



FOLKETINGET

Præsentation fra Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet



UDVALGSHØRING - LOVFORSLAG OM NY ORGANISERING AF FORBRÆNDINGSSEKTOREN

D. 12/5

SAGEN KORT

Dagsorden

- Konsekvensvurdering af udbudsmodellen
- Monitorering
- Pulje til strandede omkostninger
- Vurdering af ekspropriation

SAMLET KONSEKVENSVURDERING: DYNAMIKKER VED UDBUDSMODEL

Markedet

Konkurrenceudsættelsen vil medføre en markant påvirkning på forbrændingsanlæggenes rammevilkår, hvor de i dag i højere grad er reguleret som monopoler.

Konkurrenceudsættelsen vil medføre en mere effektiv affaldsforbrændingssektor, hvor ineffektive anlæg vil blive udkonkurreret. Det vil alt andet lige gavne det danske samfund.

Markedet for affaldsforbrænding er liberaliseret, og det vil fortsat være muligt for danske anlæg at importere affald fra udlandet, såfremt det er rentabelt. Danmark importerer primært affald fra øvrige EU-lande, der også er underlagt EU-regulering, fx bindende mål om genanvendelse.

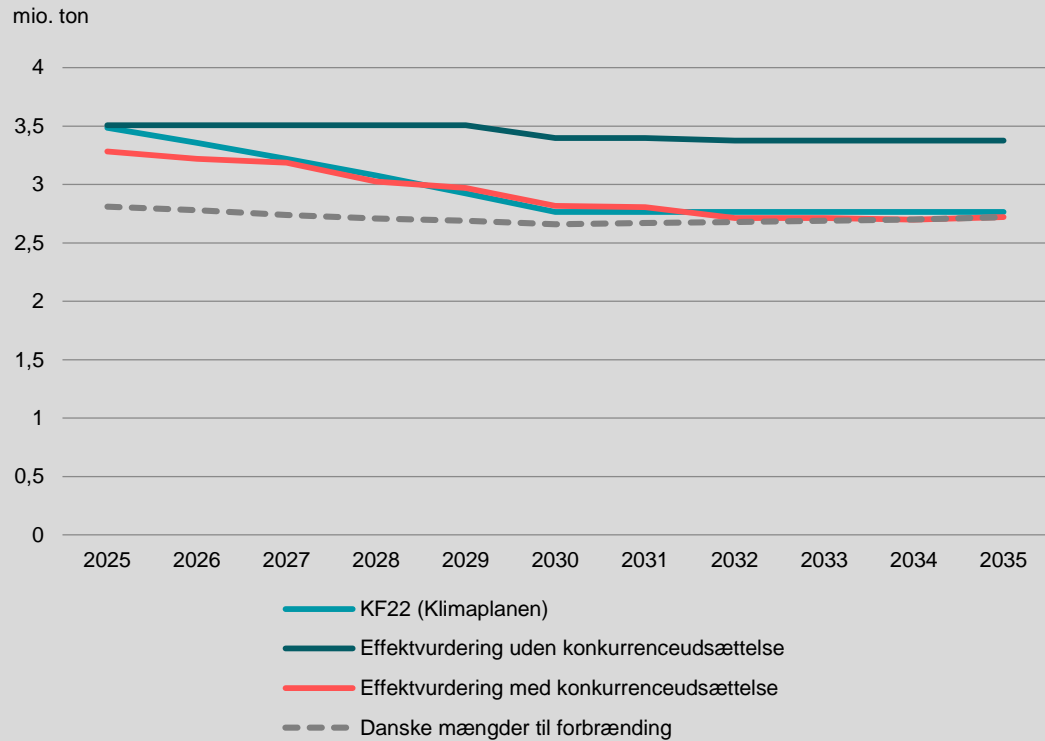
Centrale antagelser

Det er i konsekvensvurderingerne lagt til grund, at:

- Forbrændingsanlæg agerer på et internationalt marked, hvor Danmark ikke har markedskraft. Det medfører, at danske affaldstakster bestemmes af udlandets betalingsvillighed.
- Affald forbrændes, der hvor det er billigst. Dansk affald antages at udkonkurrere udenlandsk affald som følge af lavere transportomkostninger.
- Anlæg, der ikke er rentable, vil enten lukke med det samme eller fortsætte i drift, hvis det kan reducere det samlede tab. En del af kapacitetstilpasningen sker dermed gradvist i takt med, at anlæg står over for reinvesteringer.
- Danske anlæg vil importere affald, såfremt det er rentabelt.

