

Kommunernes fremtidige rolle vedrørende

forbrænding af affald

Analyse af konsekvenser for kommuner og kommunale anlæg ved konkurrenceudsættelse, herunder pligt til udbud af husholdningsaffald

Indholdsfortegnelse

Indledning	03
Kommissorium for opgaven	03
Analysens indhold	03
Opsamling og anbefalinger	04
Er der et problem, der skal løses, og hvori består det i givet fald?	04
Nødvendige ændringer i rammevilkårene	04
Scenarie 1: Basis-scenariet (nuværende regler)	06
Scenarie 2: Mix-scenariet	06
Scenarie 3: Licitations-scenariet	07
Anbefaling til prioritering af det videre arbejde	08
Resume af vurderingen af de 3 scenarier	09
Opsamling vedr. selskabsgørelse	11
Vurdering i forhold til stranded costs	11
Analysens omfang og forudsætninger	12
Affaldsmængder og anlæg i dag	12
Generelle forudsætninger	14
Påstande, der ikke analyseres	14
De kommunale anlægs konkurrencevilkår	15
Konkurrencevilkår i basis-scenariet	16
Konkurrencevilkår i mix-scenariet	18
Konkurrencevilkår i licitations-scenariet	20
De kommunale økonomiske værdier	23
Kommunale værdier i basis-scenariet	23
Kommunale værdier i mix-scenariet	24
Kommunale værdier i licitations-scenariet	24
Forbrændingskapacitet og forsyningssikkerhed	26
Sikring af forbrændingskapacitet i Sverige og Tyskland	26
Forbrændingskapacitet i basis-scenariet	27
Forbrændingskapacitet i mix-scenariet	27
Forbrændingskapacitet i licitations-scenariet	28
Selskabsgørelse	30
Kontrol med selskabets aktiviteter	30
Overførsel af værdier og skat	30
Bilagliste	31

Indledning

Den foreliggende rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe i staten "Forbrænding af affald" kombineret med et forlig i Folketinget i forbindelse med konkurrencepakken skaber en brændende platform for de kommunale anlæg til forbrænding af affald.

For at skabe et fælles, kommunalt grundlag for at varetage de kommunale interesser, er det besluttet at udarbejde en analyse, der kan være grundlag for beslutninger om det videre arbejde fra kommunal side med denne sag. Til det formål er nedsat en arbejdsgruppe bestående af:

Leif Mortensen og Hanne Johnsen, **affald danmark**

Eske Groes og Anders Christiansen, **KL**

Jacob H. Simonsen og Allan Kjersgaard, **RenoSam**

Kommissorium for opgaven

Analysen skal belyse scenarier på kort og langt sigt hvad angår forbrænding af affald. Kommunernes interesser både i rollen som ejer af anlæg og i rollen som myndighed, hvad angår husholdningsaffald og erhvervsaffald, skal belyses. Erfaringer fra andre lande, herunder EU-perspektivet, skal inddrages.

Analysen skal først og fremmest munde ud i anbefalinger til prioritering af det videre arbejde med at varetage de anførte, kommunale interesser, herunder at bevare værdierne i disse anlæg.

Analysens indhold

Der vurderes på 3 scenarier:

- **Basis-scenariet**, hvor der ikke sker ændringer – udover den åbning for eksport af affald til forbrænding, som EUs affaldsdirektiv har indført
- **Mix-scenariet**, hvor erhvervsaffald bliver konkurrenceudsat, mens de kommunale anlæg fortsat må behandle det kommunalt indsamlede affald in-house
- **Licitations-scenariet**, hvor både erhvervsaffald og det kommunalt indsamlede affald bliver konkurrenceudsat ved, at kommunerne pålægges at udbyde opgaven med at forbrænde deres affald.

Hvert scenarie vurderes på 3 temaer:

- Konsekvenser for de kommunale anlægs konkurrencevilkår
- Konsekvenser for de kommunale økonomiske værdier
- Sikring af fremtidig forbrændingskapacitet.

Temaerne er bevidst lagt i denne rækkefølge, da det er de kommunale anlægs fremtidige vilkår i konkurrencen, der bliver afgørende for de kommunale økonomiske værdier og kommunernes rolle i sikring af forbrændingskapacitet.

Derudover vurderes konsekvenserne af selskabsgørelse af de kommunale forbrændingsanlæg.

Opsamling og anbefalinger

Er der et problem, der skal løses, og hvori består det i givet fald?

I EU-sammenhæng er Danmark blevet fremhævet som et af de lande, der har løst opgaven med forbrænding af affald bedst. Danmark har forbudt deponering af forbrændingseget affald, Danmark har opnået en meget høj udnyttelse af det forbrændingsegnet affald til billig varme og til el og Danmark har gennemført alt dette til lave priser på aflevering af affaldet.

Så sammenlignet med andre lande i EU, kan vi være stolte over den måde, vi løser denne opgave på. Både målt på miljø, på energi og på omkostninger og priser.

Når der er et problem, der skal løses, så skyldes det, at et EU direktiv med virkning fra december 2010 har åbnet for eksport af erhvervsaffald til forbrænding. Samtidig har Danmark som det eneste EU land en afgift på forbrænding af affald, der dermed forringer vores konkurrenceevne i forhold til specielt Sverige og Tyskland.

Arbejdsgruppen vurderer, at det ikke er holdbart i længden, at virksomheder kan eksportere deres erhvervsaffald, men de kan ikke frit vælge anlæg indenfor landets grænser, og de kommunale anlæg må ikke konkurrere med udlandet om dette affald. Det er altså ikke holdbart i længden at fortsætte uændret.

En simpel løsning kunne være, at man besluttede, at virksomheder fremover også frit kan vælge anlæg til forbrænding indenfor landets grænser.

Så enkelt er det imidlertid ikke. De nuværende rammevilkår for forbrændingsanlæg i Danmark er ikke gearet til, at disse anlæg frit kan konkurrere om affald fra virksomheder.

Det rejser to spørgsmål:

1. Hvilke ændringer i rammevilkårene skal gennemføres, hvis man vil give virksomhederne mulighed for frit at vælge mellem anlæg,
og
2. Hvor vidt skal man gå i ændringen af organiseringen af området, idet der i analysen ses nærmere på to scenarier, nemlig mix-scenariet
og
3. licitations-scenariet.

Nødvendige ændringer i rammevilkårene

Arbejdsgruppen finder, at især følgende rammevilkår må ændres, inden man iværksætter en konkurrence om affald.

For det første må man ændre afgiften på affald, så danske anlæg kan konkurrere med udenlandske anlæg.

For det andet må man ændre den måde, man regulerer varmepriserne og leveringsbetingelser på varmeområdet på. Indtægten fra salg af varme varierer i dag fra 17 til 92 kr. pr. GJ. Målt i forhold til de samlede indtægter for et anlæg, udgør varmeindtægterne i gennemsnit 50 pct. Anlæg med høje varmepriser og en stor indtægt fra varme har som udgangspunkt en konkurrencefordel i forhold til andre anlæg.

For det tredje må man ændre reglerne for prissætning af affald, så der gives mulighed for, at anlæg kan arbejde med marginalpriser.

For det fjerde må man ændre reglerne for ansvaret for kapacitetssikkerhed, ligesom man må sikre kommunerne forsyningssikkerhed. Med forsyningssikkerhed menes, at man skal give alle kommuner sikkerhed for, at de fremover kan komme af med deres husholdningsaffald til forbrænding.

For det femte må man skabe en løsning for de anlæg, der ikke kan fortsætte, når der skabes konkurrence om affald. For de berørte kommuner kan der være tale om store, økonomiske tab, der må dækkes ind i forbindelse med reformen.

Set mere landspolitisk, så er den mest kontroversielle af de anførte ændringer uden tvivl den nødvendige ændring i reguleringen af varmepriserne. I sidste ende er det et politisk valg. Hvis man vil skabe et marked for affald til forbrænding, så bliver en del af prisen, at man må slække på den nuværende beskyttelse af varmekorbrugerne.

Forbrænding af affald leverer i dag 20 pct. af fjernvarmen i Danmark og denne del af fjernvarmen leveres i dag til de laveste priser på markedet for fjernvarme.

Set mere kommunalpolitisk, så er de mest kontroversielle af de anførte forhold uden tvivl:

- Dels at sikre kommunerne forsyningssikkerhed, så kommunerne i fremtiden har sikkerhed for, at de kan komme af med deres husholdningsaffald til forbrænding, og
- Dels at sikre de kommuner, der risikerer store, økonomiske tab ved omlægningen, mod sådanne tab.

Andre forhold

Der er også andre forhold, der kan vise sig at være af stor betydning. Arbejdsgruppen har især set dels på mulige fortolkninger af de såkaldte "in house" regler i EU's udbudsregler, dels på konsekvenserne af en overgang til aktieselskaber.

I bilaget til denne analyse bringes en oversigt over de notater, der er udarbejdet som led i arbejdet med denne analyse.

Scenarie 1:

Basis-scenariet

(nuværende regler)

Kommunerne anviser i dag både husholdningsaffald og erhvervsaffald til et anlæg. Både kommunale og private anlæg er omfattet af hvile i sig selv princippet.

Virksomhederne har siden december 2010 fået mulighed for at eksportere deres erhvervsaffald. De kommunale anlæg må ikke konkurrere om dette affald, fordi anlæggene ikke må anvende marginalpriser. Desuden har Danmark som det eneste land en affaldsafgift på forbrænding, der dermed forringer vores konkurrenceevne i forhold til anlæg i udlandet.

Den nuværende varmeprisregulering medfører meget forskellige konkurrencevilkår for de danske anlæg og den sætter meget forskellige begrænsninger for, hvor meget øgede omkostninger ved faldende affaldsmængder kan overvæltet på varmemeforbrugerne.

Disse ulemper ved den nuværende regulering er ikke en brændende platform, for det ser ikke ud til, at affaldet lige nu forsvinder ud af landet i meget store mængder. Den nuværende regulering kunne altså godt fortsætte.

Men som anført ovenfor finder arbejdsgruppen, at det ikke er holdbart i længden at fortsætte uændret. Fordi danske anlæg ikke i dag må konkurrere med udenlandske anlæg om dansk erhvervsaffald.

Scenarie 2:

Mix-scenariet

Mix scenariet indebærer, at erhvervsaffald bliver konkurrenceudsat, mens de kommunale anlæg fortsat må behandle det husholdningsaffald, som de relevante kommuner visiterer til deres anlæg.

