

Konkurrence i affaldsforbrændingssektoren udgør risiko for kommuner

Affaldsforbrændingssektoren skal konkurrenceudsættes.

Denne analyse viser, at kommuner kan stå med en væsentlig risiko som følge heraf.



Indholdsfortegnelse

01

Affaldsforbrændingssektoren bliver konkurrenceudsat. Det kan medføre konkurser i selskaber, hvor kommuner hæfter for gælden

Side 3

02

Der er betydelig forskel på kommunernes risikoeksponering over for affaldsforbrændingsselskaber

Side 4

03

... og nogle affaldsforbrændingsselskaber ser mere konkurrencedygtige ud end andre

Side 6

04

Branchen forbereder sig på de nye rammevilkår

Side 7

Affaldsforbrændingssektoren bliver konkurrenceudsat. Det kan medføre konkurser i selskaber, hvor kommuner hæfter for gælden

Den 1. juli 2023 trådte den nye lov „Ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald“ i kraft¹.

Formålet bag omorganiseringen og konkurrenceudsættelsen er at reducere affaldsforbrændingskapaciteten i Danmark samt at reducere import af affald. Dette vil alt andet lige betyde, at nogle anlæg skal lukkes ned.

Konkurrenceudsættelse har dermed betydning for kommunernes risikoeksponering. De fleste forbrændingsanlæg har optaget gæld, som er garanteret af en eller flere kommuner, eller hvor kommuner hæfter for restgælden som ejer.

Fakta om ny lov

- **Konkurrence:** Der skal skabes konkurrence om det forbrændingsegne affald, således det behandles hos de selskaber, der kan gøre det mest effektivt og miljørigtigt. Kommunerne skal dermed have udbudt og indgået aftale om behandlingen af det affald, der er omfattet af den kommunale indsamlingsordning senest den 1. juli 2025. De kommuner, der før lovens ikrafttrædelse har sendt deres forbrændingsegne affald i udbud og indgået kontrakt om afbrænding af affald, er undtaget for første deadline, og skal i stedet indgå ny kontrakt inden deadline den 1. juli 2028.
- **Selskabsgørelse:** Den nye lov kræver, at kommunale affaldsforbrændingsanlæg organiseres som enten et aktieselskab eller et anpartsselskab. Ligeledes får forbrændingsselskabet nu mulighed for at operere på kommercielle vilkår og tjene et overskud på affaldsforbrænding. Som følge heraf vil forbrændingsselskabet også blive skattepligtigt. Loven kræver, at hvis et forbrændingsselskab var helt eller delvist ejet af en kommune før lovens ikrafttrædelse, så skal kommunen opretholde sin majoritetsandel i selskabet i hele anlæggets levetid. Endelig skal varme- og elaktiviteter genereret af affaldsforbrænding regnskabsmæssigt adskilles fra selve affaldsforbrændingen.
- **Kommunal garantistillelse:** Kommuner vil fortsat have mulighed for at stille garanti for et affaldsforbrændingsanlæg. Garantistillelsen skal ske på kommercielle vilkår.
- **Udmøntning af en konkurspulje:** Kommuner kan ansøge om at få dækket tab delvist, hvis kommunerne har garanteret for et lån eller hæfter direkte for restgælden af anlægslån i affaldsforbrændingsanlæg. Puljen kan maksimalt dække op til 70 pct. af tabet. I Klimaplanen blev der afsat en pulje på i alt 200 mio. kr. til delvist at kompensere kommunerne for strandede omkostninger. Puljen afsættes i perioden 2026 til 2030.

¹ www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/745

02

Der er betydelig forskel på kommunernes risikoeksponering over for affaldsforbrændingsselskaber

Ifølge Energistyrelsens BEATE 2021 rapport er der i alt 23 dedikerede affaldsforbrændingsanlæg². I nedenstående tabel 1 findes et udsnit af de 23 anlæg, som er valgt af KPMG på baggrund af deres tilgængelige data,

gældssituation og geografisk placering. Det fremgår, at nogle selskaber har en bred ejerskabskreds, mens der for andre selskaber alene er 1–2 ejere.

