

23. juni 2006

RenoSams model for forbrænding – Svar til Miljøministeriet og Miljøstyrelsen

Dette notat besvarer spørgsmålene i Miljøstyrelsens notat "Beskrivelse af RenoSam model for forbrænding", som er distribueret til Folketingets Miljøudvalg, alm. del – bilag 449, juni 2006.

Vi finder det naturligvis ærgerligt, at Miljøstyrelsens har fundet anledning til at fremhæve tre ulemper ved RenoSams model. Vi indgår naturligvis meget gerne i en konstruktiv dialog med Miljøstyrelsen og andre om både fordele og ulemper af vor model.

RenoSam vil indledningsvis slå fast, at vi har den allerbedste affaldshåndtering i verden, og at foreningen derfor med god ret kan fremhæve den kommunale affaldssektors mange gode resultater.

Når vi alligevel fremlægger forslag til en ændret organisering, er det primært fordi, at affaldssektoren står overfor forandring, som følge af forventede ændringer i EU's affaldsramme-direktiv. Modellen bygger derfor på, at erhvervsaffald til forbrænding vil blive sat fri. Der kan således vælges mellem forbrændingsanlæg herhjemme eller i udlandet.

Et andet hovedelement i RenoSam model er, at der kan gives forrang for kommunalt affald i overensstemmelse med nærheds- og selvforsyningsprincippet i EU's transportforordning.

RenoSam har ikke noget dybere selvstændigt ønske om at ændre den meget velfungerende danske affaldsmodel.

Med affaldsrammedirektivet foran os kan man forholde sig politiske på to måder. Den ene måde er at stikke hovedet i busken og håbe på, at det hele nok går væk af sig selv. Den anden er at forholde sig proaktivt til de udfordringer, vi har foran os. RenoSam har valgt det sidste.

RenoSam har nedenfor svaret på de spørgsmål, som Miljøstyrelsen har stillet til RenoSam model for "Frit erhvervsaffald til forbrænding".

RenoSam
Vesterbrogade 24, 2. tv.
1620 København V
Telefon 4675 6661
renosam@renosam.dk
www.renosam.dk

Svar på anførte ulemper

Spørgsmål	Krydssubsidiering?
Der sker kryds-subsidiering: Virksomhederne kommer til at betale for husholdningerne	<p>Når der etableres et marked, er det absurd at tale om krydssubsidiering.</p> <p>Erhverv vil have frit valg og vil kunne vælge på markedet, hvilken behandler de ønsker at anvende. Her vil konkurrencen og markedet sikre dem markedsprisen.</p> <p>For det meste kommunale affald er der imidlertid ikke tale om et marked.</p> <p>Borgene vil normalt være bundet til de kommunale anlæg (benyttelsespligt) og vil derfor ikke selv kunne agere på markedet. Derfor skal borgene have den beskyttelse, der ligger i det kommunale tilbud på non-profit basis (HISS).</p> <p>Modellen er, at kommunale anlæg aldrig må forbrænde affald fra erhverv til en lavere pris end til husholdninger.</p> <p>Kommunale anlæg kan ikke bruge borgernes penge til unfair – diskriminerende konkurrence.</p>

Spørgsmål	Kommuner uden forbrændingskapacitet?
Kommuner, der ikke ejer forbrændings-anlæg i dag, vil opleve prisstigninger og få problemer med at få brændt deres affald	<p>Kommuner, der ikke ejer kapacitet, kan også i dag få problemer med at få brændt deres affald.</p> <p>Det kan disse kommuner løse problemet ved at indgå i samarbejde om forbrænding, enten som medejere af anlæg eller ved kontrakter efter udbud.</p> <p>Når der etableres et marked for frit erhvervsaffald, vil kommuner uden eget forbrændingsanlæg, skulle agere på dette marked.</p> <p>Prisen på forbrænding vil afhænge af markedsforholdene.</p> <p>Kommuner vil dog altid have garanti for behandling af husholdningsaffald, men prisen vil kunne variere over tid. RenoSam finder, at der kan etableres et kommunalt samarbejde, der sikrer kommuner uden forbrændingskapacitet, rimelige forhold.</p> <p>Hvis kommuner ønsker større forsyningssikkerhed og mere sikre behandlingspriser, kan de søge optagelse i kommunale samarbejder om forbrænding eller indgå kontrakter efter udbud.</p>

