

Kommunalt ejerskab og drift i liberaliseret marked

Afdækning af juridiske problemer i forbindelse med liberalisering af affaldsenergi-sektoren.

04-02-2021
Side 1 af 5

J.nr. 4.1.55 (Udbud – kondenserina)

Dansk Affaldsforening
Vester Farimagsgade 1, 5.
1606 København V

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Hvis KL's tilpasningsplan ikke godkendes af Energistyrelsen, lægges der i "Klimaplan for grøn affaldssektor og cirkulær økonomi" af 16. juni 2020 op til at gennemføre en liberalisering af affaldsenergi-sektoren.

Da både tilpasning og konkurrence er mulige udfald, er det naturligt for sektoren at forberede sig på begge så godt som muligt af hensyn til kommuner og affalds-selskabers fremtidige drift, og særligt de store værdier i sektoren, som er opbygget for borgernes penge.

Derfor er det også relevant at fremlægge de relevante problematikker i sagen, så staten og Folketinget har kendskab til dem. Det vil være nødvendigt at tage stilling til disse up front, både i dialog med EU-Kommissionen såvel som sektoren, før implementering, såfremt det besluttes at gennemføre liberalisering.

Sektoren har tidligere forberedt sig på konsekvenser af en mulig liberalisering – bl.a. i forbindelse med den tidligere regerings Forsyningsstrategi fra 2016. Foreningen har derfor allerede materialer om, hvad det vil kræve, som kan læses her: [7-punktliste over rammevilkår for licitationsmodel](#).

Juridisk analyse af liberalisering af affaldsenergi-sektoren

Situationen med Klimaplanen fra 16. juni 2020 er dog på lange stræk forskellig fra tidligere. Derfor har Dansk Affaldsforening bedt Bech-Bruun udarbejde vedhæftede analyse: *"Kommunale selskabers ageren i et liberaliseret marked"*.

De centrale spørgsmål er, hvorvidt kommunale affaldsenergi-selskaber vil blive underlagt begrænsninger, så de ikke kan agere på samme, lige vilkår med andre private parter i markedet. Og om en sådan eventuel forskel i reguleringen af henholdsvis kommunale og private aktører kan være juridisk problematiske.

Dette er yderligere aktualiseret af, at det fremgår af Klimaplanen, at *"Det skal sikres, at kommunerne forsat har majoritetskontrol med de eksisterende kommunale affaldsforbrændingsanlæg"*, og at *"Kommunerne vil forsat kunne eje og drive affaldsforbrændingsanlæg men på lige konkurrencevilkår"*.

Grundlæggende peger Bech-Bruuns analyse på, at det vil kræve *"mange og væsentlige ændringer på det offentligretlige og regulatoriske niveau"* at sikre privatiserede kommunale affaldsenergi-anlæg lige konkurrencevilkår i en liberaliseret sektor.

Dette skyldes ikke mindst, at affaldssektoren adskiller sig væsentligt fra el- og naturgassektorerne, hvor der er gennemført liberalisering tidligere. Affaldsværdikæderne er langt bredere end rør og ledninger og omfatter principielt aktiviteter mange steder i samfundet.

Side 2 af 5

At begrænse affaldsenergi-anlæggenes aktiviteter vil være yderst vanskeligt, og kan ikke umiddelbart besluttes af Folketinget alene. Er der samhandelspåvirkning, vil det være EU's konkurrenceregler, som finder anvendelse - ikke dansk lovgivning.

Affaldsenergi-anlæggene vil på et marked ikke længere være offentlige aktører, der løser en offentlig og samfundskritisk miljøopgave, men i stedet private virksomheder, som konkurrerer på et europæisk affaldsmarked - blot med danske kommuner som majoritetsejere – og vil skulle agere derefter. Det betyder, at de vil skulle leve op til selskabsloven og dermed jagte økonomiske – og ikke miljømæssige – interesser.

Udfordringer

Dansk Affaldsforening vil på baggrund af analysen pege på, at liberaliseringen kan indebære følgende udfordringer:

1. Importbegrænsninger og nationale miljøkrav kolliderer med principperne for et fælles europæisk konkurrenceudsat affaldsmarked

Det fremgår klart af Klimaplanen, at import af affald til energiudnyttelse ønskes begrænset og helt fjernet. Der argumenteres for, at der opnås en indenlandsk, national CO₂-reduktion.