Der er flere varianter af dette scenarie spændende fra, at kommunale anlæg deltager i konkurrencen om erhvervsaffaldet og til, at kommunale anlæg på sigt kun behandler kommunalt affald, der anvises fra deres ejerkommuner.

Set fra de 79 kommuner, der er medejere af et anlæg, har dette scenarie en række iøjnefaldende fordele. Kommunerne har fortsat sikkerhed for at komme af med deres husholdningsaffald til forbrænding, og kommunerne kan på sigt tilpasse deres anlæg efter de nye forhold. Kommunerne har i øvrigt også fortsat mulighed for at sælge deres anlæg.

Set fra de andre 19 kommuner er billedet mere uklart. For når de kommunale anlæg koncentrerer sig om at behandle affald fra deres ejerkommuner, er der så et marked, hvor de 19 kommuner kan komme af med deres affald?

Tilsvarende er billedet nok også mere uklart set fra private investorer. Hvis de kommunale anlæg er sikret affald fra 79 kommuner, og hvis de kommunale anlæg også kan konkurrere om ekstra affald på baggrund af marginalpriser, er det så et attraktivt marked at gå ind på som privat investor, der overvejer at investere i et anlæg til forbrænding?

Mix-scenariet er altså ikke en løsning, der er uden problemer. Men vi må på den anden side konstatere, at det er mix-scenariet, der fungerer i praksis i en lang række EU lande, herunder vores nabolande Sverige og Tyskland.

Scenarie 3:

Licitations-scenariet

I dette scenarie har virksomhederne frit valg af anlæg, ligesom i mix-scenariet, men derudover tvinger man alle kommuner til at udbyde opgaven med forbrænding af deres husholdningsaffald.

Dette scenarie giver de største udfordringer i forhold til at bevare værdierne i de kommunale anlæg.

Hvis en privat investor skal investere flere mia. kr. i et anlæg, så vil han have sikkerhed for en betydelig leverance af affald. Derfor bliver konsekvensen af dette scenarie, at kommunerne må arbejde med meget langvarige udbud, måske udbud over de næste 20 år.

Det betyder igen, at kommunerne ikke i realiteten er på et marked. Kommunerne bliver bundet de næste 20 år til et anlæg. Forskellen til i dag er alene, set fra kommunens side, at man ingen indflydelse har på dette anlæg.

Hertil kommer forsyningssikkerheden. Kommunen får pligt til at udbyde, men ingen anlæg har pligt til at byde. Hvis der ikke er nok private investorer, der investerer i sådanne anlæg, så har kommunerne ingen sikkerhed for, at de kan komme af med deres husholdningsaffald til forbrænding.

De nævnte forhold er formentlig baggrunden for, at dette scenarie, hvor man helt overlader løsningen af kapacitetsproblemet og forsyningssikkerheden til et privat marked, ikke findes i dag i noget land, ikke engang USA. Man har ikke kunnet få scenariet til at fungere i praksis.



Anbefaling til prioritering af det videre arbejde

Efter kommissoriet for analysen, der er gengivet øverst, skal analysen munde ud i anbefalinger til prioritering af det videre arbejde med at varetage de kommunale interesser, herunder at bevare værdierne i de berørte anlæg.

Som anført finder arbejdsgruppen, at det ikke er holdbart på sigt, at vi fra kommunal side siger, at der ikke er behov for at ændre noget. Som følge af et EU direktiv står vi i en ny konkurrencesituation med udlandet, som vi må forholde os til.

Arbejdsgruppen skal **for det første** anbefale, at vi fra kommunal side prioriterer, at få belyst de fem ændringer i rammebetingelserne, der er anført ovenfor. Det er en forudsætning for de anførte scenarier 2 og 3, at der findes konkrete løsninger på disse områder.

Selv om man finder løsninger på disse fem områder, så er der yderligere problemstillinger, der knytter sig til hvert af de anførte scenarier, der må belyses, for at man endelig kan forholde sig til, om scenariet kan anbefales.

Arbejdsgruppen skal derfor **for det andet** anbefale, at man i drøftelsen af denne analyse peger på eventuelle, yderligere forhold knyttet til det ene eller andet af de anførte scenarier, som man vil prioritere at få nærmere belyst.

I rapporten peger man på, at man kunne tilrettelægge et forløb rent beslutningsmæssigt, hvor man tog et skridt ad gangen. Hvis den variant vælges, illustreres den med, at man kunne beslutte at gå over i en af varianterne af et mix-scenarie, og så kunne man senere – og i lyset af erfaringerne – vurdere, om man vil gå videre i retning af licitations-scenariet.

Arbejdsgruppen skal i forlængelse heraf **for det tredje** anbefale, at vi fra kommunal side tilslutter os en sådan

trinvis proces. Dette med henblik på, at man kan tilrettelægge en trinvis udvikling, der forebygger, at vi løber ind i store tab af værdier, som ikke kan samles op igen.

En vigtig faktor, der understøtter ønsket om en trinvis proces, er hele den forestående ændring med udfasning af de fossile brændsler. Udfasningen af de fossile brændsler kræver ændringer over en bred front på hele energiområdet, og forbrænding af affald er også en del af energiområdet, jf. produktionen af varme og el.

En del af problemstillingen med udfasning af de fossile brændsler er, at denne udfasning formentlig bliver tidsmæssigt forskudt set rent geografisk. Som følge af den nuværende regulering af varmepriserne, så afhænger varmeprisen for et anlæg til forbrænding af affald af energikilden i det nærliggende kraftvarmeværk, jf. både princippet om substitutionspris og de forskellige prislofter.

Hvis altså det nærliggende kraftvarmeværk udskifter energikilden fra naturgas til biomasse, så skal det lokale anlæg til forbrænding af affald ændre sin varmepris i nedadgående retning. Dermed kan dette anlæg pludselig ikke konkurrere længere om affaldet.

Resume af vurderingen af de 3 scenarier

For hvert tema og scenarium i analysen er opsamlet de væsentligste vurderinger. Disse er samlet i nedenstående skemaer.

Konkurrencevilkår

Basis-scenariet

Princippet om ligebehandling gør det meget svært for danske kommunale anlæg at konkurrere med udenlandske anlæg om dansk affald, fordi anlæggene ikke må konkurrere på marginalpriser.

Men samtidig har de kommunale anlæg en forpligtelse til at omkostningsminimere og det kan argumentere for en regelændring, så disse anlæg kan tilbyde priser ned til marginalprisen.

Varmeprisregulering medfører meget forskellige konkurrencevilkår for de danske anlæg og sætter i dag meget forskellige begrænsninger for, hvor meget øgede omkostninger ved faldende mængder kan overvæltes på varmemeforbrugerne.

Samtidig er der ændringer på vej på dette område og det er afgørende, at disse afklares i forbindelse med konkurrenceudsættelse af forbrændingssektoren.

De nuværende afgifter medfører en konkurrencemæssig ulempe for danske forbrændingsanlæg i forhold til udenlandske. Der er dog, hvis der er politiske vilje, mulighed for at afgiftsomlægninger kan udjævne dette.

Mix-scenariet

Prisreguleringen kan i mix-scenariet udformes på forskellige måder. Jo strammere krav vedr. opdeltede regnskaber, jo sværere vil det være for kommunale anlæg at konkurrere med udenlandske anlæg og private danske anlæg.

Mulighed for marginalpriser giver bedre konkurrencevilkår for kommunale anlæg – og muligvis dårligere for private anlæg.

Hvis EU-kravet om max 10 % af omsætningen i konkurrence begrænser kommunale anlæg i at modtage erhvervsaffald, vil kommunale anlæg miste indtægter og deres ejerkommuner vil få højere takster.

Den nuværende regulering af varmepriser og varmeafsætning kan ikke fastholdes, og det er afgørende for anlæggenes konkurrencevilkår, at det afklares, hvordan varmepriserne fremover vil blive reguleret.

Licitations-scenariet

Alle kommuner (ejer eller ej) vil stilles lige mht. prisregulering. Kommunerne vil blive tvunget til lange kontrakter, der kan indeholde mange forbehold.

Manglende kommunal garanti for lån vil medføre højere finansielle omkostninger.

Den nuværende regulering af varmepriser og varmeafsætning kan ikke fastholdes og det er afgørende for anlæggenes konkurrencevilkår, at det afklares, hvordan varmepriserne fremover vil blive reguleret.

Kommunale værdier

Basis-scenariet

Nogen kommuner risikerer tab af kommunale værdier pga. konkurrence med udenlandske anlæg, men der er også mulighed for gevinst ved import af affald. Transportomkostningerne vil lægge en dæmper på både im- og eksport.

Mix-scenariet

De mindst konkurrencedygtige anlæg vil tabe i konkurrencen om erhvervsaffaldet og de kommunale værdier heri vil gå tabt. De mest konkurrencedygtige anlæg vil få en bedre økonomi.

Kommuner uden anlæg kan leve op til deres forpligtelse om forsyningsikkerhed ved enten at søge optagelse som medejere af et anlæg, eller indgå længere kontrakter med anlæg, der er i konkurrence.

Licitations-scenariet

Licitations-scenariet forstærker risikoen for kommunale tab for de kommuner, der ejer de mindst konkurrencedygtige anlæg. Konkurrencepakken overgangsordning løser ikke problemet.

Forbrændingskapacitet og forsyningsikkerhed

Basis-scenariet

Kommunernes mulighed for at leve op til det gældende kapacitetsansvar for erhvervsaffald afhænger af anlæggenes konkurrencesituation med udenlandske anlæg. Usikkerheder herom gør det sværere at investere kommunale penge i kapacitet til erhvervsaffald.

Mix-scenariet

I et mix-scenarie vil det kræve regelændringer og politisk vilje, at tillade kommuner at investere i kapacitet til markedsudsat erhvervsaffald.

Alternativt må fremtidig kapacitet til erhvervsaffald etableres af private virksomheder – enten ved bygning af nye anlæg eller køb af eksisterende.

Licitations-scenariet

Fuld markedsudsættelse vil sandsynligvis medføre, at mange kommuner vil sælge deres anlæg til private virksomheder. Det vil kræve et velfungerende marked, før nogen private vil investere i forbrændingskapacitet. Det er afgørende, at rammevilkårene er nogenlunde kendte og at der er den nødvendige efterspørgsel.

