

MILJØstyrelsen  
Jord & Affald

11. marts 2005  
3013-0007  
LHA/KBH

### Høringsnotat

#### **Vedr. forslag til ændring af lov om miljøbeskyttelse (Godkendelse af affaldsgrundlag ved nye affaldsforbrændingsanlæg og udvidelser af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg)**

#### **Indledende bemærkninger**

Forslaget til lovændring har været i høring i perioden 23. februar til 10. marts 2005.

Følgende organisationer har fremsendt skriftlige høringssvar:

Advokatrådet  
Affald Danmark  
DAKOFA  
Dansk Energi  
Dansk Fjernvarme  
Dansk Industri  
ELSAM  
KL  
Konkurrencestyrelsen  
Københavns Kommune, Miljøkontrollen  
Reno Sam

#### **Høringssvar og Miljøstyrelsens bemærkninger hertil:**

##### Overgangsordning i stedet for ny regulering

*Affald Danmark, Dansk Industri, ELSAM, Dansk Energi, Konkurrencestyrelsen, Københavns Kommune, KL og Dansk Fjernvarmeforening* giver udtryk for, at det er uhensigtsmæssigt at foreslå ny regulering af området på et tidspunkt, hvor affaldssektorens fremtidige organisering debatteres, væsentligst i de anbefalinger, en arbejdsgruppe nedsat af Miljøministeren afgav i december 2004. Mange af organisationerne ønsker, at Miljøstyrelsen indkalder parterne til drøftelse af en eventuel overgangsordning og af den fremtidige regulering af sektoren i det hele taget.

##### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

Miljøstyrelsen er enig i, at den foreslåede ændring ikke gør det ud for et endeligt svar på, hvordan den fremtidige regulering af sektoren bedst tilrettelægges. Regeringen har lovet Folketinget en redegørelse om den fremtidige organisering af affaldssektoren. Når organiserin-

gen i forlængelse af redegørelsen har været debatteret i Folketinget, vil der skulle udformes ny lovgivning på området, hvis der ønskes ændringer på forbrændingsområdet. Der vil i den forbindelse ske inddragelse af de relevante parter.

Styrelsen er enig i, at det ikke fremgår tydeligt af materialet, at der alene er tale om en videreførelse af den hidtidige regulering indtil den fremtidige organisering har været drøftet tilbunds gående af Folketinget og med de berørte aktører i sektoren, og der er vedtaget en ny regulering. På baggrund af kritikken er der i de reviderede lovbemærkninger en formulering, der præciserer, at der efter Folketingsdebatten kan blive tale om lovændring, hvis der ønskes ændringer på forbrændingsområdet.

Som det fremgår af udkastet til bemærkninger, er der ikke tale om en ændret regulering i forhold til den hidtil gældende praksis. Derimod er det hensigten at videreføre det samarbejde, der hidtil har været mellem Miljøstyrelsen og Energistyrelsen, der med ændringen af projektbekendtgørelsen fremover vil blive mellem kommunalbestyrelsen og Miljøstyrelsen. Som det fremgår af lovbemærkningerne, indføres hjemlen i Miljøbeskyttelsesloven alene for at forebygge, at der opstår et reguleringsmæssigt tomrum som følge af ophævelsen af projektbekendtgørelsens § 9.

#### Generel stramning - eller videreførelse af den nuværende praksis

*Affalddanmark, Dansk Industri og KL* mener, at der er tale om en stramning af proceduren ved godkendelse af nye affaldsforbrændingsanlæg eller udvidelse af eksisterende anlæg i forhold til den eksisterende regulering. *Dansk Industri* påpeger, at den nye bestemmelse efter deres opfattelse er for upræcis og dermed giver for vidtgående beføjelser til Miljøministeren.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

Styrelsen er ikke enig i denne vurdering, og henviser til bemærkningerne ovenfor, og til, at de almindelige bemærkninger til lovforslaget, pkt. 1 angiver, at formålet med forslaget ikke er at ændre den hidtidige procedure. Denne præcisering vil virke begrænsende for, hvor vidtgående hjemlen kan udmøntes i anden regulering (affaldsbekendtgørelsen).

#### Kommunal opgave at sikre kapacitet - centralisering uønsket

*Affalddanmark og Reno Sam* er af den opfattelse, at forslaget vil bevirke en centralisering af reguleringen af affaldsmængderne til forbrænding, og ønsker i stedet, at kommunerne skal være den eneste kompetente myndighed på området, og at de udstyres med stærkere planlægningsredskaber end i dag.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

Som bemærket ovenfor, deler styrelsen ikke opfattelsen af, at der er tale om en ændring af den hidtidige procedure, heller ikke fsva. den vægt, vurderingen af affaldsgrundlaget tillægges i godkendelsesproceduren.

Styrelsen er enig i, at kommunerne fortsat kan styre affald til forbrænding mellem eksisterende affaldsforbrændingsanlæg, og at det ikke vil være hensigtsmæssigt at begrænse mulighederne for, at kommuner uden eget anlæg kan træffe aftale om forbrænding af affaldet på anlæg, der er beliggende i et andet område end kommunen. Nærværende forslag rummer ingen ændringer på dette felt. Derimod er der fortsat behov for, at affaldsmængderne som hidtil vurderes, når der skal opføres nye anlæg, så det sikres, at der ikke bygges ny kapacitet uden at der er det fornødne affaldsgrundlag. I denne vurdering er det relevant at se på, om der allerede er tilstrækkelig kapacitet i området, hvilket i givet fald vil kunne tale for, at en evt. udvidelse af affaldsforbrændingskapaciteten mere hensigtsmæssigt vil kunne ske i den region, der har overskud af affald og underskud af kapacitet.

#### Staten pådrager sig økonomisk ansvar (hvis der opstår underkapacitet)

*Affalddanmark, Dansk Industri og ELSAM og Reno Sam* mener ikke, at det præcise behov for kapacitet vil kunne sikres af en statslige koordinering, og hævder, at den statslige styring af forbrændingskapaciteten, som forslaget indebærer, må medføre, at staten pådrager sig økonomisk ansvar for eventuelle fejlinvesteringer, der skyldes at den statslige planlægning ikke har tilvejebragt den rette balance mellem affaldsmængder og forbrændingskapacitet.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

Jf. ovenfor er styrelsen ikke enig i, at forslaget indebærer en ændring i statens rolle, og dermed heller ikke, at ansvaret for staten skulle blive ændret som følge af forslaget. I øvrigt er der på landsplan p.t. en betydelig overkapacitet på 300-500.000 tons.

#### Ej regioner

*Affalddanmark, Dansk Industri, ELSAM, DAKOFA og Reno Sam* mener ikke, at opdelingen af landet i regioner, hvor indenfor der skal tilstræbes overensstemmelse mellem affaldsmængder og forbrændingskapacitet er ønskelig. *Affalddanmark* mener endvidere, at hjemlen til at operere med regioner er og i den hidtidige regulering har været tvivlsom.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

I den hidtidige praksis har Danmark været inddelt i 5 regioner, der har været udgangspunkt for afstemningen mellem forbrændingskapacitet og mængder i forbindelse med godkendelse af nye eller udvidelse af eksisterende anlæg. Baggrunden herfor har været målsætningen i regeringens Affaldsstrategi 2005-08 om at forbrændingskapaciteten skal tilpasses det helt nødvendige behov placeres under hensyntagen til princippet om regional selvforsyning. Som hidtil vil anvendelsen af regioner ikke forhindre forbrænding af en kommunes affald i andre regioner, hvis der er plads til det på de eksisterende anlæg, men den vil forebygge, at der bygges mere kapacitet i regioner hvor der allerede er overkapacitet. Spørgsmålet om, hvorvidt der er hjemmel til, at den statslige koordinering som hidtil kan tage udgangspunkt i regioner har aldrig været prøvet og er derfor ikke underkendt.

#### Markedsstyring i stedet for planstyring

*Dansk Industri og ELSAM* ønsker, at afstemningen mellem affaldsmængder og forbrændingskapacitet skal ske på markedsmæssige vilkår frem for myndighedsstyring.

*Miljøstyrelsens bemærkninger*

Jf. ovenfor er det hensigten at videreføre den hidtidige regulering indtil det politisk er besluttet, om der mht. skal gennemføres ny lovgivning, herunder i hvilket omfang, reguleringen skal være baseret på markedsmekanismer.

Import af affald til udnyttelse af overkapacitet på anlæggene bør tillades

*Affalddanmark, Dansk Industri, ELSAM og Reno Sam* ønsker, at import af affald til forbrænding på anlæg, der har midlertidig kapacitet skal tillades.

*Miljøstyrelsens bemærkninger*

Forslaget indebærer ingen ændringer i mulighederne for at tilføre udenlandsk affald til eksisterende anlæg, men sigter alene mod at forbygge, at en udbygning af forbrændingskapaciteten, der ikke modsvarer tilsvarende danske affaldsmængder, medfører systematisk import af udenlandsk affald til forbrænding i Danmark.

