

Licitationsmodellen

Dette notat er et forsøg på at beskrive, hvordan centraladministrationen forestiller sig en Licitationsmodel. Derfor er teksten udformet så tekstnært som muligt på de beskrivelser og vurderinger af Licitationsmodellen, som fremgår af rapport om en ændret organisering og effektivisering af affaldsenergiesektoren, som et embedsmandsudvalg har udarbejdet, henholdsvis december 2010 og maj 2015.

17.03.2016

Side 1 af 5

J.nr. 4.1.7.24

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Baggrund

Grundtanken i licitationsmodellen er at skabe en konkurrence om affaldsbrændslet mellem affaldsenergianlæggene i Danmark (EU). Dette tænkes gennemført ved at pålægge kommuner og fælleskommunale selskaber at udbyde deres behandling af forbrændingseget affald. Samtidig ophæves kommunernes anvisningspligt og hvile-i-sig-selv princippet.

En nærmere redegørelse for Licitationsmodellen fremgår af rapporten "Forbrænding af affald" – afrapportering fra den tværministerielle arbejdsgruppe vedrørende organisering af affaldsforbrændingsområdet, december 2010 samt Rapport afgivet af arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren, 2015 (udateret – ikke offentliggjort dokument).

Der har 13. januar 2016 været afholdt et uformelt møde¹ om Licitationsmodellen med Energistyrelsen. Opsamling fra mødet indgår som bilag til dette notat.

Udbud af kommunalt affald (husholdningsaffald)

Licitationsmodellen tager udgangspunkt i en situation, hvor affaldsforbrænding (energiudnyttelse) markedsudsættes. Der følger samtidig krav om at affaldsenergianlæg udskilles i aktieselskaber².

Kommunerne har stadig anvisningsretten for husholdningsaffald, men de skal udbyde forbrænding / energiudnyttelse af dette affald³. Det gælder uanset at kommunerne ville kunne sende affaldet til deres eget anlæg.

¹ Netop fordi var tale om et uformelt møde er opsamlingen fra mødet alene baseret på sekretariatets sammenfatning af svar på spørgsmål, som var fremsendt til Energistyrelsen forud for mødet.

² Det antages at der ligeledes forudsættes selskabsmæssig udskillelse af produktion og distribution af fjernvarme (affaldsvarme).

³ Anvisningsretten er indskrænket til alene at anviser til forbrænding (energiudnyttelse), men ikke til bestemte anlæg (før udbud).

Kommunerne skal sørge for indsamling og allokering gennem udbud af husholdningsaffald samt varetage myndighedsopgaver, herunder miljøregler og miljøtilsyn.

Husholdningerne er forpligtede til at følge de kommunale ordninger. Kommunerne sikrer håndtering af det forbrændingsegnete affald gennem udbud og kontrakter med affaldsenergianlæg samt medforbrændings- og/eller bioforgasningsanlæg.

Side 2 af 5

Fuld licitation indebærer, at kommunerne skal gennemføre udbudsforretninger på behandling af alt husholdningsaffald til affaldsenergiudnyttelse samt efterfølgende opfølgning på og controlling af udbudsforretningen. Det skønnes at medføre ekstra transaktionsomkostninger for husholdningskunderne⁴.

Det fremstår uklart, om myndighederne – f.eks. af sundhedshensyn – forventer at regulere husholdningsaffaldet sådan, at det kun kan udbydes til anlæg inden for en radius svarende til Danmark og husholdningsaffaldet dermed alene tænkes behandlet på et indenlandsk marked, og/eller om udbud også kan/skal tænkes i en bredere europæisk kontekst. Ligeledes fremstår det uklart, hvordan overgangen til udbud skal foregå – forventer myndighederne f.eks. i år 1 at sætte alt kapacitet på markedet, eller vil markedet blive åbnet som en glidende overgang.

Det er ligeledes uklart om kommunerne fremadrettet har egentlig kapacitetsforpligtigelse for husholdningsaffaldet eller ej⁵. Som udgangspunkt påhviler denne de nationale stater. Dermed er det staten, der har forpligtelsen, medmindre staten bestemmer anderledes.

