

## INPUT TIL DET VIDERE ARBEJDE

28-02-2022  
Side 1 af 7

## Oversigt over udestående i konkurrencemodellen

*Dette papir indeholder en liste over udestående problemstillinger, som der på nuværende tidspunkt ser ud til at være på baggrund af de hidtidige tilkendegivelser fra myndighederne mv. Listen er udarbejdet af Dansk Affaldsforening og Dansk Fjernvarme og fremsendes til brug for Energistyrelsens videre arbejde om en model for kontrolleret nedlukning af affaldsenergi kapaciteten iht. klimaplanen fra 16. juni 2020.*

### Hovedproblemstillingerne

Der er især tre overordnede problemstillinger, som myndighederne endnu ikke har givet svar på, og som set fra branchens perspektiv er de mest afgørende udeståender.

#### Mål kan langt nemmere opnås på andre måder

Målet med at indføre konkurrence er at reducere CO<sub>2</sub>-udledningen med 0,14 mt. ved, at konkurrencen skal få 30 procent af kapaciteten til at lukke frem mod 2030.

Som det fremgår nedenfor, er det mere end tvivlsomt, om en overgang til konkurrencemodellen kan forventes at få denne virkning.

De ønskede mål kan langt nemmere opnås med andre virkemidler. Det kan ske ved:

- At indføre rammebetingelser, som generelt får affaldsenergianlæggene til at etablere CO<sub>2</sub>-fangst (det kan føre til mange gange større CO<sub>2</sub>-reduktioner end konkurrencemodellen).
- At indføre en auktionsmodel for lukning af kapacitet (det kan i praksis sikre lukning af kapacitet de steder, hvor det kan ske med de laveste omkostninger).

Det fremstår ikke klart, hvorfor mål om meget begrænset CO<sub>2</sub>-reduktion skal forsøges nået gennem en model, der ikke kan forventes at få den ønskede virkning, når langt større CO<sub>2</sub>-reduktioner meget nemmere kan nås på andre måder.

#### Kan man få modellen til at virke efter hensigten?

Konkurrence kan føre til, at nogle selskaber lukker, fordi de har underskud, og det ikke længere kan betale sig at fortsætte driften, da det vil forøge underskuddet.

Når man ikke kan lukke for eller begrænse importen pga. EU-regler, når man kan få en 50-150 kr. højere pris pr. ton importeret affald, og når der ikke er udsigt til, at det ændrer sig, er det usandsynligt, at en overgang til konkurrence kan få de ønskede virkninger.

Det er tværtimod sandsynligt, at konkurrence vil få de danske priser til at stige op til niveauet for importen (til skade for de danske forbrugere), at det vil føre til fuld kapacitetsudnyttelse på alle danske anlæg, og at det derfor ikke vil få anlæg til at lukke.

Det er således uafklaret, hvordan en overgang til konkurrence skulle kunne føre til lukning af 30 pct. af kapaciteten.

## Hvem skal betale regningen?

En forceret lukning af 30 pct. af kapaciteten inden 2030 vil føre til strandede omkostninger, som kan forventes at være på mindst 4-5 mia. kr.

Ifølge klimaplanen vil staten i første omgang kun dække op til 70 pct. af de strandede omkostninger for et beløb på op til maksimalt 200 mio. kr. Efterfølgende vil aftalekredsen drøfte en forøgelse af puljen, hvis den ikke er tilstrækkelig.

KL har samtidig gjort det klart, at kommunerne vil holdes skadesløse.

Det er således uafklaret, om milliardregningen skal betales af staten eller af borgerne i de kommuner, som ejer de selskaber, konkurrencen får til at gå konkurs.

## Andre væsentlige udeståender

Ud over de overordnede problemstillinger er der en række andre udeståender, som heller ikke er afklaret, og som der bør foreligge klare svar på forud for en beslutning om at gå videre med indførelse af konkurrencemodellen.

