

## NOTAT

affald danmark  
Vesterbrogade 74, 3. sal  
1620 København V

Tlf.: + 45 32 96 04 30  
Fax.: + 45 32 96 04 31  
E-post: ad@affalddanmark.dk

*Til:*

Miljøstyrelsen

*Fra:*

affald danmark

Dato: 10. marts 2005  
Initialer: hjo  
J.nr.: 206-07

### **Lovforslag om kapacitetsstyring af forbrændingsanlæg.**

Miljøministeren har fremsendt forslag til ændring af miljøbeskyttelsesloven med høringsfrist d. 10. marts.

Forslaget fastlægger, at kommunerne ikke må godkende nye eller udvidelse af eksisterende forbrændingsanlæg efter varmforsyningsloven, før Miljøministeren har godkendt, at det fornødne affaldsgrundlag er tilstede i området, hvorfra anlægget forventes at modtage affald.

Miljøministerens bemyndiges desuden til at fastsætte nærmere regler for behandling af disse godkendelser, herunder nærmere krav til ansøgningen om godkendelse i henhold til varmforsyningsloven.

Reglerne finder anvendelse på projekter om etablering af nye eller udvidelser af eksisterende forbrændingsanlæg, som ikke er modtaget i Energistyrelsen før 1. juli 2005.

### **Baggrund og begrundelse**

Den foreslåede lovændring begrundes med, at det er en erstatning at det netop afskaffede krav om samtykkeerklæring fra Energistyrelsen ved kommunale projektkendelser efter varmforsyningsloven. Dette krav blev fjernet fordi Rigsrevisionen har påpeget, at det er uklart, om kommunen eller Energistyrelsen er den kompetente myndighed på området.

Lovændringen oplyses derfor at være en videreførelse af den eksisterende praksis. Dette er imidlertid ikke tilfældet, idet lovforslaget lægger op til en væsentlig ændring af formålet med den statslige regulering og giver samtidig en bemyndigelse til Miljøministeren til at fastlægge udvidede konkrete regler.

Samtidig vurderer *affald danmark*, at lovforslaget ikke løser problemer i den hidtidige lovgivning med uklar kompetence mellem kommuner og stat. I stedet indbygges en ny konflikt mellem kommunernes ret og pligt til anvisning af affald og de statsligt definerede affaldsregioner.

### **Vi anbefaler en overgangsløsning frem for ny regulering**

Miljøministerens forventes at fremlægge forslag til affaldssektorens fremtidige organisering i efteråret 2005. *affald danmark* foreslår, at lovforslaget ændres til reelt at være en overgangsløsning, indtil der er taget stilling til affaldssektorens fremtid.

Sådanne overgangsbestemmelser bør tage udgangspunkt i den hidtil gældende lovgivning – en lovgivning, der har til formål at sikre samfundsøkonomisk hensigtsmæssige varmforsyningsløsninger, ikke indførelse af nye statslige affaldsregioner.

Vi foreslår derfor et samarbejde mellem affaldssektorens parter om fastlæggelse af en sådan løsning, der f.eks. kan fastholde det overordnede samfundsøkonomiske formål og i perioden modvirke investeringer i ny forbrændingskapacitet, så længe der er tilstrækkelig kapacitet på landsplan.

### **Problemfelt**

Udover problemet med udvidelse af den statslige regulering midt i beslutningsprocessen for affaldssektorens fremtidige organisering, kan opridses følgende konkrete problemfelter ved lovforslaget:

- Det er ikke muligt at regulere forbrændingskapacitet så tæt som ønsket, og det må betyde, at staten får et økonomisk ansvar ved en mulig under- eller overkapacitet.
- Lovforslaget indebærer hverken samfundsøkonomiske eller miljømæssige fordele, snarere risiko for, at forbrændingsegnet affald ikke kan udnyttes optimalt.
- Hensigten med lovforslaget er en statslig regulering af forbrændingskapaciteten inden for statsligt definerede affaldsregioner – Det er i strid med både kommunernes ret og pligt til anvisning af affald og forbrændingsanlæggenes mulighed for indgåelse af leveringsaftaler.

### **Udvidelse af statslig regulering**

Med lovforslaget flyttes hjemlen til at kræve godkendelse af kapacitetsudvidelser fra varmforsyningsloven til miljøbeskyttelsesloven.

