

Energistyrelsen  
Carsten Niebuhrs Gade 43  
1577 København V

(Journalnummer 2023-1768)

14-03-2023  
Side 1 af 20

---

## **Fælles høringssvar fra Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening vedr. forslag til lov om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald**

Energistyrelsen har den 14. februar 2023 sendt udkast til lovforslag om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald i høring frem til den 14. marts 2023.

Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening takker for invitationen til at kommentere på lovforslaget.

### **Hovedproblemstilling**

CO<sub>2</sub>-udledningerne fra affaldsenergien skal reduceres markant i løbet af de kommende år, hvis vi i Danmark skal nå vores klimamål. Det har branchen et klart ønske om at bidrage mest muligt til, og det vil især kunne ske ved, at der etableres CO<sub>2</sub>-fangst på affaldsenergianlæg.

Vores ambition er, at der skal etableres CO<sub>2</sub>-fangst på alle de anlæg hvor det giver mening – og de anlæg, hvor det ikke giver mening, skal kontrolleret tages ud af drift i takt med, at de er fuldt afskrevne og at der kan sikres et alternativt varmegrundlag, som ikke vil medføre store prisstigninger for varmemeforbrugerne.

Det er derfor helt afgørende, at affaldsenergien hurtigst muligt får de nødvendige rammer til at kunne komme i gang med at investere i CO<sub>2</sub>-fangst. Det kræver klare, stabile og gennemsigtige rammebetingelser. Herudover er der behov for en reel negativ CO<sub>2</sub>-afgift, og at CO<sub>2</sub>-fangst kan være en del af hovedaktiviteten hos de kommunalt ejede selskaber, hvilket dog falder uden for det, der skal tages stilling til ifm. dette lovforslag.

Lovforslaget om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald peger desværre i den modsatte retning og vil i den nuværende form betyde, at alle planer om CO<sub>2</sub>-fangst i sektoren går i stå, og at vi i Danmark ikke når de politisk fastsatte klimamål. Desuden vil det føre til usikkerhed om mulighederne for at udrulle fjernvarme i naturgasområderne.

Lovforslaget bygger på en politisk aftale fra juni 2020. Der er sket rigtigt meget siden da. Vi står nu midt i en energi- og forsyningskrise, hvor der skal fart på udfasningen af naturgassen. Desuden er det blevet klart, at omfattende CO<sub>2</sub>-fangst fra affaldsenergien både kan og må blive en uundværlig del af den samlede danske løsning, hvis vi skal nå i mål med vores klimaambitioner.

Med lovforslaget foreslås det, at man i første omgang indfører konkurrence fra 2025 og nogle år senere indfører stramninger, der ikke er kendte på forhånd, og som skal få

30 pct. af kapaciteten i sektoren til at lukke eller gå konkurs senest i 2030. Denne model vil i de næste 5-7 år skabe stor usikkerhed om, hvilke anlæg der skal lukke, og hvilke der skal drives videre. I denne periode vil det være udelukket, at selskaberne kan investere i CO<sub>2</sub>-fangst.

Side 2 af 20

---

Den usikkerhed, som en senere indførelse af ikke-kendte stramninger medfører, er efter branchens opfattelse det mest problematiske i lovforslaget. Hvis der skal ske stramninger i konkurrencevilkårene, skal de på bordet fra starten. Klare, stabile og gennemsigtige rammebetingelser er en forudsætning for CO<sub>2</sub>-fangst.

Lovforslaget i den form, som er sendt i høring, vil betyde, at lån til investeringer i CO<sub>2</sub>-fangstanlæg vil være forbundet med så stor risiko, at investeringerne ikke vil blive foretaget. Konsekvensen er, at de klimamæssige ambitioner om 70 pct CO<sub>2</sub>-reduktion i 2030 ikke kan indfries.

## Konklusion

Processen om at indføre konkurrencemodellen for affaldsenergien skal sættes på pause, indtil der er skabt klarhed over følgende centrale elementer i modellen:

- Eventuelle stramninger i konkurrencevilkårene skal være kendte fra start.
- Eftersom halvdelen af sektorens indtægter kommer fra varmesalg, skal der fra start også være klarhed over, hvordan priser for affaldsvarme bliver reguleret.
- Kommunerne skal fra starten have klarhed over, hvilke økonomiske risici og konsekvenser modellen vil kunne have for dem.

Alternativt kan man droppe planerne om kapacitetsreduktion gennem konkurrence og i stedet stille krav om CO<sub>2</sub>-fangst på affaldsenergianlæg. Et sådan krav kunne for eksempel gælde for de større anlæg fra 2030 og for øvrige anlæg fra 2032, forudsat at rammebetingelserne for CO<sub>2</sub>-fangst kommer på plads i tide til, at selskaberne har en reel mulighed for at foretage de nødvendige investeringer.

Denne model vil føre til en betydelig kapacitetsreduktion ved, at der bliver etableret CO<sub>2</sub>-fangst på alle de anlæg, hvor det giver mening, mens de resterende anlæg lukker.

## Generelle bemærkninger

I dette afsnit uddybes nogle af forklaringerne på de forhold, der er peget på ovenfor. Desuden peges der på andre generelle forhold, som bør overvejes i det videre forløb.

### En række elementer i modellen er ikke en del af lovforslaget

Der mangler afklaring på en række forskellige elementer, som gør, at de reelle konsekvenser og effekter af konkurrenceudsættelsen ikke kan vurderes (og at forligskredsen derfor heller ikke har haft mulighed for at forholde sig til dem). Det gælder især følgende elementer:

- De stramninger, der ikke er kendte på forhånd, og som vil skulle indføres, når monitoreringen har vist, at konkurrenceudsættelse ikke fører til den ønskede kapacitetsreduktion. Branchen har udsigt til, at der bliver indført stramninger i form af fx

afgifter, miljøkrav eller andre virkemidler i løbet af 2027-2029, men får ikke med lovforslaget at vide, hvad der kan forventes. Det skaber usikkerhed for alle anlæg.

- Ministeriet har på seneste forligskredsmøde oplyst, at der skal gennemføres analyser/arbejdsspør om følgende emner, hvor ministeriet vil vende tilbage til forligskredsen i 2024:
  - Afgifter, hvor ministeriet vil undersøge effekterne fra dels den grønne skattereform og dels en mulig yderligere afgift på forbrænding.
  - Klarhed om de langsigtede rammer for kommunal deltagelse i CCUS på affaldsenergianlæg, herunder om der evt. kan stille CCUS-krav (ift. håndtering af CCUS-puljer vil ministeriet vende tilbage i 2023).
- Halvdelen af anlæggenes indtægter kommer fra salg af varme til fjernvarmeselskaberne. Ministeriet har orienteret branchen om, at ministeriet arbejder på en ændring af beregningsmetoden for det nuværende affaldsvarmeprisloft, der indtil videre har ligget på et niveau omkring 90-100 kr. pr. GJ, men fremover forventes at ligge på omkring 70 kr. pr. GJ. Ministeriet overvejer desuden en model, hvor de nyeste affaldsenergianlæg kan anvende det nuværende markant højere affaldsvarmeprisloft i en overgangsperiode (så disse anlæg dermed gives en økonomisk fordel i konkurrencen med de øvrige anlæg). Disse ændringer vil selvsagt få indflydelse på, hvordan konkurrencemodellen kan forventes at komme til at virke, og hvilke anlæg den måtte få til at lukke. Ændringsbekendtgørelsen for et nyt VE-affaldsvarmeprisloft på affaldsvarme er endnu ikke hverken vedtaget eller sendt i høring, og det er derfor ikke afklaret, hvilke virkninger det kan forventes at få.
- Konkurrencemodellen indføres med et formål om, at 30 pct. af kapaciteten skal lukke. Modellen indebærer, at kommunerne skal stille lånegarantier for selskabernes eksisterende lån. Alene i KommuneKredit har selskaberne lånt ca. 8 mia. kr. til affaldsenergianlæg. Ud fra en gennemsnitsbetragtning vil disse lån kunne forventes at føre til strandede omkostninger på ca. 2,5 mia. kr. Indtil videre er der fra statens side afsat 200 mio. kr. til strandede omkostninger. Spørgsmålet om statens eventuelle dækning af væsentligt større beløb til strandede omkostninger er udskudt til senere stillingtagen.
- Der er i lovforslaget lagt op til, at det er kommunerne, der kommer til at påtage sig den økonomiske risiko ved konkurrenceudsættelsen. Kommunerne har ved flere lejligheder og på forskellige måder gjort det klart, at de vil holdes skadesløse, og at de ikke vil påtvinges at skulle betale regningen. Spørgsmålet om, hvad der skal ske, hvis både stat og kommuner fastholder, at den anden part skal betale regningen, er også udskudt til senere, herunder evt. afgørelse i retssager om ekspropriation.