SAMLET KONSEKVENSVURDERING: KAPACITETSTILPASNING OG CO₂-EFFEKTER

Affald til forbrænding, inkl. import



Kapacitetstilpasning og CO₂-effekter

Det skønnes med betydelig usikkerhed, at den danske kapacitet til affaldsforbrænding vil reduceres, hvilket reducerer affaldsforbrænding med 0,6 mio. ton i 2030.

Det antages, at anlæggene forbrænder alt det danske forbrændingsegnete affald, for dernæst at fylde resterende kapacitet op med importeret affald. Kapacitetsreduktionen skønnes dermed at reducere import med 0,6 mio. ton i 2030, hvilket medfører en CO₂e-reduktion på ca. 0,6 mio. ton CO₂e i 2030.

Fra 2034 skønnes der en fuld kapacitetstilpasning til mængden af dansk forbrændingsegnet affald i KF22.

Ift. Klimaplanen: Med *Klimaplanen* forventedes CO₂-reduktionerne fra forbrænding reduceret til 0,65 mio. ton i 2030. De konsoliderede beregninger påvirker ikke 2030-manko. Der skønnes en yderligere reduktion på 0,3 mio. ton i 2025, som ikke blev skønnet i klimaplanen.

SAMLET KONSEKVENSVURDERING: ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Konsekvenser

Samlet set skønnes konkurrenceudsættelsen at medføre et afledt mindreprovenu samt tilbageløb på knap 450 mio. kr. i 2030, *jf. tabel 2.*

Husholdningers udgifter skønnes reduceret knap 700 mio. kr. i 2030, og erhvervets udgifter med godt 350 mio. kr. i 2030 som følge af lavere affaldstakster og/eller fjernvarmepriser.

Reduktionen i den danske kapacitet kan medføre strandede omkostninger i de kommuner, hvor deres anlæg udkonkurreres, hvis anlægget har restgæld. Der er særligt risiko for strandede omkostninger ved anlæg, der ikke kan reducere deres tab ved at fortsætte i drift. Strandede omkostninger er skønnet pba. den samlede restgæld i branchen.

De strandede omkostninger skønnes at være godt 350 mio. kr. i 2025 faldende til 50 mio. kr. i 2030. Dertil skønnes løbende netto-underskud på affaldsforbrændingsanlæggene for ikke-konkurrencedygtige anlæg, der fortsætter i drift for at reducere tab. Det skønnes med betydelig usikkerhed, at der er samlede kommunale omkostninger på godt 750 mio. kr. i 2025 og 350 mio. i 2030. Omkostningerne falder i takt med, at sektorens restgæld falder.

Tabel 1
Økonomiske konsekvenser af konkurrenceudsættelsen i 2030

Mio. kr. (2023-priser)	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Effekt på statskasse	-150	-200	-200	-350	-400	-450	-450	-500	-500	-500	-500
- heraf afgiftstab fra energi- og CO ₂ -afgifter	-150	-250	-250	-400	-450	-450	-500	-550	-550	-550	-550
- heraf tilbageløb	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
Effekt på kommunale kasser	-750	-450	-450	-550	-350	-300	-350	-350	-350	-350	-300
- heraf løbende netto-underskud fra affaldsforbrændingsanlæg	-400	-350	-400	-350	-300	-250	-350	-300	-350	-300	-300
- heraf strandede omkostninger	-350	-100	-50	-200	-50	-50	0	-50	0	0	0
Effekt på husholdninger	650	650	700	750	700	700	800	800	850	850	900
Effekt på erhverv	350	350	350	350	350	350	400	400	450	450	450

Kilde: Klima- Energi- og Forsyningsministeriet og Skatteministeriet.
Anm.: Angivet i 2023-priser og afrundet til nærmeste 50 mio.

