

## INPUT TIL DET VIDERE ARBEJDE

28-02-2022  
Side 1 af 6

# Den fremtidige import af affald til forbrænding

*Dette papir indeholder Dansk Affaldsforenings og Dansk Fjernvarmes input om, hvordan markedet for import af forbrændingsegnet affald kan forventes at udvikle sig fremover, til brug for Energistyrelsens videre arbejde om en model for kontrolleret nedlukning af affaldsenergikapaciteten iht. klimaplanen fra 16. juni 2020.*

## Konkurrencens evne til at begrænse import afhænger af prisen

Klimaplanens mål om CO<sub>2</sub>-reduktion fra affaldsenergien på 0,14 mt. skal nås gennem konkurrence, som skal føre til lukning af 30 pct. af forbrændingskapaciteten i Danmark.

De fremtidige muligheder for import af affald kan forventes at blive helt afgørende for, om konkurrencen kommer til at virke efter hensigten, så konkurrencen i praksis kommer til at føre til lukning af 30 pct. af kapaciteten.

Det fremgår af klimaplanen, at man ønsker at stoppe importen. Overskriften på det afsnit, som omhandler affaldsenergien, er *"Mindre forbrænding og mindre import af affalds til forbrænding"*, og den første linje i denne del af planen er, at *"Der er i dag for mange forbrændingsanlæg, som importerer affald fra udlandet til forbrænding"*.

Både Klima -, Energi- og Forsyningsministeriet (KEFM) og Energistyrelsen har imidlertid fastslået, at det vil være i strid med EU-lovgivning at lukke for importen.

Klimaplanen indebærer, at selskaberne indenfor affaldsenergi skal gå fra at være organiseret som hvile-i-sig-selv-selskaber og have sikkerhed for affaldet via kommunernes anvisningsret til i stedet at agere på et konkurrencemarked. Denne overgang har stor betydning ift. importen. Der er således tale om en overgang

- fra nonprofit monopolselskaber, som har samfundsøkonomisk fokus på fx at varetage hensyn om miljø, klima, forbrugerpriser og evt. også at begrænse importen, hvis der er ønsker om det,
- til konkurrenceudsatte selskaber, hvor selskabernes formål alene skal være forretningsmæssige med fokus på at skabe værdi til ejerne og afkast svarende til, hvad en private medinvestorer ville forvente.<sup>1</sup> Selskaber med hovedfokus på indtjening må forventes at importere affald, hvis det på kan medvirke til at optimere deres indtjening.

I en konkurrencemodell må udviklingen i importen derfor især forventes at afhænge af priserne. Hvis den betaling, som danske anlæg får for at forbrænde udenlandsk affald, kan medvirke til at optimere deres indtjening og overlevelse, vil de selvfølgelig importere affald.

---

<sup>1</sup> Jf. anbefalingerne herom i statens ejerskabspolitik, som affaldssektoren iht. klimaplanen skal leve op til i konkurrencemodellen.

En overgang til konkurrencemodellen må derfor på nuværende tidspunkt umiddelbart forventes at kunne betyde følgende:

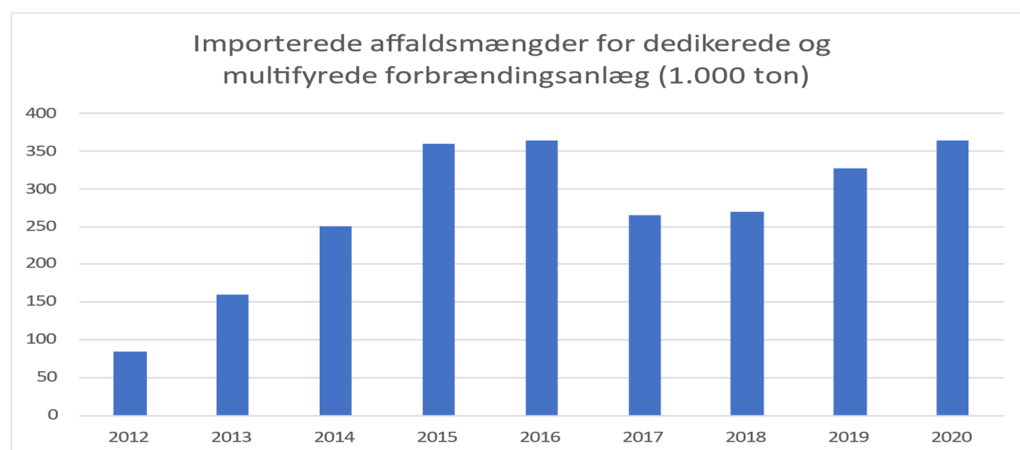
- Hvis importpriserne er lavere end de danske priser, vil det alene være de selskaber, der ikke kan tiltrække dansk affald, som vil importere affald mhp. at kunne udnytte deres kapacitet og derved forsøge at undgå konkurs.
- Hvis importpriserne er højere end de danske priser vil betyde, at de danske priser vil stige op til prisniveauet for import, og at fald i danske affaldsmængder erstattes af stigende import mhp. at sikre fuld kapacitetsudnyttelse på de danske anlæg.

### Udviklingen i importen

I de senere år har der været et stort udbud af forbrændingsegnet affald på det europæiske marked, som har medført en øget betalingsvilje hos de udenlandske affaldsproducenter.

Der er derfor i dag god økonomi i at modtage udenlandsk affald til forbrænding i Danmark. I et rent økonomisk perspektiv er det for de fleste anlæg en bedre forretning at importere affald end at behandle dansk affald. De danske gennemsnitspriser er lavere end importpriserne, og en række anlæg kan i dag få en 50-150 kr. højere pris pr. ton importeret affald.

Udviklingen i den importerede mængde affald på de danske affaldsenergianlæg ses på følgende figur<sup>2</sup>, hvor det fremgår, at der generelt har været en stigning i importen. Denne stigning skal ses i sammenhæng med, at der er betydelig mangel på forbrændingskapacitet i udlandet, og at der samtidig har været ledig kapacitet i Danmark.



Størrelsesmæssigt har importen indtil nu ikke udgjort mere end 10-12 pct. af de samlede mængder på de danske affaldsenergianlæg.

### Myndighedernes vurdering

KEFM har overfor forligskredsen i en notits til et møde i december 2021 anført følgende om import af affald:

<sup>2</sup> Figuren viser de importerede affaldsmængder for dedikerede og multifyrede forbrændingsanlæg fra 2012-2020 (Kilde: BEATE Benchmarking rapporter 2012-2020).

"på den ene side er [der] forhold i det nuværende marked, der kan gøre import attraktivt, herunder at der de seneste år har været et stort udbud af forbrændingsegnet affald, at markedet for affaldsimport er modnet over de seneste år med mere sikre kontraktforhold, og at EU-medlemslandene i 2035 max må deponere 10 pct. af det husholdningslignende affald, hvilket muligvis vil øge mængden af forbrændingsegnet affald i EU afhængigt udviklingen i genanvendelsen og affaldsmængden.

På den anden side vurderes følgende forhold at tale i retning af mindre import af forbrændingsagnet affald:

- Flere EU-lande har planer om eller er i gang med at opbygge forbrændingskapacitet.
- De generelle vilkår for genanvendelse i 2035 vurderes væsentligt forbedrede, hvilket alt andet lige forventes at sænke mængden af forbrændingsegnet affald.
- EU's bindende genanvendelsesmål i hhv. 2025, 2030 og 2035 vil trække i retning af, at der vil være mindre tilgængeligt affald til forbrænding.
- EU Kommissionen vil i 2023 fremlægge forslag til affaldsreduktionsmål, der ligeledes vil trække i retning af, at der vil være mindre tilgængeligt affald til forbrænding."