Energiplanlægning bør fortsat have forrang for affaldsplanlægning

*Affalddanmark, DAKOFA og KL* mener, at forslaget vil ændre forholdet mellem affalds- og energiplanlægning i forhold i retning af, at hensynet til varmeplanlægning nu må vige for affaldsplanlægningen. *KL* mener endvidere, at forslaget vil medføre en afkobling af sammenhængen mellem affaldsplanlægning og hensynet til energiudnyttelse.

*Miljøstyrelsens bemærkninger*

Styrelsen er ikke enige i, at affalds- og energi (varme)planlægningshensyn vægtes anderledes. Som hidtil vil affaldsforbrændingskapaciteten primært blive dimensioneret ud fra behovet for forbrændingskapacitet, og derefter blive placeret, så den producerede varme udnyttes bedst muligt. Styrelsen er ikke enige i, at forslaget vil føre til, at sammenhængen i energi - og affaldsplanlægningen mistes. Som det understreges ved indføjelser af den direkte reference i projektbekendtgørelsen under varmforsyningsloven, er der tale om, at Miljøstyrelsen giver input til processen med Kommunalbestyrelsens vurdering af forslag til ny eller udvidelse af eksisterende forbrændingskapacitet. Den overordnede behandling af projekter sker således fortsat i kommunalbestyrelsen i egenskab af varmeplanmyndighed.

Ingen negative miljømæssige konsekvenser

*Affalddanmark, ELSAM og Reno Sam* mener ikke, at det vil have negative miljømæssige konsekvenser, hvis der ikke længere sker en central koordinering af affaldsmængder og kapacitet, og at den miljømæssige begrundelse for forslaget derfor savnes.

*Miljøstyrelsens bemærkninger*

Styrelsen er enig i, at der ud over den mer-belastning i form af øgede emissioner og restprodukter, som øget import vil medføre, formodentlig ikke vil være nævneværdige direkte miljømæssige konsekvenser af at overlade kapacitetsplanlægningen helt til kommunalbestyrelserne. Indirekte vil øget overkapacitet der ud over kunne medføre, at incitamentet til at genanvende affald frem for at forbrænde det mindskes. Endvidere er der sandsynlighed for, at det kan føre til samfundsøkonomiske tab som følge af fejlinvesteringer, hvis der ikke sker en samlet koordinering.

#### Farligt affald på kraftværker og medforbrænding ikke omfattet

*Dansk Energi* forudsætter i høringssvaret, at forslaget ikke vil give ændringer for forbrænding af farligt affald på kraftværker og medforbrænding af affald, eller for driften af eksisterende anlæg.

#### *Miljøstyrelsens bemærkninger*

Styrelsen kan bekræfte, at det ikke vil være tilfældet.

#### **Lovteknik**

Der er foretaget enkelte redaktionelle ændringer uden indholdsmæssig betydning.

#### **Faktuelle oplysninger**

Energistyrelsen har bidraget telefonisk med faktuelle oplysninger om den hidtidige regulering, som er indarbejdet i lovbemærkningernes punkt 1 om baggrunden for lovforslaget.

## *Advokatrådet*

Miljøstyrelsen  
Jord og Affald  
Strandgade 29  
1401 København K

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98  
FAX 33 36 97 50

DATO: 11-03-2005  
J.NR.: 04-012902-05-0491  
REF.: rgr

### **Høring over udkast til ny bestemmelse i Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg**

Ved brev af 24. februar 2005 har Miljøstyrelsen anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Forslaget giver ikke Advokatrådet anledning til at fremkomme med bemærkninger.

Med venlig hilsen

Steffen Pihlblad

## NOTAT

affald danmark  
Vesterbrogade 74, 3. sal  
1620 København V

Tlf.: + 45 32 96 04 30  
Fax.: + 45 32 96 04 31  
E-post: ad@affalddanmark.dk

*Til:*

Miljøstyrelsen

*Fra:*

affald danmark

Dato: ~~11. mar 2005~~ 10. mar 2005  
Initialer: hjo  
J.nr.: 206-07

### **Lovforslag om kapacitetsstyring af forbrændingsanlæg.**

Miljøministeren har fremsendt forslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven med høringsfrist d. 10. marts.

Forslaget fastlægger, at kommunerne ikke må godkende nye eller udvidelse af eksisterende forbrændingsanlæg efter varmforsyningsloven, før Miljøministeren har godkendt, at det fornødne affaldsgrundlag er tilstede i området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald.

Miljøministerens bemyndiges desuden til at fastsætte nærmere regler for behandling af disse godkendelser, herunder nærmere krav til ansøgningen om godkendelse i henhold til varmforsyningsloven.

Reglerne finder anvendelse på projekter om etablering af nye eller udvidelser af eksisterende forbrændingsanlæg, som ikke er modtaget i Energistyrelsen før 1. juli 2005.

### **Baggrund og begrundelse**

Den foreslåede lovændring begrundes med, at det er en erstatning af det netop afskaffede krav om samtykkeerklæring fra Energistyrelsen ved kommunale projektkendelser efter varmforsyningsloven. Dette krav blev fjernet fordi Rigsrevisionen har påpeget, at det er uklart, om kommunen eller Energistyrelsen er den kompetente myndighed på området.

Lovændringen oplyses derfor at være en videreførelse af den eksisterende praksis. Dette er imidlertid ikke tilfældet, idet lovforslaget lægger op til en væsentlig ændring af formålet med den statslige regulering og giver samtidig en bemyndigelse til Miljøministeren til at fastlægge udvidede konkrete regler.

Samtidig vurderer *affald danmark*, at lovforslaget ikke løser problemer i den hidtidige lovgivning med uklar kompetence mellem kommuner og stat. I stedet indbygges en ny konflikt mellem kommunernes ret og pligt til anvisning af affald og de statsligt definerede affaldsregioner.

### **Vi anbefaler en overgangsløsning frem for ny regulering**

Miljøministerens forventes at fremlægge forslag til affaldssektorens fremtidige organisering i efteråret 2005. *affald danmark* foreslår, at lovforslaget ændres til reelt at være en overgangsløsning, indtil der er taget stilling til affaldssektorens fremtid.

Sådanne overgangsbestemmelser bør tage udgangspunkt i den hidtil gældende lovgivning – en lovgivning, der har til formål at sikre samfundsøkonomisk hensigtsmæssige varmforsyningsløsninger, ikke indførelse af nye statslige affaldsregioner.

Vi foreslår derfor et samarbejde mellem affaldssektorens parter om fastlæggelse af en sådan løsning, der f.eks. kan fastholde det overordnede samfundsøkonomiske formål og i perioden modvirke investeringer i ny forbrændingskapacitet, så længe der er tilstrækkelig kapacitet på landsplan.

### **Problemfelter**

Udover problemet med udvidelse af den statslige regulering midt i beslutningsprocessen for affaldssektorens fremtidige organisering, kan opridses følgende konkrete problemfelter ved lovforslaget:

- Det er ikke muligt at regulere forbrændingskapacitet så tæt som ønsket, og det må betyde, at staten får et økonomisk ansvar ved en mulig under- eller overkapacitet.
- Lovforslaget indebærer hverken samfundsøkonomiske eller miljømæssige fordele, snarere risiko for, at forbrændingsegnet affald ikke kan udnyttes optimalt.
- Hensigten med lovforslaget er en statslig regulering af forbrændingskapaciteten inden for statsligt definerede affaldsregioner – Det er i strid med både kommunernes ret og pligt til anvisning af affald og forbrændingsanlæggenes mulighed for indgåelse af leveringsaftaler.

### **Udvidelse af statslig regulering**

Med lovforslaget flyttes hjemlen til at kræve godkendelse af kapacitetsudvidelser fra varmforsyningsloven til miljøbeskyttelsesloven.

I varmforsyningsloven har man ved kapacitetskrav henvist til formålsparagraffen om at sikre den samfundsøkonomiske bedste varmforsyning. I det nye lovforslag henvises ikke til hverken samfundsøkonomi eller energiudnyttelse. Der henvises i stedet til behovet for



styre forbrænding tæt i forhold til konkrete affaldsregioner – begrundet i ønsket om at undgå fejlinvesteringer og import af affald.

Miljøstyrelsen har tidligere argumenteret med affaldsregioner i bidrag til samtykkeerklæringer fra Energistyrelsen. Men hjemlen (at sikre den samfundsøkonomisk bedste varmforsyning) er særdeles tvivlsom. I særlig grad har det været betænkeligt at begrunde afslag til ønsker om en mere effektiv udnyttelse af eksisterende forbrændingskapacitet, der kan ske uden nyinvesteringer i anlægget.

Lovforslaget kan ses som forsøg på at sikre denne manglende hjemmel. Men samtidig lægges i bemærkningerne til lovforslaget op til en betydelig udvidelse af statens ret til at omgøre kommunale vurderinger af det fremtidige kapacitetsbehov – inden for statsligt definerede affaldsregioner, der ikke er fastlagt i nogen eksisterende lovgivning.

### **Umuligt at forudse den fremtidige kapacitetsbehov**

I bemærkningerne til lovforslaget henvises til en målsætning fra Affaldsstrategi 2005 – 2008 om at forbrændingskapaciteten skal tilpasses det helt nødvendige behov.

