

Notat



Miljøministeriet
Miljøstyrelsen

Jord & Affald
J.nr. MST-7779-00102
Ref. RH; CFM; JEBS
D. 7. juni 2011

Høringsnotat: Rapport fra den tværministerielle arbejdsgruppe om organisering af affaldsforbrændingsområdet

Rapporten har været i høring i perioden 16. december 2010 til 17. januar 2011. Der har været afholdt to høringsmøder i Kolding og København. Der er kommet høringssvar fra 40 høringsspartner:

Følgende 27 høringsspartner har haft bemærkninger:

Affald danmark;
BOFA;
Cowi;
Danmarks Naturfredningsforening (DN);
Dansk Byggeri;
Dansk Energi;
Dansk Erhverv;
Dansk Fjernvarme;
Dansk Transport og Logistik;
DI;
Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI);
Foreningen af Statsautoriserede Revisorer;
Genvindingsindustrien;
Indenrigs- og Sundhedsministeriet;
International Transport Danmark (ITD);
Kara/Noveren;
KL;
Kommunekemi;
Kommunekredit;
Landbrug og Fødevarer;
L90;
Marius Pedersen;
RenoSam;
RenoSyd;
Svendborg Kommune og Svendborg Kraftvarme A/S;
Vattenfall;
Vesthimmerlands Kommune;

Følgende 13 høringsspartner har ikke haft bemærkninger:

Advokatsamfundet;
Arbejdstilsynet;
Beredskabsstyrelsen;
Erhvervs- og Byggestyrelsen;
Finansministeriet;
Finansrådet;
Forsvarets Bygning og Etablisementstjeneste;
Kulturministeriet;
Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling;
Rigsrevisionen;
Skatteministeriet;
3F;
Økonomi og Erhvervsministeriet;

Indholdsfortegnelse

| | |
|--|----|
| Indholdsfortegnelse | 2 |
| Overordnede bemærkninger | 3 |
| De 4 scenarier..... | 5 |
| Generelt til anbefalinger af scenarie - valg af modeller | 5 |
| Licitation | 7 |
| Mix-scenarie..... | 10 |
| Generelt | 10 |
| Udbud og kontraktlængder..... | 11 |
| Udbud af husholdningsaffald - længde af kontrakter | 14 |
| Basis | 15 |
| Prisloft | 16 |
| De 4 scenarieafhængige anbefalinger..... | 16 |
| Effektiviseringspotentiale..... | 18 |
| Administrative omkostninger | 19 |
| Overgangsordning | 20 |
| Strandede omkostninger | 21 |
| Varmemarkedet | 23 |
| Afgifter | 26 |
| Kapacitetstilpasning | 27 |
| Ejerskab..... | 30 |
| Kapitalomkostninger og kommunale lånegarantier..... | 30 |
| Selskabsgørelse | 31 |
| Genanvendelse | 33 |
| Klima- og energipolitik | 35 |
| Regler for erhvervsaffald..... | 36 |

Overordnede bemærkninger

Affald danmark, Dansk Erhverv og Genvindingsindustrien har længe set frem til oplægget.

DI, Dansk Energi og affald danmark finder, at rapporten er lettilgængelig, velstruktureret og kompetent udført. *Vattenfall og Marius Pedersen* finder ligeledes, at embedsmandsgruppen har leveret et stort og kvalificeret stykke arbejde. *Kommunekemi* finder også rapporten velskrevet og anbefalingerne i rapporten velunderbyggede.

Affald danmark ønsker en hurtig afklaring af de fremtidige rammevilkår, idet ens og langtidsholdbare konkurrencevilkår er nødvendige, i Danmark og over grænserne. *Affald danmark* henstiller, at reformen forberedes grundigt og i et gennemtænkt og planlagt forløb.

DI, Affald danmark, DTL og Dansk Energi påpeger, at den europæiske konkurrence omkring erhvervsaffald som følge af affaldsdirektivets markedsåbning gør en reform nødvendig.

Kara/Noveren og Cowi finder, at høringsfristen har været meget kort. *Kara/Noveren* mener, at rapporten mangler løsning på en lang række problemstillinger, fx risikoen for krydssubsidiering mellem varme- og affaldssiden.

Dansk Fjernvarme mener, at erfaringer fra andre forsyningsområder (fx vand og el) burde være inddraget, og at det ikke er dokumenteret, at selskabsgørelse og afskaffelse af hvile-i-sig-selv princippet i sig selv skaber større effektivitet. *Dansk Fjernvarme* kunne i øvrigt ønske selskabsøkonomiske beregningseksempler for forskellige typer anlæg.

RenoSam fremhæver, at danske forbrændingsanlæg har lave takster og høj forsyningsikkerhed, og at anlæggene sikrer en energiproduktion samtidig med, at der er høj genanvendelse i Danmark. *RenoSam* anerkender, at affaldsrammedirektivet medfører, at der er behov for at vurdere, hvordan reglerne for forbrændingseget erhvervsaffald skal være i fremtiden, så direktivet efterleves. *RenoSam* mener desuden, at rapporten indeholder en række udokumenterede, urigtige og negative påstande. *RenoSam* takker for, at der er givet adgang til beregningsmodellen bag embedsmandsgruppens beregninger, og ser frem til mere indsigt i arbejdet i den tværministerielle arbejdsgruppe.

Kommunekemi lægger vægt på, at der afgrænses mellem sektoren for ikke farligt affald, og sektoren for farligt affald. Samtidig har *Kommunekemi* en række anbefalinger til regler for at sikre en korrekt håndtering af farligt affald.

Affald danmark, Kara/Noveren, Renosyd og RenoSam vil gerne medvirke konstruktivt i arbejdet, når den nye regulering skal omsættes i planlægning og regler.

Cowi mener ikke, at rapporten er et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag for den fremtidige organisering. De afledte effekter på de øvrige dele af affaldssektoren er efter *Cowis* opfattelse ikke behandlet tilstrækkeligt. *Cowi* mener videre, at påvirkningen af det samlede danske affaldssystem bør undersøges mere grundigt; at der kan stilles væsentlige og velbegrundede kritiske spørgsmål til

de forudsætninger, der er taget i rapporten; og at den samfundsøkonomiske gevinst evt. vil forsvinde eller være en omkostning, hvis der opstilles mere realistiske forudsætninger. Endelig mener Cowi, at der næppe vil komme fuldstændig fri bevægelighed og konkurrence på forbrændingsmarkedet, og at oligopolistisk konkurrence burde være undersøgt.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen har i henhold til sit kommissorium belyst forbrændingssektorens rammebetingelser, fremlagt nogle konkrete forslag til en øget markedsåbning af forbrændingssektoren og belyst økonomiske, miljømæssige og andre fordele og ulemper ved disse forslag. Fokus har været på forbrænding som en ydelse, og hvorvidt en ny organisering af modtagerne og leverandørerne af denne ydelse i sig selv kunne give anledning til lavere omkostninger og dermed lavere gebyrer og takster for husholdninger og virksomheder. En nærmere analyse af varmemarkedet og reguleringen heraf og af det samlede danske affaldssystem herunder valget mellem behandlingsformer (deponering, forbrænding og genanvendelse), har dermed ligget uden for kommissoriet. Tilsvarende har det ikke været en opgave at beskrive organisering af andre (ledningsbundne) forsyningsområder.

Som det fremgår af afsnit 1.3 i rapporten, skal en ny organisering af affaldsforbrændingssektoren medvirke til at løse de udfordringer, sektoren står over for. Arbejdsgruppen har her haft fem væsentlige udfordringer for øje: at tilstræbe lige konkurrencevilkår, at give incitamenter til en balanceret kapacitetstilpasning, at effektivisere sektoren, at understøtte anvendelsen af affaldets andre ressourcer end energi, og at understøtte forpligtelserne på klima- og energiområdet.

Med det nye affaldsdirektiv kan det danske forbrændingsegnete, ufarlige erhvervsaffald som eksport blive forbrændt i andre EU-lande såfremt de modtagende anlæg opfylder betingelserne i affaldsdirektivet. Det vil indebære en øget europæisering af forbrændingsmarkedet. Dette har forstærket behovet for et nyt lovgrundlag.

Arbejdsgruppen forventer ikke, at licitationsscenariet vil løse alle de konkurrencemæssige udfordringer inden for affaldsforbrænding. Det er muligt, at nogle anlæg i udgangspunktet bliver stillet bedre i konkurrencen end andre. Som nævnt i rapporten (afsnit 5.2), åbner licitationsscenariet imidlertid mulighed for et forretningsmæssigt potentiale baseret på kommercielle interesser. De konkurrenceretlige udfordringer, der kan knytte sig til udvikling af et marked på dette område, forudsættes håndteret af den nationale og europæiske konkurrencelovgivning i lighed med, hvad der gælder for andre markeder. Vurderingen af de økonomiske konsekvenser ved andre organiseringsformer tager udgangspunkt i anlæggenes konkurrencemæssige situation på baggrund af anlæggenes aktuelle forhold.

Metodemæssigt har arbejdsgruppen foretaget en vurdering af incitamenterne i de forskellige scenarier, byggende på konventionel økonomisk teori og relevante erfaringer bl.a. fra andre lande (jf. bilag 2 i rapporten), og kombineret denne vurdering med resultaterne fra en økonomisk langsigtsmodel, jf. afsnit 4.1 i rapporten. Forudsætningerne for beregningerne fremgår af bilag 4 og datagrundlaget er flere benchmarks af forbrændingsanlæggene samt supplerende oplysninger fra f.eks. grønne regnskaber og andre offentligt tilgængelige data. Endelig indgår erfaringer fra udlande via projekt om "Opdatering af udvalgte EU-landes erfaringer med organiseringen af affaldsforbrændingssektoren (okt. 2009).

De 4 scenarier

Generelt til anbefalinger af scenarie - valg af modeller

RenoSam ønsker at bibeholde et scenarie, hvor kommunernes håndtering af affald stadig er undergivet hvile-i-sig-selv, og at anlæggene ikke selskabsgøres, men kan fortsætte i interessentskaber.

RenoSam mener desuden, at såfremt det politisk besluttet, at forbrænding af erhvervsaffaldet skal ske på markedsvilkår, skal der være lige konkurrencevilkår, harmoniserede afgifter og skatter, fri prisdannelse og fri etableringsret.

Kara/Noveren ønsker, at kommuner og kommunale fællesskaber bevarer retten til in-house behandling af det affald, som de har ansvaret for.

Renosyd ønsker, at kommunerne bevarer retten til at anvise affaldet til kommunens egne anlæg, og at kommunerne skal have mulighed for at skabe overskud og mulighed for at etablere et fælleskommunalt A/S uden udbudspligt.

DN støtter den model, der kan være med til at bane vejen for en højere grad af genanvendelse, men mener ikke at det er givet, at licitationsscenariet vil sikre mere genanvendelse.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

1. Baggrund – udfordringer for den eksisterende regulering

Den nuværende regulering for affald til forbrænding tager i dag udgangspunkt i:

- Kommunal anvisningsret for husholdnings- og erhvervsaffald, dvs. at kommunen bestemmer, hvor affaldet skal brændes, typisk på et anlæg kommunen selv ejer.
- Kommunal kapacitetspligt for husholdnings- og erhvervsaffald, dvs. at kommunen skal sikre forbrændingskapacitet. Dette sker typisk ved, at en eller flere kommuner har opført forbrændingsanlæg.
- ”Hvile-i-sig-selv”-regulering af affaldsforbrændingsanlæg, dvs. at gebyrerne bør svare til omkostningerne.

Denne regulering resulterer i, at der ikke er konkurrence, fordi affaldet brændes på det anviste anlæg i stedet for det anlæg, hvor det er billigst. Der mangler samtidig incitamentet til effektiviseringer, fordi anlæggene er underlagt ”hvile-i-sig-selv”-regulering.

En anden udfordring er, at virksomheder fra december 2010 lovligt har kunnet eksportere forbrændingseget erhvervsaffald som følge af EU's affaldsdirektiv. Samtidig har danske anlæg kunne importere affald til forbrænding fra udlandet. De eksisterende regler betyder, at virksomhederne kan vælge de anlæg, som kommunen anviser til, eller et anlæg i udlandet. Det er altså ikke lovligt for danske anlæg at tiltrække dansk affald, hvis det ikke er anvist til dem. De udbudsretlige regler indebærer de facto en begrænsning for kommunale I/S'ers adgang til at markedsudsætte deres overkapacitet, jf. afsnit nedenfor om udbud og kontraktlængder. Danske anlæg stilles derfor dårligere end udenlandske i forhold til at tiltrække erhvervsaffald. De nye regler

om import og eksport af affald betyder samtidig, at det bliver meget vanskeligt for kommunerne omkostningseffektivt at opfylde deres forpligtelse til at sikre forbrændingskapacitet til alt affald.

Eventuelle udfordringer på kort sigt for konkrete anlæg med at udnytte kapaciteten i et konkurrenceudsat marked vil ikke være som følge af kapacitetsniveauet, men et resultat af at anlægget ikke er konkurrencedygtigt. Sådanne anlæg vil også blive udfordret under den gældende regulering, fordi affaldsdirektivet åbner for, at virksomheder kan eksportere affaldet i stedet for at følge anvisningen til anlægget. For et ineffektivt anlæg vil den gældende regulering således betyde, at husholdningerne hvert år dækker et tab, som kan opgøres som forskellen mellem det anviste anlægs takst og taksten for at få affaldet brændt billigst muligt. Det er således ikke ændringer i reguleringen, der skaber et eventuelt tab for eventuelle ineffektive anlæg. Til gengæld bliver eventuelle tab mere synlige i form af nedskrevne værdier. Dette skal samtidig ses i sammenhæng med det evt. gevinster som nogen ejere af forbrændingsanlæg ligeledes må forventes at få i forbindelse med såvel evt. salg som overskud i forbindelse med effektiv drift af anlæggene.

2. Målsætninger som forfølges

Udgangspunktet for at ændre reguleringen af affaldsforbrænding tager afsæt i flere forhold. På den ene side er der nu nogle reguleringsmæssige udfordringer som bør tackles, og for det andet kan der opstilles nogle generelle mål for en hensigtsmæssig ny regulering. I rapportens kapitel 4 har arbejdsgruppen beskrevet, hvordan der vil være en lang række problemer ved at videreføre den nuværende organiseringsmodel.