I varmforsyningsloven har man ved kapacitetskrav henvist til formålsparagraffen om at sikre den samfundsøkonomiske bedste varmforsyning. I det nye lovforslag henvises ikke til hverken samfundsøkonomi eller energiudnyttelse. Der henvises i stedet til behovet for

styre forbrænding tæt i forhold til konkrete affaldsregioner – begrundet i ønsket om at undgå fejlinvesteringer og import af affald.

Miljøstyrelsen har tidligere argumenteret med affaldsregioner i bidrag til samtykkeerklæringer fra Energistyrelsen. Men hjemlen (at sikre den samfundsøkonomisk bedste varmforsyning) er særdeles tvivlsom. I særlig grad har det været betænkeligt at begrunde afslag til ønsker om en mere effektiv udnyttelse af eksisterende forbrændingskapacitet, der kan ske uden nyinvesteringer i anlægget.

Lovforslaget kan ses som forsøg på at sikre denne manglende hjemmel. Men samtidig lægges i bemærkningerne til lovforslaget op til en betydelig udvidelse af statens ret til at omgøre kommunale vurderinger af det fremtidige kapacitetsbehov – inden for statsligt definerede affaldsregioner, der ikke er fastlagt i nogen eksisterende lovgivning.

### **Umuligt at forudse den fremtidige kapacitetsbehov**

I bemærkningerne til lovforslaget henvises til en målsætning fra Affaldsstrategi 2005 – 2008 om at forbrændingskapaciteten skal tilpasse det helt nødvendige behov.

Det er vigtigt at påpege, at det ikke er muligt præcist at forudse det fremtidige forbrændingsbehov. De fremtidige affaldsmængder til forbrænding afhænger af både den økonomiske vækst og resultater inden for affaldsforebyggelse og genanvendelse.

Tilsvarende har overvejelserne i EU-regi<sup>1</sup> om bl.a. begreberne nyttiggørelse og bortskaffelse betydning, da det kan resultere i en udvikling mod væsentlige større eksport af affald til forskellige former for energiudnyttelse.

Etablering af ny forbrændingskapacitet kræver store investeringer samtidig med, at det erfaringsmæssigt varer en årrække fra første beslutning til anlægget er færdigbygget. Det er derfor nødvendigt at sikre en reservekapacitet, der kan dække det forventede behov en årrække ud i fremtiden.

En tæt regulering af forbrændingskapaciteten indebærer derfor en betydelig risiko for, at der vil opstå underkapacitet, hvilket også er erfaringen fra de år, hvor staten har forsøgt via varmforsyningslovgivningen at styre forbrændingskapaciteten.

Samtidig vil en sådan statslig styring af forbrændingskapacitet naturligt resultere i et tilsvarende statsligt ansvar for gener og omkostninger forbundet med en eventuel underkapacitet.

I Holland havde man tidligere en sådan central kapacitetsplanlægning baseret på affaldsregioner. Formålet var bl.a. at begrænse for-

---

<sup>1</sup> I forbindelse med temastrategi for affaldsforebyggelse og genanvendelse

brændingskapaciteten. I praksis resulterede det i mangel på forbrændingskapacitet og nødvendige dispensationer til at deponere forbrændingseget affald. Denne styring blev ophævet i 2003, og der opfordres nu til etablering af nye forbrændingsanlæg, der ikke er bundet af geografiske begrænsninger.

### **Ingen samfundsøkonomiske eller miljømæssige fordele**

Formålene med den foreslåede stramme statslige styring kan ifølge de generelle bemærkninger til lovforslaget samles til følgende:

1. Undgå fejlinvesteringer og deraf følgende samfundsøkonomiske tab ved at to kommuner hver for sig godkender forbrændingskapacitet til det samme affald
2. Undgå at overkapacitet for forbrænding resulterer i systematisk import af affald til forbrænding og dermed risiko for at svække befolkningens opbakning til affaldsforbrænding
3. Forebygge negative miljømæssige konsekvenser ved den vedtagne ophævelse af Energistyrelsens ret til samtykkevilkår for forbrændingsanlæg.

#### *Undgå mulige fejlinvesteringer*

Dette er et klart signal om, at staten ønsker at overtage et økonomisk ansvar fra kommunerne, hvilket som førnævnt også naturligt må betyde, at staten tager den tilsvarende økonomiske risiko. Det betyder samtidig, at man ikke stoler på, at anlægsejere selv kan påtage sig den risiko.

