvendt til at vurdere de samlede samfundsøkonomiske effekter.

Følsomhedsanalyserne, som også har omfattet realistiske variationer specifikt for affaldssektoren, der er argumenteret for i DI/ELSAM rapporten, har vist, at resultatet kan svinge betydeligt afhængig af, hvordan man vurderer de forudsætninger, der er anvendt i rapporten. Vi mener, at vurderingen af usikkerheden på resultaterne er mindst lige så vigtig som det centrale resultat i sig selv.

Alt i alt er det i MST rapporten vurderet, at usikkerhederne er store omkring et samfundsøkonomisk "nul". Dette mener vi ikke, at DI/ELSAM rapporten har rykket ved, og konklusionen for liberalisering af affaldsforbrænding er altså stadig:

"Alt i alt opnår man sandsynligvis ikke den store samfundsøkonomiske gevinst ved at give affaldsstrømmene, ejerskabet og prisfastsættelsen fri".

³ Også her er der dog udelukkende tale om en omfordeling.