



Ny organisering af affaldsforbrændingssektoren

Med lovforslag nr. 115 fremsat 26. april 2023 om en ny organisering af affaldsforbrændingssektoren bliver al forbrænding af affald konkurrenceudsat. Lovforslaget medfører nye økonomiske rammer for de kommunale forbrændingsselskaber. Kommunerne kan med fordel allerede nu tage fat på forberedelserne af selskabsgørelsen.

Kommunale forbrændingsselskaber skal selskabsgøres og drives på kommercielle vilkår. De skal byde på affaldet i konkurrence med andre. Lovforslaget redegør ikke nærmere for de kommercielle vilkår, som de kommunale forbrændingsselskaber skal drives på.

Det materielle specialitetsprincip finder i nogle sammenhænge en udvidet anvendelse på miljøområdet. Lovbemærkningerne til miljøbeskyttelseslovens bestemmelser om genanvendelsesanlæg kan derfor måske bidrage til en nærmere forståelse af pligten til at drive selskabet på "kommercielle vilkår". Det fremgår af

bemærkningerne, at selskabet vil skulle drives med fortjeneste for øje i overensstemmelse med det såkaldte markedsøkonomiske investorprincip. Det vil sige, at selskabet vil skulle handle som en normal markedsinvestor, der søger et normalt udbytte.

I dag leverer affaldsforbrændingsanlæg el på markedsvilkår, mens forbrænding af affald og levering af varme er underlagt en stram prisregulering. Anlæg med kraftvarme skal hvile i sig selv som helhed. Et eventuelt overskud fra el skal anvendes til at nedsætte affalds- og varmeprisen.

Fra 1. januar 2025 bliver det samlede hvile-i-sig-selv-krav ophævet. Selskaberne vil herefter kunne opnå et overskud på deres kommercielle ydelser – el og affald – men kan også risikere et tab, fx hvis selskabet ikke kan tiltrække tilstrækkeligt affald, eller hvis den opnåede forbrændingspris ikke kan dække omkostningerne.

Selskaberne vil være under pres til at optjene en profit

Ved selskabsgørelsen vil de kommunale forbrændingsaktiviteter, som indskydes i selskabet, skulle fastsættes til handelsværdien efter transfer pricing-reglerne. Selskabet kan derfor kun overtage gæld op til værdien af aktiverne. Herudover skal selskabet have en selskabskapital på mindst 400.000 kr. (A/S) eller mindst 40.000 kr. (ApS).

Den del af gælden, som ikke kan indskydes som passiv i selskabet, må derfor om muligt søges dækket af eventuelle fremtidige udlodninger fra selskabet til kommunen, fx overskud fra el- eller forbrændingsvirksomhed. I modsat fald lider kommunen et tab ved at skulle betale den gæld, der ikke kan indskydes.

Ved udlodning af overskud bliver kommuner modregnet i bloktilskuddet med 40 % (ved deponering og løbende frigivelse) eller 60 % (ved straksfrigivelse). Derfor vil et overskud (efter skat) kun med fradrag af modregning kunne anvendes til afdrag på eventuel gæld fra forbrændingsaktiviteten, som er opstået i tiden fra før udskillelsen.

Det vil under særlige betingelser kunne blive muligt at opnå dispensation fra kravet om selskabsgørelse, netop for at tilgodese tilfælde hvor passiverne overstiger aktiverne, og det efter selskabslovgivningen derfor ikke er muligt at lave en udskillelse. En betingelse vil være, at øvrige løsningsmuligheder er afsøgt, fx kapitalindsud fra ejerne, der i den forbindelse vil skulle vurdere, om en yderligere investering er saglig og økonomisk forsvarlig.

Der kan ikke opnås profit på levering af affaldsvarme

Levering af affaldsvarme vil fortsat være underlagt prisreguleringen. Affaldsforbrændingsanlæg kan derfor ikke opnå et overskud på levering af varme. Reguleringen giver heller ikke sikkerhed for omkostningsdækning, og selskaberne vil – ligesom ved levering af el og affald, der er konkurrenceudsat – kunne risikere et tab på varme-ydelsen.

