

Hvad skal der ske med affaldsenergien?

Skal en uforudsigelig konkurrenceudsættelse af sektoren sikre, at 30 pct. lukker/går konkurs, eller bør man i stedet satse på at udnytte og udvikle affaldsenergien gennem CO₂-fangst?

Det skal forligskredsen bag klimaplanen tage stilling til på forligskredsmøder i maj og juni 2022.

De følgende sider indeholder one-pagere om de emner, som efter vores opfattelse er de afgørende for beslutningen om, hvad der skal ske med affaldsenergien fremover.

På de tre første sider opridser vi de tre overordnede problemstillinger, der skal findes svar på, hvis man beslutter at gå videre med den konkurrencemodell, som blev aftalt i klimaplanen:

- Kan man få modellen til at virke efter hensigten?
- Hvem skal betale regningen?
- Hvilke konsekvenser får modellen for CO₂-udledningen?

På den fjerde side foreslår vi, at der laves en uafhængig vurdering af konkurrencemodellen, så vi ikke ender med at indføre en model, der giver uønskede resultater.

Til sidst foreslår vi på den femte side, at man i den nuværende situation, hvor der skal ske forceret udfasning af især naturgassen, og hvor man generelt ser ind i problemer med forsyningssikkerheden, dropper konkurrencemodellen og i stedet beslutter at udnytte affaldsenergiens store potentialer.

Kan man få modellen til at virke efter hensigten?

Dansk Affaldsforening og Dansk Fjernvarme kan ikke umiddelbart se, hvordan en fremtidig konkurrence på affaldsenergien kan komme til at virke efter hensigten. På denne side kan I se vores umiddelbare opfattelser, vurderinger og spørgsmål til den fremtidige model.

Mål og forudsætninger

Klimaplanen fra 16. juni 2020 indeholder følgende om den fremtidige model for affaldsenergien:

- CO₂-udledningen skal reduceres med 0,14 mio. ton ved at reducere forbrændingskapaciteten, så der importeres og forbrændes mindre affald.
- Det skal nås gennem enten en plan fra KL for tilpasning af kapaciteten eller en model om udbuds-baseret konkurrence.
- De væsentligste forudsætninger er
 - at 30 pct. af forbrændingskapaciteten skal lukkes
 - at det er de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg, der lukkes
 - at lukningen skal ske kontrolleret, så der findes alternativt varmegrundlag
 - at det ikke må blive dyrere at være dansker eller drive virksomhed, og at modellen derfor skal føre til lavere affaldspriser og lavere varmepriser i mange tilfælde.

Udbudsbaseret konkurrence

Myndighederne underkendte i februar 2021 KL's plan, fordi den ikke i tilstrækkelig grad opfyldte forudsætningerne. De har herefter arbejdet på at afklare, hvordan en model om udbudsbaseret konkurrence kan opfylde klimaplanens mål og forudsætninger.

I konkurrencemodellen skal kommunerne sende alt det husholdningsaffald, der skal forbrændes, i udbud. Affaldsenergianlæggene skal udskilles fra kommunerne og drives med fokus på fortjeneste og overskud ved at konkurrere om at vinde udbuddene, tiltrække erhvervsaffald og optimere deres forretning.

Importmuligheder kan forhindre modellen i at fungere

Import af affald til forbrænding kan ikke forhindres eller begrænses pga. bl.a. EU's regler om varernes frie bevægelighed. Forbrændingsanlæggene kan opnå højere betaling ved at forbrænde importeret affald, end de i gennemsnit kan få for det danske affald.

Når anlæggene skal drives med fokus på fortjeneste og overskud må det forventes,

- at de vil øge importen af affald, så de kan optimere deres indtjening – det vil føre til fuld kapacitetsudnyttelse og dermed højere CO₂-udledning
- at de danske priser vil stige, så de kommer op på

samme niveau som priserne på importeret affald.

Kan man alligevel få modellen til at virke?

Spørgsmålet er, om man alligevel kan indrette modellen, så konkurrencen får 30 pct. af anlæggene til at lukke. Vi har ikke kendskab til, hvordan det skulle kunne lade sig gøre.

Men hvis man på en eller anden måde kan det, vil man så samtidig kunne opfylde de andre forudsætninger i klimaplanen? Det kan være svært at se, hvordan konkurrence skal kunne sikre det. Det vil umiddelbart være selskaber med de højeste omkostninger, som konkurrencen får til at lukke. De højeste omkostninger findes typisk i de nyeste anlæg med den største restgæld og ikke i de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg.

