

NOTAT

Til:

Miljøstyrelsen

Fra:

affald danmark, KL og DI

Modeller ved markedsudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding

Nye EU-regler forventes at kunne medføre en markedsudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding i Danmark, hvilket kan medføre nogle uønskelige konsekvenser.

Disse uønskelige konsekvenser beskrives i det følgende sammen med en række mulige løsningsmodeller. Målet er at finde acceptable modeller for forbrændingsanlæggene, som der samtidig kan skabes bred politisk opbakning til.

EU arbejder på frit marked for erhvervsaffald til forbrænding

I dag har kommunerne ansvaret for at sikre forbrændingskapacitet til alt forbrændingsegnet affald. Der sker gennem en pligt til at indsamle husholdningsaffaldet og til at anvise erhvervsaffald til bestemte forbrændingsanlæg.

Affaldsrammedirektivet forventes imidlertid at definere forbrænding som nyttiggørelse – samtidig med at forbrænding af husholdningsaffald/kommunalt affald fortsat kan reguleres som bortskaffelse. Det vil medføre at erhvervsaffald til energiudnyttelse vil kunne eksporteres og importeres frit.

Risikoen for, at dansk affald fortrænges af importeret affald forventes samtidig begrænset ved, at medlandslandene får mulighed for at nægte import af affald, netop hvis det vil medføre, at lokalt affald deponeres.

Under alle omstændigheder forventes retten til import og eksport af erhvervsaffald til forbrænding at medføre, at det vil være meget svært at fastholde den kommunale anvisningspligt for erhvervsaffald.

Konsekvensen er, at danske forbrændingsanlæg fremover skal konkurrere om erhvervsaffald med hinanden - og med udenlandske anlæg. Denne konkurrence vil også omfatte kommunalt indsamlet affald fra kommuner, der ikke er medejere af et forbrændingsanlæg.

Til gengæld forventes kommunerne fortsat at have ansvar for husholdningsaffaldet og dermed for at sikre forbrændingskapacitet til det kommunalt indsamlede affald. Det forventes også, at kommunale anlæg fortsat vil kunne behandle ejerkommunernes affald uden konkurrence.

Fremtidig markedspris for forbrænding

Hvis erhvervsaffald til forbrænding konkurrenceudsættes med fri import og eksport af affald, vil markedsprisen blive påvirket af den europæiske markedspris. Denne markedspris forventes at være lidt højere end den danske gennemsnitspris pga. mangel på forbrændingskapacitet i Europa, og fordi de danske anlæg har en effektiv udnyttelse af affaldsvarmen.

Det gælder i den nære fremtid. På længere sigt er markedsprisen sværere at forudse. Det afhænger bl.a. af kapacitetsudbygningen i resten Europa og hvor godt det lykkes at sikre et velfungerende marked for energiudnyttelse af affald.

Markedsprisen forventes altså i den nære fremtid at være lidt højere end de nuværende hvile-i-sig-selv priser. I denne overgangsperiode vil danske anlæg stå godt i konkurrencen og næppe risikere underskud, mens det godt kan være tilfældet på længere sigt.

Hvile-i-sig-selv

Hvile-i-sig-selv princippet gælder i dag alle forbrændingsanlæg, der producerer elektricitet. Da varmeprisen er reguleret i forvejen, og el-prisen er fastsat af markedet, er forbrændingsanlæggene nødt til at bruge forbrændingsprisen til at tilpasse indtægterne til omkostningerne. Hvis forbrændingsprisen også skal fastsættes efter markedet, er det derfor ikke længere muligt at fastholde hvile-i-sig-selv.

Derfor vil konkurrenceudsættelse af erhvervsaffaldet som udgangspunkt opheve hvile-i-sig-selv for private anlæg, der er konkurrenceudsat for alt affald.

Anderledes forholder det sig for kommunale anlæg, hvor hvile-i-sig-selv i praksis ikke kan gælde det konkurrenceudsatte erhvervsaffald. Samtidig bør det overvejes, hvad kommunale anlæg må gøre med et over- eller underskud på det konkurrenceudsatte erhvervsaffald.

En model tidligere foreslået for vandsektoren er, at eventuelt overskud kun må bruges inden for samme sektor – f.eks. til en teknologifond.

Et underskud kan f.eks. accepteres over en periode (f.eks. 3 år) for at undgå, at længerevarende underskud finansieres af kommunens skatteborgere.

