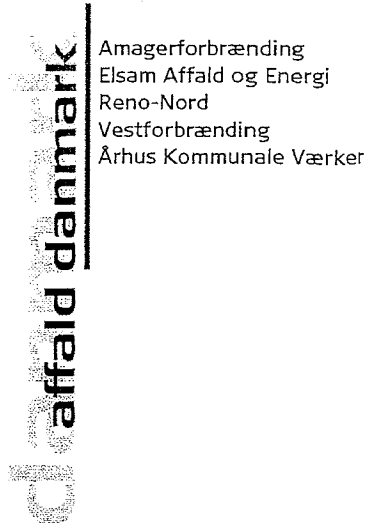




DANSK INDUSTRI

H.C. Andersens Boulevard 18
1787 København V
Tlf. 3377 3377 · Fax 3377 3300
di@di.dk · www.di.dk



Finansministeriet
att. Niels Gotfredsen
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K

Vedrørende organisering af affaldssektoren

I lyset af de stadige udsættelser af redegørelsen fra regeringen om den fremtidige organisering af affaldssektoren i forlængelse af miljøministerens affaldsudvalg og embedsmandsgruppens efterfølgende arbejde, ønsker KL, DI og *affald danmark* hermed at opfordre til en snarlig afklaring.

Baggrunden for dette er hensynet til såvel sektoren som samfundet som sådan. Der er snart gået 4 år siden arbejdet med organiseringen af affaldssektoren blev sat i gang. Som det utvivlsomt er Dem bekendt medfører igangsætningen af et sådant arbejde, og ikke mindst med de markante udmeldinger om potentielle forandringer, at virksomhedsudviklingen sættes i stå, da man ikke kender de fremtidige betingelser og end ikke ved om aktiviteten kan eller skal videreføres i offentligt eller privat regi.

Når henses til de meget betydelige investeringer og lange tidshorisonter, ofte 4-5 år, for etableringen af nye affaldsforbrændingsanlæg, samt de betydelige omkostninger til vedligeholdelse, og den naturlige defensive reaktion med at konsolidere virksomheden til den potentielle nye situation, er resultatet ikke blot, at sektoren ikke udvikles, men at den stivner og forfalder, samtidig med at der lægges måske unødvendigt mange penge til side til fremtiden. Borgere, både som forbrugere og som kommunale ejere af store dele af sektoren, får dermed et dårligere og dyrere produkt, end de burde.

I mellemtiden foregår den europæiske tilpasning til det delvise forbud mod deponering af nedbrydeligt affald i hastigt tempo, hvorfor den fordel Danmark kunne drage af den midlertidige underkapacitet i Europa og overkapacitet i Danmark vedrørende affaldsforbrænding er ved at forsvinde til ugunst både for forbrugere, ejerne og statskassen.

KL, DI og *affald danmark* anerkender fuldt ud, at beslutningen om organisering af sektoren i fremtiden er en kompliceret beslutning med store potentielle konsekvenser, omvendt er det ikke omkostningsfrit blot at udskyde beslutningen. Vi foreslår derfor, at man overvejer en faseopdeling, som muliggør en start på en mere fleksibel tilpasning af sektoren.

I første fase kunne man igangsætte de øvrige tiltag, hvor der jo er enighed mellem alle parter, vedrørende sektoren omfattende genanvendelse, dataindsamling, genbrugspladser, farligt affald, m.v. Parallelt hermed kunne man

under det eksisterende regelsæt give konkrete tilladelser til at importere affald til forbrænding til kapaciteten på anlæggene. Dermed ville man udnytte kapacitetsfordelen til fordel for både anlæg, forbrugere og statskassen, uden at risikere nogen fortrængning af dansk affald til forbrænding.

De tyske myndigheder vurderer f.eks. at det tyske marked vil have tilstrækkelig kapacitet i Tyskland allerede i år 2008, hvorefter frygten for massiv import til Danmark grundet kapacitetsproblemet må være aftaget betydeligt. Se i øvrigt vedlagte notat om markedssituationen og mulige tiltag overfor sektoren.

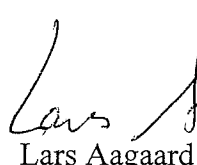
Anden fase kan så igangsættes samtidig med overvejelser af forbrændingssektorens fremtid set i lyset af det nye affaldsrammedirektiv. Allerede primo 2007 med første behandlingen i parlamentet forventes klare signaler om de fremtidige rammer for affaldsforbrænding, herunder om forbrænding anses om nyttiggørelse eller bortskaffelse. Hvis forberedelsen sættes i gang nu, er der mulighed for at regeringen allerede i foråret 2007 kan give klare meldinger om forbrændingsanlæggenes rammer og dermed give det nødvendige beslutningsgrundlag for etablering af ny forbrændingskapacitet.

