

Til: sarr@kl.dk (sarr@kl.dk), ach@kl.dk (ach@kl.dk)
Cc: Signe Schmidt (sgsc@ens.dk), Louise Brix (lbr@ens.dk)
Fra: Anne Kathrine Mikkelsen Nyborg (akmn@ens.dk)
Titel: Foreløbig oversigt over mulige indikatorer
Sendt: 02-12-2020 16:07
Bilag: Myndighedernes foreløbige forslag til indikatorer_02.12.2020.pdf;

Kære Sara og Anders

Tak for et godt møde i går. Her er som lovet en foreløbig oversigt over mulige indikatorer mv., som de forskellige relevante myndigheder samt Kammeradvokaten har identificeret forud for modtagelse af jeres model. Listen er tænkt som en hjælp og vejledning for jeres arbejde. Der er således ikke tale om en udtømmende liste over samtlige relevante indikatorer mv., som kan anvendes ifm. vurdering af jeres model i forhold til de oplyste kriterier fra kapitel V i *Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi*.

Som nævnt på mødet i går vil vi meget gerne drøfte oversigten med jer i det tilfælde, at I måtte have opfølgende spørgsmål, og vi håber derfor, at vi kan få et møde i kalenderen i denne uge.

Vær venligst opmærksom på, at oversigten over mulige indikatorer er sammensat af input fra flere forskellige myndigheder. På den baggrund vil vi anbefale, at I tager de mere konkrete spørgsmål og drøftelser med de relevante myndigheder, som fremgår af listen. I det tilfælde, at I skulle have konkrete spørgsmål vedr. de indikatorer, der vedrører lovmedholdelighed, bistår vi gerne med at sætte et møde i kalenderen med Kammeradvokaten.

Dbh. Anne Kathrine

Med venlig hilsen / Best regards

Anne Kathrine Mikkelsen Nyborg

Specialkonsulent / Special Advisor

Center for forsyning / Centre for Utilities and Supply

Mobil / Cell +45 33 92 74 44
E-mail akmn@ens.dk



Danish Energy Agency - www.ens.dk

- part of The Ministry of Climate, Energy and Utilities

Energistyrelsen er ansvarlig for behandlingen af de personoplysninger, vi modtager om dig. Du kan læse mere om, hvordan vi behandler dine personoplysninger på vores hjemmeside <https://ens.dk/om-os/energistyrelsens-behandling-af-personoplysninger>

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
<p>Planen skal opliste anlæg til nedlukning iht. kapacitetsloftet.</p>	<p>ENS</p>	<p>KL's plan for nedlukning af anlæg (herunder de specifikke anlæg, der skal lukkes, samt timing for nedlukningen) bør sikre, at den miljøgodkendte kapacitet i 2030 er nedbragt til ca. 2,77 mio. tons.</p> <p>KL opfordres desuden til at sikre en løbende tilpasning frem mod 2030. ENS vil i den forbindelse sammenholde effekten af KL's plan for tilpasning med den forventede tilpasningseffekt af en konkurrenceudsættelse af sektoren samt baseline-fremskrivningen.</p> <p>KL's plan bør desuden redegøre for, hvordan evt. lukning af forbrugerejede anlæg håndteres.</p>	<p>Energistyrelsen vil på baggrund af KL's plan estimere de årlige forventede CO₂-emissioner fra sektoren. Dette vil bl.a. inkludere en vurdering af de systemiske effekter i energisystemet.</p>
<p>Planen skal sikre, at de miljømæssigt dårligste anlæg lukker.</p>	<p>MIM, MST-Virksomheder</p>	<p>Miljøstyrelsen-Virksomheders forslag til indikatorer bygger på flg. tilgang: Anlæg, der miljøperformer bedst, er: De anlæg, der løser en vigtig samfundsopgave med minimering/bortskaffelse af både almindeligt affald og problematisk affald, og gør det inden for rammerne af miljøgodkendelsen (med BAT-konklusioner) og bekendtgørelse om anlæg der forbrænder affald.</p> <p>Følgende parametre bør tages i betragtning:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Anlæggenes bestykning: Anlæggene er forskelligt udstyret med renseforanstaltninger m.v. og nogle anlæg står overfor store investeringer på baggrund af BAT-konklusionerne og anlægslinjer der får krav om installering af støttebrændere. Skal være realiseret senest 2023. 2. Kravoverholdelse: Hvor ofte drifter virksomheder/anlægslinjerne uden overholdelse af miljøgodkendelsernes vilkår og forbrændingsbekendtgørelses direkte gældende bestemmelser? (perioden 2016-2019) 3. Emissioner: Hvor godt fungerer anlægslinjerne, hvis der udelukkende ses på de målbare udledninger til luft og vand, pr indfyret mængde affald. 4. Løser virksomheden en samfundsopgave ved ikke kun at afbrænde almindeligt affald, men også specialaffald? <p>I forhold til de overordnede samfundsøkonomiske beregninger vil MiM i samarbejde med ENS vurdere, om de miljøøkonomiske omkostninger forbundet med drift og evt. fremtidige investeringer på de individuelle anlæg er indregnet konsistent og værdisat i henhold til standarderne på området.</p>	

