



Klima-, Energi- og
Forsyningsministeriet

Samråd i Folketingets Klima-, Energi- og Forsyningsudvalg d. 16. maj vedr. lovforslag L 115

Center

Center for samfundsøkonomi og analyse

Kontor

Kontor for samfundsøkonomi og analyse 1

Dato

16. maj 2023

J nr. 2023 - 2666

/ SOBLI

Samrådsspørgsmål A og B

I Folketingets Klima-, Energi-, Forsyningsudvalg har Theresa Scavenius (Alt.) stillet ministeren følgende samrådsspørgsmål A og B:

Samrådsspørgsmål A

Vil ministeren forklare, hvorfor ministeriets skøn om, at L 115 vil medføre CO₂-reduktioner, er anderledes end f.eks. Klimarådet og CONCITO?

Samrådsspørgsmål B

Brancheaktører kritiserer den præsenterede model for konkurrenceudsættelse i L 115 for at medføre, at de mest miljøvenlige værker lukker, mens ministeriet skønner det modsatte. Vil ministeren forklare, hvorfor ministeriet skønner anderledes end brancheaktørerne?



Ministerens svartale:

[Intro]

Tak for ordet, og tak for spørgsmålene.

I 2020 indgik et bredt flertal af folketingets partier Klimaplanen, der sætter en stærk retning for en grøn affaldssektor i Danmark.

Aftalen består af flere spor:

- 1: Vi skal producere mindre affald,
- 2: Vi skal sikre mere genanvendelse og
- 3: Vi skal afbrænde mindre affald.

Det lovforslag, som vi netop har fremsat, implementerer Klimaplanens kapitel 5 om mindre forbrænding og mindre import af affald til forbrænding.

Det blev aftalt, at KL først skulle komme med en plan for at lukke anlæg og nedbringe forbrændingskapaciteten i Danmark.

KL's plan kunne ikke godkendes efter kriterierne i aftalen, og KL ønskede ikke at arbejde videre med modellen. Derudover var der en række anlæg på listen, som meldte ud, at de ikke ville lukke.

Derfor følger det automatisk af aftalen, at der skal iværksættes en udbudsbaseret løsning, hvor affaldsforbrændingsanlæg konkurrerer om affaldet.

Arbejdet med udbudsmodellen har været i gang i godt to år, og L115 udgør de centrale elementer i den aftalte udbudsmodel: kommunerne skal fremover udbyde det forbrændingsegnede affald, som er omfattet af en kommunal indsamlingsordning, og anvisningsretten for erhvervsaffald ophæves. Endelig skal forbrændingsanlæggene selskabsføres i aktie- eller anpartsselskaber for at skabe armslængde



og transparens mellem kommunerne, der udbyder affaldet, og anlæggene, der skal byde på det.

Inden vi går ned i selve spørgsmålene til det her samråd, vil jeg gerne knytte nogle ord til de overordnede forandringer, som vi kan skabe med det her lovforslag. For der er nogle forhold ved den måde, som sektoren er indrettet på i dag, som jeg mener kan gøres mere hensigtsmæssigt.

I dag kan en kommune køre affaldet fra kommunens borgere hen til kommunens eget anlæg. Over affaldsgebyret betaler borgerne den pris, det koster – uanset om prisen er høj eller lav, om anlægget er effektivt eller ineffektivt, om anlægget har nyere eller ældre miljøteknologi, eller om der eksisterer grønnere og billigere alternativer

Kommunen kan også anvise virksomhedernes forbrændingsegne affald til sit eget anlæg – med mindre, at virksomhederne vælger at eksportere affaldet til udlandet.

Når en kommune hidtil har investeret i et forbrændingsanlæg, har det været borgerne, der har båret en væsentlig del af risikoen. Hvis investeringen går godt, får borgerne miljøvenlig affaldsforbrænding til en god pris. Men hvis investeringen går mindre godt, så står borgerne også med regningen i form af et højt affaldsgebyr.