Spørgsmål	Effektiviseringspotentiale?
Effektiviserings-potentialet indhentes ikke	Der sker i dag en betydelig effektivisering i den kommunale og fælleskommunale affaldssektor. Det kan RenoSam dokumentere i vore benchmarkingundersøgelser.

	<p>Forbrændingsanlæggene i RenoSam har fx i perioden 2003 - 2005 reduceret sine omkostninger med 13 % (faste priser).</p> <p>Vi ser ingen grund til, at kommunale anlæg ikke fortsat skulle effektiviseres, heller ikke hvis der etableres konkurrence om brændbart erhvervsaffald.</p> <p>Der vil være konkurrence om erhvervsaffaldet, hvilket udgør ca. 1 1/4 mio. ton om året (ca. 40 % af mængderne).</p> <p>Det er samtidig klart, at hvis der ændres på de overordnede rammevilkår (fx ingen modtagepligt fra erhverv, ophæve kraftvarmekravet o. lign.) kan der ske en optimal udnyttelse af den marginale forbrændingskapacitet. Det vil betyde yderligere effektivisering.</p>
--	--

Specifikke spørgsmål og svar

Krydssubsidiering

<i>Spørgsmål</i>	<i>Svar</i>
<p>Modellen lægger op til, at priserne på forbrænding af husholdnings- og erhvervsaffald fastsættes på to forskellige måder. Vil husholdningerne og virksomhederne opleve prisfald eller stigninger?</p>	<p>Når der etableres et marked, vil priserne på markedet følge udbud og efterspørgsel.</p> <p>Et vigtigt spørgsmål er markedets udstrækning – nationalt, europæisk, internationalt?</p> <p>Såvel affaldsmængder som forbrændingskapacitet i markedet er afgørende for konkurrencesituationen. Men også andre rammebetingelser spiller ind: afsætning af el og varme, behandling af restprodukter etc.</p> <p>På kort sigt i et europæisk marked: Frit erhvervsaffald – og kommuner uden egen forbrændingsanlæg - vil være påvirket af begrænset kapacitet og stort udbud af mængder. Derfor forudses højere priser.</p> <p>Kommunalt affald kan følge nærheds- og selvforsyningsprincippet og kan derfor gives forrang udenfor markedet.</p> <p>I den udstrækning kommunalt affald behandles på forbrændingsanlæg med fuld kapacitetsudnyttelse, vil husholdninger formentlig kunne fastholde lave priser, muligvis mindre prisfald.</p> <p>Det forudsætter dog, at afsætning af varme og el kan ske til priser som i dag.</p>