## Rammebetingelserne bør være kendte på forhånd

Det er ikke klart, hvad der vil ske, hvis konkurrencen ikke fører til den forudsatte kapacitetsreduktion.

Ifølge klimaplanen skal der i givet fald *"indføres en afgift på forbrænding (fx pr. ton affald til forbrænding eller målrettet plastic), med mindre et alternativt virkemiddel viser sig at være bedre egnet, herunder fx CO<sub>2</sub>-krav eller krav til plasticindhold i det sorterede affald til forbrænding."*

Klimaplanen lægger således op til, at der vil ske stramninger, som ikke er kendte på forhånd, og som vil få det ønskede antal selskaber til at lukke/gå konkurs, hvis konkurrencen ikke kan sikre dette. Myndighederne omtaler disse ikke-kendte stramninger som *"safeguards, som kan bringes i spil, hvis det viser sig, at kapaciteten ikke tilpases."*

Denne model om at indføre ikke-kendte stramninger på et senere tidspunkt for at få anlæg til at lukke giver anledning til meget betydelig usikkerhed for alle aktørerne på området. Det gælder både for de kommuner der skal stille lånegarantier, for de anlæg der skal investere i CO<sub>2</sub>-fangst, og for de aktører der skal låne anlæggene penge til deres investeringer.

Den manglende afklaring herom udgør en meget stor usikkerhed for alle de parter, som løber en økonomisk risiko for at medvirke til at indfri de danske klimamål.

## Hvad sker der, hvis kommunerne ikke stiller nye lånegarantier?

I forlængelse af, at det ikke er afklaret, hvem der skal betale regningen for den force-rede lukning af anlæg, som konkurrencen skal føre til, er det også uklart, hvilken risiko kommunerne vil have ved lånegarantier for de eksisterende lån.

Et krav om udskillelse af affaldsenergien i aktieselskaber vil betyde, at der skal ske et debitorskifte, hvor kommunerne skal stille nye garantier for de eksisterende lån.

Kommunerne vil derfor skulle tage stilling til, om de vil stille sådanne garantier, uden at det er afklaret, hvad risikoen vil være ved det.

Kombinationen af, at konkurrencen skal få 30 pct. af kapaciteten til at lukke, at kommunerne skal stille nye garantier for eksisterende lån, og at kommunerne vil holdes skadesløse, rejser spørgsmålet om, hvad der vil ske, hvis kommunerne ikke vil påtage sig risikoen ved lånegarantier.

### **Risiko for sager om ekspropriation?**

Kommunerne vil kun kunne holdes skadesløse og stille nye lånegarantier ifm. debitorskifte, hvis staten garanterer fuld dækning af alle strandede omkostninger.

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

### **Videreførelse af eksisterende lån uden indsigelser fra EU?**

Det er en forudsætning i klimaplanen, at affaldsenergianlæggenes eksisterende lån i KommuneKredit kan videreføres uden indsigelser fra EU-Kommissionen vedrørende statsstøtte.

Efter det oplyste har de danske myndigheder været i kontakt med EU-Kommissionen, uden at det har ført til afklaring af, om klimaplanens forudsætning herom er opfyldt.

### **Hvad skal der ske i tilfælde af konkurs?**

Når konkurrencen på andre markeder får selskaber til at lukke, vil det ofte ske i form af konkurser.

Det er ikke afklaret, hvad der skal ske i tilfælde af, at affaldsenergianlæg går konkurs. Det er fx uafklaret, hvordan der ved konkurser kan blive tale om den i klimaplanen forudsatte kontrollerede lukning, hvor der bliver god tid til at etablere alternativ varmforsyning.

Det er også uklart, om anlæg, der går konkurs, efterfølgende kan sælges og startes op igen uden at være tynget af det gældsproblem, der førte til konkursen. I forlængelse heraf er det også uklart, om konkurrencemodellen på denne måde i praksis risikerer at blive til en privatiseringsmodel, hvor kommunalt ejede anlæg overtages af fx privatejede affaldsselskaber, der også varetager opgaver i de dele af værdikæden, som kommunerne fremover ikke må varetage.