Importens virkninger for konkurrencen er ikke inddraget i KEFM's samlede konklusion om konkurrencemodellens forventede virkninger, som fremgår af den samme notits og i umiddelbar forlængelse af det citerede:

"Samlet vurderes det fortsat, at konkurrenceudsættelsen medfører, at kommunernes tilskyndelse til at reinvestere i eksisterende anlæg og til at bygge nye anlæg mindskes, når de ikke er garanteret at kunne behandle eget affald. Samlet set vil det medføre, at sikkerheden forbundet med hhv. at holde liv i eksisterende anlæg og foretage investeringer i sektoren reduceres. Det forventes på den baggrund, at en række ældre og mindre effektive anlæg vil lukke. Dertil kommer, at der i aftalen er en række safeguards, som kan bringes i spil, hvis det viser sig, at kapaciteten ikke tilpasses."

### Etableringen af ny kapacitet

Dansk Fjernvarme og Dansk Affaldsforening har ved flere lejligheder spurgt KEFM og Energistyrelsen om, hvor der opbygges ny kapacitet, men har ikke fået anvist rapporter, oversigter eller andet, der kan skabe et overblik.

Vi har gennem den europæisk brancheforening CEWEP fået oplyst, at der pr. januar 2022 i hele Europa i alt er 21 nye anlæg/ovnlinjer under opførelse og planer om yderligere 15 anlæg/ovnlinjer.<sup>3</sup> Der foreligger desværre ikke tal for, hvor mange anlæg og ovnlinjer der i den kommende tid forventes lukket.

---

<sup>3</sup> Ifølge CEWEP var der i januar følgende anlæg under opførelse og eller planlagt: Storbritannien: 12 nye anlæg er under opførelse og yderligere 6 anlæg i planlægningsfasen. Polen: 2 nye anlæg er under opførelse og yderligere 2 i planlægningsfasen. Spanien: 1 nyt anlæg er under opførelse, mens der planlægges at opføre to nye linjer på eksisterende anlæg. Portugal: 2 nye anlæg er i planlægningsfasen. Tyskland: 2 nye anlæg er under opførelse. Sverige: 1 nyt anlæg er under opførelse. Tjekkiet: 1 nyt anlæg er under opførelse (ombygning af tidligere kulfyret anlæg) og en ny linje planlægges på eksisterende anlæg. Litauen: 2 nye anlæg er i planlægningsfasen. Italien: 1 ny linje på eksisterende anlæg er under opførelse. Malta: 1 nyt anlæg er under opførelse.

Disse oplysninger om i alt 36 nye anlæg/ovnløjer skal ses ift., at der i Europa i forvejen er 492 anlæg med en samlet forbrændingskapacitet 96 mio. ton affald. Den gennemsnitlige kapacitet på de europæiske anlæg er således på omkring 0,2 mio. ton pr. anlæg.

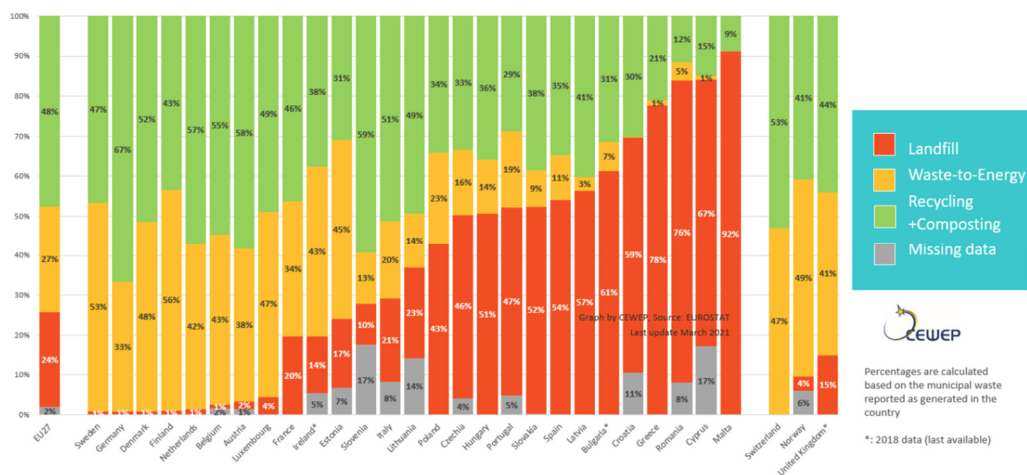
Hvis det meget optimistisk antages, at de nye anlæg/ovnløjer er fx dobbelt så store som gennemsnittet af de eksisterende anlæg, og at der ikke lukkes eksisterende anlæg, vil den europæiske kapacitet således blive udvidet med 14 mio. ton og samlet komme op på 110 mio. ton.

