

Rammevilkår for licitationsmodel

-affald til energiudnyttelse i et marked

09.09.2016

Side 1 af 7

J.nr. 4.1.29

Baggrund

Dette notat beskriver en model og 7 rammevilkår, der er nødvendige for at kommunalt ejede affaldsenergianlæg eventuelt kan indgå i et marked for affald til energiudnyttelse.

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Parallelt til de opstillede rammevilkår er der udformet konkrete bud på den regulering, som skal tilvejebringes, for at der kan opnås en effektiv konkurrence på lige vilkår med private virksomheder.

Indledningsvist er det forsøgt at give en samlet beskrivelse af, hvordan affaldsenergiproduktion vil fungere i et liberaliseret marked.

Afslutningsvis beskriver notatet de overgangsbestemmelser, der er nødvendige for, at kommunerne kan træffe valg om deres rolle i markedet uden forudgående økonomiske bindinger.

Beskrivelse af model

Affaldsenergianlæg får i dag tilført affald på baggrund af kommunernes anvisningspligt. Anlæggene skal med andre ord ikke aktivt gøre noget for at affaldet kommer ind til anlægget. Når affaldet konkurrenceudsættes, ophæves kommunernes pligt til at anvise affald, og den første forandring er derfor, at virksomhederne fremover aktivt skal sikre sig affald ved at byde på affaldet på et frit marked - men også kan vælge at afvise at modtage affald. Udover at konkurrenceudsætte affaldet, ønsker regeringen ifølge udspillet også at ophæve hvile-i-sig-selv-princippet. Det betyder, at virksomhederne økonomisk ikke skal drives som non-profit, men får mulighed for at opnå overskud eller lide underskud. Endelig ønsker regeringen at omdanne de kommunale selskaber til A/S'er ejet af kommunerne.

Gennemføres udspillet vil affaldsenergianlæg derfor som udgangspunkt fremover være kommercielle virksomheder, der er underlagt samme rettigheder og pligter som andre kommercielle virksomheder. A/S'ets bestyrelse og ejerkreds vil have samme indflydelse på selskabet, som bestyrelser og ejerkredse i andre kommercielle selskaber.

Da der ikke på nuværende tidspunkt har været fremført ønsker om at hindre kommunerne i at eje disse selskaber, er dette forhold en fravigelse af det grundlæggende kommunalretlige princip om, at kommuner ikke må drive erhvervsaktivitet. Det er derfor, det forudsætter en klar hjemmel. Det er imidlertid kendt fra tidligere liberaliseringsmodeller, at det kan være vanskeligt at skabe en hjemmel,

som på den ene side er tilstrækkelig klar og afgrænset, og på den anden side ikke hindrer den innovation og udvikling, som den kommunale affalds- og energi-sektor hidtil har været anderkendt for.

En kommerciel affaldsenergivirksomhed vil energiudnytte det affald, der skal forbrændes. Ud over skatter og afgifter, vil det selskabsøkonomiske afgørende vilkår for disse virksomheder være varmeafsætningen, da det er varmeafsætningen og indtægterne herfra, der kan give virksomhederne en markant konkurrencefordel. En høj varmeindtægt er derfor en selskabsøkonomisk fordel. Inden for lovgivningens rammer vil virksomheden derfor normalt sikre sig størst mulig indtægt fra varmesiden.

Side 2 af 7

Dernæst vil virksomhedens selskabsøkonomiske incitament være at sikre sig den højeste markedspris for forbrændingsydelsen. For andre kommercielle virksomheder på affaldsmarkedet er biindtægter, som indtægter fra varmesalg, alene reguleret af privatretlige aftale, hvilket giver forhandlingsfrihed for aftaleparterne. Da hovedhensynet bag regeringens udspil er at konkurrenceudsætte det danske affaldsmarked, lægges det til grund, at varmeindtægten for danske kommercielle virksomheder ligeledes alene vil være aftalereguleret. Dette understøttes af, at varmen fra affaldsenergi altovervejende afsættes til professionelle parter.

En kommerciel affaldsenergivirksomheds risikoprofil er naturligvis anderledes end en virksomhed drevet som non-profit, der har sikkerhed for omkostningsdækning. Dette forhold samt det forhold, at kommercielle virksomheder alene kan opnå lån på det private finansieringsmarked, vil med al sandsynlighed påvirke de kommercielle affaldsenergivirksomheders finansieringsomkostninger.

