

**JURIDISK ANALYSE TIL BRUG FOR BESLUTNINGER OMKRING SEL-  
SKABSGØRELSE AF ENERGNIST**

## Indholdsfortegnelse

1.	BAGGRUND OG OPDRAG .....	5
2.	RISICI OG GEVINSTER VED FORTSAT EJERSKAB.....	6
2.1	Konklusion.....	6
2.2	Juridiske rammer for Ejerkommunernes ejerskab til Selskabet.....	7
2.3	Risici ved fortsat ejerskab .....	8
2.3.1	Salg.....	9
2.3.2	Lukning.....	9
2.3.3	Konkurs .....	9
2.4	Potentielle gevinster.....	10
2.4.1	Særlige interesser .....	10
3.	UDTRÆDEN .....	11
3.1	Konklusion.....	11
3.2	Udtræden ved selskabsgørelsen .....	11
3.2.1	Vedtægternes bestemmelser om udtrædelse .....	11
3.2.2	De aktuelle forhold .....	12
3.3	Udtræden efter selskabsgørelsen .....	13
3.3.1	Udtræden efter selskabsgørelsen, hvis Energnist opretholdes .....	13
3.3.2	Udtræden efter selskabsgørelsen, hvis Energnist opløses .....	13
4.	FASTHOLDELSE ELLER OPLØSNING AF ENERGNIST I/S .....	13
4.1	Konklusion.....	13
4.2	Forskelle mellem et kommunalt fællesskab og et kommunalt aktieselskab	13
4.2.1	Styringsforhold .....	15
4.2.2	Overdragelse af opgaver.....	16
4.3	Opretholdelse af Energnist .....	16
4.4	Opløsning af Energnist.....	17
5.	SELSKABSMODELLER .....	17
5.1	Model I: Minimumsmodel .....	18
5.2	Model II: Koncernmodel .....	19
5.3	Model III: OPS-modellen.....	19
6.	OVERDÆKNING .....	21
6.1	Konklusion og anbefaling om beslutning fra Ejerkommunerne til Energnist	21
6.2	Det samlede hvile-i-sig-selv-princip .....	21
6.3	Praksis om tilbageførsel af overdækning.....	22
6.4	Fordeling af overdækning mellem affaldskunderne .....	23

7.	OPGAVER .....	23
7.1	De opgaver, der skal udskilles.....	23
7.2	Tilknyttet virksomhed til el- og varmforsyningsaktiviteter.....	23
7.3	Opgaver i andre selskaber (end forbrændingsselskabet) .....	25
7.3.1	Særligt om Ejerkommunernes udbud af forbrændingsegnet affald .....	25

**BILAG**

BILAG 1	Kommissorium, ejerdrevet proces for selskabsførelse af affaldsforbrændingsanlæg
BILAG 2	Opgavebeskrivelse, juridisk spor
BILAG 3	Sammenligning af mulige modeller for selskabsførelse

**DEFINITIONER**

"**Den juridiske analyse**" betyder den juridiske analyse udarbejdet af Horten.

"**Den økonomiske analyse**" betyder den økonomiske analyse udarbejdet af PwC.

"**Ejerkommunerne**" betyder de 16 kommuner, der i dag ejer Energnist, jf. nedenfor.

"**Energnist**" betyder § 60-fællesskabet Energnist I/S, der i dag er ejet af Billund Kommune, Esbjerg Kommune, Fanø Kommune, Fredericia Kommune, Hedensted Kommune, Herning Kommune, Holstebro Kommune, Ikast-Brande Kommune, Kolding Kommune, Lemvig Kommune, Middelfart Kommune, Ringkøbing-Skjern Kommune, Silkeborg Kommune, Varde Kommune, Vejle Kommune og Viborg Kommune.

"**Esbjerg-selskabet**" betyder det fremtidige selskab, som potentielt skal overtage Energnists affaldsforbrændingsanlæg i Esbjerg.

"**Forbrændingsloven**" betyder lov nr. 745 af 13. juni 2023 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteloven (ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald).

"**Forbrændingsselskabet**" betyder den eller de juridiske enheder, som efter selskabsgørelsen skal varetage opgaver med ejerskab og drift af affaldsforbrændingsanlæg, jf. elforsyningslovens § 4, stk. 1, og § 4 a, stk. 1, samt varmforsyningslovens § 2 b, stk. 3.

"**Holdingselskabet**" betyder det selskab, der har til formål at eje aktierne eller anparterne i Esbjerg-selskabet og Kolding-selskabet.

"**Kommissoriet**" betyder kommissorium for den ejerdrevne proces for selskabsgørelse af Energnists affaldsforbrændingsanlæg, som Ejerkommunerne i Energnist på Borgmestermødet den 19. september 2023 blev enige om at igangsætte.

