

[Klima-, energi- og forsyningsministeriet]

## 9. Ny organisering af forbrændingssektoren

22-02-2023

*Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi (S, V, RV, SF, K, LA, ALT)* udgør en strategi for cirkulær økonomi og drejer bl.a. på tre håndtag; 1) strømlinet og øget udsortering af affald til genanvendelse, 2) ændrede rammevilkår for genanvendelsesektoren, hvor private aktører skal behandle genanvendeligt husholdningsaffald, og 3) en tilpasning af forbrændingskapaciteten svarende til de danske mængder af forbrændingseget affald i 2030, som skal sikre, at den reducerede mængde affald til forbrænding ikke erstattes af en øget import. M er indtrådt i aftalens afsnit omfattet af forlig.

Klimaplanens afsnit V beskriver, hvordan tilpasningen af kapaciteten i forbrændingssektoren skal ske. KL blev i første omgang anmodet om at udarbejde en konkret plan for tilpasning af kapaciteten i forbrændingssektoren. Da KL ikke kunne levere en løsning, der levede op til aftalens kriterier og var implementerbar, følger det *automatisk* af aftalen, at der skal iværksættes en udbudsbaseret model.

### KL's plan for kapacitetstilpasning

Myndighederne modtog KL's plan for tilpasning af forbrændingskapaciteten den 17. december 2020 og foretog sammen med Kammeradvokaten en vurdering af planen i henhold til de kriterier, der er fastsat i aftalen, *jf. boks 1*.

#### Boks 1

##### Baggrund om vurderingen af KL's plan

*Klimaplanen* fastsætter en række kriterier for KL's plan for kapacitetstilpasning, herunder bl.a. krav til kapacitetsreduktion, lovmedholdelighed, og at de mindst effektive og miljømæssigt dårligste anlæg skulle lukke. Ea Energianalyse udarbejdede en analyserapport for KL, som lå til grund for KL's liste over anlæg til lukning. Udover en liste over anlæg til lukning indeholdt afrapporteringen bl.a. KL's forståelse af aftaleteksten i den politiske aftale, tilgang til opgaven og uddybende afsnit om nogle af de kriterier og rammer, som er fastsat med den politiske aftale.

Energistyrelsen havde en koordinerende rolle mellem myndigheder, Kammeradvokaten, KL og Ea Energianalyse både forud for modtagelsen af KL's plan såvel som i selve vurderingsperioden. Kammeradvokaten og Statsstøttesekretariatet gennemgik de juridiske forhold, Forsyningstilsynet de økonomiske forhold, Miljøstyrelsen de miljømæssige forhold, og Energistyrelsen vurderede de klima-, energi- og kapacitetsmæssige forhold. Energistyrelsen havde desuden ansvaret for at samle og konsolidere den samlede vurdering af KL's plan på baggrund af delvurderinger fra myndighederne og Kammeradvokaten. Konklusionen på den samlede vurdering var, at planen ikke kunne godkendes. Det samlede materiale findes [her](#).

Energistyrelsen samlede og konsoliderede vurderingen, og den 12. februar 2021 blev forligskredsen orienteret om konklusionen på et møde: ”Energistyrelsen har samlet og konsolideret myndighedernes og Kammeradvokatens vurdering af KL's plan for kapacitetstilpasning af affaldsforbrændingssektoren i henhold til de enkelte kriterier, der fastsættes med den politiske aftale om ”Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi”. På baggrund af de enkelte vurderinger konkluderer Energistyrelsen, at KL's plan samlet set ikke kan godkendes.”

Derudover afviste flere af anlæggene at implementere KL's liste over anlæg til lukning, og KL meddelte også, at de ikke ønskede at genoptage arbejdet med listen. Endelig var der ikke håndtag i KLs plan til at håndhæve en liste. På den baggrund var konklusionen, at KL's plan og implementeringen heraf ikke kunne levere de effekter, som var ønsket med aftalen.

