



Tillægsbetænkning afgivet af Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget den 31. maj 2023

## Tillægsbetænkning

over

# Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteoven

(Ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald)

[af klima-, energi- og forsyningsministeren (Lars Aagaard)]

### 1. Indstillinger

Et *flertal* i udvalget (S, V, SF, M, LA og RV) indstiller lovforslaget som optrykt efter 2. behandling til *vedtagelse*.

Et *mindretal* i udvalget (KF, EL, DF og ALT) indstiller lovforslaget til *forkastelse* ved 3. behandling.

Et *andet mindretal* i udvalget (DD) vil stemme hverken for eller imod lovforslaget ved 3. behandling.

Et *tredje mindretal* (NB) vil redegøre for sin stilling til lovforslaget ved 3. behandling.

Siumut, Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ved afgivelsen af tillægsbetænkningen ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i tillægsbetænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i tillægsbetænkningen.

### 2. Udtalelse fra klima-, energi- og forsyningsministeren

Klima-, energi- og forsyningsministeren har over for udvalget oplyst følgende:

»Forslag til lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteoven blev fremsat den 26. april 2023.

Med Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi fra juni 2020 (Klimaplanen) blev der sat en klar grøn retning for affaldssektoren. Visionerne i aftalen er, at affaldssektoren skal være klimaneutral i 2030, udsortering af 80 pct. dansk plast fra forbrændingen i 2030, og affaldskurven skal knækkes, så vi får mindre affald, mindre spild og mere genbrug.

Et centralt element i Klimaplanen er, at forbrændingskapaciteten skal tilpasses de danske forbrændingsegne mængder. Lovforslaget tager et centralt skridt for at opnå dette. Med lovforslaget foreslås en ny organisering af af-

faldsforbrændingssektoren, hvor affaldsforbrændingsanlægene selskabsføres og skal konkurrere om det forbrændingsegnede affald, så det behandles, hvor det kan gøres mest miljørigtigt, bedst og billigst.

Efter vedtagelse af lovforslaget vil der være et opfølgende arbejde med at understøtte de politiske mål for forbrændingssektoren. Hertil bemærkes det, at såfremt kapaciteten ikke udvikler sig i takt med affaldsmængderne, er der håndtag i aftalen til at understøtte dette.

#### Monitorering

Lovforslaget giver hjemmel til, at der kan igangsættes en monitorering med henblik på at følge udviklingen i forbrændingskapaciteten og de danske forbrændingsegne mængder. Jeg vil løbende afrapportere monitoreringen til aftalekredsen, og første monitorering vil finde sted i 2024.

#### Afgiftsanalyse

Der er igangsat en analyse af afgifterne på affaldsforbrænding, hvor der ses på effekterne ved ændring af afgifterne for affaldsforbrændingsanlæg med henblik på at belyse, hvordan afgifterne kan understøtte kapacitetstilpassningen og yderligere CO<sub>2</sub>-reduktioner i affaldssektoren. Jeg vil bekræfte, at analysen bl.a. skal se på betydningen af ændringer af niveauet for NO<sub>x</sub> – og svovlafgiften på affaldsforbrændingsanlægs miljøbelastning. Analysen forventes forelagt forligskredsen i første halvår 2024.

#### CO<sub>2</sub>-fangst

Affaldsforbrændingsanlæggene har et stort potentiale for at indfange såvel fossilt som biogent CO<sub>2</sub>, og kan dermed give et væsentligt yderligere bidrag til opnåelse af klimalovens 70 pct.-målsætning i 2030 og målsætningen om klimaneutralitet i 2050. De langsigtede rammevilkår for CO<sub>2</sub>-

fangst i affaldsforbrændingssektoren skal derfor afklares, herunder skal fordele og ulemper ved at gøre CO<sub>2</sub>-fangst til et krav afdækkes. Arbejdet skal drøftes politisk ultimo 2023.

#### *Miljøperformance på affaldsforbrændingsanlæg*

Fra december 2023 vil BAT-kravene på affaldsforbrændingsanlæg blive strammet. Med udbudsmodellen vil det desuden være muligt, at den enkelte kommune bl.a. kan stille miljø- og klimakrav i deres udbud af det forbrændingsegnede affald. Dette vil være under iagttagelse af de generelle udbudsregler. Forsyningstilsynet vil hertil udarbejde en vejledning, som understøtter kommunerne i bl.a. at kunne sætte krav til miljø og klima.

