



Energi-,
Forsynings- og
Klimaministeriet

Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget
Christiansborg
1240 København K

Ministeren

Dato
24. oktober 2016

J nr. 2016-2614

Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget har i brev af 27. september 2016 stillet mig spørgsmål 379 alm. del, som jeg hermed skal besvare:

Spørgsmål 379

Ministeren bedes kommentere henvendelse af 23. september 2016 og øvrigt materiale fra Dansk Affaldsforening om regeringens forsyningsstrategi m.v., jf. EFK alm. del - bilag 406 og 412.

Svar

Dansk Affaldsforening (DAF) har i sin henvendelse fremsat sine synspunkter om regeringens udspil på affaldsområdet i forsyningsstrategien *Forsyning for Fremtiden*. DAF kommenterer dels på konkurrenceudsættelse af affaldsenergisektoren og dels på den yderligere konkurrenceudsættelse af det genanvendelige affald.

Jeg vil gerne starte med at understrege, at vi lytter til branchens synspunkter, og vi er således i dialog med branchen om begge forslag, herunder DAF.

Forsyning for Fremtiden er baseret på fem principper for, hvordan vi bedst indretter og moderniserer forsyningssektorerne, så danskerne også i fremtiden får forsyning med høj kvalitet og til lave priser.

Det første princip går ud på, at de dele af forsyningssektoren, som ikke er naturlige monopoler, skal konkurrenceudsættes. Affald er ikke et naturligt monopol, og regeringen har derfor foreslået at konkurrenceudsætte både det forbrændingsegnete og det genanvendelige affald.

Affald er ikke længere et problem, som skal håndteres, men en værdifuld ressource. Regeringen vil fjerne barrierer for, at affaldet kan flyde derhen, hvor det har størst værdi, frem for derhen, hvor kommunen anviser. Det skal sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse og skabe innovation, nye løsninger og øget genanvendelse af de ressourcer, som er i affaldet.

**Energi-, Forsynings- og
Klimaministeriet**

Stormgade 2-6
1470 København K

T: +45 3392 2800
E: efkm@efkm.dk

www.efkm.dk



Konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnete affald

DAF mener, at import af affald kan være med til at sikre kapacitetsudnyttelse på de danske affaldsforbrændingsanlæg, og at der ikke bør træffes politiske beslutninger, før der er foretaget en række yderligere analyser af området.

Hovedudfordringen i den nuværende regulering af affaldssektoren er, at affald i dag delvist er underlagt et regulatorisk monopol, som betyder, at kommunerne har monopol på at håndtere en stor del af den samlede affaldsmængde.

Det medfører, at virksomhederne ikke i nødvendigt omfang kan få adgang til de ressourcer, der er i det genanvendelige affald, ligesom de heller ikke har frihed til at komme af med deres forbrændingsegnete affald, hvor det er billigst.

Det skal ses i sammenhæng med, at affaldsforbrændingstaksten varierer mellem ca. 250 kr. til 900 kr. pr. ton. Og det underbygger, at der i dag ikke er et tilstrækkeligt incitament til at konkurrere på pris og effektivitet for den del af affaldet, som kommunerne har ansvaret for.

Ifølge en evalueringsrapport udarbejdet af Deloitte for Miljøstyrelsen er der endvidere noget, der tyder på, at der gennemsnitligt genanvendes relativt mere erhvervsaffald fra virksomheder i kommuner, der ikke er medejere af et affaldsforbrændingsanlæg.

Deloitte's analyse af sektoren indikerer således, at den nuværende overkapacitet i affaldsforbrændingssektoren ikke giver tilstrækkeligt incitament til genanvendelse, da kommunerne i nogle tilfælde henviser affaldet til forbrænding fremfor genanvendelse for at fylde kapaciteten op.

Regeringen foreslår derfor – ligesom tidligere regeringer har foreslået – en konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnete affald, hvilket betyder, at kommunernes anvisningsret og virksomhedernes pligt til at benytte de anviste anlæg ophæves.

Kommunerne vil fortsat kunne eje og drive affaldsforbrændingsanlæg, men det skal ske på lige kommercielle vilkår. Derfor lægger regeringen op til, at kommunale forbrændingsanlæg skal selskabsføres og drives på markedsvilkår, så der skabes lige konkurrence mellem kommunale og private aktører.

Adgang til finansiering

DAF peger på en større merudgift til finansiering ved en konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingssektoren.

Først og fremmest vil jeg gøre opmærksom på, at adgang til nem og billig kapital helt generelt kan føre til overinvesteringer. Ved at selskaber betaler



en markedskonform risikopræmie af deres investeringer, reduceres risikoen for overinvesteringer.

Hvis der er overinvesteret og dermed overkapacitet i affaldssektoren, er det forbrugerne, der betaler regningen herfor.

Endvidere kan jeg gøre opmærksom på, at offentlige myndigheder, herunder kommuner, ifølge de gældende statsstøttere regler skal opkræve garantiprovision ved udstedelse af garantier for lån til virksomheder, både til § 60-selskaber og aktieselskaber. Garantien skal stilles på markedsvilkår i overensstemmelse med reglerne i EU-Kommissionens meddelelse om statsstøtte i form af garantier (C155/20089).