OPFØLGNING PÅ UDVIKLING I KAPACITETEN OG PULJE TIL STRANDEDE OMKOSTNINGER

Monitorering af udvikling i kapaciteten

Med Klimaplanen blev det besluttet, at igangsætte en monitorering af udviklingen i kapaciteten som sammenholdes med de danske affaldsmængder til forbrænding. Monitoreringen implementeres med lovforslaget og afrapporteres løbende til forligskredsen.

I 2024 vender regeringen tilbage til forligskredsen med opfølgning på første monitorering.

Såfremt kapacitetsudviklingen ikke udvikler sig i takt med affaldsmængderne, kan forligskredsen tage stilling til, om der er behov for yderligere tiltag – fx en afgift på forbrænding.

Der er igangsat analyse af afgifterne på affaldsområdet, der forventes færdig i 2024.

Pulje til strandede omkostninger

Med Klimaplanen blev det besluttet, at afsætte en pulje på i alt 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger.

Det følger af aftalen, at udbetaling fra puljen skal ske efter afvikling af et affaldsforbrændingsanlæg med et beløb på op til 70 pct. af et tab. Viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen.

Fastsættelse af de 200 mio. kr.

Forud for Klimaplanens indgåelse var der lavet en række analyser, som pegede på strandede omkostninger på ca. 200-300 mio. kr.

I analyserne blev det vurderet, at det kun var en mindre del af anlæggenes samlede gæld, som ville resultere i strandede omkostninger. Det blev også vurderet, at de strandede omkostninger ville være følsomme over for faldende affaldsmængder.

Den samlede gæld blev på daværende tidspunkt opgjort til ca. 8 mia. kr. ved udgangen af 2017 men omtrent halveret til 4-5 mia. kr. i 2025.

FØLSOMHEDSVURDERING

Følsomhedsvurdering

Markedsbaserede tiltag som fx udbudsmodellen, men også andre effektberegninger såsom *Aftale om Grøn Skattereform*, beror på en række skøn og antagelser. Derfor vil der være usikkerheder forbundet med beregningerne]

Den danske kapacitet efter konkurrenceudsættelsen vil i høj grad afhænge af de danske værkers konkurrencekraft ift. udlandet, der bl.a. afhænger af udlandets betalingsvillighed, VE-prisloftet, mulighed for effektivitetsforbedringer. Der er derfor foretaget følsomhedsberegning herfor.

Der er desuden stor forskel på, hvor gældsatte de enkelte anlæg er, hvorfor der også er foretaget følsomhedsberegning for strandede omkostninger.

Tabel 2

Konsekvenser for kapacitet, statsfinanser og CO₂-udledning ved konkurrenceudsættelsen i 2030 (2023-priser)

	Reduktion i affald til forbrænding (Pct.)	CO ₂ -effekt (mio. ton)	Økonomiske konsekvenser (mio. kr.)			Skyggepris (kr. pr. ton)	
			Samlet / Importeret	Stat*	Kommune		Husholdninger
Effekt af konkurrenceudsættelse	-15 / -80	-0,6	-450	-300	700	350	Negativ
Importtakst, 330 kr.	-20 / -100	-0,8	-550	-400	950	500	Negativ
Importtakst, 620 kr.	-5 / -15	-0,1	-50	-50	400	200	Negativ
VE-prisloft, 60 kr.	-20 / -90	-0,7	-500	-350	900	450	Negativ
VE-prisloft, 80 kr.	-10 / -40	-0,3	-150	-200	550	300	Negativ
Lavt skøn for effektivitetsforbedring	-20 / -100	-0,8	-550	-200	600	300	Negativ
Højt skøn for effektivitetsforbedring	-5 / -35	-0,3	-200	-500	700	350	Negativ
Lavt skøn for restgæld ved konkurs	-15 / -80	-0,6	-450	-250	700	350	Negativ
Højt skøn for restgæld ved konkurs	-15 / -80	-0,6	-450	-450	700	350	0

Anm.: KEFM beregninger. Angivet i 2023-priser og afrundet til 50 mio. Det antages, at tiltaget er for Grøn Skattereform og opfølgende aftale om Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkular økonomi 2022, hvorfor effekterne heraf ikke er medregnet. Effekterne i 2030 er ift. et 2030-scenarie uden konkurrenceudsættelse. *Provenu er angivet i priser og ikke i niveau.