Vi må konstatere, at der historisk er blevet skabt en væsentlig større kapacitet i sektoren end de mængder affald, vi producerer i Danmark. Og der importeres derfor affald for at fylde kapaciteten op.

Vi kan ikke forbyde import ifølge EU-reglerne. I takt med at de danske affaldsmængder falder, forventes der mere import for at fylde kapaciteten op, hvis der ikke gøres noget aktivt politisk.



Når jeg ser på det system, jeg lige har beskrevet, så ser jeg en række ting, der kan gøres smartere. Og lovforslaget bringer os et stykke ad vejen.

Med lovforslaget skal kommunen sende affaldet i udbud. Og det skal understøttes, at kommunerne er klædt på til at stille de miljøkrav til behandlingen af affald inden for udbudsreglerne, som de ønsker.

Udbudsmodellen forventes at flytte affaldet hen til de konkurrencedygtige anlæg. Det understøtter, at borgerne får den bedste ydelse til den bedste pris – uanset hvilket anlæg, der ligger i den kommune, de nu engang bor i.

Parallelt med lovforslaget arbejdes der på at erstatte det nuværende affaldsvarmeprisloft med et VE-prisloft baseret på alternative VE-teknologier. Under konkurrenceudsættelsen beskyttes varmekunderne mod for høje priser.

VE-prisloftet afspejler en mere tidssvarende regulering for varmesektoren. Det gamle affaldsvarmeprisloft afspejler kraftvarmeproduktion. Det nye VE-prisloft afspejler en alternativ VE-teknologier i form af bl.a. varmepumper.

Under nuværende regulering ville en stramning af prisreguleringen på affaldsvarme - alt andet lige - betyde, at affaldskunderne vil komme til at betale mere for forbrænding af affaldet, da der ikke er konkurrencen til at holde taksten i skak.

Hvis man kigger i konsekvensberegningerne, så skønnes der en væsentlig gevinst for både husholdninger og erhverv som følge af lovforslaget.

Udbudsmodellen betyder, at kommunerne får en risiko for, at deres anlæg ikke vinder udbud og i sidste ende risikerer at gå konkurs. Når vi taler om kommunernes økonomiske risiko, så er der tre ting, jeg synes, vi skal huske.



- 1) Det er den risiko, der er drivende for den forventede kapacitetstilpasning og dermed CO₂-effekten.
- 2) Hvis et anlæg ikke vinder kommunens udbud, så betyder det, at et andet anlæg har givet et bedre tilbud på den konkrete ydelse, som kommunen har efterspurgt.
- 3) Der er afsat en pulje til strandede omkostninger. Og viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen.

Samlet kan man så spørge - bliver systemet perfekt efter lovforslaget er vedtaget? Nej, der gør det selvfølgelig ikke. Der kan stadig importeres affald. Det kan vi ikke forbyde. Men vi forventer med lovforslaget mindre import som følge af nedgang i kapaciteten. Får vi større CO₂-udslip? Nej, vi forventer mindre som følge af kapacitetstilpasningen. Hvor meget mindre, og hvor hurtigt afhænger af fremtidige markedsvilkår og hvor hurtigt kapacitetstilpasningen realiseres..

Der er usikkerheder om den fremtidige udvikling, når man vælger en markedsbaseret model. Derfor er der også foranstaltninger i aftalen, der skal håndtere den risiko, og som jeg vil komme ind på senere.

[Spørgsmål A – CO₂-effekter]

Jeg vil nu adressere spørgsmål A, hvor der spørges til Klimaministeriets klimaeffektvurdering af lovforslaget.

For de interesserede vil jeg først og fremmest henvise til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriets offentliggjorte dokumentationsnotat. Her kan I finde en detaljeret gennemgang af metoder, antagelser, forudsætninger, data mv.

I er også velkomne til at stille yderligere spørgsmål i forlængelse af samrådet, som ministeriet vil svare på.

Som minister er det ikke mig, der fastlægger rammerne for ministeriets effektberegninger.



Vi har et uafhængigt, fagligt embedsværk, der yder bistand til regeringen uafhængig af partifarve. Jeg kan derfor alene henholde mig til den rådgivning, som jeg – og i øvrigt også resten af Folketinget – modtager fra embedsværket.