Tabel 1: Oversigt over udvalgte selskaber samt kommuner

Selskab	Ejer-/garantistillerede kommune(r)
I/S Amager Ressourcecenter (ARC)	Dragør, Frederiksberg, Hvidovre, København og Tårnby Kommune
Fjernvarme Fyn Affaldsenergi A/S	Odense og Nordfyns Kommune
Hammel Fjernvarme amba	Andelsselskab, hvorigennem Favrskov og Silkeborg Kommune har stillet garanti over for KommuneKredit
Kredsløb Affaldsenergi A/S	Aarhus Kommune
Norfors I/S	Allerød, Fredensborg, Helsingør, Hørsholm og Rudersdal Kommune
Vestforbrænding I/S	Gribskov, Halsnæs, Hillerød, Furesø, Lyngby-Taarbæk, Gladsaxe, Gentofte, København, Rødovre, Albertslund, Brøndby, Frederikssund, Egedal, Ballerup, Herlev, Glostrup, Høje-Taastrup, Vallensbæk og Ishøj Kommune

² Microsoft Word – BEATE 2021 – Rapport Forbrænding.docx (ens.dk)

Hvis et forbrændingsanlæg går konkurs, skal de kommuner, som hæfter for anlægget, bruge deres frie midler til at dække tabet. Dette kan have en betydelig påvirkning på kommunernes økonomi.

Figur 1 viser, hvor godt de udvalgte kommuner er rustet til at klare en eventuel konkurs fra deres affaldsforbrændingsselskab, som kommunen hæfter for³. Eksempelvis har Københavns kommune og Odense kommune et relativt stærkt likviditetsberedskab til at dække tab ved en eventuel konkurs.

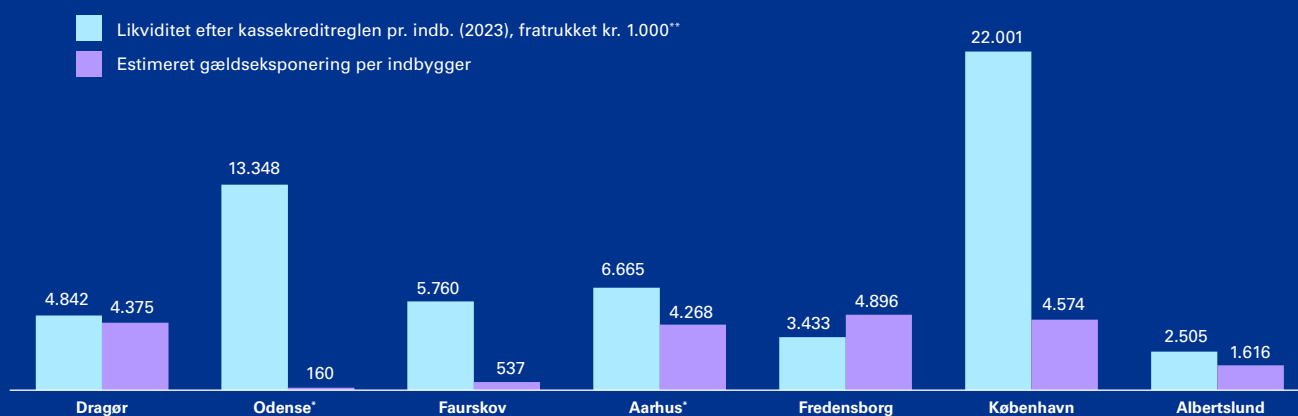
Omvendt er Dragør kommune og Fredensborg kommune mere udsatte over for en eventuel konkurs,

da de har en høj gældseksponering i forhold til deres likviditet. Det skal bl.a. ses i lyset af, at kommuner ikke må have negativ likviditet opgjort efter kassekreditreglen. Kommer likviditeten under kr. 1.000 per indbygger, henvender Indenrigsministeriet sig med en henstilling. Sker der ikke en forbedring, så bliver kommunen sat under administration.