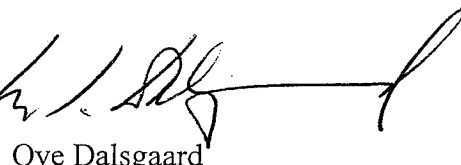
Et centralt krav til rammerne om sektoren vil være, at offentlige og private anlæg stilles så lige som muligt, ligesom også kommunerne skal stilles lige, uanset om de er medejere af et forbrændingsanlæg eller ikke.

Nedennævnte organisationer stiller naturligvis gerne vores indgående kendskab til sektoren til rådighed og deltager gerne i en dialog om konkrete tiltag overfor sektoren.

Med venlig hilsen


Bjørn Dahl
KL


Lars Aagaard
DI


Ove Dalsgaard
affald danmark

./. Kopi til Marianne Moth, Miljøstyrelsen, Niels Rytter, Konkurrencestyrelsen og Michel Schilling, Energistyrelsen

NOTAT

Til:
Embedsmandsudvalget

Fra:
KL
DI
affald danmark

Brug for handling

Affaldssektoren har i snart 4 år ventet på en melding fra regeringen om hvilken retning, sektoren skal bevæge sig i og hvilke rammer der vil være gældende for aktører i sektoren, offentlige som private. 20 % af forbrændingskapaciteten er i dag privat, ligesom også store dele af transporten varetages af private vognmænd. Sektoren reagerer naturligvis som enhver anden sektor ved at udskyde alle større beslutninger indtil rammerne bliver kendte. Dette kan fungere i en periode, men nu, 4 år senere, presser behovet for beslutninger sig på og udsigten til at der kan gå op til 2-3 år endnu førend en beslutning træffes efterlader mange aktører med at blive tvunget til at træffe beslutninger i blinde til potentiel skade for deres eget firma, offentlig som privat, men også for den samlede danske økonomi. Dette kan ikke være i nogens interesse. Dette er derfor en appel om at der træffes en beslutning nu.

Udfordringen er at finde en model for fremtiden, der giver værdi for samfundet, borgere og virksomheder samtidigt med, at der sikres fair vilkår for alle aktørerne i forbrændingssektoren.

Forbrændingssektoren lige nu

Affaldsforbrændingssektoren er blevet udvidet en del de senere år med nybygning og ombygning af en lang række anlæg oftest med en øget kapacitet for at kunne håndtere stadigt stigende mængder af affald. Det tager ca. 5 år at bygge et sådant anlæg fra projektplan til færdigt anlæg og afskrivningsperioden er ca. 20 år. Alle nye anlæg producerer såvel el og varme. Samlet set ca. 4 % af elektriciteten og 25 % af fjernvarmen i Danmark.

Over de senere år er anlæg over 5 MW gået fra at få en fast høj pris for elektriciteten til at skulle sælge deres elproduktion på det frie marked med et aftagende tilskud, som helt bortfalder 1. januar 2019. Alligevel er såvel kravet om at bygge anlæg der både producerer el og varme og samproduktionskravet om at de skal producerer begge dele mindst 90 % af tiden endnu ikke ophævet. Staten har endog givet det sidste nye anlæg lov til at blive bygget som kun varmeproducerende, hvilket er langt billigere. Det er afgørende for beslutningen om nye anlæg, om man skal bygge et dyrt kraftvarmeanlæg med deraf højere forbrændingspriser eller et væsentlig billigere varmtvandsanlæg.

Staten har også netop indført et prisloft på varme, hvilket yderligere vil presse prisen på affaldsforbrænding i Danmark op.

Der kan konstateres en stigende konkurrence mellem forbrændingsanlæggene via sorteringsanlæg. Dette sker til dels udenom den kommunale anvisning af affald, og flytter stadigt stigende affaldsmængder rundt mellem anlæggene efter den laveste pris. Derudover er der p.t. en overkapacitet på anlæggene på mellem 300- 500.000 ton affald pr. år. (Miljøstyrelsens vurdering). Samlet burde dette give et klart indtryk af nogle rammevilkår, som ikke kan fastholdes i endnu en årrække.

Sektoren er generelt effektivt drevet og de danske priser er relativt lave. Analyser har dog peget på, at der fortsat er et effektiviseringspotentiale.

Status for udlandet

Regulering

Implementeringen af deponeringsforbudet mod nedbrydeligt affald i EU har resulteret i, at betydelige mængder affald på europæisk plan ikke længere må deponeres, men skal enten forbrændes eller genanvendes. Der arbejdes derfor på såvel bygning af forbrændingsanlæg, som udvikling af løsninger, som kan muliggøre anvendelse af affaldet indenfor andre sektorer som f.eks. i transport-, produktions- og den øvrige energisektor.