I Klimaplanen sigtes der også mod at begrænse kapaciteten, såfremt sektoren liberaliseres, blandt andet ved at indføre skærpede miljøkrav eller øgede afgifter.

Såfremt det overhovedet er muligt konkret at indføre nationale krav i et liberaliseret scenarie, vil det forringe de danske anlægs konkurrencedygtighed på et europæisk marked for (rest)affald.

Generelt vil øget miljøperformance – eksempelvis reduktion af SO₂, NO_x mv., bedre restprodukt håndtering og -genanvendelse, forsortering eller CO₂-fangst (CCS/CCU) - medfører øgede omkostninger, der vil begrænse anlæggenes muligheder for at tiltrække affald i en konkurrencesituation.

Der vil med stor sandsynlighed være samhandelspåvirkning ved en liberalisering, hvorfor nationale begrænsninger af konkurrencen må forventes at blive vurderet som problematiske fra EU's side.

2. Vanskeligt at afgrænse kommunale afføldsenergiselskaber fra at drive kommerciel indsamling og -genanvendelsesvirksomhed

Det er sandsynligt, at en liberalisering af afføldsenergi-sektoren vil resultere i, at de kommunale afføldsenergi-virksomheder skal kunne drive kommerciel afføldsvirksomhed mere generelt. Det være sig i form af vognmandsvirksomhed, sortering og -genanvendelses anlæg mv.

Side 3 af 5

Selvom Klimplanen indebærer, at kommunerne (som offentlig aktør) ikke må sortere og behandle det genanvendelige afføld og skal udbyde afføldet, kan en liberalisering betyde, at kommunale afføldsenergi-selskaber (A/S) må arbejde med netop disse aktiviteter kommercielt og byde på afføldet for at kunne konkurrere på et europæisk marked og tiltrække restafføld til energiudnyttelse. Hvis de afskæres herfra, forringes deres konkurrenceevne i et europæisk afføldsmarked.

De aktiviteter i afføldsværdikæden vil være forholdsvis brede, hvorfor der kan rejses spørgsmål om, hvorvidt det kan rummes inden for eksempelvis kommunalfuldmagten mv., da kommuner som udgangspunkt ikke må drive erhvervsvirksomhed. På samme tid vil der ved samhandlingspåvirkning netop også være EU's konkurrenceregler at tage hensyn til jf. varernes frie bevægelighed.

Konkret er det meget vanskeligt at afgrænse markedet for restafføld, fordi afføld løbende kan omklassificeres og fremkommer fra forskellige behandlingsprocesser. Derfor vil det også være vanskeligt at afgrænse, hvad de kommunale selskaber måtte arbejde med.

Eksempelvis bliver noget afføld energiudnyttet, fordi der ikke var andre tilgængelige muligheder, eller fordi (affølds)producenten eller en anden den private aktør, som har håndteret afføldet, ikke ønskede at betale omkostningen ved genbrug eller genanvendelse af det.

Der er også tab ved forskellige sorteringsprocesser af genanvendeligt afføld. Tabene bliver til restafføld og egnet til energiudnyttelse. Det betyder, at ejerskab og drift af et sorteringsanlæg er en måde at tiltrække (rest)afføld på.

Dermed er sortering- og genanvendelsesvirksomhed typer af aktiviteter, der - udover de åbenlyse synergieffekter i driften - også kan have positiv betydning for konkurrencedygtigheden ift. restafføldet og dermed afføldsenergi-anlægget som sådan.

Det samme gælder indsamlingsvirksomhed, hvor afføldet indsamles hos borgere og virksomheder i alle størrelser – i Danmark eller i andre lande. At kunne række ud efter afføld på markedet og undgå mellemlid vil være et væsentligt konkurrenceparameter.

Det er værd at bemærke, at der samtidig skal gives mulighed for, at de kommunale afføldsenergi-selskaber skal kunne tjene penge på de liberaliserede og kommercielle aktiviteter.

3. Stor risiko for negativ indflydelse på værdien af kommunale aktiver

Som det er anført i den juridiske analyse fra Bech-Bruun, vil kommunale affaldsenergi-selskabers mulighed for at drive erhvervsvirksomhed kræve væsentlige offentlig-retlige ændringer, og formentlig blive betragtet som kontroversielt.

Side 4 af 5

Derfor anser Bech-Bruun det for sandsynligt, at staten vil forsøge at begrænse mulighederne. Ved samhandelspåvirkning vil det være EU-retten, som finder anvendelse, hvorfor Folketinget ikke alene kan beslutte sådanne tiltag.