#### *Økonomiske konsekvenser for kommunerne*

Jeg er opmærksom på, at konkurrenceudsættelsen af affaldsforbrændingssektoren forventes at være forbundet med økonomiske konsekvenser for kommunerne. Med Klimaplanen er der afsat en pulje på i alt 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger. Det fremgår, at udbetaling fra puljen kan ske efter afvikling af et affaldsforbrændingsanlæg med et beløb på op til 70 pct. af et tab. Puljen skal medvirke til, at kommuner ikke står tilbage med et tab, som kommunen i sidste ende kan vælte over på borgere og virksomheder via skatteopkrævningen. Såfremt det viser sig, at puljen ikke er tilstrækkelig, indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen.

#### *Varmeforsyningsikkerhed*

Jeg vil gøre opmærksom på, at det følger af varmforsyningsloven, at et affaldsforbrændingsanlæg ikke kan godkendes lukket, hvis varmedistributionsselskabet ikke kan opretholde sin forsyningspligt ved en lukning. I tilfælde af, at et affaldsforbrændingsanlæg står til at lukke eller gå konkurs, vil Energistyrelsen i særlige tilfælde kunne give dispensation til at hæve det prisloft, der gælder for salg af varme fra affaldsforbrænding, hvis særlige forhold af hensyn til varmforsyningsikkerheden taler for det. Anlægget vil i den periode alt andet lige kunne få højere indtægter fra salg af affaldsvarme, og dermed kunne fortsætte sin drift.

#### *Videresalg*

Lovforslaget fastsætter krav om, at de eksisterende kommunalt ejede forbrændingsanlæg skal drives i aktie- eller anpartsselskaber, hvor kommunerne fortsat har majoritetskontrol. Det fremgår af bemærkningerne til loven, at kravet om majoritetskontrol vil gælde resten af anlæggets levetid. Jeg har fundet anledning til at præcisere, at dette vil indebære, at i tilfælde af, at det selskab, der ejer et affaldsforbrændingsanlæg, lukker eller går konkurs, vil en eventuel erhverver af anlægget også efter en konkursbehandling være omfattet af kravet om majoritetskontrol, hvis anlægget sættes i drift igen.

#### *Fristforlængelse for krav om selskabsgørelse*

Med lovforslaget skal anlæggene som udgangspunkt være selskabsgjort i A/S eller ApS pr. 1. januar 2025. Der er i lovforslaget to muligheder for, at anlæg kan blive selskabsgjort senere end 1. januar 2025. Anlægget kan dels blive

undtaget fra kravet om selskabsgørelse, hvis kommunalbestyrelsen har besluttet, at anlægget skal lukkes inden for 3 år. Dels kan der gives en fristforlængelse for kravet om selskabsgørelse i særlige tilfælde, hvor det eksempelvis efter reglerne i selskabslovgivningen ikke er muligt at udskille og stifte aktie- eller anpartsselskabet. Med en fristforlængelse får virksomheden tid til at afskrive investeringer, betale af på lån, spare op eller tage andre skridt til at øge anlæggets egenkapital og derved i sidste ende selskabsgøre. Anlæggene skal i begge tilfælde indgå i konkurrencen om det forbrændingsegnede affald.

#### *Ændringsforslag til L 115*

Jeg vil bekræfte, at jeg i forbindelse med udvalgsbehandlingen har stillet tre ændringsforslag af substantiel karakter, som blev vedtaget ved 2. behandling af lovforslaget.

Det første omfatter, at § 50 b vedrørende godkendelse af forbrændingskapacitet ikke ophæves, men bestemmelsen justeres i forhold til gældende ret. Bestemmelsen indeholder, at etablering af ny affaldsforbrændingskapacitet vil skulle godkendes af klima-, energi- og forsyningsministeren. Udvidelser af eksisterende kapacitet vil ikke skulle godkendes.

Det andet ændringsforslag indebærer, at anvisningsretten for forbrændingseget erhvervsaffald ophæves, som blev besluttet med Klimaplanen.