Dertil kommer, at kommunale A/S'er er skattepligtige. Finansieringsomkostningerne er særlig relevante ved spørgsmål om fremtidig investering i affaldsenergiproduktion, da der er tale om store anlægsomkostninger, og da indtægterne fremover vil være volatile. Dette forhold vil stille krav om stillingtagen til ansvar for fremtidig investering i national kapacitet.

Hvilke aktører, der vil opstå i kølvandet af en konkurrenceudsættelse af affaldet, er vanskeligt at sige entydigt. Kommunerne vil naturligvis være udbydere af affald til energiudnyttelse. Dét kan de vælge at varetage som en del af forvaltningen, eller de vil også kunne vælge at lægge opgaven i de tilbageværende I/S'er, som varetager øvrige opgaver på affaldsområdet. Udbydere vil naturligvis også være dem, der handler med affald fra resten af EU til import i Danmark. Disse udbydere er i dag rimeligt etablerede på markedet. Bydere kan både være affaldsenergianlæggene – men muligvis også opkøbere og mellemhandlere. Det vil stille krav til adgang til omlastepladser og midlertidige depoter.

Endelig skal affaldsmarkedet på samme måder som andre markeder åbnes på en måde, som sikrer et fremadrettet velfungerende marked.

7 nye rammevilkår for en kommerciel affaldsenergisektor

1. Sikring af retten til at bevare eksisterende finansiering (som minimum til udløb).

Side 3 af 7

Den kommunale affaldsenergivirksomhed er i dag i meget høj grad finansieret af lån fra KommuneKredit.

Det vil være ødelæggende for muligheden for at høste de forudsatte effektiviseringsgevinster, hvis en reform for udbud af affald til energiudnyttelse betyder, at de kommunale affaldsenergianlæg skal refinansieres og dermed belaste af højere finansieringsomkostninger end det grundlag som selskaberne har lagt til grund for deres anlægsinvesteringer

Dansk Affaldsforening foreslår, at der i stedet for refinansiering sikres hjemmel for, at kommunalt ejede affaldsenergianlæg kan fastholde deres garantier og allerede optagne lån til deres affaldsenergivirksomhed på eksisterende vilkår, herunder om garantiprovision og til udløb.

Det bør sikres at det er muligt at videreføre de eksisterende I/S-virksomheder (moderselskaber) og udskille affaldsenergivirksomhed i en selvstændig virksomhed. Derved skabes den nødvendige armslængde i virksomhedernes aktiviteter.

Der arbejdes for at I/S-selskaberne kan videreføre eksisterende lån i KommuneKredit minimum til udløb. Ligeledes arbejdes der for, at der fortsat skal være mulighed for at gennemføre nødvendige reinvesteringer med lån fra KommuneKredit, så længe disse reinvesteringer har været eller er en del af den oprindelige ejerstrategi samt at der er en samlet økonomisk gevinst herved.

Dansk Affaldsforening foreslår derfor, at der i et tæt samarbejde med centraladministration, rådgivere samt KommuneKredit arbejdes for at finde løsninger for at bevare eksisterende finansiering til udløb, eventuelt ved at indsætte ny særskilt hjemmel i Lov om KommuneKredit,

2. Entydig hjemmel til kommerciel, kommunal affaldsenergivirksomhed på tværs af kommunegrænser

Der skal skabes en entydig hjemmel til, at kommuner kan eje og drive kommerciel affaldsenergivirksomhed.

Dansk Affaldsforening foreslår en særlov, subsidiært at hjemlen indarbejdes i energilovene.

Det skal sikres, at kommuner kan eje og drive affaldsenergivirksomhed som enhver anden privatinvestor. Virksomheden kan varetage opgaver på tværs af hele affaldsværdikæden, herunder forbehandling og forberedelse til genbrug, og på denne måde opnå synergi-gevinster og samlede effektiviseringer.

Som for private virksomheder vil der være fri etableringsret, og der vil være en række vilkår omkring myndighedsbehandling og i forhold til eksisterende godkendelser - der forudsættes revurderet i lyset af, at virksomhederne fremadrettet konkurrerer om affaldet.

