

# KL

TILPASNINGSPPLAN



# KL'S PLAN FOR AT TILPASSE KAPACITET FOR AFFALDSENERGI FREM MOD 2030

# INDHOLD

INDHOLD .....	2
SAMMENFATNING .....	3
KL'S FORSTÅELSE AF AFTALETEKSTEN OG TILGANG TIL OPGAVEN .....	4
UDDYBENDE OM KAPACITET OG FREMTIDIGE AFFALDSMÆNGDER .....	8
UDDYBENDE OM ØKONOMISK REGULERING OG EFFEKTIVISERINGSKRAV .....	11
FORTSAT FINANSIERING VIA KOMMUNEKREDIT .....	12
UDDYBENDE OM LOVMEDHOLDELIG PLAN .....	13
UDDYBENDE OM KLAR OG GENNEMSIGTIG ORGANISATORISK ANSVARSFORDELING .....	14
ANBEFALINGERNE I STATENS EJERSKABSPOLITIK .....	15
UDDYBENDE OM STRANDEDE OMKOSTNINGER .....	16
BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE DEN UDBUDSBASEREDE MODEL .....	18
NOGLE FREMADRETTEDE ANBEFALINGER FRA KL .....	20
BILAGSOVERSIGT .....	22
BILAG 1. KAPACITETSTILPASNINGSPÅN FOR AFFALD, EA ENERGIANALYSE, DEC. 2020 ( <a href="#">LINK</a> ) .....	
BILAG 2. OVERSIGT OVER MØDER MED STATSLIGE MYNDIGHEDER .....	23
BILAG 3. LINK TIL RAPPORTER FRA DANSK AFFALDSFORENING .....	26

# SAMMENFATNING

Aftalepartierne bag "klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi" af 16. juni 2020 har anmodet KL om at udarbejde en konkret plan for tilpasning af kapaciteten til forbrænding af dansk affald i Danmark ud fra nærmere beskrevne rammer fastlagt i aftalen.

Denne afrapportering udgør KL's plan for tilpasning af kapacitet for affaldsenergianlæg frem mod 2030, efter de politiske beslutninger – dvs. 30% mindre miljøgodkendt kapacitet til affaldsforbrænding (kapacitetsloft) – der følger af klimaplanen for affald.

Det centrale element i tilpasningsplanen er, at den skal oplyste anlæg til nedlukning i henhold til kapacitetsloftet og sikre, at tilpasningen sker på den samlet set mest miljørigtige og effektive måde. Herunder at der tages højde for øget affaldstransport og omlægning til alternativ produktion af varme og el. Konsulentfirmaet Ea Energianalyse har på vegne af KL indhentet data og beregnet, hvilke anlæg der ud fra en samlet analyse af de givne kriterier står til at lukke frem mod 2030. De faglige beregninger (som fremgår af Bilag 1, Kapacitetstilpasningsplan for affald, EA Energianalyse, dec. 2020) peger på, at 10 anlæg ud af de eksisterende 23 skal lukke i perioden 2026-2030 for at tilpasse kapaciteten efter klimaplanens forudsætninger.

De 10 anlæg, som er fordelt over hele landet med ARGO som det største og Bornholms Affaldsbehandling som det mindste, er: ARGO (Roskilde), MEC Bioheat & Power (Holstebro), I/S Norfors (Hørsholm), Affaldsselskabet Vendsyssel Vest (Hjørring), AffaldPlus (Slagelse), Sønderborg Kraftvarme I/S, Aars Fjernvarme, Svendborg Kraftvarme A/S, Hammel Fjernvarme og Bornholms Affaldsbehandling.

Analysen af, hvilke anlæg der skal lukke, er baseret på oplysninger fra myndighederne og selskaberne selv om anlæggenes effektivitet, miljøperformance samt transport af affald og alternativ produktion af varme og el. Data fra fem forbrugerejede anlæg stammer udelukkende fra myndighederne, da anlæggene har valgt ikke at bidrage aktivt til KL's plan. De forbrugerejede anlæg indgår dog i den samlede kapacitet, som tilpasningsplanen har skullet forholde sig til at reducere, og tre af de forbrugerejede anlæg står til at lukke (Hammel, Sønderborg og Aars).

Den politiske aftale indeholder krav om, at de mindst miljørigtige og mindst effektive anlæg skulle lukke, men uden at definere vurderingskriterierne nærmere. Det har derfor været nødvendigt at etablere et nyt fagligt grundlag for tilpasningsplanen, herunder træffe

nogle metodiske valg. I vedlagte bilag 1 fra Ea Energianalyse er der redegjort for de foretagne faglige valg og fravalg, ligesom usikkerheder og udvalgte følsomheder i det faglige grundlag er belyst, og der er peget på behov for yderligere afklaringer, hvis tilpasningsplanen skal omsættes til en faktisk udmøntning. De faglige valg er løbende blevet drøftet med relevante statslige myndigheder med henblik på at give indblik i den valgte fremgangsmåde (se Bilag 2, Oversigt over møder med statslige myndigheder).

Der er tale om en kompleks faglig analyse, som har skullet udarbejdes inden for et meget begrænset tidsrum. Der vil kunne stilles spørgsmål til forudsætninger og beregninger i så nyt og stort et materiale, og dermed også til resultatet. Datagrundlaget for tilpasningsplanen er dog det mest ensartede og bedst kvalitetssikrede af sin art.

Anlæggenes gæld indgår ikke direkte i grundlaget for tilpasningsplanen, men er opgjort separat. Tidsplanen for lukninger vil have betydning for restgældens størrelse, og dermed også for størrelsen af de strandede omkostninger. Ud fra data om anlæggenes lån i KommuneKredit og deres afdragsprofil estimeres, at der vil være restgæld for de anlæg, der skal tages ud af drift, i størrelsesordenen ca. 1,5 mia. kr. i 2026 og ca. 1,0 mia. i 2030. Også de forbrugerejede anlæg på tilpasningsplanen har gæld i KommuneKredit.

Tilpasningsplanen har en samlet beregnet klimaeffekt på 0,5 mio. tons CO<sub>2</sub> fra 2020 til 2030, hvilket især kommer fra udsortering af plastik fra det danske affald samt ved mindre import af affald, samt en økonomisk effektiviseringseffekt på ca. 600 mio. kr. årligt. Vi mener derfor, at planen leverer hele den økonomiske effektivisering, der er efterspurgt i klimaaftalen

Udover anlæg, der skal lukke, forholder KL's afrapportering sig til øvrige punkter i klimaplanens "tjekliste", herunder bl.a. lovmedholdelighed, organisatorisk ansvarsfordeling, finansiering, indikatorer der kan skabe transparens m.m. Punkter, som har betydning ift. den efterfølgende proces og faktiske udmøntning af planen.

Godkender myndighederne KL's plan, kommer en proces, hvor en række forhold skal afklares, herunder lokale vurderinger af aftaleforhold og økonomi samt mulighederne for alternativt varmegrundlag og for alternativ afsætning af affald til forbrænding m.v., inden konkrete aftaler om lukninger kan indgå. Tidspunkt og rækkefølge for lukninger af anlæg vil også skulle aftales i den videre proces i foråret 2021.

# KL'S FORSTÅELSE AF AFTALETEKSTEN OG TILGANG TIL OPGAVEN

Aftalepartierne bag "klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi" af 16. juni 2020, har anmodet KL om at udarbejde en konkret plan for tilpasning af kapaciteten til forbrænding af dansk affald i Danmark ud fra nærmere beskrevne rammer fastlagt i aftalen.

Denne afrapportering udgør KL's plan for tilpasning af kapacitet for affaldsenergianlæg frem mod 2030, der følger de politiske beslutninger – dvs. 30% mindre miljøgodkendt kapacitet til behandling af forbrænding af restaffald – der følger af klimaplanen for affald.

Der er i dag 23 forbrændingsanlæg med 43 ovnliner i Danmark, de 18 anlæg er kommunalt ejede, mens 5 er forbrugerejede. De forbrugerejede selskaber har meddelt KL, at de ikke kan være en del af KL's arbejde og ikke ser sig omfattet heraf. I nærværende plan for at tilpasse kapaciteten indgår de 5 anlæg, på baggrund af data fra de statslige myndigheder, som klimaplanen foreskriver.

Med den gældende regulering er det kun ejerne selv, der kan lukke anlæg og dermed sikre, at kapaciteten nedjusteres som politisk ønsket. Godkender de statslige myndigheder KL's plan, igangsættes derfor en proces, hvor KL's plan er et udgangspunkt for dialog med ejerkommuner og kommunale selskaber, der kan indgå i kapacitetstilpasning frem mod 2030, og med staten, herunder om de enkelte anlægs økonomiske forhold og muligheder for transformation.

KL's plan tager afsæt i klimaplanen for affald af 16. juni – afsnit V, hvor rammer for KL's arbejde er beskrevet i 13 punkter. Disse punkter udgør i aftalen en tjekliste, som skal godkendes af de statslige myndigheder. 15. februar 2021 orienteres aftalekredsen om vurderingen. Nedenfor gives en oversigtlig gennemgang af, hvordan KL har forholdt sig til de 13 punkter i tjeklisten, og der henvises til uddybninger i den samlede afrapportering.

## 1. Kapacitet og fremtidige affaldsmængder

Planen for at tilpasse kapaciteten tager afsæt i klimaplanens krav om et kapacitetsloft svarende til udviklingen i de danske affaldsmængder, der forventes reduceret med 30% i 2030. Den aktuelle miljøgodkendte kapacitet er 3,95 mio. tons, mens de forventede affaldsmængder i 2030 til affaldsenergi anlæggene i 2030 er 2,6 mio. tons.

Disse forudsætninger er grundlaget for de analyser, KL har fået foretaget som grundlag for at opliste anlæg iht. ovenstående kapacitetsloft. Det faglige grundlag og følsomhed på fremskrivninger af affaldsmængder fremgår af Bilag 1. Uddybende bemærkninger til kapacitet og fremtidige affaldsmængder fremgår af afrapporterings afsnit herom.