Hvis markedet ikke sikrer forbrændingskapacitet, må der etableres statslige reguleringer, der kan opfylde affaldsdirektivets kapacitetsforpligtelse til det kommunale affald.

Opsamling vedr. selskabsgørelse

Derudover viser analysen, at der er en række problemstillinger, der skal tages højde for, hvis det kræves, at kommunale anlæg skal selskabsgøres. F.eks. er det en vanskelig opgave at fastholde ejerkommunernes kontrol med selskabets aktiviteter.

Imellem generalforsamlingerne har ejerkommunerne ingen direkte indflydelse på bestyrelsens beslutninger og hvis der ønskes kontrol med alle større beslutninger, skal dette afklares på forhånd i vedtægter og aktionæroverenskomster.

Muligheder og rammer for omdannelse af interessentskaber til aktieselskaber eller anpartsselskaber skal også afklares – bl.a. i forhold til, hvordan værdierne fastsættes og overføres til den nye selskabsform - og hvordan denne værdioverførsel og selskabets aktiviteter i øvrigt beskattes.

Vurdering i forhold til stranded costs

Ved en konkurrenceudsættelse vil det – i den nuværende situation med overkapacitet - være anlæg med de højeste priser på markedet, der taber konkurrencen og dermed risikerer lukning og tab af værdier (stranded costs).

Det kan ikke på forhånd udpeges, hvilke anlæg det vil dreje sig om, men det er sandsynligt, at mindre anlæg med begrænset mulighed for varmeafsætning vil være i farezonen. Tilsvarende anlæg, der risikerer at blive ramt af et lavere prisloft på varmen, kan komme i farezonen.

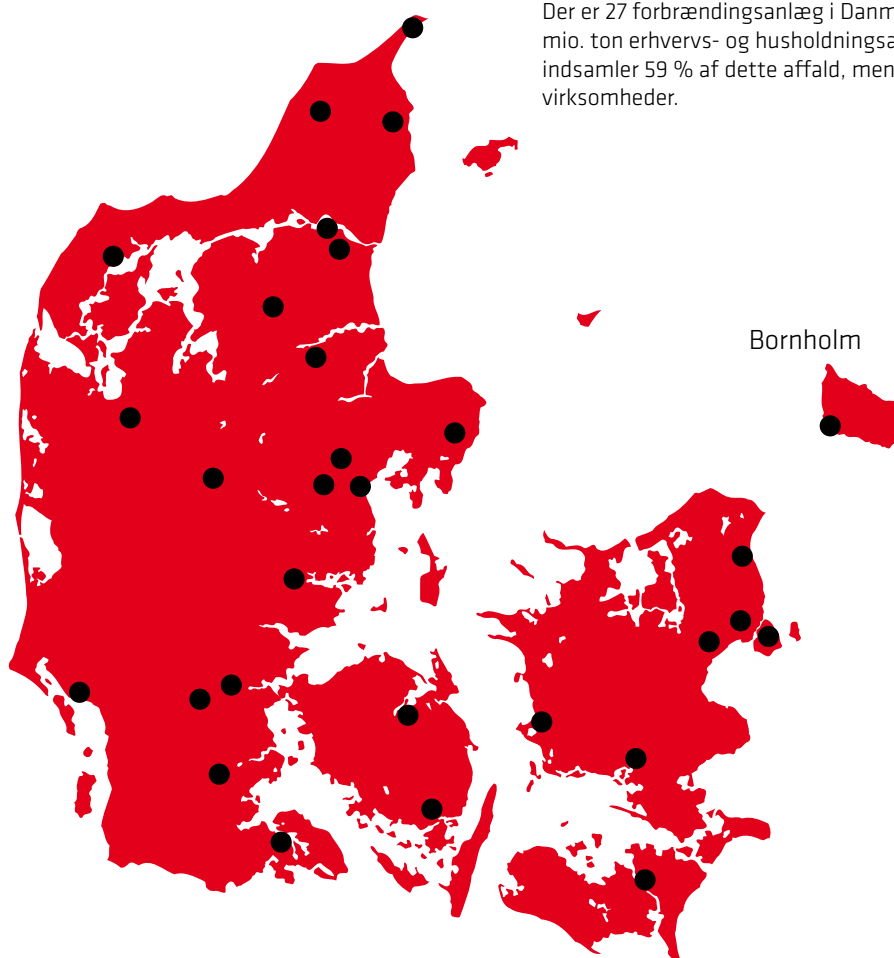


Analysens omfang og forudsætninger

Der er i analysen taget en række forudsætninger og en række påstande i embedsmandsrapporten vurderes ikke nærmere.

Affaldsmængder og anlæg i dag

Der er 27 forbrændingsanlæg i Danmark, der brænder 3,2 mio. ton erhvervs- og husholdningsaffald. Kommunerne indsamler 59 % af dette affald, mens resten leveres fra virksomheder.



Størsteparten af det forbrændingsegnete affald behandles i dag på kommunale anlæg, hvor ejerkommunerne typisk er forpligtet via vedtægter til at levere det kommunalt indsamlede affald og anvise erhvervsaffaldet til anlægget.

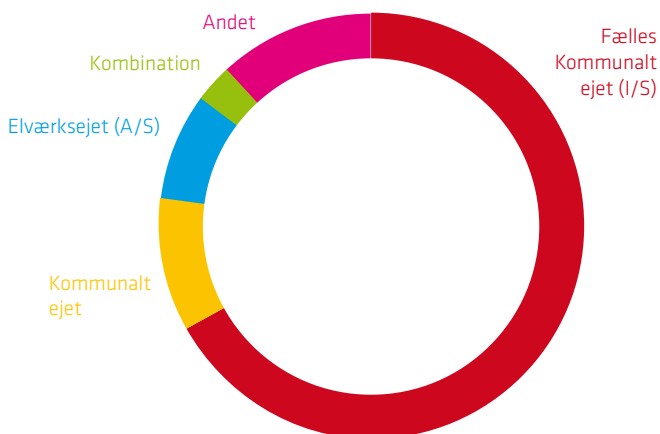
Resten leveres i dag til private forbrændingsanlæg, hvor kommunerne er tilsvarende kontraktligt forpligtede til at levere det indsamlede affald og anvise erhvervsaffald fra kommunen til anlægget.

På grund af finanskrisen har der i de seneste par år været overkapacitet på de danske anlæg, fordi af-

faldsmængden er faldet. Det forventes at være tilfældet i en del år ud i fremtiden pga. politiske krav om øget udsortering af affald til genanvendelse, herunder den grønne fraktion af dagrenovationen samt papir og pap.

På sigt kan behovet for kapacitet til forbrænding af dansk affald blive endnu mindre pga. mere genanvendelse. Det kan forstærkes af, at mål om CO₂-neutral energiproduktion lægger op til øget udsortering af den fossile del af affaldet (plasten). En modsat tendens kan dog være nye forbrændingsmuligheder for affald, der i dag deponeres – f.eks. shredder affald.

Fordeling af ejerformer for danske forbrændingsanlæg



Mængden til forbrænding har betydning for forbrændingsanlæggenes økonomi, da kapacitetsudnyttelsen har stor betydning for affaldstaksten. Hvis et anlæg kun delvist kan udnytte kapaciteten, kan det have store konsekvenser for affaldstaksten, da de fleste omkostninger er faste og der samtidig mistes indtægter fra salg af energi. I dette notat fokuseres derfor primært på konsekvenserne og de risici for de kommunale anlæg, der er forbundet med overkapacitet.

Man skal dog samtidig være opmærksom på, at en konkurrenceudsættelse kan forstærke udviklingen mod lukning af de anlæg med højeste priser og at det dermed også medfører en stigende risiko for underkapacitet.

Set i forhold til forbrændingsanlæggene er det en fordel, fordi det giver mulighed for at opkræve større affaldstakster på det konkurrenceudsatte affald. Set i forhold til kommunerne, kan det medføre en større risiko, for

ikke at kunne opfylde deres forpligtelse til at sikre forbrændingskapacitet (forsyningssikkerhed).

Generelle forudsætninger

Udgangspunktet for vurderingerne er, at der allerede er indført en delvis konkurrence for forbrændingsanlæg, idet alle virksomheder har ret til at eksportere affald til udenlandske forbrændingsanlæg. Det betyder, at kommunale forbrændingsanlæg ikke længere kender deres affaldsgrundlag, idet mængden af erhvervsaffald vil afhænge af, om det er billigere at transportere affaldet til et udenlandsk anlæg. Det betyder også, at kommunerne har sværere ved at leve op til en kapacitetsforpligtelse for erhvervsaffaldet.

Det forudsættes desuden – som i embedsmandsrapporten – at kommunerne fortsat har pligt til at indsamle husholdningsaffald – fremover kaldet kommunalt affald. Kommunerne vil dermed fortsat være ansvarlig for, at dette affald udnyttes via forbrænding – enten ved at eje og drive anlæg selv, eller ved at indgå kontrakter med andre anlæg.

Ligeledes forudsættes, at kommunerne kan vælge at sælge deres anlæg og leve op til deres forpligtelser via kontrakter med andre anlæg. Tilsvarende kan kommunale anlæg vælge kun at behandle det affald, som de er forpligtet til at sikre behandling. I basis-scenariet er det alt affald i anlæggets opland (hvis det fremgår af vedtægterne), i de to øvrige har kommunerne kun kapacitetsforpligtelse for det kommunalt indsamlede affald.

Påstande, der ikke analyseres

Følgende påstande i embedsmandsrapporten analyseres ikke nærmere:

- Beregning af effektiviseringspotentialet. Det kan altid diskuteres, og det er påstand mod påstand, om et marked sikrer mere effektivisering.

- Licitations-scenariet giver ifølge rapporten mere genanvendelse og mere teknologiudvikling. Det hænger på, om man accepterer den påstand, at kommuner har tendens til at nedprioritere genanvendelse og teknologiudvikling, hvis deres investeringer er bundet i forbrændingsanlæg (suboptimering). Desuden kan der være andre årsager til den gennemsnitlige lavere genanvendelse, der er konstateret i kommuner, der er medejere af forbrændingsanlæg.
- Licitations-scenariet og mix-scenariet giver ifølge rapporten mindre transport end basis-scenariet. Vurderingen afhænger af, at der kommer mere eller mindre im- og eksport af affald, hvis virksomheder ikke kan levere til billigere danske anlæg, men kun til billigere udenlandske affaldsanlæg – som ofte ligger længere væk.