Det er vigtigt at påpege, at det ikke er muligt præcist at forudse det fremtidige forbrændingsbehov. De fremtidige affaldsmængder til forbrænding afhænger af både den økonomiske vækst og resultater inden for affaldsforebyggelse og genanvendelse.

Tilsvarende har overvejelserne i EU-regi<sup>1</sup> om bl.a. begreberne nyttiggørelse og bortskaffelse betydning, da det kan resultere i en udvikling mod væsentlige større eksport af affald til forskellige former for energiudnyttelse.

Etablering af ny forbrændingskapacitet kræver store investeringer samtidig med, at det erfaringsmæssigt varer en årrække fra første beslutning til anlægget er færdigbygget. Det er derfor nødvendigt at sikre en reservekapacitet, der kan dække det forventede behov en årrække ud i fremtiden.

En tæt regulering af forbrændingskapaciteten indebærer derfor en betydelig risiko for, at der vil opstå underkapacitet, hvilket også er erfaringen fra de år, hvor staten har forsøgt via varmforsyningslovgivningen at styre forbrændingskapaciteten.

Samtidig vil en sådan statslig styring af forbrændingskapacitet naturligt resultere i et tilsvarende statsligt ansvar for gener og omkostninger forbundet med en eventuel underkapacitet.

I Holland havde man tidligere en sådan central kapacitetsplanlægning baseret på affaldsregioner. Formålet var bl.a. at begrænse for-

---

<sup>1</sup> I forbindelse med temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse

brændingskapaciteten. I praksis resulterede det i mangel på forbrændingskapacitet og nødvendige dispensationer til at deponere forbrændingseget affald. Denne styring blev ophævet i 2003, og der opfordres nu til etablering af nye forbrændingsanlæg, der ikke er bundet af geografiske begrænsninger.

### **Ingen samfundsøkonomiske eller miljømæssige fordele**

Formålene med den foreslåede stramme statslige styring kan ifølge de generelle bemærkninger til lovforslaget samles til følgende:

1. Undgå fejlinvesteringer og deraf følgende samfundsøkonomiske tab ved at to kommuner hver for sig godkender forbrændingskapacitet til det samme affald
2. Undgå at overkapacitet for forbrænding resulterer i systematisk import af affald til forbrænding og dermed risiko for at svække befolkningens opbakning til affaldsforbrænding
3. Forebygge negative miljømæssige konsekvenser ved den vedtagne ophævelse af Energistyrelsens ret til samtykkevilkår for forbrændingsanlæg.

#### *Undgå mulige fejlinvesteringer*

Dette er et klart signal om, at staten ønsker at overtage et økonomisk ansvar fra kommunerne, hvilket som førnævnt også naturligt må betyde, at staten tager den tilsvarende økonomiske risiko. Det betyder samtidig, at man ikke stoler på, at anlægsejere selv kan påtage sig den risiko.

Den samme kontrol kan opnås ved, at pålægge de godkendende kommuner efter varmforsyningsloven at kræve dokumentation for aftaler mellem de leverende kommuner og anlægsejeren.

#### *Undgå systematisk import*

Der henvises her til risikoen for at miste befolkningens opbakning til affaldsforbrænding i Danmark.

Der har for det første ikke med den nuværende overkapacitet været udtrykt ønske om systematisk import af affald – alene konkrete ønsker om at udnytte restkapacitet efter forbrænding af de danske affald. Det svarer til Folketingets udtrykte ønske om at:

*Den danske forbrændingskapacitet først og fremmest skal anvendes til dansk produceret affald<sup>2</sup>.*

Det er ikke sandsynligt, at der vil opstå problemer med befolkningens opbakning ved en udnyttelse af en eksisterende reservekapacitet på danske forbrændingsanlæg til affald, der i andre lande ellers ville

<sup>2</sup> Citat fra notat af 7. oktober 2004 fra Miljøstyrelsen vedr. ansøgning om øget forbrændingskapacitet på Odense Kraftvarmeværk.

blive deponeret. Især ikke, hvis det resulterer i både lavere forbrændingspriser og lavere varmepriser.

#### *Forebygge negative miljøkonsekvenser*

Det beskrives ikke hvilke negative miljøkonsekvenser, der her menes, og det angives samtidig i konsekvensvurderingen ingen hverken positive eller negative miljømæssige konsekvenser.

Det er svært at se reelle miljømæssige gener ved at have en reservekapacitet til forbrænding – ej heller hvis denne i en periode udnyttes til importeret affald. Derimod er der en miljømæssig fordel ved at en øget lokal energiproduktion på affald erstatter fossile brændsler og dermed reducerer CO2 udslippet.

Men til gengæld er der en klar miljørisiko forbundet med risikoen for underkapacitet på forbrænding, idet det gør det vanskeligt at fastholde den nuværende meget effektive energiudnyttelse af forbrændingsegnet affald.

#### **Statsligt styrede affaldsregioner**

I bemærkningerne til lovforslaget henvises til en hensigt i regeringens Affaldsstrategi 2005 – 2008, om, at der inden for 5 fastlagte affaldsregioner skal være tilstrækkelig forbrændingskapacitet til regionens eget affald. Der henvises desuden til princippet om affaldsregionernes selvforsyning og princippet om, at forbrændingseget affald i videst mulig omfang skal føres til forbrændingsanlæg i nærområdet.

Dette princip er ikke på noget tidspunkt fastlagt i lovgivningen og er desuden i direkte konflikt med kommunernes ret og pligt til anvisning af affald. Kommunerne er ifølge miljøbeskyttelseslovens § 45 pålagt at forestå bortskaffelse af affald, og der er ingen geografiske begrænsninger i hverken miljøbeskyttelsesloven eller affaldsbekendtgørelsen for kommunernes levering og anvisning af affald.

Der henvises i lovforslagets bemærkninger til, at de oplysninger, der skal afgives om nuværende og fremtidige mængder, vil tage udgangspunkt i de på forhånd fastlagte affaldsregioner. Det kan kun læses som, at der lægges op til en statslig fastlæggelse af forbrændingsanlægs oplande, og dermed til en egentlig statslig systemansvarlig for dansk forbrændingskapacitet.

Den model er i klar modstrid med kommunernes ret til at levere og anvise affald til anlæg efter eget ønske, og det grundlæggende kommunale ansvar for at sikre den nødvendige behandlingskapacitet for affald.

Det skal også påpeges, at leveringsaftaler mellem kommuner og kommunale eller private forbrændingsanlæg ikke er begrænset af sådanne affaldsregioner. Det gælder både eksisterende og fremtidige

aftaler, og det gælder aftaler mellem anlæg om bistand ved f.eks. ovnedbrud og -renoveringer.

Samtidig er kommuner, der ikke selv er medejere af et forbrændingsanlæg, forpligtet til at udbyde forbrændingsopgave, og et sådant udbud må ikke begrænses til en særlig affaldsregion.

Rigsrevisionens vurdering af, at de tidligere samtykkeerklæringer fra Energistyrelsen gav uklar kompetencefordeling mellem stat og kommuner, må være endnu mere relevant med dette lovforslag. Det vil derfor være relevant at se Rigsrevisionens bemærkninger til lovforslaget.



Dansk Komité for Affald

Vesterbrogade 74, 3.sal

DK-1620 København V

Danmark

Tel: +45 3296 9022, Fax: +45 3296 9019

E-mail: dakofa@dakofa.dk, Web: www.dakofa.dk

Miljøstyrelsen  
Strandgade 29  
1401 København K

10. marts 2005  
SAV/hw

## **Høringsvar vedr. udkast til forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse (godkendelse af affaldsgrundlag ved nye og udvidelser af eksisterende affaldsforbrændingsanlæg)**

Miljøstyrelsen har ved brev af 24. februar 2005 sendt ovennævnte udkast i høring frem til den 10. marts 2005.

Det umiddelbare formål med forslaget er efter det oplyste at fastholde den forudgående godkendelse af affaldsgrundlaget for nye-etablering og udvidelse af forbrændingskapacitet, som i dag sker qua den såkaldte 'projektbekendtgørelse' i medfør af lov om varmeplanlægning, og det rækker langt ud over DAKOFAs teknisk/faglige kompetence at tage stilling til, hvorvidt dette formål bør forfølges eller ej, da det er et rent politisk anliggende.

Men DAKOFAs arbejdsudvalg for forbrænding drøftede kort udkastet på sit møde den 2. marts 2005 og hæftede sig her ved, at der i bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser refereres til en inddeling af landet i fem affaldsregioner, jf. Affaldsstrategi 2005-08, og at det tilstræbes, at der inden for hver af affaldsregionerne er tilstrækkelig kapacitet til at behandle mængderne af forbrændingsegnet affald fra regionen.

Det var udvalgets opfattelse, at de regioner, der opereres med i Affaldsstrategien, vel i hovedsagen skal opfattes som en operationel og hensigtsmæssig statistisk opdeling af de 33 affaldsoplande, som strategien i øvrigt opererer med (jf. p. 133 ff), og udvalget fandt det betænkeligt at tillægge regionsinddelingen en egentlig retlig betydning, således som det nu vil blive tilfældet, dersom de noptages som bemærkninger til lovforslaget.