## 2. De miljømæssigt dårligste anlæg lukkes

Aftaleteksten fastslår, at planen skal sikre, at de miljømæssigt dårligste anlæg lukker. Der er i dag ingen definition af, hvad der er et miljømæssigt dårligt anlæg. I det faglige grundlag for KL's plan er der lagt vægt på at identificere den miljømæssige effektivitet, hvor en række miljøoplysninger fx røggasrensning og emissioner er omregnet til samfundsøkonomiske skadesomkostninger ud fra Finansministeriets gængse metoder. Dertil kommer effekter af transport og alternativt varmegrundlag. En uddybning heraf fremgår af Bilag 1.

## 3. KL's plan tager højde for el- og varmforsyningsloven

Planen skal sikre, at der tages højde for varme- og elforsyningsloven. Den gældende regulering sikrer, at der ikke lukkes affaldsenergianlæg, uden der findes alternativt el- og varmegrundlag, hvilket muliggør en hensigtsmæssig varmeplanlægning og elforsyningsssikkerhed.

I det faglige grundlag for KL's tilpasningsplan tages udgangspunkt i, at der tidligst lukkes anlæg fra 2026, netop af hensyn til at kommunerne kan planlægge i henhold til varme- og elforsyningsloven. Et alternativt varmegrundlag vil i KL's plan i udgangspunktet være VE-baseret. Alternativet er i de fleste tilfælde forventeligt centrale varmepumper.

En uddybning af, hvordan det alternative varmegrundlag indgår i modelberegningerne, fremgår af Bilag 1.

## 4. Effektiv fordeling af affaldsmængder

Planen skal sikre en effektiv fordeling af affaldsmængder mellem anlæggene. I de faglige modelberegninger, som Ea Energianalyse har foretaget for KL, er affaldsmængder fra de anlæg, der lukker, fordelt samfundsøkonomisk optimalt ud fra en geografisk optimering m.h.p. at minimere transport til de anlæg, der fortsat vil være i drift. Der henvises til bilag 1 for nærmere beskrivelse heraf.



Mindre import og nedlukning af forbrændingsanlæg kræver systematiseret fordeling af dansk affald. En effektiv fordeling følger af analysen, som Ea Energianalyse har udført for KL. I praksis kan virkeligheden dog blive anderledes beroende på bl.a., at KL og ejerkommunerne skal behandle tilbagemeldingen fra myndigheder og politikere, og planen skal drøftes i selskabernes bestyrelser, ligesom der skal ske en politisk konsolidering af tilpasningsplanen på tværs af kommunerne, herunder beslutning om rækkefølgen for nedlukning af anlæg og konkrete fordelingsmodeller af affaldsmængder.

Der kan tænkes flere forskellige modeller til effektiv fordeling af restaffald mellem anlæggene. Fordelingen af mængder skal tage højde for den kommunale anvistning af restaffald, som varetages af både kommuner, der er ejere af affaldsenergianlæg, og kommuner, der ikke i dag er ejere.

En model, der bør afsøges, er en landsdækkende fordeling af affaldet ved en aftalebaseret mellemkommunal koordinering. KL lægger vægt på, at omkostninger til transport og logistik skal afregnes efter solidariske principper, hvor udgangspunktet er, at ejerkommunerne hæfter for et anlægs gæld – indtil andet evt. aftales mellem kommuner.

En anden, eksisterende model, er formaliserede horisontale samarbejder, som kommunerne i dag kan indgå. Et eksempel på et sådant horisontalt samarbejde er samarbejdet mellem Affaldvarme Aarhus og Reno-Djurs (senest udvidet med yderligere samarbejde med Favrskov Forsyning og Renosyd).

Endelig kan affaldet fra de lukkede anlæg udbydes til de fortsættende anlæg.

### 5. De mindst effektive anlæg lukkes

Planen skal sikre, at de mindst effektive anlæg lukkes. Det fremgår ikke af aftaleteksten, hvad der forstås ved de mindst effektive anlæg. I det faglige grundlag for KL's plan er denne effektivitet samlet udtrykt gennem økonomisk effektivitet. Opgørelsen af et affaldsenergianlægs effektivitet er beregnet ud fra anlæggets enkelte ovne. Effektiviteten på det enkelte anlæg tager således udgangspunkt i et omkostningsmål for det enkelte anlægs evne til at brænde affald til lavest mulige omkostninger.

I analysen er der lavet en beregning, der rangordner anlæggenes effektivitet, som den ser ud i dag, baseret på fuld kapacitetsudnyttelse: Der er regnet på driftsomkostninger (ekskl. afgifter og afskrivninger) og omkostninger til miljø og restprodukter minus værdien af indtægter fra salg af el og varme.

Derefter er der lavet en beregning på klimaplanens forudsætning om 30 pct. mindre affald i 2030, kombineret med en antagelse om, at affaldet forbrændes så billigt som muligt, når der tages højde for omkostninger til alternativ varmforsyning for anlæg, der lukker, og øgede omkostninger til affaldstransport. Der er gennemført analyse af eventuelle forskelle i rangordningen af anlæggene efter de to lister, herunder visse følsomhedsanalyser.

Planen for de mindst effektive anlæg skal vurderes af Forsyningsstyrelsen, som KL løbende har drøftet fremgangsmåde og metoder med. Den nærmere fremgangsmåde for beregning af effektivitet fremgår af Bilag 1.

### 6. Økonomisk regulering og effektivisering

Det fremgår også af aftaletekstens tjekliste, at der indføres en økonomisk regulering og effektiviseringskrav samt et uafhængigt økonomisk tilsyn med sektoren i Forsyningsstyrelsen.

Disse fremtidige krav mv. er ukendte for KL, hvorfor KL ikke har kunne tage højde for dem i den foreliggende tilpasningsplan, der er udarbejdet inden for eksisterende regulering. KL bemærker, at tilpasningsplanen leverer en årlig økonomisk effektivisering på 600 mio. kr., og at hvis der oven i arbejdet med en konkret tilpasning pålægges nye byrder i form af ændret økonomisk regulering og nye effektiviseringskrav, vil disse krav i princippet kunne påvirke grundlaget for KL's plan. Yderligere bemærkninger til økonomisk regulering og effektivisering fremgår af uddybende afsnit herom.

### 7. KL's plan forudsættes at være lovmedholdelig

Planen og finansieringen af planen af sektoren skal være lovmedholdelig. Dette vurderes af en uafhængig juridisk rådgiver udpeget af Energistyrelsen i forhold til at sikre overholdelse af national ret og EU-ret, herunder konkurrenceret, EU's in house-regler, regler om fri bevægelighed og det EU-retslige forurenere betalerprincippet samt Statsstøttestyrelsen i forhold til overholdelse af EU's statsstøtteregler.

KL forstår aftalen således, at der med KL's plan ikke ændres på kommunernes forsyningspligt (pligt til at sikre kapacitet) og kommunernes anvisningsret (og hvile-i-sig-selv-princippet). KL forstår desuden aftalen således, at affaldsenergi fortsat er en offentlig opgave, og der fortsat ikke vil være tale om direkte konkurrence om affaldsenergi i statsstøtteretlig forstand.

Der ændres ikke på den gældende regulering, ud over at der skal indføres skattepligt og ny økonomisk regulering. KL's plan forholder sig ikke til skattepligt og ny økonomisk regulering, da myndighederne ikke overfor KL har kunnet redegøre for det nærmere indhold heraf.

KL's plan forudsættes derfor at være lovmedholdelig både i dansk og EU-sammenhæng, da affaldsforbrænding i KL's plan fortsat vil være en kommunal opgave efter det retsgrundlag, der gælder i dag.

KL forudsætter, at eventuelle problemstillinger om lovmedholdelighed afklares af de statslige myndigheder og ikke af KL. KL indgår fremadrettet gerne i sådanne drøftelser.

#### **8. Fortsat mulighed for udbud**

Planen skal give mulighed for, at kommuner uden ejerskab til forbrændingsanlæg fortsat kan udbyde deres affald til håndtering. KL's

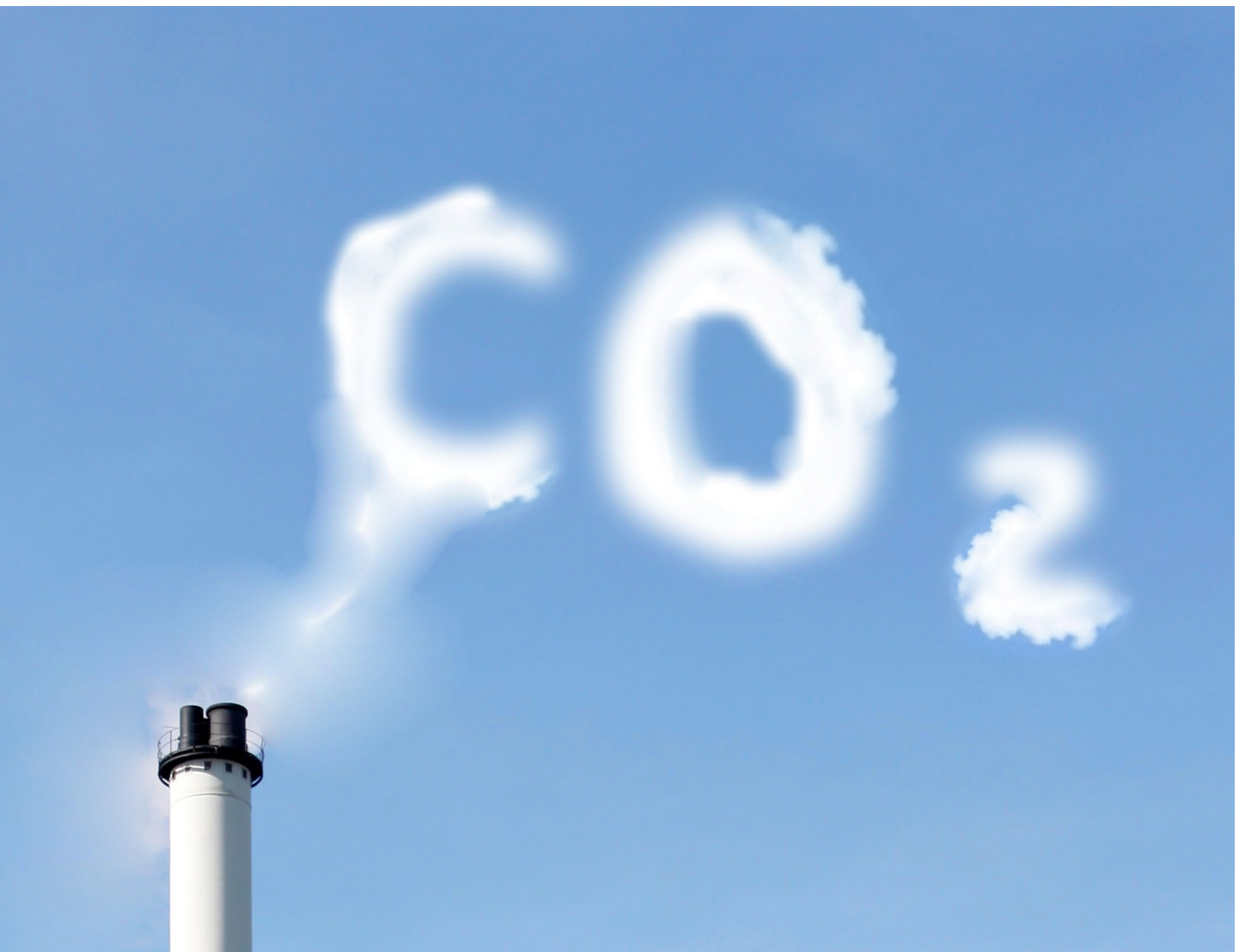
plan forhindrer ikke, at kommuner uden ejerskab udbyder deres affald til håndtering.