Som nævnt ovenfor har kommunerne mulighed for at modtage op til 200 mio. kr. i kompensationspulje, som vil kunne dække dele af et eventuelt tab. Puljens størrelse skal dog ses i forhold til, at de seks selskaber ultimo 2022 havde en samlet langfristet rentebærende gæld på 8,2 mia. kr.

Figur 1: Estimeret gældseksponering relativt til kommunale likvider per indbygger (efter kassekreditreglen)

Gældseksponering relativt til kommunale likvider, pr. indb. (efter kassekreditreglen)



*Inkluderer ikke likvide beholdninger i moderselskab

**Kommunal grænse på kr.1.000 er fratrukket likvide beholdninger.

3 Gældseksponering er estimeret ud fra kommunernes nuværende indbyggertal, samt at der hæftes pro rata ud fra indbyggertal. Det svarer ikke nødvendigvis til kommunernes nuværende hæftelser, idet der i nogle tilfælde hæftes solidarisk, hvorved den enkelte kommunes eksponering alt andet lige er højere. Med selskabs-gørelsen er det KPMG's forventning, at ejerkommuner fremover vil hæfte

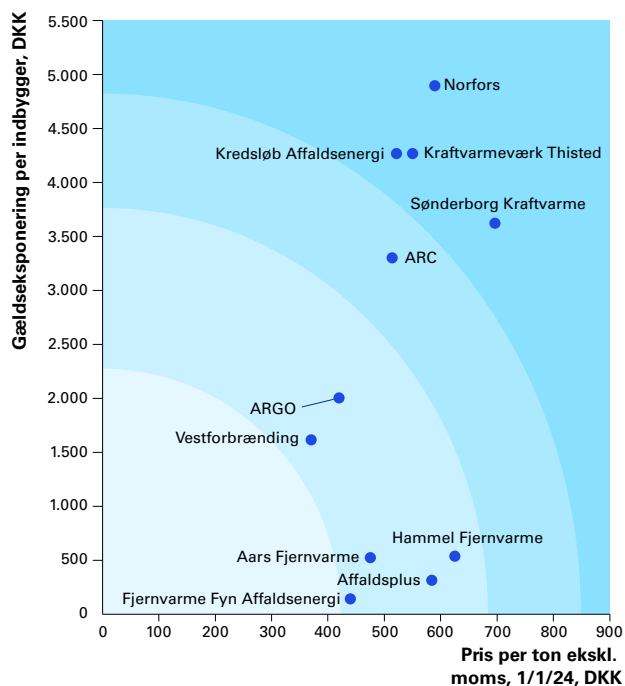
pro rata. Gældseksponering er opgjort ud fra selskabernes langfristede rentebærende gæld fratrukket selskabernes likvide beholdning. Tallene er trukket for året 2022, da det er de senest udgivne årsrapporter på tværs af alle selskaber på skrevne tidspunkt. Antallet af borgere i den pågældende kommune er trukket fra Danmark Statistik med senest opdaterede tal for marts 2024.

... og nogle affaldsforbrændingsselskaber ser mere konkurrencedygtige ud end andre

Figur 2 illustrerer gældseksposeringen per indbygger i forhold til nuværende pristakster for erhvervskunder. Taksterne er en indikator for selskabernes konkurrenceevne i et kommende konkurrenceudsat marked. Selskaberne i øvre højre hjørne af figuren har høj gæld per indbygger i kombination med en indikeret svagere konkurrenceevne. Det betyder alt andet lige, at selskabet og dermed kommunen vil være mere udsat i det kommende marked med konkurrence.

Eksempelvis placeres ARC og Norsfors i det øvre højre hjørne. Begge selskaber er relativt nye og har dermed høje affaldstakster, der afspejler en relativt høj gæld.