De kommunale anlægs konkurrencevilkår

Forbrændingsanlæggenes muligheder for at konkurrere afhænger af den økonomiske regulering, som anlæggene er underlagt. De mest afgørende faktorer er afgifter og varmepriser samt mulighed for at differentiere priserne. I alle tre tilfælde gælder nogle generelle principper og rammer fra EU-reguleringen, men det er derudover muligt (og i nogen tilfælde nødvendigt), at tilrette de danske regler i forbindelse med en reform af forbrændingssektoren.

Afgifter

Affaldsforbrænding er i Danmark pålagt afgifter på CO₂-emissioner samt på varmeproduktion og varmesalg. Da anlæggenes varmeproduktion varierer, så varierer afgiftsbelastningen også - især mellem kraftvarme- og varmeproducerende anlæg - men kun i mindre omfang. Gennemsnitligt er hvert ton forbrændt affald belastet med ca. 400 kr. i afgift.

Det har betydning i forhold til konkurrencen med anlæg i andre lande, der pt. ikke er pålagt tilsvarende afgifter på affaldsforbrænding. Denne konkurrencemæssige ulempe for danske anlæg opvejes dog delvist af, at danske anlæg typisk har en større indtægt fra salg af affaldsvarme end i andre lande.

Varmepriser

Varmesalg udgør i gennemsnit 50 % af et forbrændingsanlægs indtægt, mens indtægten fra affaldstaksten udgør 30% og indtægten fra salg af el udgør 20%. Derfor har de lokale varmepriser stor betydning - og de varierer meget. I Danmark varierer varmeindtægten mellem 17 og

92 kr. per GJ med et vægtet gennemsnit på 55 kr. per GJ. Det svarer til gennemsnitligt 400 kr. per ton affald.

Derudover har det stor betydning, om anlæggene kan sælge hele deres varmeproduktion, eller om de er nødt til at bortkøle varme om sommeren, sådan som det kan være tilfældet for forbrændingsanlæg på mindre fjernvarmenet. Bortkølet varme giver ingen indtægt og er i øvrigt uhensigtsmæssig for klima og miljø.

Her har de danske anlæg en fordel i forhold til mange udenlandske anlæg, fordi der i Danmark er et veludbygget fjernvarmenet. Jo længere syd på - jo mindre varmeafsætning. Dog kan nye udviklingsmuligheder for fjernkøling på sigt ændre dette.

Særligt på de store kraftvarmenet har de danske forbrændingsanlæg en fordel, ved at ligge i grundlast i forhold til hele fjernvarmenettet. Det betyder, at stort set alt varme kan afsættes også om sommeren, dog til en pris der som gennemsnit (over året) altid er lavere end alle andre alternativer på nettet.

Varmeprisregulering og -afsætning i Sverige og Tyskland

Generelt er varmepriserne mindre regulerede i Tyskland og Sverige, hvor der er friere rammer for lokalt aftalte priser, men til gengæld heller ikke samme sikkerhed for varmeafsætningen som i Danmark.

På det tyske fjernvarmemarked må anlæggene sælge varmen til den pris, de kan få. Der er fjernvarmenet i de

fleste større byer, men varmeindtægterne udgør ikke så stor en andel af anlæggenes indkomst som i Danmark. Der findes endvidere en række tyske forbrændingsanlæg helt uden tilknytning til varmenettet.

Varmepriserne reguleres mere i Sverige - typisk baseret på omkostningsfordeling (mellem affald og varme) og/eller substitutionspris. Priserne kan også være baseret på andre forhold - f.eks sæsonbestemte forhold.

Eftersom fjernvarme er lokalt bundet, kommer de lokale forudsætninger til at styre prissætningen, og prissætningen er derfor meget forskellig fra net til net. I gennemsnit er varmepriserne (an forbruger) 11 % lavere end i Danmark.

Det svenske energimarkeds-inspektorat, der er tilsynsmyndighed for bl.a. markedet for fjernvarme i Sverige, har fornylig argumenteret for, at svensk fjernvarme skal prisreguleres (tættere), men at det først skal afklares, om der skal åbnes for "trediepartsadgang" til fjernvarmenettet (konkurrenceudsættelse i forhold til flere leverandører til det samme net). En sådan model har tidligere være overvejet i Danmark, men blev dengang opgivet.

Prisregulering

I denne tid, hvor der er ledig forbrændingskapacitet i både Danmark og vore nabolande, har anlæggenes mulighed for at prisdifferentiere stor betydning.

Det skyldes, at det er en økonomisk fordel for et anlæg at udnytte utilsigtet ledig kapacitet, også ved langt lavere takster end gennemsnitstaksten. Den såkaldte marginalpris svarer til de residuale omkostninger ved at nyttiggøre ledig kapacitet uden at indregne faste kapitalomkostninger, men dog fratække indtægten fra salg af varme og el. Alle priser over marginalprisen indebærer dermed en økonomisk fordel for et anlæg med ledig kapacitet.

Konkurrencesituationen med udenlandske anlæg er derfor meget afhængig af omfanget af ledig kapacitet og de danske anlægs mulighed for at prisdifferentiere, sammenholdt med de udenlandske anlægs tilsvarende muligheder.

Forespørgsler hos forskellige aktører i Sverige og Tyskland viser, at der i begge lande øjensynligt er visse muligheder for at have forskellige priser for kommunalt affald og det konkurrenceudsatte erhvervsaffald. I Sverige er der eksempler på, at erhvervsaffald før finanskrisen var 100 kr. dyrere pr ton end det kommunale affald, mens det efter krisen er 100 kr. billigere end det kommunale affald.

Tilsvarende prismekanismer er set i Tyskland, hvor man kan finde såkaldte spotpriser, der er lavere end de danske forbrændingstakster. Men der er samtidig et generelt krav til tyske offentlige virksomheders deltagelse i konkurrence, at det skal ske i særskilte selskaber - adskilt fra de offentlige (in house) opgaver. Den seneste prisoversigt fra Tyskland fra 2010 viser priser på kommunalt affald fra 560 til 1.575 kr./ton. Tilsvarende priser for erhvervsaffald var fra 300 til 1.300 kr./ton.

Konkurrencevilkår i basisscenariet

Kommunale forbrændingsanlæg er i Danmark underlagt hvile-i-sig-selv princippet og princippet om lige behandling. Det sidste betyder, at brugere, der er forpligtet til at levere affald til et bestemt forbrændingsanlæg, skal pålægges takster efter lige - og objektive kriterier. Dvs. at der kan fastsættes forskellige priser, hvis det f.eks. kan begrundes i forskellig brændværdi, eller andre forhold der har betydning for omkostninger/indtægter. Det er ikke tilladt at forhandle en lavere pris med en stor kunde, der i forvejen er lige så forpligtet til at levere til anlægget som alle andre virksomheder.

Samme vilkår gælder for affald fra andre kommuner, idet Uniscrap-dommen har afgjort, at priser, der aftales

mellem et kommunalt anlæg og andre kommuner, skal fastsættes efter samme principper som for kommunens egne borgere – dog med ret til et marginalt (dokumenteret) pristillæg.

Der er dog muligheder for, at kommunale virksomheder kan udbyde utilsigtet ledig kapacitet til markedspris til øvrige kunder, der ikke er forpligtet til at levere til anlægget i forvejen, herunder udenlandske kunder. Denne markedspris kan i princippet være ned til den lave marginalpris – men ikke under, da det forudsættes, at både affaldskunder og varmekunder får en økonomisk fordel – sammenlignet med, at kapaciteten ikke bliver udnyttet.

Det betyder, at anlæg skal tilbyde takster efter objektive kriterier til alle virksomheder og borgere i anlægges opland. Det må formodes også at gælde virksomheder, som i dag eksporterer, og derfor er markedsudsat, for hvis affaldet ikke eksporteres, er det stadig omfattet af den kommunale anvisning.

Men samtidig er de kommunale anlæg forpligtet til at minimere deres omkostninger, og netop udnyttelse af ledig kapacitet til alle priser over marginalprisen vil være en omkostningsminimering, forudsat at der er reelt tale om ledig kapacitet. Hermed kan en takststigning for kommunens egne borgere og virksomheder pga. uudnyttet kapacitet reduceres.

I sin fulde konsekvens betyder det, at det er de kunder, der er forpligtet til at benytte anlægget, der betaler de faste omkostninger, mens de "løse" kunder kun betaler de marginale omkostninger.

Princippet om ligebehandling gør det meget svært for danske kommunale anlæg at konkurrere med udenlandske anlæg om dansk affald, fordi anlæggene ikke må konkurrere på marginalpriser.

Men samtidig har de kommunale anlæg en forpligtelse til at omkostningsminimere, og det kan være et godt argument for en regelændring, der tillader priser ned til marginalprisen.

Varmeprisregulering

Reguleringen af varmepriser fra forbrænding er i dag styret af 3 principper:

- Varmen skal være billigere end det lokale alternativ (substitutionsprisen)
- Varmen må ikke koste mere end en fastlagt andel af omkostningerne (omkostningsfordeling)
- Varmen må ikke overstige et statsligt udmeldt prisloft.

Garantien for, at affaldsvarmen altid er billigere end alternativet, er desuden garantien for, at affaldsvarmen altid kan afsættes før anden varme (grundlast). Det har f.eks. stor betydning på fjernvarmenettene i de store byer, hvor der også leveres overskudsvarme fra kraftværker.

Omkostningsfordelingen er typisk fastlagt som en konkret fordeling af alle de omkostninger, som er forbundet med både affaldsforbrænding og varmeproduktion (f.eks. 40/60), mens varmeprisloftet i dag er 3 forskellige lofter i hhv. kulfyrede kraftvarmeområder, naturgasområder eller biomasseområder.

Varmeprisregulering sætter et øvre loft på varmeindtægten på forbrændingsanlæg i dag. For nogle anlæg er varmeprisen begrænset af omkostningsfordelingen og her kan både affaldstakst og varmepris stige med faldende affaldsmængder. Andre har ramt substitutionsprisen eller prisloftet og kan ikke sætte varmeprisen yderligere op. Her er der kun stigninger i affaldstaksten til at dække underskuddet og det gør disse anlæg ekstra sårbare overfor faldende affaldsmængder.