### **Lukning af anlæg kræver en række godkendelser**

Energistyrelsen har i et baggrundsnotat ifm. KL-planen redegjort for, at lukning af anlæg ikke kan ske uden en række godkendelser:

- Kommunal godkendelse efter varmforsyningsloven. Det forudsætter, at lukning er samfundsøkonomisk rentabel (dvs. at der kan etableres alternativ varmforsyning, som giver gevinster for forbrugere og samfundet).
- Energistyrelsens godkendelse efter elforsyningsloven. Det forudsætter, at Energinet ikke ønsker at holde anlægget i drift af hensyn til elforsyningsikkerheden og opretholdelse af varmforsyningsikkerheden.

Det er ikke afklaret, hvordan disse forhold kan sikres i en konkurrencemodell, hvor anlæg må forventes at gå konkurs, og hvor det typisk kan tage fra 3-5 år fra beslutningstidspunkt til idriftsættelse af alternative anlæg.

### **Må lukket affaldsenergi erstattes af biomasse?**

Når der skal etablere alternativ varmforsyning i stedet for et affaldsenergianlæg, der lukkes, vil det nemmest kunne ske i form af biomassekedler, som kan levere fjernvarme med samme temperaturer og fra samme punkt i fjernvarmenettet – dvs. så der ikke bliver behov for omfattende ændringer og udbygninger af fjernvarmenettet.

Det er uafklaret, om det er politisk acceptabelt, at de affaldsenergianlæg, der lukkes, bliver erstattet af nye biomasseanlæg, eller hvem der i modsat fald skal betale for de ekstraomkostninger, som evt. krav om andre fjernvarmeteknologier måtte give anledning til.

### **Ophævelse af godkendelsesregler?**

På konkurrencemarkeder skal selskaber leve op til de generelle bestemmelser i fx selskabs, konkurrence- og miljølovgivningerne, men ud over at leve op til sådanne generelle regler og krav er der normalt fri etableringsret.

Det er ikke afklaret, om det også vil være tilfældet på et konkurrencemarked for affaldsenergi, herunder om reglerne om godkendelse af kapacitet og projektkodkendesreglerne vil blive ophævet for affaldsenergianlæg.

### **Hvordan kan forudsætning om, at priser ikke må stige, opfyldes?**

Det fremgår af klimaplanen, at det ikke må blive dyrere at være dansker eller drive virksomhed, og at konkurrencen derfor skal føre til lavere affaldspriser og lavere varmepriser i mange tilfælde.

Ved en overgang fra den nuværende regulering med omkostningsbestemte priser til et konkurrencemarked, vil priserne fremover blive fastsat på markedet og derfor afhænge fuldt ud af forholdene på markedet. Når man ikke kan forhindre import, må det forventes, at de danske priser stiger op til prisniveauet for importeret affald.

Det er derfor uklart, hvordan klimaplanens forudsætninger mht. priserne kan opfyldes.

### **Hvordan kan forudsætning om lukning af de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg opfyldes?**

Det fremgår som en forudsætning i klimaplanen, at konkurrencen skal føre til, at affaldet behandles, hvor det kan gøres mest miljørigtigt, bedst og billigst, og få de mindst miljørigtige anlæg til at lukke.

Konkurrence vil på andre markedsområder normalt kunne få selskaber med de højeste omkostninger til at lukke. Det er ikke afklaret, hvad der kan få konkurrence på behandling af affald til at fungere anderledes, så klimaplanens forudsætninger om lukning af de miljømæssigt og økonomisk mindst effektive anlæg kan opfyldes.