Hvis man vælger at bibeholde den kommunale anvisningsret og samtidig muliggør, at kommunerne kan optjene overskud ved markedsudsættelse af overskudskapacitet til marginalpriser, vil der ikke være incitament for effektiviseringer, og samtidig vil affaldsproducenterne, især kommunens husholdninger, kunne påføres omkostninger (takster og gebyrer) udover det nuværende niveau.

Reguleringen skal afspejle, at affald har ændret sig fra først og fremmest at være et problem, der skulle bortskaffes sikkert (forsyningsikkerhed) til i langt højere grad også at være en eftertragtet ressource, der indeholder energi og råstoffer. Der er også dokumenteret et effektiviseringspotentiale for forbrændingsområdet. Reguleringen bør derfor indrettes, så dette potentiale udnyttes til gavn for både virksomheder som borgere.

Et andet hensyn er nye EU-regler, der betyder, at erhvervsaffald til forbrænding kan importeres og eksporteres. Det får en række følgevirkninger, herunder at det ikke er muligt for kommuner at leve op til den nuværende kapacitetspligt, uden at det resulterer i overkapacitet. Samtidig bør danske anlæg have samme muligheder som udenlandske anlæg for at kunne tiltrække erhvervsaffald, og de danske virksomheder skal ikke køre til Tyskland eller Sverige for selv at kunne vælge anlæg.

Et yderligere hensyn er at sikre ens konkurrencevilkår for offentlige og private anlæg, så det er anlæggenes effektivitet og ikke ejerskab, der afgør, om et anlæg er konkurrencedygtigt.

I rapportens afsnit 3, er der opstillet fem målsætninger, som scenarierne for en fremtidig regulering vurderes i forhold til. Disse målsætninger er:

- Mere lige konkurrencevilkår for forbrændingsanlæg.

- Optimal kapacitetstilpasning.
- Incitamentter til effektiviseringer og følgende økonomiske gevinster for samfundet.
- Bedre anvendelse af affaldets andre ressourcer end energi.
- Bedre understøttelse af de danske forpligtelser på klima- og energiområdet.

Alle scenarierne vurderes i forhold til, hvor høj grad disse målsætninger opfyldes.

For så vidt angår retten til in-house behandling af kommunens affald, afspejler de valgte modeller ønskerne om såvel en fastholdelse af in-house såvel som en afskaffelse af princippet, idet det foreslås, at in-house reglen afskaffes i licitationsscenariet (jf. rapportens kap. 5), mens den videreføres for husholdningsaffaldet i mix-scenariet (jf. rapportens kap. 6) og for husholdnings- og erhvervsaffaldet i basisscenariet (jf. rapportens kapitel 4) og prisloftsscenariet (jf. rapportens kapitel 7).

For så vidt angår effekten i forhold til den mængde affald som forbrændes, er der tendenser til, at kommuner, der ejer eller er medejere af affaldsforbrændingsanlæg, forbrænder en højere andel end kommuner uden ejerskab i affaldsforbrændingsanlæg, og at disse kommuner således har en lavere genanvendelse. I licitationsscenariet vil kommunernes incitamentter til at fremme en omkostnings-effektiv udnyttelse af energi- og næringsindholdet i affald være klare i forhold til basisscenariet (jf. rapportens afsnit 5.5). I modsat retning trækker det, at licitationsscenariet forventes at føre til lavere gennemsnitlige takster for forbrænding af affald, hvorved forbrænding bliver relativt mere attraktivt i forhold til genanvendelse. Det er vanskeligt at vurdere konsekvenserne af sidstnævnte effekt, hvilket også skal ses i lyset af, at det ikke er lovligt at forbrænde genanvendeligt affald som fx sorteret pap og papir.

Licitation

DI, Dansk Erhverv, DTL, Dansk Energi, Dansk Byggeri, ITD, Genvindingsindustrien, Vattenfall og Marius Pedersen foretrækker licitationsscenariet.

Dansk Erhverv, DTL, ITD og Genvindingsindustrien ønsker videre, at alt blandet affald markedsudsættes (også det, der ikke skal forbrændes), og at sorteringsanlæg på dette område sidestilles med behandlingsanlæg.

KL finder, at det er det usikkert om markedet kan fungere, hvis licitationsscenariet vælges. FRI fraråder licitationsscenariet, især fordi FRI mener, at der vil være mindre konkurrence og højere lånerente i licitationsscenariet end forudsat i rapporten. FRI finder derfor gevinsten ved dette scenarie overvurderet. FRI påpeger videre, at licitationsmodellen ikke er afprøvet i sammenlignelige lande. FRI henviser desuden til, at affaldskunderne kun vil få marginalt lavere priser i licitationsscenariet og mener, at overskuddet ofte vil gå til udenlandske investorer, jf. Holland, Sverige og Kommunekemi.

Renosyd påpeger en række problemer ved en liberalisering (licitationsscenariet). Renosyd ønsker, at anlæggene får mulighed for at skabe overskud, men uden at der bliver udbudspligt.

RenoSam mener, at der er en række problemstillinger i licitationsscenariet. For det første en udbudsretlig problemstilling, hvor udbud af husholdningsaffaldet kan betyde, at kommunens anlæg

ikke fyldes op, og at gebyret stiger, idet den samlede omkostning for kommunens borgere bliver højere, end hvis kommunen blot havde anvendt egen kapacitet. *RenoSam* påpeger, at dette ikke medfører effektivisering.

For det andet mener *RenoSam*, at der med kapacitetsansvaret for behandling af husholdningsaffald følger, at kommunen har ret til at løse opgaven selv [ved at eje forbrændingsanlæg].

For det tredje tvivler *RenoSam* på, om der er politisk flertal for, at kommuner, der ejer anlæg, kan anvende overskuddet til andre kommunale aktiviteter end affald. *RenoSam* tvivler på, at der er foretaget en politisk og juridisk vurdering af anvendelsen af overskuddet.

For det fjerde mener *RenoSam* at effektiviseringspotentialer er overvurderet, fordi data ikke er kvalitetssikrede og er konstrueret for nogle af anlæggene.

RenoSam mener, at scenariet resulterer i, at mange kommunale anlæg bliver sat til salg, fordi kommunerne ikke må sende affaldet til egne anlæg uden udbud.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Den tværministerielle arbejdsgruppe vurderer, at licitationsscenarioet giver en væsentlig effektiviseringsgevinst, der vil komme samfundet som sådant til gode i forhold til den eksisterende regulering.

Udgangspunktet for en vurdering af forbrændingsområdet er, at kapaciteten til forbrænding vil blive udnyttet, når den er etableret. Det skyldes, at anlæggene optimerer anlæggets økonomi gennem effektiv kapacitetsudnyttelse, så længe de får dækket de variable omkostninger ved et ekstra ton affald. Indtægter fra varme og el kan dække mange af de variable omkostninger, og derfor vil anlæggene tilbyde affaldsforbrænding til lave takster ved høj kapacitet. Dette kan både resultere i import af affald og pres på genanvendelse. Under "hvile-i-sig-selv"-regulering vil det desuden formentlig betyde, at husholdninger må betale ekstra for at dække faste omkostninger, så de enkelte anlæg kan konkurrere på marginalprisen.

Den eksisterende regulering giver kommunerne pligt til at sikre kapacitet for både husholdnings- og erhvervsaffald, men virksomhederne har samtidig mulighed for at eksportere deres affald. Kommunerne har hermed sikkerhed for husholdningsaffaldet, men ikke erhvervsaffald, fordi det kan eksporteres. Dermed pålægges kommunerne med den gældende regulering at etablere større kapacitet, end der med sikkerhed er behov for. Dertil kommer, at kommunerne har fuld sikkerhed for investeringen, fordi anlæggene er omfattet af "hvile-i-sig-selv"-reguleringen, og omkostningerne hermed altid dækkes af de "sikre affaldsleverandører", som især er husholdningerne. Nogle forbrændingsanlæg forventes dog at komme under pres, fordi det er mere attraktivt for virksomheder at eksportere affaldet. Det er derfor sandsynligt, at nogle anlæg kan opleve, at anlæggets reelle værdi er mindre end de bogførte aktiver under den eksisterende regulering.

Det har været uden økonomiske risici for kommunerne at etablere kapaciteten selv og opfylde kapacitetsforpligtelsen, ligesom der kun i begrænset omfang har været og vil være incitament til at begrænse kapaciteten. Der forventes altså at være en tendens til overkapacitet under den

eksisterende regulering. Denne kapacitet vil i et vist omfang kunne blive fyldt op af importeret affald til marginale priser og eventuelle tab betales af husholdningerne.

Licitationscenariet indebærer, at alt forbrændingseget affald konkurrenceudsættes. Der skabes et samlet marked for forbrændingseget affald, hvor virksomhederne vælger frit mellem godkendte anlæg, og hvor kommunerne udbyder det indsamlede husholdningsaffald. Tilpasning af kapaciteten vil være baseret på, hvorvidt anlæggene kan tiltrække affald, og baserer sig ikke på kommunale oplande.

Med en øget konkurrence om affaldet vil de mest effektive anlæg kunne tiltrække mere affald, hvilket vil komme borgerne til gode i form af lavere takster. De mindre effektive anlæg vil samtidig mærke et effektiviseringspres for at kunne fastholde eller sænke taksterne. Potentialet for forskellige effektiviseringsmuligheder er beskrevet i rapportens afsnit 3.1. Anlæggene vil skulle tilpasse deres kapacitet efter deres konkurrenceevne. Hvis et anlæg kun ser mulighed for at kunne drives med forholdsvis høje takster, vil ejerne formentlig tage op til vurdering, om det er fordelagtigt at fortsætte driften. Denne proces øger sektorens gennemsnitlige effektivitet, og rentabilitetsvurderinger kan genfindes overalt i markedsøkonomier som den danske.

En markedsmæssig tilpasning af kapaciteten forventes at resultere i en bedre balance mellem affaldsmængder og kapacitet. Hvis kapaciteten tyder på at blive for lav, øges forventningen om fremtidig indtjening for potentielle investorer, og dermed vil der blive investeret i ny kapacitet. Omvendt vil der være lav investeringslyst, såfremt der er nok kapacitet til at dække efterspørgslen efter forbrændingsydelsen.

Den tværministerielle arbejdsgruppe har ikke identificeret årsager til, at disse almindelige markedsmæssige mekanismer ikke skulle fungere på markedet for affaldsforbrænding. Samlet set vurderes risikoen for overkapacitet altså at være langt større under den nuværende regulering end under licitationsscenariet.

Endelig skal det bemærkes, at en del af anlæggene indenfor en kortere årrække er teknisk udtjente. Eventuelle udfordringer på kort sigt for konkrete anlæg med at udnytte kapaciteten i et konkurrenceudsat marked vil derfor ikke være som følge af kapacitetsniveauet, men et resultat af at anlæggene ikke er konkurrencedygtige. Sådanne anlæg vil også blive udfordret under den gældende regulering, fordi affaldsdirektivet åbner for, at virksomheder kan eksportere affaldet i stedet for at følge anvisningen til anlægget. For et ineffektivt anlæg vil den gældende regulering således betyde, at husholdningerne hvert år dækker et tab, som kan opgøres som forskellen mellem det anviste anlægs takst og taksten for at få affaldet brændt billigst muligt. Det er således ikke ændringer i reguleringen, der skaber et eventuelt tab for eventuelle ineffektive anlæg. Til gengæld bliver eventuelle tab mere synlige i form af nedskrevne værdier, og dermed vil husholdningerne ikke i så høj grad bære tabet gennem høje affaldstakster.

Ovenstående skal samtidig ses i sammenhæng med de evt. gevinster som nogle ejere af forbrændingsanlæg ligeledes må forventes at få i forbindelse med såvel evt. salg som overskud ved effektiv drift af anlæggene. Det er korrekt, at i de tilfælde hvor et anlæg er ejet af internationale virksomheder, vil overskud efter skat tilfalde udlandet, ligesom eventuelle underskud i samme anlæg

vil blive dækket af udenlandske investorer, jf. beskrivelsen i rapportens afsnit 5.4. Det vil dog stadig være et mål i den globaliserede verden generelt at søge at effektivisere virksomheder uanset ejerskab.

Det vil kræve særskilt lovhjemmel, hvis kommunerne skal have mulighed for at opbygge og anvende et overskud fra affaldsforbrændingsanlæg. Med en sådan hjemmel vil der ikke være modstrid med kommunalfuldmagten, jf. Indenrigs- og Sundhedsministeriets høringssvar, der bemærker, at der skal etableres særskilt hjemmel, såfremt kommunerne skal have mulighed for at varetage opgaver med fortjeneste for øje. Dette gælder ligeledes spørgsmålet om kommunal garantistillelse.

Arbejdsgruppen har benyttet de bedst tilgængelige data i beregningerne, bl.a. baseret på indberetninger fra alle Miljøstyrelsens tidligere benchmarkundersøgelser og opgørelser af effektiviseringspotentialet (2002, 2004, 2006). Desuden er anvendt data fra den frivillige benchmark med data fra 2008 og 2009. Der er en mindre usikkerhed på data for enkelte anlæg, bl.a. fordi data for 11 % af behandlingskapaciteten hviler på skøn ud fra andre kilder end de direkte indberetninger. Dette skyldes at disse anlæg ikke har villet deltage i den frivillige benchmark og derfor ikke har indberettet data. En følsomhedsanalyse for anlæg og indberetninger over tid har imidlertid vist, at effektiviseringspotentialet vil være af samme størrelsesorden, og rangordningen mellem scenarierne mht. besparelsesmuligheder vil være den samme, hvis der anvendes data indberettet til en tidligere benchmarking i stedet for de aktuelle tal. Resultaterne er således ganske robuste over for mindre variationer i anlægsdata.

Det skal bemærkes, at det i rapporten ikke er forudsat, at der skal ske en ændring af ejerskabet i form af privatisering af forbrændingsanlæggene. Det er tværtimod lagt til grund, at kommunerne fortsat kan eje forbrændingsanlæg. I det omfang det ikke allerede er tilfældet, forudsættes det, at anlæggene omdannes til aktie- eller anpartsselskaber.