Uhensigtsmæssigheder

Markedsudsættelse af erhvervsaffaldet og mulighed for im-/eksport af affald til forbrænding vil i princippet medføre øget konkurrence og en mere effektiv udnyttelse af forbrændingskapaciteten i forhold til det europæiske marked – men også uhensigtsmæssigheder, som der forventes et politisk ønske om at modvirke:

- Ulige vilkår mellem kommunale og private forbrændingsanlæg, fordi kommunale anlæg årligt kan regulere prisen for deres eget kommunale affald efter omkostningerne, mens private anlæg typisk er bundet af en kontraktpris med kommunerne i en længere kontraktperiode.

Hvis det ikke lykkes at få markedet til at fungere, er der desuden risiko for:

- Prisstigninger for virksomheder og kommuner uden eget forbrændingsanlæg – ved underkapacitet til forbrænding i Europa.
- At der ikke bygges kapacitet til det konkurrenceudsatte affald – hvis der ikke er et tilstrækkeligt sikkert investeringsgrundlag.

I det følgende beskrives disse uhensigtsmæssigheder mere detaljeret, hvorefter der beskrives nogle løsningsmodeller.

Ulige vilkår mellem kommunale og private anlæg

De kommunale anlæg kan i princippet konkurrere om erhvervsaffaldet ved at regulere forbrændingsprisen for det kommunale affald. Høje markedspriser for erhvervsaffaldet kan bruges til at nedsætte prisen for det kommunale affald og omvendt ved lave markedspriser.

De private anlæg er i konkurrence om alt affald, hvor prisen for det kommunale affald prisfastsættes i kontrakter – typisk for afskrivningsperioden. Det medfører andre vilkår for prisfastsætningen - under kontraktforhandlingerne, hvor der skal tages højde for markedspriserne for en længere periode – og inden for kontraktperioden, hvor priserne for det kommunale affald er bundne af kontrakten.

Kommuner uden eget anlæg og virksomheder er afhængige af markedet

Både kommuner uden eget anlæg og virksomheder vil opleve markedspriser på affaldsforbrænding – med risiko for højere priser men samtidig med mulighed for at et effektivt marked kan sikre lavere priser.

På kort sigt forventes som tidligere nævnt, at en tilpasning til det europæiske prisniveau kan medføre lidt højere priser. I praksis er det dog svært at forudsæ prisudviklingen.

De kommuner, der ikke ejer anlæg har normalt langtidskontrakt med et forbrændingsanlæg – indgået da anlægget blev bygget og gældende typisk i 15 år (afskrivningsperioden). Når de skal genforhandles vil det ske på grundlag af de forventninger, der til den tid vil være til markedet.

Virksomhederne vil være direkte omfattet af det frie valg og markedet. En stor del af erhvervsaffaldet indsamles af vognmænd, der kan forventes at indgå aftaler med de billigste anlæg. Men det vil typisk være kortvarige aftaler svarende til de aftaler vognmændene har med deres kunder. Virksomhederne vil dermed mærke markedspriserne mere umiddelbart.

Forbrændingskapacitet til erhvervsaffald

Kommunerne vil fortsat have ansvar for at sikre forbrændingskapacitet til det kommunale affald – enten ved at bygge selv eller ved at indgå kontrakter med andre anlæg. I udgangspunktet skal kapaciteten findes i Danmark da eksport af forbrændingseget affald pt. ikke indgår i den nationale miljøpolitik.

Men kommunerne kan ikke længere pålægges ansvaret for at sikre forbrændingskapacitet til erhvervsaffald. Det skal i princippet sikres af markedet, hvilket kræver sikkerhed for de fremtidige markedsvilkår og en reel konkurrence.

Man skal desuden være opmærksom på de fremtidige vilkår for energisætning ved bygning af ny forbrændingskapacitet. F.eks. forsvinder det eltilskud som de nuværende anlæg har. Tilskuddet er afhængig af den faktiske el-pris, der pt. er over de 36 øre pr kwh, som er grænsen for tilskud.

Med en forventet fremtidig elpris på 20 – 30 øre pr kwh vil nye forbrændingsanlæg miste, hvad der svarer til ca. 1/3 af et eksisterende anlægs el-indtægt, hvilket igen svarer til en stigning i forbrændingsprisen med omkring en fjerdedel.

Der er pt. krav om, at fremtidige forbrændingsanlæg skal bygges til kraftvarmeproduktion. Hvis dette krav ophæves, kan det ændre de økonomiske vilkår, fordi det i nogle tilfælde kan være en god forretning af bygge alene til varmeproduktion (lavere anlægs- og driftsomkostninger modsvarer mistet el-indtægt).