Udvalget var således af den opfattelse, at eksempelvis de danske broforbindelser – i hvert fald i det omfang de ikke måtte være påsejlet – nu i stor udstrækning udviser de tidligere mere 'naturlige' skel mellem affaldsregionerne, og udvalget skal henstille til, at der ved lovens administration ikke tillægges disse statistiske grænser betydning ved vurdering af affaldsgrundlaget, men at netop Affaldsstrategiens egentlige sigtelinie lægges til grund:

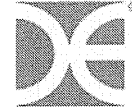
*”Sigtelinien er, at kapaciteten tilpasses det helt nødvendige behov, og at kapaciteten placeres i områder, hvor der opnås bedst mulig energiudnyttelse og størst mulig CO2-fortrængning under hensyn til princippet om regional selvforsyning med forbrændingskapacitet.” (Affaldsstrategi 2005-08, p. 137)*

Det vil efter udvalgets opfattelse således primært være hensynene til bedst mulig energiudnyttelse og størst mulig CO2-fortrængning (under indregning af energiforbrug og CO2-emission ved transport), der bør tillægges betydning, selvfølgelig under skyldig hensyntagen til princippet om regional selvforsyning.

Udvalget skal således opfordre til, at Affaldsstrategiens sigtelinie indsættes i sin helhed i bemærkningerne til lovforslaget, og at det præciseres, at de anførte regioner er af statistisk art og ikke binder den fremtidige administration af loven.

Med venlig hilsen

Suzanne Arup Veltzé



Miljøstyrelsen  
Jord & Affald  
Strandgade 29  
DK-1401 København K

danskenergi

Rosenørns Allé 9  
DK 1970 Frederiksberg C  
Tlf: 35 300 400  
Fax: 35 300 401  
e-mail: de@danskenergi.dk  
www.danskenergi.dk

Vor ref. CM/LGU  
Sag 1999/00221-117  
J.nr. 453-04-00

9. marts 2005  
Deres ref.: J.nr.: M

### **Høringssvar vedrørende udkast til ny bestemmelse i Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg.**

Dansk Energi har modtaget ovennævnte udkast til bestemmelse i høring den 25. februar 2005. Med lovforslaget flyttes hjemlen til at kræve godkendelse af kapacitetsudvidelser fra varmforsyningsloven til miljøbeskyttelsesloven. Forslaget fastlægger, at kommuner først må godkende nye forbrændingsanlæg eller godkende udvidelse af eksisterende forbrændingsanlæg, når Miljøministeren har godkendt det fornødne affaldsgrundlag. Reglerne foreslås at finde anvendelse på projekter om etablering af nye eller udvidelser af eksisterende forbrændingsanlæg, som modtages i Energistyrelsen efter 1. juli 2005.

Dansk Energi har drøftet forslaget med ELSAM og ENERGI E2 og har følgende kommentarer. Dansk Energi finder ikke, at det vil være hensigtsmæssigt at gennemføre den foreslåede bestemmelse på nuværende tidspunkt, idet man bør afvente Miljøministerens samlede affaldsplan og de forslag til affaldssektorens fremtidige organisering, som Miljøministeren forventes at fremlægge i efteråret 2005. I forlængelse heraf vil det også være mere meningsfyldt at afvente gennemførelsen af kommunalreformen. Når den foreligger, kan behov for reguleringer bedre vurderes.

For kraftværkerne er det vigtigt, at en eventuel lovændring kun vil vedrøre rammer for at bygge nye anlæg eller udvide eksisterende anlæg og ikke vedrøre den almindelige anlægsdrift. For kraftværkerne er det tillige vigtigt, at forbrænding af farligt affald på kraftværker og medforbrænding af affald ikke omfattes i forslaget.

Eventuelle spørgsmål til høringssvaret kan rettes til Jesper Koch på tlf. 35 300 920.

Med venlig hilsen  
Dansk Energi

Carsten Mathiesen



Miljøministeriet  
Miljøstyrelsen Jord & Affald  
Att.: Line Hansen  
Strandgade 29  
1401 København K

11. marts 2005  
/ig

**Høring af udkast til ny bestemmelse i Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg.**

Energistyrelsen har pr. brev af 24. februar 2005 anmodet Dansk Fjernvarme om eventuelle bemærkninger til det ovenfor nævnte udkast.

Dansk Fjernvarme har nu gennemset udkastet, og kan oplyse, at vi ikke har konkrete bemærkninger hertil, idet der er tale om videreførelse af tidligere praksis som følge af, at Energistyrelsen har ophævet §9 i bekendtgørelsen om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

Set i lyset af arbejdet, der foregår i EU omkring liberalisering af affaldssektoren, må det dog forventes, at der snart skal ske en praksisændring på området, hvilket ovennævnte ændring ikke tager højde for.

Med venlig hilsen  
**Dansk Fjernvarme**

  
Mette Hansen



Miljøstyrelsen, Jord & Affald  
Att.: Line Hansen  
Strandgade 29  
1401 København K

9. marts 2005  
lag/viq  
2005-5614-00064

## DI's hørings svar om kapacitetsstyring af affaldsforbrænding

Hermed fremsendes Dansk Industris (DI) hørings svar vedr. ændring af Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg.

DI's hovedsynspunkt er:

- at lovforslaget ikke - som angivet - viderefører hidtidig praksis: reguleringen ændres til, at staten styrer forbrændingskapaciteten for at undgå gå fejlinvesteringer og import af affald. Det er en uacceptabel stramning ift. tidligere, hvor formålet var at sikre den samfundsøkonomisk bedste varmforsyning og dermed, at det er muligheden for at afsætte fjernvarme, der er afgørende for forbrændingskapaciteten.
- at erfaringen viser, at forbrændingskapaciteten ikke kan forudsiges præcist. Lovforslaget giver derfor et problem ift. manglende økonomisk ansvar, hvis staten fejldisponerer kapaciteten.
- at det derfor bør være op til anlægsejerne selv at afveje den økonomiske risiko ved at etablere kapacitet på markedet.
- at der er behov for en analyse af de økonomiske konsekvenser af import/eksport spørgsmålet, så diskussionen bliver saglig frem for holdningspræget.
- at der ikke er nogen grund til at dele Danmark ind i affaldsregioner.
- at beføjelsen i § 50 b, stk. 2 er for vidtgående og upræcis.
- at forslaget om udvidelse af statslig regulering kommer midt i en reformproces. Ministeriet bør derfor i stedet etablere en overgangsordning, hvor de interesseparterne inddrages, som foreslået af Affald Danmark.

DI's holdning uddybes nedenfor.

### **Ikke behov for statslig styring af kapacitet, men for et effektivt marked for forbrænding af affald**

I en sammenhængende affaldspolitik må kompetenceforholdene være klare mellem stat, kommuner og de private virksomheder, som agerer i markedet. I det nuværende reguleringsregime er hovedprincippet, at det er kommunernes ansvar, at drive affaldshåndteringen rationelt. De

må eje behandlingsanlæg, og de har ret til at dirigere affaldsstrømmene fra både borgere og virksomheder. Det er altså kommunerne, der står til ansvar overfor deres borgere i relation til, om de løser opgaven rationelt.

DI er generelt skeptisk overfor, at staten får mulighed for at tilpasse kapaciteten på det danske forbrændingsmarked, uden at have direkte økonomisk ansvar herfor. I de foregående år har der været både under- og overkapacitet, trods tæt regulering.

DI skal derfor opfordre til, at man i stedet for at indføre en administrativ styring af kapaciteten tager fat på at løse det grundlæggende problem: At den nuværende regulering af forbrændingsmarkedet ikke giver markedsaktørerne gode nok incitamenter til at være effektive. Ved at have rammebetingelser der åbner for øget konkurrence, sikres en ligevægt mellem mængden af affald, der skal brændes og den udbudte forbrændingskapacitet.

Indtil det sker, må det være op til anlægsejerne, at påtage sig den fulde økonomiske risiko.

### **Den danske forbrændingskapacitet skal ses under ét - ingen regionsopdeling**

Den danske forbrændingskapacitet skal ses samlet, grundet landets begrænsede størrelse. Der er intet behov for, at staten fastsætter forbrændingsanlæggenes oplande ved at opdele i regioner. Kommuner, som ikke ejer et affaldsforbrændingsanlæg, skal sikres adgang til få håndteret deres borgeres affald på det bedste og billigste anlæg, uanset hvor i landet det er placeret. De private forbrændingsanlæg skal have adgang til at byde på affaldshåndtering i hele landet.

Hvis hjemmelsgrundlaget ændres fra at sikre den samfundsøkonomisk bedste varmforsyning til at være bestemt af kapacitetsbehov i hver region, kan staten i højere grad end hidtil omgøre kommunens beslutning om at lade anlæg udnytte deres allerede eksisterende forbrændingskapacitet mere effektivt uden nyinvesteringer. Dette er fx tilfældet for Elsam, hvor Miljøstyrelsen har anbefalet et afslag på en ansøgning om udvidet forbrændingskapacitet på Odense Kraftværk på trods af, at dette kunne give forbrugerne bedre priser.