Forbrændingsanlæggene vil efter konkurrenceudsættelsen af el- og affalds-ydelsen således fortsat skulle levere affaldsvarme til den laveste af følgende priser:

- Den omkostningsbestemte pris (kostprisen)
- Substitutionsprisen (varmeaftagerepris ved at producere varmen selv eller købe fra en anden leverandør)
- Affaldsvarmeprisloftet, som udmeldes af Forsyningstilsynet.

Er substitutionsprisen eller prisloftet lavere end den omkostningsbestemte pris, vil varmeomkostningerne ikke kunne dækkes fuldt ud af indtægterne fra varmesalget. I så fald skal selskabet opnå et overskud på el og/eller affald, der kan dække dette underskud, hvis

selskabet ikke – alt andet lige – skal ende med et samlet underskud.

Der er herudover lagt op til, at metoden for beregning af affaldsvarmeprisloftet bliver ændret ved bekendtgørelse. Forventningen er, at det fremtidige affaldsvarmeprisloft vil være lavere end prisloftet beregnet efter den nuværende metode. Det betyder, at muligheden for, at selskabet kan få dækket sine omkostninger ved varmesalg, bliver yderligere begrænset.

Mulighed for overskud fra tilknyttede aktiviteter

De kommunale forbrændingsselskaber vil under visse betingelser have hjemmel til at varetage tilknyttet virksomhed til el og varme. Tilknyttede aktiviteter kan fx være udnyttelse af bi-produkter og overkapacitet eller af særlig viden, CO₂-fangst, forsknings-, udviklings- og demonstrationsvirksomhed samt serviceopgaver for andre virksomheder.

Tilknyttet virksomhed skal drives på kommercielle vilkår, hvorved der kan opnås frie midler, der kan anvendes til forbrænding eller udloddes til ejerkommunen.

Kun hvis den tilknyttede virksomhed har et vist mindre omfang, kan den udøves i samme selskab som affaldsforbrændingsanlægget. Eventuel CO₂-fangst vil fx formentlig have et sådant omfang, at det skal udøves i et særskilt selskab, som kan være et datterselskab.

Forretningsplan

Selvom lovgivningen ikke er endeligt på plads, kan kommunerne allerede nu og med fordel indstille sig på konsekvenserne af de kommende regler. Fx vil man ved at skabe sig et systematisk og kvalitetssikret overblik over regler og anlæg kunne inddrage dette overblik ved de løbende beslutninger om organisering, aftaleindgåelse mv.

Forud for beslutningen om selskabsgørelse kan det anbefales at udarbejde en forretningsplan, hvor der ses på virksomhedens omkostninger og mulige indtægtskilder. Hvis der ikke foreligger en god business case, kan kommunen beslutte at lukke anlægget. Kommuner, der får godkendt en lukning af et anlæg senest 31. december 2024, er undtaget fra kravet om selskabsgørelse, forudsat anlægget lukker inden for tre år efter godkendelsen heraf.

En kommune kan ikke altid få lov til at lukke

Lukning af et affaldsforbrændingsanlæg kræver bl.a. projektgodkendelse, hvis anlægget er omfattet af varmeforsyningslovens projektregler. Der er lagt op til, at en kommune ikke kan få lov til at lukke anlægget, hvis det betyder, at varmeforsyningssikkerheden er truet. Hvis en lukning betyder, at varmeforbrugerne ikke har tilstrækkelig varme, eller ophør af levering af affaldsvarme har urimelige økonomiske konsekvenser for dem, vil anlægget dermed ikke kunne forventes at kunne få godkendt en lukning. Det betyder, at en kommune kan risikere at skulle holde et anlæg i drift med tab, indtil der er etableret ny (og billig) varmeproduktion.

Med lovforslaget beskyttes varmeforbrugerne ikke mod en situation, hvor forbrændingsanlægget ikke kan producere tilstrækkelig varme, fordi anlægget ikke har kunnet få fat i affald. Det kan både betyde en mangel på varme eller stigende varmepriser som følge af produktion på dyrere spids- og reservelastkedler.



Line Markert
Partner, advokat
lma@horten.dk



Rikke Søgaard Berth
Partner, advokat
rsb@horten.dk



Henriette Soja
Partner, advokat
hso@horten.dk



Renée Van Naerssen
Advokat
rvn@horten.dk