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
<p>Planen skal tage højde for varme- og elforsyningsloven, som sikrer, at affaldsforbrændingsanlæg ikke kan lukke, uden der kan findes alternativt varmegrundlag, hvilket muliggør en hensigtsmæssig varmeplanlægning og elforsyningsikkerhed.</p>	<p>ENS</p>	<p><u>Fsva. varmforsyning:</u> KL's plan skal sikre, at de relevante planlægningsmyndigheder har tilstrækkelig tid til at lave en plan for den alternative varmforsyning.</p> <p>I henhold til Energistyrelsens teknologikatalog kan det tage mellem 0,3 og 1,5 år at etablere et alternativt varmforsyningsanlæg (fx varmepumpe eller biomassekedel). Dertil kommer tid til planlægning, myndighedsgodkendelser og projektering. I tilfælde, hvor et stor anlæg skal erstattes af flere nye anlæg, kan det samlet tage mellem 3,5 til 5 år og i visse tilfælde længere tid.</p> <p><u>Fsva. elforsyning:</u> Energistyrelsen vil vurdere, om planen har konsekvenser for den samlede elforsyningsikkerhed i Danmark. KL's plan bør i den forbindelse redegøre for følgende: ved vurdering heraf vil der bl.a. blive lagt vægt på følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hvorvidt anlæg på lukkelisten er direkte forbundet med el-produktionsanlæg på andre brændsler, og hvad der i givet fald sker med disse anlæg. • Hvorvidt de anlæg, der lukker, per i dag leverer systemydelse, og om lukningen i givet fald får betydning for disse leverancer fremadrettet. • Hvis der kommer et elforbrug til erstatning for lukkede affaldsanlæg, bør KL's plan desuden redegøre for hvor stort dette er (fordelt på år og DK1/DK2). 	<p>Fjernvarmforsyningsvirksomheder er i henhold til varmforsyningsloven underlagt en forsyningspligt, der skal sikre, at der altid er varmforsyning. Hvis et affaldsforbrændingsanlæg ønsker at lukke, vil det derfor være varmforsyningsvirksomhedens opgave at lægge en plan for, hvordan området skal forsynes efter lukningen. Det er kommunen, der som varmeplansmyndighed godkender planen, ligesom Energistyrelsen i de fleste tilfælde skal godkende lukning af et affaldsforbrændingsanlæg. For affaldsforbrændingsanlæg med en el-effekt over 25 MW skal de godkendes lukket efter elforsyningsloven. I deres el-bevillinger er der opstillet (med hjemmel i elforsyningslovens § 12, nr. 3.) et vilkår om, at "virksomheden påtager sig en forsyningspligt for fjernvarme for de fjernvarmeområder, udlagt efter varmforsyningsloven, der forsynes fra kraftvarmeværket". Dermed kan anlægget ikke godkendes lukket, hvis varmforsyningsikkerheden ikke kan opretholdes. I vurderingen af, om varmforsyningsikkerheden er opretholdt, indgår også, at en lukning ikke må medføre urimelige varmeprisstigninger.</p> <p>For affaldsforbrændingsanlæg med en el-effekt under 25 MW, herunder rent varmeproducerende anlæg, så hører disse under varmforsyningsloven. Her kan et anlæg ikke godkendes lukket, hvis det ikke er samfundsøkonomisk fordelagtigt at lukke anlægget.</p> <p>På den baggrund skal planen fra KL sikre, at de relevante planlægningsmyndigheder har tilstrækkelig tid til at lave en plan for den alternative varmforsyning.</p>
<p>Planen skal sikre en effektiv fordeling af affaldsmængder mellem anlæggene.</p>	<p>MST/MST-Virksomheder samt input fra MIM. ENS samlere og konsoliderer.</p>	<p>Det er i aftalen ikke klart defineret, hvad der menes med en effektiv fordeling af affaldsmængderne. Planen bør dog bl.a. sikre, at alle danske affaldsproducenter (såvel husholdninger som virksomheder) har mulighed for at få behandlet deres affald i Danmark. Det forudsætter, at både husholdningernes og virksomhedernes forbrændingsegnede affald indgår i de mængder, KL regner med.</p> <p>Andre relevante indikatorer kan være følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Budgetøkonomiske omkostninger forbundet med transport (kr./ton affald: Km x krkm / lastbilstonnage) - Miljøøkonomiske omkostninger forbundet med transport (kr./ton affald: Km x udledning pr. ton_km x miljøøkonomisk beregningspris). Relevante udledningsstoffer: CO₂, partikler, NO_x, SO_x 	<p>Kilder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miljøprojekt 2059, bilag 7: transportafstande, lastbilstonnage, krkm • Miljøøkonomiske beregningspriser 3.0 fra DCE • Transportøkonomiske enhedspriser: lastbilstonnage og udledning per lastbils-km til beregning af "Udledning pr. ton_km"