Herudover findes der også industrielle anlæg såsom cementfabrikker med en samlet kapacitet på ca. 11 mio. ton affald. Den samlede europæiske kapacitet kan således ved brug af optimistiske antagelser højest forventes at komme op på 121 mio. ton.

### Kapacitetsbehovet kan samlet set forventes at stige

CEWEP har i et peer review beregnet det forventede kapacitetsbehov i forbrændingssektoren under forudsætningen af, at EU's genanvendelses mål opnås<sup>4</sup>. Ifølge reviewet vil der i 2035 være behov for en kapacitet på 142 mio. tons på tværs af Europas affaldsenergianlæg.

Der er flere forhold, der kan forventes at føre til stigende mængder affald til forbrænding i EU. Det skyldes ikke mindst, at der iht. EU's affaldsdirektiv i 2035 maksimalt må deponeres 10 pct. af det husholdningslignende affald. I hovedparten af EU-landene deponeres der væsentlige mere end 10 pct. (se de røde dele af søjlerne i følgende figur).<sup>5</sup>



I alt forbrændes der 27 pct. af affaldet, mens 24 pct. deponeres. Når deponi-andelen skal ned på maks. 10 pct. i hvert enkelt land, og der samtidig findes en række lande, hvor der stort set ikke deponeres affald, vil den samlede deponi-andel skulle ned på 5-6 pct. Der vil derfor skulle flyttes 18-19 procentpoint af det affald, der nu deponeres, til enten genanvendelse eller forbrænding. Størstedelen heraf må forventes at gå til forbrænding.

<sup>4</sup> CEWEP - Peer review waste treatment need in 2035

<sup>5</sup> <https://www.cewep.eu/wp-content/uploads/2021/03/MunicipalWasteTreatment2019.pdf>

Et andet forhold, der kan tale for stigende affaldsmængder, er udviklingen i befolkningstilvæksten, som betyder, at der løbende bliver flere og flere europæere, hvilket også medfører stigende affaldsmængder.

Der er også forhold, der trækker i retning af at mindske mængderne af forbrændingsegnet affald. Det gælder især målsætninger og tiltag mhp. affaldsforebyggelse og genanvendelse. Udviklingen mod en cirkulær økonomi er kun lige begyndt. I dag bliver en fjerdedel af EU's restaffald deponeret, og under halvdelen bliver genanvendt eller komposteret.

Denne udvikling om mere forebyggelse og genanvendelse kan dog være svær hurtigt at få sat fart på. Ser man alene på udviklingen i Danmark, kan det udledes, at der på trods af en væsentlig øget genanvendelse af husholdningsaffaldet de senere år, fortsat er stigende mængder restaffald til forbrænding. Dette kan formentlig også forventes at gøre sig gældende i andre EU-lande, der er længere bagud i forhold til affaldsforebyggelse, sortering og genanvendelse.

De opstillede målsætninger for genanvendelse i 2035 vil ikke i sig selv løse disse problemer, og der vil i lang tid fremover være en betydelig restaffaldsmængde, der bedst kan nyttiggøres i affaldsenergianlæg.