"**Horten**" betyder Horten Advokatpartnerselskab, CVR-nr. 33775229, Philip Heymans Allé 7, 2900 Hellerup, Danmark.

"**Kolding-selskabet**" betyder det fremtidige selskab, som potentielt skal overtage Energnists affaldsforbrændingsanlæg i Kolding.

"**PwC**" betyder PwC Statsautoriseret Revisionsanpartsselskab, CVR-nr. 33773188, Strandvejen 44, 2900 Hellerup, Danmark.

"**Selskabet**" betyder det fremtidige selskab eller den samlede selskabsstruktur med kapital-selskaber, som skal overtage Energnists affaldsforbrændingsanlæg og -opgaver samt eventuelle andre opgaver, som Ejerkommunerne måtte overlade til organisationen.

## 1. BAGGRUND OG OPDRAG

Forbrændingsloven trådte i kraft 1. juli 2023. Loven indebærer grundlæggende ændringer af rammerne for de kommunale affaldsenergianlæg og for kommuners håndtering af forbrændingseget affald. Ændringerne giver anledning til en del beslutninger fra Ejerkommunerne. Denne analyse skal indgå i grundlaget for Ejerkommunernes beslutninger.

Fra 1. januar 2025 skal kommunale affaldsenergianlæg være organiseret i aktie- eller anpartsselskaber. Energnists energianlæg skal derfor selskabsgøres i et eller flere aktie- eller anpartsselskaber.

Affaldsenergiudnyttelse skal udøves på kommercielle vilkår. Energnist kan derfor fremover opnå et overskud, men også lide et tab, på sin el- og affaldsforbrændingsvirksomhed. Energnists varmforsyningsvirksomhed vil fortsat være underlagt en prisregulering baseret på hvile-i-sig-selv-princippet og et affalds-varmepri loft.

Fra 1. juli 2025 vil Ejerkommunerne ikke kunne anvise kommunens forbrændingsegnet affald til Energnist. Kommunerne vil være forpligtet til at udbyde det forbrændingsegnet affald, som kommunerne indsamler. Anvisningsretten bliver ophævet.

Ved politisk aftale af 30. august 2022 har et flertal af Folketingets partier fastlagt, at kommunernes levering af affaldsydelser skal udskilles i et selskab med begrænset hæftelse. Selskabsgørelsen omfatter ifølge aftalen både indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration; det vil sige driftsansvar og kundeforholdet til borgerne inklusive opkrævning af takster. Aftalen har på nuværende tidspunkt ikke udmøntet sig i et lovforslag. Dog forventer vi, at kravet om selskabsgørelse ud over indsamling vil omfatte genbrugspladser, men ikke deponier.

Ejerkommunerne har bedt Horten om at udarbejde en juridisk analyse, der sammen med PwCs økonomiske analyse skal danne grundlag for den enkelte ejerkommunes beslutning om:

- 1) Fortsat ejerskab af Energnist.
- 2) Håndtering af overdækning i Energnist.
- 3) Fremtidig organisering af Energnists aktiviteter, herunder om det kommunale fællesskab skal opløses eller fastholdes.

Den juridiske analyse omfatter:

- 1) Juridiske bemærkninger til konklusionerne af den økonomiske analyse af risici og potentielle gevinster ved fortsat ejerskab for
  - a) ejerkommuner, der både har varme- og affaldsinteresser,

- b) ejerkommuner, der kun har affaldsinteresser.
- 2) Vurdering af de juridiske og forvaltningsmæssige konsekvenser af en udtræden af Energnist,
  - a) inden selskabsgørelsen og
  - b) efter selskabsgørelsen.
- 3) Vurdering af konsekvenser ved opløsning/fastholdelse af I/S for Ejerkommunerne
- 4) Vurdering af eksempler på selskabsmodeller i forhold til Ejerkommunernes interesser
- 5) Vurdering og udkast til beslutning fra Ejerkommunerne til Energnist omkring behandling af selskabets overdækning, herunder ved en eventuel udtræden (juridisk spor).
- 6) Juridisk redegørelse for de opgaver, som Selskabet skal og kan varetage.

Der henvises for en mere udførlig beskrivelse af opgaven til Kommissoriet i Bilag 1 og Det Juridiske Spor i Bilag 2.

Dette notat er opbygget, så de ovennævnte punkter behandles i de følgende afsnit 2-7.

## **2. RISICI OG GEVINSTER VED FORTSAT EJERSKAB**

### **2.1 Konklusion**

Den økonomiske analyse underbygger, at der er mest, som taler for, at alle Ejerkommuner fastholder ejerskabet til Selskabet efter selskabsgørelsen.