I fremtiden vil det dog være oplagt, at kommuner, som ikke har et anlæg inden for egen kommunegrænse, kan få medejerskab af et nærliggende forbrændingsanlæg, for at undgå, at det enkelte anlæg overskrider 20 %-grænsen ("in house"-reglen i udbudsloven). Udvidelsen af ejerkredsen i bestående affaldsselskaber må bero på konkrete forhandlinger mellem kommuner og selskaber.

#### **9. Klar og gennemsigtig organisatorisk ansvarsfordeling**

Der skal være en klar og gennemsigtig organisatorisk ansvarsfordeling mellem kommune og forbrændingsanlægget, der understøtter, at anlægget drives ud fra et armslængdeprincip, så ansvar for daglig drift er placeret hos bestyrelse og direktion i anlægget. Ligeledes skal der være klar og gennemsigtig adskillelse af kommunens og anlæggets økonomi. Derfor skal forbrændingsanlæg udskilles fra den kommunale forvaltning. Derudover indføres selskabsskat. Aftalpartierne er desuden enige om, at affaldssektoren fremover skal leve op til anbefalingerne i Statens ejerskabspolitik.

Det er KL's vurdering, at de kommunale anlæg på nær BOFA på Bornholm i dag opfylder kravene hertil uanset selskabernes organi-



sationsform, herunder når selskaberne drives som § 60 selskaber. KL's tolkning af anbefalingerne i statens ejerskabspolitik fremgår af det uddybende afsnit herom.

### 10. Indikatorer og transparens

Der skal opstilles indikatorer, der kan skabe transparens i, at aftaletekstens krav efterleves, og der skal ske en årlig afrapportering af effekt til aftalekredsen i Folketinget.

KL forudsætter, at både faktiske mængder tilført affaldsenergilæggene og kapacitet overvåges tæt og ligeledes afrapporteres årligt til KL og Folketinget, så det er muligt at følge, om mængder og kapacitet udvikler sig efter politisk aftale og plan.

KL anbefaler også, at det modelapparat, der er udviklet og benyttet i nærværende analyse, fremover indgår i drøftelserne i et nyt og revideret BEATE-indberetningssystem, så der fremadrettet skabes de rette indikatorer og transparens som aftalen foreskriver.

KL bemærker desuden, at der på samme vis skal monitoreres på prisudvikling for ydelser leveret af den private sektor, herunder affaldsindsamling, sortering, eftersortering, bioforgasning m.m. Der er mulighed for, at effektiviseringsgevinster i kommunalt regi spises op af øgede udgifter og indtægter fra aktiviteter, der overtages af private aktører. Den samlede omkostning for danske affaldsproducerende virksomheder og borgere er interessant for konkurrenceevne og borgernes økonomi.

### 11. Planen skal implementeres af kommunerne

Planen skal implementeres af kommunerne og samtidig omsættes til lovgivning med henblik på at sikre myndighedernes håndhævelse heraf.

Staten står for lovgivningen mens KL's plan for understøttelse af implementering drøftes efter myndighedernes tilbagemelding og udrulles foråret 2021 og konsolideres i sommer 2021, såfremt KL's plan godkendes af myndighederne.

### 12. Følgelovgivning fremsættes af staten

Der vil som opfølgning på KL's plan skulle udarbejdes en oversigt over, hvilken lovgivning der er behov for at ændre, og hvornår ændringerne kan træde i kraft. KL forudsætter, at de statslige myndigheder står for denne opfølgning vedrørende nødvendig regulering, herunder udarbejdelse af nævnte oversigt.

De statslige myndigheder har oplyst, at de forventer at fremlægge en plan for den forventede følgelovgivning, der kan sikre myndighedernes håndhævelse fremadrettet. KL er ikke bekendt med det nærmere indhold heraf og forholder sig derfor ikke yderligere til følgelovgivning i nærværende afrapportering.

### 13. Eventuelle implementerings- og driftsomkostninger finansieres af kommunerne

KL forudsætter, at kommuner og selskaber dækker egne eventuelle implementerings- og driftsomkostninger ud fra gældende regelgrundlag, og staten tilsvarende dækker sine omkostninger. Alle kommunale udgifter ifm. opgaven kan således gebyrfinansieres, så der ikke bliver tale om at trække på den kommunale likviditet.

Det fremgår ikke af aftaleteksten, hvordan kommunerne skal finansiere implementerings- og driftsomkostninger, og hvad det reelt dækker.

### Tjekliste

De ovenfor beskrevne 13 punkter udgør ifølge aftaleteksten en tjekliste, som alle skal kunne godkendes af de statslige myndigheder under hensyn til principper om armslængde og under hensyn til opfyldelse af de øvrige kriterier. Energistyrelsen vil samle og konsolidere vurderingen på baggrund af de enkelte delelementer.

Herudover har KL følgende bemærkninger til andre elementer i aftaleteksten:

### Pulje på 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger

Det fremgår af aftalen, at der er afsat en pulje på 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger. Udbetaling fra puljen kan ske efter afvikling af et anlæg med et beløb på op til 70% af et tab. Viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, indkaldes aftalekredsen til en drøftelse af forøgelse af puljen.

Det er en forudsætning for KL's plan, at alle strandede omkostninger i forbindelse med tilpasningsplanen dækkes fuldt ud af staten. Dvs. at der udover 70 % statslig dækning af strandede omkostninger, der fremgår af aftalen, vil være kompensation for de øvrige 30 % enten i forbindelse med lovgivningen og DUT-forhandlinger eller i en konkret aftale om kommunernes generelle økonomi, så kompensationen sker via bloktilskuddet. Se også nedenstående uddybende afsnit om strandede omkostninger.

### Kontrolleret nedlukning

Aftalepartierne er enige om, at der skal foretages en kontrolleret nedlukning af forbrændingskapacitet i Danmark ved, at kapaciteten tilpasses de danske affaldsmængder.

KL forstår en kontrolleret nedlukning som en politisk styret model for at tilpasse kapaciteten til danske affaldsmængder, og at KL's plan giver grundlaget herfor – modsat en udbudsbaseret model med konkurrence om affaldet med mulighed for ukontrollerede konkurser.

### Import af affald

Af aftaleteksten fremgår et politisk ønske om at begrænse import af forbrændingsegnet affald til danske anlæg. Det vil være i strid med EU-retten at indføre et forbud mod import af affald, da det ikke vil være foreneligt med forordning om overførsel af affald (transportforordningen), men planen er tilrettelagt ud fra, at kapaciteten tilpasses til danske affaldsmængder.

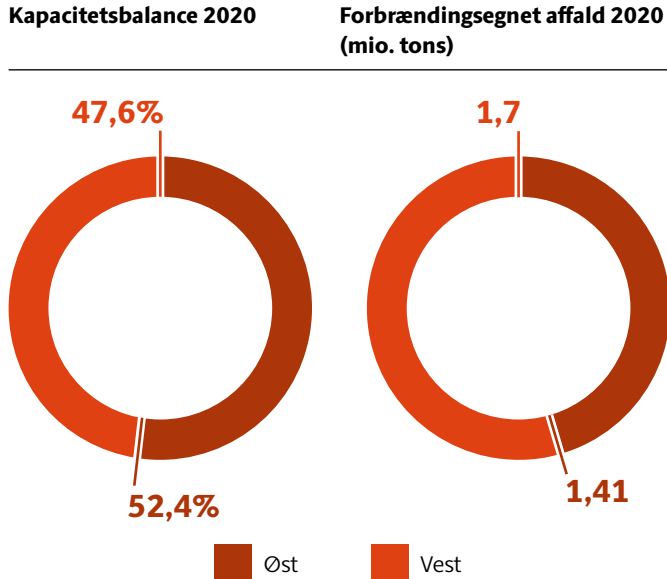
KL anerkender fuldt ud det politiske ønske om, at mindre affald skal energiudnyttes, men det handler i væsentligt omfang også om indsatser i andre faser af værdikæden: Design, produktion og forbrug, der kan begrænse affaldsmængderne.

Det politiske ønske om at reducere import af affald kan få økonomisk betydning for varmemeforbrugere, kommuner, anlæg og staten.

# UDDYBENDE OM KAPACITET OG FREMTIDIGE AFFALDSMÆNGDER

KL's plan tager afsæt i aftaletekstens forudsætninger om kapacitet og affaldsmængder.