Der arbejdes pt. på at ændre varmeprisreguleringen, hvilket kan medføre ændrede vilkår for at fastsætte varmepriserne. Der arbejdes på ét prisloft, frem for tre, og der arbejdes på en anden model for omkostningsfordeling, der tager højde for markedsudsættelse af affaldet.

Endelig kan også forventes opblødning mod mere markedsbaserede priser på de store fjernvarmenet, da også kraftværkerne har interesse i friere rammer i deres varmepriser.

Varmeprisregulering medfører meget forskellige konkurrencevilkår for de danske anlæg og sætter i dag meget forskellige begrænsninger for, hvor meget øgede omkostninger ved faldende mængder kan overvæltet på varmemeforbrugere.

Samtidig er der ændringer på vej på dette område og det er afgørende, at disse afklares i forbindelse med konkurrenceudsættelse af forbrændingssektoren.

Afgifter

Afgifter på forbrænding udgør en betydelige omkostning, som i dag hovedsageligt betales over affaldstaksten. Det giver dermed stor usikkerhed for anlæggenes fremtidige konkurrencevilkår med anlæg i andre lande, at der er usikkerhed om den fremtidige afgiftsstruktur.

Af den samlede afgiftsbelastning på gennemsnitligt 400 kr./ton, skal halvdelen (tillægsafgiften) opkræves fuldt og helt over affaldstaksten, men resten (affaldsvarmeafgiften og CO₂-afgiften) fordeles lokalt forskelligt mellem varmekunderne og affaldskunderne.

Der er følgende afgiftsændringer på vej, som kan have betydning for anlæggenes konkurrenceevne:

- Fritagelse af afgift på VE-affald (affald uden plastindhold). Dette er udmeldt af Skatteministeriet for at sikre afgiftsfritagelse på gødningsrest fra landbruget og er i øvrigt i overensstemmelse med EU-signaler om CO₂-afgifter samt energibeskatningsdirektivet, der alene tillader afgiftsfritagelse af brændsler uden fossilt kulstof
- Nyt regeringsforslag om en forsyningssikkerhedsafgift, der pålægges alle brændsler til varmeproduktion – men med rabat på brændsler, der allerede er afgiftspålagt. Det kan medføre lavere behandlingstakster for anlæg, hvor alternativet er varme produceret på biomasse, fordi biomasse dermed pålægges en højere afgift end affald og fossile brændsler
- Et EU forslag vedr. energibeskatning for energianvendelse udenfor CO₂-kvotesektoren lægger op til en generel minimumsbeskatning af fossile brændsler på ca. 150 kr./ton CO₂ i 2013 svarende til den nuværende CO₂-afgift i Danmark (ca. 50 kr./ton affald). En tilsvarende afgift på andre landes forbrændingsanlæg ville forbedre de danske anlægskonkurrenceevne, men det er udmeldt af DG Taxation, at forbrændingsanlæg ikke forventes at blive omfattet af denne beskatning.

De nuværende afgifter medfører en konkurrencemæssig ulempe for danske forbrændingsanlæg i forhold til udenlandske. Der er dog – hvis der er politisk vilje – mulighed for at afgiftsomlægninger kan udjævne dette.

Konkurrencevilkår i mix-scenariet

Hvis anvisningen af erhvervsaffald til forbrænding gives fri, vil det betyde, at danske forbrændingsanlæg er i indbyrdes konkurrence med hinanden om erhvervsaffaldet. Det forudsættes her, at kommunalt affald fortsat kan behandles in-house, hvilket (som beskrives senere) kan kollidere med EU's udbudsregler.

I følge embedsmandsrapporten betyder mix-scenariet, at kommunale anlæg kan vælge enten kun at behandle det kommunalt indsamlede affald – eller at tilbyde at behandle erhvervsaffald. I det sidste tilfælde kræves opdelte regnskaber mellem det kommunale in-house affald og det konkurrenceudsatte erhvervsaffald.

Man kan dog også forestille sig et mix-scenarie, hvor kommunale anlæg tillades at udbyde den nuværende ledige kapacitet til erhvervsaffald, men at det ikke tillades at bygge kapacitet til andet end det kommunale affald – se senere afsnit herom. På sigt vil det betyde, at der vil opstå behov for mere privat forbrændingskapacitet til erhvervsaffald.

I Tyskland findes f.eks. principper om, at kommuner kun må bygge til det kommunale affald, mens markedet må sikre kapacitet til energiudnyttelse af erhvervsaffaldet – primært som fast affaldsbrændsel (RDF) på medforbrændingsanlæg. Ledig kapacitet på de kommunale anlæg må dog fortsat tilbydes til erhvervsaffald. Derudover findes i Tyskland både private og offentligt/privat ejede anlæg.

Prisregulering

De kommunale anlægs konkurrenceevne vil helt afhænge af, hvilken form for prisregulering, der indføres. Hvis der f.eks. indføres den samme regulering som for kommunale genanvendelsesanlæg, medfører det for kommunale anlæg ikke blot opdelte regnskaber men også, at prisen for erhvervsaffald ikke må fastsættes under hvile-i-sig-selv prisen.

Hvis det forhindrer kommunale anlæg i at tilbyde lavere priser til ledig kapacitet, vil det forringe deres konkurrenceevne med både udenlandske anlæg og de danske private anlæg, der vil have videre rammer for deres prissætning.

I stedet kunne vælges en mindre stram fortolkning af kravet om opdelte regnskaber for kommunale anlæg, hvor

der tillades en eller anden form for marginal pris, sådan som det øjensynligt er tilladt i Sverige og Tyskland. Det giver de kommunale anlæg bedre konkurrencevilkår.

Afhængig af udformningen af disse regler, vil det muligvis give dårligere konkurrencevilkår for private anlæg, hvis disse anlæg modsat er bundet af en kontraktfast prisregulering for det kommunale affald.

EUs udbudsregler og in-house

Embedsmandsrapportens vurdering af, at de kommunale anlæg under mix-scenariet fortsat kan behandle det kommunale affald in-house, kan kolliderer med EU-udbudsreglerne, der netop sætter rammer for offentligt ejede selskabers deltagelse i konkurrence i forhold til in-house opgaver.

For at en offentlig virksomhed må varetage egne opgaver in-house, skal følgende kriterier overholdes:

- Den ordregivende myndighed udøver kontrol over virksomheden (leverandøren), som svarer til den kontrol, ordregiver udøver over interne tjenestegrene ("kontrolkriteriet")
og
- Virksomheden (leverandøren) udfører hovedparten af sin virksomhed sammen med den ordregivende myndighed eller de ordregivende myndigheder, som den kontrolleres af ("virksomhedskriteriet").

De kommunale affaldsselskaber vurderes at opfyldes kontrolkriteriet – også ved overgang til aktieselskaber, hvis der sikres tilstrækkelig indflydelse fra den/de offentlige ejere på generalforsamlings- og bestyrelsesbeslutninger. Det er mere problematisk med virksomhedskriteriet.

Forbrændingsanlæggene modtager i dag både kommunalt- og erhvervsaffald. Som tommelfingerregel

er fordelingen ca. 60% kommunalt affald og 40% erhvervsaffald. Et kommunalt ejet forbrændingsanlæg vil dermed ikke kunne opfylde betingelsen om, at hovedparten af virksomhedens omsætning skal hidrøre fra ejerne, hvis hovedparts-kriteriet for den relevante omsætning fortolkes indskrænkende.

Det mix-scenarium, der er beskrevet i embedsmandsrapporten, rummer dermed en risiko for, at det umiddelbart vil føre til et licitations-scenarium, hvor kommunerne bliver udbudspligtige for al behandling af forbrændings-egnet affald. Ligeledes vil et licitations-scenarium, med en mulighed for et mix-scenarium i en overgangsperiode (for at hjælpe de betrængte kommunale anlæg), kunne problematiseres.

Problemstillingen har yderligere en europæisk dimension, idet kommunerne i langt de fleste EU lande står som ejere af forbrændingsanlæg. Det er hovedreglen, at disse anlæg modtager mere end marginale erhvervsaffaldsmængder til forbrænding. En sådan fortolkning af udbudskravene må derfor forventes, at få tilsvarende konsekvenser for forbrændingsanlæggene i bl.a. Tyskland, Sverige og Holland.

Hvis de danske kommunale anlæg begrænses i forhold til mængden af erhvervsaffald, vil de desuden på kort sigt være nødt til at afvise erhvervsaffald til forbrænding, hvis de vil fastholde muligheden for at behandle eget affald in-house. Det vil samtidig – i den aktuelle situation – betyde, at ledig kapacitet ikke kan udnyttes og at taksterne for husholdningsaffaldet dermed vil stige.

Private anlæg – og kommuner, der fravælger in-house, vil i en overkapacitetssituation modsat stå i en konkurrencemæssigt fordelagtig situation, da det kan være muligt at fylde en stor del af kapaciteten op med det ledige erhvervsaffald.

Varmeprisregulering

De lokalt forskellige varmepriser udgør en ramme for de kommunale anlægs konkurrencevilkår og det har stor betydning for anlæggenes indbyrdes konkurrencevilkår.

Det er usandsynligt, at den omkostningsfordelte varmepris (f.eks. 40/60) kan fastholdes, hvis et anlæg behandler erhvervsaffald til markedspriser. Dermed kan varmekunderne komme til at medfinansiere lave markedspriser på erhvervsaffald.

Tilsvarende kan et nyt fælles prisloft få betydning for anlæggenes konkurrencevilkår. Hvis et fælles loft sættes lavere end det høje prisloft for naturgasområder, vil det f.eks. medføre højere affaldstakster for forbrændingsanlæg i naturgasområderne.

Den nuværende regulering af varmepriser og varmeafsætning kan ikke fastholdes og det er afgørende for anlæggenes konkurrencevilkår, at det afklares, hvordan varmepriserne fremover vil blive reguleret

Afgifter

Afgiftsniveauet for forbrænding har primært en relevans i forhold til konkurrencen med udenlandske anlæg og her er der ikke forskel på mix-scenariet og basis-scenariet. Afgiftsvariationerne mellem de danske anlæg er så små, at det ikke vurderes at have væsentlig indflydelse på konkurrencevilkårene mellem de danske anlæg.