På vegne af branchen opfordrer vi til, at lovforslaget sættes på pause, indtil der er skabt klarhed over disse centrale elementer i modellen, som bør være kendte fra start. I nedenstående afsnit gennemgås, hvilke effekter og konsekvenser lovforslaget i sin nuværende form forventes at medføre, så længe ovenstående liste af spørgsmål står ubesvarede hen.

#### Forventede effekter for klima og forbrændingskapacitet

Ifølge lovforslaget forventes en reduktion på 0,3 mio. tons. CO<sub>2</sub>e allerede i 2025, konkurrenceudsættelsens første år. Dette forholder branchen sig noget undrende overfor, da en konkurrenceudsættelse må forventes at give selskaberne incitament til at udnytte deres kapacitet fuldt ud og dermed importere mere affald, jf. uddybningen nedenfor.

Side 4 af 20

---

Ministeriets lovforslag må i stedet forventes at føre til stigende CO<sub>2</sub>-udledninger. Det skyldes dels, at lovforslaget vil forhindre affaldsenergianlæggene i at kunne investere i CO<sub>2</sub>-fangst pga. den usikkerhed, det vil skabe, når anlæggene har udsigt til, at der i 2027-2029 kan forventes indført på forhånd ikke-kendte stramminger.

Lovforslaget vil desuden give selskaberne incitament til at importere mere, så de kan udnytte deres kapacitet fuldt ud. Det skyldes, at selskabernes nuværende situation med hvile-i-sig-selv og non-profit, hvor de varetager miljø-, klima- og forbrugerhensyn, med forslaget skal afløses af kommercielt fokus på at optimere indtjeningen. På nuværende tidspunkt er kapacitetsudnyttelse kun på 85-90 pct. Overgangen til kommercielt fokus giver selskaberne incitament til at drive anlæggene med fuld kapacitetsudnyttelse, hvilket kun kan ske ved at øge importen af affald.

Det er branchen ikke de eneste, som forventer. En række forskellige aktører har stillet spørgsmålstejn ved, om konkurrenceudsættelsen i sig selv kan forventes at have nogen form for gavnlig klimaeffekt:

- Klimarådet har i den nyligt udgivne statusrapport for 2023 gentaget rådets tidligere fremførte holdning om, at konkurrenceudsættelsen ikke i sig selv nedbringer mængden af affald, der forbrændes i Danmark pga. mulighederne for import, og at en alternativ strategi kunne være at lade importen fortsætte og vedtage politik, der sikrer CCS på forbrændingsanlæg. Klimarådet finder modellens virkninger så usikre, at de i deres egen fremskrivning har modregnet de 0,6 mio. ton CO<sub>2</sub>e-reduktioner, som Energistyrelsen ellers har bogført i deres klimafremskrivning for 2030 som følge af dette lovudkast.
- Concito *"ser ikke noget i lovforslaget, som sikrer reduktioner af CO<sub>2</sub>-udledningen fra affaldsforbrænding."* Det kan ikke blot ende *"som en dyr måde at gøre ingenting for klimaet på. Det risikerer også at spænde ben for klimamæssigt fornuftige investeringer, fordi det øger usikkerheden omkring forbrændingsanlæggene. Det kunne ikke mindst være i fangst og lagring af CO<sub>2</sub>, som [...] er relevant at investere i for flere forbrændingsanlæg."*
- Rådet for Grøn Omstilling tror ikke på modellen i lovforslaget: *"Man starter med en liberalisering ud fra en forventning om, at de effektive så vil få en god forretning og udkonkurrere de mindre effektive",* men *"Man burde i stedet starte med miljøkrav eller afgifter. Vi har ikke tid til at prøve alt muligt af, som ikke virker."*
- EA Energianalyse har anført, at lovforslaget ikke har noget med klimaforbedringer at gøre, men at det udelukkende handler om et forsøg på at effektivisere affaldsenergien, og at det ikke vil føre til kapacitetsreduktion: *"I ingen af de analyser, vi har udført, har liberalisering medført, at der bliver brændt mindre affald af i Danmark"*.

Herudover fremgår det af Klimaministeriets seneste orientering af forligskredsen, at de klimaeffekter, som fremgår af lovforslaget, først forventes at indtræffe i 2035, når effekterne fra aftalen om grøn skattereform medregnes.

Side 5 af 20

---

Det er fem år senere, end hvad der fremgår af lovforslaget, og det er samme tidshorisont, som hvis den miljøgodkendte kapacitet blev reduceret i takt med, at de ældre ovnlinjer udfases som følge af behov for større reinvesteringer (jf. Energistyrelsens Klimastatus- og fremskrivning 2022).

#### Lovforslaget forhindrer investeringer i CO<sub>2</sub>-fangst

Ifølge Klimarådet har CO<sub>2</sub>-fangst på affaldsenergis anlæg et potentiale for CO<sub>2</sub>e-reduktioner i 2030 på 2,3 mio. tons, og det er et potentiale, som branchen har et klart ønske om, at vi skal have realiseret. Mange af selskaberne er allerede i fuld gang med at undersøge og planlægge investeringer i CO<sub>2</sub>-fangst.

Med lovforslaget i sin nuværende form indføres der konkurrence fra 2025, og det fremgår, at man nogle år senere vil indføre stramninger, der ikke er kendte på forhånd, og som skal få 30 pct. af kapaciteten i sektoren til at lukke eller gå konkurs senest i 2030.

Denne usikkerhed er det mest problematiske i lovforslaget. Den gør det helt umuligt for kommunerne at kunne stille de lånegarantier, der vil være nødvendige for at kunne opnå finansiering til investeringer i CO<sub>2</sub>-fangst. Der er her tale om milliardstore investeringer, som vil skulle afskrives over 15-20 år. Med udsigt til en risiko på 30 pct. for, at man efterfølgende skal indfri garantien, kan man ikke som ansvarlig kommune stille en sådan garanti.

Det kan heller ikke forventes, at der på almindelige lånemarkeder vil kunne findes kommercielle långivere, der vil være villige til at foretage udlån uden garantistillelse, når der er udsigt til, at der om 5-7 år vil blive indført stramninger, som skal få 30 pct. af anlæggene til at lukke.

Resultatet vil blive, at alle planer om CO<sub>2</sub>-fangst i sektoren vil gå i stå i de næste 5-7 år. Det vil også komme til at betyde, at de danske klimamæssige ambitioner om 70 pct CO<sub>2</sub>-reduktion i 2030 ikke kan indfries.

I praksis vil det under den fremlagte model kun være de anlæg, der kan opnå et statsligt tilskud som del af CCUS-puljen, som vil have den mindste chance for skaffe finansiering til at etablere CO<sub>2</sub>-fangst. Men selskaber, der opnår tilskud fra CCUS-puljen, vil dog have samme risiko som de øvrige anlæg for, at det bliver netop dem, der bliver ramt af de efterfølgende stramninger, og at de bliver blandt de anlæg, der går konkurs.