På grundlag af det, den økonomiske analyse viser, vil det være en fordel for alle Ejerkommuner at fortsætte ejerskabet som følge af mulighed for at opnå et overskud fra Selskabets el- og forbrændingsvirksomhed og at få en del af den værdistigning, som den økonomiske analyse forventer, de regulatoriske og organisatoriske ændringer medfører.

Ejerkommuner, der træder ud, vil miste denne mulighed.

Efter selskabsgørelsen er den enkelte ejerkommunes risiko begrænset til kommunens indskud i Selskabet samt en eventuel garanti, som kommunen har stillet for selskabet.

Indtræden af nye ejere kan bidrage til Selskabets økonomi og robusthed. De kan desuden indbringe muligheder for synergier med andre virksomheder, som kan udvide forretningen og give mulighed for stordriftsfordele og synergier.

Indtræden af andre end Ejerkommunerne vil begrænse Ejerkommunernes indflydelse på Selskabet. Det kan desuden forventes, at private ejere har større fokus på profitmaksimering og mulighed for udlodning af overskud. For Ejerkommunerne medfører udlodning modregning i bloktilskuddet. Ejerkommunerne kan derfor ønske at beholde et overskud i Selskabet og anvende dette til andre aktiviteter omfattet af el- og varmforsyningsloven samt fjernkølingsloven.

Hvis en ejerkommune overdrager sine aktier i Selskabet til kommunens forsyningsvirksomhed, kunne eventuelle affalds- eller varmeinteresser i Selskabet blive forstærket, hvis forsyningen ejer og driver affalds- og varmeaktiviteter. Det er nærliggende, at et forsyningselskab vil søge at opnå en samlet optimering af forsyningselskabets virksomhed, bl.a. som følge af muligheden for at anvende deres del af overskuddet på el- og forbrændingsvirksomheden til at nedsætte varmeprisen eller investere i andre forsyningsaktiviteter.

## 2.2 Juridiske rammer for Ejerkommunernes ejerskab til Selskabet

En kommune kan alene varetage opgaver, som kommunen har hjemmel til at varetage. Det betyder også, at en kommune alene kan deltage i selskaber, som varetager aktiviteter, kommuner lovligt kan deltage i. Hjemmel kan findes i lovgivningen eller i den såkaldte kommunalfuldmagt, som er uskrevne principper.

Derudover er en kommune underlagt en generel forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt. Det omfatter også kommunens forvaltning af sine ejerandele i selskaber m.v.

Forbrændingslovens ændringer af el- og varmforsyningsloven indebærer, at kommuner efter 1. januar 2025 kan deltage i aktie- eller anpartselskaber, som ejer og driver affaldsforbrændingsanlæg, jf. § 2 b, stk. 3, i varmforsyningsloven og elforsyningslovens § 4a, stk. 1. Det følger endvidere af lovgivningen, at et affaldsforbrændingsanlæg, som helt eller delvist var kommunalt ejet 1. juli 2023, skal være underlagt bestemmende indflydelse fra en eller flere kommuner. Det betyder, at Ejerkommunerne ikke kan sælge affaldsforbrændingsanlæggene til private. Nogle af Ejerkommunerne kan godt udtræde af Energnist og overlade ejerskabet til Selskabet til en eller flere af de øvrige ejerkommuner.

Det følger af varmforsyningslovens § 2 j, at Ejerkommunernes vederlag i forbindelse med selskabsstiftelsen alene må bestå i ejerandele i Selskabet. Ejerkommunerne kan ikke modtage udlodning eller udbetalt vederlag i forbindelse med selskabsgørelsen.

Efter 1. januar 2025, hvor affaldsforbrændingsaktiviteterne bliver drevet på kommercielle vilkår, kan Ejerkommunerne modtage udlodning af overskud eller vederlag ved et salg af ejerandele i Selskabet. Udlodning af overskud eller vederlag fra et salg vil være omfattet af reglerne om modregning i kommunens bloktilskud efter varmforsyningslovens § 23 l og elforsyningslovens § 37.

Der gælder særlige regler for koncernintern anvendelse af overskud, jf. varmforsyningslovens § 23 m, stk. 3, og elforsyningslovens § 37 a, stk. 3. Anvendelse

af overskud fra forbrændingsvirksomhed på andre forsyningsaktiviteter vil ikke udløse modregning. Hvis der derimod i en multiforsyningskoncern anvendes frie midler fra el-, gas-, kølings- eller varmekraftvirksomhed på forbrændingsvirksomhed, vil det udløse modregning i ejerkommunernes bloktilskud, selv om midlerne således ikke er udloddet til kommunerne.