Hertil har jeg stillet et ændringsforslag om garantiprovisioner. Ændringsforslaget indebærer, at indsættelsen af kravet om markedsvilkår i ordlyden af bestemmelsen tages ud af lovforslaget. Det er for mig vigtigt at understrege, at der med lovforslaget ikke ændres på nuværende retstilstand, hvad angår opkrævning af garantiprovisioner på markedsmæssige vilkår ved kommunal garantistillelse. Hertil vil jeg bemærke, at kravet om garantistillelse er national regulering, som stammer fra kommunalfuldmagtsreglerne og senere lovfæstet, og der er derfor ikke tale om overimplementering af EU-retten.

På baggrund af hørings svarene til lovforslaget blev ministeriet opmærksom på, at der fortsat eksisterer tvivl i branchen og enkelte kommuner, om hvorvidt en kommune skal opkræve en garantiprovision. Jeg har derfor bedt mit ministerium om at indgå i dialog med relevante aktører og myndigheder, og på den baggrund iværksætte en kommunikationsindsats, som kan sikre, at kommuner og aktører ikke er i tvivl om, hvad reglerne er på området.«

### **3. Politiske bemærkninger**

#### *Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne*

Socialdemokratiets, Venstres og Moderaternes medlemmer af udvalget bakker op om udtalelsen fra klima-, energi- og forsyningsministeren.

#### *Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre*

Socialistisk Folkepartis og Radikale Venstres medlemmer af udvalget noterer, at lovforslaget er en del af udmøntningen af »Klimaaf tale for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi« fra juni 2020, som bl.a. har til formål at øge genbrug og genanvendelse af affald, mindske miljøbelastningen

fra affaldssektoren og sikre en klimaneutral affaldssektor i 2030.

Formålet med lovforslaget er mere specifikt at nedbringe mængden af affald, der forbrændes, herunder især affald med fossil oprindelse (plastik m.v.). Klima-, energi- og forsyningsministeriet skønner, at lovforslaget kan indfri dette, men gør opmærksom på, at der er betydelig usikkerhed forbundet med denne vurdering. Det er derfor vigtigt, at det løbende vurderes, om vi er på vej mod en reduktion af den danske forbrændingskapacitet, og at de forudsatte CO<sub>2</sub>-reduktioner indfries. Hvis det ikke er tilfældet, skal der aftales supplerende tiltag for at nå målet.

Samtidig er Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre enige om, at rammerne for at etablere CO<sub>2</sub>-fangst på forbrændingsanlæg hurtigst muligt skal undersøges, herunder vurdering af fordele og ulemper ved at gøre CO<sub>2</sub>-fangst til et krav.

For at opnå miljømæssige forbedringer er BAT-kravene til affaldsforbrændingsanlæg skærpet. Disse krav er forskellige fra anlæg til anlæg. Det er vigtigt for Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre at sikre, at det ikke bliver de miljømæssigt bedste anlæg, der lukker. Derfor skal det sikres, at kommunerne får reel mulighed for at stille skærpede miljøkrav i forbindelse med udbud. Desuden skal det undersøges om NO<sub>x</sub>- og SO<sub>2</sub>-afgifterne for affaldsforbrændingsanlæg kan sættes op for yderligere at mindske miljøbelastningen.

For eksisterende forbrændingsanlæg er det et krav, at der fortsat er kommunalt majoritetsejerskab. Det gælder også, hvis et sådant anlæg går konkurs og overtages af andre. Nye forbrændingsanlæg kræver godkendelse af klima-, energi- og forsyningsministeren. Det gælder ikke for ny kapacitet på eksisterende anlæg.

Anlæg, der forventes at lukke, kan få en dispensation fra kravet om udskillelse i et selskab. Partierne er enige om, at det vil være dyrt at kræve selskabsudskillelse i disse tilfælde, også selv om tidsfristerne i lovforslaget ikke kan overholdes, og at det som udgangspunkt vil være hensigtsmæssigt at give dispensation i disse særlige tilfælde. Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre finder samtidig, at en dispensation fra selskabsudskillelse den 1. januar 2025 for anlæg med negativ egenkapital er hensigtsmæssig.

Forslaget forventes at påvirke kommunernes økonomi negativt. Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre understreger vigtigheden af, at regeringen har tilkendegivet, at den står »(...) inde for de centrale principper og processer i DUT-systemet, og regeringen mener ikke, at der kan henvises til kommunernes likviditet som generel finansiering af DUT-sager«, hvorfor de almindelige DUT-principper finder anvendelse i forhold til lovforslaget.