Vi har svært ved at forestille os, at dette var hensigten med klimaplanen om en grøn affaldssektor fra 2020. Det er i øvrigt heller ikke hensigten med statsstøttere reglerne, idet EU-statsstøttere reglerne netop er blevet ændret for bl.a. at give mulighed for at støtte investeringer i CO<sub>2</sub>-fangst.

Hvis Danmark skal nå sine klimamål har vi travlt, og vi er nødt til hurtigt at skabe klare, stabile og gennemsigtige rammebetingelser for CO<sub>2</sub>-fangst. Denne klarhed skal skabes, før en eventuel konkurrenceudsættelse af affaldsenergien.

#### Et krav om CO<sub>2</sub>-fangst kan være en alternativ løsning

Som et alternativ til, at der indføres en konkurrencemodel, hvor der er skabt klarhed over alle rammebetingelser fra start, kan det overvejes at droppe konkurrencemodellen og i stedet stille krav om CO<sub>2</sub>-fangst på affaldsenergianlæg. Et sådan krav kunne for eksempel gælde for de større anlæg fra 2030 og for øvrige anlæg fra 2032.

Denne model vil føre til en betydelig kapacitetsreduktion ved, at der bliver etableret CO<sub>2</sub>-fangst på alle de anlæg, hvor det giver mening. Det vil især være tilfældet for de nyere anlæg, der vil kunne fungere i mindst 15-20 år fremover, så investeringerne i CO<sub>2</sub>-fangst vil kunne afskrives over en tilstrækkeligt lang periode.

Alle de anlæg, hvor det ikke er tilfældet, vil med denne model blive taget ud af drift. Med en sådan model er der klare rammebetingelser fra start, hvor de anlæg, der skal lukke, vil kunne nå at afskrive deres anlæg, og der vil derfor ikke være behov for, at kommuner skal garantere lån med høj risiko, eller at tilfældige skatteborgere i sidste ende skal betale regningen for modellen.

Et sådan krav om CO<sub>2</sub>-fangst vil desuden dels føre til den politisk ønskede kapacitetsreduktion, dels at CO<sub>2</sub>-udledningerne fra sektoren vil blive reduceret markant, så sektoren allerede forud for 2030 vil blive CO<sub>2</sub>-negativ og desuden kunne yde et markant bidrag til, at vi i Danmark kan komme i mål med vores klimaambitioner.

Et krav om CO<sub>2</sub>-fangst vil dog ikke kunne stå alene. Det vil kun kunne gennemføres, hvis det i praksis sikres, at der bliver både tid til og mulighed for at kunne finansiere investeringer i CO<sub>2</sub>-fangst. De væsentligste forudsætninger er, at rammebetingelserne kommer på plads hurtigt, samt at de indeholder en reel negativ CO<sub>2</sub>-afgift, og at fangsten af CO<sub>2</sub> kan være en del af hovedvirksomheden på kommunale affaldsenergianlæg.

#### Forventede økonomiske virkninger

Det fremsatte lovforslag forventes at have en række økonomiske konsekvenser for kommuner, selskaber, forbrugere i husholdninger og erhverv samt skatteborgerne i tilfældige kommuner.

#### *Kommunerne*

Kommunerne tvinges med lovforslaget i praksis til at stille lånegarantier for selskabernes eksisterende lån i forbrændingsanlæg, som alene hos KommuneKredit udgør ca. 8 mia. kr. Når konkurrencen skal få 30 pct. af anlæggene til at lukke, vil det ud fra en gennemsnitsbetragtning kunne forventes at føre til strandede omkostninger på ca. 2,5 mia. kr. alene for lån i KommuneKredit. Herudover har anlæggene også eksisterende lån i realkreditinstitutter, mv. Indtil videre er der fra statens side kun afsat 200 mio. kr. til strandede omkostninger.

Herudover fremgår det af konsekvensvurderingen, at lovforslaget vil medføre et yderligere hul i kommunekasserne på knap 4 mia. kr. til dækning af underskud i affaldsenergianlæggene i 2025-2035.

Kommunerne vil kunne få dele af disse tab dækket via indtægter fra garantiprovisioner, jf. de konkrete bemærkninger vedr. garantiprovision på s. 16. Såfremt indførelsen af konkurrencemodellen måtte ende med at indebære, at kommunerne dels opkræver markedskonforme garantiprovisioner svarende til en gennemsnitlig risiko på 5 pct. årligt og desuden hvert år må indfri garantierne i 5 pct. af tilfældene, ville der samlet set for kommunerne være tale om et nulsumsspil, hvor indtægter og udgifter går op i hvert enkelt år.

Side 7 af 20

---

For de enkelte kommuner vil dette regnestykke dog aldrig gå i nul, tværtimod. Kommuner, som stiller garantier for selskaber, der overlever, vil få store ekstraintægter, mens kommuner, der stiller garantier for selskaber, som går konkurs, skal indfri garantierne og sende regningen til deres skatteborgere og/eller lukke børnehaver og plejehjem.

Efter branchens oplysninger har ministeriet ikke orienteret forligskredsen om disse problemstillinger. Det er desuden ikke branchens opfattelse, at det er sådanne virkninger, som forligskredsen bag klimaplanen havde forestillet sig, at konkurrencemodellen for affaldsenergien vil kunne indebære.

#### *Selskaberne*

Lovforslaget forudsætter, at kommunerne skal til at opkræve markedskonforme garantiprovisioner. Det må forventes at indebære ekstraomkostninger for selskaberne på et beløb, der er markant højere end 0,5 mia. kr. årligt, jf. de konkrete bemærkninger vedr. garantiprovision på s. 16.

Hertil kommer meromkostninger for selskaberne til udarbejdelse af udbud og betaling af selskabsskat. Sidstnævnte er af ministeriet blevet skønnet til 60 mio. kr. årligt.

For at sætte disse omkostninger lidt i perspektiv har affaldsenergianlæggene i dag faktiske omkostninger på ca. 2,7 mia. kr. årligt og herudover afgiftsbetalinger på ca. 1,5 mia. kr. En omkostningsstigning på mindst 0,5 mia. kr. i sektoren vil altså svare til knap 20 pct.

Efter branchens oplysninger har ministeriet ikke orienteret forligskredsen om denne ekstraomkostning.

#### *Forbrugere i husholdninger og erhvervsliv*

Det fremgår af klimaplanen, at det ikke må blive dyrere at være dansker, samt at modellen skal føre til samlet set lavere affaldstakster og i mange tilfælde lavere varmepriser.

#### *Affaldstakster*

Når selskaberne ikke længere skal være non-profit, men i stedet skal agere kommercielt mhp. at optimere deres indtjening, vil affaldsprisen efter en konkurrenceudsættelse

blive bestemt af priserne på det europæiske marked. Det vil i praksis betyde, at importprisen bliver prissættende for det danske forbrændingsegnete affald.

Det er i sagens natur ikke muligt at forudsige med 100 pct. sikkerhed, hvordan importpriserne for affald vil udvikle sig.

Side 8 af 20

---

Forud for krigen i Ukraine var den betaling, som anlæggene modtog for at afbrænde restaffald, markant højere for det importerede affald end for det danske restaffald. Krigen og energikrisen har imidlertid ført til, at en række nedlukkede værker er blevet startet op igen, og at der på mange af disse anvendes affald som brændsel. Desuden har man i Sverige i forlængelse heraf ophævet afgifter på affaldsenergien. Det har ført til, at betalingerne for importeret affald i øjeblikket er noget lavere, end for to år siden.

Ligesom der pt. er tale om markant højere elpriser, end der kan forventes på lang sigt, er det branchens opfattelse, at de langsigtede priser for importeret affald vil kunne forventes at være markant højere end de nuværende, og at priserne også kan forventes at blive markant højere end de hidtidige gennemsnitspriser, som anlæggene har fået for at afbrænde dansk restaffald.

