

SELSKABSGØRELSE AF FORBRÆNDINGSANLÆG I ENERGNIST I/S

1. BAGGRUND OG FORMÅL

En række politiske aftaler, som er ved at blive gennemført i lovgivningen, indebærer, at opgaverne med indsamling, sortering og forbrænding af affald skal selskabsgøres.¹ Opgaverne varetages i dag typisk af § 60-fællesskaber eller af kommunerne selv, eventuelt med inddragelse af private aktører.

Der vil således fremover være krav om, at de kommunale forbrændingsanlæg udskilles i aktie- eller anpartsselskaber. Det indebærer, at forbrændingsanlæggene i Energnist I/S (herefter "Energnist") skal udskilles pr. 1. januar 2025. Parallelt med kravet om selskabsgørelse af forbrændingsanlæggene indføres også tvungent udbud af affald til forbrænding. Det betyder, at kommunerne fra 1. juli 2025 ikke længere kan anvise affald indsamlet i deres geografiske område til forbrænding på et bestemt forbrændingsanlæg. Anlæggene skal således byde på affaldet i konkurrence med hinanden.

Dette notat omhandler de nye krav, der retter sig mod forbrændingsanlæggene, og vores anbefalinger til proces. I tillæg til dette notat har vi udarbejdet et notat om kravet om selskabsgørelse af de kommunale affaldsopgaver i form af indsamling mv.

Notatets afsnit 3 indeholder et kort overblik over de nye regler om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren med særligt fokus på de krav, der har betydning for Energnist. I afsnit 4 beskrives, hvordan en selskabsgørelse sker, og i vedlagt dokumenter giver vi anbefalinger til, hvordan processen kan tilrettelægges.

Afsnit 2 nedenfor indeholder en kort sammenfatning.

¹ For så vidt angår indsamling forventes udkast til lovforslag sendt i høring ultimo 2023. I forhold til sorteringsopgaverne følger kravet om selskabsgørelse og privatisering af lov nr. 898 af 21. juni 2022, og endelig er der for så vidt angår forbrænding 2. juni 2023 vedtaget lovforslag nr. L 115 af 26. april 2023.

2. SAMMENFATNING

Ny lovgivning

Der er i juni 2023 vedtaget ny lovgivning, der indebærer, at kommuner fra 1. januar 2025 som udgangspunkt kun må deltage i affaldsforbrændingsvirksomhed, hvis aktiviteten er placeret i et aktie- eller anpartsselskab, der skal drives på kommercielle vilkår. Forbrændingsselskabet må alene drive forbrændingsaktivitet.

I tillæg hertil ophæves kommunernes ret til at anvise affald til "deres egne" affaldsforbrændingsanlæg. Det betyder, at det indsamlede affald skal sendes i udbud, og at de nye forbrændingsselskaber skal byde på affald. Produktionen af el og varme samt selskabernes økonomi vil derfor afhænge af, hvor meget affald de hver især vinder gennem udbud.

Den fremtidige organisering af Energnist

De nye krav nødvendiggør en række strategiske overvejelser om den fremtidige organisering: Skal de to forbrændingsanlæg udskilles i et samlet selskab eller i hvert sit selskab? Skal alle de nuværende ejerkommuner af Energnist fremover være ejere? Skal Energnist (§ 60-fællesskabet) opretholdes eller opløses?

Hertil kommer overvejelser om governancestruktur (bestyrelsessammensætning, flertalskrav på generalforsamlingen ved væsentlige beslutninger etc.).

Henset til den økonomiske og klima- og miljømæssige betydning af forbrændingsopgaven er det derfor relevant at afsøge en række modeller for den fremtidige organisering.

Anbefaling: Ejerdrevet proces

Vi *anbefaler* i lyset af ovenstående, at Ringkøbing-Skjern Kommune tager skridt til at etablere en ejerdrevet proces, så det sikres, at ejerkommunernes interesser varetages i forbindelse med fastlæggelsen af model for den fremtidige organisering.

Der bør etableres en styringsmodel i processen, der er effektiv og samtidig sikrer inddragelse af relevante interessenter. I det vedlagte overblik, der skitserer, hvordan en ejerdrevet proces kan forløbe, *anbefaler* vi derfor, at kommunerne etablerer en projektorganisation, som kan sikre blandt andet transparens indbyrdes mellem ejerkommunerne, mellem ejerkommunerne og Energnist, og som danner grundlag for politisk robusthed i oplæg og beslutninger.