### Udbudsmodellen

Det lovforberedende arbejde med den udbudsbaserede model gik i gang i foråret 2021. Der har løbende været afholdt møder med branchen og forligskredsen om de enkelte elementer i modellen. Udbudsmodellen baserer sig bl.a. på, at anlæggene skal konkurrere om affaldet og en skærpelse af miljøkrav, hvorfor den samlede regulering understøtter, at affaldet behandles der, hvor det kan gøres mest miljørigtigt, bedst og billigst. Løsningen implementeres ved 1) lovforslag om ny organisering af forbrændingssektoren, *jf. boks 2*, 2) en justeret regulering af affaldsvarmeprisen, som med bekendtgørelsesændring forventes at træde i kraft 1. juli 2023 og 3) en skærpelse af miljøkravene, som implementeres af nye europæiske BAT krav fra 3. december 2023.

#### Boks 2

##### Lovforslag om ny organisering af forbrændingssektoren

- Forbrændingsanlæggene skal selskabsgøres senest per 1. januar 2025, og hvile-i-sig-selv-princippet ophæves.
- Kommunerne skal per 1. juli 2025 have udbudt og indgået kontrakt om behandling af det forbrændingsegnete husholdningsaffald og anvisningsretten for det forbrændingsegnete erhvervsaffald ophæves. Kommuner har fortsat mulighed for at stille krav til miljø mv. i deres udbud, såfremt det er i overensstemmelse med udbudsloven.
- Kommunerne skal fortsat have majoritetskontrol med eksisterende kommunale anlæg.
- Der indføres monitorering af udviklingen i forbrændingskapaciteten, som sammenholdes med de danske og importerede forbrændingsegnete affaldsmængder. Monitoreringen afrapporteres fra 2024 til aftalekredsen.
- Anlæggene har mulighed for at videreføre eksisterende lån i KommuneKredit, under forudsætning af at affaldsforbrændingsanlæggene betaler en markedsmæssig garantiprovision til kommunen. Det er op til den enkelte kommune, om kommunen ønsker at stille garantier til nye lån. Kommunen skal i så fald opkræve en markedskonform garantiprovision, som skal afspejle den risiko, som kommunen påtager sig ved at stille garanti.
- Der indføres tilsyn med forbrændingssektoren med henblik på at understøtte et effektivt marked. Tilsynet varetages af Forsyningstilsynet, som omfatter udarbejdelsen af en udbudsskabelon og vejledning, som kommunerne frivilligt kan benytte. Kommunerne skal ud fra et følg-eller-forklar-princip indberette til Forsyningstilsynet, såfremt de ikke følger skabelonen. Herudover vil Forsyningstilsynet føre tilsyn med kommunernes udbud i form af stikprøvekontrol. Endelig indsættes en bemyndigelsesbestemmelse, der giver ministeren mulighed for at gøre udbudsskabelonen obligatorisk, såfremt dette viser sig hensigtsmæssigt.
- Der afsættes en pulje til strandede omkostninger på 200 mio. kr. ved lukning af forbrændingsanlæg som følge af konkurrenceudsættelsen. Det fremgår af Klimaplanen, at viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, kan aftalekredsen indkaldes til at drøfte en forøgelse af puljen.

Hovedelementerne i lovforslaget er et krav om, at kommunerne skal udbyde behandlingen af det forbrændingsegnete affald, og at anlæggene skal selskabsgøres for at sikre armslængde mellem den kommunale forvaltning, der skal udbyde affaldet, og selskaberne, der skal konkurrere om affaldet. Udbudsloven vil gælde, og herudover indføres der et sektortilsyn i Forsyningstilsynet med kommunernes udbud for at understøtte et effektivt marked.