Desuden vil konkurrence typisk føre til, at anlæg lukkes pga. konkurser, og ikke at lukningen sker på en kontrolleret måde, hvor der bliver tid til at finde alternativt varmegrundlag.

I Danmark betaler fjernvarmekunderne halvdelen af omkostningerne til affaldsforbrænding.

Dette er sammen med underkapaciteten i Europa med til at forklare, hvorfor de danske anlæg er konkurrencedygtige internationalt - mange lande har kun begrænset eller ingen fjernvarme, der kan dække en del af omkostningerne.

Spørgsmål til modellen

- ▶ Kan man på nogen måde forhindre import af affald til forbrænding i Danmark?
- ▶ Hvordan kan konkurrence forventes at føre til 30 pct. reduktion i kapaciteten og lavere priser for affaldsforbrænding?
- ▶ Hvordan kan konkurrence sikre, at det bliver de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg, der må lukke?
- ▶ Hvordan kan konkurrence føre til en kontrolleret lukning af kapacitet, hvor der bliver tid til at finde alternativt varmegrundlag?

Hvem skal betale regningen?

En forceret nedlukning af 30 pct. af den danske forbrændingskapacitet kan ikke gennemføres uden, at det kommer til at koste et betydeligt milliardbeløb. Det er afgørende at få afklaret, hvem der skal betale regningen for det.

Regning på milliardbeløb

Klimaplanen indebærer, at konkurrence skal føre til, at 30 pct. af den nuværende forbrændingskapacitet lukkes.

Normalt vil konkurrence føre til, at selskaber med de højeste omkostninger, går konkurs. De højeste omkostninger findes typisk i de nyeste anlæg med den største restgæld. Konkurrencen vil derfor måske kunne føre til, at nogle af de nyeste anlæg med den største restgæld, går konkurs.

Anlæggene har i dag en gæld i KommuneKredit på 12 mia. kr. og herudover også gæld hos andre.

Ud fra en gennemsnitsbetragtning vil der være restgæld på 4-5 mia. kr. i 30 pct. af kapaciteten.

I regningen for de strandede omkostninger vil der herudover også kunne inddrages andre omkostninger samt evt. indtægter fra salg af aktiver (se boksen).

Skal staten eller kommunerne betale?

Det fremgår af klimaplanen, at staten vil dække op til 70 pct. af kommunernes strandede omkostninger for et beløb på op til maksimalt 200 mio. kr., men også at aftalekredsen skal drøfte en forøgelse af puljen, hvis den ikke er tilstrækkelig.

"Det er staten, der har pålagt kommunerne at etablere affaldsforbrændingskapacitet, og derfor er det KL's holdning, at kommunerne økonomisk set skal holdes skadesløse gennem en aftale med staten herom.

KL forudsætter derfor, at de fulde strandede omkostninger dækkes af staten, dvs. at der udover 70 pct. statslig dækning af strandede omkostninger gives en yderligere kompensation for de resterende 30 pct. af de strandede omkostninger."

Kilde: KL's plan for at tilpasse kapacitet for affaldsenergi frem mod 2030 s. 17.

Strandede omkostninger

Strandede omkostninger kan defineres som tab på en investering som følge af ændrede rammevilkår, der ikke var kendte på investeringstidspunktet.

I opgørelsen kan fx indgå restgæld, andre forpligtelser, omkostninger til reetablering, omkostninger til etablering af alternative forsyningsanlæg og salg af aktiver ved nedlukning.

Som nævnt ovenfor må de strandede omkostninger forventes at kunne blive markant større og komme til at udgøre et betydeligt milliardbeløb.

KL har samtidig gjort det klart, at kommunerne vil holdes skadesløse (se boksen nedenfor).

Det er efter vores opfattelse afgørende hurtigt at få afklaret, hvem der skal betale regningen for de strandede omkostninger.

Risiko for sager om ekspropriation?

Afklaringen om regningen for de strandede omkostninger er også afgørende for, om anlæggenes eksisterende lån kan videreføres.

Det skyldes, at kommunerne ved en udskillelse af anlæg i aktieselskaber skal stille nye garantier for de eksisterende lån. Kommunerne vil kun kunne holdes skadesløse og stille nye lånegarantier, hvis staten garanterer fuld dækning af alle strandede omkostninger.