I dag er der en ubalance mellem affaldsmængder og forbrændingskapacitet i Øst- og Vestdanmark (Sjælland/Lolland-Falster/Bornholm og Fyn/Jylland). På figur 1 ses ubalancen i 2020, hvor Østdanmark er den landsdel, der har mest kapacitet samtidig med, at der genereres mindre forbrændingseget affald, mens det omvendte gør sig gældende for Vestdanmark.



Figur 1. Fordeling af forbrændingskapacitet og forbrændingseget affald 2020

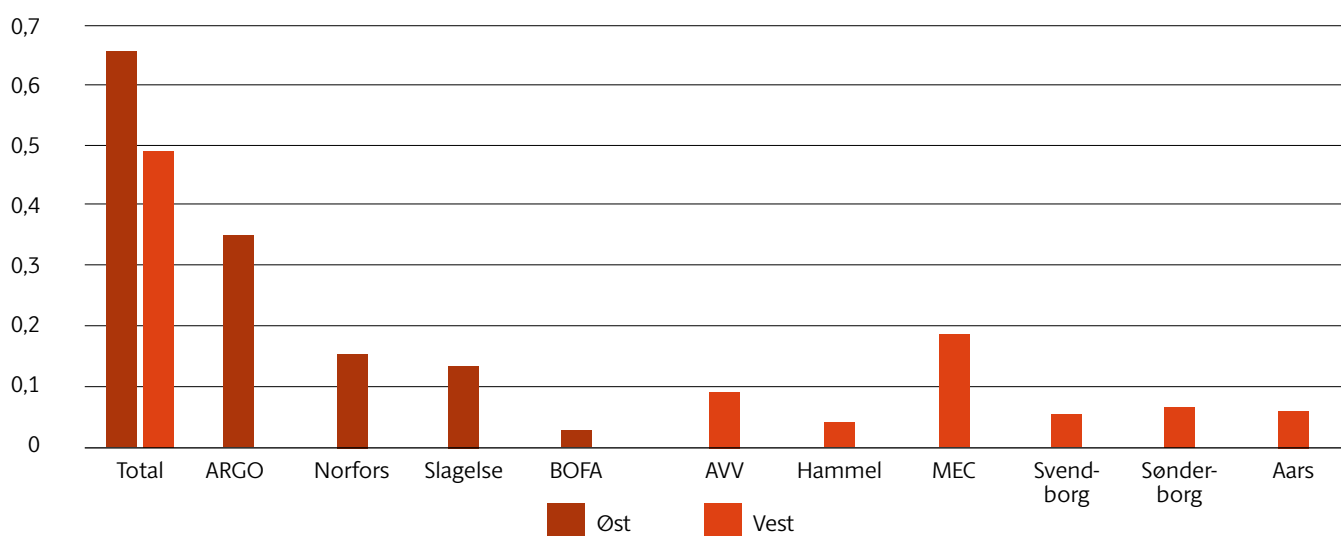
Tilpasningen til 30% mindre kapacitet i 2030 resulterer i, at 10 anlæg lukkes, heraf 4 i Østdanmark, med en samlet årlig kapacitet på 656.090 ton svarende til 31,4% af den samlede kapacitet i Østdanmark, mens 6 anlæg i Jylland lukkes med en samlet årlig kapacitet på 490.000 ton svarende til 25,8% af kapaciteten i Vestdanmark.





På Figur 2 ses den totale mængde nedlagt kapacitet fordelt ud på de anlæg, der er listet til at lukke.

### Tilpasset kapacitet frem mod 2030 (mio. tons)



Figur 2. Tilpasset kapacitet frem mod 2030

Kapacitetsbalancen vil i 2030 være mere ligeligligt fordelt mellem Øst- og Vestdanmark end i dag. Desuden bemærkes, at det må forventes, at der udsorteres større mængder genanvendeligt affald i Vestdanmark end i Østdanmark de kommende år, idet Østdanmark i dag er længere fremme med at etablere borgernær indsamling for de 10 fraktioner end de vestdanske kommuner, som affaldsbekendtgørelsen foreskriver.

En aktuel status viser, at der for parcelhuse mangler at blive etableret 226 borgernære henteordninger i Vestdanmark, mens Østdanmark mangler 177, efter de krav, der følger af den kommende affaldsbekendtgørelse. Ses på etageejendomme, er tallene tilsvarende henholdsvis 219 og 151. Dertil kommer sommerhuse, hvor der ikke er data.

Som supplement til det faglige grundlag vedr. kapacitet har Dansk Affaldsforening fået udarbejdet en rapport fra Rambøll, november 2020: Kapacitetsanalyse, forbrændingseget affald i Danmark. Se bilag 3.

Rapporten har ikke regnet på at tilpasse kapaciteten efter klimaplanens mål og forudsætninger, men alene vurderet udviklingen i kapaciteten. Rapportens resultater viser, at der vil være en kapacitet på 535.000 tons mere end klimaplanens mål i 2030 uden en indsats for at reducere kapaciteten. I 2040 forventes en kapacitet på 1,5 mio. ton.

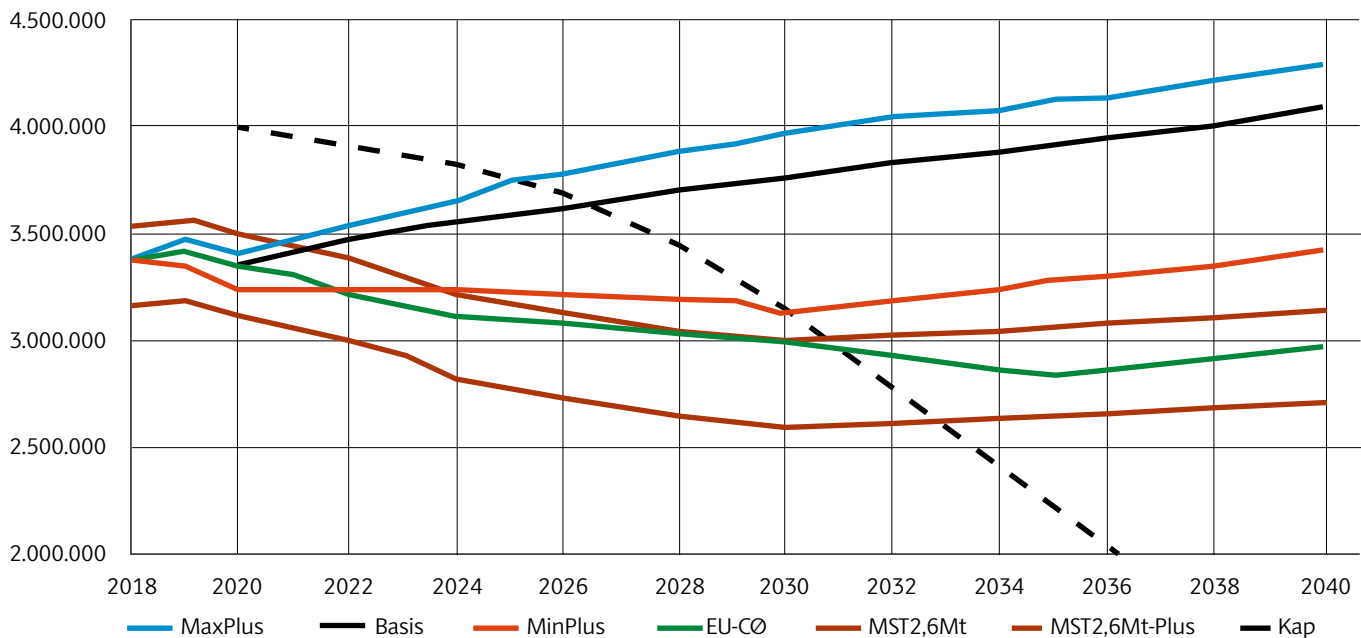
Rapporten konkluderer, at affaldsbehandlingskapaciteten i Danmark er relativt aldrende, og behandlingskapaciteten må forventes

at blive reduceret i fremtiden som følge af ovnlinjernes aldring, hvormed disse, alt andet lige, på et tidspunkt ikke længere er tidsvarende og derfor vil blive taget ud af drift.

Behandlingskapaciteten er i rapporten opgjort til ca. 4,0 mio. ton årligt i 2020 (hvilket stemmer med aftaleteksten i klimaplanen), og i 2030 forventes kapaciteten reduceret til ca. 3,3 mio. ton og i 2040 til ca. 1,5 mio. ton. Alle kapaciteter er udtrykt ved en brændværdi på 10,6 GJ/t.

Herudover har Dansk Affaldsforening i samarbejde med DTU lavet en fremskrivning af affaldsmængderne til energiudnyttelse frem mod 2040. Analysen opstiller fire scenarier, udover basissceneriet og EU-målsætningen, til fremskrivningen af udviklingen af forbrændingseget affald baseret på 11 virkemidler, der er fastlagt efter politiske tiltag og inspireret af myndighedernes ambitioner om mere genanvendelse, bedre udsortering af plast m.fl. Resultater viser et spænd på affaldsmængderne på næsten 1 mio. tons affald til forbrænding som følge af de forskellige fremskrivninger. Miljøstyrelsens fremskrivning og klimaplanens forudsætninger ligger knap 400.000 tons under minimumsceneriet.

**Affaldsprognoser for hele Danmark (ton/år)**



Figur 3 Affaldsprognoser fra DTU og kapacitet fra Rambøll

Spændet for prognoserne for affaldsmængderne til forbrænding viser at ligevægten mellem de to prognoser også befinder sig i et bredt udfaldsrum fra 2026-2033.