### 2.3 Risici ved fortsat ejerskab

Vurdering af eventuelle særlige risici eller gevinster ved de forskellige selskabsmodeller, herunder ved selskabsgørelse i et selskab eller udskillelse i et Esbjerg- og Kolding-selskab, behandles i afsnit 4 om selskabsmodellerne.

I et kapitalselskab hæfter Ejerkommunerne som nævnt alene med deres indskud. Det betyder, at hvis Selskabet på et tidspunkt ikke kan fortsætte driften af forbrændingsanlæggene, vil den enkelte ejerkommune maksimalt miste det indskud, som kommunen måtte have i selskabet (i dette tilfælde værdien af kommunens aktier). Hvis Selskabet ikke er i stand til at betale sine forpligtelser, vil Ejerkommunerne derudover hæfte for eventuelle garantier, som den enkelte kommune har stillet for Selskabet.

PwC har vurderet, at selskabsgørelse vil frigøre værdier. Selskabskapitalen kan således forventeligt etableres ved apportindskud. Der er ifølge vores oplysninger ikke risiko for, at selskabsgørelsen efterlader Ejerkommunerne/Energnist med en gæld, der ikke kan overføres til Selskabet.

PwC vurderer, at Selskabet vil have gode muligheder i den fremtidige konkurrencesituation. Der er dog – alt andet lige – risici forbundet med, at Selskabet fra 1. juli 2025 skal konkurrere om affaldet, herunder Ejerkommunernes affald.

Salg af varme vil fortsat være prisreguleret. Selskabet skal fordele de samlede omkostninger mellem el, forbrænding og varme. Omkostningsfordelingen må ikke være urimelig for varmemeforbrugerne.<sup>1</sup> Varmeforsyningslovens prisregulering indeholder et loft for den del af omkostningerne, der kan dækkes af varme.<sup>2</sup> En ny affaldsvarmeprijsloftsbekendtgørelse er sendt i høring. Ifølge høringsudkastet bliver det gældende affaldsvarmeprijsloft erstattet af et VE-prijsloft. Det nye prisloft vil som udgangspunkt gælde for alle eksisterende anlæg fra 1. januar 2026.

På grundlag af den økonomiske vurdering er det vores vurdering, at Ejerkommunerne kan fastholde deres ejerskab til Selskabet i forbindelse med selskabsgørelsen.

Da Energnists affaldsforbrændingsaktiviteter i fremtiden skal drives kommercielt, vil det være afgørende for at realisere det potentiale, den økonomiske analyse viser, at Ejerkommunerne sikrer, at Selskabet har de rette kompetencer til

<sup>1</sup> Varmeforsyningslovens § 21, stk. 4 og elforsyningslovens § 75, stk. 3.

<sup>2</sup> Varmeforsyningslovens § 20, stk. 4, og bekendtgørelsen nr. 817 af 21. juni 2017 om et prisloft for opvarmet vand eller damp fra affaldsforbrændingsanlæg.



at forløse dette potentiale både i den daglige ledelse og i bestyrelsen. Dette bør sikres i forbindelse med forberedelse af selskabsgørelsen.

Hvis Selskabet ikke er konkurrencedygtigt, eller ejerne af andre grund ikke ønsker at videreføre forbrændingsanlæggene, kan anlæggene nedlægges, eller ejerne kan lade det gå konkurs. I alle situationer er Ejerkommunernes risiko juridisk begrænset til deres indskud og eventuelle stillede garantier for forbrændingsvirksomheden.

Hvis Ejerkommunerne beslutter at opretholde Energnist og kompetenceoverdrage andre aktiviteter til det kommunale fællesskab, vil Ejerkommunerne som hidtil hæfte solidarisk for forpligtelserne i interessentskabet, jf. punkt 4.3.

### 2.3.1 *Salg*

Ejerkommunerne kan alene sælge en andel af kapitalandele i Selskabet. Majoriteten af kapitalandelene skal forblive på kommunale hænder, jf. varmforsyningslovens § 2 i. Det vil sige, 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. Ejerkommunernes mulighed for at sælge deres ejerandele i Selskabet bør være reguleret i en ejerftale.

Et salg vil som udgangspunkt ske til aktiernes værdi på salgstidspunktet. Der kan være en risiko for, at værdien af aktierne falder i forhold til værdiansættelsen på selskabsgørelsestidspunktet, hvis virksomheden ikke realiserer det forventede potentiale. Dette teoretiske tab for den enkelte kommune i denne situation skal dog ses i forhold til, at kommunen ikke ville kunne opnå et vederlag ved udtræden af Energnist forud for selskabsgørelsen, jf. punkt 3.2.