Hvis staten ikke vil det, er der risiko for, at statens indførelse af en ny model, som påfører kommunerne strandede omkostninger, kan ende i sager om ekspropriation.

Spørgsmål

- ▶ Hvordan får man afklaret, hvem der skal dække de strandede omkostninger?
- ▶ Hvordan kan man forvente, at kommunerne vil stille garantier for lån til anlæg, hvor 30 pct. efter planen skal gå konkurs?
- ▶ Er der proportionalitet mellem regningen for de strandede omkostninger og de klimavirkninger planen sikrer?
- ▶ Er der risiko for sager om ekspropriation?

Hvilke konsekvenser får modellen for CO₂-udledningen?

Klimaplanen fastsætter, at konkurrence skal føre til en reduktion af forbrændingskapaciteten, som vil medføre en CO₂-besparelse på 0,14 mio. ton i 2030.

Konkurrenceudsættelsen er en dyr måde at spare CO₂

Hvis modellen lykkes med at reducere kapaciteten, men samtidig ender med at føre til milliardstore strandede omkostninger og højere priser for borgere og virksomheder, kan det ende med at blive en meget dyr måde at opnå (ret beskedne) CO₂-reduktioner.

... og det er dyrt for klimaet, hvis modellen bliver en stopklods for CO₂-fangst

Konkurrencemodellen kan desuden i praksis blive en barriere for etablering af CO₂-fangst på anlæggene.

Når man som selskab eller investor står overfor at skulle foretage milliardstore investeringer i CO₂-fangst, er det helt afgørende, at der er kendte og stabile rammevilkår for sektoren, og at investeringen kan finansieres.

Konkurrence skal få 30 pct. af anlæggene til at lukke inden 2030. Hvis konkurrencen viser sig ikke at føre til de ønskede lukninger, skal der iht. klimaplanen efterfølgende indføres afgifter, strammere miljøkrav eller andre virkemidler for at få modellen til at virke.

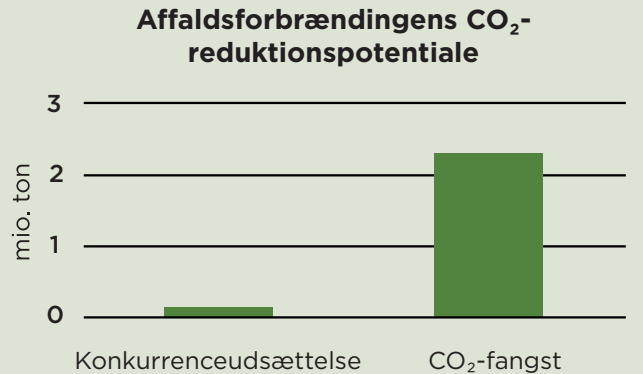
Danmark som foregangsland indenfor CO₂-fangst og energiudnyttelse

Klimaplanen har som mål, at der skal importeres mindre affald til forbrænding.

Ifølge beregninger fra DTU er der globalt set klimavinsten ved, at vi importerer affald, fordi vi i Danmark har nogle af verdens mest miljørigtige og effektive affaldsforbrændingsanlæg.

Vi kan desuden med CO₂-fangst komme til at spille en nøglerolle i at hjælpe andre lande med en klimarigtig energiudnyttelse af restaffald, som ellers ville blive deponeret til skade for miljøet og klimaet. Og så giver indtægterne ved import også anlæggene en bedre økonomi, som kan bruges til at sætte forbrugertaksterne ned.

Ifølge Klimarådet har CCS på affaldsforbrændingsanlæg et potentiale for CO₂-reduktioner i 2030 på 2,3 mio. tons til en forventet omkostning på 1.050 kr./ton.



Modellen medfører således stor usikkerhed om rammebetingelserne for investeringer, som langt fra tilskynder til at investere i CO₂-fangst.

Sektoren kan blive CO₂-negativ i 2030

Håndtering af ikke-genanvendeligt restaffald er en samfundsmæssig miljøopgave, som ikke kan undgås.

Det er derfor, som påpeget af bl.a. Concito, oplagt at installere anlæg til CO₂-fangst på affaldsenergianlæggene. Anlæggene er med deres mange og stabile driftstimer gennem hele året og deres allerede etablerede røggasanlæg desuden de mest omkostningseffektive steder at etablere CO₂-fangst.

Hvis der fra politisk side skabes de rette rammer, vil anlæggene tilsammen kunne opsamle 2-3 mio. ton CO₂ om året, hvoraf omkring to tredjedele vil være fra biogent affald og derfor udgøre negative CO₂-emissioner.