Mix-scenarie

Generelt

Dansk Energi mener ikke, at mix-scenariet kan sikre ens konkurrencevilkår mellem kommunale og private værker. Modellen vurderes desuden at være meget bureaukratisk. Derfor er det i realiteten kun licitationsscenariet, der duer.

Tilsvarende mener *Vattenfall*, at mix-scenariet vil være vanskelig at implementere i praksis og derfor ikke vil være den rigtige løsning.

Affald Danmark vurderer, at mix-scenariet rummer en meget vanskelig udfordring i at sikre ens konkurrencevilkår mellem kommunale og private anlæg, og at licitationsscenariet er mest enkelt, men det bør forberedes med en velplanlagt og tidsafgrænset overgangsordning.

FRI foretrækker mix-scenariet, evt. med den begrænsning, at anlæg, der modtager husholdningsaffald, ikke skal have mulighed for at skabe et overskud.

KL finder, at mix-scenariet vil kunne fungere, hvis kommunerne i en overgangsperiode får mulighed for at tilpasse kapaciteten på egne anlæg til alene at håndtere husholdningsaffald.

RenoSam mener, at scenariet resulterer i, at mange kommunale anlæg bliver sat til salg.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen ser en række fordele ved mix-scenariet i forhold til basisscenariet, men ser også nogle konkurrencemæssige udfordringer, jf. rapportens afsnit 6.2. Blandt udfordringerne vil være, at kommunale anlæg forsat vil have mulighed for at brænde affald fra ejerkommunerne uden forudgående udbud, hvilket vil begrænse markedet for affald til forbrænding.

Mix-scenariet kan formentlig kun realiseres, såfremt anlæggene enten udelukkende forbrænder affald, der udbydes (typisk erhvervsaffald), eller affald, der brændes, uden udbud (typisk husholdningsaffald). Det betyder, at kun en begrænset del af sektoren markedsudsættes. Der knytter sig en teknisk usikkerhed til effekterne af en opdeling af husholdnings- og erhvervsaffald, da der ikke er erfaringer med at brænde disse fraktioner hver for sig, herunder betydningen for brændværdi, energieffektivitet og effekter for emission. Endvidere vil der kunne være mulighed for kryds-subsidiering, fordi konteringen af omkostninger for tværgående aktiviteter kan være vanskelig at efterprøve. Administrationsomkostningerne ved dette scenarie vurderes at være væsentlige jf. rapportens afsnit 6.4.

Det skal bemærkes, at det i rapporten ikke er forudsat, at der skal ske en ændring af ejerskabet i form af privatisering af forbrændingsanlæggene. Det er tværtimod lagt til grund, at kommunerne forsat kan eje forbrændingsanlæg. I det omfang det ikke allerede er tilfældet, forudsættes det, at anlæggene omdannes til aktieselskaber.

Udbud og kontraktlængder

Indenrigs- og sundhedsministeriet bemærker, at krav om udbud forudsætter, at der skal fastsættes regler herom i lovgivningen.

DI ser behov for langtrækkende kontrakter for det kommunalt indsamlede blandede affald, men påpeger dog, at private virksomheder i Sverige og Norge undertiden kan basere sig på korte kontrakter under 5 år.

Ifølge *KL* vil private investorer ønske kontrakter over en længere årrække (evt. 10-15 år) for at kunne få lån.

Vattenfall mener ikke, at private investorer vil kræve meget lange kontrakter for at investere i branchen. Efter *Vattenfalls* vurdering vil det optimale for en privat aktør være et mix af lange kontrakter (op til 8 år) samt korte kontrakter og deciderede spotkøb.

Ifølge *Kommunekredit* vil långivere være yderst tilbageholdende med at yde lån, hvis aftaleperioden er kortere end lånenes løbetid og anlæggets levetid.

RenoSam mener, at der er tale om betydelige investeringer, og at det kan blive vanskeligt at få lån, hvis affaldsperioden (længde af kontrakt) er kortere end lånenes løbetid. Er aftaleperioden f.eks. 5

år, vil låntageren forventelig kræve lånet tilbagebetalt over 5 år, hvilket vil indebære en høj afdragsbyrde, der vil påvirke priserne for forbrænding af affald.

RenoSam mener, at en fremtidig organisering bør være juridisk solid og robust og mener ikke, at der er juridisk grundlag for mix-scenariets forudsætninger om selskabsgørelse, samtidig med at anvisningen fastholdes for kommuner, der ejer anlæggene.

RenoSam vurderer, at der er betydelige udfordringer i en realisering af Mix-scenariet. Det er efter *RenoSams* vurdering ikke juridisk muligt at etablere et fælleskommunalt aktieselskab, uden det medfører udbudspligt. Dette skyldes følgende forhold:

- En aftale mellem en kommune og et fælleskommunalt A/S er en aftale indgået mellem to selvstændige juridiske enheder og fanges dermed af EU reglerne om udbud.
- Et fælleskommunalt A/S, der varetager opgaver for andre end deres ejere (behandling af erhvervsaffald), opfylder ikke EU kriterierne.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen har fået bidrag fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vedrørende de udbudsretlige problemstillinger, der er knyttet til mix-scenariet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen slår fast, at kommunerne som udgangspunkt skal følge udbudsreglerne, når de indgår kontrakter med selvstændige juridiske enheder, herunder aktieselskaber, som er helt eller delvist kommunalt ejet. Ifølge EU-domstolens praksis er det dog muligt at undtage en kontrakt fra udbud, såfremt følgende betingelser kumulativt er opfyldt:

1. Kommunen underkaster aktieselskabet en kontrol, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene (kontrolkriteriet).
2. Aktieselskabet udfører hovedparten af sin virksomhed sammen med de kommuner, den kontrolleres af (virksomhedskriteriet).

Ad 1 Kontrolkriteriet:

Afvejningen af, om kontrolkriteriet er opfyldt, beror på en konkret vurdering, hvor samtlige relevante lovbestemmelser og faktiske omstændigheder skal tages i betragtning. EU-domstolen har slået fast, at for at en myndighed har kontrol over et selskab, skal der være tale om en kontrol: ”[D]er gør det muligt (...) at påvirke virksomhedens beslutninger. Indflydelsen skal være bestemmende såvel i forhold til de strategiske målsætninger som i forhold til de vigtige beslutninger.”

Den omstændighed, at en kommune alene eller sammen med andre kommuner besidder den samlede kapital i et aktieselskab, tyder på – uden at være afgørende – at kommunen fører en kontrol med dette selskab, der svarer til den, kommunen fører med sine egne tjenestegrene. Såfremt selskabet er åbent for privat kapital, eller der på kontrakttidspunktet er en konkret og nærtforestående udsigt til, at selskabet vil blive åbnet for privat kapital, er det udelukket, at kontrolkriteriet kan være opfyldt.

Hvor et aktieselskab er 100 pct. kommunalt ejet, vil der være en formodning for, at kommunen har kontrol med selskabet. Der skal imidlertid altid foretages en konkret vurdering af, om der er elementer, som taler for eller imod kommunal kontrol.

Ad 2 Virksomhedskriteriet:

For at virksomhedskriteriet er opfyldt, er det en betingelse, at det kontraherende selskab udfører hovedparten af sin virksomhed sammen med den eller de kommuner, den kontrolleres af.

I dom af 19. april 2007 i sag C-295/05, Tragsa, udtalte EU-domstolen, at det forhold, at det kontrollerede selskab udførte mere end 90 pct. af sin virksomhed med de kontrollerende myndigheder, indebar, at hovedparten af det kontrollerede selskabs virksomhed blev udført sammen med de kontrollerende myndigheder.

Det er ikke muligt på baggrund af EU-domstolens praksis at fastslå endeligt, hvor stor en procentdel af selskabets virksomhed, der skal udføres med den kontrollerende kommune, for at virksomhedskriteriet er opfyldt.

Ved beregning af, hvor stor en andel af omsætningen selskabet udfører for den kontrollerende kommune, er den omsætning, som selskabet opnår i kraft af beslutninger om tildeling truffet af kommunen – herunder den omsætning, der opnås med brugere ved udførelsen af sådanne beslutninger – afgørende. Det er således uden betydning, om omsætningen stammer fra vederlag betalt til selskabet af den kontrollerende kommune eller brugerne af de ydelser, som selskabet erlægger i henhold til koncessioner eller andre retsforhold tilvejebragt af den kontrollerende kommune.

Det er således tilladt for en kommune, som – alene eller sammen med andre kommuner – ejer et aktieselskab 100 pct., at tildele en kontrakt om forarbejdning af husholdningsaffald til selskabet uden forudgående udbud, såfremt kommunen underkaster selskabet en kontrol, der svarer til den kontrol kommunen fører med sine egne tjenestegrene, og selskabet udfører hovedparten af sin virksomhed for kommunen.

Arbejdsgruppen tilføjer, at det er vigtigt at være opmærksom på, at det i forhold til vurderingen efter kontrol- og virksomhedskriteriet er uden betydning, om den selvstændige juridiske enhed er organiseret som et I/S eller A/S.

Det skal understreges, at såfremt kommunale ejere af forbrændingsanlæg udbyder en betragtelig del af overskudskapaciteten på deres forbrændingsanlæg til andre end de kommunale ejere (udenfor rammerne af in-house kommunerne) vil dette kunne betyde, at in-house ikke kan finde anvendelse, og at alt affald fra ejerkommunerne derfor skal udbydes. Kommissionen har i forbindelse med en svensk sag om udbudsretlige regler udtalt, at selv et udbud af 20 pct. af anlæggets kapacitet vil bevirke, at virksomhedskriteriet ikke opfyldt, da en sådan andel ikke kan anses for at være ubetydelig.

Det er i øvrigt arbejdsgruppens anbefaling, at arbejdet der videre med mix-scenariet, skal de udbudsretlige problemstillinger vurderes nærmere, herunder om der er andre løsninger, der kan tilgodese formålet med udbudsreglerne, f.eks. adskilte økonomier i form af enten regnskabsmæssig eller selskabsmæssig (f.eks. to aktieselskaber) adskillelse af husholdnings- og erhvervsaffald eller udlejning af visse dele af affaldsbehandlingsanlægget til private leverandører i stedet for, at anlægget selvstændigt tager ansvaret for behandlingen af affaldet, ligesom det overvejes i Sverige. Der er i øjeblikket ingen EU-domme, der har vurderet selskaber/aktieselskaber med krav til

regnskabsmæssig adskillelse af aktiviteter og krav til prisfastsættelse. Det har heller ikke været prøvet i praksis, om kommunerne kan udskille forbrænding af affald i to selvstændige selskaber i stedet for ét – hvor det første varetager opgaver for de kommunale ejere, og det andet varetager opgaver for andre kommuner og private, med det formål at kunne tildele en kontrakt uden udbud. Det vil bero på en konkret vurdering, om in-house reglen er opfyldt. Omgåelsessynspunkter må ligeledes tages i betragtning.

Udbud af husholdningsaffald - længde af kontrakter

KL anfører, at kommunerne, som store leverandører af affald, vil blive mødt med en forventning om at indgå kontrakter på affald, der rækker en længere årrække (10-15 år) som sikkerhed og for at sikre investorer bedst mulige lånevilkår.

Renosyd anfører, at der næppe vil være nogen der kaster sig ud i investeringer på et nyt marked, hvor kontraktperioder er kortere end sagsbehandlingstiden for nye anlæg.

FRI vurderer, at lange kontrakter og lang etableringstid sandsynligvis vil bevirke, at markedet undertiden ikke virker optimalt, hvilket igen betyder, at de faktiske behandlingspriser vil blive højere end i modelberegningerne

Kommunekredit anfører, at det ikke fremgår af rapporten, hvor lang en aftaleperiode man forestiller sig, men at en aftaleperiode, der er kortere end lånenes løbetid og anlæggets levetid, næppe vil være realistisk.

DI anfører, at man i Sverige og Norge i stor stil udbygger affaldsforbrændingskapaciteten, og at dele af denne udbygning foretages af private virksomheder, der baserer sig på korte kontrakter under 5 år.

Vattenfall anfører, at det er afgørende for en privat investor, at der ikke laves for lange kontrakter. Det kan ligefrem være risikabelt at indgå lange kontrakter, da der kan mistes indtægter, hvis markedsprisen stiger.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen har fået bidrag fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der generelt har den erfaring, at kontrakter på velfungerende markeder sjældent er særlig lange, selv hvis der er tale om beløbsmæssigt store kontrakter. Der er selvfølgelig omkostninger forbundet med at etablere eller udvide et affaldsforbrændingsanlæg. På et sådant marked kan nogle ejere af forbrændingsanlæg ønske længerevarende kontrakter for at sikre sig et fast finansieringsgrundlag for deres investeringer. Omkostningerne ved sådanne kontrakter kan dog være så store, at kortere, mere økonomisk attraktive kontrakter foretrækkes. Anvendelse af meget lange kontrakter kan imidlertid medføre en fastfrysning af markedet. Et marked præget af lange kontrakter kan desuden påvirke nye aktørers lyst og mulighed for at etablere sig på markedet. Dermed er der risiko for, at der ikke vil opstå den forventede og ønskede konkurrence på markedet. Det kan i visse situationer være hensigtsmæssigt at begrænse størrelsen af de udbudte kontrakter, så en større affaldsmængde udbydes i flere mindre kontrakter. Det kan være med til at sikre, at flere virksomheder får mulighed for at byde på kontrakten, og derigennem øges konkurrencen. Når varigheden fastlægges, skal man

være opmærksom på, at kontrakten vil være underlagt de eksisterende retlige rammer, herunder ikke mindst de regler og de muligheder, der findes i de gældende udbudsdirektiver.

Arbejdsgruppen henviser til, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, der vejleder om forståelsen af udbudsreglerne, fortolker reglerne således, at offentlige kontrakter som udgangspunkt ikke bør have en varighed på mere end 3-5 år. Der kan dog foreligge konkrete omstændigheder, herunder særligt hensyn til væsentlige investeringer, som bevirker, at en længere kontraktperiode kan accepteres. Af praksis fremgår det, at konkrete forhold kan bevirke, at kontrakter med en længere varighed end 3-5 år ikke nødvendigvis er i strid med EU-udbudsretten, herunder princippet om, at offentlige kontrakter bør konkurrenceudsættes med jævne mellemrum. Det vurderes således umiddelbart, at kontrakter med en varighed op til 8-10 år næppe vil udgøre et problem, når de kan begrundes med hensynet til at få foretaget de nødvendige investeringer i kapacitet.

