

INPUT TIL DET VIDERE ARBEJDE

09-11-2021
Side 1 af 4

Spør 2: Selskabsgørelse og rammer for kommunale selskaber

Dette notat indeholder Dansk Affaldsforenings og Dansk Fjernvarmes input til Energi-styrelsen ift. spør 2 om selskabsgørelse i det videre arbejde om en model for kontrolle-ret nedlukning af affaldsenergi kapaciteten iht. klimaplanen fra 16. juni 2020.

Væsentligste pointer ift. spør 2 om selskabsgørelse

Det er efter Dansk Affaldsforenings og Dansk Fjernvarmes opfattelse umuligt at adskille spørgsmålet om selskabsgørelse af kommunale selskaber fra spørgsmålet om, hvordan kommunalt ejede affaldsenergianlæg fremadrettet vil kunne påvirke kommunernes økonomi.

Det er derfor afgørende at få afklaret, hvem der i den kommende model med udbuds-baseret konkurrence forventes at hæfte for gælden i selskaberne, og hvem der skal dække de strandede omkostninger, som modellen må forventes at give anledning til.

Rammerne i klimaplanen

Det fremgår af klimaplanen, at de kommunale affaldsenergianlæg skal *"udskilles fra kommunerne og selskabsgøres for at sikre gennemsigthed og armslængde fra kommunerne."*

Desuden fremgår, at affaldssektoren fremover *"skal leve op til anbefalingerne i statens ejerskabspolitik"*. Det indebærer bl.a.:

- At ejeren ikke skal stille garantier eller give lån til konkurrenceudsatte selskaber.
- At selskabets formål alene bør være forretningsmæssigt med fokus på at skabe værdi til ejeren og afkast svarende til, hvad en privat medinvestor ville forvente.

Det skal samtidig sikres, *"at kommunerne forsat har majoritetskontrol med de eksisterende kommunale affaldsforbrændingsanlæg."*

Hvem skal hæfte for gælden?

En overgang til en udbudsbaseret model, hvor konkurrencen skal føre til en nedlukning af 30 pct. af kapaciteten på de danske affaldsenergianlæg, indebærer en markant stigning i den risiko, der vil være ved lån til affaldsenergianlæg.

På nuværende tidspunkt er det kommunerne, der har den fulde risiko, da de hæfter for gælden i selskaberne, som pt. tilsammen har lån i KommuneKredit på 12 mia. kr. og yderligere lån hos andre. I I/S-selskaberne hæfter kommunerne solidarisk og ubegrænset for al gæld, mens de ved andre selskabsformer hæfter iht. de garantier, de har stillet.

Ved overgang til et konkurrencemodell, som skal føre til lukning af 30 pct. af kapaciteten, ændres risikoen fra at være meget beskeden til at blive meget markant. Der kan her argumenteres for, at da det er staten, der har besluttet overgangen til denne

model, bør det også være staten, som påtager sig risikoen ved enten at hæfte for gælden eller at dække de strandede omkostninger, som modellen forventes at indebære.

Det fremgår imidlertid af klimaplanen, at staten højst har påtænkt at påtage sig ansvaret for en mindre del af de strandede omkostninger, da der indtil videre alene er afsat en pulje på 200 mio. kr. til dækning af strandede omkostninger, og da det også fremgår, at staten højst vil dække 70 pct. af de strandede omkostninger i et selskab.

Side 2 af 4

KL har i den forbindelse klart givet udtryk for, at det var en forudsætning for KL's plan, at alle strandede omkostninger skal dækkes fuldt ud af staten: *"Det er staten, der har pålagt kommunerne at etablere affaldsforbrændingskapacitet, og derfor er det KL's holdning, at kommunerne skal holdes skadesløse gennem en aftale med staten herom. KL forudsætter derfor, at de fulde strandede omkostninger dækkes af staten, dvs. at der udover 70 pct. statslig dækning af strandede omkostninger gives en yderligere kompensation for de resterende 30 pct. af de strandede omkostninger."*

Det fremgår samtidig af klimaplanen, at affaldssektoren skal følge anbefalingerne i statens ejerskabspolitik, som bl.a. indeholder en anbefaling om, at ejeren ikke skal stille garantier eller give lån til konkurrenceudsatte selskaber.

Hvis kommunerne ikke længere skal hæfte for gælden, og staten kun vil hæfte for en mindre del af de strandede omkostninger, hvem skal så bære risikoen? Og hvis staten ender med kun at dække en mindre andel af de strandede omkostninger, som vil kunne komme til at udgøre et betydeligt milliardbeløb, vil det også skulle afklares, om statens indførelse af en model, hvor 30 procent af kapaciteten skal lukkes, er omfattet af beskyttelsen i grundlovens § 73 om ekspropriation.

Efter vores opfattelse er der derfor behov for en afklaring af, hvem der i den kommende model forventes at skulle stå med den markant forøgede risiko ved at hæfte for gælden, og hvem der forventes at skulle dække de strandede omkostninger. Først når disse afklaringer foreligger, kan man lokalt tage stilling til, hvilken selskabsform det vil være hensigtsmæssigt at anvende fremover.

Energistyrelsen opfordres til at sikre klarhed over, hvem der skal hæfte for gælden i selskaberne, og hvem der skal dække de strandede omkostninger, som må forventes ved en nedlukning af 30 pct. af kapaciteten.

