

Fremtid for affaldsforbrændingsanlæg i Slagelse

Indledning

Dette notat er udarbejdet på baggrund af en aktuel uenighed mellem AffaldPlus (A+) og SK Varme (SK).

Notatet er udarbejdet på baggrund af informationer fra selskaber og kommunens rådgivere, men det har ikke været i høring hos selskaberne.

A+ ejer forbrændingsanlægget i Slagelse. Anlægget leverer varme i form af damp til et kraftvarmeværk, som er ejet af SK. På kraftvarmeværket konverteres dampen til el og varmt vand, som føres videre til fjernvarmesystemet.

Samarbejdsaftalen mellem A+ og SK udløber i slutningen af 2021. Selskaberne har uden held prøvet at forhandle en ny aftale på plads, men de er meget uenige om pris og varighed af en ny aftale, samt om SK har en aftagepligt.

Slagelse Kommune er myndighed ift. varmforsyningsloven, og har modtaget et projektforslag fra A+ om at lukke forbrændingen i 2030 (altså fortsat drift i godt 9 år). Hvis SK dog stopper med at aftage varme, er dette ikke en mulighed.

Med dette notat beskrives den aktuelle problemstillingen juridisk, miljømæssigt og økonomisk. Desuden angives en anbefaling til den videre proces.

Notatet omfatter følgende spørgsmål og problemstillinger:

- Har SK en aftagepligt og kan SK lukke for varmeaftag i 2021
- Hvad er den rigtige varmepris
- Hvordan ser fremtiden ud for forbrændingsanlæggene i A+
- Hvilke miljømæssige betragtninger kan der være
- Hvad kan de økonomiske konsekvenser være for SK og varmekunderne
- Hvad kan de økonomiske konsekvenser være for A+ og affaldskunderne
- Slagelse Kommune som varmemyndighed
- Politiske handlemuligheder og administrationens anbefaling

Aftagepligten

Administrationen her gennemgået sagsarkiverne, og har ikke fundet dokumentation for at SK har aftagepligt for varmen. Administrationen har desuden fået udarbejdet et juridisk notat som konkluderer, at SK ikke har aftagepligt, og at myndigheden ikke kan tvinge SK til at aftage varmen. Den 31. december 2021 kan SK derfor uden videre stoppe med at aftage varmen fra forbrændingsanlægget. I følge vil forbrændingsanlægget stoppe driften.

Substitutionsprisen

Slagelse Kommune er ikke myndighed ift. varmepris eller dens dannelse; varmeprisen kan påklages til forsyningstilsynet.

Ikke desto mindre er netop varmeprisen sagens omdrejningspunkt.

Efter varmforsyningsloven har SK en forpligtigelse til at producere fjernvarme billigst muligt (substitutionsprincip). Substitutionsprisen er den pris et selskab selv kan producere varme til. Den er beregnet på baggrund af eksisterende anlæg og afspejler de reelle produktionsomkostninger (indkøb af brændsel, vedligehold, personale, afskrivninger, finansielle omkostninger mv.).

Hvis SK køber varme fra A+ til en højere pris end substitutionsprisen, kan den ekstra omkostning ikke fordeles hos varmekunderne, men må finansieres på anden vis.

Det har været svært at få selskaberne til at levere data på, hvordan de faktisk har beregnet deres priser.

A+ oplyser at produktionsprisen på varme ligger på ca. 66,57 kr./ GJ (se selskabets referat fra bestyrelsesmøde 24. april 2020, punkt 4, side 9). En pris under de 66,57 kr. ville betyde, at A+ skal levere varmen med et underskud, som skal fordeles hos affaldskunderne. Det sker jf. selskabernes aftale for 2021 hvor SK betaler 60,63 kr./ GJ damp.

Hvad er SK's varmepris når de aftager damp fra A+

SK betaler i 2021 60,63 kr./ GJ damp. Dampen indføres i dampturbinen som producerer varmt vand og el. For at beregne produktionsprisen på fjernvarme, skal man derfor lægge indkøbsprisen for damp, driftsomkostninger for turbinen (dvs. personale, vedligeholdelse, finansielle omkostninger mv.) sammen og modregne det med indtægterne fra el salget.

SK oplyser, at indtægterne fra el salget dækker driftsomkostningerne, hvormed varmeprisen ligger på niveau med indkøbsprisen på damp på ca. 60 kr./GJ.

Det er nu den pris, som substitutionsprisen skal sammenholdes med.