Basis

Affald danmark og *Dansk Energi* ønsker ikke basisscenariet gennemført.

RenoSam mener, at det er urimeligt at benytte den aktuelle kapacitetssituation og dermed lægge den til grund for beregning af et effektiviseringspotentiale og anvende det som argument for at ophæve den hidtidige regulering.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

I basis-scenariet videreføres den eksisterende regulering, men under hensyn til bestemmelserne i affaldsdirektivet. Der tages udgangspunkt i:

- Kommunal anvisningsret for husholdnings- og erhvervsaffald, dvs. at kommunen bestemmer, hvor affaldet skal brændes, typisk på et anlæg kommunen selv ejer.
- Kommunal kapacitetspligt for husholdnings- og erhvervsaffald, dvs. at kommunen skal sikre forbrændingskapacitet. Dette sker typisk ved at en eller flere kommuner har opført forbrændingsanlæg.
- ”Hvile-i-sig-selv”-regulering af affaldsforbrændingsanlæg, dvs. at gebyrerne svarer til omkostningerne.

Denne regulering resulterer i, at affaldsforbrænding ikke er effektiv, fordi affaldet brændes på det anviste anlæg i stedet for det anlæg, hvor det er billigst. Der mangler samtidig incitamenter til effektiviseringer, fordi anlæggene er underlagt ”hvile-i-sig-selv”-regulering.

En anden udfordring er, at virksomheder fra december 2010 lovligt har kunnet eksportere forbrændingseget erhvervsaffald som følge af EU’s affaldsdirektiv. Samtidig har danske anlæg kunne importere affald til forbrænding fra udlandet. De eksisterende regler betyder, at virksomhederne kan vælge de anlæg, som kommunen anviser til, eller et anlæg i udlandet. Det er altså ikke lovligt for danske anlæg at tiltrække dansk affald, hvis det ikke er anvist til dem. Danske anlæg stilles derfor dårligere end udenlandske i forhold til at tiltrække erhvervsaffald. Dette stiller de danske forbrændingsanlæg i en ugunstig konkurrenceposition.

De nye regler om import og eksport af affald betyder samtidig, at det bliver meget vanskeligt for kommunerne omkostningseffektivt at opfylde deres forpligtelse til at sikre forbrændingskapacitet til alt affald.

Der er i arbejdsgruppens afrapportering beskrevet fem udfordringer i forbindelse med den eksisterende regulering, som udgør basisscenariet. Udfordringerne er detaljeret beskrevet i rapportens kapitel 3. Dertil kommer de ovenfor beskrevne udbudsretlige udfordringer om begrænsninger af udbud af overskudskapacitet, der kan markedsudsættes på kommunalt ejede anlæg, uden at det får følger for adgangen til at anvende in-house reglen.

Prisloft

Affald danmark og *Dansk Energi* ønsker ikke prisloftscenariet gennemført.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Der er ingen høringsparter, der foretrækker prisloftscenariet. Arbejdsgruppen finder heller ikke, at dette scenarie løser de udfordringer, som en ny organisering af affaldsforbrændingssektoren skal løse.

De 4 scenariuafhængige anbefalinger

DI, ITD og *Marius Pedersen* tilslutter sig alle de 4 scenariuafhængige anbefalinger.

Dansk Erhverv anfører, at selskabsgørelse medfører øget gennemsigthed og bidrager til at adskille kommunens roller.

Dansk Fjernvarme anbefaler at undersøge, om selskabsgørelse kunne gennemføres i et forbrugerejet hvile-i-sig-selv-selskab.

Dansk Energi er enig i, at ”hvile-i-sig-selv”-princippet bør afskaffes for konkurrenceudsatte anlæg. Også *Vattenfall* er enig i, at ”hvile-i-sig-selv”-princippet bør ophæves.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen har anbefalet 4 tiltag, der ikke er afhængig af det scenarie som vælges.

Det første forslag indebærer at ophæve ”hvile-i-sig-selv”-regulering for forbrændingsanlæg, der kun modtager konkurrenceudsat affald. Begrundelsen for dette forslag er beskrevet i arbejdsgruppens afrapportering kapitel 3 s. 84.

Den andet forslag indebærer krav om selskabsgørelse som aktie eller anpartsselskaber, hvilket også kendes fra elforsyningslovens § 35, stk. 14, hvorefter transmissionsvirksomheder skal drives i aktieselskabsform, og § 15, stk. 1, i lov om vandsektorens organisering og økonomiske forhold, hvorefter kommuner kun kan deltage i aktiviteter forbundet med vand- eller spildevandsforsyning, hvis disse aktiviteter udøves i et eller flere selskaber, som drives i aktie- eller anpartsselskabsform.

Det tredje forslag ophæver kravet om godkendelse af regionale affaldsmængder, fordi det med de nye EU regler for im- og eksport af forbrændingseget erhvervsaffald vil være mere markedsbaserede vurderinger, som det enkelte anlæg skal foretage, frem for centralt fastsatte vurderinger. Endelig virker det ikke formålstjenligt at fastholde en snæver geografisk opdeling, når erhvervsaffaldet til forbrænding gives frit mellem EU-lande.

Den eksisterende regulering om godkendelse af affaldsmængder har til formål at sikre, at der sker en tilpasning af forbrændingskapaciteten i forhold til de regionale affaldsmængder. Da reglerne blev vedtaget, var vurderingen, at der for affaldsforbrændingsanlæg fortsat var behov for en nationalt koordinerende myndighed, som sikrer, at affaldsmængde og forbrændingskapaciteten afstemmes. Målet var at skabe sikkerhed for, at der er tilstrækkeligt affald til stede i området, før det godkendes at opføre et nyt affaldsforbrændingsanlæg eller udvide et eksisterende affaldsforbrændingsanlæg. Det var formålet med lovforslaget, at denne koordinering fortsat skulle ske nationalt.

Det fremgår af bemærkningerne, at "hvis ikke det påses, vil der være risiko for, at to kommuner hver for sig vil kunne godkende projekter, der er baseret på forbrænding af det samme affald. Resultatet vil være fejlinvesteringer med samfundsøkonomiske tab og udgifter for borgere og virksomheder til følge, idet borgere og virksomheder via gebyrer må betale de forøgede udgifter, der vil være en konsekvens af fejlinvesteringerne. Alternativt vil det manglende danske affaldsgrundlag skulle erstattes af store mængder systematisk importeret affald. Dette vil kunne svække målsætningen i regeringens Affaldsstrategi 2005-2008 om, at forbrændingskapaciteten alene tilpasses det helt nødvendige behov og dermed også svække den brede opbakning, der hidtil har været til affaldsforbrænding i Danmark."

Angående spørgsmålet om affaldsregioner fremgår, at "området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald vil som udgangspunkt være den affaldsregion, hvor anlægget er beliggende. Ved en affaldsregion forstås et velafgrænset område inden for hvilket, der naturligt og hensigtsmæssigt kan foregå et samarbejde om udnyttelse af forbrændingskapacitet m.v. Danmark er p.t. inddelt i 5 affaldsregioner: Sjælland, Bornholm, Fyn, Midt- og Sønderjylland og Nordjylland, jf. Affaldsstrategi 2005-2008. Der tilstræbes i dansk affaldspolitik, jf. Affaldsstrategi 2005-2008, at der inden for hver af affaldsregionerne er tilstrækkelig kapacitet til at behandle mængderne af forbrændingseget affald fra regionen. Derved håndhæves princippet om affaldsregionernes selvforsyning og princippet om, at forbrændingseget affald i videst muligt omfang skal føres til forbrændingsanlæg i nærområdet. Formålet er at sikre en central koordinering med henblik på at forebygge overkapacitet."

Af affaldsstrategi 2009-2010 fremgår, at "Der søges sikret en regional balance. I denne kapacitetsplan er der defineret en række affaldsregioner. Ved en affaldsregion forstås et velafgrænset geografisk område inden for hvilket, der naturligt og hensigtsmæssigt kan foregå et samarbejde om udnyttelse af forbrændingskapacitet m.v. Det tilstræbes i dansk affaldspolitik, at der inden for hver af affaldsregionerne er tilstrækkelig kapacitet til at behandle mængderne af forbrændingseget affald fra regionen. Derved håndhæves princippet om affaldsregionernes selvforsyning og princippet om, at forbrændingseget affald i videst muligt omfang skal føres til forbrændingsanlæg i nærområdet."

Reguleringen var således baseret på en situation, hvor kommunerne havde ret til alt affald, og hvor markedsmæssige mekanismer ikke spillede ind. Den var også baseret på nogle principper om nærhed og regional selvforsyning, som ikke længere er i overensstemmelse med virkeligheden, hvor affald i meget vidt omfang kan importeres og eksporteres som en vare, hvor transportomkostningerne er marginale, og hvor affald krydser de eksisterende affaldsregioners grænser.

Licitations scenariet indebærer, at alt forbrændingseget affald konkurrenceudsættes, og at der skabes et samlet marked for forbrændingseget affald, hvor virksomhederne vælger frit mellem godkendte anlæg, og hvor kommunerne udbyder det indsamlede husholdningsaffald. Tilpasning af kapaciteten vil være baseret på, hvorvidt anlæggene kan tiltrække affald, og baserer sig ikke på snævre kommunale oplande.

Med en øget konkurrence om affaldet vil de mest effektive anlæg kunne tiltrække mere affald, hvilket vil komme borgerne til gode i form af lavere takster. De mindre effektive anlæg vil samtidig mærke et pres til at effektivisere for at kunne fastholde eller sænke taksterne. Anlæggene vil skulle tilpasse deres kapacitet efter deres konkurrenceevne. Hvis et anlæg kun ser mulighed for at kunne drives med forholdsvis høje takster, vil ejerne formentlig tage op til vurdering, om det vil være fordelagtigt at fortsætte driften.

En markedsmæssig tilpasning af kapaciteten forventes at resultere i en bedre balance mellem affaldsmængder og kapacitet. Hvis kapaciteten tyder på at blive for lav, øges forventningen om fremtidig indtjening for potentielle investorer og dermed vil der blive investeret i ny kapacitet. Omvendt til der være lav investeringslyst, såfremt der er nok kapacitet til at dække efterspørgslen efter forbrændingsydelsen.

Den tværministerielle arbejdsgruppe har ikke identificeret nogen årsager til, at disse almindelige markedsmæssige mekanismer ikke skulle fungere på markedet for affaldsforbrænding. Samlet set er risikoen for overkapacitet altså væsentligt større under den nuværende regulering end under forslaget under konkurrencepakken.

Det er også erfaringen fra udlandet, jf. bilag 2 til rapporten, at en markedsudsættelse af affald indebærer, at det ikke længere er meningsfyldt at fastholde en central styret kapacitetsfastsættelse.

Det fjerde forslag omhandler krav til offentliggørelse af kommunale udbud og udbudsforhold. Dette skal sikre gennemsigtigheden på markedet og gøre det enkelt at se, i hvor stort omfang kommunerne udbyder det indsamlede forbrændingseget affald.

Effektiviseringspotentiale

L90 mener, at rapportens beskrivelse af, hvordan omkostningerne fordeles på affalds- hhv. varmekunderne, er misvisende, og at besparelspotentialet derfor er lavere end beregnet.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Som oplyst på høringsmøder den 11. og 12. januar 2011 var der konstateret en fejl i scenarieberegningerne bag rapporten om forbrænding af affald, idet der var større fejl i tal for et konkret forbrændingsanlæg. Arbejdsgruppen havde derfor fået revideret beregningerne. De nye beregninger gav ikke anledning til at ændre på rapportens konklusioner.

De reviderede tal, sammenholdt med rapportens tal, fremgår af flg. tabel (mio. kr.)

| Scenarie | Samlede omkostninger ifølge rapporten (afrundet) | Samlede omkostninger, <i>revideret</i> (afrundet) | Omkostningsbesparelse i forh. til basis, ifølge rapporten (afrundet) (minus angiver omk.forøgelse) | Omkostningsbesparelse i forh. til basis, <i>revideret</i> (afrundet) (minus angiver omk.forøgelse) |
|-----------------|--|---|--|--|
| Basis | 2.120 | 2.020 | | |
| Licitation | 1.700 | 1.670 | 420 | 350 |
| Mix | 1.850 | 1.795 | 270 | 225 |
| Prisloft (lavt) | 2.140 | 2.130 | - 20 | - 110 |

Administrative omkostninger

Skønnet over de administrative omkostninger fremgår af rapporten for basisscenariet (s. 106), licitationsscenariet (s. 125), mix-scenariet (s. 146) og prisloftscenariet (s. 169).

I licitationsscenariet bliver alt affald til forbrænding konkurrenceudsat, dvs. ca. 3,6 mio. tons/år. Hvis det antages, at kommunerne fordeler denne mængde på individuelle kontrakter på hver 25.000 tons, og at kontrakterne fordeles jævnt over tid med en kontraktlængde på 7-8 år, vil der blive ca. 20 udbudsforretninger pr. år. En udbudsforretning antages at koste 1 mandmåned à 50.000 kr. (der er forudsat oparbejdet en vis rutine i udbudsforretninger evt. som følge af fælleskommunale indkøb). Den årlige omkostning er derved ca. 1,0 mio. kr. Hertil kommer ekstra omkostninger til regnskab og revision i forbindelse hermed på ca. 0,1 mio. kr./år.

I mix-scenariet bliver erhvervsaffaldet til forbrænding konkurrenceudsat, dvs. ca. 1,7 mio. tons/år. Med samme forudsætninger som ovenfor vil der blive ca. 10 udbudsforretninger pr. år. Den årlige omkostning for kommunerne bliver herved ca. 0,5 mio. kr. Hertil kommer ekstra omkostninger til regnskab og revision i forbindelse hermed på ca. 0,1 mio. kr./år.

For leverandørerne af forbrændingsydelsen, altså de kommunale affaldsforbrændingsanlæg, fås tilsvarende omkostninger til udbudsforretninger. Der er regnet med samme antal udbudsforretninger og tidsforbrug som for kommunerne, dvs. 1,0 mio. kr. i licitationsscenariet og 0,5 mio. kr. i basisscenariet.