#### Klimarådets vurdering vedr. import

Klimarådet, som er et uafhængigt ekspertorgan, der rådgiver regeringen i klimaspørgsmål, anfører følgende på side 119 i rådets seneste statusrapport fra 25. februar 2022:

*”Energistyrelsen har inkluderet drivhusgasreduktionen [på 0,14 mio. ton CO<sub>2</sub>e] forbundet med kapacitetstilpasningen i Klimastatus og - fremskrivning 2021. Det er dog Klimarådets vurdering, at liberaliseringen ikke i sig selv vil medføre en mindsket forbrændingskapacitet. En liberalisering vil nemlig ikke ændre på, at der fortsat er en importmulighed. Klimarådets vurdering bygger således på, at forbrændingsanlæggene både før og efter en liberalisering har mulighed for at importere affald og dermed fastholde en større kapacitet end den danske affaldsmængde. Hvis en liberalisering skal sikre en kapacitetsnedgang, så kræver det, at incitamentet til at importere affald svækkes for sektoren som helhed i forhold til den nuværende situation. Det står dermed ikke klart, hvorfor en liberalisering skulle ændre på anlæggenes indtjeningsmuligheder sammenlignet med den nuværende model med primært kommunalt ejerskab og kommunal anvisningsret. Derfor bør klimaeffekten af kapacitetstilpasningen ikke indregnes i fremskrivningen alene på baggrund af en liberalisering.”*

#### Andre virkninger

Der er en række andre virkninger, som også er relevante at overveje, når der ses på, hvordan markedet for import af forbrændingseget affald kan forventes at udvikle sig ifm. en indførelse af en konkurrencemodell for affaldsenergien i Danmark. Det gælder fx følgende:

- *Økonomiske fordele ved affaldsenergi i Danmark.* I Danmark betaler fjernvarmekunderne halvdelen af omkostningerne til affaldsforbrænding. Dette er sammen med underkapaciteten i Europa med til at forklare, hvorfor de danske anlæg er konkurrencedygtige internationalt set. I mange andre lande er der kun begrænset eller ingen fjernvarme, der kan dække en del af omkostningerne.

- *Samfundsøkonomiske fordele ved import.* Der vil være meget betydelige samfundsøkonomiske fordele ved en fuld kapacitetsudnyttelse på de danske affaldsenergianlæg, som import af affald kan give mulighed for. Der vil endda være samfundsøkonomisk fordele ved meget lave importpriser<sup>6</sup> og derfor meget betydelige samfundsøkonomiske fordele ved med det nuværende høje prisniveau for importen. Sådanne samfundsøkonomiske fordele kommer med den nuværende regulering forbrugerne til gode i form af lavere affalds- og varmepriser.
- *Klimafordele ifm. CO<sub>2</sub>-fangst.* Stort set alle de danske affaldsenergianlæg er meget interesserede i at etablere CO<sub>2</sub>-fangst, når rammebetingelserne kommer på plads. Hvis Danmark på denne måde bliver foregangsland ift. CO<sub>2</sub>-fangst på affaldsenergi, vil der være betydelige klimafordele for alle parter ifm. import af affald. Affaldsenergien vil på denne måde også kunne bidrage til at mindske det problem om knaphed på CO<sub>2</sub> til brug for PtX-brændstoffer, som Klimarådet ser som en af de største danske klimaudfordringer frem mod 2050.

### Samlet vurdering

Samlet er der meget, der taler for, at mængderne af forbrændingseget affald kan forventes at stige i de kommende år, og at der derfor også fortsat i mange år fremover kan forventes at være betydeligt mere forbrændingseget affald i Europa, end der er kapacitet til at håndtere.

Der er derfor også meget, der taler for, at de nuværende importpriser ikke kan forventes at falde.

Det vil betyde, at importpriserne fortsat kan forventes at være højere end de danske gennemsnitspriser. En overgang til konkurrence vil i givet fald kunne forventes at føre til, at de danske priser vil stige op til prisniveauet for import, og at importen vil stige for at sikre fuld kapacitetsudnyttelse og optimering af indtjeningen.

---

<sup>6</sup> Jf. [https://www.ea-energianalyse.dk/wp-content/uploads/2020/02/1381\\_samfundsøkonomisk\\_vaerdi\\_af\\_faldsimport.pdf](https://www.ea-energianalyse.dk/wp-content/uploads/2020/02/1381_samfundsøkonomisk_vaerdi_af_faldsimport.pdf).