



STATUS PÅ DEN KOMMENDENDE AFFALDSREGULERING

Det lovforberedende arbejde for en ny regulering af affaldsforbrændingssektoren er sat i gang. Lovforslaget forventes at blive fremsat i efteråret 2022.

Energistyrelsen har udmeldt, at arbejdet med den nye regulering for affaldsenergi-sektoren er opdelt i 12 spor:

- 1: CCS i forbrændingssektoren
- 2: Selskabsgørelse og rammer for kommunale selskaber
- 3: Udbudskrav
- 4: Rammer for kapacitetstilpasning
- 5: Regulering af varmepriser fra forbrændingsanlæg
- 6: Rammer for tilsyn
- 7: Analyse af afgifter på forbrændingsanlæg
- 8: Fremadrettede miljøkrav
- 9: Strandede omkostninger
- 10: Selskabsskat og indgangsværdier
- 11: Håndtering af eksisterende (og nye) lån
- 12: Samlet gennemregnet model

Ikke alle spor ligger hos Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet/Energistyrelsen. Fx ligger sporet om miljøkrav hos Miljøministeriet og en del af de økonomiske spor hos Finansministeriet/Skatte ministeriet. Det er vigtigt, at arbejdet med kapacitetstilpasning koordineres med reguleringen på affaldsområdet, fx reglerne om anmeldelse af affald.

Energistyrelsen har oplyst, at der planlægges efter en høring over lovforslaget i juni 2022 og fremsættelse i Folketinget i oktober 2022.

Vi giver et indblik i de spor, der vedrører konkurrenceudsættelsen (udbudskrav og selskabsgørelse), kapacitetstilpasning (rammerne og regulering af varmepriser) og økonomien (strandede

omkostninger, selskabsskat og indgangsværdier samt kommunegaranteret lån).

KONKURRENCEUDSÆTTELSE AF AFFALDSENERGIANLÆG

Det er hensigten, at affaldsenergi-anlæggene udsættes for konkurrence, ved at alt forbrændingseget affald sendes i udbud. Kommuner vil fortsat kunne eje affaldsenergianlæg, men aktiviteten skal selskabsgøres. De kommunalt ejede anlæg skal deltage i udbuddet på lige fod med private anlæg, ligesom ejerkommunerne skal udbyde deres affald. I praksis ophæver det den udbudsretlige in-house-regel.

Det er p.t. uvist, om tiltaget vil begrænse sig til det forbrændings-egnede affald, eller om reguleringen også vil påvirke eventuelle koncernforbundne selskaber, der leverer ydelser

til affaldsenergianlægget. I dag kan kommuner effektivisere deres forsyningsaktiviteter ved at samle administrative ydelser og serviceydelser i et service-selskab, hvor alle medarbejdere er ansat, og som betjener alle forsyningselskaber i koncernen. En sådan effektivisering er i tråd med ønskerne om en konkurrence-dygtig kommunal affaldsenergisektor, og det vil derfor være uhensigtsmæssigt, hvis in-house-reglen begrænses også for samhandel internt i koncernen.

KRAV OM SELSKABSGØRELSE

Selskabskravet forventes at indebære, at affaldsenergianlæggene skal udskilles/omdannes til kapital-selskaber (A/S eller ApS). Herefter vil de almindelige regler i selskabsloven og skattelovgivningen sammen med sektorlovgivningen sætte rammerne for anlæggenes videre virke. Kravet om selskabsgørelse vil dermed betyde, at den nuværende organisering i § 60-fællesskaber ikke kan opretholdes. Det betyder dog ikke nødvendigvis, at § 60-fællesskaberne skal opløses, da det må forventes, at de aktiviteter, som skal selskabsgøres, kan indskydes i et datterselskab ejet af § 60-fællesskabet, og at resten af aktiviteterne kan forblive i § 60-fællesskabet.

Selve selskabsgørelsen vil alene gælde for affaldsenergianlæggene. Den nærmere afgrænsning er ikke endeligt afklaret, men vi forventer, at selskabet vil kunne udøve tilknyttede aktiviteter i samme selskab, i alt fald i et vist omfang. Det samme må gælde for de aktiviteter, hvor der er tale om samproduktion, såsom el og varme.

El produceret på affaldsenergianlægget leveres på markedsvilkår, og varme leveres efter prisregulering. Det kommunale hvile-i-sig-selv-princip for affaldsenergianlæg bliver ophævet. Dermed vil selskaberne fremadrettet kunne opnå overskud og oparbejde underskud – og ultimativt kunne gå konkurs.

