

Effektivisering af affalds- energisektoren

Dansk Affaldsforening bemærkninger til rapport afgivet af arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren september 2016

26.10.2016
Side 1 af 6

J.nr. 4.1.15 MIM/KL

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Indledende bemærkninger

Dansk Affaldsforening har ultimo september 2015 haft lejlighed til at genlæse ”Effektivisering af forbrændingssektoren - Rapport afgivet af arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren”, offentliggjort af Energistyrelsen i september 2016¹.

Dansk Affaldsforening har ikke haft lejlighed til at indgå i drøftelserne af denne rapport, og stiller sig stærkt tvivlende over for om der kan findes tilstrækkelig evidens for en række af rapportens udsagn og konklusioner.

Dansk Affaldsforening beklager samtidig, at udvalgsarbejdet er blevet tilrettelagt på en sådan måde, at de direkte interessenter, som ejer og driver de kommunale affaldsenergianlæg, og de interessenter, som aftager energi i form af elektricitet og varme ikke har været inddraget i arbejdet, udover at skulle stille afgrænsede data til rådighed for det samlede analysearbejde².

Dansk Affaldsforening sammenfatter i dette notat foreningens overordnede og tekstspecifikke bemærkninger til arbejdsudvalgets rapport.

Dansk Affaldsforening hovedbudskaber (Kort form)

- Effektiviseringspotentialerne er **overestimeret** for så vidt angår Mix- og Licitationsscenarioet, og **undervurderer** effektiviseringerne, som allerede pågår i sektoren.
- Ved at markedsføre alt forbrændingsegnet affald (licitationsscenarioet) er der stor sandsynlighed for **stigende fjernvarmepriser** og **øgede strandede omkostninger** for visse kommunale anlæg
- I dag er der udstrakte virkemidler for kapacitetsstyring af affaldsenergiesektoren, og den på grund af finanskrisen (2008-2013) medførte overkapacitet, er i dag på vej til at blive fjernet. Med de turbulente forhold, som præger affaldsmarkedet, vil fuld markedsføring (Licitationsscenarioet) betyde

¹ Dansk Affaldsforening har ved tidligere i maj 2015 kommenteret udkast til samme rapporten, og nærværende notat er en gengivelse af foreningens bemærkninger til rapporten.

² Dansk Affaldsforening har ad hoc været inddraget om dataindsamling, men har i denne sammenhæng også anført en række forbehold og fremsat forslag til at anvende anden beregningsmodel (fx Energistyrelsens BALMOREL) med sikkerhed for bedre håndtering af virkninger for varmeforsyningsområdet.

større risici for at kommunerne på sigt kan sikre korrekt behandling af borgernes og virksomhedernes affald.

- Arbejdsudvalget har undladt de **øgede kommunale omkostninger** ved krav udbud af husholdningsaffald til forbrænding i Licitations scenariet.

Side 2 af 6

Uddybet bemærkninger til rapportens sammenfatning (Konklusioner)

Effektiviseringspotentialerne er overestimeret

Dansk Affaldsforening vurderer at det samlede effektiviseringspotentiale, som udvalget har beregnet for affaldsforbrændingssektoren er overestimeret, både for hhv. Mix-scenariet og Licitation³.

Dertil kommer, at foreningen heller ikke mener, der er belæg for at Licitation-scenariet rummer et langt større effektiviseringspotentiale end Mix-scenariet.

Ea Energianalyse A/S har på vegne af Dansk Affaldsforening og Dansk Fjernvarme udført en analyse, der – i hvert fald frem mod 2025 – viser nogenlunde samme effektivisering ved Licitation i forhold til Mix (alene konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald).

Dansk Affaldsforening har endvidere anmodet Ea Energianalyse bistå foreningen omkring de af arbejdsudvalget mundtligt fremlagte beregningsmetoder og –resultater. Ea Energianalyses hovedbudskab er, at det beregnede effektiviseringspotentiale for affaldsenergisektoren er overvurderet, fordi arbejdsudvalget medtager allerede afholdte kapitalomkostninger i deres analysearbejde, selvom dette i den korte investeringshorisont (næste 5-10 år), kan reduceres. Den strukturelle tilpasning af kapaciteten, og de sparede kapitalomkostninger vil først kunne blive realiseret over en meget langt tidshorisont.

Ea Energianalyses vurderinger er fremsendt til arbejdsudvalget, men det ses ikke bidraget er blevet inddraget i rapporten fra arbejdsudvalget.

Dansk Affaldsforening har desværre ikke haft adgang til den rapport om effektiviseringspotentialer af 7. april 2015, som er udarbejdet af Incentive.

I øvrigt er Dansk Affaldsforening meget uenig i, at de danske affaldsenergianlæg ikke allerede effektiviserer. Tværtimod kan sektoren allerede fremvise betydelige effektiviseringer siden 2013. Der henvises til **mail og notater af 17. september 2015, oversendt til KL**, hvor der er redegjort nærmere for dette.