### 2.3.2 *Lukning*

En lukning kan være relevant, hvis Ejerkommunerne vurderer, at fortsat drift vil være økonomisk uansvarligt. Vi vurderer, at Ejerkommunerne vil kunne dække lukningsomkostningerne ved yderligere indskud, hvis lukning er mere fordelagtigt end fortsat drift. I så fald vil det anses for at være økonomisk forsvarligt. Ejerkommunerne vil dog som udgangspunkt ikke være forpligtede til at skyde yderligere midler ind i selskabet.

### 2.3.3 *Konkurs*

Hvis Ejerkommunerne ikke mener, at det er økonomisk forsvarligt at foretage en kontrolleret lukning, kan de vælge at lade Selskabet gå konkurs. I den situation vil Ejerkommunerne hæfte for Selskabets forpligtelser med deres indskud i Selskabet og de garantier, den enkelte kommune eventuelt har stillet for Selskabet.

## 2.4 **Potentielle gevinster**

På baggrund af den økonomiske analyse er det forventeligt, at Selskabet efter 1. januar 2025 vil have potentiale til at kunne udlodde overskud til ejerne eller investere dette i Selskabet eller i nye aktiviteter. Dette taler for at fastholde ejerskabet til Selskabet efter selskabsgørelsen.

Dette underbygges af, at Ejerkommunerne ikke kan forvente at få udbetalt egenkapital i forbindelse med udtræden forud for selskabsgørelsen, jf. vedtægternes § 16, stk. 2, jf. den økonomiske analyse og afsnit 3.2.

Et eventuelt overskud fra Selskabets el- og forbrændingsvirksomhed kan udloddes til Ejerkommunerne efter modregning (60/40).

Selskabet vil også kunne tjene penge på tilknyttet virksomhed til affaldsforbrændingsaktiviteterne efter elforsyningslovens og varmforsyningslovens regler, se nærmere herom i afsnit 7.2.

Overskud fra tilknyttet virksomhed vil ligesom overskud fra el og forbrænding kunne anvendes i Selskabet, fx til investeringer, eller udloddes til Ejerkommunerne (efter modregning). Hvis Selskabet er en del af en koncern, vil overskuddet også kunne anvendes på andre aktiviteter i koncernen uden modregning. El- og varmforsyningsloven indeholder nærmere regler om modregning i kommunens bloktilskud, jf. varmforsyningslovens § 23 I og elforsyningslovens § 37.

### 2.4.1 *Særlige interesser*

Ejerkommuner, som alene har affaldsinteresser i Energnist, vil gennem et ejerskab kunne understøtte optimering af forbrændingspriserne mest muligt inden for selskabsloven rammer herfor. Formålet hermed kan for det første være at optimere Selskabets konkurrencesituation og dermed muligheden for profitmaksimering. For det andet vil det være attraktivt, at Selskabet kan tilbyde sine kunder en lav affaldsforbrændingspris, herunder til Ejerkommunerne. Dette kan have særlig betydning for de ejerkommuner, hvor der er relativt langt til konkurrerende forbrændingsanlæg. Kommuner med affaldsinteresser vil derudover kunne søge at indfri deres grønne ambitioner gennem Selskabet. Mulighederne for at lægge vægt på miljø mv. i udbuddet vil dog være begrænset af de konkurrencefremmede tiltag, som Forsyningstilsynet skal fastsætte, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45 f.

Ejerkommuner, der både har affalds- og varmeinteresser, kan gennem ejerskab have mulighed for at påvirke Selskabets strategi i forhold til prisfastsættelsen og dermed omkostningsfordelingen mellem el, affaldsforbrænding og varme ud fra en samlet optimering.

Varmeforsyningslovens prisregulering, herunder affaldsvarmeprisloftet, vil fortsat gælde. Prisloftet forventes at blive nedsat i forbindelse med konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald.

Ejerkommuner med varmeinteresser vil have en interesse i at sikre, at anlæggene videreføres, da anlæggene efter vores oplysninger er en attraktiv varmekilde. Hertil kommer, at ejerkommunerne med varmeinteresser vil have en interesse i, at Selskabets priser og fordelingsnøgler ikke alene fastsættes med henblik på profitmaksimering.

### **3. UDTRÆDEN**

Som nævnt under punkt 2.2 indbærer Forbrændingslovens ændringer af elforsyningsloven og varmforsyningsloven, at Ejerkommunerne ikke kan sælge majoriteten af kapitalandelene i Energnist eller Selskabet. Så længe anlægget er i drift, skal en eller flere kommuner i forening råde over mere end halvdelen af stemmerettighederne og eje mere end halvdelen af kapitalandelene i Selskabet. Dette er imidlertid ikke til hinder for, at en eller flere ejerkommuner kan udtræde af Energnist, så længe der er en kommunal majoritet.