Side 4 af 7

Tilsvarende gælder, at affaldsenergivirksomheden får ret til at udøve energivirksomhed, det være sig retten til at eje og drive andre energianlæg, afsætte forskellige former for energi og frit aftale afsætning af energi med potentielle aftagere.

Affaldsenergivirksomheder skal som andre private virksomheder have samme muligheder for deltage i innovation og teknologiudvikling inden for den samlede affaldsværdikæde /affaldsenergi-værdikæde.

Det skal sikres, at kommuner kan udøve deres virksomhed på tværs af kommunegrænser.

Den retlige territoriale binding i den kommunale styrelseslov, som har været styrende for kommuners ret til at udøve affaldsenergivirksomhed, skal ophæves. Det er parallelt til den hjemmel, som blev indføjet i Varmeforsyningsloven, om at kommuner måtte udøve varmforsyningsvirksomhed.

Dansk Affaldsforening har udarbejdet forslag til hjemmel.

3. Kapacitetsansvar og forsyningssikkerhed skal sikres

Når der er indført konkurrence om affald til energiudnyttelse, vil der opstå en konkurrence mellem affaldsenergianlæg om at tiltrække sig det mest interessante affald. Her vil spørgsmålet om både mængder og kapacitet fremadrettet skulle afgøres i et større internationalt marked.

I princippet vil høje markedspriser i et marked med underkapacitet formentlig kunne gøre det interessant for investorer at overveje etablering af ny kapacitet.

Dog findes der i Affaldsdirektivet (artikel 16) nogle retningslinjer for, at der nationalt skal sikres tilstrækkelig kapacitet for, at husholdningsaffaldet kan behandles nationalt.

Der er også kendt, at kommunerne har en særlig interesse i, at sikre sig mod eventuelle markedssvigt, eller mod at der sker ulovlige affaldstransporter eller affaldsdumping.

Dansk Affaldsforening foreslår derfor, at der allerede ved politisk beslutning om en reform af affaldsenergisektoren i Danmark igangsættes et udredningsarbejde, der belyser behovet for at etablere mekanismer, der sikrer opretholdelse af den nationale kapacitet, herunder afklaring af, hvordan der etableres ny national behandlingskapacitet for det forbrændingsegnete affald.

Dansk Affaldsforening peger på, at der eventuelt kan udvikles sådanne løsninger inspireret af de aftaleformer, der er indgået omkring sikring af kapacitet for behandling af farligt affald fra kommunerne. I denne forstand kan der etableres forordninger (salg af systemydelse) for såkaldt højt prioriterede offentlige forpligtelser, fx ydelser såsom sikkerhed for behandling af klinisk risikoaffald, akut affald ved ulykker m.m., som der ikke umiddelbart findes anden sikker behandling af, etc.

4 Fri aftalemæssig substitutionspris for affaldsvarmen

Når der træffes beslutning om muligheden for kommerciel affaldsenergivirksomhed, er det samtidig nødvendigt at ændre den gældende regulering af affaldsvarmepriserne.

Omkostningerne ved at eje og drive affaldsenergivirksomhed skal ikke længere deles mellem affaldskunder og affaldsvarmemodtagerne, idet det fremover alene er affaldsenergivirksomhederne, som påtager sig det samlede økonomiske ansvar, herunder bl.a. indtægter og forpligtelser i forhold til elmarkedet. Derfor skal de eksisterende prislofter ophæves.

Affaldsenergivirksomhederne skal have aftalefrihed og lokalt forhandle den varmepris, som affaldsvarme skal afregnes til.

Dansk Affaldsforening foreslår på denne baggrund nye hjemler i reguleringen

5. Konsolidering af kommunal affaldsenergivirksomhed

Ved overgang til markedet for affald til energiudnyttelse, vil de kommunale virksomheder være konkurrencemæssigt forskellig stillet bl.a. afhængig af, hvordan virksomheden tidligere økonomisk har været ejet og drevet.

Ved åbning af markedet skal kommunale affaldsenergivirksomheder have mulighed for at konsolidere sig – det være sig ved retten til at overføre fri, ikke-bunden egenkapital og/eller foretage eventuelt kapitalindskud i virksomheden.