### **Notat om tilpasning af miljøkrav?**

Det fremgår af et svar fra miljøministeren 23. februar 2022 på spørgsmål nr. 108 KEFM alm. del, at aftalekredsen bag klimaaftalen supplerende vil få forelagt et notat, som redegør for mulighederne for, hvorvidt den danske miljølovgivning og anlæggenes miljøgodkendelser – indenfor for EU-retten – kan tilpasses, herunder ift. ensartede konkurrencevilkår, kapacitetstilpasning og stramning af miljøkrav.

Branchen er ikke blevet inddraget ift. sådanne overvejelser, og det er derfor uklart, hvad der overvejes, og hvilke konsekvenser det vil kunne få.

### **Effektiviseringspotentialer?**

Energistyrelsen har overfor branchen tilkendegivet, at ekstraomkostninger ved konkurrencemodellen i et eller andet omfang modsvares af, at konkurrencen forventes at indebære realisering af effektiviseringspotentialer.

Det er uklart, hvilke analyser eller antagelser Energistyrelsen baserer denne forventning om effektiviseringspotentialer på. Det er også uklart, hvordan konkurrence skulle kunne føre til, at realisering af effektiviseringspotentialer vil komme forbrugerne til gode i form af lavere priser.

### **Rækkevidden af kravet om at leve op til statens ejerskabspolitik?**

Det fremgår af klimaplanen, at affaldssektoren fremover skal leve op til anbefalingerne i statens ejerskabspolitik. Statens ejerskabspolitik indeholder imidlertid konkrete anbefalinger, der er i modstrid med elementer i klimaplanen, og også anbefalinger, som vil gøre det sværere at få affaldsenergianlæggene til at medvirke til at indfri klimamål.

Det er uafklaret, i hvilket omfang kravet om at leve op til statens ejerskabspolitik vil skulle efterleves.

### **Obligatorisk udbudsskabelon?**

Der vil efter det oplyste eventuelt blive stillet lovkrav om, at kommunerne skal anvende en udbudsskabelon ved udbud af opgaver om at afbrænde husholdningernes restaffald.

Det er uafklaret, om det er foreneligt med EU's udbudsregler at lave sådanne særlige og specifikke danske regler for på netop dette ene område.

### **Skat?**

KEFM arbejder efter det oplyste ud fra, at affaldsenergianlæggene skal gå fra at være fritaget for skat til at blive skattepligtige.

Det er i den forbindelse uklart, hvordan det kan medvirke til at opfylde klimaplanens forudsætningerne om, at priserne på affald og varme ikke skal stige. Det er også uklart, hvilke skattemæssige indgangsværdier der vil blive anvendt, og hvilke konsekvenser det vil få.

### **Miljøkrav?**

Det fremgår af klimaplanen, at miljøkravene skal "strammes, så anlæg, der halter bag efter miljømæssigt, enten investerer i teknologiske forbedringer eller lukker. Der tages

forbehold for, at stramningerne forudsætter en forudgående analyse af hvilke miljøparametre, der skal strammes, samt en juridisk afklaring af mulighederne”

Det er uklart, om denne analyse og juridiske vurdering er foretaget, og hvad de i givet fald viser. Det er derfor også uklart, hvilke miljøkrav anlæggene kan forvente fremover. Det er desuden uklart, om der kan forventes strammere krav i Danmark end i de øvrige EU-lande, og om konsekvenser heraf fx vil kunne være konkurrencemæssige fortrinsstillinger for udenlandske forbrændingsanlæg ved danske EU-udbud.

Side 6 af 7

---

### Lige konkurrencevilkår?

Ved en overgang til konkurrence, bør der være lige konkurrencevilkår for alle aktører, uanset om de er kommunalt eller privat ejede, og uanset om de er danske eller udenlandske.

Klimaplanen sætter imidlertid en række begrænsninger i, hvilke aktiviteter og hvilke dele af værdikæden kommunalt ejede selskaber må udføre. Disse begrænsninger indebærer betydelige forskelle i konkurrencevilkårene.