Vi har ikke i dette notat taget stilling til, hvorledes Ejerkommunerne skal forholde sig, hvis alle Ejerkommunerne ønsker at opsiges deres ejerskab.

#### **3.1 Konklusion**

Vilkårene for Ejerkommunernes udtræden i forbindelse med selskabsgørelsen er fastsat i Energnists vedtægter. Ejerkommunerne kan ifølge den økonomiske vurdering ikke forvente, at der er positiv egenkapital til udbetaling ved udtræden i forbindelse med selskabsgørelsen.

Vilkårene for udtræden efter selskabsgørelsen skal aftales mellem de fortsættende ejere i en ejeraftale. Som nævnt i afsnit 2.1 vurderer PwC i den økonomiske analyse, at Energnist er veldrevet og vil klare sig godt ved konkurrenceudsættelse, samt at selskabsgørelse vil frigøre værdier i virksomheden. På denne baggrund er det til fordel for Ejerkommunerne at forblive i Energnist/Selskabet for at få en del i disse værdier. Der henvises til afsnit 2.1.

#### **3.2 Udtræden ved selskabsgørelsen**

##### **3.2.1 Vedtægternes bestemmelser om udtrædelse**

Vilkårene for en kommunes udtræden af Energnist er reguleret i vedtægternes punkt 16.

Af punkt 16.1 fremgår, at en kommune tidligst kan udtræde af Energnist med virkning fra 1. januar 2025 ved skriftlig opsigelse med 9 måneders varsel. Dette forudsætter, at kommunen opsiges sit medejerskab inden 31. marts 2024.

I forbindelse med udtræden skal Ejerkommunerne forhandle de nærmere udtrædelsesvilkår, herunder opgørelse af fællesskabets egenkapital og Ejerkommunens andel heraf, jf. punkt 16.2. Derudover skal en udtrædende kommune betale eventuel godtgørelse til interessentskabet for et tab, som interessentskabet måtte lide som følge af utilstrækkelig udnyttelse af interessentskabets

anlægskapacitet, jf. punkt 16.3. Den udtrædende ejerkommune hæfter fortsat for gælden på udskillestidspunktet, fx lån.

Udtrædelsesprocessen efter vedtægterne vil bestå af følgende delelementer:

- i. Den udtrædende kommune giver meddelelse om udtræden senest 31. marts 2024.
- ii. Bestyrelsen udarbejder en opgørelse af Energnists tab.
- iii. Forhandling mellem den udtrædende kommune og bestyrelsen i Energnist om udtrædelsesvilkår.
- iv. Drøftelser mellem de tilbageværende kommuner om nye vedtægter, herunder bestyrelsessammensætning osv.
- v. Udtræden godkendes af de øvrige ejerkommuner.
- vi. Ankestyrelsen godkender udtrædelsesvilkårene og evt. nye vedtægter, hvis Energnist videreføres efter selskabsopgørelsen.
- vii. Udtræden.

Kravene for udtræden kan fraviges, hvis der er enighed herom i ejerkredsen. En aftale om, at den udtrædende ejerkommune ikke hæftes, kræver dog samtykke fra långiveren.

Vedtægterne tager ikke stilling til, hvem der skal afholde omkostningerne til at udarbejde de økonomiske opgørelser.

### 3.2.2 *De aktuelle forhold*

På baggrund af PwCs vurdering forventes det ikke, at der vil være en egenkapital til udbetaling ved udtræden af interessentskabet.

I lyset af den vedtagne lovgivning vil der på den anden siden næppe være grundlag for, at interessentskabet kan kræve erstatning for manglende udnyttelse af kapaciteten. Interessentskabet vil som følge af lovgivningen ikke have sikkerhed for at modtage de enkelte ejerkommuners forbrændingsegnete affald efter 1. juli 2025. Det vil derfor reelt kun være i perioden fra udtrædelsen frem til 1. juli 2025, Energnist kunne have en berettiget forventning om at modtage den udtrædende kommunes affald til forbrænding.

Ved udtræden vil en ejerkommune som affaldskunde skulle have sin del af denne overdækning udbetalt. Tilbageførsel af overdækning reguleres ikke af vedtægterne, men af praksis om hvile-i-sig-selv-princippet på affaldsområdet. Der henvises til afsnit 5.

Når en kommune er udtrådt af Energnist, vil kommunens håndtering af affaldsforbrændingsegnet affald skulle ske på grundlag af et udbud.

### 3.3 **Udtræden efter selskabsgørelsen**

Vilkårene for udtræden efter selskabsgørelsen vil afhænge af, om Energnist bevares eller opløses i forbindelse med selskabsgørelsen. Som vi har redegjort nærmere for i afsnit 4, anbefaler Horten, at Ejerkommunerne opløser Energnist i forbindelse med selskabsgørelsen.