Konkurrencevilkår i licitations-scenariet

Hvis kommunalt affald konkurrenceudsættes, betyder det, at kommuner skal udbyde forbrændingsopgaven efter de almindelige udbudsregler. Det kan ske til laveste pris eller til økonomisk mest fordelagtige tilbud efter objektive kriterier. Her kan indbygges kriterier for f.eks. miljø, arbejdsmiljø, forsyningssikkerhed, mulighed for

teknologiuudvikling og samarbejdsvilkår, som det allerede er kendt i udbuddene af affaldsindsamling.

Kommuner, der i dag ejer eller er medejer af forbrændingskapacitet, vil ved en tvungen udlicitering af det kommunalt indsamlede affald, kunne komme til at stå med en uudnyttet kapacitet, hvis omkostningerne ved egen forbrænding overstiger ekstern forbrænding. I en situation med et overskud af forbrændingskapacitet, vil sådanne kommuner derfor kunne få samlede, stigende omkostninger ved forbrænding af affald.

Prisregulering og risikovurdering

Prisfastsættelsen bliver ens for alle kommuner og anlæg og udfordringen bliver dermed formulering af de kriterier, der lægges til grund for udbuddene.

Prisreguleringen skal ske efter objektive kriterier, men ved lange kontrakter kan det være svært at vurdere, hvordan omkostningerne vil udvikle sig. Det vil derfor være sandsynligt, at der indbygges en række forbehold i kontrakter med deraf følgende nødvendige løbende prisforhandlinger og risiko for ændrede samarbejdsvilkår over tid.

Det er samtidig uklart, hvor lange kontrakter der vil blive tilladt. Konkurrencestyrelsen har tidligere udtalt op til 10 år, men i andre lande er set kontrakter i forbindelse med helt nye forbrændingsanlæg på op til 20 år.

Nogen kommuner vil måske ønske langsigtede kontrakter af hensyn til forsyningssikkerhed for det kommunale affald. I situationer med kapacitetsoverskud kan andre kommuner dog foretrække kortere kontrakter, fordi anlæggene kan udbyde ledig kapacitet til lavere priser.

Erhvervsaffald vil typisk være omfattet af kortere kontrakter – eller dagspriser (spotmarked). Her vil priserne i højere grad afspejle de aktuelle markedsvilkår - lave priser ved overkapacitet og høje priser ved underkapacitet.

Kapitalomkostninger og Kommunekredit

Licitations-scenariet vil medføre højere kapitalomkostninger, når kommunerne ikke længere kan garantere lån via Kommunekredit. Det vil medføre en højere rente og dermed en højere kapitalomkostning. Et eksempel fra energisektoren viser en renteforhøjelse på 0,9 procentpoint, ved overgang fra kommunal til privat finansiering. Det svarer til en forhøjelse af de finansielle omkostninger på ca. 10%.

Denne observation bygger på meget solide, private låntagere som eks. DONG: Hvis der er tale om mindre solide, private investorer, så er renteforskellen og dermed forhøjelsen af de finansielle omkostninger selv sagt større.

Ændringen vil gøre det lige dyrt for offentlige og private anlæg, da ingen af dem så kan optage lån via Kommunekredit.

Alle kommuner (ejer eller ej) vil stilles lige mht. prisregulering. Kommunerne vil blive pålagt lange kontrakter, der kan indeholde mange forbehold.

Manglende kommunal garanti for lån til anlæg vil medføre højere finansielle omkostninger.

Varmepriser og afgifter

Vedr. varmeprisregulering vil det i licitations-scenariet ikke være muligt at fastholde en fastlagt fordeling af omkostningerne mellem affald og varme. På de store varmenet med flere varmeproducenter kan forudses mere fri konkurrence om varmen – også fordi de store kraftværker er interesseret heri.

Den nuværende regulering af varmepriser og varmeafsætning kan ikke fastholdes, og det er afgørende for anlæggenes konkurrencevilkår, at det afklares, hvordan varmepriserne fremover vil blive reguleret.

Risiko for private monopoler

Investering i forbrændingsanlæg er store, og det er sandsynligt, at kun store virksomheder reelt vil investere på dette område. Det kan medføre risiko for, at meget få virksomheder på sigt vil eje og drive de danske forbrændingsanlæg.

Der er behov for en vurdering, af, hvordan det sikres, at der ikke skabes private monopoler. Et eksempel fra energisektoren er, at Konkurrencestyrelsen ved fusionen mellem de store elselskaber og DONG pålagde DONG Energy at frasælge nogle af sine kraftværker.

Hertil kommer, at vi i andre europæiske lande har set en klar trend imod en såkaldt vertikal integration. Altså at private anlæg til forbrænding opkøber transportører, fordi transportørerne er adgangen til kunderne. Dermed vil den nuværende konkurrence blandt transportører af affald i Danmark blive erstattet af nogen få transportører, der har aftale med ejerne af de private anlæg til forbrænding, fordi de ejes af disse anlæg.



De kommunale økonomiske værdier

Indtil nu har kommunerne investeret til en ret og pligt til at modtage alt affald til forbrænding fra oplandet. Markedsgørelse udhuler denne ret og øger dermed risikoen for, at kommunale anlæg taber i konkurrencen og at kommunale økonomiske værdier går tabt.

Kommunal gæld i forbrændingskapacitet

De fleste kommunale investeringer i forbrændingsanlæg er foretaget med lån via Kommunekredit. Selvom mange danske anlæg er af ældre dato og dermed delvist afskrevet, er der løbende lånt til moderniseringer og nye ovne. 17 ud af 29 anlæg har pt. lån i Kommunekredit på i alt 4,7 mia. kr. Heraf er de 3,3 mia. kr. lånt i 5 anlæg, der inden for nyere tid har bygget nye store ovnlinier.

Uanset hvilken form for markedsudsættelse (scenarium) der vælges, vil det være de enkelte anlægs økonomiske vilkår (og anlæggets effektivitet), der har betydning for, om der er risiko for kommunale tab. Det kan ikke på forhånd udpeges, hvilke anlæg der vil tabe i konkurrencen, men det vurderes, at mindre anlæg på små varmenet er i risikozonen. Det samme kan gælde anlæg, der – med et nyt statsligt prisloft – risikerer lavere varmepriser, f.eks. anlæg i naturgasområder der i dag har et forholdsvis højt prisloft.

Konsekvensen kan være lukning af anlæg og dermed være tab for de kommunale ejere og nødvendig investering i et nyt varmeanlæg – f.eks. baseret på biomasse. Også for varmemeforbrugere kan det betyde højere varmepriser.

Kommunale værdier i basis-scenariet

Både kommunale og private anlæg er i dag i konkurrence

med udenlandske anlæg om det danske affald – og de er i konkurrence med hinanden om udenlandsk affald.

Indtil videre er de konkrete eksempler primært eksport af træaffald, som de danske anlæg dermed har mistet til udenlandske medforbrændingsanlæg. Modsat importeres p.t. tysk affald til REFA, og en række danske anlæg ser på mulighederne for at importere engelsk affald, der alternativt skulle deponeres. Også tyske og svenske anlæg ser på det engelske marked, der er kendetegnet ved et næsten totalt fravær af lokale forbrændingsmuligheder samt en deponeringsafgift, der vil stige i de kommende år.

Risiko for tab

Risiko og muligheder for beskyttelse af de kommunale investeringer i anlæg afhænger helt af anlæggenes konkurrencemuligheder i forhold til de udenlandske anlæg. Det vil desuden være forskelligt fra anlæg til anlæg, da de jo har forskellige økonomiske vilkår.

For både import og eksport skal medregnes en transportomkostning, der vil begrænse strømmene i et vist omfang. EA Energianalyse vurderer i rapporten "Rammeværkets betydning for affaldsforbrændingens konkurrenceevne", at det koster 270 kr./ton at transportere affald til/fra Nordtyskland og Østsvrige.

Nogle kommuner risikerer tab af kommunale værdier pga konkurrence med udenlandske anlæg – men der er også mulighed for gevinst ved import af affald. Transportomkostningerne vil lægge en dæmper på både im- og eksport.

Kommunale værdier i mix-scenariet

I det øjeblik, at der indføres konkurrence om erhvervsaffaldet forstærkes risikoen for tab af kommunale værdier for de anlæg, der står dårligt i konkurrencen. Høje priser vil medføre mindre erhvervsaffald, og det kan resultere i en "opadskruende cirkulær stigende omkostningsstruktur", der i sidste ende vil resultere i, at anlægget formodentlig må lukke. Frasalg af anlægget vil sandsynligvis ikke løse problemet, da markedsprisen vil være bestemt af netop konkurrenceevnen.

Mulighed for at byde ind med marginalpriser til erhvervsaffaldet vil sandsynligvis heller ikke hjælpe her, da de økonomisk bedre stillede anlæg formodentlig også vil have lavere marginalpriser.

De økonomisk bedst stillede (og mest effektive) anlæg vil kunne "fylde op" med erhvervsaffald og dermed få en økonomisk fordel ud af konkurrencen.

Anlæg kan fravælge erhvervsaffald

Alternativt kan kommuner vælge alene at fortsætte med forbrænding af det kommunalt indsamlede affald. Det kan ske ved at lukke ældre og næsten afskrevne ovne og/eller indbyde flere kommuner i ejerskabet og dermed som in-house leverandører til anlægget. Her vil kommunerne dog også primært søge mod anlæg med lave takster og det kan ikke forventes, at løse problemet for de mindst konkurrencedygtige anlæg.

Der har allerede været en tendens til at samle kommuner i affaldsselskaber med forbrændingsanlæg – f.eks. L90 og KARA/NOVEREN. Den tendens kan forstærkes, hvis konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald åbner for udtrædelse af kontrakter med de private anlæg. Kontrakterne skal her under alle omstændigheder genforhandles. Det kan – ved overkapacitet - give en fordel for de kommunale anlæg, der dermed kan udnytte deres fulde kapacitet til in-house affald.

I så fald vil de private anlæg miste kontrakter med kommunerne, men samtidig vil det erhvervsaffald, der ikke længere kan modtages på de kommunale anlæg, skulle søge til de resterende anlæg med større transportomkostninger til følge.

Kommuner uden anlæg kan have interesse i at blive optaget som medejere af et forbrændingsanlæg, men naturligt nok hos de billige kommunale anlæg. Alternativt er disse kommuner i konkurrence med virksomhederne om den forbrændingskapacitet, der er i konkurrence. Hvis kommunerne skal leve op til deres forpligtelse om forsyningssikkerhed, kan det blive nødvendigt at indgå længerevarende kontrakter med f.eks. de private anlæg.