Figur 2: Estimeret gældseksposering per indbygger relativt til pristakster⁷



Dermed kan de blive mere udfordret af den kommende konkurrenceudsættelse.

Affaldsforbrændingsselskaberne skal i det nye marked tage stilling til deres affaldstakster⁴. Der kan forventes priskonkurrence mellem selskaberne, da sektoren har overkapacitet set ift. de danske affaldsmængder. Dermed kan det også være attraktivt for det enkelte selskab at byde ind med affaldstakster under deres afholdte omkostninger⁵, hvis alternativet er en lav udnyttelsesgrad på anlægget⁶.

Samlet set kan affaldsforbrændingsselskaberne således blive mødt af et pres på både affaldsmængder og -takster. Dertil kommer, at finansieringsomkostningerne alt andet lige øges, da kommunernes garantiprovision skal afspejle den nye – højere – risiko i sektoren.

Ved eventuel lukning af et affaldsforbrændingsanlæg skal der tages hensyn til varmeforsynings sikkerheden. Hvis den er truet, vil affaldsforbrændingsanlægget ikke kunne lukkes for en given periode frem til ny varmeproduktion er oprettet til at erstatte affaldsforbrændingsanlægget. I denne periode vil varmekunderne formentlig skulle afholde en meromkostning, da anlægget vil skulle importere udenlandsk affald eller købe brændsler f.eks. biomasse for at kunne producere varme.

Parallelt med forberedelsen til de nye lovmæssige rammevilkår står affaldsforbrændingsselskaber over for en mulighed for at indgå i CCS-værdikæden. De overordnede rammer blev fastsat med politisk aftale fra februar 2024⁸. Aftalen giver kommuner mulighed for at påtage sig risici forbundet med CO₂-fangst på kommunalt ejede anlæg. Samtidig er det muligt for kommunerne at indgå i partnerskaber om CO₂-fangstprojekter med private selskaber, hvorved risici kan mindskes.

4 Affaldsforbrændingsanlæggene indtægter kommer således fra affaldstakster ved modtagelse af affald, salg af varme og – for størstedelen af anlæggene – salg af el. Forbrændingsanlæg afsætter deres produktion af varme til priser godkendt efter varmeforsyningsloven (varme er underlagt prisloft), mens el afsættes til markedspriser. Dermed er affaldstaksterne reelt den eneste indtægtskilde, hvor selskaberne selv vil kunne fastlægge pris.

5 Afholdte omkostninger, herunder både drifts- og kapitalomkostninger. Kapitalomkostninger dækker over afskrivninger og renter.

6 Se endvidere notat om forudsatte markedsdynamikker: KEFM (2023). Klimastatus og –fremskrivning 2024 Affaldsforbrænding Sektorforudsættelsesnotat – Bilag.

7 Pristakster er defineret ved kr. pr. ton ekskl. moms for småt brændbart affald for erhverv. Definitionen varierer en smule efter selskab, hvilket også kan medvirke til variationer i priserne. De anvendte pristakster er udelukkende valgt på baggrund af tilgængelighed og sammenlignelighed. Priserne er fundet på selskabernes hjemmesider. I korte træk illustrerer pristaksterne selskabernes effektivitet og rentabilitet, da priserne i affaldsforbrændingssektoren fastsættes efter selskabets omkostninger jævnfør hvile-i-sig-selv princippet, som selskaberne er underlagt.

8 Aftale om langsigtede rammevilkår for CO₂-fangst i forsyningssektoren.

6 Konkurrence i affaldsforbrændingssektoren udgør risiko for kommuner

Branchen forbereder sig på de nye rammevilkår

KPMG oplever, at aktører i sektoren arbejder på at forberede sig til de nye rammevilkår.