Indtil videre har myndighederne henvist til, at disse vilkår fremgår af klimaplanen. Det er derfor ikke afklaret, hvordan der kan sikres lige konkurrencevilkår.

### Varmepriser?

Energistyrelsen har indtil videre oplyst overvejelser om at regulere varmepriserne på samme måde som i reglerne for overskudsvarme. Det er dog endnu ikke klart, hvad der helt konkret vil blive foreslået politikerne vedrørende varmepriser.

## Yderligere udeståender

Ud over alle de ovenfor nævnte udestående er der yderligere en række udestående, som der heller ikke foreligger svar på. Nogle af disse fremgår af følgende liste.

- *Markedskonform garantiprovision.* Da det er uklart, hvilken risiko kommuner vil påtage sig ved at stille garantier, er det også uklart, hvor høj en markedskonform garantiprovision vil kunne forventes at skulle være.
- *Definition af strandede omkostninger.* Det er uklart, hvilke metode der vil blive anvendt til opgørelse af strandede omkostninger.
- *Fælleskommunale udbud.* Det er ikke afklaret, om et I/S, som ejer et affaldsenergianlæg, samtidig kan stå for at sende ejerkommunernes opgaver om håndtering af husholdningernes restaffald i udbud.
- *Leasingmodel.* Det er uklart, om der vil kunne anvendes leasingmodeller, når aktiviteterne om affaldsenergi skal udskilles i aktieselskabsform.
- *Analyse om anvendelse af auktionsmodel.* PWC er efter det oplyste i gang med at afdække mulighederne for at anvende en auktionsmodel til kontrolleret nedlukning af forbrændingskapacitet. Resultaterne af PWC's analyse kendes ikke.
- *Vurdering om evt. ekspropriation.* Kammeradvokaten skulle efter det oplyste have gennemført en vurdering vedr. risikoen for, at en indførelse af konkurrence skulle

kunne give anledning til ekspropriation. Det vides ikke, hvilke forudsætninger denne vurdering er baseret på, eller hvad den konkret viser.

- *Analyse af afgifter og muligheder for CO<sub>2</sub>-krav eller krav til plastindhold.* Det fremgår af klimaplanen, at der i forbindelse med konkurrencemodellen skal laves analyser af disse forhold. Det vides ikke, om disse analyser er lavet.
- *Tinglysningsafgift.* Det er ikke afklaret, om der vil skulle betales tinglysningsafgifter for ifm. tvungne debitorskifter, og hvor store ekstraomkostninger det i givet fald vil give anledning til.
- *Ophævelse af kommunale pligt til at sikre kapacitet.* Ved en ophævelse af anvisningsreglerne og overgang til konkurrencemodellen må kommunernes pligt til at sikre tilstrækkelig forbrændingskapacitet ophæves.
- *Manglende tilbud.* Det er uklart, hvad der skal ske med affaldet, hvis en kommune ved et udbud ikke modtager tilbud eller alene modtager tilbud med urimeligt høje priser. Det er desuden uklart, hvad der skal ske med en kommunes affald, hvis der ikke er ledig kapacitet til at behandle det.
- *Ophævelse af forpligtelser til offentlige selskaber.* Ved en overgang til konkurrence på kommercielle vilkår bør de forpligtelser, som gælder for offentlige myndigheder og monopolselskaber ophæves. Det gælder fx forpligtelser iht. forsyningsvirksomhedsdirektivet, forvaltningsloven og offentlighedsloven.
- *Mange konkrete problemstillinger.* Der er en meget stor række af konkrete spørgsmål, som vil skulle afklares ifm. en evt. implementering af konkurrencemodellen. Det gælder fx tidspunkter for ophævelser af eksisterende aftaler/kontrakter, vilkår mht. sæsonlagring, omlastning, miljøbehandling, håndtering af miljøkrav i udbud, specielle affaldsfraktioner, uforudsete hændelser osv.