Spørgsmål til CO₂-effekter

- ▶ Hvor meget vil det koste pr. ton sparet CO₂ at konkurrenceudsætte affaldsenergien?
- ▶ Kan man forvente, at selskaber vil investere i CO₂-fangstanlæg, hvis de efterfølgende kan forvente indførelse af nye afgifter, strammere miljøkrav eller andre virkemidler for at få anlæg til at lukke?
- ▶ Vi er i Danmark åbne for at importere CO₂ fra vores nabolande i flydende form for at lagre det. Hvorfor er vi samtidig imod at importere det i form af restaffald, som både anlæggene og statskassen kan tjene penge på at energiudnytte, samtidig med at vi fanger og efterfølgende lagrer CO₂?

Lad os få en uafhængig vurdering, så vi ikke ender med at indføre en model, der giver uønskede resultater

Vi har i Danmark nogle af verdens meste effektive og bedst fungerende affaldsenergianlæg, som er med til at sikre forbrugerne lave affaldstakster og billig fjernvarme.

Inden man indfører en helt ny model for affaldsenergien, vil det derfor være klogt at sikre sig, at modellen kommer til at fungere som ønsket, og at den ikke risikerer at føre til forringelser til skade for vores klimaambitioner, samfundsøkonomien og forbrugerpriserne

Vurderingen af KL's plan

KL's plan blev underkendt af myndighederne i februar 2021, bl.a. fordi planen kun indebar en reduktion på 27 pct. af kapaciteten, og fordi det ikke var tilstrækkeligt sandsynliggjort, at det var de miljømæssigt dårligste anlæg, som lukkede.

Vores forslag: Få foretaget en uafhængig vurdering

Vi foreslår, at forligskredsen bag klimaplanen fra 16. juni 2020 får udarbejdet en uafhængig vurdering af den konkurrencemodell for affaldsenergien, som myndighederne er i gang med at forberede.

I en sådan vurdering bør det undersøges, om modellen kan forventes at opfylde klimaplanens mål og forudsætninger.

Spørgsmålene, der skal gives svar på

I en uafhængig vurdering af konkurrencemodellen skal det afklares, om modellen kan forventes:

- at opfylde hovedformålet om reduktion på 0,14 mio. ton CO₂?
- at reducere kapaciteten med 30 pct i 2030 set i forhold til 2020?
- at føre til lukning af de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg?
- at understøtte en kontrolleret lukning, så der er tid til at etablere et alternativt varmegrundlag?
- at opfylde forudsætningen om, at det ikke må blive dyrere at være dansker eller drive virksomhed, og at modellen derfor skal føre til lavere affaldspriser og lavere varmepriser i mange tilfælde?
- at kunne gennemføres i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler og uden risiko for at kunne give anledning til ekspropriation?

Baggrunden for vores forslag er, at vi ønsker at få den bedst mulige model for affaldsenergien, hvor anlæggene kan levere et stort bidrag til at opfylde de danske klimamål, og hvor det kan ske uden, at danskerne skal betale mere for det restaffald, der skal brændes, eller for den fjernvarme, der kommer fra forbrændingen.

... ellers må vi selv bestille en vurdering

Vi håber, at forligskredsen deler vores ønsker om at få så god model for affaldsenergien som muligt, og at udvalget derfor vil tage godt imod vores forslag.

Det bør efter vores opfattelse sikres, at modellen kan forventes at fungere som ønsket, inden man går i gang med at indføre den. Vi vil derfor om nødvendigt selv tage initiativ til at få foretaget en uafhængig vurdering af, om modellen vil kunne opfylde klimaplanens mål og forudsætninger.

Vores henvendelse til forligskredsen

Vores henvendelse til forligskredsen fra 14. marts 2022 inkl. udkast til opgavebeskrivelse kan ses på følgende link:

<https://www.ft.dk/samling/2021/almdel/kef/bilag/234/index.htm>

Spørgsmål ift. en uafhængig vurdering

- ▶ Bør den model, som myndighederne forbereder, vurderes på samme måde som KL's plan?
- ▶ Hvordan sikrer vi, at modellen i praksis kommer til at opfylde klimaplanens mål og forudsætninger?
- ▶ Er der gode argumenter for ikke at få en uafhængig vurdering af, om modellen kan forventes at komme til at virke som ønsket?