På grundlag af konklusionerne i den økonomiske vurdering er det forventeligt, at der vil være en positiv egenkapital efter selskabsgørelsen. Den udtrædende kommune må forventes at have ret til at oppebære en andel af en positiv egenkapital i forbindelse med udtræden. Udbetaling fra Selskabet vil som udgangspunkt medføre modregning i kommunens bloktilskud med 40 % eller 60 % af det udbetalte beløb, jf. afsnit 2.2.

Ejerkommunen skal ud fra princippet om at handle økonomisk forsvarligt sælge til markedspris/handelsværdien.

#### 3.3.1 *Udtræden efter selskabsgørelsen, hvis Energnist opretholdes*

Hvis Energnist bevares, vil udtræden også i fremtiden skulle fastsættes i interessentskabets vedtægter, herunder hvorledes den udtrædende kommunes andel af værdien i Selskabet kan opgøres og udbetales til den udtrædende kommune. Den enkelte ejerkommune kan ikke overdrage sine ejerandele til private. Udtræden vil som udgangspunkt skulle godkendes af Ankestyrelsen.

#### 3.3.2 *Udtræden efter selskabsgørelsen, hvis Energnist opløses*

Hvis Energnist er opløst, vil en ejerkommune kunne afhænde sine ejerandele i Selskabet til de øvrige ejerkommuner eller til andre. Vilkårene herfor bør fastsættes nærmere i en ejerftale, herunder adgangen til at sælge til private. Der er ikke i lovgivningen noget til hinder for, at en kommune overdrager sine ejerandele helt eller delvist til private. Dog skal en eller flere kommuner fortsat bevare bestemmende indflydelse i Selskabet, jf. punkt 2.2.

## 4. **FASTHOLDELSE ELLER OPLØSNING AF ENERGNIST I/S**

### 4.1 **Konklusion**

Vi anbefaler, at Ejerkommunerne opløser Energnist I/S i forbindelse med selskabsgørelsen af affaldsforbrændingsanlæggene. Derved opnår Ejerkommunerne en ensartet styringsmodel i organisationen, som kan fokusere på den forretningsmæssige drift og med mulighed for deltagelse af andre end kommuner, hvis Ejerkommunerne ønsker det.

### 4.2 **Forskelle mellem et kommunalt fællesskab og et kommunalt aktieselskab**

Et kommunalt fællesskab etableret efter kommunestyrelseslovens § 60 og et kommunalt ejet aktieselskab (kapitalselskab) er grundlæggende forskellige. I oversigten herunder har vi sammenstillet de væsentligste forskelle mellem § 60-

fællesskabet og aktieselskabet. Nogle af disse forhold er uddybet nærmere nedenfor.

	<b>Kommunalt fællesskab</b>	<b>Kommunalt selskab</b>
<b>Juridisk karakter</b>	Specialkommune etableret efter kommunestyrelseslovens § 60	Kapitalselskab etableret efter selskabsloven
<b>Aktivitetssområdet</b>	Kun kommunale opgaver	Kun kommunale opgaver og hjemmel til kommunal deltagelse (fx affaldsforbrænding, vand, spildevand)
<b>Ejerskab</b>	Kun kommuner  Flydende ejerandele (typisk efter indbyggertal)	Kommuner og evt. private ejere  Faste ejerandele (medmindre indskud eller skæv udlodning)
<b>Bestyrelse</b>	HO: Kommunalbestyrelsesmedlemmer	Ejerne sammensætter
<b>Opgaveoverdragelse</b>	Kompetenceoverdragelse	Kontrakt eller delegation
<b>Tilsyn</b>	Ankestyrelsen (godkender vedtægter mv.)	Erhvervsstyrelsen (tilsyn, ingen godkendelse)
<b>Styringsredskaber for kommunen</b>	Vedtægter (interessentskabskontrakt, AST godkender)  Instruktionsbeføjelse over for bestyrelsesmedlemmer  Ejerstrategi	Ejeraftale (civil aftale)  Ejerstrategi (politisk)  Ingen instruktionsbeføjelse  Vedtægter  Kontrakter mellem kommune og selskab
<b>Kommunens hæftelse</b>	Solidarisk, ubegrænset (indbyrdes fordeling i vedtægter)	Begrænset til aktiekapitalen og evt. garanti
<b>Forvaltningsloven mv.</b>	Ja	Nej, privatretlig regulering (selskabsloven, årsregnskabsloven mv.)
<b>Offentlighedsloven og miljøoplysningsloven</b>	Ja	Ja (> 75 % kommunalt ejet)

		Begrænset adgang til undtagelse
<b>Skat</b>	HO: Skattefrit U: Særlig regulering (fx el)	Skattepligtigt (sambeskattning mulig i koncernstruktur)
<b>Myndighedsopgaver</b>	Nej, medmindre lovhjemmel	

#### 4.2.1 Styringsforhold

En af de væsentligste forskelle mellem et kommunalt fællesskab og et kapital-selskab er styringsmekanismerne.