Risiko for overkapacitet til udenlandsk affald

De danske forbrændingsanlæg har bl.a. lave priser, fordi de har gode muligheder for at afsætte både el og varme – og dermed en høj stabil indtægt på salg af energi. Samtidig er der mindre restriktive krav til røggasrensning end f.eks. i Tyskland, og der er ikke samme folkelige modstand i Danmark mod forbrændingsanlæg, som der opleves i andre lande.

Der kan være interesse i at bygge rigelig forbrændingskapacitet i Danmark, fordi det vil være muligt at udnytte kapaciteten til udenlandsk affald.

Udbygningen af forbrændingskapacitet vil dog begrænses af mulighederne for afsætning af varmen, hvilket typisk er bedst i de store fjernvarmeområder.

Derudover vil der være en vis ”plads” i varmeoplønde, hvor der i dag ikke findes forbrændingsanlæg, men det vil kræve stillingtagen til den eksisterende varmeforsyning.

Mulige modeller mod uhensigtsmæssigheder

Der er ingen skudsikre løsningsmodeller for de beskrevne mulige uhensigtsmæssigheder, men i det følgende beskrives en række modeller, som kan afhjælpe nogle af disse uhensigtsmæssigheder.

De første modeller (1 til 5) skal afhjælpe uhensigtsmæssige prisstigninger og ulige vilkår for prisfastsætning mellem kommunale og private anlæg. Model 6 og 7 skal sikre fremtidig forbrændingskapacitet og model 8 og 9 skal til gengæld afhjælpe et eventuelt politisk ønske om at undgå for meget overkapacitet til udenlandsk affald.

Ulige vilkår mellem kommunale og private anlæg

Der findes ingen enkle svar på ønsket om at undgå uhensigtsmæssigheder eller ulige vilkår mellem de forskellige aktører ved en konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald til forbrænding.

Det principielt enkleste ville være en fuld konkurrenceudsættelse af sektoren ved at pålægge kommunerne at udbyde forbrændingsopgaven. Den løsning har andre uhensigtsmæssigheder og er ikke politisk aktuel. Derfor er den ikke beskrevet her.

Derimod beskrives i det følgende en række modeller, der kan medvirke til at afhjælpe de beskrevne uhensigtsmæssigheder.

Model 1:

Kommunale anlæg behandler kun kommunalt affald

Ulige vilkår mellem kommunale og private forbrændingsanlæg kan undgås ved, at kommunale anlæg holder sig uden for konkurrencen og kun at behandler eget kommunalt affald.

Dermed kan kommunale anlæg ikke ”fylde op” med erhvervsaffald, og de kommuner der ikke er medejere af et forbrændingsanlæg vil få stor interesse i at blive medejere – der skabes et aktuelt (og kortvarigt) nyt marked ”køb af ejerskab i forbrændingsanlæg”.

Samtidig kan erhvervsaffald kun leveres til de få private anlæg - alle i Vestdanmark, hvor der sandsynligvis ikke er kapacitet nok, og hvor konkurrencen derfor vil være begrænset.

Som supplement til andre modeller kan det være en mulighed, at kommunale anlæg selv vælger, om de vil deltage i konkurrencen om erhvervsaffald – eller at holde sig uden for konkurrencen ved at fraskrive sig retten til at modtage konkurrenceudsat erhvervsaffald. Det kan være relevant i de tilfælde, hvor anlæggets ejerkommuner kan fylde anlægget op med eget affald.

Model 1a:

Ingen prisregulering

En anden mulighed er, at de kommunale anlæg deltager i konkurrencen uden yderligere prisregulering. Det vil sige, at indtægten for det konkurrenceudsatte erhvervsaffald opfattes som en eksternt bestemt indtægt på linie med el-indtægten. Det kan gennemføres både med og uden hvile-i-sig-selv.

Ved hvile-i-sig-selv vil høje markedspriser for erhvervsaffaldet medføre lavere priser for ejerkommunernes affald – og omvendt ved lave markedspriser for erhvervsaffald.

Uden hvile-i-sig-selv kan overskud/underskud overføres til ejerne, der også er de kommunale kunder. De kommunale ejere vil derfor i princippet få den samme gevinst/tab – uanset om det er via anlæggets regnskab eller via forbrændingsprisen for det kommunale affald.

Model 2:

Prislofter baseret på den nuværende pris.

Prislofter kan modvirke u hensigtsmæssige prisstigninger for virksomheder og kommuner uden eget anlæg. Et sådan prisloft for både kommunalt affald og erhvervsaffald vil samtidig ophæve hvile-i-sig-selv for kommunale anlæg, da det begrænser muligheden for at kunne tilpasse indtægterne til omkostningerne.