Som et beredskab for at skabe lige konkurrencevilkår på tværs af affaldsenergi-anlæggene, bør affaldsenergivirksomhederne være friholdt for alle tidligere (historisk) skabte forpligtelser, såsom pensionsforpligtelser, forpligtelser i forhold til basistilstanden for virksomheden etc.

Endvidere skal det ved åbningen af markedet sikres, at værdier i virksomhederne tilhører ejerne, og at værdiansættelse/åbningsbalance sker på grundlag af objektive kriterier for virksomhedens værdi i markedet.

Dansk Affaldsforening foreslår derfor, at der indføres diverse hjemler herom.

6. Fjerne konkurrencebegrænsninger og konkurrenceforvridende afgifter

Side 6 af 7

De kommunale affaldsenergivirksomheder har hidtil varetaget opgaven som almindelig offentlig tjenesteydelse, underlagt offentlige regler, herunder lokalitetsprincippet, ligebehandlingsprincippet, hvile-i-sig-selv princippet samt at de er omfattet af Offentlighedsloven.

Med kommuners mulighed for at drive kommercielt affaldsenergivirksomhed skal disse principper ophæves, idet de udgør begrænsninger for konkurrencen.

Affaldsenergivirksomhed har også hidtil været omfattet af en betydelig incitament-regulering, der har afspejlet deres særlige offentlige rolle og forpligtigelser. Når virksomhederne fremover skal konkurrere mod såvel udenlandske og andre danske virksomheder, er der nyt fokus på lige og fair konkurrencevilkår. I forhold til udlandet betaler danske affaldsenergianlæg betydeligt højere afgifter (den såkaldte tillægsafgift og CO₂-afgift) samtidig med at anlæggene er omfattet af den europæiske CO₂-kvoteordning, hvilket andre europæiske anlæg heller ikke er (bortset fra nogle enkelte svenske anlæg). Skævvridninger i afgifter på brændsler til fjernvarmeforsyningen må også ophøre, når anlæggene skal konkurrere om varmekunderne.

Dansk Afføldsforening foreslår derfor en række ændringer og tilpasninger i den eksisterende regulering.

7. Overgangsbestemmelser – hindre strandede omkostninger

De kommunale affaldsenergivirksomheder har hidtil varetaget en opgave som almindelig offentlig tjenesteydelse efter reglerne i Miljøbeskyttelsesloven og energilovene. De økonomiske forhold har således været tæt reguleret, og virksomhederne har opkrævet penge til dækning af de nødvendige omkostninger - via gebyrer/takster samt energiindtægter - på et non-profit grundlag.

De nødvendige omkostninger har afspejlet både historiske vilkår og lokale præferencer, men dog overordnet inden for rammerne af samfundsøkonomisk energianvendelse, forpligtigelser omkring kraftvarmeproduktion m.m.

Ved åbning af markedet for affald til energiudnyttelse skal det sikres, at kommuner, der er bundet af historiske forpligtigelser, ikke pludseligt stilles i en urimelig situation.

Det betyder, at der skal udarbejdes regler, der sikrer konkrete overgangsordninger, hvor der blandt andet tages hensyn til:

- Eksisterende, flerårige kontrakter om affald til energiudnyttelse, herunder kontrakter om levering af affald i type, art og over tid.
- Eksisterende, flerårige kontrakter om transport og behandling af restprodukter (røggasrensingsprodukter, slagge m.m.).

- Eksisterende flerårige aftaler om brug af omlastefaciliteter, neddelingsanlæg, sorteringsanlæg, etc.

Derfor skal der udformes nogle overgangsbestemmelser, der sikrer, at en kommunal affaldsenergivirksomhed økonomisk kan drives på vilkår, hvor gæld og andre forpligtigelser ikke uforholdsmæssigt belaster borgere, virksomheder og den kommunale økonomi.

Det kan bl.a. ske ved, at kommunale affaldsenergivirksomheder, der over tid forventer en afvikling, bl.a. på nærmere bestemte vilkår får mulige undtagelser fra ny regulering. Dansk Affaldsforening har nærmere beskrevet, hvordan en sådan regulering kunne tænkes udformet.