I basisscenariet er der allerede udbudspligt, hvis der tegnes kontrakt med et anlæg, som kommunen enten ikke er medejer af, eller som er uden for kommunal kontrol. Der er formentlig tale om et væsentligt større volumen end 25.000 tons pr. kontrakt og dermed et relativt lille antal udbud pr. år. Omkostningerne hertil er derfor ikke medtaget i basisscenariet, bortset fra ekstra omkostninger for de kommunale anlæg som følge af, at en større del af kapaciteten (den utilsigtede overkapacitet) forventes at blive udbudt.

Miljøstyrelsen er blevet opmærksom på, at beregningen hviler på en forudsætning om, at alt det forbrændingsegnete erhvervsaffald vil blive udbudt af kommunerne i licitations- og mix-scenariet. Miljøstyrelsen forventer ikke, at dette er tilfældet, idet det kan forventes, at det vil være virksomhederne selv, som vil træffe aftaler om forbrænding af deres affald. Det betyder, at ovenstående beregning for licitations- og mix-scenariet er et overkantsskøn for de kommunale omkostninger til udbudsforretninger, som vurderes at ligge op til ca. 0,5 mio. kr. lavere end angivet.

Overgangsordning

DI finder behov for, at omfanget af særligt udsatte anlæg vurderes og håndteres og mener, at det vil være relativt få anlæg.

KL vurderer, at en række kommunale anlæg vil blive sat til salg i mix-scenariet, og at alle vil blive det i licitationsscenariet. *KL* forventes ikke, at private investorer vil købe dem. Hvis det skal være lønsomt, vil det kræve ændringer i den offentlige regulering. *KL* ser behov for et udredningsarbejde og et stort behov for overgangsordninger her og nu på det finansielle område. *KL* mener videre, at staten bør regarantere alle kommunale garantier for lån i både nye investeringer og den eksisterende restgæld; at en del kommunale anlæg ikke vil kunne fortsætte; at det vil være en nærliggende løsning for at sikre fjernvarmen, at staten overtager disse anlæg, så at de kan genopstå som lokale producenter af fjernvarme med en ny energikilde.

Affald Danmark og *Dansk Energi* lægger vægt på, at hvis licitationsscenariet gennemføres, så bør det forberedes med en velplanlagt og tidsafgrænset overgangsordning; at en overgangsperiode er nødvendig for at give tid til at forberede og gennemføre udbudsopgaven i et passende tempo; og at reformen bør indledes med at ophæve den kommunale anvisningsret af erhvervsaffald til forbrænding og gennemføre de 4 øvrige anbefalinger.

Renosyd ser behov for en lang overgangsperiode.

RenoSam mener, at der bør stilles særlige overgangsordninger for kommunale forbrændingsanlæg, så de i en overgangsperiode kan tilbyde ledig kapacitet til forbrændingsegnet erhvervsaffald til priser og betingelser, som ikke skævvrider markedet. *RenoSam* tager udgangspunkt i, at den kommunale forbrændingskapacitet skal tilpasses den mængde affald, som kommunerne har. En overgangsordning giver kommunerne tid til økonomisk og styringsmæssigt at tilpasse kapacitet til kommunalt affald.

BOFA (Bornholms Affaldsbehandling) mener, at en gennemførelse af licitationsscenariet vil medføre, at værket vil skulle lukke pga. manglende stordriftsfordele og den geografiske beliggenhed. *BOFA* foreslår derfor, at Bornholm fritages for udbudspligt af hensyn til de særlige, lokale forhold.

BOFA mener, at licitationsscenariet vil medføre, at *BOFA*'s affaldsvarmeværk vil skulle lukke, idet andre anlæg vil kunne vinde i et udbud. *BOFA* ønsker derfor en undtagelse ud fra geografiske og miljømæssige grunde, således at *BOFA* fortsat ikke skal udbyde det brændbare affald fra dagrenovationsindsamlingen og genbrugspladserne.

FRI mener, at forbrændingsanlæg og tilhørende serviceaktiviteter i udkantsområder kan gavne beskæftigelsen her og være samfundsmæssigt fordelagtigt

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Såfremt den fremtidige regulering bliver licitationsscenariet, så kan det være relevant at overveje en passende overgangsperiode, jf. rapportens afsnit 1.7. Justitsministeriet har anbefalet, at der anvendes en passende overgangsperiode af hensyn til indgåede aftaler ud fra rimelighedsbetragtninger.

Det skal bemærkes, at Arbejdsgruppen ikke har forudsat, at der skal etableres særlig forbrændingskapacitet – dvs. særlige anlæg til erhvervsaffald. Det er forudsat, at den nye regulering ændrer allokering af affaldet mellem de eksisterende danske og udenlandske anlæg med udgangspunkt i prissætning af forbrændingsydelsen. De kommunalt ejede anlæg må på lige vilkår med andre anlæg byde ind på det forbrændingsegnete erhvervsaffald.

Det skal bemærkes, at arbejdsgruppens kommissorium ikke indeholder en vurdering af overgangsordninger fra den nuværende regulering til kommende organisering af forbrændingsområdet. Eventuelle overgangsordninger er derfor ikke behandlet i rapporten.

Omfanget og karakteren af en overgangsordning er berørt i den politiske aftale om konkurrencepakken. Det fremgår heraf, at *"for at give mulighed for tilpasning til den nye regulering kan der i en overgangsperiode på op til 5 år gives mulighed for, at kommunalt ejede forbrændingsanlæg, der er vanskeligt stillede, kan tiltrække husholdningsaffald fra ejerkommunerne uden udbud. For disse anlæg kontrolleres det, at alt affald til anlægget forbrændes til samme pris, hvile-i-sig-selv prisen."* Karakteren og omfanget af overgangsordningen, herunder udfordringer og muligheder for de enkelte kommunale anlæg, vil indgå i en analyse af de økonomiske konsekvenser for de kommunalt ejede forbrændingsanlæg som en del af forberedelserne til lovgivningsprocessen.

Det skal bemærkes at Arbejdsgruppen ikke har haft til opgave at inddrage lokale erhvervspolitiske hensyn i sine forslag til en generel organisering af affaldsforbrændingssektoren.

Strandede omkostninger

RenoSyd mener, at store kommunale investeringer kan gå tabt, og at det vil gå ud over affalds- og varmekunder i de ejerkommuner, der må erstatte dette tab.

RenoSam mener, det er afgørende at finde en model for at finansiere de strandede omkostninger, såfremt kommunale værdier i den eksisterende forbrændingskapacitet ikke kan realiseres som følge af den nye regulering. *RenoSam* mener, at det er centraladministrationen, der skal finansiere de strandede omkostninger.

RenoSam mener derfor, at der bør iværksættes en undersøgelse af, hvordan kommuner, der ejer forbrændingsanlæg, som ikke kan afskrives eller sælges til mindst restværdien af anlægget, kan tilbydes løsninger, som beskytter borgerne mod ekstraomkostninger.

Svendborg Kommune og Svendborg Kraftvarme A/S skønner, at licitationsscenariet vil medføre et tab på 180 mio. kr. i form af en kommunegaranteret restgæld i affaldsforbrændingsanlægget i Svendborg, som de skønner med meget stor sandsynlighed vil ende som strandede omkostninger. *Svendborg Kommune og Svendborg Kraftvarme A/S* finder det helt afgørende, at man i det videre arbejde finder en model for at finansiere disse strandede omkostninger.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

De eksisterende private og kommunale anlæg har hver især ansvaret for den konkrete risikoprofil, der er valgt i forbindelse med økonomiske dispositioner, der løbende er foretaget i forbindelse med etablering og drift af forbrændingsanlæg. Disse dispositioner baserer sig på historiske beslutninger om ejerskab, placering og etablering af anlæg og ansvarsfordeling mellem f.eks. kommunale ejere og fjernvarmeselskaber. Det er således ikke nødvendigvis og/eller alene en kommende ændring af reglerne for allokering af affald og økonomiske rammer for forbrændingsanlæg, der er årsagen til evt. strandede omkostninger.

Konsekvensen af at konkurrenceudsætte forbrændingsegnet affald helt eller delvist vil være, at der skabes et marked for forbrændingsegnet affald. Dette sker som minimum som følge af den ændrede EU-regulering. Det betyder, at virksomhederne vælger frit mellem godkendte anlæg også i Danmark, og at kommunerne håndterer det indsamlede husholdningsaffald afhængig af, hvilket scenarie der vælges. I licitationsscenariet vil kommunerne således skulle udbyde forbrænding af det indsamlede husholdningsaffald.

Tilpasning af kapaciteten vil være baseret på, hvorvidt anlæggene kan tiltrække affald, og baserer sig ikke på snævre kommunale oplande. En markedsmæssig tilpasning af kapaciteten forventes at resultere i en bedre balance mellem affaldsmængder og kapacitet. Hvis kapaciteten tyder på at blive for lav, øges forventningen om fremtidig indtjening for potentielle investorer og dermed vil der blive investeret i ny kapacitet. Omvendt til der være lav investeringslyst, såfremt der er nok kapacitet til at dække efterspørgslen efter forbrændingsydelsen. Den tværministerielle arbejdsgruppe har ikke identificeret nogen årsager til, at disse almindelige markedsmæssige mekanismer ikke skulle fungere på markedet for affaldsforbrænding.

Ejere af forbrændingsanlæg skal overveje markedsforholdene i forbindelse med drift og udvidelse af anlæggene. Dette er uanset om der er tale om offentlige eller private anlæg. DONG Energy har netop lukket to anlæg, med tab til følge, på baggrund af en kommerciel vurdering af anlæggets værdi set i forhold til markedet for forbrændingsegnet affald.

Tilsvarende skal kommunerne vurdere hvorvidt driften af anlægget er rentabel set i forhold til økonomiske aktiver, affaldsmængder og vurdering af markedsforholdene fremover. Hvis forbrændingsanlægget lukker nu, vil kommunen få et tab. Til gengæld vil husholdninger og virksomheder i kommunen f.eks. Svendborg-området kunne få forbrændt affald til en betydeligt billigere takst på andre anlæg f.eks. i Odense. Hvis forbrændingsanlægget i Odense kan forbrænde hele mængden fra Svendborg (ca. 50.000 tons) til de nuværende takster, viser et foreløbigt overslag, at affaldsproducenterne herved vil få en samlet besparelse i taksterne over de næste 15 år på ca. 173 mio. kr. Heri er indregnet ekstra transportomkostninger. Besparelsen hos affaldsproducenterne i Svendborg-området vil derved ligge ca. på niveau med kommunens tab pga. "strandede omkostninger". På den baggrund er det usikkert, om husholdninger i Svendborg sparer penge ved at

fortsætte under den nuværende regulering i forhold til regulering med fuld konkurrenceudsættelse, selv hvis dette skulle resultere i strandede omkostninger. Udfordringen er, at anlæggets samlede omkostninger er høje, hvilket også vil være tilfældet, hvis reguleringen ikke blev ændret.

Eventuelle udfordringer på kort sigt for konkrete anlæg med at udnytte kapaciteten i et konkurrenceudsat marked vil ikke være som følge af kapacitetsniveauet, men et resultat af at anlægget ikke er konkurrencedygtigt. Sådanne anlæg vil også blive udfordret under den gældende regulering, fordi affaldsdirektivet indebærer, at virksomheder kan eksportere affaldet i stedet for at følge anvisningen til anlægget. For et ineffektivt anlæg vil den gældende regulering således betyde, at husholdningerne hvert år skal dække et tab, som kan opgøres som forskellen mellem det anviste anlægs takst og taksten for at få affaldet brændt billigst muligt. Det er således ikke ændringer i reguleringen, der skaber et eventuelt tab for eventuelle ineffektive anlæg. Til gengæld bliver eventuelle tab mere synlige i form af nedskrevne værdier. Dette skal samtidig ses i sammenhæng med de evt. gevinster, som nogen ejere af forbrændingsanlæg ligeledes må forventes at få i forbindelse med såvel evt. salg som overskud i forbindelse med effektiv drift af anlæggene.

Varmemarkedet

DI og KL påpeger, at varmeprisreguleringen må håndteres, da den er vigtig for de internationale konkurrencevilkår. *Vattenfall* mener ligeledes, at rammerne for varmemarkedet skal undersøges.

Affald danmark og Vattenfall ønsker en mere fleksibel varmeprisfastsættelse.

Kara/Noveren ønsker, at forskelle i varmepriser som følge af forskellige prislofter fjernes, og at varmekunder ikke kommer til at betale for en lav affaldsbehandlingspris.

Dansk Fjernvarme finder det væsentligt, at forbrugerbeskyttelsen af fjernvarmekunderne opretholdes; at de mistede indtægter på affaldssiden ikke væltes over på varmemarkederne; at fjernvarmeselskaberne skal have mulighed for at købe varme fra alternative leverandører eller producere den selv; og at selskabsgørelsen og licitationsmodellen gør det umuligt at beregne den omkostningsbestemte pris

Dansk Energi mener, at den nuværende varmeprisregulering med prislofter skal afskaffes og erstattes med et aftalebaseret koncept mellem affaldsforbrændingsværket og fjernvarmesiden.

Renosyd savner grundlæggende vurderinger af konsekvenserne for forbrændingsanlæggenes varmeleveringsforpligtelser og savner en beskrivelse af, hvordan man vil regulere prisdannelsen på varmemarkedet. *Renosyd* frygter, at varmekunderne kan blive taberne.

RenoSam savner desuden en analyse af, hvilke konsekvenser en liberalisering af affaldsforbrændingssektoren vil medføre for regulering og samspil med el- og varmeområdet.

RenoSam savner en redegørelse for hvordan affaldsforbrænding i dag indgår i den kommunale varmeplanlægning og en redegørelse for sammenhængen til varmemarkedet, og hvordan energiproduktion fra affaldsforbrænding kan bidrage til de overordnede energipolitiske målsætninger og klimadagsordenen.

RenoSam ønsker, at Energistyrelsen nærmere belyser, om antagelsen om, at kun 2/3- dele af varme ved udvidelser af forbrændingskapaciteten anvendes til fjernvarme, er acceptabel i forhold til en samfundsøkonomisk vurdering af energianvendelsen, og om det er i tråd med danske og EU-regler om at sikre en højere energieffektivitet og en høj kraftvarmeegrad.