EKSPROPRIATION

EKSPROPRIATION

Henvendelser vedr. ekspropriation

Ministeriet har modtaget et notat vedr. ekspropriation af professor dr. Jur. Michael Hansen Jensen på vegne af Dansk Affaldsforening. Herudover har ministeriet modtaget en henvendelse fra borgmestrene fra ejerkommunerne bag Norfors.

Vurdering fra dr.jur. Michael Hansen Jensen af 27. april

”Det er min vurdering, at lovforslagsudkastet om konkurrenceudsættelse og ny organisering af affaldsforbrændingssektoren ikke generelt indebærer ekspropriation.”

Han peger på to situationer, hvor lovforslagets vil kunne ramme konkrete affaldsforbrændingsanlæg så intensivt, at der vil kunne foreligge ekspropriation, jf.:

1. Lovgivningen fører til, at anlæg ikke kan selskabsudskilles og dermed må lukke, og at kommunen må realisere gæld i anlægget.
2. Lovgivning medfører, at selskabsudskillelsen kun kan finde sted, hvis kommunen yder en betydelig gældseftergivelse.

Ministeriets håndtering

Det er vurderet, at en gennemførelse af ordningerne i lovforslaget ikke vil indebære ekspropriation omfattet af grundlovens § 73. Notatet har ikke givet anledning til ændring af ministeriets vurdering.

Ministeriet vurderer, at der i lovforslaget er taget højde for de situationer der påpeges af Michael Hansen Jensen. I forbindelse med høringen er der indsat mulighed for, at fristen for selskabsgørelse kan forlænges i særlige tilfælde, hvis det viser sig umuligt for en kommune at selskabsudskille et forbrændingsanlæg.

Lovforslaget indeholder dermed en mekanisme, der skal forhindre de situationer, der påpeges af Michael Hansen Jensen, hvor at anlæg må lukke som følge af kravet om selskabsgørelse.

Det er ikke hensigten med lovforslaget, at kommuner skal eftergive gæld, som et anlæg har til sin ejerkommune, for at kunne opnå fristforlængelse.

Det er samlet set ministeriets vurdering, at der med justeringen er taget højde for de situationer, som påpeges af professoren, og at justeringerne i kombination med den pulje til strandede omkostninger, som er aftalt, sikrer at der tages højde for evt. utilsigtede tab i konkrete kommunalt ejede anlæg.

EKSPROPRIATION

Henvendelse fra borgmestre fra ejerkommuner bag Norfors

Ministeriet har modtaget en henvendelse vedr. ekspropriation fra ejerne af Norfors.

”Lovforslaget vil udgøre ekspropriation af vores affaldsenergianlæg iht. grundlovens §73. Hvis I vælger at vedtage lovforslaget, skal I vide, at vi i de fem ejerkommuner vil være nødsaget til at rejse en sag om statslig ekspropriation for et beløb svarende til omkring 750 mio. kr.”

Borgmestrene henviser i deres brev til KEF-udvalget til følgende:

1. Vurdering af dr.jur. Michael Hansen Jensen jf. forrige slide
2. Henvendelsen henviser til lovbemærkning i lovforslaget, jf. nedenfor.

Fra lovbemærkningerne:

”Det kan næppe på forhånd helt udelukkes, at konkurrenceudsættelsen under særlige omstændigheder kan ramme enkelte ejere af anlæg med en intensitet, så det kan få karakter af ekspropriation. Det må bero på en konkret vurdering, om der i de enkelte tilfælde foreligger ekspropriation. Hvis der foreligger ekspropriation, vil den pågældende anlægsejer have krav på erstatning, jf. grundlovens § 73. Kan der ikke opnås enighed herom, må spørgsmålet i givet fald indbringes for domstolene.”