### **Import af affald**

Af bemærkningerne til ændringsforslaget fremgår, at overkapacitet vil betyde at "affaldsgrundlag skal erstattes af store mængder systematisk importeret affald". Om det vil ske, afhænger udelukkende af, om det kan betale sig. Der vil kun være interesse i at importere forbrændingseget affald til Danmark, såfremt anlægsejerne kan tjene penge derved. Anlægsejerne er som hovedregel kommunerne og dermed danskerne. Det er vanskeligt at forestille sig, at borgerne vil modsætte sig billigere fjernvarme, billigere renovationsafgift og bedre økonomi til at investere i ny teknologi i de kommunalt ejede anlæg.

Det er DI's opfattelse, at den folkelige opbakning til de danske forbrændingsanlæg, hviler på deres evne til på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag at levere en effektiv og billig håndtering af affaldet. Import af affald spiller i den forbindelse en nøglerolle, fordi det kan bidrage til at sikre effektiv drift af anlæggene i perioder, hvor de danske affaldsmængder er for små.

DI påpeger, at det er fuldt legalt at handle affald til nyttiggørelse på tværs af EU landene. Danmark eksporterer mange affaldsfraktioner til bortskaffelse, hvor den danske behandlingskapacitet enten er for lille eller, hvor der kræves langt større mængder end de danske for at drive en effektiv og miljømæssigt forsvarlig.

DI opfordrer derfor ministeriet til at fremlægge en samlet analyse af fordele og ulemper ved fri import og eksport af affald inden for Europa. På baggrund af denne, kan der så senere tages

stilling til at lade import/eksport bidrage til at sikre en effektiv og fleksibel tilpasning af forholdet mellem udbudt forbrændingskapacitet og behovet for at få brændt affald, og dermed mindske behovet for en bureaukratisk styring af kapaciteten.

#### **Beføjelsen i § 50 b, stk. 2 er for vidtgående**

Beføjelsen i § 50 b, stk. 2 er efter DI opfattelse for vidtgående og upræcis. Men den foreslåede formulering har Miljøministeren en generel hjemmel til at stramme reglerne. Det stemmer ikke overens med, at forslaget blot er en videreførelse af eksisterende praksis.

Bestemmelsen gør ansvarsfordelingen og kompetenceforholdet mellem stat og kommune uklart og bør udgå. Indgreb af den karakter er så vidtgående, at det kræver lovgivning i hvert enkelt tilfælde, og bør være et spørgsmål som folketinget tager eksplicit stilling til.

#### **Ikke akut behov for kapacitetsstyring**

DI finder ikke, at der i forbindelse med lovforslaget eller af lovforslagets bemærkninger klart fremgår, hvorfor der er et akut behov for at indføre den ønskede kapacitetsstyring.

DI skal derfor opfordre til, at ministeriet fremlægger en klar dokumentation for behovet, og afventer lovgivningsinitiativer indtil overvejelserne omkring en ændret organisering af affaldsområdet er afsluttet. I den mellemliggende periode kunne man nedsætte et udvalg bestående af repræsentanter for de nuværende anlægsejere, som i fællesskab kan udarbejde en overgangsløsning.

Med venlig hilsen

Lars Aagaard  
Miljøchef

Miljøstyrelsen, Jord & Affald  
Strandgade 29  
1401 København K

Elsam A/S  
Overgade 45  
7000 Fredericia  
www.elsam.dk

Tlf. 76 22 20 00  
Fax 76 22 19 75

CVR-nr. 25460715

10. marts 2005

Vores ref. PGE/LSU  
Tlf. 79 24 10 01  
pge@elsam.com  
Dok. nr. 369262  
Sag nr. E000253.04

Side Fejl! Ukendt argument for  
parameter. af Fejl! Ukendt  
argument for parameter.

### **Elsams høringssvar til forslag til ændring af Miljøbeskyttelsesloven med høringsfrist 10. marts 2005**

Elsam skal hermed knytte følgende kommentarer til det fremsendte forslag til ændring af Miljøbeskyttelsesloven:

- Elsam finder det generelt uheldigt, at et forslag til ændring af Miljøbeskyttelsesloven - som vi kun kan opfatte som en stramning - fremsættes inden folketinget har haft lejlighed til at tage stilling til de anbefalinger vedrørende den fremtidige organisering af affaldssektoren, som Miljøministerens arbejdsgruppe forelagde umiddelbart inden jul. Vi kan kun anbefale, at der i samarbejde med branchen findes en midlertidig løsning, indtil det videre reformarbejde er færdiggjort.
- Det er Elsams opfattelse, at affaldsforbrændingskapaciteten skal reguleres gennem etableringen af et velfungerende marked. Vi finder, at dette lovgivningsmæssige initiativ peger direkte i modsat retning. Såfremt staten påtager sig denne kapacitetsregulering kan det få økonomiske konsekvenser også for de eksisterende, privatejede anlæg. Økonomiske konsekvenser, som staten efterfølgende må tage ansvaret for.
- Elsams anlæg tilføres affald fra kommuner, der har sendt deres affald i EU-udbud. I konsekvens af forslaget må disse udbud begrænses til de i forslaget nævnte affaldsregioner. Dette kan næppe være i overensstemmelse med de overordnede ønsker om at fremme konkurrencen, som kravet til udbud er et udtryk for. Det kan i den forbindelse nævnes, at Odense Kraftvarmeværk A/S modtager affald såvel fra Fyn som fra Vestsjælland – dvs to forskellige regioner. Tilførslerne af affald fra Vestsjælland kom i stand i forbindelse med den seneste udvidelse af værket og var et direkte resultat af et stærkt ønske fra Miljøstyrelsen.
- I bemærkningerne til forslaget fremgår, at overkapacitet vil medføre systematisk import af affald. Elsam har den opfattelse, at affald til nyttiggørelse – herunder forbrænding med nyttiggørelse af energien – kan handles frit over de nationale grænser i EU. En fornuftig udnyttelse af de eksisterende danske affaldsforbrændingsanlæg har afgørende indflydelse på deres økonomi, og under den gældende "hvile i sig selv" lovgivning vil denne økonomi direkte komme brugerne (såvel fjernvarme som affald) og dermed samfundet til gode.

Det kan være svært at se negative konsekvenser for miljø eller samfundsøkonomi herved, hverken for Danmark eller det eksporterende land.

Med venlig hilsen  
Elsam A/S

Peter Gedbjerg

Elsam A/S  
Dok. nr. 369262

Side Fejl! Ukendt  
for parameter. e  
argument for pa

Miljøstyrelsen

## Høringssvar over ny § 50b i miljøbeskyttelsesloven

Miljøstyrelsen har i brev af 24. februar 2005 anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til ny § 50b i miljøbeskyttelsesloven.

Sekretariatet skal indledningsvis bemærke, at nærværende høringssvar ikke er politiske behandlet, og der tages derfor forbehold for en senere politisk behandling.

Med den nye bestemmelse overgår kompetencen til styring af forbrændingskapacitet fra Energistyrelsen til Miljøstyrelsen. Det er sekretariatets vurdering, at der i henhold til ordlyden af bestemmelsen er tale om en ændring af kompetencen. Det er således sekretariatets vurdering, at Miljøstyrelsen med den nuværende kompetence får en udvidet adgang til at afgøre, om der er grundlag for et nyt forbrændingsanlæg eller en udvidelse af et eksisterende.

Sekretariatet har 2 forbehold til den foreslåede bestemmelse. For det første har regeringen annonceret, at der til efteråret vil være en redegørelse, som skal anbefale en ny organisering af affaldssektoren herunder forbrændingsområdet. At indføre en så markant ændring af den statslige kompetence på nuværende tidspunkt, som vil få en stor betydning for en fremtidig organisering, finder sekretariatet er uhensigtsmæssig.

Sekretariatet vil i stedet foreslå, at der indføres en form for overgangsordning, indtil den nye organisering på forbrændingsområdet er implementeret i 2006/07. Denne overgangsordning bør tilvejebringes ved inddragelse af de kommunale parter.

Det andet forbehold vedrører den kobling, som tidligere har været mellem forbrænding af affald og energisiden. De hensyn, som Miljøstyrelsen fremover skal varetage, er alene den affaldsmæssige side. Idet sekretariatet vurderer, at der også fremover vil være et politisk ønske både fra regeringen og fra kommunerne om, at det er fornuftigt at udnytte den varme, som

Den 9. marts 2005

Jnr 10.06.02 K04  
Sagsid 000152263

Ref CEF  
cef@kl.dk  
Dir 3370

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3371

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/1

affaldsforbrændingsanlæggene producerer til el og varme, finder sekretariatet, at det er vigtigt, at denne kobling også fremover bevares.

Som en afsluttende bemærkning skal sekretariatet opfordre til, at der afholdes et møde mellem Miljøstyrelsen og de kommunale parter.