Det gælder også i denne sag.

Når det er sagt, så synes jeg, at effektiviteten er et vigtigt spørgsmål, for det er ikke et nemt område at spå om.

[Effektivitet]

Jeg vil lave en overordnet gennemgang af ministeriets beregninger. Først vil jeg gerne sige, at der ikke er nogen af de følsomhedsanalyser, der er lavet, der giver øgede danske emissioner. De viser alle reduktioner. Det er et spørgsmål om størrelsesordenen og hastighed på reduktionerne.

Ministeriets beregningerne beror i sit udgangspunkt på en klassisk økonomisk tankegang.

Med lovforslaget skal kommuner sende behandlingen af deres forbrændingseggede affald i udbud. På den måde *efterspørger* kommuner og erhverv håndtering af deres affald.

Affaldsforbrændingsanlæggene *tilbyder* omvendt håndtering af affaldet.

Derfor vil det med lovforslaget fremover være markedet, der fastsætter *mængden* og *prisen* for afbrændingen af affald i balancen mellem efterspørgsel og udbud.

Det er i denne balance, at ministeriets vurdering finder, at en del af den danske kapacitet efter konkurrenceudsættelsen ikke vil være konkurrencedygtig.



Hvis en del af de nuværende anlæg ikke er konkurrencedygtige, vil de lukke. Det betyder, at der vil være en lavere tilgængelig kapacitet til affaldsforbrænding i Danmark, som vil medføre en lavere afbrænding af affald – netop det, vi ønskede med aftalen.

Der er dog tale om en konkurrencemodell, som naturligt medføre en vis usikkerhed omkring fremtiden, da en række forhold kan påvirke de faktiske effekter. Det er der taget højde for i aftalen. Men det vil jeg vende tilbage til.

[Samlet effekt]

På den baggrund har ministeriet altså lavet et skøn over effekterne af konkurrenceudsættelsen baseret på udbuddet af affaldsforbrænding, og holdt det op imod affaldstaksten – altså efterspørgslen.

På den baggrund skønner ministeriet, at der er dansk kapacitet, der vil kræve en højere pris for affaldsforbrænding, end der tilbydes i markedet. Disse anlæg skønnes at lukke og der vil være negative konsekvenser for disse anlæg. Jo højere en pris, anlæggene i dag tager for at behandle husholdningsaffaldet, des større vil konsekvensen – alt andet lige - være for anlægget.

Det er afviklingen af kapacitet i form af anlæg der kan medføre strandede omkostninger i de kommuner, som både ejer et anlæg, og som tager højere priser, end der tilbydes i markedet. Og det er afvikling af anlæg og eventuelt omlinjer, der kan medføre mindre import af affald. Det er de effekter, som der skønnes af den politiske aftale, som spørger er en del af.

Det, vi ved om Concito og Klimarådets skøn er, at de har afgivet høringssvar, hvor de er kritiske over for lovforslagets klimaeffektvurdering. Ministeriet har dog ikke kendskab til, om de har lavet konkret beregning. Så det kan jeg ikke kommentere på.



De ligger dog vægt på, at CO2-fangst er væsentligt, og det vil jeg gerne kvittere for. Rammerne for CO2-fangst er noget af det, vi også skal kigge nærmere på. Det kommer jeg også ind på i min besvarelse af næste spørgsmål.

[Spørgsmål B – Miljø]

Jeg vil nu adressere spørgsmål B, hvor der efterspørges en forklaring af, hvorfor lovforslaget skulle sikre, at det er de mindst miljøvenlige værker, der lukker.

Konkurrenceudsættelsen understøtter, at forbrugeren får behandlet sit affald der, hvor det kan gøres bedst og billigst i markedet – som jeg netop har redegjort for. Det er mekanismen bag en konkurrencemodel.

Hvor husholdningsaffaldet konkret ender, afhænger dog også af, hvad kommunens ønsker, og hvad de vil betale for – det kan fx være skærpet miljøhensyn.