Garantiprovisionen skal svare til, hvad en markedsøkonomisk investor ville kræve i samme situation på samme tidspunkt og matche risikoen for, at lånet misligholdes og garantien kommer i anvendelse. En markedsfinansiering kan derfor i henhold til statsstøttere reglerne ikke medføre øgede finansieringsudgifter for de berørte anlæg.

Statsstøttere reglerne sikrer samtidig lige finansierings- og konkurrencevilkår mellem offentlige forbrændingsanlæg og private genanvendelsesløsninger, hvilket yderligere vil understøtte genanvendelsesløsninger.

Som DAF også peger på, er regeringen opmærksom på, at der potentielt kan være en meromkostning ved førtidig indfrielse af nogle af de lån, som affaldsforbrændingsanlæggene har optaget. Det er dog langt fra givet, at lånene skal indfries.

Hvis det skulle blive nødvendigt med en førtidig indfrielse, vil kurstabet afhænge af tidspunktet for indfrielsen. Hvis der bliver enighed om at konkurrenceudsætte affaldsforbrændingen, vil der gå en periode, før den ny regulering udformes og træder i kraft.

Kurstabet vil på det tidspunkt alt andet lige være mindre grundet videre afvikling af gælden. Herudover vil en rentestigning fra det nuværende historisk lave renteniveau yderligere reducere kurstabet. Situationen analyseres nærmere i dialog med branchen.

Regeringen er også opmærksom på, at der er en begrænset risiko for, at et mindre antal anlæg kan stå tilbage med en ubetalt restgæld efter værkets levetid, som vil indebære et tab for de kommunale ejere, også kaldet strandede omkostninger. Det vil regeringen tage højde for bl.a. ift. indfasningstidspunktet samt en særordning på de ikke-brofaste øer, hvor kommunale selskaber får mulighed for at håndtere alt erhvervsaffald i en samlet løsning for både husholdnings- og erhvervsaffald på øen.



Det identificerede effektiviseringspotentiale

Det samlede årlige effektiviseringspotentiale i affaldsforbrændingssektoren udgør ifølge McKinsey og Struensee mellem 0,4-0,5 mia. kr. i 2025 i forhold til 2014. DAF peger på, at effektiviseringspotentialet er overvurderet.

Først kan jeg bemærke, at effektiviseringspotentialet for affaldsforbrændingssektoren er ca. 270 mio. kr. lavere end det, der er fundet i en tidligere analyse udarbejdet af Incentive i 2015.

Den største del af differencen kan forklares ved, hvordan anlæggenes overkapacitet håndteres i analyserne. I McKinsey og Struensees analyse er det antaget, at overkapaciteten nedbringes, hvorfor det ikke indregnes som en del af potentialet. I Incentives analyse antages, at overkapaciteten udnyttes gennem import af affald, hvorfor det er medregnet i potentialet.

McKinsey og Struensee tager derudover en række forsigtighedshensyn i deres analyse, hvilket bevirker, at potentialet må anses for at være et konservativt bud. McKinsey og Struensee har i deres analyse bl.a. anvendt en såkaldt "bedst-af-to-metode". Det betyder, at selskabernes effektivitet måles med to forskellige metoder, hvorefter metoden med det laveste effektiviseringspotentiale vælges. På affaldsområdet er der høj korrelation mellem de to metoders resultater. Det indikerer, at analysens resultater er robuste.

McKinsey og Struensee medtager endvidere ikke potentialer fra tværgående konsolidering (dvs. konsolidering mellem fx affaldshåndtering og varmedistribution).

Endvidere tages udgangspunkt i den nuværende struktur i forsyningssektorerne fremfor det antal selskaber, som vil være tilfældet i en optimal struktur.

McKinsey og Struensee har desuden anvendt en robust og anerkendt metode baseret på en statistisk tilgang. Datagrundlaget anvendes løbende til benchmarking af sektoren og giver således et overblik over de økonomiske forhold. McKinsey og Struensees model forklarer mere end 95 pct. af variationen i de forskellige affaldsforbrændingsanlægs omkostninger. Dermed kan det bagvedliggende datamateriale i høj grad anvendes til denne analyse.

DAF angiver desuden, at anlæggenes alder og investeringscyklus ikke indgår i beregningerne. Det er ikke korrekt. McKinsey og Struensee har taget højde for strukturelle forskelle på de enkelte affaldsforbrændingsanlæg, jf. rapportens metodeafsnit. McKinsey og Struensee inddrager bl.a. alderen på anlæggene i forbindelse med vurdering af det fremtidige kapacitetsbehov.

DAF peger samtidig på, at sektoren allerede gennemfører en række tiltag. Hertil kan jeg bemærke, at sådanne tiltag vil indgå i realiseringen af potentialet, eftersom McKinsey og Struensees analyse er baseret på data fra 2014, og regeringens mål tager udgangspunkt i 2014.