Med venlig hilsen  
Christina Føns

**Bom, Katrine**

---

**Fra:** Jensen, Jutta Møller på vegne af MST - Jord & Affald (Enhedens postkasse)

**Sendt:** 11. marts 2005 15:10

**Til:** Bom, Katrine

**Emne:** VS: Høringssvar vedr. lovændring om godkendelse af affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæg

---

**Fra:** Jerup, Jette

**Sendt:** 9. marts 2005 14:06

**Til:** MST - Jord & Affald (Enhedens postkasse); MST - Industri & Transport (Enhedens postkasse)

**Emne:** VS: Høringssvar vedr. lovændring om godkendelse af affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæg

Videresendelse af mail modtaget via den officielle postkasse

Venlig hilsen

Jette Jerup

---

**Fra:** Henning Wacker (KS) [mailto:hwj@ks.dk]

**Sendt:** 9. marts 2005 13:14

**Til:** mst@mst.dk

**Emne:** Høringssvar vedr. lovændring om godkendelse af affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæg

J.nr. 3/1102-0200-0782

Miljøstyrelsen sendte den 24. februar 2005 et udkast til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse i høring. Miljøstyrelsen anmodede, at evt. bemærkninger til det fremsendte udkast skal være styrelsen i hænde senest den 10. marts 2005.

Generelt vil Konkurrencestyrelsen foretrække, at ændringsforslaget afventer den forestående redegørelse til Folketinget om affaldssektoren og gennemførelsen af de anbefalinger, som arbejdsgruppen om organisering af affaldssektoren afgav i december 2004. Hvis Miljøstyrelsen anser det som nødvendigt at foretage den fremsendte lovændring om godkendelse af affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæg i en midlertidig periode, har Konkurrencestyrelsen følgende bemærkning til fremsendte udkast.

Konkurrencestyrelsen forslår, at det fremgår tydeligt i Miljøbeskyttelsesloven, at Miljøministerens godkendelse i henhold til lovens § 50 b er en midlertidig ændring, som udelukkende er gældende indtil en ny regulering af affaldsforbrændingsområdet er vedtaget.

Med venlig hilsen

Henning Wacker

Fuldmægtig

---



**Konkurrencestyrelsen**

Center for infrastruktur og sektoranalyse

Nyropsgade 30

1780 København V

Tlf. dir.: 7226 8093

E-mail: [hwj@ks.dk](mailto:hwj@ks.dk)

Web: [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

---

*Konkurrence fremmer velstand og fornyelse*

Miljøstyrelsen  
Jord & Affald  
Strandgade 29  
1401 København K

10. marts 2005

Journalnr.  
010173-451201  
FRA

### **Ny bestemmelse om godkendelse af affaldsgrundlag for affaldsforbrændingsanlæg**

Miljøstyrelsen har den 24. februar anmodet om eventuelle bemærkninger til ny § 50b i Miljøbeskyttelsesloven

Baggrunden for lovforslaget er, at krav om samtykkeerklæring fra Energistyrelsen ved kommunale projektkendelser efter varmforsyningsloven er afskaffet. Den foreslåede lovændring medfører, at etablering af nye eller udvidelse af eksisterende anlæg, skal have en godkendelse af affaldsgrundlaget fra Miljøministeren, før anlægget kan godkendes efter varmforsyningsloven. Lovforslaget giver miljøministeren bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler for godkendelse af, om affaldsgrundlaget er til stede, herunder nærmere krav på dette punkt til indholdet af ansøgning om godkendelse efter varmforsyningsloven.

Det er Københavns Kommunes vurdering, at der er tale om en markant ændring af kompetencen og at en sådan ændring på nuværende tidspunkt er uhensigtsmæssig under henvisning til det igangværende arbejde med affaldssektorens organisering.

Københavns Kommune vil i stedet foreslå, at der indføres en overgangsordning, indtil der er taget stilling til den fremtidige organisering på affaldsområdet. Det kan være en ordning, der i perioden modvirker at forbrændingskapaciteten forøges, så længe der er tilstrækkelig kapacitet på landsplan.

Sagen har ikke været forelagt Københavns Kommunes Miljø- og Forsyningsudvalg, hvorfor høringssvaret er givet med forbehold for en eventuel politisk behandling.

Venlig hilsen

Finn Rasmussen

#### **Miljøkontrollen**

Kalvebod Brygge 45  
Postboks 259  
1502 København V

Telefon  
33 66 58 00

Telefax  
33 66 71 33

EAN-nr. 5798009595959

P-nr. 1.003.252.395

E-mail  
miljoe@mff.kk.dk

www.miljoe.kk.dk

Miljøstyrelsen  
Jord & Affald  
Strandgade 29,  
1401 København K

Affaldsselskabssamarbejde i Danmark  
Vesterbrogade 24, 2. sal tv.  
1620 København V  
Telefon 46 75 66 61 - Telefax 46 75 64 82  
Direkte telefon 46 74 01 14  
www.renosam.dk  
ak@renosam.dk

Sagsnr.: 269.5

J.nr. 07.50-A26

Ref. AK/as

Dato 10. marts 2005

## Høringsvar vedrørende ændring af Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg

### Baggrund

Miljøministeren har sendt udkast til ændring af Miljøbeskyttelsesloven i høring med frist for bemærkninger den 10. marts 2005.

Baggrunden er, at Energistyrelsen pr. 1. juli 2005 ophæver § 9 i bekendtgørelsen om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

Som følge heraf vil miljøministeren ændre Miljøbeskyttelsesloven, således at der fortsat skal ske en samlet koordinering af kapaciteten på affaldsforbrændingsanlæggene med mængden af forbrændingseget affald i Danmark.

Forslaget indebærer, at kommuner ved etablering af nye eller udvidelse af eksisterende anlæg skal have en godkendelse af affaldsgrundlaget fra miljøministeren, før anlægget kan godkendes efter varmforsyningsloven.

:/: Nedenfor følger Reno-Sams overordnede vurdering af forslaget til ændring af Miljøbeskyttelsesloven. Den overordnede vurdering er uddybet i vedhæftede notat af dags dato. Som følge af den korte høringsfrist tager vi generelt forbehold for resultatet af efterfølgende politisk behandling af sagen i Reno-Sams bestyrelse.

### Reno-Sams overordnede bemærkninger

- Reno-Sam ønsker at understrege, at reguleringen af forbrændingskapaciteten i Danmark i dag bygger på, at den kommunale myndighed har ansvaret for planlægning og sikring af forbrændingskapaciteten. Derved efterlever den

kompetente myndighed - kommunerne - principper om nærhed, selvforsyning og egenkapacitet.

- Det er Reno-Sams opfattelse, at forbrænding af affald fortsat bør være en offentlig miljøopgave, som er henlagt til kommunerne.
- Reno-Sam vil anbefale, at lovforslaget alene viderefører intentionerne i den hidtidige reguleringspraksis, således at de kommunale myndigheder i fremtiden forinden projektkendelse af ny forbrændingskapacitet skal høre Miljøstyrelsen.
- Reno-Sam kan ikke tilslutte sig det foreliggende lovforslag og indholdet af lovbemærkningerne, som de er udformet. Der savnes dokumentation for, at det er nødvendigt med yderligere, central styring på området.
- Reno-Sam vil anbefale, at Miljøstyrelsen inddrager affaldsbranchen i en drøftelse af behovet for ændringer, og Reno-Sam bidrager gerne konstruktivt til eventuelle forbedringer af den eksisterende kommunale affalds- og kapacitetsplanlægning.

∴: Ovennævnte er uddybet i vedhæftede notat, hvor der ligeledes er redegjort for den eksisterende reguleringspraksis i kommunerne og for de gældende sammenhænge mellem kommunal affaldsplanlægning, kommunernes sikring af forbrændingskapacitet samt koordinering i forhold til lokale krav og ønsker vedrørende nyttiggørelse af varme og elektricitet fra affaldsforbrænding.

#### **Forslag til opfølgende aktiviteter**

Hvis lovforslaget fastholdes – efter gennemført høring af forslag til ændring af Miljøbeskyttelsesloven for så vidt angår bestemmelse om godkendelse af affaldsgrundlaget – vil Reno-Sam anmode Miljøstyrelsen om at dokumentere, hvilke problemer den gældende reguleringspraksis ikke tager hånd om.

Reno-Sam skal foreslå Miljøstyrelsen at inddrage repræsentanter for de kommunale parter og myndigheder i sagen. Ikke mindst af hensyn til strukturreformen og ændringer i det kommunale landkort bør de kommunale parter inddrages på et tidligt tidspunkt.

Er der spørgsmål til dette høringssvar, er man velkommen til at kontakte Jacob H. Simonsen eller Allan Kjersgaard i Reno-Sam.

Venlig hilsen  
Reno-Sam

Allan Kjersgaard

## Reno-Sam

### Notat

J.nr. 07.50.A26.269-8

Dato 10. marts 2005

Ref.: AK

### **Notat vedrørende ændring af Miljøbeskyttelsesloven om godkendelse af affaldsgrundlaget for affaldsforbrændingsanlæg**

#### **Baggrund**

Der henvises til, at miljøministeren har sendt udkast til ændring af Miljøbeskyttelsesloven i høring med frist for bemærkninger den 10. marts 2005.