Ministeriets håndtering

Ad 1) Borgmestrene fra ejerkommunerne bag Norfors henviser til vurderingen fra Michael Hansen Jensen. Ministeriet vurderer, at de opmærksomhedspunkter, som der påpeges er håndteret i lovforslaget.

Ad 2) Ministeriet har vurderet, at der for så vidt angår konkurrenceudsættelsen ikke indebærer ekspropriation.

Ministeriet har indsat tekststykket i lovbemærkningerne for at gøre opmærksom på, at det alene er i særlige tilfælde, hvor et anlæg rammes atypisk hårdt, at der kan blive tale om ekspropriation. Det vil dog altid bero på en konkret vurdering.

Det er ikke ministeriets vurdering, at nogle anlæg vil blive atypisk ramt i en sådan grad, at vil være tale om ekspropriation.



FOLKETINGET

Præsentation fra Bruun og Hjejle

12. MAJ 2023

Konkurrenceøkonomisk vurdering af ny konkurrencemodel for forbrændingsegnet affald

v/seniorøkonom Torben Thorø Pedersen, Bruun & Hjejle



1

Overordnet konkurrenceøkonomisk analyse: To vigtige ændringer i et internationalt marked

2

De sandsynlige konkurrenceøkonomiske virkninger i de kommende år

3

Spørgsmål

Lovforslaget vil på to måder ændre forbrændingssektorens økonomiske vilkår:

Kommercielle selskaber:

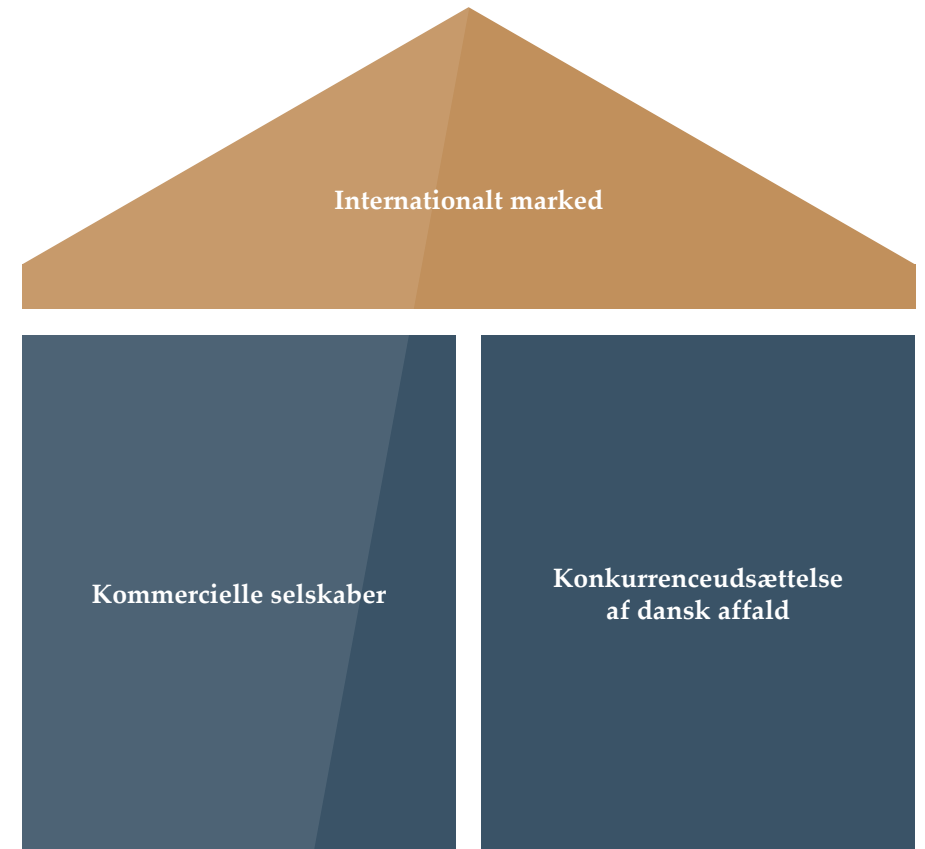
- Affaldsselskaberne er i dag omfattet af hvile-i-sig-selv-regulering og må ikke give overskud
- I konkurrencemodellen bliver de kommunalt ejede aktie- eller anpartsselskaber, der vil maksimere deres overskud