Teknologisk udvikling

En række lande opfører sorteringsanlæg som dels kan frasortere mere affald til genanvendelse, og dels kan sortere affaldet i en høj- og lavenergifraktion. Højenergifraktionen kan så enten afsættes til cementindustrien, den konventionelle kraftværkssektor i stedet for kul, olie og gas eller til afbrænding på specielle anlæg til forbrænding af højfraktionen.

Markedsudviklingen

I Tyskland som er vores største potentielle marked for både import og eksport af affald forventes det at der vil være en underkapacitet på affaldsforbrænding indtil 2008. Prisudviklingen i Tyskland startede op mod 200 Euro pr. ton i efteråret 2005, men har nu bevæget sig til 150-130 Euro pr. ton og forventes at fortsætte ned mod 100 Euro pr. ton. Dette modsvarer forventningen i andre europæiske lande

Forslag til videre proces

I anerkendelse af regeringens problem med at træffe en beslutning forud for vedtagelsen af affaldsrammedirektivet og dermed klarhed over muligheden for at kontrollere import og eksport af affald til forbrænding, foreslås det at der straks træffes beslutning på områderne for genanvendelse og deponering og at der samtidig tages skridt til en fremtidssikring af forbrændingssektoren parallelt med behandlingen af affaldsrammedirektivet.

Tidshorisont

Det er forventningen, at Danmark pga. stigende affaldsmængder mangler affaldsforbrændingskapacitet i år 2011. Dette betyder, som allerede nævnt, at de nye anlæg skal projekteres i år 2006-7, dvs. nu. Alternativt må der udvikles andre løsninger for affaldet, løsninger som skal kunne etableres hurtigere end

5 år. I yderste konsekvens må Danmark forsøge at eksportere affald til forbrænding, men der vil næppe være megen ledig kapacitet i vores nabolande så hurtigt, og man vil muligvis også undre sig over, at Danmark gerne vil eksportere sit eget affald, men ikke i dag hjælpe nabolandene af med deres midlertidige ophobning af affald trods ledig kapacitet.

Der synes at være en tendens mod indenfor en årrække (10 år) at kunne være en balance i markedet med en pris på omkring 750 kr pr. ton i udlandet og måske omkring 600 ddk i Danmark, inkl. afgift og prisstigning grundet bortfaldet af eltilskud og indførsel af varmeprisloft. Denne forskel vil ikke kunne finansiere en længere transport af affaldet mod Danmark, hvorfor importmulighederne/-presset givetvis vil være begrænset.

1. fase - afsluttes inden udgangen af 2006

Det foreslås således, at de initiativer, som nævnes af regeringsgrundlaget og som der også var udbredt enighed om i affaldsudvalget igangsættes inden udgangen af 2006. Implementeringen af disse vil kræve et betydeligt arbejde, men igangsættelsen alene ville give et klart signal om de fremtidige rammer for genanvendelsesområdet. Disse initiativer indebærer at håndteringen af genanvendeligt erhvervsaffald markedsgøres (anvisningspligten og -retten ophæves), dataopsamlingen forbedres på nationalt plan for at kunne danne grundlag for såvel indberetning til EU som kontrol med aktiviteterne. Gennemsigtigheden øges gennem harmonisering af de kommunale regulativer. Endelig omlægges kontrollen i lyset af markedsgørelsen.

I forhold til deponiområdet bør reformerne ske i lyset af den kraftige strukturudvikling der forventes i sektoren de kommende år i retning af langt færre deponier.

Disse initiativer vil samlet kunne skabe en effektiv og fremtidsrettet genanvendelses- og farligt affaldssektor med den frie konkurrence mellem aktørerne til at drive markedet fremad. Der var samtidig enighed om disse initiativer blandt såvel offentlige som private aktører.

Forbrænding

Import til kapacitet som bortskaffelse

Under fastholdelse af det nuværende system med kommunal anvisningsret og -pligt, bør der åbnes op for import af forbrændingsegnet affald til at fylde anlæggene op til kapacitetsgrænsen. Dette vil forbedre økonomien til gavn for alle aktører og staten og vil ikke fortrænge dansk affald eller presse priserne herpå.

I denne situation hvor forbrænding stadig kan fastholdes som bortskaffelse har Miljøstyrelsen således fuld mulighed for at styre mængden af affald som tillades importeret med årlige tilladelser.