Baggrunden er, at Energistyrelsen pr. 1. juli 2005 ophæver § 9 i bekendtgørelsen om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg.

Som følge heraf vil miljøministeren ændre Miljøbeskyttelsesloven, således at der fortsat skal ske en samlet koordinering af kapaciteten på affaldsforbrændingsanlæggene med mængden af forbrændingseget affald i Danmark.

Forslaget indebærer, at kommuner ved etablering af nye eller udvidelse af eksisterende anlæg skal have en godkendelse af affaldsgrundlaget fra miljøministeren, før anlægget kan godkendes efter varmforsyningsloven.

#### **Kommunerne har ansvaret for den tilstrækkelige forbrændingskapacitet**

Reno-Sam ønsker at understrege, at reguleringen af forbrændingskapaciteten i Danmark i dag bygger på, at den kommunale myndighed har ansvaret for planlægning og sikring af forbrændingskapaciteten.

Kommunerne sikrer blandt andet igennem den kommunale affaldsplanlægning, at mængderne af forbrændingseget affald i affaldsoplandet kan anvises til konkrete behandlingsanlæg.

Kommuner og/eller kommunale myndigheder der ikke selv råder over den tilstrækkelige forbrændingskapacitet har indgået aftaler – ofte langvarige – med forbrændingsanlæg uden for affaldsoplandet.

Som forudsætning for sådanne aftaler er der foretaget en kommunal koordinering af affaldsmængder og forbrændingskapacitet.

Derved efterlever den kompetente myndighed - kommunerne - principper om nærhed og egenkapacitet.

Reno-Sam er derfor ikke enig med Miljøstyrelsen i, at en ændring af § 9 i bekendtgørelse om varmeplanlægning og godkendelse af anlægsprojekter for kollektive varmforsyningsanlæg indebærer, at der ikke længere vil ske en samlet koordinering af kapaciteten på affaldsforbrændingsanlæg med affaldsmængden i Danmark. Kommunerne sikrer den nødvendige koordinering.

Reno-Sam vil ikke afvise, at der kan være behov for en yderligere koordinering, men i så fald er det Reno-Sams vurdering, at en sådan øget koordinering må ske med udgangspunkt i kommunerne som kompetent myndighed. Hvis der er affald, som ikke kan varetages af den kommunale myndighed, vil en national koordinering naturligvis kunne komme på tale, men det vurderes ikke for nuværende at være aktuelt.

Selv i perioder hvor der er truffet politiske beslutninger, som på afgørende vis har ændret grundlaget for affaldsforbrænding i Danmark (fx forbud mod deponering af forbrændingsegnet affald fra 1. januar 1997) har kommunerne/den kommunale myndighed vist, at man over en kortere årrække kan sikre den nødvendige kapacitet.

#### **Samlet forsyningssikkerhed for affald og varme**

Den danske forbrændingskapacitet er blevet tilvejebragt gennem en kommunal planlægning både i forhold til affaldsområdet såvel som varmforsyningsområdet.

I Danmark er forbrændingskapacitet tilpasset affaldsmængderne og er samtidig optimeret i forhold til mulighederne for at afsætte energien i form af varme og evt. elektricitet. Derved har man opnået den forsyningssikkerhed, der er nødvendig for, at blandt andet varmen fra affaldsforbrænding kan afsættes til varmemeforbrugere til acceptable varmepriser. Omvendt har kommunerne fået reserveret en forbrændingskapacitet, der giver sikkerhed for løbende afsætning af eget, forbrændingsegnet affald.

Kun hvis der i perioder opstår overskydende forbrændingskapacitet, kan og bør denne tilbydes andre kommunale myndigheder.

#### **Reno-Sam anbefaler en videreførelse af gældende reguleringspraksis**

Reno-Sam anbefaler således på ovennævnte baggrund, at intentionerne i den gældende reguleringspraksis opretholdes.

Reno-Sam modsætter sig ikke en ændring af Miljøbeskyttelsesloven, som alene skaber hjemmel til, at centrale miljømyndigheder har mulighed for at overvåge, at den kommunale affaldsplanlægning og sikring af forbrændingskapaciteten sker koordineret i kommunerne.

Reguleringen af forbrændingen af forbrændingseget affald i Danmark bygger på den mangeårige danske politiske konsensus om, at affaldsforbrændingen er en offentlig miljøopgave, henlagt til kommunerne. Det fremgår senest af regeringens Affaldsstrategi 2005-2008, hvor målsætningen er, at forbrændingskapaciteten skal tilpasses det nødvendige behov, og hvor reguleringen håndhæver princippet om nærhed og tilstrækkelig egenkapacitet. Det pågældende princip varetages således i dag som anført ovenfor af kommunerne.

Det er et kommunalt ansvar at tilvejebringe den nødvendige kapacitet til forbrænding af affald, ligesom det som udgangspunkt er den kommunale myndighed, der træffer beslutning om ændring (udvidelse eller nedlukning) af forbrændingskapacitet på grund af konkrete oplysninger om affaldsmængder. Den kommunale myndighed har således både ret og pligt til at sikre bortskaffelsen for affald i det kommunale affaldsopland samt i forhold til eventuelt andre aftaleforhold.

Reno-Sam anerkender, at der i visse situationer er behov for en samlet koordination af affaldsgrundlaget, når der disponeres over forbrændingseget affald, som fremkommer fra affaldsoplande, der ikke råder over forbrændingskapacitet.

Det skal her anføres, at det ikke i alle tilfælde er muligt at tilvejebringe forbrændingskapacitet i de enkelte affaldsoplande. Dette forudsætter blandt andet, at afsætningen af energien kan ske på et miljømæssigt og samfundsøkonomisk grundlag. I sådanne tilfælde vil en større koordinering muligvis være nødvendig, men Reno-Sam vurderer, at denne – som det også sker i dag – skal ske med udgangspunkt i de involverede kommuner. Kun i tilfælde hvor der ikke kan opnås enighed mellem de involverede kommunale parter, bør de centrale myndigheder inddrages i sagen. Sidstnævnte mulighed eksisterer også i dag.

Reno-Sam mener derfor, at lovforslaget alene bør videreføre intentionerne i den hidtidige reguleringspraksis, således at de kommunale myndigheder i fremtiden forinden projektgodkendelse for ny forbrændingskapacitet skal høre Miljøstyrelsen.

### **Forbrændingskapacitet i forhold til affaldsoplande og affaldsregioner**

Reno-Sam kan ikke tilslutte sig, at gældende reguleringspraksis overordnet set fremover skal erstattes af statslig styring via statsligt, udpegede affaldsregioner.

Reno-Sam finder det særdeles betænkeligt, hvis Miljøstyrelsen vil regulere forbrændingskapaciteten på grundlag af affaldsregioner. Miljøstyrelsens afslag om ny forbrændingskapacitet i et affaldsopland vil så i givet fald skulle følges op af Mil-

jøystyrelsens anvisning til anden forbrændingskapacitet, hvilket vi ikke vurderer Miljøstyrelsen har hverken grundlag eller forudsætninger for.

Affaldsregioner har efter Reno-Sams vurdering kun en meget overordnet funktion. Reno-Sam finder det nødvendigt at understrege, at der er en begrebsmæssig son- dring mellem affaldsopland og affaldsregioner, hvor førstnævnte er entydig og sidstnævnte fleksibel.

Den kommunale myndighed har fuld beslutningskompetence for mængder af for- brændingseget affald, der har sin oprindelse indenfor den kommunale myndigheds geografiske område (det kommunale/fælleskommunale affaldsopland). Det følger heraf, at den kommunale myndighed kan anvise det forbrændingsegnete affald fra det kommunale affaldsopland til behandling på eget forbrændingsanlæg.

I den hidtidige reguleringspraksis har overskud af forbrændingseget affald fra kommunale affaldsoplande kunnet blive ført til forbrændingsanlæg i Danmark, hvor der i den aktuelle situation har været de bedste vilkår for at indgå aftale, både vurde- ret bruger-, selskabs- og samfundsøkonomisk. Det er således skabt tradition for samarbejde indenfor og mellem affaldsregioner.

Den tilstrækkelige forbrændingskapacitet er sikret gennem overvågning af forbræn- dingsmængder og forbrændingskapacitet (de kommunale affaldsplaner), og opføl- gende aktiviteter i form af projektforslag for ny forbrændingskapacitet med mere. Koordineringen er sket og sker fortsat på kommunalt niveau (kommunal affalds- planlægning – kommunale affaldsplaner). Den kommunale affaldsplanlægning er ofte suppleret med undersøgelser på nationalt niveau (Miljøstyrelsen/Energi- styrelsens kapacitetsprojekter).

Dette har samlet – nationalt set - har skabt en pæn balance imellem affaldsmængder og forbrændingskapacitet i Danmark, set over en årrække.

Det er derfor Reno-Sams vurdering, at praksis med forbrænding af affald som en of- fentlig miljøopgave, henlagt til kommunerne, er sket og sker fortsat på et optimalt samfunds- og miljømæssigt grundlag.