Når det er sagt, følger det af Klimaplanen, at den samlede udbudsbaserede løsning – dvs. både lovforslaget her og Klimaplanens øvrige tiltag – baserer sig på, at forbrændingsanlæggene skal konkurrere om affaldet, så det behandles, hvor det kan gøres mest miljørigtigt set ud fra blandt andet den miljøstandard, som kommunerne kræver i forbindelse med udbuddet.

Først vil jeg gerne understrege, at der ikke sker en forringelse af de eksisterende miljøkrav. Konkurrenceudsættelsen ændrer således ikke på, hvilke miljøkrav de danske anlæg skal overholde før og efter implementeringen af dette lovforslag.

Dernæst vil jeg gerne fremhæve to forhold, der vil bidrage til, at de miljømæssigt bedst anlæg kan klare sig i konkurrencen:



For det første strammes de såkaldte BAT-krav, der er miljøkrav til anlæggenes udledninger, som fastsættes efter EU-direktiv. De strammes fra 3. december i år.

Den konkrete implementering af BAT-kravene varetages af Miljøministeriet.

Miljøkrav er bindende for virksomhederne og kan ikke forringes gennem fx en konkurrencebaseret udbudsmodel.

For det andet vil vi sikre, at kommunerne er klædt på til at stille de miljøkrav til behandlingen af affald inden for udbudsreglerne, som de ønsker.

Det vil således give kommuner mulighed for at sende affaldet hen til det anlæg, der behandler affaldet miljømæssigt bedst under hensyn til prisen.

De to tiltag vil således støtte op om, at de anlæg, der har investeret i deres miljø-performance kan klare sig i konkurrencen – dels fordi, de allerede har lavet de nødvendige investeringer, dels fordi de kan være mere attraktive for miljøbevidste kommuner.

CCS

Når vi taler om miljøkrav, vil jeg også sætte nogle ord på CCS. Vi er i dette forløb blevet enige om, at vi vil se nærmere på de langsigtede rammer for CCS, fordi CCS-fangst er helt central for at komme i mål med en klimaneutral affaldssektor.

Partierne forelægges et oplæg vedrørende en langsigtet løsning for CCUS for affaldsforbrændingsanlæg inden udgangen af 2023. Derudover iværksættes der blandt andet en analyse af prissætning af biogent CO₂.

I 2024 gøres status på planer for etablering af CO₂-fangstanlæg på forbrændingsanlæg med henblik på at kunne drøfte justeringer i rammevilkårene, der kan understøtte



etablering af CCUS på de anlæg, hvor det er omkostnings-effektivt.

Blandt andre CONCITO har givet nyttige input om behovet for CO2-fangst. Vi vil selvfølgelig have dialog med de relevante aktører i det videre arbejde med rammerne for CO2-fangst.

[Outro]

Til sidst vil jeg sige, at det med en markedsbaseret model ikke er muligt at detailstyre. Der vil således altid være en vis indbygget usikkerhed, og der kan være en række øvrige forhold, der afgør om et givet anlæg vil være konkurrencedygtigt.

Hvordan kapaciteten udvikler sig, og hvilke anlæg der lukker afhænger således også af udviklingen i teknologi, hvor meget kapacitet, der bygges i andre europæiske lande og mange andre faktorer.

Derfor er det også fornuftigt, at vi med Klimaplanen har aftalt, at vi monitorerer udviklingen i sektorens kapacitet og affaldsmængderne og rapporterer løbende til aftalekredsen.

Hvis kapaciteten og mængderne ikke går i takt, så mødes forligeskredsen igen og tager stilling til, om der er behov for yderligere tiltag, fx en afgift på forbrænding.

Og hvis de strandede omkostninger bliver større end puljen, så mødes vi igen, og drøfter om puljen skal øges.

Det mener jeg faktisk er en fornuftig og balanceret tilgang, hvor vi undgår at pålægge en afgift før vi ved, om der er behov og hvor vi ikke bare afsætter en stort beløb til strandede omkostninger, hvis behovet er mindre.

Tak for ordet.