Det er der flere grunde til, sådan som branchen har gjort ministeriet udtrykkeligt opmærksom på. En af de væsentlige grunde til det er, at der kan forventes at være underkapacitet på europæiske forbrændingsanlæg ift. de forventede mængder af restaffald til forbrænding. En yderligere grund er, at der nu er udsigt til, at der også i andre europæiske lande end Danmark og Sverige (i modsætning til nu) fremover skal betales EU-kvoter for CO<sub>2</sub>-udledninger fra affaldsforbrænding. Det vil selvsagt have en betydelig virkning for importpriserne i opadgående retning.

Det er på denne baggrund branchens klare forventning, at den gennemsnitlige importpris i perioden frem mod 2030 vil være højere end den nuværende gennemsnitstakst for dansk affald.

#### *Varmepriser*

Forbrugerpriserne på fjernvarme kan desuden forventes at blive højere fremover som følge af lovforslaget. Konkurrenceudsættelsen og overgangen til en model hvor selskaberne skal agere kommercielt og optimere deres indtjening må forventes at føre til, at de så vidt muligt vil opkræve de højst mulige priser for varmen fra affaldsenergien.

I den forbindelse har branchen fået oplyst, at ministeriet og Energistyrelsen har planer om at indføre ny regulering, der nedsætter det nuværende affaldsvarmeprisloft fra 90-100 kr. pr. GJ til fremover at ligge på 70 kr. pr. GJ, dog med en undtagelse om, at de nyeste anlæg fortsat må tage den højere pris, så det ikke bliver disse, som konkurrencen får til at gå konkurs.

Det nye VE-prisloft ligger ikke langt fra den nuværende gennemsnitspris for affaldsvarmen. Den planlagte nye regulering af affaldsvarmepriserne vil således ikke i sig selv føre til forbrugergevinster, men den kan selvsagt have utroligt stor betydning for, hvilke selskaber modellen skal ende med at få til at gå konkurs, når ca. halvdelen af affaldsenergianlæggenes indtægter kommer fra salg af varme til fjernvarmeselskaber.



Ministeriets planer herom fremgår efter branchens oplysninger hverken af politiske aftaler eller på baggrund af politiske beslutninger. Disse planer synes derfor alene at komme fra ministeriet, og de synes dels at have til formål at begrænse anlæggenes indtægtsmuligheder mhp. at få anlæg til at lukke, dels at have til formål at give de nyeste anlæg en betydelig konkurrencefordel, så konkurrencemodellen ikke ender med at få netop disse anlæg til at gå konkurs.

Side 9 af 20

---

Det er branchens opfattelse, at ministeriets planer om markante ændringer ift. halvdel af affaldsenergianlæggenes indtægter burde have været en integreret del af nærværende forslag, så det kunne blive muligt at tage stilling til modellens samlede konsekvenser.

Det er desuden branchens opfattelse, at ministeriets planer, sådan som branchen har fået det oplyst, ikke i sig selv vil føre til forbrugergevinster samlet set, men at de dog vil have stor indflydelse på prisniveauet og føre til mere ensartede affaldsvarmepriser på tværs af landet.

Denne virkning kommer dog ikke til at gælde for varmemeforbrugerne hos de anlæg, der går konkurs. Disse må tværtimod forvente væsentlige prisstigninger, som i første omgang vil ramme dem i den mindst 3-årige periode, som det vil tage at få etableret alternativ varmforsyning (hvor ministeriets model, sådan som branchen har forstået det, er, at kurator i konkursboet skal køre anlægget videre med importeret affald og dispensation fra affaldsvarmeprisloftet), og som herefter i nogle tilfælde også vil ramme dem i form af højere priser til finansiering af den nye varmforsyningsløsning, der skal etableres til erstatning for affaldsvarmen. Sidstnævnte virkning skyldes, at der ikke nødvendigvis vil kunne etableres en ny fjernvarmeproduktion, der prismæssigt kan konkurrere med den produktion, der iht. lovforslaget skal lukkes/gå konkurs.

Det er på denne baggrund svært at se, hvordan man i lovforslagets konsekvensvurdering er kommet frem til, at indførelse af konkurrencemodellen vil føre til gevinster for husholdningerne på 650 mio. kr. og for erhvervslivet på 350 mio. kr. Det fremgår ikke, hvordan der med indførelse af en ny konkurrencemodell fra første år skulle kunne opnås forbrugergevinster på i alt 1 mia. kr. i en sektor, hvor udgangspunktet er samlede produktionsomkostninger på 2,7 mia. kr.

For at sætte de estimerede forbrugergevinster lidt i perspektiv, vil en hypotetisk besparelse på 10 pct. i affaldstaksen svare til 50 kr./ton ift. nuværende priser. Med lidt under 3 mio. ton. forbrændt dansk affald i 2025-2030, vil det give en årlig besparelse på 130-150 mio. kr. Det er svært at se, hvor de resterende 850 mio. kr. i besparelser for husholdninger og erhvervsliv skal hentes.

#### Konkurrenceøkonomisk vurdering af lovforslagets økonomiske virkninger

Dansk Fjernvarme har anmodet en af Danmarks bedste konkurrenceøkonomer, Torben Thorø Pedersen, der i mange år har været Managing Economist i Copenhagen Economics og nu er seniorøkonom i Bruun & Hjejle, om at lave en uafhængig økonomisk vurdering af konkurrencemodellens sandsynlige virkninger.

De væsentligste konklusioner i Torben Thorø Pedersens vurdering er, at konkurrencemodellen kan forventes

- at øge forbrændingsanlæggenes kapacitetsudnyttelse fra de nuværende 85-90 % til tæt på 100 %
- at øge importen af forbrændingsegnet affald betydeligt
- at øge markedsprisen på forbrændingsegnet affald til importprisens niveau, der historisk har været højere end den danske gennemsnitspris
- at øge forbrugerprisen på forbrænding af affald i Danmark
- at skade affaldsanlæggenes incitament til at investere i CO<sub>2</sub>-fangst.

Side 10 af 20

---

Torben Thorø Pedersens vurdering vedlægges som bilag til dette hørings svar.

#### Varmepumper er mange steder ikke et reelt alternativ

Af lovforslaget fremgår det, at modellen ikke går ud over varmforsynings sikkerheden, fordi lukning af anlæg vil skulle godkendes af kommunalbestyrelsen, og at et anlæg ikke kan lukke, før der er fundet alternativ varmforsyning.

Af den orientering som ministeriet gav forligskredsen den 9. februar 2023 fremgik det, at Energistyrelsen vurderer at store varmpumper er relevante alternativer til affaldsenergi. Dette er langt fra altid tilfældet.

Branchen har gentagne gange påpeget, at varmpumper mange steder ikke kan erstatte den manglende termiske kapacitet, da temperaturen ved brug af varmpumper er meget lavere end temperaturen ved affaldsvarme. Man kan derfor ikke nødvendigvis erstatte affaldsvarme med varmpumper på samme lokation, uden at skulle foretage omfattende opgraderinger af fjernvarmenettene.

For at undgå markante ekstraomkostninger til udbygning af fjernvarmenettene, vil varmpumper derfor normalt skulle placeres længere ude i distributionsnettene. I de større byområder kan det ofte være vanskeligt at kunne erhverve grunde til pladskrævende varmpumpeanlæg, som skal ligge tæt på forbrugerne. Energistyrelsen har i øvrigt selv i anden sammenhæng slået fast, at "man kan derfor ikke forvente, at alle de store varmpumpeanlæg med luft som varmekilde kan placeres inde i de store byområder." (Baggrundsrapporten til Klimaafteleanalyse 2 og 3, 2022, s. 65).

Disse faktorer medvirker til, at den mest oplagte erstatning for de affaldsenergianlæg, der skal lukke, er biomasseanlæg, som vil kunne etableres på samme lokation.

Derudover forsinkes modellen udfasningen af naturgas i boligopvarmningen. Affaldsvarme udgør knap en fjerdedel af den samlede fjernvarmeproduktion i Danmark, og mange af affaldsenergianlæggene ligger tæt op ad områder, hvor der i dag findes individuelle naturgasfyr. Fjernvarmeselskaberne i disse områder er i fuld gang med i samarbejde med kommunerne at få konverteret så mange som muligt fra naturgas til fjernvarme. Usikkerheden over hvilke anlæg, der skal lukke, medfører også en øget risiko for, hvor mange af disse konverteringsprojekter, som rent faktisk kan føres ud i livet.