Stor sandsynlighed for stigende affaldsvarmepriser

I rapporten fra arbejdsudvalget sammenfatter udvalget ændringen af organiseringen i forhold til prisdannelsen for affaldsvarmen ved at henvide til at prislofter giver nogen (men ikke fuld) sikkerhed mod stigende varmepriser.

³ Det bemærkes, at arbejdsudvalget da også anfører (note 5, side 4), at det vil være en udfordring at realisere et potentiale på 200 mio. kr. i 2020.

Dansk Affaldsforening mener ikke at denne vurdering er korrekt.

I dag afregner en stor del af de danske affaldsenergianlæg deres producerede varme efter de lovbestemte faktiske omkostninger (efter omkostningsbestemte priser). Disse priser – som i øvrigt er lave i forhold til den øvrige fjernvarmesektor – ligger betydeligt under gældende prisloft af affaldsvarme.

Side 3 af 6

Dansk Affaldsforening mener ikke, at de gældende principper i Varmeforsyningsloven for fastsættelse af varmepriserne vil kunne opretholdes i forhold til affaldsenergisektoren, hvis affaldsenergianlæggene overgår til kommercielle anlæg efter det såkaldte licitationsscenario. Investorer i affaldsenergianlæg, som konkurrerer i et åbent marked, vil efter Dansk Affaldsforening søge en forretning af deres investering, som afspejler, hvad affaldsvarme lokalt er værd.

Selv når fjernvarmebrugere er beskyttet af et eksisterende prisloft, vil mange affaldsenergianlæg have mulighed for at kapitalisere deres investeringer ved højere varmepriser op til prisloftet. Det vil med medføre stigende affaldsvarmepriser.

[Dansk Fjernvarme har tilsluttet sig denne vurdering – jeg foreslår vi indhenter deres udsagn herom]

I et Mix-scenario (Frit Erhvervsaffald 2.0) tænkes omkostningsprincipperne mellem affald og varme fortsat opretholdt, dog med mulighed for tilpasninger. Netop derfor er vurderingen, at fjernvarmeselskaber, der aftager affaldsvarme, vil have større muligheder for at påvirke prisdannelsen i affaldsenergianlæggene.

Kommunernes økonomi

Dansk Affaldsforening er enig i, at en ændret organisering af affaldsenergisektoren kan føre til risiko for strandede omkostninger for enkelte anlæg.

Dansk Affaldsforening vurderer dog, at Frit Erhvervsaffald 2.0 (Mix-scenariet) giver lang bedre muligheder for at kommunale anlæg, der potentielt er i en risikozone, kan gennemføre en omstilling og afvikling, som minimerer de samlede strandede omkostninger i sektoren.

Det er Dansk Affaldsforenings vurdering, at en hurtig overgang til konkurrence om al forbrændingseget affald (Licitationsscenariet) rummer langt større risici for at nogle kommuner står tilbage med anlæg med en betydelig restgæld, der ikke kan refinansieres og derfor heller ikke er salgbare.

I øvrigt bemærker Dansk Affaldsforening, at arbejdsudvalget helt har forbigået de øgede transaktionsomkostninger og risici, der opstår hvis kommunerne pålægges at udbyde alt forbrændingseget husholdningsaffald. Dels skal sådanne udbud samkøres med andre udbudte af indsamlingsordninger for samme affald. Alt udvikle de tilstrækkelige stabile og sikre logistiske systemer kræver betydelige initiale investeringer, og løbende driftsomkostninger. Det indebærer betydelige transaktionsomkostninger, der skal tillægges licitationsscenariet.

Specifikke bemærkninger til rapporten

Mængde og kapacitet, rapportens side 6-7:

Det ses at tal i figur 1 vedrørende mængde til forbrænding ikke stemmer med data fra Miljøstyrelsens benchmarking, hvor Miljøstyrelsen oplyser, at anlæggene forbrændte 3.3 mio. tons.

Side 4 af 6

Ifølge offentliggjort Benchmarkingrapport, forbrændte affaldsenergianlæg i alt 3,429 mio. tons (heraf 101.000 tons biomasse). Det er nødvendigt at medtage mængde af biomasseaffaldet, idet alle omkostninger på anlæggene omfatter både affald og biomasse.

Kapacitet, rapportens side 7-8:

Rapporten anfører, at den samlede kapacitet er på ca. 4 mio. tons, inkl. det nye ARC-anlæg.

Dansk Affaldsforening har fået oplyst, at der foreligger godkendelse til at anvende 440.000 tons affald på det nye ARC-anlæg. Om der så vil være teoretisk mulighed for at anvende en ledig kapacitet til biomasse, importeret affald etc. må afvente evt. politiske beslutninger herom.

Dansk Affaldsforening henviser til Miljøstyrelsens benchmarking-rapport, hvor det fremgår at den samlede miljøgodkendte kapacitet i 2013 var på 3,82 mio. tons, som imidlertid har indregnet kapacitet fra Haderslev, som nu er lukket.