RenoSam ønsker en grundig analyse af, hvordan affald indgår i den danske energiforsyning på kort og lang sigt.

RenoSam mener ligeledes, at såvel mix- som licitationsscenerierne vil betyde, at priserne på fjernvarme kan komme under pres. Såfremt affaldet sættes frit, og der kommer ét prisloft for affaldsvarmen, vil det betyde stigende varmepriser f.eks. i naturgasområderne, som har de højeste varmepriser. Endelig mener *RenoSam*, at korte kontrakter vil få indflydelse på de varmekontrakter, som anlæggene kan indgå, hvilket betyder en øget risiko og dermed stigende priser. *RenoSam* efterlyser en beskrivelse af forbrændingsområdet sammenhæng til el- og varmeområdet samt en vurdering af konsekvenserne af en liberalisering af forbrændingssektoren.

Vesthimmerlands Kommune finder det af stor betydning, at der uanset valg af scenarie tages højde for, at udnyttelsen af overskudsvarmen ved affaldsforbrænding visse steder udgør en meget væsentlig del af fjernvarmeforsyningen, herunder f.eks. i Aars-området.

RenoSam mener, at det er u hensigtsmæssigt at lave en isoleret reform, der betyder, at lokale fjernvarmeproducenter må lukke. *RenoSam* mener, at der er behov for, at staten overtager disse anlæg for at de kan genopstå som fjernvarmeleverandører. *RenoSam* sammenligner med dette med initiativer på det finansielle område (bankpakker).

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

En række af høringssvarene udtrykker bekymring for manglende forbrugerbeskyttelse med hensyn til varmepriser fra affaldsforbrændingsanlæg efter en ændret organisering af forbrændingssektoren. Andre bemærker, at der er brug for mere fleksibel varmeprisfastsættelse (hvilket kan forstås som mindre forbrugerbeskyttelse). Arbejdsgruppen skal bemærke, at en ændret organisering af affaldsforbrændingssektoren ikke ændrer grundlæggende ved fastlæggelsen af varmeprisen. Varmeprisen vil forsat skulle være den laveste af:

- den omkostningsbestemte pris
- substitutionsprisen, dvs. prisen på varme fra et reelt substitutionsanlæg, der kan levere varme til det pågældende fjernvarmenet
- prisloftet for affaldsvarme, der årligt fastsættes af Energitilsynet

En ændret organisering ændrer ikke ved fastlæggelsen af *den omkostningsbestemte varmepris*, der forsat vil blive sammensat af anlæggets særomkostninger til varmeproduktion og en andel af fællesomkostningerne. Fordelingsnøglen for, hvor stor en andel af fællesomkostningerne, der henregnes til varmesiden, vil forsat skulle godkendes af Energitilsynet. Det kan antages, at fællesomkostningerne påvirkes som følge af en øget konkurrenceudsættelse.

Den måde, som *substitutionsprisen* fastlægges, ændres heller ikke. Det vil stadig gælde, at såfremt et fjernvarmeselskab kan købe billigere varme fra et andet værk (substitutionsværket) end

affaldsforbrændingsanlægget, skal fjernvarmeselskabet i henhold til varmforsyningsprisbestemmelser prioritere den billigere varme først. Med andre ord kan affaldsforbrændingsanlægget kun sikre varmeafsalgningen, hvis varmeprisen fra affaldsforbrændingsanlægget er mindst lige så billig som varmen fra substitutionsanlægget.

Hvad angår *prisloftet* for affaldsvarme fik Klima- og Energiministeren i sommeren 2010 hjemmel i varmforsyningsloven til at ændre den nuværende fastsættelse af prisloftet for affaldsvarme, så der i højere grad ved prisloftsreguleringen lægges vægt på at understøtte en økonomisk og miljømæssig effektivisering af affaldssektoren, og på at sikre forbrugerne rimelige varmepriser. I forbindelse med en ny regulering på forbrændingsområdet med national konkurrence om affaldsforbrænding er det vurderet, at der er behov for at ændre prisfastsættelsen for varme. En ændring vil kunne ske gennem en ændring i prisloftbekendtgørelsen.

Overordnet set ændrer varmemarkederne sig ikke på grund af en ændret organisering af affaldsforbrændingssektoren. Varmebehov og årstidsvariation af behovet er uafhængigt af affaldsforbrændingssektorens organisering. Generelt forventes varmebehovet i de danske fjernvarmenet at være nogenlunde konstant. Det dækker over, at der forventes en øget udbredelse af fjernvarme, fx gennem konvertering af områder, der i dag forsynes med naturgas, til fjernvarme. Samtidig vil initiativer til forbedring af bygningers isoleringsforhold betyde, at varmebehov pr. opvarmet m² falder.

Fjernvarmenettens kapacitet er generelt begrænsede, og i mange situationer kan affaldsforbrændingsanlæggene have vaskeligheder med at afsætte hele varmeproduktionen. Dette gælder især om sommeren. Hvis man ser på de fjernvarmenet, der i dag får tilført varme fra et affaldsforbrændingsanlæg, er der meget få fjernvarmenet, der har kapacitet til at modtage øgede varmemængder i betydelige mængder i sommermånedene. Konsekvensen af øget varmeproduktion fra affaldsforbrændingsanlæg vil derfor enten være, at varme skal bortkøles (smides ud) om sommeren, eller at kedler må lukkes ned om sommeren, så forbrændingskapaciteten ikke udnyttes fuldt ud. Sidstnævnte er forbundet med højere samlede omkostninger pr. tons affald pga. høje investeringsomkostninger.

Allerede i dag sker der en betydelig bortkøling af varme fra affaldsforbrændingsanlæg. Andelen af bortkølet varme afhænger af varmeafsalgningsmulighederne (graddagsafhængig) og mængden af affald, der forbrændes. Mængden af affald, der blev forbrændt faldt i henhold til Energistyrelsens "Energiproducenttælling" med ca. 2,2 PJ fra 2008 til 2009. Varmeproduktionen fra affaldsforbrændingsanlæggene faldt i samme periode med ca. 2,1 PJ, mens anlæggenes bortkøling af varme faldt med ca. 0,5 PJ. Det betyder, at mindre affaldsmængder giver mindre bortkøling. Tilsvarende kan det antages, at større affaldsmængder vil betyde mere bortkøling. I ovenstående eksempel kunne 75-80 pct. af den større varmeproduktion i 2008 udnyttes. Hvis affaldsmængderne stiger yderligere, må det antages, at en mindre del af den deraf følgende varmeproduktion kan udnyttes. Derfor er det i analysen antaget, at 2/3 af varmeproduktionen ved øgede affaldsmængder kan udnyttes.

Såfremt et forbrændingsanlæg kommer til at mangle affald og dermed få problemer med at opfylde sine indgåede varmforsyningsforpligtelser, vil det være relevant at overveje fyring med alternative brændsler.

Afgifter

Afgiftsspørgsmålet må ifølge *DI* håndteres, da det er vigtigt for de internationale konkurrencevilkår.

KL og *Kara/Noveren* påpeger, at lige konkurrencevilkår over grænserne er nødvendig, hvilket forbrændingsafgiften p.t. forhindrer.

RenoSam mener, at det er en alvorlig svaghed, at der ikke i rapporten er en vurdering af effekten af forskellige nationale tilskuds-, afgifts- og skatteregler. *RenoSam* mener, at der skal være lige konkurrencevilkår herunder harmoniserede skatter og afgifter og mener, at det er nødvendigt at sænke eller fjerne den danske afgift på forbrænding af affald. *RenoSam* mener, at grunden, til at der ikke sker eksport, er, at forskrifterne ved transport af forbrændingsegnet affald over landegrænserne endnu ikke er på plads.

Renosyd påpeger, at afgifterne bør harmoniseres.

Affald danmark mener, at en fjernelse af afgifter på VE-affald kan forbedre konkurrenceevnen for danske anlæg, dog skal genanvendelsen i den forbindelse sikres.

Dansk Energi og *Vattenfall* ønsker, at afgiften på VE-affald fjernes.

Marius Pedersen vurderer, at den høje genanvendelsesprocent i Danmark i høj grad skyldes det økonomiske incitament, som afgiften på forbrænding og deponering giver til øget genanvendelse. *Marius Pedersen* henstiller derfor til, at konsekvenserne for genanvendelsesresultaterne og –målene inddrages, hvis afgifterne foreslås fjernet/ændret.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Afgiften understøtter sammen med andre styringsmidler (tilsyn samt klassificering af affald til behandlingsform), at genanvendelsesmålsætningerne opfyldes. Det er desuden et generelt udgangspunkt, at affaldshierarkiet skal finde anvendelse, når affaldet klassificeres og behandles. Heraf følger, at genanvendelse som hovedregel kommer før forbrænding med energiudnyttelse. Affaldsforbrænding er således pålagt energiafgifter for at forhindre, at det bliver mere attraktivt at forbrænde end at genanvende affald. Såfremt målene for f.eks. genanvendelse ikke nås, bør det overvejes, om de eksisterende styringsmidler skal tilpasses.

I forbindelse med reglerne for import og eksport af forbrændingsegnet affald kan *Miljøstyrelsen* oplyse, at konkrete anmeldelser om overførsler af affald, herunder de anmeldte behandlingsoperationer, vil blive behandlet og vurderet konkret. Endvidere gælder, at hvis de kompetente myndigheder ikke kan blive enige om klassifikation af en behandlingsoperation som nyttiggørelse eller bortskaffelse, finder bestemmelserne om bortskaffelse anvendelse. Proceduremæssigt er der altså taget højde for uenigheder mellem landene. Kommissionen arbejder i øjeblikket på en vejledning, men dette forhindrer ikke behandling af konkrete anmeldelser om overførsler.

Spørgsmålet om den danske afgiftsstruktur og konsekvenserne heraf har ikke indgået som et selvstændigt element i arbejdsgruppens kommissorium. Den eksisterende afgift indgår som en

forudsætning i beregningsmodellen, der er anvendt til at vurdere f.eks. effekten på import og eksport.

Arbejdsgruppen skal desuden gøre opmærksom på, at affald består af en fossil andel og en VE-andel. Dermed er afbrænding af affald ikke entydigt positivt i forhold til klimaregnskabet. Samtidig er der ligeledes undersøgelser, der viser, at genanvendelse af visse typer af affald (f.eks. papir og pap samt haveaffald) giver en positiv klimagevinst ved genanvendelse.

I øvrigt kan henvises til skatteministerens svar den 15. december 2010 på spørgsmål nr. 179 fra Folketingets Skatteudvalg. Heri angives som en foreløbig beregning, at eksporten af erhvervsaffald som følge af markedsåbningen fra d. 12. december 2010 kan være i størrelsesordenen 100.000 til 200.000 tons affald årligt, hvoraf hovedparten forventes at blive eksporteret til Tyskland.

Kapacitetstilpasning

DI er enig i, at licitationsscenariet kan forventes at sikre tilstrækkelig egenkapacitet i Danmark og henviser til, at affaldsforbrændingskapaciteten i disse år udbygges i stor stil i Sverige og Norge, og at dele af denne udbygning foretages af private virksomheder.

Affald danmark mener, at underkapacitet skal undgås med de rette danske rammevilkår; at ledig kapacitet kan være velbegrundet i perioder (hvor der så kan fyldes op med importeret affald); at sæsonudjævning vil kræve periodevis ledig kapacitet og at der på kort sigt vil være anlæg med de højeste affaldstakster, som vil få mindre affald og dermed økonomiske tab, og som måske vil skulle lukke.

På linje hermed vurderer *Marius Pedersen*, at den nødvendige kapacitet vil blive opført, hvis normale markedsvilkår indføres på forbrændingsområdet, og at kortvarige kapacitetsproblemer helt naturligt vil blive afhjulpet af udenlandske anlæg.

Dansk Energi og Vattenfall ønsker den statslige kapacitetsplanlægning afskaffet. Dansk Energi finder, at licitationsscenariet giver størst chance for optimal kapacitetstilpasning.

FRI anfører, at kapaciteten i Danmark historisk set har passeret godt til behovet, og at lidt ekstra kapacitet desuden kan være rationelt for samfundet, idet den kan anvendes til importeret affald eller fyring med andre brændsler.

Advokatrådet mener ikke, at embedsmandsgruppen behandler spørgsmålet om kapacitetsforhold, såfremt en konkurrenceudsætning kommer til at medføre import af væsentlige mængder affald.

Renosyd mener ikke, at forbrændingskapaciteten kan skrues op og ned i takt med markedets behov, og at konsekvenserne kan blive længere transporter med affaldet, måske over landegrænserne.

RenoSam mener ikke, at arbejdsgruppen har dokumenteret, at der er systematisk overkapacitet i basis, og henviser til en periode, hvor væksten i affaldsmængderne var høj, og hvor affald blev mellemdeponeret. Samtidig henvises der til, at en betydelig andel af forbrændingskapaciteten er mere end 25 år gammel og står over for udskiftning.

RenoSam mener, at det essentielle spørgsmål er, hvem der har ansvaret for at sikre forbrændingskapacitet i Danmark. *RenoSam* forstår rapporten således, at det er kommunerne, der har ansvaret for korrekt behandling af kommunalt affald – herunder forbrændingseget husholdningsaffald. Dette kan *RenoSam* tilslutte sig.

RenoSam mener desuden, at forbrændingsanlæg bør have mulighed for at udvide, så længe anlæggene kan afsætte deres varmeproduktion.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Udgangspunktet for en vurdering af kapacitetssituationen er, at kapaciteten til forbrænding vil blive udnyttet, når den er etableret. Det skyldes, at anlæggene optimerer anlæggets økonomi gennem effektiv kapacitetsudnyttelse, så længe de får dækket de variable omkostninger ved et ekstra ton affald. Indtægter fra varme og el kan dække mange af de variable omkostninger, og derfor vil anlæggene tilbyde affaldsforbrænding til lave takster ved høj kapacitet. Dette kan både resultere i import af affald og pres på genanvendelse. Under ”hvile-i-sig-selv”-regulering vil det desuden formentlig betyde, at husholdninger må betale ekstra for at dække faste omkostninger, så de enkelte anlæg kan konkurrere på marginalprisen. Der skal dog tages højde for de særlige udfordringer i forbindelse med markedsudsættelse af restkapaciteten (se også beskrivelsen i afsnit om mix-scenariet).