Kommunerne har hverken kapacitetspligt eller anvisningsret for virksomhedernes forbrændingsegnete affald.

Prissætning af affaldsforbrænding (affaldsenergiudnyttelse)

Taksten for affaldsforbrænding (affaldsenergiudnyttelse) er markedsbestemt for både husholdningsaffald og erhvervsaffald.

Hvert affaldsenergianlæg har mulighed for at sætte forskellige takster for affaldsforbrænding til forskellige kunder, herunder kommuner. Brug af prisdifferentiering vil være underlagt samme krav som i andre kommercielle selskaber, hvor det er bestyrelsens ansvar, at prispolitikken er i virksomhedens interesse.

⁴ Her "Rapport (2015) – Effektivisering af affaldsforbrændingssektoren, Figur 14 samt side 32

⁵ Af "Forbrænding af affald" (dec. 2010) fremgår det at kommunerne fortsat har kapacitetsforpligtelsen for husholdningsaffald. Direkte adspurgt har Energistyrelsen dog i januar 2016 ændret svaret, således at staten fremadrettet har det endelige kapacitetsansvar. Det bør dog afklares nærmere om det gælder både for husholdningsaffald og erhvervsaffald.

Kommuner og erhvervsvirksomheder kan vælge mellem affaldsenergianlæg, hvor deres samlede behandlingsomkostninger er mindst, altså laveste affaldstakst.

Det antages, at prisforskellene mellem anlæggene udjævnes af fælleskommunale indkøb og af mellemhandlere inden for affaldshåndtering⁶.

Side 3 af 5

Prissætningen for kommunalt affald tænkes at ske via udbudsproceduren, og dermed afhænge af konkrete leveringsbetingelser og aftaleforhold (kontraktlængder, typer etc.).

For forbrændingseget erhvervsaffald er forventningen⁷, at markedet vil være mere fleksibelt. Det vil dog formentlig afhænge af de faktiske markedsudsatte mængder af forbrændingseget affald, og generelle behandlingskapacitetsforhold i markedet (Danmark/EU).

Affaldsenergianlæggene har mulighed for at optjene overskud, men også at få underskud. *Hvile-i-sig-selv princippet* ophæves i forhold til affaldsforbrændingen, mens varmepriserne tænkes reguleret som hidtil.

Varmeprisregulering

Regulering af affaldsvarmepriserne vil fortsat følge principperne om den laveste pris af enten den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen/kontraktprisen, eller prisloftet.

Da varmeprisen fremadrettet på de centrale værker vil være omfattet af et effektivitetskrav, vil prisloftet afspejle dette.

Det anføres⁸ at denne regulering fortsat vil yde en vis grad af beskyttelse mod urimelige ændringer af varmeprisen som følge af eventuelt pres på indtjeningen på anlæggene.

Det vurderes⁹ at kapaciteten vil have en tendens mod underkapacitet, hvilket kan medføre et samfundsøkonomisk tab, idet varmeforsyning på alternative brændsler kan være dyrere.

Etablering af ny kapacitet

Enhver ny kapacitetsændring (udvidelse/udfasning) er fortsat betinget af myndighedsmæssig godkendelse efter enten Elforsyningsloven eller Varmeforsyningsloven. For affaldsenergianlæg, mindre end 25 MW, vil det

⁶ Her "Forbrænding af affald", side 110, afsnit regulering af prissætning.

⁷ Her "Forbrænding af affald", side 110, afsnit regulering af prissætning.

⁸ Her Rapport (2015), side 31, afsnit varmepriser.

⁹ Her Rapport (2015), side 31, afsnit varmepriser.

være kommunalbestyrelsen, der som varmeplanmyndighed og efter reglerne i den såkaldte projektbekendtgørelse - har ansvaret for varmeforsyningen. Dvs. kommunalbestyrelsen skal bl.a. sikre mod overkapacitet af varme inden for fjernvarmenettet.