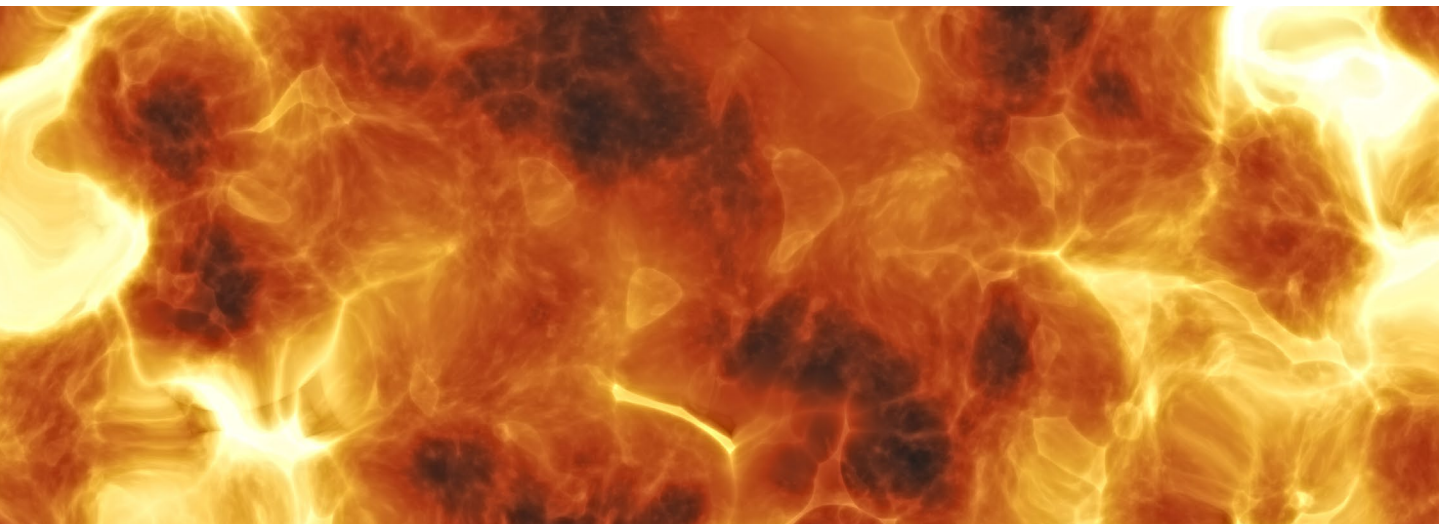
DTU's rapport viser forskellige prognoser for de fremtidige mængder af forbrændingsegnet affald til energiudnyttelse i 2030, der kan variere med ca. 2,6 og 4,0 mio. ton årligt. I ovenstående figur 3, ses at der vil være ligevægt mellem affaldsmængder og behandlingskapacitet mellem 2026 og 2033, afhængig af affaldsprognosen.

Rambøll konkluderer, at hvis affaldsenergianlæg skal "tvangsdriftes" med røggaskondensering, medfører dette en kapacitetsreduktion på ca. 3 %, da anlæggene dermed øger deres varmeproduktion, svarende til 125.000 ton affald årligt. Hvis der samtidig indføres

CO2 fangst (Carbon Capture and Storage – CCS), vil kapaciteten forventeligt blive reduceret med yderligere 6 % svarende til yderligere 250.000 ton affald årligt. Se endvidere bilag 3 CO2 fangst på danske affaldsenergianlæg, Rambøll, dec. 2020).

Det vises videre i rapporten, at en vis reservekapacitet er nødvendig for, at den fulde affaldsmængde kan behandles i Danmark, selv hvis der indtræder et stort havari på en ovnlinje. Denne reservekapacitet har Rambøll opgjort til ca. 4 % i 2020.

Samlet set understøtter rapporten KL's anbefaling om behov for en tæt monitoring af de fremtidige affaldsmængder, baseret på faktisk indvejede affaldsmængder til affaldsenergianlæggene.





# UDDYBENDE OM ØKONOMISK REGULERING OG EFFEKTIVISERINGSKRAV

Affaldsenergien er i Danmark præget af en stærk sektorkobling til både varme- og elsektoren. Den kobling er historisk set blevet lavet med henblik på at få størst muligt energimæssigt udbytte af affaldsforbrændingen. Det har sikret miljø- og energimæssig effektivitet, og det har også i vid udstrækning sikret økonomisk effektivitet. Samtidig er affaldsforbrænding en aktivitet, der har krævet – og også fremad vil kræve – store investeringer i anlæggene, også af miljø- og klimamæssige årsager.

Affaldsforbrændingen har som sektor en række karakteristika, som bør afspejles af en regulering af sektoren, der understøtter, at sektorens grundlæggende udgør en del af den centrale og kritiske infrastruktur og er til for borgere og virksomheder. Sektoren bør reguleres efter ønsker omkring både til forsyningssikkerhed og økonomisk effektivitet samt krav om medvirken til løsning af samfundsmæssige opgaver, ikke mindst den grønne omstilling. Et eksempel herpå kan på sigt være CO<sub>2</sub>-fangst og udnyttelse heraf.

Det er derfor afgørende, at sektoren har regulatoriske rammebetingelser, der giver mulighed for at forfølge alle tre mål. Reguleringen skal sikre, at omkostningerne for borgere og virksomheder er så lave så muligt, men det skal ske under hensyntagen til både forsyningssikkerheden og de samfundsmæssige opgaver ift. miljø og klima, som sektoren også skal løfte. Samtidig skal reguleringen sikre en sektor, der også fremover er præget af en konsekvent stræben

efter udvikling gennem teknologi, innovation og løbende omstilling af "produktionen".

En fremtidig regulering af affaldsforbrændingen som sektor skal altså understøtte den fortsatte udvikling af sektorens energimæssige og økonomiske effektivitet samtidig med, at der skabes gode incitamenter for sektorens innovation og udvikling. Det kan opnås ved, at reguleringen tager et bredt sigte på sektoren og dens omkostninger med særligt blik for investerings- og reinvesteringsbehovet og de bredere økonomiske muligheder, der ligger i at være førende indenfor den miljø- og klimamæssige udvikling i et internationalt perspektiv. Naturligvis under hensyntagen til sektorens kernemålsætning om at sikre borgere og virksomheder så lave takster, som muligt.

Vurderingen af effektiviseringspotentialer, der fremgår af aftaleteksten, er foretaget i rapport fra 2016 (McKinsey & Company og Struensee & Co.: Forsyningssektorens effektiviseringspotentialer, 2016), og der har været udpræget uenighed om forudsætningerne og potentialer for effektiviseringer. Størrelsen af effektiviseringspotentialer har siden været omstridt, og aftaleteksten fastlægger, at det skal genberegnes. Effektiviseringskravet udgør en del af grundlaget for, at affaldsgebyrerne samlet set ikke må stige. Derfor bør forudsætninger og vurdering af effektiviseringspotentialer genberegnes.

KL's tilpasningsplan er i sig selv en effektivisering på 600 mio. kr. årligt, som der bør tages højde for i fastlæggelsen af et fremtidigt effektiviseringskrav efter 2030. Det er således KL's vurdering, at den fulde effektiviseringsgevinst ligger i planen, og at der ikke er behov for yderligere regulering med krav til effektiviseringer frem mod 2030.

### **Fortsat finansiering via KommuneKredit**

KL forudsætter, at KommuneKredit fortsat kan finansiere anlæg, der skal videreføres. KommuneKredits vurdering er, at videreførelse af eksisterende lån og nyudlån kan ske inden for statsstøttereglerne, hvis:

- der fortsat er tale om en offentlig opgave, som der er tilstrækkelig klar lovhjemmel til, og
- der ikke opstår en ændret konkurrencesituation, således at anlæggene opererer i direkte konkurrence, jf. konklusionen i den af Gorrissen Federspiel udarbejdede konkurrenceanalyse (maj 2019):

<https://www.kommunekredit.dk/nyheder/#/pressreleases/konkurrenceanalyse-af-affaldsenergi-i-danmark-2911692>

For så vidt angår nye forhold, der kan føre til, at der opstår en ændret konkurrencesituation, bemærkes, at reduktion af kapaci-

tet kan betyde en øget mængde affald, der flyder. KL forstår dog aftaleteksten sådan, at der ikke vil være en pligt for kommuner uden ejerskab til affaldsenergianlæg til at sende affaldshåndtering i EU-udbud. I den forbindelse forudsætter KL, at kommuner, som ikke har et affaldsenergianlæg inden for egen kommunegrænse, kan få medejerskab af et nærliggende anlæg. (I modsat fald kan 20%-grænsen for anvendelse af "in-house"-reglen i udbudsloven betyde, at et givent anlæg vil være forpligtet til at sende hele forbrændingskapaciteten i EU-udbud, hvorved der kan opstå en ændret konkurrencesituation.)

I øvrigt bemærkes, at skulle der opstå kapacitetsmangel som følge af nedlagt kapacitet, vil kommunerne være nødt til at eksportere affaldet, og dermed kan der opstå en ny konkurrencesituation.

Der skal foretages en endelig samlet vurdering, når den specifikke regulering, der skal udmønte aftalen, er kendt, så det sikres, at KommuneKredit fortsat kan finansiere anlæggene, dvs. opretholde eksisterende lån og yde lån til nye investeringer.

Det skal understreges, at hvis de ovenfor nævnte forudsætninger for fortsat KommuneKreditfinansiering ikke længere er til stede, vil KommuneKredit være forpligtet til at opgive de eksisterende lån, med mindre der opnås statsstøttegodkendelse fra EU-Kommissionen.





# UDDYBENDE OM LOV- MEDHOLDELIG PLAN

I Danmark må affald kun forbrændes på dedikerede affaldsenergi-anlæg med henblik på nyttiggørelse i form af anden energi. Alle de danske forbrændingsanlæg er nyttiggørelsesanlæg. Affaldshåndtering er ifølge miljøbeskyttelsesloven en kommunal opgave, og kommunerne har pligt til at sikre kapacitet til nyttiggørelse bl.a. efter varmforsyningsloven og elforsyningsloven.

De danske anlæg producerer ca. 5 pct. af den danske elproduktion og ca. 25 pct. af den danske fjernvarmeproduktion. Kommunerne anviser den producerede restmængde af affald til et eller flere forbrændingsanlæg, jf. deres anvisningsret i miljøbeskyttelsesloven. Husholdninger og virksomheder er omfattet af benyttelsespligten. Virksomheder kan frit vælge at eksportere deres forbrændingseg-nede affald til godkendte anlæg i udlandet.