Såfremt det rent teoretisk lader sig gøre at indføre visse begrænsninger af kommunale affaldsenergiselskabers aktiviteter i en liberaliseret sektor, kan de ikke konkurrere på lige vilkår. Dette vil medføre, at anlæggene potentielt er mindre konkurrencedygtige på det europæiske marked end et tilsvarende privatejet anlæg.

Affaldsenergi-anlæg kræver markante investeringer og repræsenterer store værdier, som borgerne har finansieret og indirekte ejer. Begrænsning af mulighederne for at sikre disse, vil det selvsagt have negativ betydning for værdien af aktiverne – i forbindelse med markedsåbningen, driften af anlægget i markedet og/eller ved evt. salg af ejerandele til andre, herunder private aktører. Alt andet lige peger det på, at kommunerne i en sådan situation påføres tab, alene pga. ejerskabsform, som borgerne vil skulle hæfte for.

Dette gør sig også gældende for de anlæg, der vil gå konkurs i en konkurrencesituation, hvor de mister fundamentet under anlæggene i form af sikkerheden for affaldsmængderne, som er selve årsagen til, at kommunerne har etableret dem.

4. Modsatrettet regulering af varme og affald er risikabelt

Der lægges op til, at affaldsenergianlæg skal agere i et konkurrencemarked om affaldet på ene side, og samtidig være underlagt statslig detaljestyre og monopolregulering på den anden (varme), såfremt der indføres benchmarking og indtægtsrammeregulering. Dette vil have markant negativ indflydelse på konkurrencekraften for anlæggene i et europæisk marked.

Eksempel: Affaldsenergi-anlæggets omkostninger bliver højere, end de mulige indtægter ved salg af affaldsvarmen i fjernvarmenettet og affaldstaksten kan bære. Denne situation kan opstå på mange måder: Fx ved øgede afgifter (på affald eller varme), begrænsninger i anlæggets generelle konkurrencekraft ift. det europæiske marked, pålagte krav om CO₂-fangst eller andet, som øger anlæggets samlede omkostninger.

Hvis affaldsvarmen bliver for dyr, kan den ikke afsættes. Dette kan ske pga. en for høj behandlingspris i sig selv eller ved indtægtsrammer, der sætter et loft over varmekøbernes pris. Dermed kan anlægget ikke behandle affald og vil derfor gå konkurs. Ovennævnte giver affaldsenergianlæggene lagt mere usikre rammevilkår, der negativt påvirker deres muligheder.

Side 5 af 5

Generelt gælder i dag, at det kun er nødvendige omkostninger, som i dag indregnes i såvel affaldstakst som i affaldsvarmeprisen, ligesom varmen altid skal afsættes til den laveste af tre mulige priser – den omkostningsbestemte pris, substitutionsprisen eller det af Forsyningstilsynet udmeldte prisloft. Gældende omkostningsfordelingsaftaler må i en konkurrenceudsat affaldsenergisektor forventes opsagt. Det vil formentlig give anledning til nye prisforhandlinger og muligvis klagesager.

5. Statsstøtte-retlige konsekvenser for finansiering af affald og varme

Der er risiko for, at kommunale affaldsenergi-anlæg på et marked ikke længere vil kunne opnå finansiering i KommuneKredit eller opnå finansiering på de nuværende vilkår, ligesom der er risiko for, at KommuneKredit anser det for nødvendigt at opsig eksisterende lån.

Dansk Affaldsforening har tidligere opgjort, at refinansiering af disse lån vil medføre en omkostning på 1,3 milliarder samt yderligere årlige øgede rentekomkostninger ved private lån.

Ved en liberalisering af affaldsenergisektoren vil der potentielt kunne opstå en konkurrenceskævhed i forhold til finansieringsmuligheder og -omkostninger mellem selskabsgjorte affaldsforbrændingsaktører og andre, kommunale varmeproducenter, der alle afsætter varmeproduktion på samme fjernvarmemarked.

I en situation hvor affaldsenergiselskaberne ikke måtte kunne beholde KommuneKredit-lån på grund af liberalisering, kan der være en konkurrence- og statsstøtteretlig problemstilling i forhold til resten af et fjernvarmenet, hvor andre varmeproducenter fortsat kan optage fordelagtige lån i KommuneKredit. Med andre ord kan denne udvikling – såvel som andre ændringer - have betydning for den samlede finansiering af fjernvarmesektoren.