Spørgsmål	Svar
<p>Er det acceptabelt, at borgere og virksomheder skal betale forskellige priser for de samme ydelser?</p>	<p>I et marked betaler man ofte forskellige priser, selvom varerne måske ser ens ud.</p> <p>Markedet vil gælde frit erhvervsaffald.</p> <p>Virksomheder kan frit vælge, hvilket godkendt affaldsforbrændingsanlæg de vil køre deres affald til. Det kan borgene ikke.</p> <p>Virksomhederne er ikke tvunget til at benytte specifikke anlæg. For denne frihed betales der en pris – nemlig markedsprisen.</p> <p>Markedsprisen kan i nogle tilfælde være højere (ved mangel på kapacitet). Hvis der etableres nye behandlingsformer eller mere kapacitet i Europa, kan denne pris på sigt også være lavere.</p> <p>Af hensyn til sundhed og miljø følger behandlingen af husholdningsaffald derimod principperne om nærhed og selvforsyning. Det skal derfor håndteres udenfor markedet.</p> <p>Borgerne er derfor bundet til at benytte specifikke anlæg. De skal derfor have den udvidet beskyttelse, der ligger i et non profit system (HISS).</p> <p>Der er også forskel på forbrændingsvilkårene for dagrenovation, som omgående skal forbrændes, eller om der er tale om brændbart erhvervsaffald uden sundhedsmæssige ricisi. Dansk Industri har meldt ud, at de tror på gevinster ved et marked. DI mener, man på kort sigt kan opleve prisstigninger, men at forholdet kan ændres, når der etableres forbrændingskapacitet i Tyskland.</p>
<p>Når prisen på at få forbrændt husholdnings- og erhvervsaffald er forskellige, hvordan kan man så undgå, at den ene part betaler for den anden?</p>	<p>Når der etableres et marked, gives der ingen garanti for, at kunderne altid betaler det samme. Prisen varierer jo med storkøb, særlige rabatter og efter udbud og efterspørgsel.</p> <p>Heller ikke i dag betales den samme pris for forbrænding landet over.</p> <p>Fx er prisen i dag meget afhængig af salg af el og varme. El fastsættes på markedet. Prisen for varme er bestemt af enten den omkostnings-bestemte pris eller af substitutions-prisen. På den måde kan man hævde, at der foregår en substitution mellem el og varmekonverterere, som er fuldt accepteret. Det er naturligt, at det er fuldt accepteret, for der er tale om en forenet produktion, der ikke kan skilles ad, som leverer ydelser til to forskellige markeder.</p> <p>I bl.a. Sverige, Tyskland, Holland, Østrig, Belgien, Norge og Frankrig modtager offentlige anlæg affald fra både offentlige og private – til to forskellige priser. Her er der ingen diskussion om krydssubsidiering. Hvis det kan lade sig gøre i alle disse lande, hvorfor kan det så ikke lade sig gøre i Danmark?</p>

Spørgsmål	Svar
	<p>Modellen sikrer lige konkurrencevilkår for virksomheder i Europa. Udenlandske virksomheder vil ikke kunne hævde, at man i Danmark yder støtte til industrien og dermed fordrejer den internationale konkurrence.</p>
<p>Hvad betyder import af affald for jeres model og for priserne?</p>	<p>Modellen er opstillet ud fra den forudsætning, at EU etablerer et marked for visse brændbare affaldstyper (jf. udkast til affaldsrammedirektiv).</p> <p>Uden import – eksport vil der ikke kunne etableres konkurrence, idet forbrændingskapaciteten anses for et "naturligt monopol" (dvs. primært bestemt af muligheden for afsætning af varme og el).</p> <p>Uden import – eksport intet marked og ingen reel konkurrence.</p> <p>Import betyder, at alle anlæg vil kunne forsøge at udnytte kapaciteten fuldt ud. Fuld kapacitetsudnyttelse vil medføre en effektivisering.</p> <p>Ophæver man virksomhedernes pligt til at benytte specifikke anlæg, vil man ændre markant på forbrændingsanlæggenes forudsætninger og rammevilkår.</p> <p>Når virksomhedernes affald sættes frit, vil forbrændingsanlæg-gene mangle sikkerhed for op til omkring 40 % af kapaciteten.</p> <p>Med rigeligt affald i Europa og mangel på kapacitet i vores nabolande, mener vi, at kommunernes forøgede risiko skal kunne afdækkes ved at åbne for importen.</p> <p>Med markant højere priser i vores nabolande må man på kort og mellemlang sigt forvente stigende priser for behandlingen af erhvervsaffald i Danmark.</p> <p>Højere priser for forbrænding af erhvervsaffald kan være medvirkende til at fremme genanvendelsen eller udviklingen af ny teknologi yderligere.</p> <p>Hvis udviklingen vender – der etableres mere ny kapacitet eller udvikles andre behandlingsmetoder - kan billedet komme til at se anderledes ud.</p>
<p>Hvordan stemmer modellen med "forureneren betaler princippet"?</p>	<p>Modellen overholder princippet om "forureneren betaler".</p> <p>Dem, der skal have behandlet deres affald ved forbrænding, betaler herfor – det stemmer udmærket med forureneren betaler princippet, der jo ikke er et princip, der tilstræber en absolut millimeterretfærdighed.</p> <p>Modellen sikrer, at erhvervsvirksomhederne alle kommer til at betale det, det koster at få behandlet deres affald.</p>

