9. Fremtidig drift af Amagerforbrænding (2010-35141)

I/S Amagerforbrænding skal realisere påviste effektiviseringsgevinster, og overkapacitet på I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding skal undgås. Hvis I/S Amagerforbrænding skal fortsætte med selvstændig drift, skal kommunen sikres større indflydelse inden godkendelse af et nyt forbrændingsanlæg.

INDSTILLING OG BESLUTNING

Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen indstiller, at Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget over for Borgerrepræsentationen anbefaler,

1. at analyse og afklaring af scenarier for I/S Amagerforbrændings fremtidige drift (fusion med I/S Vestforbrænding, fusion med andre, frasalg samt fortsat selvstændig drift) færdiggøres med henblik på, at der inden udgangen af 2010 træffes beslutning om den fremtidige strategi for I/S Amagerforbrænding.
2. at målet for den fremtidige strategi for I/S Amagerforbrænding er at realisere påviste effektiviseringsgevinster, og at byggeplaner for forbrændingsanlæg i I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding koordineres og optimeres med henblik på at undgå overkapacitet og minimere trafikbelastningen i København.
3. at ny forbrændingskapacitet på I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding skal forelægges Københavns Kommune v/Teknik- og Miljøudvalget til godkendelse allerede i planlægningsfasen.
4. at hvis I/S Amagerforbrænding fortsætter med selvstændig drift, forudsætter en godkendelse af et nyt forbrændingsanlæg, at der forinden skal vedtages nye vedtægter i I/S Amagerforbrænding, der giver Københavns Kommune en større indflydelse, jf. kommunens ejerandel/hæftelse på ca. 63 %.
5. at Mogens Lønborg (bestyrelsesformand i I/S Amagerforbrænding og bestyrelsesmedlem i I/S Vestforbrænding) og Bo Asmus Kjeldgaard (bestyrelsesmedlem i I/S Amagerforbrænding) får mandat til arbejde for realisering af ovennævnte at-punkter.

PROBLEMSTILLING

Fælleskommunale affaldsselskaber er tidligere blevet kritiseret for ineffektiv drift og overinvesteringer. Teknik- og Miljøudvalget godkendte derfor på sit møde den 24. oktober 2007 at opfordre I/S Amagerforbrænding til at medvirke til en afklaring af mulighederne for fusion med I/S Vestforbrænding. Konsulentrapporter fra Deloitte/Capacent har påvist markante effektiviseringspotentialer og miljøfordele ved en fusion af de to interessentskaber, jf. bilag 1. Det store potentiale ved fusionen kunne henføres til administrative besparelser samt bedre koordinering og udnyttelse af forbrændingskapaciteten.

Bestyrelsen aftalte derfor ved konstitueringen at igangsætte en proces med analyse og afklaring af I/S Amagerforbrændings fremtidige drift.

LØSNING

I/S Amagerforbrændings bestyrelse har planlagt, at der den 21. september 2010 skal træffes beslutning om den fremtidige strategi for interessentskabet: Fusion med I/S Vestforbrænding, fusion med andre, frasalg eller fortsat selvstændig drift. Det vurderes dog ikke som realistisk set i lyset af, at Miljøstyrelsen og Energistyrelsen i juli måned har givet I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding afslag på en udvidelse af affaldsforbrændingskapaciteten, jf. nedenstående, og fordi analysearbejdet næppe vil være færdigt, så der er et fyldestgørende beslutningsgrundlag allerede den 21. september 2010, jf. første at-punkt.

Københavns Kommunes bestyrelsesmedlemmer i interessentskaberne Mogens Lønborg (bestyrelsesformand i I/S Amagerforbrænding og bestyrelsesmedlem i I/S Vestforbrænding) og Bo Asmus Kjeldgaard (bestyrelsesmedlem i I/S Amagerforbrænding) bør i den forbindelse få mandat til at arbejde for:

- At der inden udgangen af 2010 træffes beslutning i Amagerforbrændings bestyrelse om den fremtidige strategi baseret på fire grundigt analyserede scenarier (fusion med I/S Vestforbrænding, fusion med andre, frasalg eller fortsat selvstændig drift)
- at realisere de effektiviseringspotentialer, som blev påvist i konsulentrapporterne,
- at der skal ske en koordinering af de planlagte anlægsinvesteringer i I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding, og at forbrændingskapacitet behandles i Teknik- og Miljøudvalget i planlægningsfasen, samt
- at vedtægterne i I/S Amagerforbrænding ændres ved eventuel fortsat selvstændig drift, så Københavns Kommune får en større indflydelse, jf. kommunens ejerandel/hæftelse på ca. 63 %.