Den samme kontrol kan opnås ved, at pålægge de godkendende kommuner efter varmforsyningsloven at kræve dokumentation for aftaler mellem de leverende kommuner og anlægsejeren.

#### *Undgå systematisk import*

Der henvises her til risikoen for at miste befolkningens opbakning til affaldsforbrænding i Danmark.

Der har for det første ikke med den nuværende overkapacitet været udtrykt ønske om systematisk import af affald – alene konkrete ønsker om at udnytte restkapacitet efter forbrænding af de danske affald. Det svarer til Folketingets udtrykte ønske om at:

*Den danske forbrændingskapacitet først og fremmest skal anvendes til dansk produceret affald<sup>2</sup>.*

Det er ikke sandsynligt, at der vil opstå problemer med befolkningens opbakning ved en udnyttelse af en eksisterende reservekapacitet på danske forbrændingsanlæg til affald, der i andre lande ellers ville

---

<sup>2</sup> Citat fra notat af 7. oktober 2004 fra Miljøstyrelsen vedr. ansøgning om øget forbrændingskapacitet på Odense Kraftvarmeværk.

blive deponeret. Især ikke, hvis det resulterer i både lavere forbrændingspriser og lavere varmepriser.

#### *Forebygge negative miljøkonsekvenser*

Det beskrives ikke hvilke negative miljøkonsekvenser, der her menes, og det angives samtidig i konsekvensvurderingen ingen hverken positive eller negative miljømæssige konsekvenser.

Det er svært at se reelle miljømæssige gener ved at have en reservekapacitet til forbrænding – ej heller hvis denne i en periode udnyttes til importeret affald. Derimod er der en miljømæssig fordel ved at en øget lokal energiproduktion på affald erstatter fossile brændsler og dermed reducerer CO2 udslippet.

Men til gengæld er der en klar miljørisiko forbundet med risikoen for underkapacitet på forbrænding, idet det gør det vanskeligt at fastholde den nuværende meget effektive energiudnyttelse af forbrændingsegnet affald.

#### **Statsligt styrede affaldsregioner**

I bemærkningerne til lovforslaget henvises til en hensigt i regeringens Affaldsstrategi 2005 – 2008, om, at der inden for 5 fastlagte affaldsregioner skal være tilstrækkelig forbrændingskapacitet til regionens eget affald. Der henvises desuden til princippet om affaldsregionernes selvforsyning og princippet om, at forbrændingseget affald i videst mulig omfang skal føres til forbrændingsanlæg i nærområdet.

Dette princip er ikke på noget tidspunkt fastlagt i lovgivningen og er desuden i direkte konflikt med kommunernes ret og pligt til anvisning af affald. Kommunerne er ifølge miljøbeskyttelseslovens § 45 pålagt at forestå bortskaffelse af affald, og der er ingen geografiske begrænsninger i hverken miljøbeskyttelsesloven eller affaldsbekendtgørelsen for kommunernes levering og anvisning af affald.

Der henvises i lovforslagets bemærkninger til, at de oplysninger, der skal afgives om nuværende og fremtidige mængder, vil tage udgangspunkt i de på forhånd fastlagte affaldsregioner. Det kan kun læses som, at der lægges op til en statslig fastlæggelse af forbrændingsanlæggs oplande, og dermed til en egentlig statslig systemansvarlig for dansk forbrændingskapacitet.

Den model er i klar modstrid med kommunernes ret til at levere og anvise affald til anlæg efter eget ønske, og det grundlæggende kommunale ansvar for at sikre den nødvendige behandlingskapacitet for affald.

Det skal også påpeges, at leveringsaftaler mellem kommuner og kommunale eller private forbrændingsanlæg ikke er begrænset af sådanne affaldsregioner. Det gælder både eksisterende og fremtidige

aftaler, og det gælder aftaler mellem anlæg om bistand ved f.eks. ovnedbrud og –reoveringer.

Samtidig er kommuner, der ikke selv er medejere af et forbrændingsanlæg, forpligtet til at udbyde forbrændingsopgave, og et sådant udbud må ikke begrænses til en særlig affaldsregion.

Rigsrevisionens vurdering af, at de tidligere samtykkeerklæringer fra Energistyrelsen gav uklar kompetencefordeling mellem stat og kommuner, må være endnu mere relevant med dette lovforslag. Det vil derfor være relevant at se Rigsrevisionens bemærkninger til lovforslaget.