Den tværministerielle arbejdsgruppe forventer, at der i fremtiden, såfremt den gældende regulering fastholdes, vil være en tendens til overkapacitet i Danmark, jf. rapportens afsnit 4.3. Den kommunale kapacitetsforpligtelse for alt forbrændingseget affald, anlæggenes investeringshorisont, varmeplanlægningen, indtægtsreguleringen og omkostningsstrukturene trækker alle i retning af flere og større anlæg, end affaldsgrundlaget tilsiger. Med den gældende regulering er det således muligt at anlæggene bliver dimensioneret, således at der bliver overkapacitet på langt sigt, jf. rapportens afsnit 2.2.

Den eksisterende regulering giver kommunerne pligt til at sikre kapacitet for både husholdnings- og erhvervsaffald, men virksomhederne har samtidig mulighed for at eksportere deres affald. Kommunerne har hermed sikkerhed for husholdningsaffaldet, men ikke erhvervsaffald, fordi det kan eksporteres. Dermed pålægges kommunerne med den gældende regulering at etablere større kapacitet, end der med sikkerhed er behov for. Dertil kommer, at kommunerne har fuld sikkerhed for investeringen, fordi anlæggene er omfattet af ”hvile-i-sig-selv”-reguleringen, og omkostningerne hermed altid dækkes af de ”sikre affaldsleverandører”, som især er husholdningerne. Nogle forbrændingsanlæg forventes dog at komme under pres, fordi det er mere attraktivt for virksomheder at eksportere affaldet. Det er derfor sandsynligt, at nogle anlæg kan opleve, at anlæggets reelle værdi er mindre end de bogførte aktiver under den eksisterende regulering.

Det er uproblematisk for kommunerne at etablere kapaciteten selv og opfylde kapacitetsforpligtelsen, ligesom der kun i begrænset omfang vil være incitament til at begrænse kapaciteten. Der forventes altså at være en tendens til overkapacitet under den eksisterende regulering. Denne kapacitet vil - ved effektiv drift - blive fyldt op af importeret affald til takster, der sandsynligvis er lavere end gennemsnitstaksterne, og de efterfølgende tab vil skulle betales af husholdningerne.

Konsekvensen af at konkurrenceudsætte alt forbrændingseget affald vil være, at der skabes et samlet marked for forbrændingseget affald, hvor virksomhederne vælger frit mellem godkendte anlæg, og hvor kommunerne udbyder det indsamlede husholdningsaffald. Kommunerne varetager således ansvaret for behandling af husholdningsaffaldet gennem kontrakter med konkrete forbrændingsanlæg. Tilpasning af kapaciteten vil være baseret på, hvorvidt anlæggene kan tiltrække affald, og baserer sig ikke på snævre kommunale oplande eller på regionale affaldsoplande. En markedsmæssig tilpasning af kapaciteten forventes at resultere i en bedre balance mellem affaldsmængder og kapacitet. Hvis kapaciteten tyder på at blive for lav, øges forventningen om fremtidig indtjening for potentielle investorer, og dermed vil der blive investeret i ny kapacitet. Omvendt til der være lav investeringslyst, såfremt der er nok kapacitet til at dække efterspørgslen efter forbrændingsydelsen.

Den tværministerielle arbejdsgruppe har ikke identificeret nogen årsager til, at disse almindelige markedsmæssige mekanismer ikke skulle fungere på markedet for affaldsforbrænding. Samlet set vurderes risikoen for overkapacitet altså langt større under den nuværende regulering end ved mix- og licitationsscenarioet. Der vurderes således ikke at være behov eller mulighed for statslig kapacitetsplanlægning.

Endelig skal det bemærkes, at en del af anlæggene indenfor en kortere årrække er teknisk udtjente, og dette indgår i beregningerne. Eventuelle udfordringer på kort sigt for konkrete anlæg med at udnytte kapaciteten i et konkurrenceudsat marked vil derfor ikke være som følge af kapacitetsniveauet, men et resultat af at anlægget ikke er konkurrencedygtigt. Sådanne anlæg vil også blive udfordret under den gældende regulering, fordi affaldsdirektivet åbner for, at virksomheder kan eksportere affaldet i stedet for at følge anvisningen til anlægget. For et ineffektivt anlæg vil den gældende regulering således betyde, at husholdningerne hvert år dækker et tab, som kan opgøres som forskellen mellem det anviste anlægs takst og taksten for at få affaldet brændt billigt muligt. Det er således ikke ændringer i reguleringen, der skaber et eventuelt tab for eventuelle ineffektive anlæg. Til gengæld bliver eventuelle tab mere synlige i form af nedskrevne værdier.

Det skal bemærkes, at den optimale kapacitet for de danske affaldsforbrændingsanlæg ikke nødvendigvis er det samme som en fremskrivning af affaldsgrundlaget. Efter arbejdsgruppens opfattelse afhænger den optimale kapacitet på de danske affaldsforbrændingsanlæg af dels af kapaciteten på de danske affaldsforbrændingsanlæg, medforbrændings- og genanvendelsesanlæg (fx bioforgasningsanlæg), dels af kapacitets- og prissituationen i udlandet, jf. rapportens afsnit 3.1. Hvis et dansk anlæg er konkurrencedygtigt over for udlandet, kan ledig kapacitet evt. med fordel anvendes til importeret affald jf. udfordringerne med at udbyde overskudskapacitet på markedsvilkår.

Der er et laveste kapacitetsniveau, idet Danmark, jf. EU-reguleringen er forpligtet til at sikre kapacitet nok til at behandle (nyttiggøre) kommunalt indsamlet blandet affald. Det er fortsat kommunerne, der har denne forpligtelse. Denne kan opfyldes ved enten at eje anlæg eller alternativt indgå kontrakter med affaldsforbrændingsanlæg på markedsvilkår. Arbejdsgruppen har ikke forholdt sig til spørgsmålet om ejerskab af forbrændingsanlæggene.

Med hensyn til sammenhæng mellem forbrændingsanlæg og fjernvarmenet er det naturligt at anlægget dimensioneres til det konkrete fjernvarmenet, således at bortkøling af varme undgås. Det følger heraf, at det konkrete forbrændingsanlæg bør være beliggende i et varmforsyningsområde, som er tilstrækkeligt stor til at aftage den producerede varme. Dette er indeholdt i varmforsyningsloven. Se i øvrigt afsnit om fjernvarme.

Ejerskab

RenoSams principielle standpunkt er, at kommuner, der ejer anlæg, skal have ret til at anvende anlægget, uden at de er forpligtede regler om udbud af kommunale affaldsmængder. *RenoSam* mener ligeledes, at der skal findes en model for salg af kommunal forbrændingskapacitet.

RenoSam mener ikke, at der vil være købere til forbrændingsanlæg, der bliver sat til salg. Der har under den gældende regulering ikke hidtil været private købere til anlæg, der har været sat til salg.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Som beskrevet i rapporten (se afsnit 4.2.) er der med den gældende regulering nogle konkurrencemæssige udfordringer, som medfører, at det forretningsmæssige potentiale for kommercielle aktører er dårligt. Det skyldes bl.a., at nogle anlæg er afskåret fra at byde ind på affaldsmængder, der ikke sendes i udbud, fordi kommuner kan allokere affaldet til egne anlæg. De kommercielle anlægs andel af markedet har karakter af et restmarked, som er begrænset og forventes at være stærkt konkurrencepræget. Hertil kommer ”hvile-i-sig-selv”-reguleringen og dermed den manglende mulighed for at indtjene overskud. Den manglende interesse for at købe affaldsforbrændingsanlæg bør ses i dette lys.

Derimod vil kommercielle aktører i licitationsscenariet få en reel mulighed for at træde ind på markedet og udfylde det forretningsmæssige potentiale, som det også fremgår af afsnit 5.2.

Kapitalomkostninger og kommunale lånegarantier

RenoSam er betænkelig ved, at den øgede finansielle risiko er med til at øge kapitalomkostningerne, hvorved effektiviseringspotentialet i sektoren reduceres. *RenoSam* anbefaler at undersøge, hvordan re-finansiering af forbrændingsanlæggene kan tilvejebringes.

Cowi mener, at private investorer i praksis vil kræve en risikopræmie, typisk på 1-3 pct. ud over det gældende, langsigtede samfundsøkonomiske afkastkrav, hvilket vil resultere i merpriser for forbrænding i licitationsscenariet

FRI mener, at den faktiske lånerente vil være ca. 3 pct. højere i licitationsscenariet end i basis-scenariet.

Kommunekredit forudser betydeligt forøgede finansieringsomkostninger for affaldsforbrændingsselskaberne, når kommunerne ikke mere kan eller vil garantere for selskabernes låntagning. Selskaberne har ifølge *Kommunekredit* i øjeblikket lån for ca. 5 mia. kr. Hvis renten var

1 pct. højere, og der forudsættes 25-årigt annuitetslån, ville nutidsværdien af de øgede låneomkostninger efter Kommunekredits beregning være 540 mio. kr.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen henviser til, at *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens* Konkurrenceredegørelse fra 2005. Her konkluderes det, at risikopræmier til private ikke er en ekstra samfundsmæssig omkostning ved at liberalisere en given sektor, og dermed ikke skal medregnes i forbindelse med vurderinger af fordele og ulemper ved en liberalisering.

Årsagen er, at en eventuel risiko også eksisterer i et offentligt system, men ikke altid bliver indregnet i forbindelse med beslutningsgrundlaget for investeringen. I forbindelse med kommunale investeringer i affaldsforbrændingsanlæg ligger risikoen således allerede på kommunens borgere eller – når regningen kan sendes videre via ”hvile-i-sig-selv”-reguleringen – på affaldsproducenterne.

Arbejdsgruppen mener på denne baggrund, at en evt. risikopræmie allerede er indregnet i det samfundsmæssige afkastkrav på 6 pct. I øvrigt forventes i licitationsscenariet et afkast ud over de 6 pct., hvorved der realiseres et yderligere afkast.

Kommunale garantier kan kun mindske lånerenten, hvis kommunen derved påtager sig risikoen uden at påregne et rentetillæg for risikoen. Uden sådanne kommunale garantier kan lånerenten forventes at blive højere, og derved svare til en rente på normale markedsvilkår. Det må i øvrigt forudsættes, at evt. kommunale garantier vil blive givet på markedsvilkår, dvs. at selskabet vil skulle påregne et vederlag i form af præmie/provision til kommunen på markedsmæssige vilkår. Såfremt garantierne ikke blev givet på markedsvilkår, ville der være tale om en økonomisk støtte fra kommunen til selskabet, hvilket formentlig vil stride mod reglerne om statsstøtte. Hvis kommunerne skal kunne give/opretholde garanti for selskaber, hvor ”hvile-i-sig-selv”-princippet er ophævet, vil det formentlig kræve en specifik lovbestemmelse herom.

Selskabsgørelse

Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker, at krav om selskabsgørelse forudsætter, at der skal fastsættes regler herom i lovgivningen.

Affald danmark mener, at kommunerne må kunne vælge en passende selskabsform, og at kommunalt ejede selskaber må sikres bevægelsesmuligheder.

RenoSam bemærker, at langt de fleste selskaber er fælleskommunale I/S'er (jf. styrelseslovens §60) og allerede har bestyrelse og selvstændig regnskabsafklæggelse efter årsregnskabsloven.

RenoSam mener, at den politiske hovedaftale har betydet, at der er sket en adskillelse af drifts- og myndighedsopgaver, så de fælleskommunale selskaber udelukkende varetager kommunale driftsopgaver.

RenoSam mener, at den fælleskommunale konstruktion er en fordel for gennemsigtigheden, idet offentlighedsloven og forvaltningsloven gælder for selskabet som for kommunen. *RenoSam* mener,

at hovedparten af de gevinster, som selskabsgørelse indebærer, allerede er realiseret med den politiske hovedaftale (fase 1).

Kara/Noveren ønsker, at fjernvarmeselskab og forbrændingsanlæg adskilles for at mindske risikoen for krydssubsidiering.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet bemærker, at såfremt det ønskes, at kommuner skal have mulighed for at varetage opgaver med fortjeneste for øje, skal der fastsættes regler herom i lovgivningen.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen har argumenteret for selskabsgørelse i rapportens kapitel 3 side 85 og har i denne forbindelse redegjort nærmere for sine overvejelser for selskabsgørelse. Det fremgår heraf, at krav om selskabsgørelse kan anbefales som et instrument til at understøtte affaldsforbrændingssektorens effektivitet, fordi det vil føre til mere lige konkurrencevilkår for anlæggene. Af samme grund indgår selskabsgørelse som en integreret del af de mere markedsorienterede scenarier for organisering af affaldsforbrændingssektoren, men det anbefales også at indføre krav om selskabsgørelse i basis- og prisloftscenariet. En selskabsgørelse vil desuden skabe øget gennemsigtighed i forhold til kommuners engagement i affaldsforbrændingssektoren, samt hvilke risici kommunerne pådrager sig.

Selskabsgørelse – i form af anparts- og aktieselskaber – vil sikre en større adskillelse af kommune og anlæg og dermed tydeliggøre fordelingen af ansvar og opgaver. Selvom kommuner via ejerskab kontrollerer et anlæg, vil ansvaret for den daglige drift være entydigt placeret hos bestyrelsen og direktionen i selskabet. En sådan selskabsgørelse vil på den ene side muliggøre en overordnet politisk kontrol med kommunalt ejede anlæg og på den anden side sikre, at selskabsledelsen fokuserer på værdiskabelse i driften. Resultatet er en højere grad af afkobling mellem kommunens rolle ved fastlæggelsen af de politiske mål, gennem regulering og strategiske planer for affaldshåndteringen i kommunen, og de kommunale repræsentanternes funktion i anlæggets bestyrelse, hvor de skal varetage anlæggets økonomiske interesser inden for de reguleringsmæssige og markeds-mæssige rammer og derigennem sikre effektiv drift og forrentning af den kommunale investering.