Vores forslag: Drop konkurrencemodellen og udnyt i stedet affaldsenergiens store potentialer

I Danmark udnytter vi vores restaffald til energiproduktion. Det er den bedst tænkelige behandling af det affald, der ikke skal eller kan genbruges eller genanvendes. Affaldsenergien leverer op mod en fjerdedel af fjernvarmen og 5 pct. af elektriciteten i Danmark og udgør således en vigtig del af ryggraden i forsyningsikkerheden.

Ni tiendedele af affaldet er fra Danmark, mens den sidste tiendedel er fra europæiske lande, som ikke selv har tilstrækkelig kapacitet til at forbrænde deres affald, og som vil undgå at lægge det på lossepladser, hvor det ville udlede metan, som er en 25 gange værre drivhusgas end CO₂.

Konkurrencedygtige anlæg

Danske affaldsenergianlæg er meget konkurrencedygtige internationalt set. Det skydes især, at anlæggene er omkostningseffektive og har reduceret omkostningerne pr. ton affald med 27 pct. gennem de seneste 10 år. Andre forklaringer er, at i Danmark betaler fjernvarmekunderne halvdelen af omkostningerne, og at der er mangel på forbrændingskapacitet i Europa.

Miljørigtige anlæg

De danske anlæg er blandt de mest miljørigtige i verden. De har implementeret de bedste tilgængelige miljøteknologier (BAT) og overholder grænseværdier for emissioner. I løbet af det næste års tid skærpes BAT- og emissionskravene til de danske anlæg yderligere.

Hovedparten af de danske affaldsenergianlæg har planer om at investere i CO₂-fangst, og de kan blive en afgørende del af de fremtidige løsninger på både klimaudfordringerne og omstillingen af energiforsyningen. Ved at etablere CO₂-fangst kan der opnås 20 gange større reduktioner i CO₂-udledningen, end der blev aftalt i klimaplanen. Desuden vil næsten to tredjedele af CO₂-fangsten være negative emissioner, som er nødvendige ift. at nå nettonul-målet i 2050.

Når vi i Danmark den kommende tid

- skal omstille fossilt opvarmede boliger til grøn opvarmning
 - skal sætte fart på udfasningen af naturgas og en række andre af brændsler, der anvendes til at producere fjernvarme
 - vil få markant stigende udfordringer mht. forsyningsikkerheden
 - har fået markant større viden om muligheder og konkrete potentialer for CO₂-fangst
 - er ved at være klar til at indføre en grøn skattereform, der sikrer det økonomiske grundlag for CO₂-fangst
- er tiden kommet til at genoverveje, om det vil være klogt at indføre den konkurrencemodell for affaldsenergien, som skal få 30 pct. til at lukke/gå konkurs.

Vores forslag

Vi foreslår, at klimaaftalen genåbnes, og at der i stedet aftales følgende:

- **Konkurrencemodellen droppes.** Planen med konkurrencemodellen er, at konkurrence suppleret med, at der om nogle år indføres nogle på forhånd ikke-kendte stramminger, skal få 30 pct. til at lukke/gå konkurs. Det vil føre til en meget stor usikkerhed, som i praksis må forventes at forhindre selskaberne i at investere i CO₂-fangst.
- **Klare, forudsigelige og ens rammevilkår for CO₂-fangst.** Selskaberne er klar til at investere massivt i CO₂-fangst, hvis de får rammebetingelser, som ikke forhindrer det, men tværtimod understøtter deres investeringer og giver dem sikkerhed for at kunne finansiere investeringerne.
- **Fuld kapacitetsudnyttelse giver fordele.** Det er ikke klogt at lukke kapacitet på et tidspunkt, hvor vi skal fremskynde udfasningen af fossile brændsler, har udsigt til stigende udfordringer med forsyningsikkerhed og endda kan bidrage til at afhjælpe andre europæiske landes klimaudfordringer. Vi bør i stedet satse på fuld dansk kapacitetsudnyttelse, som vil være bedre for klimaet, samfundsøkonomien og forbrugerpriserne.

Spørgsmål til ift. vores forslag

- ▶ Hvilken fremtidig model for affaldsenergien vil give de bedste resultater?
- ▶ Hvad er bedst for klimaet: At vi importerer affald til danske anlæg med CO₂-fangst, eller at affaldet deponeres i lande, som ikke har tilstrækkelig forbrændingskapacitet?
- ▶ Skal vi gøre det, der er bedst for klimaet, eller er det vigtigere at få indført en konkurrencemodell?