3. LOVGIVNINGEN

3.1 Nye regler om affaldssektoren

Der er indgået politiske aftaler i juni 2020, hhv. august 2022, der indebærer, at der vil komme en grundlæggende ny retlig regulering af hele "affaldets vej": Indsamling/genbrugspladser, sortering/materialenyttiggørelse og forbrænding.

Folketinget vedtog 2. juni 2023 en lov, der gennemfører en del af den politiske aftale fra juni 2020, herunder særligt:

- Kravet om selskabsgørelse af de kommunale forbrændingsanlæg og
- Kravet om konkurrenceudsættelse af det forbrændingsegnete affald.

Der ligger – forud for den praktiske gennemførelse af selskabsgørelsen – en række strategiske overvejelser om den fremtidige organisering. Dette gælder særligt, når der – som det er tilfældet med Energnist – er mange kommunale ejere af et § 60-fællesskab, der ejer forbrændingsanlæg.

Kravet om selskabsgørelse af forbrændingsanlæggene skal være gennemført senest 1. januar 2025, og senest 1. juli 2025 skal der – efter gennemført udbud – være indgået aftaler om det forbrændingsegnete affald.

3.2 **Kravet om selskabsgørelse**

Kommuner må fra 1. januar 2025 kun deltage i affaldsforbrændingsvirksomhed, hvis aktiviteten er placeret i et aktie- eller anpartsselskab, der skal drives på kommercielle vilkår. Forbrændingsselskabet må alene drive forbrændingsaktivitet.²

En eller flere kommuner skal have *majoritetsandel* i det enkelte ny forbrændingsselskab. Det betyder, at en eller flere kommuner i forening skal have råderet og ejerskab over mere end halvdelen af stemmerettighederne samt eje mere end halvdelen af kapitalandelene i selskabet, der ejer og driver affaldsforbrændingsanlægget. Kommunerne vil derfor ikke kunne sælge mere end 50 % af selskabet til private.

Forbrændingsselskabet *ledes* i det daglige af en direktør, der ansættes af bestyrelsen. Bestyrelsen har den overordnede og strategiske ledelse af selskabet. Bestyrelsen skal varetage selskabets interesse – denne interesse vil som altovervejende udgangspunkt være sammenfaldende med ejernes interesse, men er der ikke sammenfald, skal bestyrelsen varetage selskabets interesse. Det betyder, at kommunerne – modsat hvad der gælder i et § 60-fællesskab som fx Energnist – ikke har mulighed for med retligt bindende virkning at pålægge et bestyrelsesmedlem at stemme på en given måde i bestyrelsen.

Hvis ejerkommunerne ønsker at *lukke* et forbrændingsanlæg, kræver det bevilling og projektgodkendelse, hvis forbrændingsanlægget skal skrottes eller tages permanent ud af drift med henblik på senere skrotning. Ejerkommunerne kan – på grund af kravet om kommunalt majoritetsejerskab – ikke sælge selskabet eller forbrændingsanlægget til private.

Vil en ejerkommune *udtræde*, kræver det enighed om vilkårene herfor, herunder særligt spørgsmålet om hæftelse for lån. Inden selskabsgørelsen er der i det nuværende vedtægter for Energnist krav om, at varsling sker senest 31. december 2023, hvis udtrædelsen skal ske inden fristen for selskabsgørelse. På dette tidspunkt er der imidlertid næppe et

² Energistyrelsen vil efter anmodning i særlige tilfælde kunne forlænge fristen for selskabsgørelsen, fx hvis gælden i anlægget overstiger værdien af aktiverne.

fyldstgørende grundlag for at træffe beslutning om udtræden, herunder om de økonomiske konsekvenser. Ejerkommunerne kan ved enighed forlænge fristen, fx til 1. juni 2024, se også vedlagte eksempel på procesplan. Efter selskabsøgørelsen bør reglerne om udtræden, herunder enkeltkommuners salg af deres ejerandel til private aktører, være reguleret nøje i ejeraftalen.

Eksisterende lån i affaldsforbrændingsanlægget, som § 60-fællesskabet (her Energnist) har optaget, kan indskydes i det nye selskab. Dette kræver, at kommunerne stiller garanti for lånet, og de skal da opkræve en markedsmæssig garantiprovision. *Nye lån* vil skulle optages i almindelige pengeinstitutter; også her skal kommunerne kræve en markedsmæssig garantiprovision, hvis der skal stilles kommunegaranti over for långiver.

3.3 **Kravet om udbud af det forbrændingsegnete affald**

Kommunernes ret til at anvise affald til "deres egne" affaldsforbrændingsanlæg ophæves. Det betyder, at det indsamlede affald skal sendes i udbud, og at de nye forbrændingsselskaber skal byde på affald. Produktionen af el og varme og selskabernes økonomi vil derfor afhænge af, hvor meget affald de hver især vinder gennem udbud.