#### Rollefordelingen

Med forslaget lægges der op til en rollefordeling, hvor staten træffer beslutningerne, jf. ovenfor, og hvor det er en række andre, der skal løbe risikoen ved den og i sidste

ende også betale regningen. Denne rollefordeling forekommer ikke hverken rimelig eller hensigtsmæssig.

Aftalen om indførelsen af konkurrencemodellen er indgået af forligskredsen på baggrund af et udkast til aftale, der er udarbejdet af Klima, Energi- og Forsyningsministeriet. Beslutningen om underkendelsen af den såkaldte dødsliste fra KL blev truffet i regi af Klima, Energi- og Forsyningsministeriet, som også har stået for udarbejdelsen af udkastet til udmøntningen af aftalen i form af nærværende lovforslag. Det er således udelukkende staten, der træffer beslutningerne om indførelsen af konkurrencemodellen.

Side 11 af 20

---

Lovforslaget lægger op til, at regningen for konkurrencemodellen i sidste ende sendes til skatteborgerne i de tilfældige kommuner, som har garanteret for lån til selskaberne, der ender med at gå konkurs. Som det fremgår ovenfor, vil der kunne forventes standede omkostninger på milliardbeløb, og indtil videre er der alene afsat 200 mio. kr. til delvis dækning af disse fra statens side.

I modellen er der således lagt op til, at det er kommunerne, der får ansvaret for at løbe den økonomiske risiko ved modellen, da det er kommunerne som hæfter for langt størstedelen af den eksisterende gæld i sektoren.

Af lovforslaget fremgår det, at det er frivilligt for kommunerne, om de vil stille garantierne. Eneste mulige alternativ er imidlertid at indfri lånene. Det vil ikke være muligt at finansiere en sådan indfrielse ved at optage nye lån på det almindelige lånemarked uden at stille garantier, når 30 pct. skal lukke/gå konkurs.

I modellen er der lagt op til, at 30 pct. skal lukke/gå konkurs fra 2025-2030. Da der er 20 affaldsenergiselskaber, svarer det ud fra en gennemsnitsbetragtning til lukning af 6 selskaber, dvs. et selskab hvert af de seks år fra 2025 til 2030. Kommunernes risiko for at skulle indfri garantierne vil ud fra en sådan gennemsnitsbetragtning være 1/20 (dvs. 5 pct.) i 2025, 1/19 (dvs. 5,3 pct.) i 2026 osv.

Når der ikke er taget nærmere stilling til, hvad der skal ske, hvis modellen fx ender med at føre til konkurser for selskaberne med gæld på meget store milliardbeløb, og når KL samtidig gentagne gange har gjort det klart for ministeriet, at kommunernes vil holdes skadesløse, er der således på nuværende tidspunkt udsigt til retssager mellem staten og kommunerne om ekspropriation, og – hvis kommunerne måtte tabe disse sager – at skatteborgere i tilfældige kommuner i sidste ende skal betale regningen for den implementering af den politiske aftale som lovforslaget lægger op til.

#### Proces

Det er Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforenings opfattelse, at Energistyrelsen i den hidtidige proces har foretaget en grundig inddragelse af branchen, hvor branchen har haft lejlighed til at levere omfattende input til styrelsen, og hvor der har været afholdt flere møder med inddragelse af hele branchen samt en række møder med repræsentanter for Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening. Omfanget af inddragelsen af branchen har således været fuldt tilfredsstillende.

Det er dog desværre samtidig branchens oplevelse, at Energistyrelsen ifm. denne inddragelse har haft et meget fastlåst mandat, som ikke har gjort det muligt for Energistyrelsen at overveje, om der ville kunne opnås bedre klimagevinster på andre måder end ved at indføre den konkurrencemodell, der fremgår af lovforslaget.

Side 12 af 20

---

Det er også branchens opfattelse, at der er betydeligt plads til forbedringer i processen for inddragelse af det politiske niveau. Så vidt vi er oplyst, har forligskredsen bag klimaplanen ikke været præsenteret for analyser eller overvejelser om, hvordan der kan sikres størst mulige CO<sub>2</sub>-reduktioner fra affaldsenergien. Forligskredsen har heller ikke modtaget et samlet beslutningsgrundlag for den modell, der fremgår af lovforslaget. Efter vores oplysninger er forligskredsen desuden kun i meget begrænset omfang blevet orienteret om branchens input, vurderinger og indvendinger ift. modellen.

Som følge heraf har forligskredsen ikke haft mulighed for at kunne tage stilling til modellen på et oplyst grundlag, og vi opfordrer til, at man sætter modellen på pause, indtil der er kommet afklaring på de centrale elementer af modellen, som også nævnes på s. 2-3.

## **Bemærkninger til enkelte punkter i lovforslaget**

I følgende afsnit gennemgås branchens specifikke bemærkninger til udvalgte dele af lovforslaget.

### *Udbudskrav og ophævelse af anvisningsretten*

Det fremgår af lovudkastet, at kommunalbestyrelserne skal udbyde opgaven med behandling af forbrændingseget affald omfattet af en kommunal indsamlingsordning. Kommunalbestyrelserne skal senest med virkning fra den 1. juli 2025 og herefter løbende indgå kontraktforhold om forbrænding af affald på baggrund af udbud, jf. § 1, nr. 1.

### *Hvem kan være udbyder*

Det fremgår af lovbemærkningerne, at *"hvis en kommune sammen med andre kommuner har organiseret indsamling og øvrig affaldshåndtering i et kommunalt fællesskab eller interessentskab, vil et sådan kunne varetage et udbud på vegne af den enkelte kommune såvel som et samlet fælles udbud."*

For at undgå unødvendige omkostninger til omstrukturering i fælleskommunale samarbejder, bør det i bemærkningerne specificeres, at et fælleskommunalt ejet selskab (uanset om det er et A/S eller I/S) kan stå for udbud af fællesskabets ejerkommuners affald.

### *Omlastepladser*

Det er et krav ifm. selskabsgørelsen, jf. fx lovbemærkningerne på s. 27, at de kommunalt ejede anlæg kun må udføre selve den fysisk forbrændingsydelse, dvs. aktiviteter forbundet med forbrænding af affald, restproduktaktiviteter samt produktion af varme og elektricitet.

Denne snævre definition af, hvilke aktiviteter selskaberne må udføre, er uhensigtsmæssig, da den fx vil indebære, at selskaberne ikke må drive omlastepladser, som vil være helt nødvendige, såfremt affaldet skal transportere ud over meget korte afstande.

Lovforslaget er med denne snævre definition derfor med til at gøre det meget besværligt for selskaber, der ikke er lokaliseret geografisk meget tæt på en indsamlingskommune, at kunne afgive tilbud på det udbudte affald.

Den snævre definition kan derfor forventes at få stor betydning for den faktiske konkurrence i udbuddene, da den yderligere forstærker den store konkurrencefordel, som anlæg lokaliseret tæt på udbyderen i forvejen vil have.

Side 13 af 20

---

### *Skabelon*

Forsyningstilsynet vil blive bedt om at udarbejde vejledningsmateriale og en skabelon til brug for afholdelse af udbud, jf. lovudkastets § 1, nr. 4. Det fremgår af lovbemærkningerne, at skabelonen skal følge udbudslovens regler og vil skulle fastsætte de objektive og gerne kvantificerbare parametre, som kommunerne vil kunne stille krav i forhold til i et udbud.

Udbud skal gennemføres efter EU's udbudsregler, og alle anlæg inden for EU vil derfor kunne afgive bud. Skabelonen bør derfor være velgennemarbejdet med fokus på EU-udbudsretten og bør have fokus på at sikre anlæggene lige vilkår for at byde ind på affaldet.