Klimaplanen tillader dog ikke, at kommuner agerer fuldt ud som en privat aktør. Ifølge planen skal kommunerne beholde aktiemajoriteten i de eksisterende anlæg. Det vil sige, at kommunerne skal bevare bestemmende indflydelse i affaldsenergiselskabet. De vil derfor ikke have mulighed for at begrænse deres tab ved at frasælge affaldsenergianlæg, fx hvis selskabet ikke står stærkt i konkurrencen. Hvis ejerkommunerne har stillet garanti for affaldsenergiselskabet, betyder det, at de i tilfælde af selskabets konkurs kan ende med en omfattende regning.

Der er således en række problemstillinger i forbindelse med liberaliseringen, som forligspartierne fortsat skal tage stilling til, inden der kan udarbejdes et lovforslag.

Man ønsker at fastsætte implementeringsperioden til to år. Det betyder, at kommunerne vil få to år fra lovforslaget træder i kraft til at gennemføre udbud og selskabsgørelse. Hvis tidsplanen holder, og lovforslaget træder i kraft 1. januar 2023, vil kravene om udbud og selskabsgørelse af affaldsenergi-anlæggene derfor gælde fra 1. januar 2025.

Vi anbefaler, at kommuner allerede nu igangsætter strategiarbejdet for at fastlægge den fremtidige struktur for forsyningsaktiviteterne. Kommuner bør desuden fremtidssikre deres kontrakter ved at tage højde for en senere omstrukturering fx ved at sikre ret til at overdrage kontrakter fra det eksisterende § 60-fællesskab til et fremtidigt A/S i forbindelse med udbud.

KAPACITETSTILPASNING

Efter klimaplanen skal lovgivningen fastsætte et kapacitetsloft svarende til udviklingen i danske affaldsmængder kombineret med strammere miljøkrav. Ifølge klimaplanen forventes mængderne i forbrændingseget affald at blive reduceret med 30 %. Derudover er der lagt op til en ændring af prisreguleringen for varme fra affaldsenergianlæg.

I dag kan affaldsenergianlæg levere fjernvarme til den laveste pris af enten kostprisen, en substitutionspris eller et prisloft.

Affaldsenergianlæg skal fremover underlægges den nye økonomiske regulering for fjernvarmesektoren. Det betyder formentlig, at anlæggene vil blive pålagt et effektiviseringskrav. Herudover er der tale om at opretholde reguleringen med et prisloft, dog baseret på vedvarende energikilder. Et sådant prisloft foreslås p.t. indført for overskudsvarmeleverandører. Et VE-prisloft kan forventes at være betydeligt lavere end det nuværende affaldsvarmeprisloft. Det vil derfor kunne presse de omkostningstunge anlæg ud af markedet.

ØKONOMISKE RAMMER FASTSÆTTES SENERE

I henhold til planen for de 12 spor vil aftalepartierne først se på de økonomiske rammer, når konkurrenceudsættelsen og kapacitetstilpasningen er blevet politisk fastlagt. Det kan være uhensigtsmæssigt, at der ikke kan tages højde for

de økonomiske konsekvenser samtidig med fastsættelse af de grundlæggende vilkår for udbudsmodellen.

Når kapacitetstilpasningen overlades til markedet, er det svært at forudsige, hvilke anlæg der lukker. Kapacitetstilpasningen skal ifølge regeringen og forligspartierne bidrage til at opnå klimamålsætningerne for hele Danmark. Der bør derfor findes en god løsning til at dække de strandede omkostninger, så regningen ikke – mere eller mindre tilfældigt – ender hos enkelte affaldskunder og varmemefbrugere.

Endelig skal der ske en håndtering af låntagning, henholdsvis af eksisterende lån i KommuneKredit og nye lån samt kommunernes garantistillelse, og der skal tages stilling til den skattemæssige værdi af de indskudte aktiver. Dermed kan man undgå en tvist som den, der blev ført på vandområdet om de skattemæssige indgangsværdier, se Højesterets dom af 8. november 2018. ■



Klavs V. Gravesen
Partner, advokat
kvg@horten.dk



Line Markert
Partner, advokat
lma@horten.dk



Rikke Søgaard Berth
Partner, advokat
rsb@horten.dk



Renée Van Naerssen
Advokatfuldmægtig
rvn@horten.dk