I første omgang skal udbuddet af det forbrændingsegnete affald gennemføres af kommunen i løbet af 1. halvår 2025. Det skal ved udbuddet fastlægges, hvordan økonomi og miljøkrav vægtes, herunder om miljøkrav skal være mindstekrav, eller om meropfyldelse skal give point ved evalueringen af buddene. Der kommer statslige "følg-eller-forklar"-regler for udbuddet af affaldet.

Kommunen må ikke stille krav, der fx er skræddersyede til kommunens eget anlæg eller på anden vis indebærer, at kun et bestemt anlæg kan opfylde kravene og vinde udbuddet.

For så vidt angår *fremtidige udbud* er det uafklaret, hvem der skal stå for udbuddet af affaldet. På baggrund af høringsnotatet til den netop vedtagne lov må det nok forventes, at det fremover vil være indsamlingsselskaberne (se vores andet notat), der skal stå for udbuddet af det indsamlede, herunder det forbrændingsegnete, affald.

3.4 **Økonomi**

I den nuværende organisering hæfter kommunerne automatisk for Energnists økonomiske forpligtelser. Det skyldes, at Energnist er et interessentskab (I/S), og at det følger af ulovfæstede retsgrundsætninger, at ejerne af et interessentskab (interessenterne) hæfter direkte, ubegrænset og solidarisk for interessentskabet. Enhver, der har penge til gode ved Energnist, kan derfor kræve, at én af ejerkommunerne betaler hele beløbet.

I modsætning hertil vil ejerkommunerne ikke hæfte for forbrændingsselskabets forpligtelser. Det skyldes, at ejerne af et aktieselskab (aktionærerne) alene hæfter med deres indskudte kapital. Kun hvis kommunerne aktivt har stillet garanti, vil de herved have påtaget sig hæftelse. Det er en betingelse for at flytte Energnists eksisterende lån i KommuneKredit over i det nye forbrændingsselskab, at kommunerne hæfter. Ved optagelse af nye lån i kommercielle banker må det vurderes, om det vil være nødvendigt at stille kommunegaranti for at opnå attraktive vilkår.

Det nye forbrændingsselskab vil i princippet kunne gå konkurs. Hvis selskabets økonomi måtte nå til "håbløshedstidspunktet", dvs. tidspunktet, hvor det burde stå klart for ledelsen, at selskabets konkurs er uundgåelig, vil bestyrelsesmedlemmerne kunne blive personligt ansvarlige, hvis driften fortsættes, og selskabet påtager sig nye forpligtelser, som det står klart, at det ikke vil kunne opfylde.

Hvis selskabet måtte blive erklæret konkurs, vil kurator – der skal varetage kreditorernes interesser – skulle tage stilling til, om anlægget skal lukkes eller drives videre. Dette vil dog rejse en lang række uafklarede, regulatoriske spørgsmål, da det kræver tilladelse at lukke anlægget, og da der er krav om, at kommuner ejer mere end 50 % af forbrændingsselskaberne. Der er ikke i lovgivningen en klar regulering af samspillet mellem de konkursretlige regler, de regulatoriske regler om tilladelse til lukning og kravet om kommunal bestemmende indflydelse.

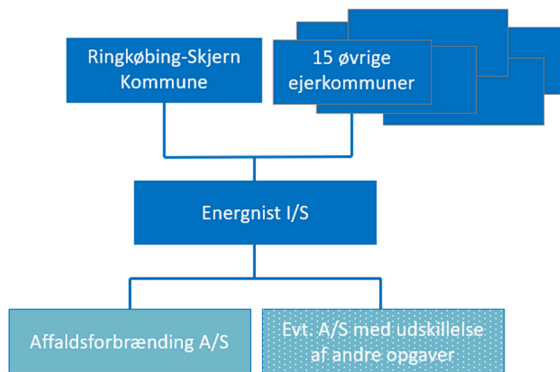
Ved salg af en del af forbrændingsselskabet vil ejerkommunerne blive modregnet i bloktilskuddet efter 60/40-reglerne. Disse regler indebærer, at den kommune, der modtager et salgsprovenu, vil blive modregnet med 40 % af provenuet i bloktilskuddet, hvis salgsprovenuet deponeres og frigives over 10 år, eller med 60 % af provenuet, hvis kommunen får pengene til rådighed uden deponering. Kommunerne vil ikke kunne sælge alle deres ejerandele, da de skal opretholde ejerskab af mere end halvdelen af selskabet, jf. kravet om majoritetskontrol.