Der er dog brug for at tage stilling til, i hvilken grad kompensationen skal fordeles på alle kommuner, og i hvilken grad den skal målrettes de kommuner, der faktisk lider tab. I den forbindelse bekræftes, at det er aftalt, at udgangspunktet er, at op mod 70 pct. af de strandede omkostninger godtgøres til de kommuner, der oplever sådanne omkostninger, og partierne noterer sig samtidig, at såvel Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet som KL vurderer, at tabene kan

blive væsentlig større end det, der kan dækkes af den foreløbig afsatte pulje på 200 mio. kr., og at der også forventes at være løbende tab som følge af underskud på anlæg. SF og RV understreger vigtigheden af, at der indkaldes til forhandlinger, hvis den afsatte pulje viser sig at være utilstrækkelig, og partierne er villige til at diskutere yderligere kompensations tiltag for de berørte kommuner.

Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre noterer sig, at man med ændringsforslaget vedrørende garantiprovision ikke ændrer på de eksisterende rammer for kommunal garantistillelse, således at en eventuel opkrævning af en garantiprovision også fremover alene har til hensigt at afdække kommunens risiko ved garantistillelsen. Det bemærkes, at kravet om garantistillelse er national regulering, som stammer fra kommunalfuldmagtsreglerne og går videre end kravene i EU's statsstøttere regler.

Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre noterer sig, at klima-, energi- og forsyningsministeren anerkender, at varmforsyning er kritisk infrastruktur, og at varmforsyningsloven ikke tillader selskaber at gå konkurs, såfremt varmedistributions selskabet ikke kan opretholde sin forsyningspligt ved en lukning. Socialistisk Folkeparti og Radikale Venstre understreger vigtigheden af, at Energistyrelsen kan give dispensation til at hæve varmeprisloftet, hvorved et forbrændingsanlæg i en periode vil kunne opnå højere indtægter fra salg af affaldsvarme og derved kunne fortsætte drift og afdrage på gæld.

#### *Alternativet*

Alternativets medlem af udvalget finder, at Folketinget ikke er blevet korrekt og fyldestgørende oplyst om konsekvenserne af lovforslaget, og at der har været tale om en alt for forhastet proces, hvor der ikke har været tid til en ordentlig parlamentarisk behandling i Folketinget.

Der er fortsat følgende uafklarede problemer:

Ministeren har hævdet, at konkurrencemodellen vil føre til et fald i importen af affald, men i f.eks. 2025 beskriver ministeriet en import på 450.000 t som et fald på 30 pct., selv om det seneste tal fra 2021 kun viste import på 340.000 t. Ministeriets oplysninger forekommer derfor umiddelbart forkerte.

Udvalget har i adskillige spørgsmål til ministeren spurgt ind til, hvordan ministeriet har opgjort forbrugergevinster på 1 mia. kr. årligt som følge af konkurrencemodellen, selv om ministeriet forventer affaldspriser på 480 kr. pr. ton og affaldsvarmeprisloft på 70 kr. pr. GJ, hvilket svarer nogenlunde til de nuværende gennemsnitspriser. Hvis forklaringen på beregningen er, at der forventes lavere danske affaldsmængder, er det ikke en følge af konkurrencemodellen, men en følge af større udsortering, og ministerens meldinger herom forekommer derfor umiddelbart forkerte. Særlig da udsortering må forventes at bliver mindre, når importen stiger.

Hvis konkurrencemodellen måtte føre til, at f.eks. de to anlæg med størst gæld går konkurs, vil det indebære strandede omkostninger på op mod 4 mia. kr., samtidig med at anlæggene efterfølgende kan genstartes med nye ejere. Ministerens melding om, at der ikke kan blive tale om

strandede omkostninger uden klimagevinster, kan derfor på dette punkt også ende med være forkerte.

Ministeren har oplyst, at konkurrencemodellen forventes at føre til kommunale tab på i alt 4,5 mia. kr. frem mod 2030. Disse tab vil bestå af dels strandede omkostninger fra anlæg, som går konkurs, og dels af løbende underskudsfinansiering. Det fremgår af ministerens svar på spørgsmål nr. 69, at det er op til kommunerne selv at vurdere, om de lovligt kan underskudsfinansiere konkurrenceudsatte anlæg i henhold til statsstøttereglerne. Kommunernes muligheder for lovligt at foretage den underskudsfinansiering, som forudsættes som en del af modellen, er således fortsat uafklaret. Hvordan kan regeringen forudsætte en mulig ulovlig kommunal underskudsfinansiering i et lovforslag?