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
		<ul style="list-style-type: none"> Hvorvidt KL's model på sigt sikrer tilstrækkelig kapacitet til at forbrænde mere problematiske affaldstyper, herunder særligt klinisk risikoaffald, fx affald fra hospitaler og apoteker (jf. parameter nr. 4 under kriteriet om, at de miljømæssigt dårligste anlæg skal lukkes) 	
Planen skal sikre, at de mindst effektive anlæg lukkes.	FSTS	<p><u>Dette kriterie vedrører anlæggenes økonomiske effektivitet.</u></p> <p>KL har bevisbyrden for at dokumentere og sandsynliggøre, at planen indebærer, at det er de mindst effektive anlæg, der nedlukkes. Det indebærer fx, at KL's plan skal basere sig på data, metoder, antagelser mv., som FSTS vurderer er rimelige, saglige, veldokumenterede, retvisende mv. Hvis Forsyningstilsynet vurderer, at dette ikke er tilfældet, og vurderes at kunne have afgørende betydning for resultatet, kan dette være grund til, at Forsyningstilsynet ikke kan godkende KLs nedlukningsplan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> i. Transparens (indsigt) i data, metoder, antagelser mv., jf. også FSTS' anmodning 12. november 2020 om at få tilsendt de data som Ea Energianalyse har indhentet og baserer sine analyser på. ii. Følsomhedsanalyser, der afspejler betydningen af forskellige antagelser og analyseforudsætninger. FSTS indgår gerne i løbende dialog med EA om behov for konkrete følsomhedsanalyser, så beregningerne kan håndteres så fleksibelt som muligt i takt med, at Eas analyse udvikles. iii. En opdeling/dekomponering af analyseresultaterne, så man kan se de isolerede økonomiske bidrag i totalberegningen af miljø, affaldsforbrænding, varme/el produktion, transport mv. FSTS vurderer, at der vil være en fordel ved også at kunne vurdere disse separat. Også her indgår FSTS gerne i løbende dialog med EA om, hvorledes den ønskede opdeling/dekomponering mest hensigtsmæssigt foretages. <p>Forsyningstilsynet vil basere sin effektivitetsvurdering på en samfundsøkonomisk tilgang under hensyntagen til forbruger- og virksomhedsøkonomi.</p>
Planen og finansieringen af sektoren skal være lovmedholdelig.	Kammeradvokaten og EM (Statsstøttesekretariatet)	<p>KL's plan og dens enkelte elementer skal overholde national ret og EU-ret, herunder konkurrenceret, EU's in-house-regler, regler om fri bevægelighed og det EU-retlige forurenere betaler-princip samt EU's statsstøtteregler. Ligeledes bør KL's plan tilkendegive, at en fuldt implementeret KL-model vil skulle leve op til ovenstående.</p> <p>Følgende konkrete indikatorer vil potentielt være relevante at inddrage i vurderingen af lovmedholdeligheden af selve planen:</p> <p><u>Ift. konkurrenceret:</u> Overholder KL's model forbuddet mod indgåelse af konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling efter konkurrenceloven og EU-konkurrencereglerne? Vurderingen heraf omfatter følgende punkter:</p>	<p><u>Ift. EU's in-house-regel</u> kan følgende spørgsmål/problemstillinger være relevante at afdække i den videre proces:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan er forbrændingsenheden overordnet organiseret? ○ Kontrollerer kommunen forbrændingsenheden på en måde, der svarer til den kontrol, kommunen fører med sine egne organisatoriske enheder? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Udøver kommunen, eller en anden juridisk person, som kontrolleres af kommunen, en bestemmende indflydelse på forbrændingsenhedens strategiske målsætninger og væsentlige beslutninger? ○ Udøver kommunen sammen med andre ordregivere en kontrol over forbrændingsenheden, der svarer til den