Kommunen som ikke ejer forbrændingsanlæg

Spørgsmål	Svar
Hvordan skal kommuner, der ikke ejer et anlæg i dag, komme af med deres kommunale affald – og til hvilke priser?	<p>Det kommunale affald kan sikres en forrang i medfør af nærheds- og selvforsyningsprincippet. Det kan således sikres, at kommunerne altid kan komme af med deres affald i Danmark.</p> <p>Miljøbeskyttelseslovens § 49 har tidligere været nævnt som lovgrundlag for at etablere fælles kommunalt samarbejde.</p> <p>De kommuner, som ikke er medejer af anlæg, vil kunne vælge at indgå i samarbejde med forbrændingsanlæg eller betale markedsprisen.</p> <p>Forbrændingsanlæg, der mister brændbart erhvervsaffald, vil have incitament til at sikre sig mere affald og her er husholdningsaffald bestemt interessant.</p> <p>Vi mener sagtens, at der kan udformes regler for omkostningskalkulation for handel med kommunalt affald, der yder prisbeskyttelse for borgernes brændbare affald.</p> <p>Kommunerne ved hvilke mængder og kapacitet, de har over tid og vil derfor have et udmærket udgangspunkt for at indgå fornuftige langtidskontrakter.</p>
Vil disse kommuner ikke presse på for at opføre nye anlæg, hvilket vil betyde, at den danske overkapacitet vil blive endnu større, end den er i dag?	<p>Der er ingen reel overkapacitet i dag.</p> <p>Det er rigtigt, at der er forbrændingsanlæg, der udover deres godkendte kraftvarmekapacitet også har reservekapacitet stående, som hvis der var vilkår for det, ville kunne anvendes mere end i dag.</p> <p>Men ellers er det i dag nødvendigt i perioder at opballe affald over længere tid for at udjævne kapacitetsudnyttelsen i forhold til afsætning af energi, vedligeholdelsesplaner etc.</p> <p>Allerede nu mærkes en aftagende projektering af ny kapacitet. Der råder usikkerhed om nye EU reglers betydning og de fremtidige afregningsvilkår for energi.</p> <p>Der er flere forudsætninger for udbygning med ny kapacitet;</p> <ul style="list-style-type: none">• Samfundsøkonomisk energianvendelse (dvs. maksimal bortkøling m.m.)• Afsætning til varmemarked• Kraftvarmekrav• Investeringens størrelse <p>Der er derfor flere begrænsninger for udbygning med ny forbrændingskapacitet. Vi tror derfor ikke, at kommuner uden egne forbrændingsanlæg vil bygge nye forbrændingsanlæg.</p> <p>Varmemarked er afgørende for etableringen af anlæg og investeringerne for store for de fleste enkeltkommuner at bære.</p>

Spørgsmål	Svar
	<p>Kommunerne vil sandsynligvis enten søge at indgå langtidskontrakter eller søge ind som interessent i allerede eksisterende forbrændingsanlæg.</p> <p>Ser man udelukkende på miljøet, vil det være forbundet med en miljøgevinst at importere affald til forbrænding i Danmark (sparet CO₂). Udlandet vil ligeledes opnå en miljøgevinst, idet affaldet går til en bedre miljømæssig behandling, end det ellers ville have gjort.</p>