### Selskabsgørelse

Det fremgår af § 2, nr. 2, at kommunale affaldsenergianlæg skal selskabsgøres, samt af nr. 9, at dette skal ske inden den 31. december 2024. Det fremgår af § 2, nr. 9, at anlæg, som er ejet af en eller flere kommuner den 1. juli 2023, fortsat skal have kommunal majoritetskontrol i den virksomhed der driver anlægget, så længe det er i drift.

### *Konkret problemstilling ift. Svendborg Kraftvarme*

Den 2. februar 2023, inden nærværende lovforslag blev sendt i høring, blev der indgået en bindende købsaftale mellem Svendborg Kommune og Svendborg Fjernvarme A.m.b.a om, at fjernvarmeselskabet overtager Svendborg Kraftvarme P/S pr. 1. januar 2024.

Da det er lovligt at frasælge et kommunalt affaldsenergianlæg under den nuværende regulering, bør kravet om kommunal majoritetskontrol ikke være gældende i tilfælde af, at der allerede er indgået en bindende aftale om salg af et kommunalt ejet affaldsenergianlæg før lovforslagets fremsættelse.

### *Adgang til at reducere tab*

Lovforslagets krav om selskabsudskillelse forholder sig ikke tilstrækkeligt konkret til den situation, hvor et forbrændingsanlægs markedsværdi er lig med eller lavere end værdien af anlæggets gæld, som kan være risikoen for nyere anlæg med stor gæld.

Hvis gælden i et selskab er højere end forventet indtjening, vil der vil ikke kunne udstedes den vurderingsberetning i forbindelse med stiftelse/kapitaludvidelsen, som er en forudsætning efter selskabsloven. Dermed kan selskabet simpelthen ikke stiftes.

I praksis må et sådant anlæg dermed lukkes, fordi det ikke kan drives lovligt efter den 31. december 2024. Det betyder at ejerkommuner og anlæg ikke har mulighed for at reducere tabet ved at afvikle så meget af gælden som driftsøkonomien i fremtidig drift

ville kunne bidrage til – og i stedet tvinges til at indfri den samlede gæld med det samme. Det vil koste penge for både kommuner, borgere og varmekunder.

I en sådan situation vil selv den samlede pulje på 200 mio. kr. til strandede omkostninger på ingen måde række. Der vil være tale om langt større beløb selv for mindre anlæg, hvis en gæld skal indfries fordi der ikke kan udstedes en vurderingsberetning.

Side 14 af 20

---

Modellen med at et anlæg kan fortsætte i 3 år uden selskabsgørelse, hvis der ligger en plan for nedlukning, er ikke nok. Tabsreduktion kan kræve markant mere end 3 år. For at reducere tab hos nyere anlæg med høj gæld foreslås derfor, at tillade, at en del af gælden kan efterlades hos ejerkommunerne, sådan at selskabet kan etableres for at i det mindste en andel af den samlede gæld kan afvikles gennem fortsat drift.

Problemstillingen beskrives yderligere i hørings svar fra Revisorforeningen – FSR.

#### *Fastsættelse af åbningsbalancer*

Det fremgår af lovbemærkningerne, at "Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om [...] opgørelse af åbningsbalance, herunder værdiansættelsen af anlæggenes aktiver." I forbindelse med opgørelse af åbningsbalancer bør det sikres, at varmemefbrugere ikke risikerer at komme til at betale to gange for deres andel af investeringsomkostningerne til et affaldsenergianlæg, fx fordi der som følge af ændringer i værdiansættelsen af aktiver evt. også ændres på de afskrivninger, som indgår i varmeprisen.

#### *Tidsplan for udbudspligt og selskabsgørelse*

I lovforslaget fastlægges en frist for selskabsgørelse til at skulle være gennemført senest 31. december 2024 og en frist for at have gennemført udbuddene og indgået kontrakter om forbrænding af det udbudte affald senest 1. juli 2025. Energistyrelsen har desuden oplyst, at selskaberne først vil kunne deltage i udbud efter, at selskabsgørelsen er gennemført.

Samlet set er der således tale om en toårig periode fra lovforslagets ikrafttrædelse til alle processer om selskabsgørelse og udbud af affaldet skal være gennemført.

Processerne om selskabsgørelsen kan i mange tilfælde forventes at blive omfattende og kan også forventes at komme til at tage lang tid. Det skyldes bl.a. at der skal tages stilling til en række komplicerede forhold ifm. selskabsgørelsen.

I løbet af denne periode skal selskaberne først gennemføre alle processer ifm. selskabsgørelsen, herunder juridiske snitflader, eksisterende kontraktforhold, værdiansættelse i skattemæssige åbningsbalancer, garantistillelser og garantiprovisioner og meget andet. Beslutninger om en række af disse forhold skal tages i ejerkommunerne, og beslutningerne herom vil formentlig skulle behandles over flere omgange, hvor der først træffes principbeslutninger om at igangsætte processer og udarbejde analyser, senere træffes beslutninger om valg blandt flere forskellige valgmuligheder og til sidst beslutninger om godkendelse af de endelige modeller. I det største af disse selskaber, vil beslutningerne herom skulle træffes i 19 forskellige ejerkommuner.

Det må forventes, at disse processer kommer til at tage tid, og det må forventes, at en række af selskaberne først vil kunne nå at have gennemført selskabsdannelsen tæt på fristens udløb 31. december 2024.

Konsekvensen heraf må forventes at blive, at udbuddene de fleste steder derfor først kan igangsættes i starten af 2025, og da udbudsprocesserne også tager betydelig tid, må lovforslagets tidsplaner forventes at komme til at indebære, at udbuddene over det meste af landet i praksis vil blive foretaget samtidig i starten af 2025.

Side 15 af 20

---

Det vil få den virkning, at selskaberne vil skulle afgive tilbud på en række forskellige udbud på samme tid. Denne situation vil være meget vanskelig for selskaberne at agere i, og såfremt de danske anlæg ikke kan deltage i alle relevante udbud pga. manglende afklaring på tilbageværende ledig kapacitet, vil der være en betydelig risiko for, at de mange samtidige EU-udbud fører til eksport af affald i stedet for at understøtte konkurrence blandt de danske anlæg.

Lovforslagets meget sammenpressede tidsplan kan derfor forventes at føre til en dårligere konkurrencesituation i udbuddene, end der ville kunne opnås i en proces med bedre tid, og der vil også være en betydelig risiko for, at der kan opstå uønskede situationer.

For de udbydende kommuner kompliceres tilrettelæggelsen af udbuddene desuden af, at der skal tages højde for, at der i de seneste år er indgået mange kontrakter om indsamling af de 10 fraktioner, som kan gælde flere år ud over fristen 1. juli 2025. Her er der i kontrakterne typisk indbygget bestemmelser om aflevering til et konkret anlæg. Hvis et andet anlæg vinder forbrændingsopgaven, skal indsamlingskontrakterne derfor genforhandles.

#### Videreførelse af eksisterende lån og betaling af markedskonform garantiprovision

Det fremgår af lovforslagets § 2, nr. 4, at kommunal garantistillelse fremover skal være betinget af, at garantien gives på markedsvilkår.

Af udkastet til lovbemærkninger på især side 38-41 fremstilles denne nye regel som om, at kommuners garantistillelser for forsyningsvirksomheder generelt er betinget af, at kommuner kræver en markedskonform garantiprovision. Det er efter vores opfattelse ikke korrekt, når det bemærkes at de nye regler om markedsvilkår for garantistillelse er en videreførelse af gældende ret, eller at undladelse af opkrævning af garantiprovision (altid) vil udgøre ulovlig statsstøtte.

De eksisterende lån i KommuneKredit er blevet givet på baggrund af en konkret vurdering af, at de ikke udgjorde statsstøtte på bevillingstidspunktet, fordi der ikke eksisterede direkte konkurrence. Når betingelserne for statsstøtte ikke er opfyldt, skal der hverken efter statsstøttereglerne eller sektorlovgivningen opkræves provision for garantien. Et evt. krav om provision vil i givet fald skulle følge af kommunalfuldmagtsreglerne/det kommunale hvile-i-sig-selv-princip. Der foreligger dog efter vores oplysninger ikke en afklaring af retstilstanden herom.