Alternativet finder det kritisabelt, at der ikke er blevet foretaget en miljøvurdering af lovforslaget.

Ministeriet har regnet på økonomi og risiko for de enkelte affaldsanlæg, men alligevel oplyser ministeren som svar til udvalget på spørgsmål nr. 2, nr. 49 og nr. 55, at det ikke er muligt at skønne, hvilke konkrete anlæg der eventuelt vil lukke. I ministeriets »Dokumentationsnotat – Effektivvurdering af lovforslag om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren«, jf. L 115 – bilag 2, er der ellers netop regnet på det. Notatet er lavet på baggrund af BEATE-data fra 2020, som er den årlige benchmark, hvor alle forbrændingsanlæg måles på en lang række parametre. I den endelige udgave er data anonymiseret, men ministeriet har data for de enkelte anlæg. I den såkaldte udbudskurve er der anvendt økonomiske oplysninger fra de enkelte anlæg. Denne kan man ikke lave uden individuelle data. Der er altså lavet en vurdering af, hvilke konkrete anlæg der eventuelt vil lukke, men de oplysninger har Folketinget ikke fået.

På baggrund af ovenstående ser Alternativet ingen anden udvej end at stemme imod det fremsatte lovforslag. Det er

dybt beklageligt, at regeringen ikke har valgt et reelt fokus på en grøn omstilling af affaldssektoren og et reelt hensyn til forsyningssikkerhed og forbrugerpriser, men i stedet har vægтет ideologiske hensyn.

#### 4. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 26. april 2023 og var til 1. behandling den 3. maj 2023. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Klima-, Energi- og Forsyningsudvalget. Udvalget afgav betænkning den 25. maj 2023. Lovforslaget var til 2. behandling den 30. maj 2023, hvorefter det blev henvist til fornyet behandling i udvalget.

#### Oversigt over lovforslagets sagsforløb og dokumenter

Lovforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslaget på Folketingets hjemmeside [www.ft.dk](http://www.ft.dk).

#### Møder

Udvalget har, efter at lovforslaget blev henvist til fornyet udvalgsbehandling, behandlet lovforslaget i 2 møder.

#### Bilag

Efter udvalgets afgivelse af betænkning er der omdelt 1 bilag på lovforslaget.

#### Spørgsmål

Udvalget har efter afgivelsen af betænkning stillet 6 spørgsmål til klima-, energi- og forsyningsministeren til skriftlig besvarelse, som ministeren forventes at besvare inden 3. behandling.

*Anne Paulin (S) Ida Auken (S) Kris Jensen Skriver (S) Lea Wermelin (S) Mette Reissmann (S) Per Husted (S)*

*Rasmus Horn Langhoff (S) fmd. Bjarne Laustsen (S) Kasper Roug (S) Linea Søgaard-Lidell (V) Lars Christian Lilleholt (V)*

*Kim Valentin (V) Jan E. Jørgensen (V) Charlotte Bagge Hansen (M) Karin Liltorp (M) Lise Bech (DD)*

*Kenneth Fredslund Petersen (DD) Steffen W. Frølund (LA) Steffen Larsen (LA) Mona Juul (KF) Per Larsen (KF)*

*Kim Edberg Andersen (NB) Morten Messerschmidt (DF) Signe Munk (SF) Carl Valentin (SF) Marianne Bigum (SF) nfm.*

*Søren Egge Rasmussen (EL) Samira Nawa (RV) Theresa Scavenius (ALT)*

Siumut, Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	50	Dansk Folkeparti (DF)	7
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	23	Alternativet (ALT)	6
Moderaterne (M)	16	Nye Borgerlige (NB)	3
Socialistisk Folkeparti (SF)	15	Siumut (SIU)	1
Danmarksdemokraterne – Inger Støjberg (DD)	14	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Liberal Alliance (LA)	14	Sambandsflokkurin (SP)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	10	Javnaðarflokkurin (JF)	1

Enhedslisten (EL)	9	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	1
Radikale Venstre (RV)	7		