Prisloftet kan være et fælles landsdækkende prisloft eller et individuelt prisloft baseret på det enkelte anlægs aktuelle pris (historiske priser). Et fælles prisloft, der dækker alle anlæg (med dispensation til de dyreste) bør ikke være mindre end 400 kr./ton ekskl. affaldsafgift.

Et individuelt prisloft kan baseres på det enkelte anlægs aktuelle forbrændingspris og vil dermed modvirke prisstigninger på alle anlæg. Da affaldsprisen er afhængig af el- og varmepris, vil det være relevant at regulere prisloftet efter ændringer i varmeprisen – som f.eks. kan ske med de nye varmeprislofter. Tilsvarende skal medregnes den reduktion i det nuværende eltilskud, som gælder for ny forbrændingskapacitet.

Prislofter baseret på historiske priser sikrer mod prisstigninger, men sikrer ikke i sig selv effektiviseringer. – med mindre der indføres bindende effektiviseringskrav via bench-marking sådan som man har forsøgt på andre områder.

Model 2a:

Prislofter alene på det kommunale affald

Et prisloft på det kommunale affald kan modvirke u hensigtsmæssige prisstigninger alene for det kommunale affald, mens prisen for erhvervsaffald kan stige eller falde efter markedsprisen.

Også her ophæves hvile-i-sig-selv princippet for de kommunale anlæg, idet der sættes en grænse for priserne for det kommunale affald, samtidig med at prisen for erhvervsaffaldet fastsættes af markedet. Hvis anlægget ikke tjener nok penge på erhvervsaffaldet, vil prisen på det kommunale affald ramme prisloftet, og der opstår et underskud, som kun kan betales af anlæggets ejere – kommunerne.

Som for det generelle prisloft, kan loftet være både et fælles landsdækkende prisloft eller et individuelt prisloft baseret på det enkelte anlægs aktuelle pris (historiske priser). Da loftet har til formål at beskytte husholdningerne mod u hensigtsmæssige prisstigninger, vil prislofter baseret på historiske priser være det mest logiske.

Model 3:

Opdeling af økonomien mellem kommunalt hhv. konkurrenceudsat affald

Ulige vilkår mellem kommunale og private anlæg kan modvirkes ved en reguleret opdeling af økonomien mellem erhvervsaffald og det kommunale affald på de kommunale anlæg – svarende til reguleringen mellem affalds- og varmeprisen.

En sådan fordeling kan f.eks. være et krav om en enhedspris for kommunalt affald og erhvervsaffald. Dermed kan de kommunale anlæg ikke følge markedsprisen for erhvervsaffaldet og heller ikke prisdifferentiere – f.eks. efter affald af ”god kvalitet” eller store mængder.

Her beskrives i stedet en fordeling baseret på de modtagne affaldsmængder. Hvis f.eks. et kommunalt anlæg modtager 70% affald fra egne kommuner, så skal 70% af omkostningerne dækkes af de kommunale kunder. De øvrige 30% af omkostningerne skal dækkes af den konkurrenceudsatte pris. Anlægget deles dermed op i to ”virtuelle” anlæg med hver deres regnskab.

Det betyder at den gennemsnitlige omkostning pr ton vil være den samme for det kommunale affald som for erhvervsaffaldet, men anlæggene kan prisdifferentiere inden for de to grupper.

En yderligere detaljering kan være, at lade omkostninger fordeles efter affaldsmængden (f.eks. 70/30) mens energiindtægten fordeles efter affaldets energiindhold. Erhvervsaffald har typisk en højere brændværdi og vil med den metode tilskrives en større andel af indtægterne med en lavere forbrændingspris til følge. Det er mest relevant, hvor anlæggenes kapacitet ikke er udnyttet fuldt ud. Metoden forudsætter desuden fastsættelse af en gennemsnitlig brændværdi for hhv. kommunalt affald og erhvervsaffald, da det ikke kan ”måles” konkret.

Hvis anlæggenes kapacitet er fuldt udnyttet, vil max-kapaciteten være styret af varmeproduktionen. Dermed vil affald med en lav brændværdi være mere lukrativ for anlæggene end affald med en høj brændværdi, fordi der kan behandles en større mængde affald med lav brændværdi uden at ramme ”varmeloftet”.

Model 4:

Regulerede kontraktpriser på de private anlæg

Kommunale og private anlæg kan få mere ens vilkår ved at private anlæg regulerer kontraktpriserne for kommunalt affald efter de årlige omkostninger (hvile-i-sig-selv-priser).

Dermed har både kommunale og private anlæg samme mulighed for konkurrere om erhvervsaffaldet på marginalpriser.