Fordi man med dette lovforslag vil indføre konkurrence mellem anlæggene, bliver det nødvendigt, at kommunerne opkræver en markedskonform garantiprovision, som udgør den konkurrencefordel der ellers ligger i KommuneKredits renter, for at de eksisterende lån og garantier ikke udgør statsstøtte.

Markedskonforme garantiprovisioner må forventes at skulle være meget høje

I udkastet til lovbemærkningerne defineres markedsvilkår som de vilkår, "som en privat kreditor, der opererer under markedskononomiske forhold, ville kræve af en låntager".

Side 16 af 20

---

Det er vores opfattelse, at de almindelige danske pengeinstitutter ikke vil foretage ud-lån til en branche, hvor 30 pct. skal lukke/gå konkurs inden 2030 vha. stramninger, som indføres efterfølgende, men ikke kendes på forhånd, med mindre der findes en part, som vil og kan stille fuld garanti for lånet. Umiddelbart er det således vores indtryk, at der ikke på det almindelige lånemarked kan findes private kreditorer, som vil låne til affaldsenergien under de vilkår, der er udsigt til.

På denne baggrund forekommer det ikke hensigtsmæssigt eller rimeligt, at opgaven herom overlades til den enkelte kommune, som der lægges op til i lovforslaget, hvor der står at "kommunerne har ansvaret for at sikre, at garantistillelse er forenelig med EU's statsstøtteregler" og at "Kommunerne er forpligtede til at foretage rimelige og sædvanlige bestræbelser på at konstatere, hvad et vederlag på markedsvilkår i forhold til den konkrete garanti indebærer."

Efter vores opfattelse må de vilkår, "som en privat kreditor, der opererer under markedskononomiske forhold, ville kræve af en låntager" i høj grad kunne antages at skulle afspejle risikoen for, at kommunen vil skulle indfri den pågældende garanti.

Vurderingen om, hvor stor en sådan garantiprovision vil skulle være for at afspejle risikoen, vil umiddelbart kunne tage udgangspunkt i følgende gennemsnitsbetragtninger:

- Der findes 20 affaldsenergiselskaber med tilsammen 23 affaldsenergianlæg i Danmark.
- Formålet med lovforslaget er, at konkurrencen skal få 30 pct. af disse til at lukke/gå konkurs fra 2025 til 2030. Det svarer til, at et af de 20 selskaber hvert år skal lukke/gå konkurs.
- Den årlige risiko for en kommune, der skal stille garanti for lån til affaldsenergi, ender med, at kommunen skal indfri garantien, er derfor 1 ud af 20, dvs. 5 pct.
- En privat långiver ville imidlertid i denne situation ikke kunne nøjes en sådan betaling af gennemsnitsrisikoen. Det er ikke tilstrækkeligt for en privat långiver at tilbyde vilkår, hvor långivers indtægter og udgifter i det lange løb går i nul. Hvis det på disse betingelser ville være muligt at finde en privatlångiver, vil denne derfor skulle have en betaling, der er markant højere end 5 pct. om året.
- Selskaberne har tilsammen lån i forbrændingsanlæg på ca. 8 mia. kr. alene hos KommuneKredit, herudover har de også lån i private realkreditinstitutter. Som en overslagsberegning antager vi, at der er ca. 10 mia. kr. i gæld i affaldsenergisektoren.
- Markedskonforme garantiprovisioner, der er markant højere end 5 pct. af 10 mia. kr., vil således indebære ekstraomkostninger for sektoren, der er markant højere end 500 mio. kr. årligt.
- Denne markante ekstraomkostning skal ses i sammenhæng med, at sektorens samlede årlige omkostninger i dag ligger på omkring 2,7 mia. kr. Sektorens samlede årlige omsætning er på ca. 4,2 mia. kr. Forskellen mellem disse to beløb udgøres af afgiftsbetalinger på omkring 1,5 mia. kr. årligt.

Konkurrencemodellen vil således isoleret set indebære garantiprovisioner, der forøger sektorens omkostninger fra 2,7 mia. kr. til et beløb, der er markant højere end 3,2 mia.



kr. årligt. Dette forhold har ministeriet ikke italesat, hverken ift. forligskredsen eller i udkastet til lovbemærkninger.

#### Strandede omkostninger

Det fremgår af lovbemærkningerne, at med lovforslaget fastlægges regler for en statslig pulje til kompensation af kommunerne for 70 pct. af eventuelle strandede omkostninger, som kommunerne vil kunne realisere efter afvikling af et affaldsforbrændingsanlæg, samt at puljen skal afsættes i perioden 2026-2030.

Side 17 af 20

---

Af de økonomiske konsekvensberegninger fremgår det, at lovforslaget forventes at påføre kommunerne strandede omkostninger i omegnen af 800 mio. kr. i perioden 2025-2030.

Vores vurdering er, at såfremt 30 pct. af kapaciteten skal lukke inden 2030, vil de strandede omkostninger blive langt højere. Kommunerne er tvunget til at stille lånegarantier for selskabernes eksisterende lån i forbrændingsanlæg, som udgør ca. 8 mia. kr. alene hos KommuneKredit. Ud fra en gennemsnitsbetragtning vil det derfor kunne forventes at føre til strandede omkostninger på minimum 2,5 mia. kr.

Den afsatte pulje på 200 mio. kr. er utilstrækkelig og vil kun dække en brøkdel af de reelle omkostninger, som lovforslaget kan forventes at påføre kommunerne. Spørgsmålet om, hvorvidt staten vil være villig til at dække yderligere strandede omkostninger udover de 200 mio. kr., er udskudt til senere stillingtagen.

Herudover er det branchens opfattelse, at myndighedernes definition af strandede omkostninger er alt for snæver. Strandede omkostninger dækker normalt over de tab ved en investering, der opstår som følge af ændrede rammevilkår, som ikke var kendte på investeringstidspunktet.

Strandede omkostninger omfatter derfor selvsagt den resterende anlægsgæld på nedlukningstidspunktet. Dette er dog ikke de eneste omkostninger ved nedlukning, og der er flere andre poster, som også bør regnes med.

For det første kan anlægget have andre forpligtelser udover restgæld, fx kontraktforpligtelser samt omkostninger til reetablering ifm. nedlukningen. Herudover bør borgere og virksomheder også holdes skadefri for ekstraudgifter ifm. etablering af alternativ varmforsyning og tilhørende omkostninger ift. de fjernvarmenet, som berøres af en fremskyndet lukning. Endeligt bør indtægter fra et evt. salg af aktiver ved en nedlukning også medtages i opgørelsen af strandede omkostninger. Et retvisende bud på en definition af strandede omkostninger kunne derfor være følgende:

- + Restgæld
- + Andre forpligtelser
- + Omkostninger til reetablering
- + Omkostninger til etablering af alternativ forsyning
- Indtægter fra salg af aktiver ved nedlukning
- = Strandede omkostninger

Da det er staten, der har besluttet at foretage vidtgående ændringer i sektorens rammevilkår, bør omkostningerne herved fordeles på kollektivet og ikke på enkelte

selskaber, kommunekasser eller forbrugergrupper. Det er branchens opfattelse, at staten fuldt ud bør dække alle de strandede omkostninger, som modellen kommer til at indebære.

### Monitorering

Det fremgår af lovforslagets § 1, nr. 2, at Klima-, Energi- og Forsyningsministeren fremover skal monitorere udviklingen i forbrændingskapaciteten på affaldsforbrændingsanlæg og affaldsmedforbrændingsanlæg, samt at ministeren kan fastsætte nærmere regler for indberetning af oplysninger hertil.