De mindst konkurrencedygtige anlæg vil tabe i konkurrencen om erhvervsaffaldet, og de kommunale værdier heri vil gå tabt. De mest konkurrencedygtige anlæg vil få en bedre økonomi.

Kommuner uden anlæg kan leve op til deres forpligtelse om forsyningssikkerhed ved enten at søge optagelse som medejere af et anlæg – eller indgå længere kontrakter med anlæg, der er i konkurrence.

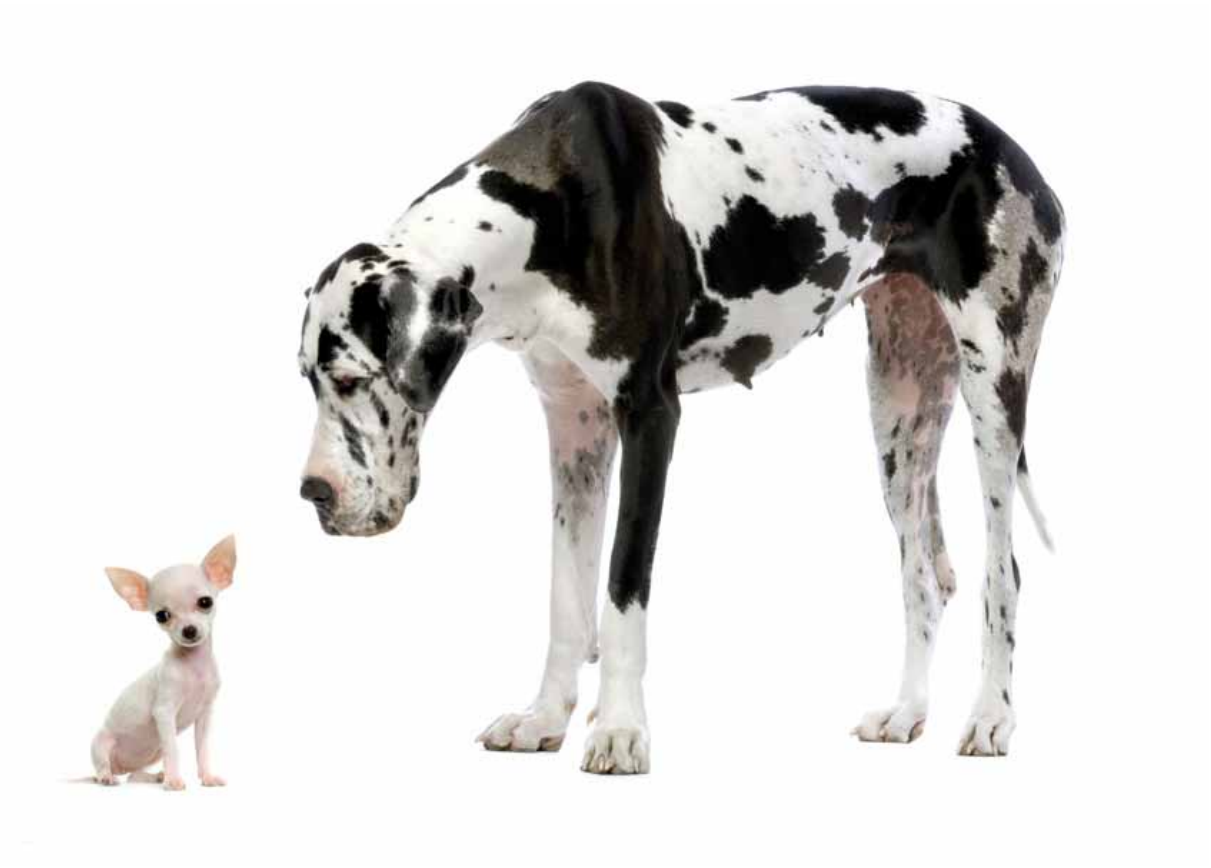
Kommunale værdier i licitations-scenariet

I licitations-scenariet skal de kommunale anlæg byde ind og vinde de kommunale opgaver, for at kunne overleve. Til gengæld vil det – efter en overgangsperiode - være et renere marked at sælge anlæg ind i, og det kan forøge markedsværdien for de mest konkurrencedygtige kommunale anlæg, mens de mindst konkurrencedygtige anlæg formodentlig må sælges med tab eller lukkes.

Konkurrencepakkens overgangsordning, hvor de mindst konkurrencedygtige anlæg i en periode fortsat må

behandle det kommunale affald in-house, kan måske løse problemet for nogle anlæg. Men generelt må det formodes, at disse anlæg mister erhvervsaffaldet og dermed får en dårligere økonomi.

Licitations-scenariet forstærkes risikoen for kommunale tab for de kommuner, der ejer de mindst konkurrencedygtige anlæg. Konkurrencepakken overgangsordning løser ikke problemet.



Forbrændingskapacitet og forsyningsikkerhed

Den danske forbrændingskapacitet er bygget med sikkerhed for modtagelse af alt forbrændingseget affald fra anlæggets ejerkommuner – både kommunalt indsamlet affald og erhvervsaffald, som kommunerne har anvist til anlægget. Denne ret til affaldet har været modsvaret af en tilsvarende forpligtelse til at modtage alt affaldet – forsyningsikkerhed. Det har været baggrunden for opbygningen af den danske forbrændingskapacitet allerede i 90'erne.

Usikkerhed om affaldsmængder er et grundvilkår for forbrændingsanlæg, da de fremtidige mængder reelt ikke kan forudses i de 15-20 år ud i fremtiden, som et anlæg bygges til, både fordi affaldsproduktionen afhænger af den økonomiske vækst og fordi genanvendelse kommer forud for forbrænding. Fuld forsyningsikkerhed forudsætter derfor i praksis en vis reservekapacitet.

Med en hel eller delvis markedsudsættelse af forbrændingsområdet skal noget af forbrændingskapaciteten i stedet bygges på markedsvilkår. Det har været princippet for opbygning af forbrændingskapacitet til erhvervsaffald i bl.a. Tyskland og Sverige.

Men det forudsætter et velfungerende marked og sikkerhed for de fremtidige rammevilkår for anlæggene. Det er afgørende for så store investeringer i anlæg, at der er nogenlunde kendte rammevilkår for især de forhold, der har stor betydning for anlæggenes økonomi, herunder varmepriser og afgifter.

For de kommunale forbrændingsanlæg står valget mellem at nøjes med at investere til det affald, som de

har ret og pligt til at forbrænde, eller investere til det markedsudsatte affald. I det sidste tilfælde, kræves en vurdering af markedsmuligheder versus risiko for økonomiske tab af kommunens penge.

Sikring af forbrændingskapacitet i Sverige og Tyskland

I Sverige og Tyskland har kommunerne ansvaret for at indsamle husholdningsaffald og husholdningslignende affald – som er defineret som det erhvervsaffald, der indsamles i de kommunale ordninger. Dermed har kommunerne også i begge lande et ansvar for at sikre, at husholdningsaffaldet og det husholdningslignende affald behandles efter reglerne. Det har kommunerne løst ved at bygge anlæg selv, eller ved at indgå aftaler med private forbrændingsanlæg.

De svenske og tyske kommuner har til gengæld ikke ansvar for, at sikre forbrændingskapacitet til det øvrige erhvervsaffald – det som ikke indsamles via de kommunale indsamlinger. Her er virksomhederne selv ansvarlige for at deres affald behandles efter reglerne. Det har her taget længere tid at opbygge tilstrækkelig forbrændingskapacitet, hvorfor der tidligere blev givet en række midlertidige deponeringstilladelser. Men i dag er der i begge lande tilstrækkelig forbrændingskapacitet til både kommunalt og kommercielt forbrændingsegnet affald.

I Sverige søges forsyningsikkerheden på bl.a. energiområdet desuden sikret ved et såkaldt krisehåndteringsansvar hos både virksomheder og myndigheder. Dvs. at alle aktører er ansvarlige for at undgå, at der opstår problemer med forsyningsikkerheden.

Der var i år 2009 i Sverige i alt 31 forbrændingsanlæg med en samlet kapacitet på ca. 5,6 mio ton pr år. Samme år blev forbrænding 4,6 mio. ton affald, hvoraf 50 % var kommunalt indsamlet affald og resten kom fra andre kilder, hvilket udover erhverv også kan være importeret affald.

I Tyskland har Eon Waste to Energy i februar 2010 meldt ud, at de ikke forventer overkapaciteter i 2012, hvor der skulle være en kapacitet på 24,2 mio. tons og en mængde til forbrænding på 24,5 mio. tons. Af denne mængde udgjorde kommunalt indsamlet affald 15,2 mio. tons, mens 5,6 mio. tons var erhvervsaffald og 3,7 tons stammede fra emballage og plast.

Forbrændingskapacitet i basis-scenariet

Allerede i dag er grundlaget for det kommunale kapacitetsansvar for erhvervsaffaldet udhulet. Hovedprincippet i EU-reguleringen er, at forbrændingseget erhvervsaffald er markedsudsat på europæisk plan og derfor er det markedet, der skal sikre forbrændingskapacitet (eller anden form for energiodnyttelseskapacitet) til erhvervsaffaldet.

Derimod omfattes det kommunale affald fortsat af nærhedsprincippet og dermed et nationalt kapacitetsansvar, der kan løses af de enkelte medlemsstater eller i et samarbejde mellem medlemsstater. Dette kapacitetsansvar er i Danmark pålagt kommunerne og kan i basis-scenariet fortsat varetages af kommunerne.

Kommunernes mulighed for, at leve op til det gældende kapacitetsansvar for erhvervsaffald afhænger af anlæggenes konkurrencesituation med udenlandske anlæg. Usikkerheder herom gør det sværere at investere kommunale penge i kapacitet til erhvervsaffald.

Forbrændingskapacitet i mix-scenariet

Når erhvervsaffald konkurrenceudsættes, skal der tages stilling til, om kommunerne fortsat må investere i kapacitet til erhvervsaffald. Det vil kræve både politisk vilje og regelændringer, idet det som hovedprincip ikke er tilladt kommuner, at gå aktivt ind i markedsudsatte aktiviteter. Medmindre nye regler tillader det, må kommuner kun udbyde utilsigtet overkapacitet på markedsvilkår – ikke etablere ny kapacitet til et marked.