De kommunale anlæg kan fortsat reguleres efter hvile-i-sig-selv, hvor prisen for det kommunale affald fastsættes ud fra indtjening fra den regulerede varmepris og de markedsbestemte priser for el og erhvervsaffald (model 1a).

De kommunale kunder på private anlæg skal samtidig acceptere en årlig prisregulering efter omkostningerne, hvilket naturligt vil medføre medføre ønske om en regulering i forhold til de private anlægs prisfastsættelse for det konkurrenceudsatte erhvervsaffald. Det kan f.eks. ske ved at de kommunale kunder kun betaler det kommunale affalds andel af omkostningerne – f.eks. 70%, hvor det kommunale affald udgør 70% af affaldet (svarende til model 3 for de kommunale anlæg).

Model 5:

Objektiv prisregulering på kommunale anlæg for kommunalt affald

Der kan sikres mere ens vilkår mellem kommunale og private anlæg ved at pålægge kommunale anlæg at regulere priserne for kommunalt affald som i kontraktvilkårene mellem private anlæg og kommunerne – typisk et fast prisindeks.

Det kan ske ved at kommunale anlæg pålægges at indgå langtidskontrakter med deres egne kommuner med fastlæggelse af en kontraktpris og en prisregulering. Hvile-i-sig-selv afskaffes, da anlæggene ikke har mulighed for at regulere affaldsprisen efter de faktiske omkostninger, og anlæggene kan dermed risikere både overskud og underskud.

Et tilsyn skal sikre, at de kommunale anlæg ”designer” kontrakten med deres ejerkommuner, for - ved højere priser end nødvendigt - at skabe en større økonomisk sikkerhed og samtidig mulighed for at konkurrere om erhvervsaffaldet på marginalpriser.

Sikre fremtidig kapacitet til dansk affald (model 6 og 7)

Etablering af ny forbrændingskapacitet for det konkurrenceudsatte erhvervsaffald vil afhænge af investeringssikkerheden. Det gælder reelt på det store europæiske marked pga. muligheden for eksport af affald til forbrænding.

Metoder til at skabe investeringssikkerhed kan være:

Model 6: Fastholdelse af forbud mod deponering

Der er behov for at modvirke at deponering eller længerevarende mellemdeponering bliver et billigt alternativ til forbrænding som dermed fjerner investeringsgrundlaget for ny forbrændingskapacitet.

Der kræver, at myndighederne fastholder deponeringsforbuddet, fastholder at mellemdeponering kun må være midlertidig og fører et effektivt tilsyn. Markedet vil da reagere på stigende priser og udbygge kapaciteten.

Det forudsætter også, at der ikke er mulighed for at eksportere forbrændingseget affald til mindre energi- og miljørigtige – og dermed billigere - anlæg i udlandet.

Model 7:

En systemansvarlig skal sikre tilstrækkelig forbrændingskapacitet.

Hvis markedet ikke fungerer godt nok, kan en systemansvarlig tildeles midler (f.eks. noget af affaldsafgiften) og udbyde byggeri af ny kapacitet efter behov.

Ansvar for, at der er tilstrækkelig kapacitet pålægges dermed den systemansvarlige, der samtidig skal have en finansieringsmulighed – f.eks en del af affaldsafgiften. Desuden fordrer et, at den systemansvarlige kan vurdere det fremtidige behov.

Modvirke overkapacitet til udenlandsk affald (model 8 og 9)

Gode konkurrencevilkår for danske forbrændingsanlæg kan medføre interesse i at bygge overkapacitet til importeret affald. Varmeplanlægningen sætter i forvejen en vis begrænsning for bygning af forbrændingskapacitet, idet der er krav om, at det skal være en samfundsøkonomisk fordel at bygge kapaciteten – set i forhold til varmeafsætningen.

Der er forskellige midler til yderligere at modvirke en sådan udvikling, hvis det er et politisk ønske:

Model 8:

Begrænsninger via varmeplanlægningen

Energistyrelsen kan uddybe deres forudsætninger for varmeplanlægningens samfundsøkonomiske vurdering med retningslinier for en effektiv varmeafsætning.

Det kræver en vurdering af, om der er hjemmel til i varmeplanlægningen at detaljere krav om varmeafsætning.

Model 9:

En national forbrændingskvote

Der kan fastlægges en national forbrændingskvote, der samlet sikrer kapacitet til alt dansk affald til forbrænding.

Det skal være en landsdækkende ramme, da regionale kvoter er for ufleksible i fht til markedet for erhvervsaffald. Kvoten skal desuden være så rummelig, at der er reservekapacitet til de 5 år det tager at bygge ny forbrændingskapacitet – også ved kraftigt stigende mængder, som vi oplever nu.