Mht. effektiviseringspotentialet henvises til bilag 1. Endvidere kan det oplyses:

- At administrationsomkostningerne i I/S Amagerforbrænding er steget fra 30 mio. kr. i 2005 til 73 mio. kr. i 2009. Det er en stigning på over 140 %. En del af stigningen kan dog forklares ved ændrede opgørelser og overgang til årsregnskabsloven.
- At erfaringerne fra R98 viser, at der er store muligheder for effektiviseringer af driften uden serviceforringelser.

Mht. anlægsinvesteringer til ny forbrændingskapacitet kan oplyses:
I/S Amagerforbrænding brænder p.t. ca. 415.000 ton affald af om året. I/S Amagerforbrænding har undersøgt mulighederne for et nyt anlæg til erstatning af det eksisterende, som er 40 år gammelt. Der planlægges således opførelse af et nyt anlæg til 3 mia. kr. med en kapacitet på op mod 600.000 ton om året, jf. bilag 1.

I/S Vestforbrænding brænder p.t. knap 500.000 ton om året og planlægger herudover opførelse af et anlæg i Høje Taastrup med en forbrændingskapacitet på ca. 210.000 ton om året, som forventes at koste omkring 1,5 mia. kr. P.t. har I/S Vestforbrænding ikke affald nok til at fylde anlæggets ovne, hvilket skyldes nedgang i affaldsmængderne som følge af økonomisk nedgang (finanskrise).

De to interessentskabers planer vil tilsammen betyde en meget stor overkapacitet på affaldsforbrænding fra 2016, hvis de realiseres. Miljøstyrelsen og Energistyrelsen har imidlertid i juli 2010 givet afslag på de to selskabers ansøgninger om kapacitetsudvidelser jf. bilag 2, 3, 4 og 5 med følgende begrundelser:

1. Udviklingen i de forbrændingsegnede affaldsmængder har været faldende på grund af den generelle økonomiske afmatning, og derfor kan ansøgninger om udvidelse af

affaldsforbrændingskapaciteten ikke imødekommes de næste 5-8 år.

2. Der er som led i miljøministeriets affaldsstrategi planlagt tiltag, der skal sikre, at en væsentlig andel af det affald, der i dag sendes til forbrænding, i stedet skal genanvendes eller bioforgasses.
3. Der pågår p.t. et tværministerielt arbejde om den fremtidige organisering af affaldssektoren, som kan føre til ændringer i rammebetingelserne for affaldsforbrændingsanlæggene, herunder at den kommunale anvisningsret for affald ikke opretholdes i samme omfang som nu.

Afslagene betyder, at I/SAmagerforbrænding maksimalt kan etablere en forbrændingskapacitet på mellem 394.000 ton pr år (den permanent godkendte kapacitet) og 440.000 ton pr år (midlertidig godkendte kapacitet) som erstatning for den nuværende kapacitet, mens I/S Vestforbrænding ikke kan etablere ny kapacitet i Høje Tåstrup som planlagt.