Krav om udskillelse fra kommuner og selskabsgørelse

Klimaplanens krav om selskabsudskillelse gælder alene for de kommunalt ejede affaldsenergianlæg. Teksten i klimaplanen indebærer, at disse anlæg ikke fremover må være en del af den kommunale forvaltning, men at de skal være udskilt i selskabsform, så der er armslængde fra kommunen.

Formuleringen om armslængde må umiddelbart forstås som armslængde mellem rollerne om (1) at sende opgaven om forbrændingen af restaffaldet i udbud og (2) forbrændingen af affaldet. Hvis det pt. er samme enhed, der står for begge opgaver, kan formuleringerne i klimaplanen derfor forstås sådan, at disse to opgaver fremover skal adskilles.

På dialogmøderne med branchen har Energistyrelsen oplyst, at man som arbejdshypotese har et krav om organisering i aktieselskaber. Efter vores opfattelse følger dette ikke af klimaplanen.

Der kan argumenteres for, at I/S-formen lever op til formuleringen om at være udskilt fra kommunerne. Kammeradvokaten konkluderede ifm. vurderingen af KL's plan, at alle de kommunalt ejede affaldsenergianlæg med undtagelse af BOFA allerede er udskilt fra den kommunale forvaltning i § 60-selskaber eller aktieselskaber, og at de derfor lever op til kravene til organisatorisk og økonomisk adskillelse i såvel gældende ret som i klimaplanen af 16. juni 2020. I/S-formen er desuden en almindeligt anerkendt selskabsform, som derfor også må antages at leve op til formuleringen om at være selskabsgjort.

Side 3 af 4

Energistyrelsen opfordres til at forklare, hvorfor der skulle være grundlag og behov for et evt. krav om organisering i aktieselskaber, og hvad formålet med dette krav skulle være.

I stedet for at fokusere på en bestemt selskabsform opfordres styrelsen til i stedet generelt at få afklaret, hvilke forskellige selskabsformer der vil kunne anvendes, og hvilke virkninger der vil kunne være ved de forskellige muligheder.

Andre problemstillinger

Der er desuden en række andre problemstillinger, som skal afklares.

Hvad skal der ske med indtægter fra salg af ejerandele og udbytter?

Klimaplanen indeholder ikke formuleringer om, hvad der skal ske med kommunernes indtægter fra salg af ejerandele eller fra udbytte fra de konkurrenceudsatte affaldsenergianlæg.

De almindelige regler om modregning i bloktilskuddene, vil umiddelbart give incitamenter, som peger i den helt modsatte retning af det, der følger af anbefalingerne i statens ejerskabspolitik om forretningsmæssigt formål og afkast som private investorer.

Der kan på denne baggrund rejses en række principielle spørgsmål om, hvordan det egentlig er, at selskaberne skal forventes drevet og med hvilke formål iht. klimaplanen. Hvis formålet er som anført i statens ejerskabspolitik, bør der ikke overvejes regler om modregning i bloktilskud, da det vil give incitamenter i modstrid med dette.

Skal de forbrugerejede affaldsenergianlæg følge statens ejerskabspolitik?

Klimaplanens formulering herom er, at det er affaldssektoren, der skal følge anbefalingerne i statens ejerskabspolitik. Denne formulering kan evt. misforstås sådan, at det gælder alle selskaberne, dvs. også de forbrugerejede.

Anbefalingerne i statens ejerskabspolitik er rettet mod at optimere forhold vedr. governance og drift af offentligt ejede selskaber, og de er derfor efter vores opfattelse ikke relevante for forbrugerejede selskaber, som har hovedfokus på at sikre deres ejere, forbrugerne, lave priser gennem bl.a. non-profit princippet.

Hvordan kan kommuner pålægges at opretholde majoritetskontrol?

Det fremgår af klimaplanen, at det skal sikres, "at kommunerne forsat har majoritetskontrol med de eksisterende kommunale affaldsforbrændingsanlæg."

Denne formulering rejser en række forskellige spørgsmål. Fx bør det afklares, hvorfor der skulle være behov for, at kommunerne skal fortsætte med at have majoritetskontrol, dvs. hvad formålet og hensynet i det hele taget er her. Der kan desuden rejses spørgsmål om, hvorfor kommuner, der ikke længere måtte ønske forsat at eje konkurrenceudsatte affaldsenergianlæg, skal være tvunget til det. Det vil også skulle afklares, hvordan dette krav om kommunal majoritetskontrol i de eksisterende kommunale anlæg konkret kan og skal implementeres. Og der vil formentlig også være andre spørgsmål end disse, som skal afklares her.

Side 4 af 4

Hvordan sikres lige vilkår mht. mulighed for at udøve tilknyttede aktiviteter?

Energistyrelsen har på dialogmøder med branchen tilkendegivet, at der evt. skal ske en afgrænsning af, hvilke aktiviteter/anlæg, der er nært beslægtede med affaldsforbrændingsanlæg, som forsat kan ejes/drives af selskabsgjorte affaldsenergianlæg.

Det fremgår ikke af teksten i klimaplanen, at der skal være begrænsninger i de anlæg og aktiviteter, som affaldsenergianlæg kan udføre eller deltage i.

Såfremt Energistyrelsen går videre med tanker herom, bør det som minimum sikres, at der er lige vilkår mht. mulighed for tilknyttede aktiviteter i andre led af affaldets værdikæde, uanset hvilken form for ejerskab affaldsenergianlæggene har.

Energistyrelsen opfordres at sikre en afklaring af de spørgsmål, der rejses ovenfor.