EU's udbudsregler kan desuden (som tidligere nævnt) medføre, at kun en marginal andel af omsætningen på et kommunalt forbrændingsanlæg må stamme fra det konkurrenceudsatte erhvervsaffald. Det vil under alle omstændigheder reducere kommunernes mulighed for at investere i forbrændingskapacitet til erhvervsaffald.

Det samme vil i så fald også gælde kommunale forbrændingsanlæg i de øvrige EU-lande, hvilket også her har stor betydning, da kommunale investeringer har været en forudsætning for etablering af kapacitet i både Danmark og de øvrige lande i EU.

En sandsynlig konsekvens af mix-scenariet kan derfor være, at kommunerne alene må udbyde eksisterende kapacitet til erhvervsaffald, mens det overlades til private anlæg at bygge ny kapacitet til erhvervsaffaldet. I så fald bør følgende overvejes:

- Kommunerne skal over en årrække tilpasse den kapacitet, som de står som medejer af, til udelukkende at håndtere det kommunale affald fra ejerkommunerne
- Kapacitetstilpasningen bør foretages over den faktiske afskrivningsperiode, for at kommunerne ikke kommer til at stå overfor uacceptable økonomiske tab

- Et kommunalt forbrændingsanlæg, der er tilpasset til at håndtere kommunalt affald, bør fungere under et hvile-i-sig-selv regime
- Kommunerne kan modtage affald fra ikke ejerkommuner efter samme prisprincipper som egne borgere
- Anlæg der fungerer på markedet (private anlæg og kommunale anlæg, der vælger det), skal kunne modtage erhvervsaffald og kommunalt affald til markedspris (hvile-i-sig-selv ophæves).

Private investeringer i anlæg til markedsudsat affald vil helt afhænge af, at der er et velfungerende marked. Derudover vil investeringer i private anlæg forudsætte en vis sikkerhed for affaldsmængderne – typisk via langtidskontrakter med kommuner. Det er væsentlig mere usikkert at investere i anlæg alene til erhvervsaffald, med mindre det sker i et samarbejde med virksomheder, der allerede – via indsamling – råder over store affaldsmængder.

En anden sandsynlighed er, at private virksomheder vil være interesseret i at købe kommunale anlæg for derigennem også at kunne indgå kontrakter med de samme kommuner – som så ikke længere ejer anlæg. Det kan medføre en større markedsværdi for kommunale anlæg.

I et mix-scenarie, vil det kræve regelændringer og dermed politisk vilje, at tillade kommuner at investere i kapacitet til markedsudsat erhvervsaffald.

Alternativt må fremtidig kapacitet til erhvervsaffald etableres af private virksomheder – enten ved bygning af nye anlæg eller køb af eksisterende.

Forbrændingskapacitet i licitationsscenariet

Nå kommuner skal udbyde forbrændingsopgaven og ikke længere kan behandle det kommunale affald in-house, vil investering i ny kapacitet alene kunne ske på markedsvilkår. Det er i modstrid med normal praksis for kommunernes rolle og opgaveløsning.

I mange tilfælde kan man forvente, at ejerkommunerne ikke ønsker, at risikere deres borgeres penge på investeringer i et marked og de vælger at sælge deres anlæg.

Bygning af ny forbrændingskapacitet vil under alle omstændigheder afhænge af, at der er et velfungerende marked, herunder den nødvendige efterspørgsel. Kommunerne har stadig pligt til at sikre, at der altid er kapacitet til det kommunale affald, og denne pligt skal opfyldes ved, at indgå langvarige kontrakter med private virksomheder om bygning af forbrændingskapacitet til det kommunale affald. Kommunerne skaber dermed en stor del af efterspørgslen.

For de private virksomheder, der ønsker at bygge kapacitet, vil en langvarig kontrakt om kommunalt affald samtidig være den sikkerhed for affaldsmængder, som er grundlaget for at investere i et anlæg. Det vil være kontrakter om det kommunale affald, der skal sikre basisøkonomien i et anlæg.

Samtidig kan det forventes, at investeringer kun sker, når virksomheder ser en sikkerhed for at udnytte forbrændingskapacitet. Der er væsentlig bedre sikkerhed for investeringer i et marked med underkapacitet, end i et marked med overkapacitet. Der vil derfor være en større risiko for underkapacitet i dette scenarie, hvilket også er vurderet i embedsmandsrapporten, dog formuleret sådan at dette scenarie giver mindst risiko for overkapacitet.

Hvis markedet ikke kan sikre kapacitet til det kommunalt indsamlede affald, skal der tages andre

virkemidler i brug, da Danmark fortsat efter EU-reglerne har pligt til at sikre kapacitet til det kommunale affald.

Fuld markedsudsættelse vil sandsynligvis medføre, at mange kommuner vil sælge deres anlæg til private virksomheder. Det vil samtidig kræve et velfungerende marked, før nogen vil investere i forbrændingskapacitet. Det er afgørende, at rammevilkårene er nogenlunde kendte og at der er den nødvendige efterspørgsel.

Hvis markedet ikke sikrer forbrændingskapacitet, må der etableres statslige reguleringer, der kan opfylde affaldsdirektivets kapacitetsforpligtelse til det kommunale affald.



Selskabsgørelse

Selskabsgørelse af forbrændingsanlæg ændrer vilkårene for ledelse og samarbejde mellem anlæg og ejerkommuner. Et aktieselskab står kun til ansvar for aktiekapitalen, selskabet kan gå konkurs og bestyrelsen er forpligtet til at forfølge selskabets interesser – ikke ejernes.

Der ses her kun på reglerne for aktieselskaber, mens der ikke vurderes på anpartsreglerne. Ligeledes er der ikke vurderet på konsekvenserne eventuelle selskabskrav i forhold til forbrugerejede anlæg (typisk varmeselskaber)

Kontrol med selskabets aktiviteter

I interessentskaber reguleres samarbejdet via vedtægter, hvor alle ændringer skal godkendes af hver enkelt ejerkommune. Samtidig har ejerkommunerne instruktionsbeføjelser over for deres bestyrelsesmedlemmer i forhold bestyrelsesbeslutninger

I et aktieselskab har ejerkommunerne kun direkte indflydelse på generalforsamlingerne, mens bestyrelsen træffer beslutningerne imellem generalforsamlingerne. Her har ejerkommunerne ingen instruktionsbeføjelser, og bestyrelsesmedlemmerne er forpligtet til at forfølge selskabets interesser – ikke ejerkommunernes.

Mere kontrol med selskabets daglige drift og/eller vetoret overfor store beslutninger skal derfor sikres via aktionæroverenskomster og vedtægter, der bl.a. kan sætte rammer for, hvor store investeringer et selskab for foretage uden ejerkommunernes godkendelse. Kommunerne kan også i en aktionæroverenskomst

fastlægge en vetoet eller en forkøbsret, hvis en af ejerkommunerne ønsker at sælge deres aktier.

Staten har gjort erfaringer med brugen af aktieselskaber, som er publiceret i flere rapporter (se bilag herom). Mht. til styringen af offentlige aktieselskaber er man kommet frem til to styringsproblemer – nemlig hvordan:

- Det sikres, at selskabets ledelse handler i overensstemmelse med aktionærernes interesser
- Der bevares og udvikles gode relationer til selskabets øvrige interessenter, f.eks. medarbejdere, kunder og samfund.

Statslige erfaringer (se bilag) har vist, at håndtering af offentlige ydelser i aktieselskaber kan være en fordel, fordi der er mulighed for udvikling og ekspansion via økonomiske frihedsgrader og inddragelse af den private sektors forretningsmæssige kompetencer. Men det forudsætter, at der kan skelnes klart mellem det offentliges og selskabets mål

For affaldsforbrænding er der netop ikke klar måladskillelse, fordi ejerkommunerne og aktieselskabet er afhængig af hinanden som hhv. affaldsleverandør og forbrændingsanlæg. Med så stor afhængighed kan det blive svært, at etablere de nødvendige markedsmæssige og kontraktmæssige relationer.

Overførsel af værdier og skat

Hvis værdierne i et I/S overføres til et A/S som en "foræring" fra kommunerne, kan det medføre krav om

betaling af skat af denne foræring. Hvis det derimod sker i form af salg af anlægget fra kommunerne til et A/S, så får kommunerne en økonomisk gevinst, og anlægget en større gæld. I begge tilfælde vil det medføre højere forbrændingstakster – alt afhængig af anlæggets værdi.

Kommunerne vil desuden efter lex Nesa få fratrukket en andel af salgsindtægten i bloktilskuddet – svarende til 40 % eller 60 % af beløbet afhængig af, om kommunerne deponerer beløbet i en periode.

Fastsættelse af anlæggets værdi (åbningsbalance) er dermed også relevant.

Med en selskabsgørelse vil de kommunale anlæg blive skattepligtige og hvis hvile-i-sig-selv ophæves og anlæggene tillades at tjene penge, vil overskuddet være skattepligtig. Det vil gælde alle anlæg og det gælder så vidt vides også for anlæg i Tyskland og Sverige.

Kommunale værdier ved selskabsgørelse

De kommunale økonomiske værdier og lån er i et interessenskab bundet i et gensidigt forpligtende fællesskab, hvorimod et aktieselskab kun er forpligtet i forhold til sin aktiekapital. Et aktieselskab kan gå konkurs, uden at ejerkommunerne risikerer andet end deres aktiekapital.

Bilag

- Analyse af udbudsretlige forhold – In house
- Indledende analyse af udbudsretlige forhold
- Affaldsforbrænding som et marked
- Indledende analyse – forbrænding og energiområdet
- Prisfastsættelse i relation til forbrændingsydelse – adgang til prisdiscriminering
- Indledende analyse af Stranded Cost – Sunk Cost
- Det kommunalretlige regler
- Varmeprisregulering i Sverige
- Regulering af forsyningssikkerhed og kapacitet i Sverige
- Notat om prisregulering i Tyskland
- Notat om affalds- og energisektor i Sverige - rammer og ejerskab
- Notat om erfaringer med aktieselskaber i det offentlige

Kommunernes fremtidige rolle vedrørende

forbrænding af affald

Analyse af konsekvenser for kommuner og kommunale anlæg ved konkurrenceudsættelse, herunder pligt til udbud af husholdningsaffald