Anlæg, der forbrænder affald, er først og fremmest miljøbehand-ling, der sikrer, at affald, der ikke kan genbruges eller genanvendes, håndteres miljø- og sundhedsmæssigt forsvarligt.

Da affaldsforbrænding i KL's plan fortsat vil være en kommunal op-gave, og der vil være anvisningsret til anlæggene, forudsættes pla-nen at være lovmedholdelig både i dansk og EU-sammenhæng.

Energistyrelsen har informeret KL om, at der fortsat pågår dialog med EU-Kommissionen om eventuel statsstøtte forbundet med låneforholdene i sektoren. KL forudsætter, at dette afklares af de statslige myndigheder og ikke af KL, men KL indgår gerne i dialogen fremadrettet.

KL indgår gerne i dialog med Energistyrelsen om, hvad der ligger i en uafhængig juridisk rådgiver, og om at afdække kvalificerede kan-didater, ikke mindst hvis KL's plan ikke lever op til aftalen, og der i stedet iværksættes en udbudsbaseret model, der også skal være lovmedholdelig.

# UDDYBENDE OM KLAR OG GENNEMSIGTIG ORGANISATORISK ANSVARSFORDELING

Det er KL's vurdering, at de kommunale anlæg i dag opfylder kravene hertil uanset selskabernes organisationsform, herunder når selskaberne drives som § 60 selskaber.

Statsstøtterejerne nævnes i forbindelse med en række punkter i aftalen. Det er KL's holdning, at statsstøtterejernes betydning for gennemførelsen af aftalen skal afklares inden iværksættelsen af konkrete tiltag, og at eventuelle afklaring af sådanne spørgsmål skal afklares af de statslige myndigheder.

Skattepligt af affaldsforbrændingsselskaber vil kræve lovændring. Den økonomiske effekt af dette bør vurderes, herunder hvad dette koster borgerne og virksomhederne. Indførelse af selskabsskat på affaldsforbrændingsområdet forudsætter ikke i sig selv en selskabs-gørelse. Af et svar fra Klimaministeren til Folketinget af 26. juni 2020 fremgår det: *Alle de direkte kommunalt ejede affaldsforbrændingsanlæg vil således blive underlagt selskabsbeskatning. Det gælder uanset, om de bliver organiseret som et selskab, fx et A/S, eller i form af et I/S, hvor de kommunale interessenter vil blive underlagt selskabsskat.*

Dansk Affaldsforening har været i dialog med Bech-Bruun om spørgsmålet. Selskabsskatteoven omfatter iflg. Bech-Bruun, ud

over A/S og ApS'er, også en række øvrige kommunale og private virksomheder mv., som man fra politisk side har valgt skal være omfattet af loven.

Det følger således konkret af selskabsskatteovens § 1, stk. 1 nr. 2f, at skattepligten omfatter kommuner, der driver netvirksomhed og øvrig virksomhed (ikke selskabsudskilte virksomheder).

Det følger videre af samme bestemmelse, at *"Skattepligten omfatter indtægt ved sådan virksomhed samt fortjeneste og tab ved afhændelse, afståelse eller opgivelse af formuegoder, der har eller har haft tilknytning til sådan virksomhed. Hvis kommunen producerer elektricitet og varme i samproduktion, omfatter skattepligten tillige indtægt ved varmeproduktion. Indtægt ved produktion af elektricitet og varme ved afbrænding af affald er dog undtaget fra skattepligten."*

Indtægt ved produktion af elektricitet og varme ved afbrænding af affald er således i dag undtaget fra den skattepligt, der i øvrigt påhviler kommunal elforsyningsvirksomhed. Skattefritagelsen gælder alene indtægt ved elproduktion ved afbrænding af affaldsprodukter, mens indtægt ved elproduktion ved afbrænding af biogas, metangas eller andre slutprodukter er skattepligtig.



Bemærkningen om skattepligt for affaldsforbrænding i den politiske aftale henviser derfor efter Bech-Bruun's vurdering til, at ovennævnte undtagelse for skattepligten ved produktion af elektricitet og varme ved afbrænding af affald slettes, og at der efter omstændighederne indføres en særskilt bestemmelse i selskabsskatteloven, der regulerer skattepligten for affaldsforbrændingsanlæg.

I forbindelse med udmøntningen af aftalen vil det være vigtigt at have fokus på, at der alene er tale om en ændring af organisatoriske rammer, af hensyn til lån i Kommune-Kredit, og om der er tale om en offentlig opgave eller ej.

### **Anbefalingerne i Statens ejerskabspolitik**

Det fremgår af aftaletekstens indledning i afsnit V, at affaldssektoren fremover skal leve op til anbefalingerne i Statens ejerskabspolitik. Anbefalinger fra statens ejerskabspolitik er nedenfor skrevet i kursiv, og KL's bemærkninger er indsat under anbefalingerne:

*"Bestyrelsen skal som hovedregel have 4-6 generalforsamlingsvalgte medlemmer. Hertil kommer eventuelle medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer."*

KL hæfter sig ved, at det som udgangspunkt er 4-6 generalforsamlingsvalgte medlemmer, og ønsker, at der er mulighed for større bestyrelser. Dette kan være særligt relevant i de tilfælde, hvor der er mange kommuner knyttet til et selskab.

*"Flertallet af bestyrelsens generalforsamlingsvalgte medlemmer skal som udgangspunkt være uafhængige."*

KL hæfter sig ved, at flertallet af bestyrelsens generalforsamlingsvalgte som udgangspunkt skal være uafhængige af ejerne (dvs. ikke kan være kommunalbestyrelsesmedlemmer), og ønsker, at flertallet af bestyrelsens medlemmer skal kunne vælges blandt kommunalbestyrelsesmedlemmer fra ejerkommunerne.

*"Bestyrelsesformanden skal som udgangspunkt være uafhængig."*

KL hæfter sig ved, at bestyrelsesformanden som udgangspunkt skal være uafhængig af ejerne (dvs. ikke være kommunalbestyrelsesmedlem), og ønsker, at bestyrelsesformanden kan være et kommunalbestyrelsesmedlem fra en ejerkommune.

# UDDYBENDE OM STRANDEDE OMKOSTNINGER

Med strandede omkostninger forstås gældsætning, som ikke er indfriet, når et anlæg lukkes ned. Strandede omkostninger opstår, når anlæggene tvinges til at nedskrive deres værdi ved et salg eller ikke kan nå at afvikle gælden, før de lukkes. De anlæg, der skal lukkes, og som har løbende lån i KommuneKredit m.v., skal indfri disse lån til lånets markedsværdi ved nedlukningen, hvorefter ejerkommunerne som garantistillere hæfter for den resterende gæld overfor KommuneKredit og evt. andre långivere.

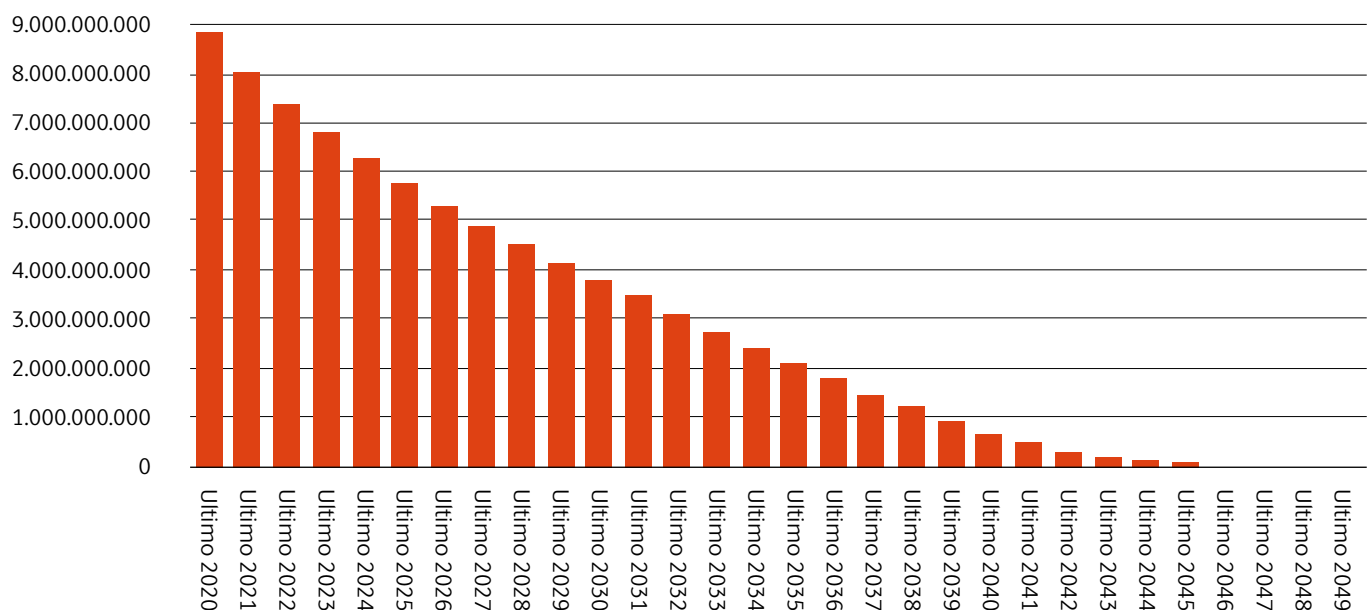
Den samlede andel af gæld i anlæggene og afviklingen vil have betydning for, hvor og hvornår det vil være samfundsøkonomisk fornuftigt at afvikle kapacitet. Nedenfor er den samlede afdragsprofil for de eksisterende lån i KommuneKredit skitseret. Der kan i tillæg til nedenstående opgørelse være en række øvrige lån, forpligtelser

og hæftelser i anlæggene, som vil kunne udløse yderligere strandede omkostninger på anlæg, der lukkes.

Det indgår i "klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi" af 16. juni 2020, at der afsættes en pulje på i alt 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger, samt aftalekredsen bag aftalen indkaldes til at drøfte en forøgelse af puljen, hvis det viser sig, at den ikke er tilstrækkelig.