For ejerkommunerne og selskaberne er bl.a. følgende arbejde relevante:

- **Ejerstrategi og strategisk afklaring:** Det bør overvejes, om ejerstrategien som dokument er tidsvarende, idet affaldsforbrændingsselskabet fremover vil befinde sig i et anderledes marked. Det gælder både for selskaber, som ejes af en kommune, samt i selskaber der ejes af flere kommuner. Det kan omfatte drøftelse af selskabets formål, tidshorisont/ levetid, investeringsstrategi herunder ift. carbon capture, afkastkrav og risikoprofil. Det kan bl.a. informeres af et overblik over ejerkommunens hæftelse samt simuleringer af, hvordan indtægtsgrundlaget påvirkes ved forskellige affaldstakster og varmepriser i et fremadrettet marked.
- **Forretningsoptimering:** De enkelte selskaber kan forberede sig på den nye konkurrencesituation med analyse af bl.a. mulighed for omkostningsoptimeringer, prissætningsstrategi samt ved aktivt at opsøge nye muligheder for indtægtsstrømme, herunder salg af CO₂ eller CO₂-kreditter.
- **Selskabsgørelse:** Aktørerne forbereder pt. selskabsgørelsen af forbrændingsanlæg, herunder etablering af åbningsbalance, forberedelse til skattepligt og efterlevelse af krav til lovligt at kunne omdannes til et aktieselskab. Det forudsætter, at der foreligger et realistisk budget og forretningsplan, som viser, at det nye selskab vil generere et overskud over en årrække på fem til ti år. I selskaber med flere ejerkommuner skal der dertil fastlægges ejerandele.
- **Garantiprovision:** Såfremt selskaberne viderefører de eksisterende lån med kommunegarantier, skal de garantistillende kommuner tilsikre, at garantiprovisionen er markedsmæssig og afspejler risikoprofilen i det nye marked.

For private investorer kan de nye vilkår potentielt åbne op for nye forretningsområder. Privat medejerskab vanskeliggøres umiddelbart af lovbestemmelsen om, at kommunerne skal have majoritets ejerskab, så længe anlægget er i drift. Der kan dog også være forretningsmuligheder som driftsoperatør af anlæg (plant as a service) og ved investering i tilknyttede aktiver eksempelvis i CCS-værdikæden.



Lad os tage en snak

Hvis I har spørgsmål eller ønsker yderligere information om vores services, er I mere end velkommen til at kontakte os.

Vi vil gøre vores bedste for at besvare jeres spørgsmål og hjælpe jer med at finde løsninger, der passer til jeres behov og mål.

Tak for jeres interesse i KPMG, vi ser frem til at tale med jer snart.



Morten Thorball

Equity Partner
KPMG Advisory

Telefon : +45 25610084
E-mail : mthorball@kpmg.com



Morten Eskerod

Partner
KPMG Advisory

Telefon : +45 52150150
E-mail : meskerod@kpmg.com



Lone Bie Pedersen

Manager
KPMG Advisory

Telefon : +45 40996475
E-mail : lopedersen@kpmg.com



Katrine Ødum Nielsen

Junior Consultant
KPMG Advisory

Telefon : +45 40927181
E-mail : katnielsen@kpmg.com

www.kpmg.dk



© 2024 KPMG P/S, et dansk partnerselskab og medlem af KPMG's globale netværk af uafhængige medlemsfirmaer tilknyttet KPMG International Limited, et engelsk selskab med begrænset ansvar. Alle rettigheder forbeholdes.

Denne publikation indeholder alene en generel gennemgang af et emne og har ikke til hensigt at behandle en enkeltpersons eller en specifik enheds forhold. Selvom KPMG tilstræber at levere nøjagtige og rettidige oplysninger, kan KPMG ikke garantere, at oplysningerne er nøjagtige på det tidspunkt, de modtages, eller at de fortsat vil være nøjagtige i fremtiden. Der bør ikke foretages dispositioner på baggrund af sådanne oplysninger uden relevant forudgående rådgivning baseret på en grundig gennemgang af de pågældende forhold.

KPMG-navnet og -logoet er varemærker, der bruges under licens af de uafhængige medlemsfirmaer af den globale KPMG-organisation.