For skatteyderne vil adskillelsen give øget gennemsigtighed i forhold til kommunens engagement i affaldsforbrændingssektoren, så det bliver mere eksplicit, hvad skattekroneerne bliver brugt til. Denne gennemsigtighed gælder også i forbindelse med kommunal garantistillelse for lån til forbrændingsanlæg, som bliver mere eksplicit, end når forbrændingsanlægget er en integreret del af en kommunal forvaltning.

I basisscenariet vil selskabsgørelse endvidere indebære, at der ikke er behov for særskilte regler om regnskabsmæssig udskillelse af affaldsforbrændingsaktiviteten fra den øvrige (kommunale) affaldshåndtering, da selskabsgørelse i sig selv vil indebære dette.

Desuden vil selskabsgørelse føre en række forhold med sig, der stiller anlæggene mere lige. Et forhold er, at anparts- og aktieselskaber er selvstændige skattesubjekter. Dette fjerner den skattefritagelse på el- og varmeproduktion, som kommunale anlæg kan have, jf. rapportens bilag 3. Dermed bliver der ens skatteregler for alle affaldsforbrændingsanlæg.

Genanvendelse

DI mener, at licitationsscenariet vil give anledning til øget genanvendelse og styrke innovationen i danske miljøvirksomheder, og *DTL* finder det meget positivt, at licitationsscenariet forventes at betyde en øget genanvendelsesprocent.

Landbrug og Fødevarer udtrykker som særlig interesse, at der sker en øget udsortering af det organiske affald til biobehandling og henviser til, at licitationsscenariet er hertil bedst ifølge arbejdsgruppen.

Affald danmark lægger vægt på ressourceudnyttelsen og mener, at langtidsholdbare rammer skal sikre, at virksomhederne kan investere i nye behandlingsteknologier i større målestok; at hvis afgiften på VE-affald fjernes, skal genanvendelsen sikres ad anden vej; og at en markant øget genanvendelse er forudsat i rapporten, hvilket ifølge affald danmark ikke harmonerer med regeringens affaldsstrategi 2010.

Dansk Erhverv og Genvindingsindustrien mener, at vi skal blive bedre til at genanvende affald og især finde nye metoder til at genanvende husholdningsaffaldet.

Ifølge *FRI* genanvender Danmark måske nok mindre af det kommunalt indsamlede affald, end man gør i sammenlignelige lande. Men da Danmark har en betydeligt højere energiudnyttelse ved forbrænding, finder *FRI* det berettiget, at forbrændingsandelen er højere i Danmark. *FRI* mener i øvrigt, at kommunalt ejerskab og kommunal anvisningsret giver bedre muligheder for at sikres investeringer i fx bedre sortering og udvinding af stoffer til genanvendelse.

DN støtter den model, der kan være med til at bane vejen for en højere grad af genanvendelse, men mener ikke, at det er givet, at licitationsscenariet vil sikre mere genanvendelse. *DN* anmoder om en nærmere redegørelse for, hvordan genanvendelsen reelt forventes at udvikle sig.

Cowi påpeger, at forbrændingsanlæg er investeringstunge og har svært ved at regulere kapaciteten op og ned. Derfor vil mindre investeringstunge, fleksible sorterings- og genanvendelsesteknologier måske have en konkurrencemæssig fordel i forhold til forbrænding. Den samfundsøkonomiske omkostning ved øget genanvendelse (bl.a. i form af tabt afgiftsprovener) vil i så fald blive undervurderet i licitationsscenariet.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Udgangspunktet er, at forbrænding af affald skal ske så effektivt som muligt indenfor de gældende miljøregler. Reguleringen bør understøtte, at samfundet som helhed får ”forbrændingsydelsen” så billigt som muligt indenfor de rammer, miljølovgivningen sætter. Mindre omkostninger på forbrændingsanlæggene vil give sig udslag i lavere takster for affaldsforbrænding, hvilket relativt vil ændre balancen for, hvornår affald genanvendes eller forbrændes.

Under den gældende regulering er der risiko for, at genanvendeligt affald ikke genanvendes, men brændes. Kommunerne ejer hovedparten af affaldsforbrændingsanlæggene og har dermed en økonomisk interesse i, at kapaciteten i forbrændingsanlæggene udnyttes mest muligt – også hvis affaldet alternativt havde kunnet genanvendes. Der er således indikationer på, at den nuværende

organisering skaber incitamentter til at forbrænde affaldet frem for at genanvende det, idet kommuner der ejer forbrændingsanlæg i gennemsnit genanvender 7 pct. mindre end kommuner uden ejerskab i forbrændingsanlæg.

Med den ændrede regulering har kommunen ikke længere en økonomisk interesse i at anvise affaldet til forbrænding, men kan uden økonomiske tab - gennem klassificeringen af affaldet som genanvendeligt - sikre, at en større del af affaldet genanvendes, end tilfældet er i dag.

Dertil kommer at der findes særlige styringsmidler f.eks. affaldsafgift og administrative styringsmidler (tilsyn samt klassificering af affald til behandlingsform), der sikrer, at genanvendelsesmålsætningerne opfyldes. Det er desuden et generelt udgangspunkt, at affaldshierarkiet skal finde anvendelse, når affaldet klassificeres og behandles. Heraf følger, at genanvendelse som hovedregel kommer før forbrænding med energiudnyttelse. Affaldsforbrænding er således pålagt energiafgifter for at forhindre, at det bliver mere attraktivt at forbrænde end at genanvende affald. Såfremt målene for f.eks. genanvendelse ikke nås, bør det overvejes, om de eksisterende styringsmidler skal tilpasses.

Den tværministerielle arbejdsgruppe vurderer, at det anbefalede scenarie vil være mere fordelagtigt i forhold til anvendelse af ressourcerne i affaldet end den eksisterende organisering. Det er arbejdsgruppens vurdering, at en gennemførelse af licitationsscenariet vil give kommunerne mere entydige incitamentter til at fremme en miljøvenlig anvendelse af affaldet, jf. rapportens afsnit 5.5. Arbejdsgruppen har dog ikke gjort et konkret skøn over omfanget af den øgede genanvendelse, som denne ændring af incitamentterne kan forventes at medføre. I en samfundsøkonomisk vurdering af øget genanvendelse vil udover ændringer i afgiftsprovenuet indgå en række andre omkostninger og fordele, herunder fordelene ved en bedre materialeudnyttelse.

Med hensyn til de fremskrevne affaldsmængder er det korrekt, at der i rapporten er forudsat en øget genanvendelse end forudsat i Affaldsstrategi 2010, idet affaldsprognosen er revideret i sommeren 2010. Begrundelsen for at justere prognosen findes bl.a. i forventede EU-regler. I affaldsdirektivet er der opstillet mål for genanvendelse af emballageaffald, elektronisk affald samt husholdningsaffald. Der er en målsætning for 2020 om at sikre ”forberedelse med henblik på genbrug og genanvendelse af affaldsmaterialer som minimum papir, metal, plastic, og glas fra husholdninger og om muligt andre kilder, såfremt disse affaldsstrømme svarer til affald fra husholdninger”. Der er samtidig EU-krav om nationale affaldsforebyggelsesprogrammer fra december 2013, hvilket ligeledes vil reducere affaldsmængderne.

Der er ligeledes i EU-regi øget fokus på f.eks. genanvendelse af bioaffald – dvs. det organiske affald og ressourcerne i dette affald, og det er sandsynligt, at EU vil opstille mål for genanvendelse af dette affald. Et EU-initiativ på dette område vil betyde, at affaldsmængderne til forbrænding reduceres tilsvarende. Selvom der på nuværende tidspunkt ikke er taget politiske beslutninger om øget genanvendelse af f.eks. den organiske del af dagrenovationen, er der stort fokus fra europæisk og dansk side på genanvendelse af fx fosfor i organisk affald. Det vurderes derfor, at det i fremtiden vil være et ønske om at bioforgasse og genanvende den organiske del af dagrenovationen i stedet for at forbrænde det. Det stemmer også overens med den politiske aftale om Grøn Vækst, hvori der indgår en ambitiøs udbygning af biogas samt med regeringens ”Energistrategi 2050”, der indeholder flere initiativer på biogasområdet.

Det organiske affald fra både husholdninger og virksomheder kan blive et supplement til processerne i disse anlæg, hvorfor der flyttes affald fra forbrænding til anden behandling. Prognosen er naturligvis behæftet med betydelig usikkerhed, men det forventes, at den faktiske udvikling i de danske affaldsmængder vil ligge indenfor den justerede prognose, som bør være grundlag for en vurdering af de mængder, som skal forbrændes fremover.

Miljøstyrelsen skal særligt gøre opmærksom på, at der generelt er stor usikkerhed om erhvervsaffaldet, som udgør ca. 50 pct. af det forbrændingsegnede affald, idet dette frit kan eksporteres som følge af EU-regler der trådte i kraft 10. december 2010. Der er således generelt en stor usikkerhed forbundet med vurderingen af de mængder affald, som skal brændes i Danmark i fremtiden. Omfanget af affaldsforbrænding vil bl.a. afhænge af de danske anlægs effektivitet og kapacitetssituationen i ind- og udland.

Klima- og energipolitik

Landbrug og Fødevarer finder sammenhængen med de klima- og energipolitiske mål af særlig interesse.

Affald danmark henviser til, at regeringens udspil om det fossilfrie Danmark mangler og påpeger, at forbrænding af VE-affald er neutralt over for det nationale klimamål, og positivt mht. VE-målsætningen.

FRI mener, at det vil være en fordel i forhold til CO₂-målsætningen, at affaldet ikke eksporteres og tolker, at rapporten antager en høj eksport i basisscenariet, hvilket *FRI* tvivler på vil ske.

Renosyd frygter, at en liberalisering kan betyde, at en del af varmen ikke bliver udnyttet, til skade for klimaet.

RenoSam mener, at affaldsforbrænding klimamæssigt bør foretrækkes frem for fossile brændsler, og at Klimakommissionen peger på, at affaldsforbrændingen skal udvides frem mod 2050. Dertil kommer, at *RenoSam* savner en redegørelse for, hvordan affaldsforbrænding i dag indgår i den kommunale varmeplanlægning og en redegørelse for sammenhængen til varmemarkedet, og hvordan energiproduktion fra affaldsforbrænding kan bidrage til de overordnede energipolitiske målsætninger og klimadagsorden.

RenoSam mener, at arbejdsgruppens vurdering af, at en udvidelse af affaldsforbrændingskapaciteten vil betyde, at de danske klimamålsætninger i den ikke kvotebelagte sektor bliver svære at opnå, er udtryk for uhensigtsmæssig kassetænkning og mener at et forslag kunne være at flytte forbrændingsanlæg ind i den kvotebelagte sektor.

BOFA peger på, at en evt. lukning af affaldsforbrændingsanlægget på Bornholm vil medføre øgede udledninger af CO₂ dels som følge af afbrænding af kul til at sikre varmeforsyningen i Rønne, dels som følge af transport af affald til forbrænding uden for Bornholm.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Arbejdsgruppen skal gøre opmærksom på, at affald består af en fossil andel og en VE-andel. Det fossile indhold betyder, at afbrænding af affald ikke entydigt positivt i forhold til klimaregnskabet. Samtidig er der ligeledes undersøgelser, der viser, at genanvendelse af visse typer af affald f.eks. papir og pap samt haveaffald giver en positiv klimagevinst ved genanvendelse.

Danmark har en forpligtigelse til klimagasreduktioner uden for den kvotebelagte sektor (non-ETS). Da affald i den gældende regulering er uden for den kvotebelagte sektor, vil afbrænding af blandet affald med fossilt indhold bidrage til udledningen af klimagasser uden for kvotesektoren og dermed vanskeliggøre opfyldelsen af klimamålsætningen uden for kvotesektoren. Det betyder, at nettoimport af affald, som der forventes i basisscenariet, vil føre til højere udledning af klimagasser uden for kvotesektoren og dermed være i modstrid med Danmarks klimamålsætninger. Hvis det importerede affald består af rent VE, vil det ikke påvirke klimamålsætningerne, hverken positivt eller negativt. Derimod vil import af rent VE-affald bidrage positivt til opfyldelse af Danmarks målsætning om større VE-andel. Det er uden for arbejdsgruppens kommissorium at foretage vurderinger af hensigtsmæssigheden ved at affaldsforbrændingssektoren er placeret i den ikke-kvotebelagte sektor, og arbejdsgruppen må derfor tage udgangspunkt i gældende målsætninger.

Hvorvidt import af blandet affald med både fossilt- og VE-indhold er positivt for VE-målsætningen er afhængigt af, hvilket brændsel (fossilt/biomasse), der fortrænges. I henhold til Regeringens energistrategi forventes en betydelig del af den kollektive varmforsyning i 2020 at blive baseret på biomasse/biogas og kun en mindre del på fossile brændsler. Nettoimport af blandet affald, fx med en fossil andel på 40 pct., kan derfor ikke forventes at bidrage positivt til VE-målsætningen.

Endelig kan det nævnes, at rapporten bygger på de samme prognoser for affaldsmængderne, som Klimakommissionen har anvendt og at der hermed er sammenfald i mængder anvendt i de to sammenhænge.

I forbindelse med klimaeffekterne ved en ændring af forholdene for det bornholmske affald vil effekten afhænge af hvilken type brændsel, der erstatter affald med varmeproduktionen og hvor affaldet forbrændes. Hvis det fx er biomasse, så vil det mindske den samlede CO₂-emission.

Regler for erhvervsaffald

DI og affald danmark mener, at det eksisterende regelsæt (fra fase 1 i ny organisering af affaldssektoren) er for kompliceret, og at alt erhvervsaffaldet (forbrændingseget eller ej) bør reguleres ens og administrativt mere simpelt. Også *Marius Pedersen, Dansk Erhverv* og *Genvindingsindustrien* ønsker, at alt erhvervsaffald reguleres ens.

Bemærkninger fra den tværministerielle arbejdsgruppe:

Det indgår ikke i den tværministerielle arbejdsgruppes kommissorium at analysere kompleksiteten af reglerne for genanvendeligt erhvervsaffald, som er omfattet af den politiske aftale fra 2007. I forbindelse med udformningen af nye regler for det forbrændingsegnete affald, herunder det forbrændingsegnete erhvervsaffald, vil der naturligvis blive tilstræbt, at reguleringen er ensartet uanset behandlingsmetode, når der ikke er andre hensyn, som taler for særlig regulering.