KL kan på baggrund af data vedrørende anlæggenes lån i KommuneKredit og deres afdragsprofil estimere, at der vil være strandede omkostninger i form af restgæld for de anlæg, der fstår til at lukke, i størrelsesorden ca. 1,5 mia. kr. i 2026 og ca. 1,0 mia. kr. i 2030.

## Nominal værdi af restgæld



Figur 4: Udviklingen i den nominelle værdi af anlæggenes restgæld.

Note: Markedsværdien af den samlede gæld pt. kan opgøres ca. 10 mia. kr., mens den nominelle værdi ultimo 2020 udgør knap 9 mia. kr.



Dette estimat inkluderer både de kommunale anlæg og de forbrugerejede anlæg, der står til at lukke. For de forbrugerejede anlægs vedkommende er estimatet baseret på årsrapporterne for 2019 fra anlæggenes ejerselskaber, og det bemærkes i denne forbindelse, at det ikke i alle tilfælde har været muligt at adskille restgæld vedr. affaldsforbrændingsanlæggene fra den øvrige restgæld. I forhold til det samlede estimat for de strandede omkostninger i form af restgæld har dette forhold dog kun en begrænset betydning.

Det er altså KL's estimat, at der vil være tale om strandede omkostninger, der væsentligt overstiger de afsatte 200 mio. kr.

KL antager, at en vigtig faktor i fastsættelsen af kompensationspuljens størrelse på 200 mio. kr., er tidligere analyser, som fx PWC har foretaget for Energistyrelsen. KL har ikke haft adgang til bagvedlig-

gende data fra disse analyser og kan ikke fremlægge et præcist skøn for de strandede omkostninger, da et sådant skøn kræver en kortlægning af anlæggenes økonomi, herunder hensættelser og egenkapital, af et sådant omfang, at det ikke har været muligt indenfor den tidsramme, der har været til rådighed.

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. Dette kan eksempelvis ske enten i forbindelse med fastlæggelse af lovgivningen eller gennem en konkret aftale mellem staten og KL.



# BEMÆRKNINGER VEDRØRENDE DEN UDBUDSBASEREDE MODEL

KL bemærker at hvis Energistyrelsen fravælger KL's plan og i stedet anbefaler politikerne at vælge en udbudsbase-  
ret model og krav om udbud af forbrændingse-  
gnet husholdningsaffald vil dette bl.a.  
medføre:

- Afskaffelse af kommunernes anvisningsret for så vidt angår forbrændingse-  
gnet erhvervsaffald
- Selskabsgørelse af affaldsforbrændingsaktiviteter
- Gennemførelse af kapacitetsloft ved indførelse af skærpede miljøkrav eller alternativt afgifter
- Mulighed for at beholde KommuneKreditlån mod betaling af garantiprovision på markedsvilkår

KL's plan forholder sig primært til den plan, KL er anmodet om at udarbejde, men stiller følgende spørgsmål, der bør afdækkes, så fremt KL's plan ikke godkendes af de statslige myndigheder:

Det helt centrale spørgsmål ved den udbudsbase-  
rede model er, om der med en liberalisering bliver tale om, at kommunalt ejede selska-  
ber vil blive underlagt begrænsninger, så de ikke kan agere på lige vilkår med andre private parter i markedet, og om en sådan eventuel forskel i reguleringen af henholdsvis kommunale og private aktører kan være juridisk problematisk.

Hertil kommer:

- Begrænsninger i kommunale selskabers muligheder for varetagelse af opgaver på tværs af affaldsværdikæden eller på

affaldstyper (genanvendeligt affald) sammenlignet med pri-  
vates muligheder?

- Frit eller begrænset geografisk virkeområde (lokalitetsprin-  
cippet)?
- Begrænsninger i adgang til markedsbestemt prisfastsæt-  
telse og profitformål?
- Hvad er erfaringerne fra liberalisering af andre kommunale opgaver?
- Elforsyning, naturgasforsyning og kildesorteret erhvervsaf-  
fald egnet til materialenyttiggørelse
- Kan begrænsninger i kommunale selskabers aktivitetsmu-  
ligheder påvirke værdiansættelsen af anlæg i åbningsbalan-  
ce eller ved frasalg?
- Hvorledes adskiller affaldssektoren sig fra andre liberalise-  
rede kommunale forsyningsområder, og hvilken forskel kan  
dette gøre regulatorisk?
- Hvor omfattende "offentligretlige" ændringer skal der fore-  
tages for, at kommunale affaldsbehandlingsselskaber kan  
agere på lige vilkår med private i et liberaliseret marked?

Der vil med denne model ikke nødvendigvis være tale om en offent-  
lig opgave. Der vil blive skabt en ny konkurrencesituation, som med  
stor sandsynlighed vil indebære, at der opstår direkte konkurrence.



KommuneKredit vil derfor ikke længere kunne yde lån hertil inden for statsstøtteregele og må opsig eksisterende lån, medmindre der opnås statsstøttegodkendelse fra EU-Kommissionen.

Hvis der opnås godkendelse fra EU-Kommissionen, vil både lån hos KommuneKredit og kommunegarantier udgøre godkendt statsstøtte.

Det fremgår af aftaleteksten, at *"det skal sikres, at kommunerne fortsat har majoritetskontrol med de eksisterende kommunale affaldsforbrændingsanlæg"*. Dette forekommer at være svært foreneligt med en markedsmodel og vil ikke ændre på konklusionen ovenfor.

I øvrigt bemærkes, at *"aftalepartierne noterer sig, at varme- og elforsyningsloven sikrer, at affaldsforbrændingsanlæg ikke kan lukke uden, at der findes alternativt varmegrundlag"*. Det synes ikke oplagt, hvordan dette sikres i en markedsmodel, hvor de ikke-konkurrencedygtige anlæg går konkurs.

KL finder ikke, at en liberalisering af affaldssektoren vil arbejde med præmissen om færre udledninger, da fokus for aktieselskaberne vil blive rettet mod indtjening og profit, og dermed tage fokus væk fra hovedopgaven om en miljørigtig affaldshåndtering og energiodnyttelse. Ved at sigte mod en kapacitetsnedsættelse gennem øgede miljøkrav kræves det, at anlæggene investerer miljøorienteret i forhold til røggasrensning, sætter krav til det fossile indhold i affaldet, og på sigt til at implementere CO<sub>2</sub>-fangst. Sådanne tiltag udgør væsentlige omkostninger, som alt andet lige vil være begrænsninger på et europæisk marked for affald, og ultimativt kan have en

negativ indflydelse på værdien af de kommunale aktiver og værdier i sektoren. Derfor mener KL, at en politisk styret model egner sig bedre til at løse hovedmålsætningen om en mere klimaneutral sektor.

En liberalisering kan medføre, at de strandede omkostninger øges, da man ikke med sikkerhed kan sige, hvilke anlæg der lukkes hvornår. Den individuelle gæld for anlæggene varierer, og liberaliseringsmodellen imødekommer ikke, hvordan denne statslige gæld bedst afbetales. Et ikke usandsynligt udfald er, at ét af de meget gældsatte anlæg må dreje nøglen om og stå med en restgæld på flere milliarder danske kroner, som ikke kan tilbagebetales.

En markedsbaseret model for udbud af affaldsfraktioner vil negligere, at størstedelen af udledninger fra forbrænding stammer fra typen af affald, der energiodnyttes, og ikke fra affaldsenergianlæggets performance. I rapporten fra Ea Energianalyse fremgår det, at CO<sub>2</sub>-udledninger, der er direkte forbundet til typen af affald der forbrændes, udgør cirka 80-85 % af det samlede udslip fra anlæggene, og at transporten af affald også spiller en væsentlig rolle i det samlede udslip.

Det fremgår af Klimaplanen, at kommunerne skal have majoritets ejerskab over affaldsenergi-anlæggene, såfremt konkurrenceudsættelsen gennemføres – og at de dermed tvinges til fortsat ejerskab.

# NOGLE FREMADRETTEDE ANBEFALINGER FRA KL

I tilknytning til arbejdet med tilpasningsplanen ønsker KL at fremhæve nogle centrale opmærksomhedspunkter og anbefalinger med henblik på at understøtte intentionerne i klimaplanen for affald. Anbefalingerne fremsættes nedenfor.

## **Alternativt varmegrundlag findes gennem strategisk energiplanlægning**

Når der lukkes affaldsenergianlæg, er der behov for hurtigt at komme i gang med planlægning for alternativ varme og el til at substituere den produktion, affaldsenergianlægget stod for. Det oplagte værktøj til dette er strategisk energiplanlægning, som KL tidligere har efterspurgt, og hvor kommunernes rolle som koordinerende myndighed, der står for den nødvendige sektorkobling, bør styrkes. Formålet er, at planlægningen for omstillingen til VE-baserede el- og varmekilder bør ske så hurtigt som muligt, for at Danmark når 2030-målet.

## **Grønne transformationsplaner**

Det vil være hensigtsmæssigt, at der for de anlæg, der lukker, udarbejdes en transformationsplan, der understøtter den grønne omstilling, ved at udnytte infrastruktur, bygninger og grunde til fx byudvikling, genanvendelsesaktiviteter eller alternativ varmforsyning. KL anbefaler, at der afsøges muligheder for EU Green Deal midler til grøn omstilling som følge af, at kapaciteten af affaldsenergi reduceres.

## **Økonomisk regulering og effektivisering**

KL anbefaler, at der ikke indføres yderligere økonomisk regulering og effektiviseringskrav før efter 2030, da nye krav i den økonomiske regulering og nye krav om effektiviseringer vil ændre forudsætningerne i KL's plan, der i sig selv giver effektiviseringer.

## **Ledig kapacitet bør udnyttes**

Det bør fremadrettet drøftes og overvejes, hvordan anlæggene kan gøre brug af evt. ledig kapacitet – efter kapacitetstilpasning – som

kan tænkes anvendt bl.a. af hensyn til at opretholde varmforsyning til at håndtere andre typer brændsler eller specialfraktioner (biomasse/halm, tryktræ, shredderaffald), som der i dag er mangel på behandlingsløsninger for.