Side 18 af 20

---

I lovbemærkningerne nævnes det, at *"monitorering af udviklingen i kapaciteten i første omgang bør foretages ved at sammenholde den samlede danske kapacitet på anlæggene med de faktisk forbrændte mængder ikke-farligt affald i et givent år"*, samt at det er Energistyrelsen, som skal stå for monitoreringen, mens der vil skulle indhentes oplysninger fra Miljøstyrelsen om faktuelle indvejede affaldsmængder fra Affaldsdatasystemet, fremskrivninger af affaldsmængder, m.v.

Herudover fremgår det, at som konsekvens af, at kommunale affaldsforbrændingsanlæg udskilles i særskilte selskaber, vil der ikke længere være behov for, at der fremadrettet foretages en benchmarking af affaldsforbrændingsanlæg (også kendt som BEATE).

Dette forslag er vi uenige i. Som branche opfordrer vi til, at monitoreringen fremadrettet ikke kun vil omfatte kapacitet, mængder og klima, men også vil inkludere økonomiske forhold, så det er muligt at evaluere på resultaterne af konkurrenceudsættelsens konsekvenser for affalds- og varmemeforbrugerne. Som udgangspunkt foreslår vi at fastholde BEATE, hvor alle disse oplysninger i forvejen indberettes og offentliggøres. BEATE er velafprøvet, og det vil desuden sikre, at udviklingen kan sammenlignes også historisk med perioden før konkurrenceudsættelsen.

I forbindelse med den fremadrettede fremskrivning af affaldsmængder, nævnes specifikt i bemærkningerne til lovforslaget at *"de danske mængder af forbrændingsegnet ikke-farligt affald er eksklusiv haveaffald og slam"*. Det er væsentligt, at der er mængder af både haveaffald og spildevandsslam, som i dag leveres til forbrænding, fordi det er den miljømæssigt og klimamæssigt bedste løsning. For eksempel forbrændes større mængder PFAS-forurenede slam, fordi det ikke må spredes på landbrugsjord.

Derudover vil vi gerne gøre opmærksom på følgende forhold, som vi mener bør tages i betragtning i fremskrivningerne:

1. Genanvendeligt affald medfører også en sorteringsrest til energiudnyttelse. I dag eksporteres en del genanvendeligt affald. De planlagte nye oparbejdningsanlæg i Danmark for bl.a. plast bør medregnes i fremskrivningen af affaldsmængder (og dermed kapacitetsbehovet).
2. Specialfraktioner som fx trykimprægneret træ og farligt affald bør også medregnes i de affaldsmængder, som måles op mod forbrændingskapaciteten. Træ- og haveaffald er i øvrigt klimaneutralt og bør ikke eksporteres, som det sker i dag for en del træaffald.

3. Der er en stor mængde shredderaffald, som ifølge Regeringens Handlingsplan for Cirkulær Økonomi skal flyttes fra deponi til genanvendelse og energiudnyttelse. Dette bør også regnes med.

Herudover vil vi i forbindelse med det fremadrettede kapacitetsbehov gøre opmærksom på følgende relevante forhold:

Side 19 af 20

---

1. Når kapaciteten holdes op mod de nationale affaldsmængder, bør der tages udgangspunkt i den reelle tekniske kapacitet, som er lavere end den miljøgodkendte kapacitet, der nævnes i lovforslaget, og som i BEATE er registreret som den højeste af tre typer kapacitet.
2. Den tekniske kapacitet reduceres desuden aktuelt pga. stigende brændværdi i affaldet, som især skyldes stor udsortering af madaffald til genanvendelse.
3. Der skal tages højde for behovet for en vis overkapacitet, så der sikres tilstrækkelig kapacitet til:
  - a. Sæsonudjævning, dvs. oplagring af affald om sommeren til ekstra varmeproduktion om vinteren. Gælder ikke dagrenovation, som skal forbrændes med det samme.
  - b. Sikkerhed for daglig forbrænding af dagrenovation ved midlertidige nedbrud.
  - c. Løsning af ekstraordinære miljøopgaver, f.eks. afbrænding af mink, afbrænding af PFAS-holdig slam, m.v.
4. Endelig er det væsentligt at inddrage i vurderingen, at kommunerne fortsat vil have en kapacitetsforpligtelse til bl.a. farligt affald og klinisk risikoaffald, der ikke omfattes af konkurrenceudsættelsen.

Brændværdi har stor betydning for anlæggenes kapacitet og bør derfor også undersøges løbende. Særligt for importeret affald er der behov for undersøgelser af plastindhold og brændværdi. I lovbemærkningerne henvises til, at importeret affald har et markant højere indhold af plast end dansk affald. Men der er ikke fremlagt undersøgelser, der bekræfter det, og anlæg der importerer meget affald har ikke kunnet måle øget fossilt udslip fra importeret affald. Der er desuden hos forbrændingsanlæggene stort fokus på at reducere plastindholdet i importeret affald – både pga. kvoter og afgifter og pga. ambitiøse klimamål i ejerkommunerne.

#### Kapacitetsloft

Det fremgår af høringsudkastet at ”med Klimaplanen blev der aftalt et kapacitetsloft svarende til udviklingen i de danske forbrændingseggede affaldsmængder, der ved afslutningspunktet blev vurderet til 30 pct. af det forbrændte affald i 2030 ift. 2020.” Det fremgår dog efterfølgende, at ”der fastsættes ikke et lovmæssigt bestemt kapacitetsloft.”

Det er branchens opfattelse, at et kapacitetsloft slet ikke er foreneligt med en markedsbaseret konkurrenceudsættelse. For at en konkurrenceudsættelse kan fungere efter hensigten, bør det alene være markedet, i dette tilfælde det europæiske marked, der afgør kapaciteten i sektoren.

Energistyrelsen har imidlertid oplyst, at baggrunden for denne beslutning er, at man har vurderet, at det ikke er lovteknisk muligt at fastsætte et kapacitetsloft. I stedet henvises der til, at der fastsættes rammer for monitorering med henblik på at følge udviklingen i kapacitet og affaldsmængder, hvorefter det overlades til forligskredsen at følge op på kapacitetsloftet, jf. de indledende bemærkninger:

Side 20 af 20

---

*"Det fremgår af Klimaplanen, at hvis kapacitetsudviklingen ikke udvikler sig i takt med de nationale mængder af forbrændingseget affald, indføres en afgift på forbrænding, medmindre et alternativt virkemiddel viser sig at være bedre egnet, herunder eksempelvis CO<sub>2</sub>-krav eller krav til plastikindhold i det sorterede affald til forbrænding. Der er ikke taget politisk stilling hertil og lovforslaget indeholder derfor ikke hjemmel til at indføre sådanne tiltag."*

Man kan herfra udlede, at selvom lovforslaget ikke i sig selv indeholder et kapacitetsloft eller en hjemmel til at indføre stramninger i konkurrencevilkårene på et senere tidspunkt, må markedet forvente, at der vil blive indført politiske tiltag, som skal reducere kapaciteten, såfremt den ikke udvikler sig i takt med de nationale mængder af forbrændingseget affald.

Som vi også har påpeget flere gange i dette høringssvar, er det netop denne usikkerhed om fremtidige politiske tiltag, som er det største problem i lovforslaget. Den vil afspejle sig i investeringslysten i grønne tiltag på anlæggene og vil medføre, at planlagte projekter om CO<sub>2</sub>-fangst går i stå. Det vil forsinke den grønne omstilling og gøre det dyrere at investere i grønne løsninger samt medføre, at Danmark ikke når sit klimamål i 2030 på den økonomisk mest effektive måde.

Vi står til rådighed for spørgsmål eller uddybende kommentarer.

Med venlig hilsen

Rune Moesgaard  
Politisk chef  
Dansk Fjernvarme  
[rum@danskfjernvarme.dk](mailto:rum@danskfjernvarme.dk)  
+45 24904149

Jens Bomann Christensen  
Politisk chef  
Dansk Affaldsforening  
[jbc@danskaffaldsforening.dk](mailto:jbc@danskaffaldsforening.dk)  
+45 28104976