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
		<ul style="list-style-type: none"> ○ Indeholder KL's model aftaler mellem virksomheder eller vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder, der har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen? ○ Indeholder KL's model risiko for misbrug af kollektiv dominans, herunder i forhold til prissætning for modtagelse af affald blandt de enkelte forbrændingsanlæg? ○ Kan KL's model – trods eventuelle konkurrencebegrænsende elementer – legitimeres bl.a. under hensyn til, at formålet med modellen er at realisere Danmarks klimamål? <p><u>Ift. EU's in-house-regler:</u> I det omfang, at KL's plan indeholder en konkret model for organisering af forbrændingsanlæggene, vil det blive vurderet, om denne model udelukker muligheden for at undtage opgaven for udbudspligt som følge af in-house-reglerne i udbudsdirektivets artikel 12/udbudslovens §§ 12-16. KL's plan bør desuden anerkende, at en fuld implementeret KL-model skal leve op til de juridiske rammer og krav, der følger af EU's in-house-regler. Se uddybende vejledning om centrale problemstillinger i den sammenhæng i kolonnen til højre.</p> <p><u>Ift. regler om fri bevægelighed:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Indebærer KL's implementering af kapacitetsloftet for forbrænding af affald restriktioner i strid med TEUF's regler om fri bevægelighed? ○ Indebærer KL's implementering af kapacitetsloftet for forbrænding af affald usaglig forskelsbehandling i strid med det EU-retlige diskriminationsforbud? <p><u>Ift. forurenere-betaler-princippet:</u> I det omfang, at KL's plan kommer ind på gebyrfinansiering i sektoren, kan der i vurderingen potentielt lægges vægt på følgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Om gebyrfinansieringen af KL's model indebærer, at omkostningerne ved affaldshåndteringen afholdes af den oprindelige affaldsproducent, nuværende eller tidligere affaldsindehavere, eller – i det omfang, der er indført en sådan ordning – med bidrag fra producenten og distributørerne af produktet, hvorfra affaldet stammer? <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvad er grundlaget for beregningen af gebyrerne? Hvilke omkostninger væltes over på "forbrugerne"? ○ Om en eventuel differentieret gebyrfinansiering bygger på objektive kriterier, der har en direkte forbindelse til udgifterne, der er forbundet med ordningen? ○ Om en eventuel differentieret gebyrfinansiering indebærer, at visse affaldsproducenter/affaldsindehavere/producenter og distributører af produktet pålægges udgifter, der er uforholdsmæssige i forhold til 	<p>kontrol, som kommunen udøver over sine egne organisatoriske enheder?</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Hvordan er forbrændingsenhedens beslutningstagende organer sammensat? Repræsenteres alle deltagende ordregivere? ▪ Kan ordregiverne i fællesskab udøve bestemmende indflydelse på de strategiske målsætninger og væsentlige beslutninger i forbrændingsenheden? ▪ Kan forbrændingsenheden varetage interesser, der er i modstrid med de kontrollerende ordregiveres interesser? <ul style="list-style-type: none"> ○ Udføres mere end 80 pct. af forbrændingsenhedens aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af forbrændingsopgaven, som den har fået betroet af kommunen eller af andre juridiske personer, der kontrolleres af kommunen? ○ Er der direkte private kapitalandele i forbrændingsenheden med undtagelse af private kapitalandele, der er krævet i henhold til lovgivningen, der medfører en afgørende indflydelse på forbrændingsenheden? ○ Er der tale om et samarbejde mellem ordregivere, herunder mellem kommuner eller mellem kommuners/kommunale fællesskabers in-house-enheder? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Etablerer eller gennemfører kontrakten et samarbejde mellem ordregiverne med det formål at sikre, at de offentlige tjenester, som ordregiverne skal udføre, leveres med henblik på at realisere fælles målsætninger? ▪ Er gennemførelsen af samarbejdet udelukkende underlagt hensyn, der vedrører forfølgelsen af formål af almen interesse? ▪ Udfører ordregiverne på det åbne marked tilsammen mindre end 20 pct. af de aktiviteter, der berøres af samarbejdet? ○ Hvordan sikres det, at forbrændingsenhederne fortløbende opfylder betingelserne for at udføre forbrændingsopgaven på baggrund af in-house reglerne? - Udelukker organiseringen af forbrændingsanlæggene, at varetagelsen af forbrændingsopgaven kan anses for overdragelse af beføjelser til enheder, der ikke udgør en offentlig kontrakt i udbudsdirektivets/udbudslovens forstand, og således udelukker, at forbrændingsopgaven