Side 4 af 5

Der vil imidlertid ikke længere være noget krav om dokumentation af affaldsgrundlaget og statslig godkendelse heraf. Der vil således være mulighed for udvidelse af kapaciteten, hvis kommunalbestyrelsen giver projektsamtykke efter bl.a. energilovgivningen.

Transport af affald

Det er vurderet¹⁰ at transportniveauet i Licitationsmodellen vil være lavere end alle andre scenarier. Det begrundes primært i, at der er forventning om lav udenrigshandel med forbrændingseget affald.

I markedet antages det, at nogle af de lange transporter bliver overflødiggjort, fordi markedet forventes at være kendetegnet ved fælleskommunale indkøb og mellemhandlere. Hvis sidstnævnte forudsætninger ikke holder, vil licitation føre til øget transport af affald.

Ændringer i sektorlovgivning som følge af aftale om licitation for alt forbrændingseget affald

- Ændring af Miljøbeskyttelsesloven/Affaldsbekendtgørelsen således at anvisningsretten (benyttelsespligten), kapacitetsforpligtigelse og hvile-i-sig selv-princippet ophæves, og samtidig lovhjemmel til at kommuner kan drive affaldsenergianlæg på et kommercielt grundlag.
- Lovhjemmel, der forpligter kommuner til at udskille deres affaldsenergi-produktionsvirksomhed i selvstændige aktieselskaber.
- Dertil kommer (formentlig) tilpasninger i Energilovgivningen, afgift-/beskatningsregler, regler om lånegaranti/garantiprovision samt ændringer i det kommunale regnskab og budget f.s.v.a. affaldsenergianlæg.

Overgangsordninger og undtagelser

Der er peget på praktiske udfordringer i at sikre rammerne for markedsudviklingen samt en overgang fra den eksisterende situation til den konkurrenceudsatte situation.

Der findes dog ikke beskrivelser af egentlige overgangsordninger eller eventuelle undtagelser fra kravet om licitation (fx anlæg på mindre øer eller andre særlige geografiske beliggenheder).

¹⁰ Her "Forbrænding af affald" (dec. 2010), side 127.

Tidligere analyser¹¹ af Licitations-modellen

Der indgik i rapporten "Forbrænding af affald", december 2010, en beskrivelse af licitationsscenariet. Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren resumerede i 2015 (næsten¹²) samme beskrivelse af licitationsscenariet.

Side 5 af 5

I analysearbejdet blev følgende parametre om licitations-scenariet særlig fremhævet:

- Effektiviseringspotentiale
- Varmepriser
- Kommunernes økonomi
- Borgere og virksomheders økonomi
- Kapacitetsregulering
- Konkurrencesituationen på markedet
- Miljø og Klima, herunder genanvendelse
- Juridiske rammer
- Praktiske udfordringer.

Hvis det skønnes hensigtsmæssigt kan sekretariatet udarbejde resumé af dette analysearbejde.

Det samlede beregnede effektiviseringspotentiale i licitationsmodellen

Det fremgår at de gennemførte beregninger af effektiviseringspotentialet i affaldsenergisektoren, som licitationsmodellen vil kunne understøtte en samlet effektivisering på mellem 350 mio. kroner (2010 rapport¹³) og 665 mio. kroner (2015¹⁴ rapport).

¹¹ "Forbrænding af affald" kan downloades fra Finansministeriets hjemmeside. Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren (2015) valgte ikke at offentliggøre deres udvalgsrapport.

¹² I rapportudkast (s. 29, 2015) står dog "Kapacitetsforpligtigelsen vil blive ophævet og dermed fremtidigt påhvile staten".

¹³ År 2010 rapporten er en henvisning til Forbrænding af affald, hvor der efter rapportens offentliggørelse i december 2010, blev gennemført en nedjustering af effektiviseringspotentialet til 350 mio. kr.

¹⁴ År 2015 rapporten er en henvisning den beregning, som Arbejdsgruppen til effektivisering af affaldsforbrændingssektoren (2015) gennemførte.