Konkurrenceudsættelse af dansk affald:

- Udbudspligt for husholdningsaffald og for erhvervsaffald, der indsamles af kommunerne
- For resterende erhvervsaffald bortfalder anvisningspligten

Hvad sker der så med priser, kapaciteter mv.?

- Altid vanskeligt at sikkert forudsige, hvordan konkurrenceudsættelse udvikler sig
- Afgørende for vurdering: Affaldsmarkedet er et **internationalt marked**



2. De sandsynlige konkurrenceøkonomiske virkninger i de kommende år



Prisen i Danmark vil stige til importprisens niveau

- Det danske marked bliver integreret i det internationale marked – intet lokalt marked
- Konkurrencen vil få prisen på dansk affald til at konvergere mod importprisen
- Importprisen har historisk ligget over den nuværende gennemsnitlige danske pris
- Fortsat europæisk underkapacitet og indførelse af CO2-kvoter vil fremad give tendens til højere priser på det internationale marked



Forbrændingsanlæggene vil med større import øge deres kapacitetsudnyttelse til næsten 100 %

- I de senere år har de danske forbrændingsanlæg kun udnyttet 85-90 % af deres kapacitet
- Kommercielle affaldsanlæg vil udnytte de sidste 10-15 %, hvis de marginale indtægter dækker de marginale omkostninger
- Importprisens niveau gør det forventeligt, at anlæggene vil blive fyldt op med importeret affald (sker alle allerede nogle steder)
- Det bemærkes, at der er ingen garanti for, at alt dansk affald fremad vil blive forbrændt i Danmark



Den samlede virkning på den danske forbrændingskapacitet er usikker

- Generelt svært at forudse, hvad der sker med kapaciteten, når et marked konkurrenceudsættes (udover annoncerede lukninger)
- Lovforslaget har flere dele, der økonomisk vil presse selskaberne, fx konkurrence om dansk affald, omkostninger til lånegarantier mv.
- Modsat kan øget import lette det økonomiske pres – afhænger af importprisens udvikling fremad
- De er også uklart, hvad der sker med anlæg, der går konkurs (rekonstruktion?), og investeringer i levetidsforlængelser ikke kan udelukkes
- Reduktion på 30 % senest i 2030 forekommer i dag meget usikkert



Incitamenterne til at investere i CO2-fangst vil blive forringet

- Øget konkurrence kan teoretisk set fremme investeringer i CO2-fangst og andre innovative løsninger, hvis der er klare økonomiske incitament
- Den fremlagte konkurrencemodell har dog en stor knast, der vil skade incitamenterne til at investere i CO2-fangst.
- Der tales om nye tiltag, hvis kapacitetsudviklingen ikke følger de nationale mængder af forbrændingseget affald
- Det giver en regulatorisk usikkerhed om fremtiden, der kan være yderst skadelig for investeringer i ny teknologi





FOLKETINGET

Præsentation fra KL

KL's syn på L115

Stine Johansen, direktør, KL



KL's syn på lovforslaget

1. Klimaet skulle være det vigtigste –men klimaeffekten er forsvundet iflg. eksperter
2. Miljøeffekten er heller ikke til at få øje på...
3. Regningen er til gengæld høj: 4,5 mia. kr. !
4. Normalt skal staten betale regningen for egne beslutninger – det skal den også her, så regningen ikke ender hos tilfældige kommuner
5. Skaber usikkerhed om CO₂-fangst og udbygning af fjernvarme – er energi- og forsyningskrisen ovre?