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
		<p>affaldsmængden eller til karakteren af det affald, som de kan frembringe?</p> <p>Ift. EU's statsstøttere: KL's plan bør angive følgende: "KL forpligter sig til fremadrettet at tage højde for resultatet af dialogen med Kommissionen om eventuel statsstøtte forbundet med låneforholdene i sektoren samt en håndtering heraf, og dermed fremadrettet at sikre, at låneforholdene er i overensstemmelse med EU's statsstøttere."</p>	<p>falder uden for udbudsdirektivets/udbudslovens anvendelsesområde?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Hvordan etableres overdragelsen? Ved vedtægtsmæssig beslutning, kontrakt, administrativ aftale eller lignende? ○ Hvordan er forbrændingsenheden overordnet organiseret? ○ Er der tale om en overdragelse til en offentligt eller privatretlig juridisk person? ○ Hvilke beføjelser har kommunen/kommunerne over enheden? ○ Foreligger der gensidigt bebyrdende forpligtelser? ○ Hvilke kompetencer overdrages? <ul style="list-style-type: none"> ○ Ansvar for at udføre opgaven? ○ Beføjelse til at organisere udførelsen af opgaven? ○ Fastlægge den lovgivningsmæssige ramme for udførelsen af opgaven? ○ Finansiell autonomi til at sikre finansieringen af opgaven? ○ Bevarer den/de oprindeligt kompetente kommuner hovedansvaret for opgaven? <ul style="list-style-type: none"> ○ Fører kommunen finansiell kontrol med enheden? ○ Skal kommunen forhåndsgodkende de beslutninger, der planlægges af enheden? ○ Kan kommunen føre tilsyn med udførelsen af opgaven? I hvilket omfang? ○ Er der mulighed for fortløbende omorganisering af enheden?
Planen skal give mulighed for, at kommuner uden ejerskab til forbrændingsanlæg, fortsat kan udbyde deres affald til håndtering.	ENS/ Kammeradvokaten	Det bør vurderes, hvorvidt KL's plan indeholder elementer, der kan udgøre en hindring mod, at kommuner uden ejerskab til forbrændingsanlæg fortsat kan udbyde deres affald til håndtering. Eventuelle yderligere relevante indikatorer angivet i højre kolonne ifm. EU's in-house-regler.	