<u>I beslutningsgrundlaget for nye forbrændingsanlæg bør der lægges vægt på:</u>

- **Kapacitet og teknologi.** Affaldsmængderne til forbrænding er de laveste i 10 år (jf. bilag 1), og kapaciteten bør ikke foreløbigt overstige den nuværende. Overkapacitet medfører en dårligere driftsøkonomi på forbrændingsanlæg og ringere incitament til at genanvende affald som papir, pap og plast. Genanvendelse af disse fraktioner er centrale i Københavns Kommunes affaldsplan og vil mindske CO_2-udledningen. Endvidere skal innovative løsninger og mulighederne for grøn vækst tænkes ind fra start - fx allerede i forbindelse med afholdelse af arkitektkonkurrence.
- **Rammebetingelser for affaldsforbrændingsanlæg.** Regeringens affaldsreform og implementeringen af EU's affaldsrammedirektiv betyder, at erhvervsaffald fra december 2010 frit kan eksporteres til forbrænding. Erhvervsaffaldet udgør ca. halvdelen af I/S Amagerforbrændings modtagne mængder, så hvis disse mængder ikke fremover tilgår fælleskommunale anlæg, vil kapacitetsbehovet blive væsentligt mindre. Hertil kommer som nævnt ovenfor, at der pågår et tværministerielt arbejde om organisering af affaldssektoren, som kan føre til ændringer i rammebetingelserne.
- **Varmeplanlægning.** Københavns Kommune skal som varmeplanmyndighed godkende kapaciteten på I/S Amagerforbrænding. Der er indledt en dialog omkring teknologi, miljø og økonomi, hvilket skal være afklaret, inden der gives en projektgodkendelse. Etableringen af et nyt forbrændingsanlæg skal ses i sammenhæng med varmebehovet i oplandet og Københavns Kommunes klimaplan.
- **Trafikbelastning.** Københavns Kommune vil som udgangspunkt ikke acceptere flere lastbiler med affald gennem byen. For at nedbringe affaldstransporterne kan det blive nødvendigt at tage alternative transportformer (fx pramme) i brug for at bringe affald til anlægget.
- **Arealer på Kraftværksvej.** Der er forhandlinger mellem I/S Amagerforbrænding, Københavns Energi og Københavns Kommune om I/S Amagerforbrændings anvendelse af arealerne på Kraftværksvej (Trekantgrunden), som pt. er reserveret til et eventuelt biomassekraftvarmeværk. En aftale forudsætter derfor et mageskifte, hvor Københavns Kommune får rådighed over det areal, hvor Amagerforbrænding ligger i dag til evt. brug for etablering et biomassekraftvarmeværk.

Mht. vedtægter kan følgende oplyses:

- Københavns Kommune ejer ca. 63 % af I/S Amagerforbrænding, og vil således hæfte for ca. 2 mia. kr. af en anlægsinvestering på ca. 3 mia. kr.
- København har i dag to ud af seks bestyrelsespladser. Tre af de fire andre kommuner kan således blokere beslutninger, der skal træffes ved simple flertalsbeslutninger, mens én kommune alene kan bremse vigtige beslutninger som fx vedtægtsændringer. Vedtægterne bør ændres, så der fremover er en bedre overensstemmelse mellem ejerskab/hæftelse og indflydelse i bestyrelsen. Da en ændring af vedtægterne kræver enighed blandt alle ejerkommuner, kan processen blive vanskelig
- Desuden bør vedtægterne opdateres i forhold til I/S Amagerforbrændings nuværende opgaver, som i dag også omfatter drift af genbrugsstationer, og ny lovgivning – fx ændringer i regler om erhvervsaffald og nye krav til konkurrenceudsættelse af forbrændingssektoren.

ØKONOMI
Indstillingen har i sig selv ingen direkte økonomiske konsekvenser. Hvis effektiviseringsgevinster ikke høstes, eller hvis der bygges overkapacitet, vil der dog blive tale om væsentlige samfundsøkonomiske omkostninger.

VIDERE PROCES
Indstillingen forventes behandlet i Økonomiudvalget den 31. august 2010 og i Borgerrepræsentationen 6. september 2010.

Indstilling og beslutningsprotokol vil blive sendt til I/S Amagerforbrænding og I/S Vestforbrænding med kopi til samtlige interessentkommuner.

Claus Juhl Hjalte Aaberg

BILAG
1. Økonomiske potentialer ved en fusion samt udvikling i affaldsmængder og kapacitet.
2. Energistyrelsens "Afslag på ansøgning om godkendelse af affaldsgrundlaget for udbygning af forbrændingsanlægget, I/S Amagerforbrænding"
3. Miljøstyrelsens "Vurdering af affaldsgrundlaget for Amagerforbrændings udvidelse af forbrændingskapacitet"
4. Energistyrelsens "Afslag på ansøgning om godkendelse af affaldsgrundlaget for udbygning af forbrændingsanlægget, I/S Vestforbrænding"
5. Miljøstyrelsens "Vurdering af affaldsgrundlaget for Vestforbrændings udvidelse af forbrændingskapacitet"

bilag
1 - Økonomiske potentialer ved en fusion samt udvikling i affaldsmængder og kapacitet (Fortrolig)
2 - Energistyrelsens "Afslag på ansøgning om godkendelse af affaldsgrundlaget for udbygning af forbrændingsanlægget, I/S Amagerforbrænding
3 - Miljøstyrelsens "Vurdering af affaldsgrundlaget for Amagerforbrændings udvidelse af forbrændingskapacitet"

4 - Energistyrelsens "Afslag på ansøgning om godkendelse af affaldsgrundlaget for udbygning af forbrændingsanlægget, I/S Vestforbrænding"
5 - Miljøstyrelsens "Vurdering af affaldsgrundlaget for Vestforbrændings udvidelse af forbrændingskapacitet" fejl