Eftersom der ikke er foretaget en sammenligning af omkostninger over tid i McKinsey og Struensees analyse, er bemærkninger fra DAF om ændrede miljøkrav ikke relevante.

Jeg vil samtidig gerne understrege, at regeringen anerkender de tiltag, som de danske affaldsforbrændingsanlæg har gennemført i de seneste år, hvor vi bl.a. har observeret eksempler på konsolideringstiltag i form af en række sammenlægninger af affaldsforbrændingsanlæg.

Regeringen anser en konkurrenceudsættelse som den bedste måde at understøtte og øge effektiviteten, nedbringe overkapaciteten i sektoren og dermed øge genanvendelsen.

Yderligere konkurrenceudsættelse af det genanvendelige affald

DAF argumenterer for, at det genanvendelige affald bør forblive i kommunalt regi, og at virksomheder fortsat skal have adgang til de kommunale genbrugspladser.

I 2010 blev det genanvendelige erhvervsaffald delvist konkurrenceudsat. Det betyder, at kommunerne som udgangspunkt ikke må indsamle og behandle det genanvendelige erhvervsaffald. Kommunerne har dog fortsat monopol på at indsamle og behandle næsten alt det genanvendelige husholdningsaffald.

Det kommunale monopol på det genanvendelige husholdningsaffald betyder, at husholdningerne i udgangspunktet ikke kan aflevere deres affald til en privat indsamler. Det gør det vanskeligt for virksomheder, der vil indsamle og udnytte ressourcerne i affaldet. Det betyder også, at borgere ikke må sælge deres eget affald til genanvendelse, fx salg af en udtjent cykel til en jernhandler. Derfor vil regeringen gerne se nærmere på, om der ikke kan findes en mere hensigtsmæssig løsning, der passer bedre med virkeligheden, mere genanvendelse og tanker om cirkulær økonomi.

Det er regeringens opfattelse, at ikke naturlige monopolopgaver så vidt muligt skal konkurrenceudsættes. Affald er ikke et naturligt monopol, og det er regeringens udgangspunkt, at kommunerne ikke skal have monopol på en opgave, som lige så godt kan løses af private virksomheder.

Erfaringerne med det genanvendelige erhvervsaffald viser, at der er velfungerende private løsninger på markedet. Hovedparten af det genanvendelige erhvervsaffald håndteres allerede af private, og der er mange kommuner, som allerede i dag har private aktører til at indsamle og håndtere husholdningsaffaldet.

Regeringen mener derfor, at tiden er moden til en fuld konkurrenceudsættelse af det genanvendelige erhvervsaffald, så produktproducerende virksom-



heder kan få adgang til ressourcerne i affaldet, og affaldsproducenterne kan nøjes med at vælge én leverandør af affaldshåndtering.

Jeg vil gerne understrege, at kommunerne fortsat skal stå for at indsamle husholdningsaffald. Men hvis en borger ønsker at forære noget affald væk eller sælge det, hvis det har en materialeværdi, mener regeringen ikke, at det skal være strafbart. Regeringen ønsker også at gøre det lettere for produktproducerende virksomheder at få adgang til ressourcerne i husholdningsaffaldet.

Regeringen lægger også op til, at kommunerne skal udbyde sorteringen af deres affald for at sikre, at der bliver investeret tilstrækkeligt i sorteringsanlæg, og at der sker den nødvendige innovation. Kommunerne har allerede i dag mulighed for at indgå i offentlige private partnerskaber, men det har vist sig ikke at være tiltrækkeligt. Miljøstyrelsens partnerskab for automatiske sorteringsanlæg har peget på, at kommunerne ikke investerer nok, da de ikke har adgang til erhvervsaffaldet, og de private tør ikke investere, hvis de ikke får adgang til affaldet.

Vedrørende adgang til genbrugspladser for erhverv viser rapporten om evaluering af konkurrenceudsættelsen af det genanvendelige erhvervsaffald, at det kun er en begrænset del af virksomhederne, der benytter genbrugspladserne og med en begrænset mængde.

Ordnningen giver anledning til meget snyd til skade for husholdningerne og koster mange penge til administration og kontrol. Derfor vil regeringen gerne se på, om det ikke kan gøres mere enkelt. Det vil også gøre det muligt at ophæve det generelle administrationsgebyr for erhverv, som er meget tungt at administrere for kommunerne, da kommunerne ikke længere vil have opgaver i forhold til det genanvendelige erhvervsaffald.

Afslutningsvist skal det understreges, at de nærmere detaljer i regeringens udspil vil skulle udmøntes i fortsat tæt dialog med branchen, herunder DAF.

Det skal også understreges, at jeg lægger stor vægt på, at der sikres tilstrækkelig tid til implementering, dialog og evt. yderligere analyser, så vi får en hensigtsmæssig og robust regulering, der kan tage højde for behovet for eventuelle nødvendige overgangsordninger, så sektoren får tilstrækkelig tid til at omstille sig, herunder særligt de kommunalt ejede anlæg.

Med venlig hilsen

Lars Chr. Lilleholt