Forbrændingsselskabet vil – i modsætning til det nuværende interessentskab – blive skattepligtigt. Det må afklares med revisor, hvornår selskabet forventes at ifalde skattebetaling. Tilsvarende må betydning af nye prisregler afklares med inddragelse af revisor.

4. OVERVEJELSER OM DEN FREMTIDIGE ORGANISERING

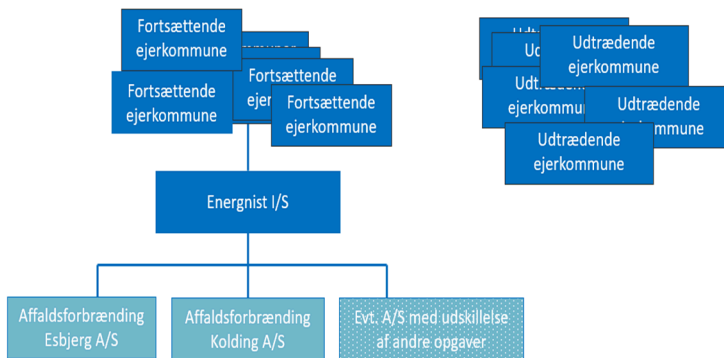
De to forbrændingsanlæg i hhv. Esbjerg og Kolding, der ejes af Energnist, skal selskabsgøres. Det indebærer, at der skal tages stilling til:

- Om de to anlæg skal udskilles i ét selskab eller i hvert sit selskab,
- om forbrændingsselskabet/-selskaberne skal ejes af Energnist eller direkte af kommunerne, og
- om alle de nuværende ejerkommuner fremover skal være medejere af Energnist (hvis denne enhed opretholdes) eller forbrændingsselskabet/-selskaberne.



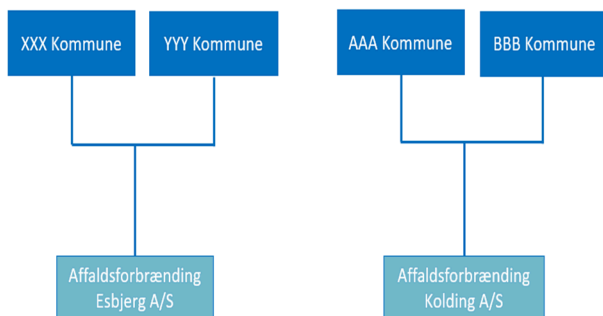
Organisering, hvor

- De to anlæg udskilles i et samlet selskab
- Der evt. er et søsterselskab med andre opgaver, fx sortering
- Energist I/S opretholdes
- Alle nuværende ejerkommuner forbliver ejere



Organisering, hvor

- De to anlæg udskilles i hvert sit selskab (evt. med et søsterselskab)
- Energist I/S opretholdes
- Kun nogle af de nuværende ejerkommuner forbliver ejere



Organisering, hvor

- De to anlæg udskilles i hvert sit selskab, der har hver sin ejerkreds, der alene består af nogle af de nuværende ejerkommuner
- Energist I/S opløses

I tillæg hertil vil forbrændingsselskabet/-selskaberne fra 1. juli 2025 ikke længere have krav på at modtage det forbrændingsegnete affald fra ejerkommunerne. Ved stiftelsen vil det således ikke være kendt, hvor meget affald selskabet/selskaberne kommer til at modtage fra danske kommuner, da udbuddene først forventes at være gennemført i løbet af 1. halvår 2025.

Da kommunerne p.t. hæfter for de lån, der er optaget af Energnist, har de tunge økonomiske interesser i den fremtidige organisering af forbrændingsopgaven. Dertil kommer væsentlige interesser i de tiltag i forhold til klima og miljø, som der skal investeres i, og endelig interesser i forhold til at sikre (særligt) varmforsyning, som anlæggene leverer ind til.

Det er derfor relevant at afsøge en række modeller for den fremtidige organisering og vurdere konsekvenserne heraf, blandt andet for kommunernes økonomi og styringsmæssige redskaber.

Vi *anbefaler* derfor, at Ringkøbing-Skjern Kommune – evt. sammen med andre kommuner – tager skridt til at sikre en ejerdrevet proces, så det sikres, at deres interesser varetages i forbindelse med fastlæggelsen af den fremtidige organisering.

I det vedlagte overblik har vi skitseret, hvordan en ejerdrevet proces eksempelvis kan forløbe, hvordan styringsmodellen for processen kan være.

Hellerup, den 8. august 2023

Horten



Rikke Søgaard Berth