Hvad er SK's substitutionspris

Advokatfirmaet Publicure v/ juridisk konsulent og Professor Bent Ole Gram Mortensen beskriver det således:

"Det er oplyst, at AffaldPlus indfører damp i et kraftvarmeværk. SK Varme skal imidlertid sende varme ud i fjernvarmenettet. Det relevante må derfor være en substitutionspris på, hvad SK Varme selv kan producere varme til sammenlignet med, hvad de betaler for damp hos AffaldPlus med tillæg af omkostninger til at konvertere dampen til varmt vand og med fradrag af indtægterne fra el salg. Ved anvendelse af substitutionsprisen som målestok skal SK Varme stilles økonomisk, som fik de ikke damp fra AffaldPlus. "

Hidtil har SK oplyst, at forsyningen allerede i dag er i stand til at producere tilstrækkelig varme for at kunne erstatte affaldsvarme. Selskabet oplyser at deres produktionspris for fjernvarmevand på stop 39 ligger på 45 kr./ GJ og altså væsentlig under A+'s produktionspris. Men administrationen bekendt udestår bl.a. omkostninger til personale, finansielle omkostninger mv., før at prisen kan gælde som den reelle produktionspris (og dermed den reelle substitutionspris).

I forhold til selskabernes oplyste produktionspriser, må det konkluderes, at de ligger så langt fra hinanden, at det er svært at se at A+ kan drive en økonomisk rentabel affaldsforbrænding i Slagelse. Et underskud på forbrændingen skal dog holdes op imod de alternativer A+ har til håndtering af de ca. 40.000 tons affald som brændes i Slagelse.

Fremtiden for forbrændingsanlæggene

Regeringen har i sommer fremlagt "Klimaplanen for en grøn affaldssektor". Planen er, at den nationale overkapacitet på ca. 700.000 tons skal afvikles frem til 2030, og at affaldsimport skal stoppes. Det betyder, at ca. 8 mindre forbrændingsanlæg skal lukkes.

I 1. kvartal 2021 vil KL fremlægge en liste over forbrændingsanlæg, som kan lukkes. Listen skal efterfølgende behandles politisk. Det vides ikke, hvilke anlæg der kommer i spil, men regeringens plan vægter bl.a. miljø-faktorer, samt om varmen kan udnyttes.

A+ har oplyst, at forbrændingsanlægget i Slagelse rent miljømæssigt præsterer som et af landets 10 bedste, samt at anlægget rent styringsmæssigt er yderst effektiv. Anlægget kan alligevel ende med at blive nedlagt fordi det er lille og over 30 år gammelt. A+ forbrændingsanlæg i Næstved er lidt nyere, og anlægget har en overkapacitet, som p.t. udnyttes til at brænde importeret affald. En stor del af affaldet fra Slagelse kunne blive brændt der.

I Næstved er der dog det problem, at fjernvarmesystemet p.t. er for lille til at aftage alt varme, og en del derfor skal køles væk. Næstvedanlægget kan også ende med at blive valgt til lukning af nogen lunde samme årsager som Slagelse anlægget.

Miljømæssige betragtninger

SK fremhæver, at de kan producere CO2 neutral varme ved at brænde mere biomasse på stop 39. Samtidigt har SK også indikeret, at de ønsker at bygge en varmepumpe. SK argumenterer med, at affaldsvarmen tæller negativt i kommunens CO2-regnskab.

Det er dog et "kommunesnævert" synspunkt, for selv om CO2 fra en nedlagt affaldsforbrænding ikke indgår i kommunens CO2 regnskab, så vil den udledte CO2 være den samme, uanset hvor affaldet ender med at blive brændt.

Argumentet er også kun holdbart, fordi CO2 udledningen fra biomasse ikke (endnu) skal indregnes i CO2 regnskabet. Meget tyder dog på, at det kommer til at ændre sig. Når det er sagt, er halm en af de "mere bæredygtige" energiformer, da halm kommer fra en etårig afgrøde og produceres lokalt.

Varmepumpernes CO2 aftryk afhænger af, hvordan el er produceret.

A+ importerer affald, og fremhæver, at det er klimavenligt at brænde det i Danmark, frem for at affaldet ligger på deponi et andet sted i verden, hvor det udleder drivhusgas. Rapporter viser dog, at de lande som Danmark importerer affald fra, i stigende grad selv bygger forbrændingsanlæg, og deponerer mindre affald. På sigt vil det medføre, at der også vil være mindre affald til import.

Samtidigt ønsker regeringen også en kapacitetstilpasning af forbrændingsanlæggene. Målet er at vi genanvender mere affald, og at affaldsimport er stoppet i 2030.

Økonomiske konsekvenser for SK og varmekunderne

SK oplyser, at en ændring i produktionsprisen fra den nuværende til en "substitutionspris" på 45 kr./ GJ svarer til en besparelse på ca. 900 kr./ år hos en gennemsnitlig varmekunde. Hvis SK indvilger i at aftage varme fra A+ til en pris der ligger højere end substitutionsprisen, så vil udgiften ikke kunne fordeles hos de enkelte varmekunder.