### **Fortsat behov for betydelig fleksibilitet i reguleringen**

Mængden af forbrændingseget affald fluktuerer. I nogle perioder stiger mængden kraftigt. For eksempel som følge af implementering af forbud mod deponering af forbrændingseget affald har der i en periode været mangel på forbrændings- kapacitet. I andre perioder har politiske beslutninger om ændringer i affaldsafgiften, øget genanvendelse og lignende påvirket mængden af forbrændingseget affald i nedadgående retning. Generelt er Danmark dog - sammenlignet med fx andre euro- pæiske lande - kendetegnet ved en særdeles fin balance mellem mængder af for- brændingseget affald og den lokale forbrændingskapacitet.



Det er Reno-Sams vurdering, at dette alene skyldes, at forbrænding af affald er blevet reguleret som en offentlig miljøopgave, varetaget af de kommunale myndigheder, hvorved mængder og kapacitet er tilpasset de lokale krav og ønsker, herunder brug af energien til produktion af varme og elektricitet. Tilpasningen af forbrændingskapaciteten er sket på et dokumenteret grundlag, som samtidig har rummet den tilstrækkelige fleksibilitet.

Det er også vigtigt at understrege, at de kommunale myndigheder/forbrændingsanlæg i vid udstrækning gør brug af gensidige udvekslingsaftaler om forbrændingsegnet affald. Det gælder fx i situationer, hvor anlæggene er ude for havari og/eller ekstraordinære driftsforstyrrelser. Det giver periodevis anledning til, at dagrenovation og dagrenovationslignende affald skal behandles på anlæg udenfor ens affaldsopland eller affaldsregion. Denne fleksibilitet er nødvendig at opretholde i den fremtidige reguleringspraksis.

Reno-Sam kan ikke anbefale, at fleksibiliteten i den hidtidige regulering indskrænkes, hvilket en central regulering baseret på de anførte, afgrænsede affaldsregioner kunne give anledning til.

#### **Affaldsregioner bør alene være vejledende og rumme fleksibilitet**

Nærheds- og selvforsyningsprincippet bør først og fremmest gælde i affaldsoplandene og dernæst eventuelt i større regioner. Heraf følger, at det er affaldsplanlægningen i affaldsoplandet, som er grundlaget for kapacitetsplanlægningen.

Reno-Sam skal derfor anbefale ved udmøntningen af lovændring og i forbindelse med udarbejdelse af nærmere regler om affaldsgrundlaget i en ændret affaldsbekendtgørelse, at indholdet og fremgangsmetoder i den hidtidige reguleringspraksis med kommunerne som ansvarlige, kompetente myndigheder bevares, og at de centrale myndigheder udviser den størst mulige fleksibilitet for mængder af affaldsmængder der bevæger sig på tværs af affaldsoplande og affaldsregioner, sådan som de er defineret i Regeringens Affaldsstrategi 2005-2008.

Som minimum må hidtil indgåede aftaler – ofte mangeårige - om behandling af forbrændingseget affald der går på tværs af de anførte affaldsregioner, respekteres.

#### **Omdrejningspunktet er fortsat kommunal affaldsplanlægning**

Det er Reno-Sams vurdering, at sammenhængene mellem udviklingen i affaldsmængder og behandling af affaldet, herunder mængder af forbrændingseget affald og forbrændingskapacitet hensigtsmæssigt belyses i den kommunale affaldsplanlægning.

Det er dette grundlag, som den kommunale myndighed blandt andet lægger til grund for beslutninger om ny forbrændingskapacitet.

Som følge af strukturreformen ændres antallet af kommuner. I mange tilfælde vil de nye kommuner repræsentere et kommunalt affaldsopland der tidligere bestod af mange kommuner. Det betyder, at antallet af kommunale affaldsoplande, i de af Miljøstyrelsen anførte affaldsregioner, vil blive markant mindre. Dette betyder videre, at den kommunale affaldsplanlægning vil blive administrativt forenklet og styrket, og behovet for overordnet national/central styring tilsvarende mindre.

Reno-Sam skal desuden anbefale, at udmøntningen af loven i en ændret affaldsbekendtgørelse sker ved i høj grad at underbygge det kommunale planlægningsansvar, således at kommunerne har de nødvendige redskaber og informationer til overvågning og samlet koordinering indenfor affaldsoplandet. De centrale myndigheder vil så alene skulle føre tilsyn med, at denne reguleringspraksis gennemføres.

### **Om import og eksport af forbrændingseget affald**

Som udgangspunkt er Reno-Sam enig i, at befolkningens tillid til affaldsforbrænding i Danmark i høj grad hviler på forudsætningen om, at der er tale om en offentlig miljøopgave, henlagt til kommunerne.

Det er Reno-Sams vurdering, at den hidtidige fine balance mellem forbrændingseget affald og forbrændingskapaciteten har været en begrænsende faktor for import og eksport af forbrændingseget affald. Der har derfor hidtil været tale om en forholdsvis begrænset transport af forbrændingseget affald fra og til Danmark.

Den danske forbrændingskapacitet og det danske varmemarked bør derfor reserveres til oplandets affald og dernæst til andet affald, hvis der i tidsbegrænsede perioder måtte være en overskydende forbrændingskapacitet. Der er derfor sikkerhed for, at dansk produceret, forbrændingseget affald kan og bliver behandlet på forbrændingskapacitet i Danmark.

Reno-Sam er opmærksom på, at en ændret regulering omkring import og eksport af forbrændingseget affald vil kunne have store konsekvenser for så vel affaldsproducenter som affaldsvarmebrugere i Danmark, men man kan ikke på forhånd sige, om det samlet set er til økonomisk fordel eller ulempe.

Reno-Sam ser imidlertid ingen grund til at ændre den gældende reguleringspraksis, hvor der tages stilling til import og eksport fra sag til sag.

### **Uændret miljøeffekt**

Hvis lovforslaget gennemføres uden der substantielt ændres ved gældende reguleringspraksis, mener Reno-Sam ikke, at der vil være negative miljømæssige konsekvenser.

Reno-Sam mener således ikke, at gældende reguleringspraksis giver anledning til fejlinvesteringer som følge af forkert disponering af forbrændingseget affald. Der er som tidligere anført pæn balance mellem affaldsmængde og forbrændings-

kapacitet samt løbende kontinuerlig affaldstilførsel, som giver mulighed for kontinuerlig drift i mange af årets timer.

Med den indbyggede fleksibilitet, som der er i den nuværende reguleringspraksis, er mængder og kapacitet i høj grad afstemt til det aktuelle behov, time og time, døgn og døgn osv.

Derimod kan ændret reguleringspraksis, der foranlediger et ændret driftsmønster (øget antal opstarter og nedlukninger) som følge af fluktuationer i tilførte affaldsmængder til de enkelte forbrændingsanlæg i sidste instans give en negativ miljøeffekt.

### **Nye politiske beslutninger om affaldshåndteringen**

I lyset af det netop afsluttede arbejde i miljøministerens affaldsudvalg er der lagt op til nye politiske beslutninger om den fremtidige affaldshåndtering.

Reno-Sam mener, at affaldsforbrænding som en offentlig miljøopgave fortsat bør være henlagt til kommunerne.

I modsat fald vil den hidtidige reguleringspraksis eller den i lovforslaget anførte regulering ikke kunne opretholdes.

### **Bidrag til opfølgende aktiviteter**

Affaldsplanlægning og kapacitetsstyring er et særdeles centralt område for de kommunale myndigheder og fælles kommunale affaldsselskaber.

Reno-Sam vil indstille til Miljøstyrelsen, at de kommunale parter inddrages i et videre arbejde omkring den fremtidige regulering, og vi vil gerne bidrage konstruktivt til eventuelle særlige problemer, som måtte vise sig. Ikke mindst af hensyn til strukturreformen og ændringer i det kommunale landkort bør de kommunale parter inddrages på et tidligt tidspunkt.

Hvis der fortsat lægges op til en substantiel ændring af intentionerne i gældende reguleringspraksis i form af tættere regulering eksempelvis i forhold til de foreslåede affaldsregioner og ved udformning af nye regler i affaldsbekendtgørelsen, vil Reno-Sam anmode Miljøstyrelsen dokumentere, hvilke problemer den gældende regulering ikke tager hånd om.

Reno-Sam skal foreslå Miljøstyrelsen at repræsentanter for de kommunale parter og myndigheder inddrages aktivt i sagen. Ikke mindst af hensyn til strukturreformen og ændringer i det kommunale landkort bør de kommunale parter inddrages på et tidligt tidspunkt.

### **Afslutningsvis**

På grund af den korte frist for bemærkninger til udkast til ændring af Miljøbeskyttelsesloven har høringsvar og tilhørende notat ikke været forelagt endeligt for vor bestyrelse. Vi forbeholder os derfor ret til at eftersende eventuelle supplerende bemærkninger.

Er der spørgsmål til dette høringsnotat, er man velkommen til at kontakte, Jacob H. Simonsen eller Allan Kjersgaard i Reno-Sam.