## **Tidshorizont, monitorering og transparente indikatorer**

Afviklingen af kapacitet og udviklingen af danske affaldsmængder bør følges nøje, og der bør udvises forsigtighed i tilpasningsplanen, så varmforsyningen sikres. Afviklingen af kapacitet bør ske så tæt på 2030 som muligt, da det vil mindske de strandede omkostninger.

Det er især vigtigt at monitorere affaldsmængder til forbrænding som følge af andre tiltag af klimaplanen og vurdere, hvorvidt tiltagene har den forventede effekt. Det væsentligste er at sikre balance mellem affaldsmængder og kapacitet og undgå en situation, hvor vi ikke kan håndtere vores eget affald, og tvinges til uhensigtsmæssige løsninger i form af mere deponi og eksport. Derfor anbefales det at udvikle en monitoreringsmekanisme, som tydeligt og tæt følger affaldsmængdernes udvikling samt fraktionernes CO<sub>2</sub>-potentiale og -udvikling.

Som et kriterium for Klimaplanen for tilpasning af affaldsenergi skal der skabes transparente indikatorer, og i den forbindelse anbefaler KL, at monitoreringen af udviklingen af affaldsmængderne og indrapportering til BEATE-data forfines. Detaljegraden og forståelsen af den nuværende indrapportering af anlægsdata skal videreudvikles fx i overensstemmelse med det datagrundlag, som Ea Energianalyse har indsamlet, og som udviser en højere detaljegrad og ensartet sammenligningsgrundlag for anlæggene.

## **Effektiv fordeling af affaldsmængder**

Et element i Ea Energianalyses rapport er en systemoptimering for fordeling af affaldsmængderne ved en tilpasning af forbrændingskapacitet. Fordelingen er baseret på samfundsøkonomiske omkostninger og på CO<sub>2</sub>-udslip, der giver den korteste transport af affaldet



ved lukning af de 10 udpegede anlæg. Metoden er dermed den mest effektive og miljørigtige måde at fordele affaldsmængder på. KL anbefaler, at forskellige modeller afsøges og konkretiseres.

#### **CO2-fangst**

CO2-fangst kan indgå som parameter i de fremadrettede indsatser for at reducere CO2 udledninger af affaldsenergianlæg. Ved fuld implementering af CCS på et forbrændingsanlæg reduceres mængden af elproduktion, som effekt af højere forbrug af varme. Varmen bør afsættes i fjernvarmenettet for at mindske energitab, og vil i gennemsnit kunne blive øget med 15-25%. CCS fungerer ligesom røggaskondensering, hvor man får mere energi pr. ton affald, men denne energi bør benyttes i fjernvarmenettet for ikke at blive tvunget til nedkøling.

#### **Øget fokus på mindre affald og forebyggelse**

KL anbefaler, at Folketinget drøfter yderligere politiske initiativer til at forebygge og nedbringe affaldsmængder, da Miljøstyrelsens prognoser viser stigende affaldsmængder efter 2030.

#### **Øget fokus på danske løsninger frem for eksport af dansk affald**

Når Folketinget ønsker at begrænse import af affald til energiudnyttelse, bør der tilsvarende være fokus på eksporten af dansk forbrændingseget restaffald og øget kapacitet til genanvendelse af dansk affald i Danmark. Det må være logikken i klimaplanen for affald. Danmark eksporterer i omegnen af 100.000 tons forbrændingseget affald og 2,2 mio. tons affald til genanvendelse, hvoraf den reelle genanvendelsesprocent er ukendt. Ikke al genanvendeligt affald ender tilbage i produktionsloopet, og særligt dele af plastikken af dårlig kvalitet ender typisk i forbrændingsovnene til energiudnyttelse. Eksporteret forbrændingseget affald og affald, der ikke reelt kan genanvendes, bør i fremtiden indgå i ligevægtsligningen om at opnå kapacitets- og affaldsbalance i Danmark.

Det skal afklares, hvordan biomasseaffald fremover indgår i kapacitetsloftet.

# BILAGSOVERSIGT

Bilag 1. Kapacitetstilpasningsplan for affald, EA Energianalyse, dec. 2020 ([LINK](#)).

Bilag 2. Oversigt over møder med statslige myndigheder

Bilag 3. Link til rapporter fra Dansk Affaldsforening



## Bilag 2. Oversigt over møder med statslige myndigheder

### Møder med Forsyningstilsynet (FSTS)

Dato	Deltagerkreds	Emne
21.09.20	FSTS: Martin Windelin og Peder Kongsted KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding	Formøde
05.10.20	FSTS: Martin Windelin, Peder Kongsted og Lars Martin Jensen KL: Sara Røpke, Anders Christiansen, Anders Windinge og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe og Jesper Werling DAF: Allan Kjærsgaard og Mikkel Brandrup	Indledende møde om effektivitet på forbrændingsanlæg
09.10.20	FSTS: Martin Windelin, Peder Kongsted, Lars Martin Jensen, Frederik Øvlisen, Phillipa Palmer, Eske Thomsen, Simone Mikkelsen, Sofie Bringstrup, Martin Rank Larsen og Alexander Jacobi KL: Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe, Marco Rosenkrands Hansen og Camilla Lund	Tekniker-møde
26.10.20	FSTS: Martin Windelin, Peder Kongsted og Lars Martin Jensen KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe og Marco Rosenkrands Hansen	Præsentation af metode og status på dataindsamling
10.11.20	FSTS: Martin Windelin, Peder Kongsted, Lars Martin Jensen, Frederik Øvlisen, Phillipa Palmer, Eske Thomsen, Simone Mikkelsen, Sofie Bringstrup, Martin Rank Larsen og Alexander Jacobi KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe, Marco Rosenkrands Hansen og Camilla Lund	Drøftelse om metodiske valg
03.12.20	FSTS: Martin Windelin, Peder Kongsted, Lars Martin Jensen, Frederik Øvlisen, Phillipa Palmer, Eske Thomsen, Simone Mikkelsen, Sofie Bringstrup, Martin Rank Larsen og Alexander Jacobi KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe, Marco Rosenkrands Hansen og Camilla Lund	Drøftelse af delresultater

**Møder med Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet (KEFM) og Energistyrelsen (ENS)**

<b>Dato</b>	<b>Deltagerkreds</b>	<b>Emne</b>
17.06.20	KEFM: Henrik Kjærgaard, Mikkel Friberg og Sandra Eva Mathiesen KL: Laila Kildesgaard, Sara Røpke og Anders Christiansen	Drøftelse af indhold i klimaplan for affald med fokus på kapacitetstilpasningsplan
17.08.20	ENS: Martin Hansen m.fl. KL: Laila Kildesgaard, Sara Røpke	Drøftelse af klimaplan for affald med fokus på kapacitetstilpasningsplan
02.09.20	ENS: Louise Brix, Nicolaj Skou, Anne Kathrine Mikkelsen Nyborg KL: Anders Christiansen, Anders Windinge, Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe og Jesper Werling DAF: Allan Kjærsgaard	Indledende møde om BEATE data
22.10.20	ENS: Louise Brix, Signe Schmidt, Anne Kathrine Mikkelsen Nyborg KL: Sara Røpke, Anders Christiansen, Anders Windinge, Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe DAF: Mikkel Brandrup og Allan Kjærsgaard	KC-møde
27.10.20	ENS: Louise Brix KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe og Marco Rosenkrands Hansen	Metodiske overvejelser
01.12.20	ENS: Martin Hansen, Signe Schmidt m.fl. KL: Laila Kildesgaard, Sara Røpke, Anders Christiansen	Status på KL's kapacitetstilpasningsplan



**Møder med Miljø- og Fødevarerministeriet (MFVM) og Miljøstyrelsen (MST)**

Dato	Deltagerkreds	Emne
24.06.20	MFVM: Klara Kubiak, Kristian Hovgaard Juul-Larsen MST: Marie Louise Nygaard Madsen, Charlotte Moosdorf, Dorthe Bartholin Bech KL: Anders Christiansen DAF: Torben Frandsen, Mette Godiksen, Nana Winkler	Møde om klimaaf- tales om affald samt af- faldsremskriv- ninger
11.09.20	MST: Annemarie Ellen Brix, Mette Schultz KL: Sara Røpke, Anders Christiansen, Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe og Jesper Werling DAF: Mikkel Brandrup og Allan Kjærsgaard	Miljøparametre på forbræn- dingsanlæg og BEATE-data
06.11.20	MST: Marie Louise Nygaard Madsen, Charlotte Moosdorf, Dorthe Bartholin Bech KL: Anders Christiansen og Karl Rasmus Sveding EA: Hans-Henrik Lindboe, Marco Rosenkrands Hansen og Jesper Werling DAF: Torben Frandsen	Affaldsmæng- der og progno- ser

### **Bilag 3. Link til rapporter fra Dansk Affaldsforening**

Kapacitetsanalyse, Forbrændingseget affald i Danmark, Rambøll, dec. 2020

<https://danskaffaldsforening.dk/sites/danskaffaldsforening.dk/files/media/document/Kapacitetsanalyse-affaldsenergi-nov2020.pdf>

Fremskrivning af affaldsmængder til energiudnyttelse i 2030, Dansk Affaldsforening, nov. 2020

<https://danskaffaldsforening.dk/sites/danskaffaldsforening.dk/files/media/document/Fremskrivninger-restaffaldsmaengder-nov2020.pdf>

C02 fangst på danske affaldsenergianlæg, Rambøll, dec. 2020:

[https://danskaffaldsforening.dk/sites/danskaffaldsforening.dk/files/media/document/CCS-affaldsenergianlaeg-DAF\\_ver5\\_Final.pdf](https://danskaffaldsforening.dk/sites/danskaffaldsforening.dk/files/media/document/CCS-affaldsenergianlaeg-DAF_ver5_Final.pdf)



# KL

KL  
Weidekamps­gade 10  
2300 Kø­ben­havn S  
Tlf. 3370 3370

[kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk)

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

 [@kommunerne](https://twitter.com/kommunerne)

 [facebook.com/kommunerne](https://facebook.com/kommunerne)

Produktionsnr. 830676