Økonomiske konsekvenser for A+ og affaldskunderne

Hvis A+ fremadrettet sælger varmen til en pris på 45 kr. / GJ, vil det betyde at forbrændingen, med de nuværende takster, genererer et underskud på ca. 8 mio. kr. om året. Fordelt på A+ kommunernes ca. 159.000 husstande vil det svare til ca. 50 kr./ husstand/ år.

A+ har mulighed for at vende underskuddet til et overskud ved at hæve taksterne på forbrænding. Imidlertid ligger taksterne i A+ allerede på et højt niveau. Ser man på listepriiserne hos affaldsselskabet Argo eller Vestforbrænding, kan man se at deres priser pr. ton affald ligger ca. 100 kr. under den pris affaldskunderne betaler i A+. Omregnet til de ca. 40.000 tons affald som i dag behandles i Slagelse vil det svare til en besparelse på ca. 4 mio. kr./ år.

Hvis man forestiller sig, at forbrændingen i Slagelse skal lukke, så skal de ca. 40.000 tons affald, som i dag behandles i Slagelse, behandles et andet sted. Prisen for både omlastning, transport og behandling skal afklares i et udbud.

Skrotningsomkostninger

Når et affaldsforbrændingsanlæg skal skrottes medfører det omkostninger, men de falder uanset hvornår anlægget lukker og hverken affaldskunderne eller medlemskommunerne kan undgå den udgift. Skrotningsomkostninger kan derfor ikke være et argument for hverken fortsat drift eller lukning af forbrændingsanlægget.

Slagelse Kommune som varmemyndighed

A+ har sendt et projektforslag til varmemyndigheden i Slagelse Kommune. Forslaget handler om nedlukning af forbrændingen i 2030.

Varmeplanmyndigheden skal sikre, at et projektforslag (f.eks. fortsat drift) bygger på et realistisk scenarie. Det er svært at se, at driften kan fortsætte i 10 år, når SK vil lukke for at aftage varme ved udgangen af 2021.

Hvis A+ projektforslag om drift til 2030 bliver godkendt inden udgang af 2021, kan varmeplanmyndigheden pålægge SK en aftagepligt. Varmeprisen skulle i det tilfælde dog være SK's substitutionspris.

SK har mulighed for at påklage en sådan afgørelse.

Hidtil har SK oplyst, at forsyningen allerede i dag er i stand til at producere tilstrækkelig varme på egne anlæg til en konkurrencedygtig pris. Men varmeplanmyndigheden er også oplyst om, at SK vil sende en ansøgning om projektgodkendelse af en varmepumpe. Dermed vil SK have endnu en mulighed for at erstatte affaldsvarmen.

Handlemuligheder og administrationens anbefaling

Slagelse Kommunens politiker kan som (med)ejere af selskaberne bede A+ og SK om at blive enige om et rimeligt nedlukningstidspunkt for affaldsforbrændingen i Slagelse. Lukningen af forbrændingen kan på den måde tage de fornødne hensyn til både varmeforsyningsens kunder og affaldskunderne.

Under alle omstændigheder skal den fremtidige varmepris afspejle SK substitutionspris jf. varmeforsyningsloven.

Administrationen ser følgende løsninger:

- 1) at SK stopper med at aftage varme når selskabernes kontrakt udløber ultimo 2021.
- 2) at SK stopper med at aftage varme på et tidspunkt som er koordineret med det nye udbud for affaldsindsamling.

- 3) at SK tvinges til at aftage varmen til substitutionsprisen og A+ fortsætter driften af affaldsforbrændingen frem til 2030.

Løsning 1 vil tilfredsstille SK's ønske om hurtigst muligt at blive fri for at aftage varme fra A+. Det vil formentlig være et plus for varmekunderne, men til gengæld kan det blive en udfordring for A+ at få håndteret situationen, uden at det bliver alt for dyrt for affaldskunderne. Fx kan alternativ håndtering og transport af affald blive ret dyr i overgangsperioden, hvis den skal ske inden for eksisterende udbud.

Løsning 2 vil give A+ en rimelig frist til at tilrettelægge en nedlukning, og få gennemført de nødvendige udbud på transport og behandling af det affald, der i dag håndteres i Slagelse. Det eksisterende udbud udløber slutningen april 2022. A+ vil eventuelt også have brug for at afvikle eksisterende aftaler herunder fx aftaler om import af affald.

Løsning 3 vil tilfredsstille A+ ønske om fortsat drift.

Administrationen vurderer at løsning 2 vil være den mest fornuftige for både selskaberne og forbrugerne.

Hvis ovenstående diskussioner ikke tages politisk, vil de samme aspekter gøre sig gældende i myndighedsbehandlingen af A+ projektforslag, som i sidste ende alligevel skal fremlægges til politisk behandling.