Med Klimaplanen blev der afsat 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger i forbindelse med lukning af anlæg som følge af konkurrenceudsættelsen. I det lovforberedende arbejde er det, efter forslag fra branchen, blevet undersøgt, om de 200 mio. kr. kunne udmøntes på anden vis for at under-

støtte kapacitetstilpasningen. På den baggrund har PWC for Energistyrelsen udarbejdet en analyse af bl.a. den tyske auktionsmodel til lukning af kulkraftværker som konkluderede, at en *"auktionsmodel svarende til den tyske vanskeligt lader sig overføre til en dansk kontekst uden markante tilpasninger, som kræver yderligere afklaring"*. Forligskredsen og branchen blev forelagt resultaterne i maj 2022. Der blev på baggrund heraf ikke lagt op til at arbejde videre med en auktionsmodel.

Som en del af den samlede løsning erstattes det nuværende affaldsvarmeprisloft med et VE-prisloft, hvilken er en stramning af prisreguleringen, der skal imødegå, at anlæggene under konkurrenceudsættelsen får incitament til at øge prisen for varme, *jf. notits 6 om ny prisregulering af varme fra affaldsforbrænding af 10. februar 2023*. Miljøkrav er bindende for virksomhederne, og udbudsmodellen vurderes derfor ikke at forringe anlæggenes performance *jf. notits 3 om miljøkrav på affaldsforbrænding af 10. februar 2023*. Endelig får kommunerne mulighed for at undtage fra samfundsøkonomikravet ved et projektforslag for lukning af et affaldsforbrændingsanlæg. Det er en fremrykning af beslutningen fra *Klimaaftale om grøn strøm og varme*, juni 2022. Et anlæg kan ikke lukkes, hvis varmforsyningsikkerheden ikke kan opretholdes *jf. notits 5 om varmforsyningsikkerhed og varmepriser af 10. februar 2023*.

### **Konsekvenser af udbudsmodellen**

Når anlæggene skal konkurrere om affaldet, forventes det at medføre, at anlæg, der ikke er konkurrencedygtige og dermed rentable, vil udkonkurreres. Det kan ske umiddelbart i forlængelse af konkurrenceudsættelsen eller løbende, hvis det er muligt for anlægget at reducere det samlede tab ved at opretholde driften. Der vil således gradvist ske en kapacitetstilpasningen i takt med, at anlæggene nedslides.

Samlet forventes det danske samfund at opnå en gevinst som følge af en mere effektiv affaldsforbrænding. Husholdninger og erhverv skønnes samlet set at opnå en betydelig reduktion i deres udgifter til affaldshåndtering og varme. Det skyldes dels, at øget konkurrence vil medføre en betydelig effektivisering bl.a. gennem øget kapacitetsudnyttelse på anlæggene, dels overgang til billigere VE-alternativer.

En konkurrenceudsættelse skønnes med betydelig usikkerhed at medføre, at drivhusgasudledningerne fra danske affaldsforbrændingsanlæg vil reduceres med 0,6 mio. ton, svarende til en reduktion på 80 pct. af importen i 2030. Det skønnes på nuværende baggrund med betydelig usikkerhed, at konkurrenceudsættelsen realiserer den forventede reduktion fra Klimaplanen, og endvidere at der vil ske reduktioner i 2025. Endelig vurderes konkurrenceudsættelsen at styrke det økonomiske incitament til installation af CCS-fangstanlæg. Effekterne af konkurrenceudsættelsen er uddybet *jf. notits 2 om konsekvensvurdering af ny organisering af affaldsforbrændingssektoren af 10. februar 2023*.

### **Kapacitetstilpasning og videre proces**

Det følger af Klimaplanen, at såfremt kapacitetstilpasningen ikke udvikler sig i takt med affaldsmængderne, skal der ses på alternative virkemidler. Der er på nuværende tidspunkt igangsat en analyse af afgifterne i affaldssektoren, og et arbejde med de langsigtede rammer for CCUS på forbrændingsanlæggene mhp. drøftelser i forligskredsen i 2024. Aftalepartierne bag CCS-strategien vil i 2023 blive præsenteret for et oplæg til udmøntning af anden fase, hvor erfaringerne fra første fase

vil indgå i forhold til designet af puljen Den videre proces er uddybet *jf. notits 0 om baggrund om Klimaplanen og videre proces af 10. februar 2023.*