Anlæggene har på kort sigt faste aftaler om det eksisterende affald, typisk som alt affald indenfor et geografisk opland og ikke en vis mængde. Det danske affald er dermed sikret forbrænding og vil ikke kunne fortrænges af en åbning for import til at fylde op til kapacitetsgrænsen. Dermed kunne økonomien i sektoren forbedres væsentligt, samtidig med at gebyrerne kunne sænkes og

staten ville få en merindtægt på affaldsafgiften. Samtidig ville Danmark afhjælpe det midlertidige kapacitetsproblem i Nordtyskland.

Samtidig har miljøministeren fortsat hånd i hanke med om der bygges ny forbrændingskapacitet via godkendelsen af affaldsgrundlaget.

Inden der eventuelt gives tilladelse til opførelse af nye anlæg bør der dog tages generelt stilling til kraftvarmekravet. Skal der bygges med både el og varmeproduktion?

Samproduktionskravet blev allerede forældet med liberaliseringen af elmarkedet og det blev allerede der tilkendegivet af myndighederne, at dette ville blive ophævet, da det er uforeneligt med rationel ageren på elmarkedet. Hvorfor dette ikke er effektueret er uvist.

2. fase - afsluttes med udgangen af 2. halvår 2007

Samtidig med denne første fase bør der umiddelbart igangsættes en afklaring af forbrændingssektorens fremtid efter, at det nye affaldsrammedirektiv skal implementeres, sandsynligvis i 2009-2010.

Da kapaciteten sandsynligvis er fuldt udnyttet år 2011, samtidig med at anlæg tager 5 år at bygge, koster milliardbeløb og afskrives over 20 år, er der behov for en hurtig afklaring af forbrændingsanlæggenes fremtidige rammebetingelser.

Den afklaring bør som hovedprincip dels bygge på omkostningseffektivitet, og dels at offentlige og private anlæg stilles lige, ligesom også affaldsproducerende virksomheder og kommunerne stilles lige. Fair konkurrencevilkår på et kommende forbrændingsmarked er et vigtigt element i at sikre lave priser og forsyningssikkerhed.

Det nye affaldsrammedirektiv er under behandling i EU-systemet, og der kan forventes at der allerede efter første læsning i parlamentet vil være en god indikator for direktivets endelige indhold – specielt hvorvidt affaldsforbrænding med energiudnyttelse vil blive defineret som nyttiggørelse. Det forventes derfor at de fremtidige rammer for dansk affaldsforbrænding i store træk vil være afklaret primo 2007.

Hvis regeringen allerede nu begynder at forberede sig i dialog med affaldsbranchen (KL, DI og *affald danmark*), så vil det dermed være muligt allerede i foråret 2007 at tage stilling til den fremtidige organisering af den danske forbrændingssektor og dermed til rammerne for fremtidige investeringer i forbrændingskapacitet i Danmark.

Den nødvendige afklaring af forbrændingssektorens fremtid skal – udover stillingtagen til omfanget af markedsgørelse også omfatte: hvordan relationerne skal være til de øvrige europæiske lande, og hvilket miks af løsninger man ønsker at fremme ift. det nuværende forbrændingsegnede affald?

Danmark har hidtil satset meget på affaldsforbrænding på dedikerede anlæg. Stillet overfor samme spørgsmål har mange andre europæiske lande valgt en

kombinationsstrategi, hvor affaldet dels søges udnyttet til f.eks. brændstofproduktion og separering i en høj- og lavenergifraktion, hvor højenergifractionen bruges i konventionelle kraftværker og industrielle anlæg, primært cementproduktion. Således skal alene restfraktionen forbrændes i et affaldsforbrændingsanlæg. Dette mindsker så behovet for dedikerede anlæg

Disse løsninger anvendes ikke i Danmark, da lovgivningen via bl.a. hvile-i-sig-selv-princippet forhindrer forbrænding på konventionelle kraftværker og affaldsafgiften gør det dyrt at brænde dansk affald på industrielle anlæg.

Samtidig skal forbrændingsanlæggenes fremtid ses i sammenhæng med regeringens planer for omlægning af energisektoren. Det er bl.a. behov for afklaring om, anlæggene fortsat skal producere el eller kun varme?

Når ovenstående spørgsmål er besvaret står de snævre sektorspørgsmål tilbage. Skal kommunerne fortsat kunne anvise forbrændingseget affald, hvordan sikres en omkostningseffektiv kapacitetstilpasning til håndtering af både borgernes og erhvervslivets affald, hvordan sikres en løbende effektivisering af sektoren, hvordan skabes lige vilkår for private og offentlige anlæg osv.?

Skal markedet, eller central/decentral planlægning sikrer ovenstående og hvordan? Dette er spørgsmål, som man burde have en bred diskussion om mellem regeringen og sektoren (KL, DI og *affald danmark*), og den diskussion er der ingen grund til at udskyde.