Ea Energianalyse har på vegne af Dansk Affaldsforening beregnet at der i 2014 var installeret kapacitet for godt **3,7 mio. tons**. Dette tal stemmer meget godt overens med sumtallet i arbejdsudvalget bilag 2, med ovennævnte modifikation vedr. ARC, og med fratræk af ny nedlukket kapacitet (Slagelse/Grenaa).

Dansk Affaldsforening tilslutter sig vurderingen af, at der allerede kort efter 2020 vil være behov for ny kapacitet, selv når Ressourcestrategi vedrørende genanvendelse modvirker stigende mængder til forbrænding frem mod 2020.

Med en forventet, samlet planlægning- og projekteringsperiode for nye anlæg på 5-7 år, vil der i princippet allerede de kommende år skulle træffes beslutning om, hvordan der sikres den nødvendige kapacitet.

Ejerskab, side 7 samt figur 2

Der skrives at der i dag er 2 privatejede anlæg. Det er ikke korrekt. Både Odense Kraftvarmeverk (tidligere ejet af Vattenfall) og Maabjergværket (tidligere ejet af DONG) er blevet solgt til anlæg, ejet af varmemefbrugere.

Rammevilkår, Import/Eksport af affald, side 10

Rapporten henviser til analyse fra Ea Energianalyse og Incentive, 28. maj 2013, og konkluderer at der ikke er grund til at forvente import eller eksport i større omfang end i dag.

Dansk Affaldsforening henviser til rapport om "Samfundsøkonomisk værdi af affaldsimport", udarbejdet af Ea Energianalyse, som angiver betydelige samfundsøkonomiske gevinster ved at nyttiggøre ledig kapacitet til importeret affald.

Miljøstyrelsens benchmarking viser da også stigende import af affald, fra 18.000 tons i 2011, til 101.000 tons i 2012 og 150.000 tons i 2013.

Side 5 af 6

Dansk Affaldsforening er derfor ikke enig i udsagnet om at der ikke er grund til at forvente stigende import.

Rapporten anfører side 11, at ovennævnte analyse fra Ea Analyse skulle vurdere, at det ikke vil være rentabelt aktuelt at bygge anlæg alene baseret på import. Det er ikke undersøgt, og kan derfor forholde sig omvendt.

Dansk Affaldsforening mener også, at der i høj grad er grund til at nuancere 3. afsnit, under 3.3. Rammevilkår. Det bør anføres at Danmark (og visse svenske anlæg) i modsætning til andre europæiske affaldsenergianlæg blandt andet betaler høje energiafgifter, ligesom sektoren er pålagt omkostninger til køb af CO₂-kvoter. Afhængig af disse er de danske affaldsenergianlæg negativ påvirket i konkurrence med andre europæiske affaldsenergianlæg.

Sektorens kendetegn, afsnit 3.4, side 11

Dansk Affaldsforening finder udsagn om sektorens kendetegn for tendentiøs.

Hvis man fjerner nogle få anlægs data vedrørende priser og omkostninger, fordi disse – som det ofte gælder i mange andre sektorer - betragtes "Outliers", vises det pæn jævn fordeling af priser og omkostninger.

Som nævnt, finder Dansk Affaldsforening heller ikke, at det er et specielt sektor kendetegn, at der er overkapacitet. I årene op til fra 1999-2008 har mange kommuner måtte mellemlagre forbrændingseget affald, fordi der ikke var kapacitet nok. Billedet vendte med Finanskrisen indtog i Danmark omkring 2008.

Med de kapacitetstilpasninger, som er foretaget og er på vej, forventer Dansk Affaldsforening at der senest år 2020 er skabt nogenlunde balance.

Basisscenario-beskrivelsen (side 15-19)

Dansk Affaldsforening finder, at rapportens antagelse (s.16 nederst) om at der ikke sker en effektivisering inden for den nuværende regulering, er uden belæg.

Der henvises til bemærkningerne vedr. effektivisering, varmepriser, kommunernes økonomi og kapacitetsforhold, som fremgår ovenfor i dette notat.

Side 18, 3. afsnit, er det anført at omkostningerne pr. ton forbrændt affald er steget med 11% fra 2007 til 2013 (løbende priser). Set i lyset af de omfattende afgiftsomlægninger og øget brug af biomasse affaldsenergisektoren har gennemlevet siden 2009, bør den nævnte omkostningsudvikling tages med forbehold.

Sammenligner man fx udviklingen i affaldstaksten fra 2007 til 2013 ses et fald i løbende priser. Mellem 2010 og 2013 er der registret et fald i taksterne på 7% (løbende priser).

Side 18, nederst generaliseres der over klimaeffekten, hvis affald fortrænger hhv. fossile brændsler og biomasse. Det bør nævnes, at der er rejst tvivl om i hvilken udstrækning et forbrug af biomasse altid er positivt.