Kriterium	Myndighed	Myndighedens foreløbige forslag til relevante indikatorer/parametre (tentativ)	Uddybende vejledning eller ønsker fra myndighederne
Der skal være en klar og gennemsigtig organisatorisk ansvarsfordeling mellem kommune og forbrændingsanlægget, der understøtter, at anlægget drives ud fra et armslængdeprincip, så ansvar for daglig drift er placeret hos bestyrelse og direktion i anlægget. Ligeledes skal der være klar og gennemsigtig adskillelse af kommunens og anlæggets økonomi. Derfor skal forbrændingsanlæg udskilles fra den kommunale forvaltning.	Kammeradvokaten	KL's plan bør angive, at KL ifm. en evt. implementering af planen fremover vil sikre klar og gennemsigtig organisatorisk ansvarsfordeling mellem kommune og forbrændingsanlæg samt klar og gennemsigtig adskillelse af kommunens og anlæggets økonomi. I henhold til aftalens mere generelle og overordnede krav til den fremtidige organisering af sektoren bør KL sikre sig, at planen/planens implementering lever op til Statens ejerskabspolitik (se uddybende om Statens ejerskabspolitik i kolonnen til højre).	Statens ejerskabspolitik sætter tydelige rammer for de statslige selskabers værdiskabelse og overordnede strategiske retning, samt har til formål at sikre, at de statslige selskaber drives effektivt og professionelt. Der er anbefalinger om samspillet mellem den relevante offentlige myndighed og selskabet, samt anbefalinger for selskabsledelse mv. I forbindelse med en evt. implementering af KL's plan vil det bl.a. være relevant at se på: <ul style="list-style-type: none"> ○ Rammerne for den kommunale ejerskabsudøvelse i forhold til selskabslovens almindelige ordning for ejerskabsudøvelsen, hvor bestyrelsen har ansvaret for at træffe beslutninger ud fra, hvad der tjener selskabet bedst inden for de rammer, som ejerne har fastlagt (armslængde mellem ejer og bestyrelse). ○ Rammerne for ledelsens uafhængighed, herunder ledelsens sammensætning samt medlemmernes tilknytning til kommunen. ○ Rammerne for åbenhed og gennemsigtighed af kommunens udøvelse af ejerskabet samt kommunen og forbrændingsanlæggets økonomi.
Der skal opstilles indikatorer, der kan skabe transparens i, at ovenstående krav efterleves.	Alle involverede myndigheder	KL's plan bør indeholde tilstrækkelig information om planens delelementer til, at disse kan vurderes iht. de relevante kriterier.	
Planen skal implementeres af kommunerne og samtidig omsættes til lovgivning med henblik på at sikre myndighedernes håndhævelse heraf.	ENS	KL's plan bør redegøre for tidshorizonten for implementering af kommunerne.	
Eventuelle implementerings- og driftsomkostninger finansieres af kommunerne.	ENS	KL's plan bør redegøre for de relevante omkostninger forbundet med at implementere planen samt finansieringen heraf.	