Effektiviseringspotentialet inddrives ikke

Spørgsmål	Svar
Hvordan kan det sikres, at anlæggende løbende effektiviseres, når de samtidig er underlagt HISS?	<p>Skal vi ikke starte med at slå fast, at danske forbrændingsanlæg i europæisk sammenhæng er særdeles effektive: Det ses også af de lave forbrændingspriser. Læs gerne vor hvidbog om forbrænding.</p> <p>HISS er således ikke i modsætning til effektivisering, tværtimod.</p> <p>Der er markant politisk fokus på at hvile i sig selv overholdes, og at taksterne ikke stiger unødigt. Den politiske styring af anlæggene sikrer en løbende effektivisering.</p> <p>RenoSams benchmarking dokumenterer, at forbrændingsanlæggene i de seneste år har opnået væsentlige effektiviseringsgevinster. I perioden 2003-2005 er omkostningerne reduceret med 13 %.</p> <p>Vi lægger gerne mere detaljerede tal frem.</p> <p>Konkurrence om det frie, brændbare erhvervsaffald (40 %) vil også medvirke til en effektivisering.</p> <p>Modellen sikrer en optimal udnyttelse af forbrændingsanlæggenes marginale kapacitet – det vil i sig selv medføre en yderligere effektivisering.</p> <p>Hvis den politiske fokus på omkostningsminimering ikke virkede, ville det offentlige arbejdsmarked være lønførende. Det er det ikke!</p>
Er benchmarking-analyser tilstrækkeligt til at sikre en effektiv drift?	<p>Benchmarking er et af mange styrings- og ledelsesværktøjer, som de kommunale forbrændingsanlæg bruger – men ikke det eneste.</p> <p>Der er flere eksisterende samarbejder om blandt andet håndtering af restprodukter fra affaldsforbrændingsanlæg, der sikrer en effektivisering.</p>

Spørgsmål	Svar
	<p>Der er samarbejde om afdækning af indkøbspriser, rabatter, fælles udredninger m.m., som sætter løbende fokus på forbedringsmuligheder og effektivisering.</p> <p>De kommunale anlæg er som udgangspunkt effektivt drevet. Det er et politisk krav og dermed i front i direktørernes jobbeskrivelse.</p> <p>RenoSams benchmarking dokumenterer, at der i de seneste år er opnået væsentlige effektiviseringsgevinster.</p>
<p>Kan benchmarkinganalyser suppleres med konkrete mål for effektivisering?</p>	<p>Benchmarking har tydeliggjort, at anlæggene er underlagt en række forskellige, udefra satte, rammebetingelser.</p> <p>Der være sig fx forskellig varme- og elafregning.</p> <p>Ensartede, centralt udmeldte mål for effektivisering vil derfor ramme meget forskelligt fra anlæg til anlæg. Virkningen af ensartede besparelseskraav må derfor anses for vilkårlig og kan derfor ikke anbefales.</p> <p>I stedet foreslår RenoSam, at man styrker det lokale benchmarkingarbejde, dels ved at udbrede det nuværende lokale benchmarking-koncept og dels ved lokalt - regionalt øge udvekslingen af erfaringer om best practice.</p> <p>RenoSam indgår gerne i konstruktiv dialog om den fortsatte effektivisering.</p>

Yderligere information om affald og genanvendelse kan indhentes hos RenoSam: www.renosam.dk

Her kan man hente publikationer såsom "Europas mest effektive affaldsbehandling", Benchmarking pjecer, Benchmarking-faktaark, debatoplæg og meget mere.

RenoSam medvirker gerne i en fortsat konstruktiv dialog om den fremtidige organisering af affalds- og genanvendelsessektoren i Danmark. Og vi bidrager gerne med yderligere informationer om vores udsendte debatoplæg.