Et kommunalt fællesskab er karakteriseret som en specialkommune. Det indebærer, at den offentligretlige regulering gælder for fællesskabet. Fællesskabets governancestruktur er fastsat i fællesskabets vedtægter. Ankestyrelsen skal godkende vedtægterne og lægger herved blandt andet vægt på en rimelig fordeling af indflydelse og rettigheder mellem ejerkommunerne. Bestyrelsen består oftest af kommunalbestyrelsesmedlemmer fra deltagerkommunerne. Det er muligt, at kommunerne udpeger andre end kommunalbestyrelsesmedlemmer til bestyrelsen, men ikke sædvanligt.

Den enkelte ejerkommune har instruktionsbeføjelse over for det eller de bestyrelsesmedlemmer, som ejerkommunen har udpeget, og kan derved sikre, at bestyrelsesmedlemmet varetager kommunens interesser i bestyrelsen. Hvis interessentskabet etablerer datterselskaber, har kommunerne ikke beføjelser i forhold til bestyrelserne i interessentskabets datterselskaber.

Et kapitalselskab er ikke underlagt Ankestyrelsens tilsyn. Dog er kommunens forvaltning af sit ejerskab til kapitalselskabet underlagt styrelsens tilsyn på samme måde som kommunens øvrige aktiviteter.

Ejernes indbyrdes aftaler om udøvelse af deres ejerbeføjelser til et fælles kapitalselskab fastlægges i en ejeraftale, som er bindende for parterne, men ikke for selskabet. Selskabets vedtægter indeholder de selskabsrelevante bestemmelser. Ejerne udøver deres ejerskab på generalforsamlingen og gennem et aktivt ejerskab ved dialog med bestyrelse og daglig ledelse på grundlag af en ejerstrategi. Ejerkommunerne, private og kommunale forsyningsselskaber kan eje aktier i Selskabet. Dog skal Ejerkommunerne direkte eller indirekte (fx via deres forsyningsselskaber) have bestemmende indflydelse i Selskabet).

Ejerne har ikke instruktionsbeføjelse i forhold til kapitalselskabets bestyrelse, som er forpligtet til at varetage selskabets samlede interesser.

#### 4.2.2 *Overdragelse af opgaver*

Som anført af Energnist kan Ejerkommunerne vælge at kompetenceoverdrage nye opgaver til Energnist i forbindelse med selskabsgørelsen og indførelse af konkurrenceforhold. Ejerkommunerne kan fx kompetenceoverdrage opgaven med at udbyde Ejerkommunernes forbrændingsegnete affald.

Kompetenceoverdragelse af yderligere kompetencer til Energnist vil kræve Ankestyrelsens godkendelse, jf. kommunestyrelseslovens § 60. Tilsvarende vil en beslutning fra en ejerkommune om at tage en opgave tilbage fra Energnist kræve godkendelse af Ankestyrelsen, medmindre rammerne herfor er nærmere fastsat i vedtægterne og godkendt på forhånd af Ankestyrelsen.

Kommunernes opgaver på affaldsområdet, som kan kompetenceoverføres til Energnist, kan ligledes overlades til et aktieselskab i den fremtidige selskabsstruktur på grundlag af en beslutning i den enkelte ejerkommune. Det må dog ikke være til et selskab, som varetager affaldsforbrændingsaktiviteter, jf. varmemforsyningslovens 2 b, stk. 3, elforsyningslovens § 4a, stk. 1, og afsnit 2.2 og 7.3. Ejerkommunerne kan i en ejerftale fastlægge de nærmere vilkår for, hvordan en kommune kan beslutte, at Selskabet ikke længere skal varetage en specifik opgave for kommunen, hvis dette har betydning for den fælles opgavevaretagelse i Selskabet. De nærmere vilkår og processen herfor skal ikke godkendes af Ankestyrelsen.

#### 4.3 **Opretholdelse af Energnist**

Efter vores oplysninger er der ikke aktiviteter i Energnist i dag, som ikke skal selskabsgøres.

Hvis Ejerkommunerne ikke beslutter at kompetenceoverføre nye opgaver til Energnist, betyder det, at Energnist efter selskabsgørelsen vil være et "tomt" fællesskab, som alene har til formål at eje aktier i et selskab, som direkte eller indirekte ejer og driver forbrændingsanlæggene.

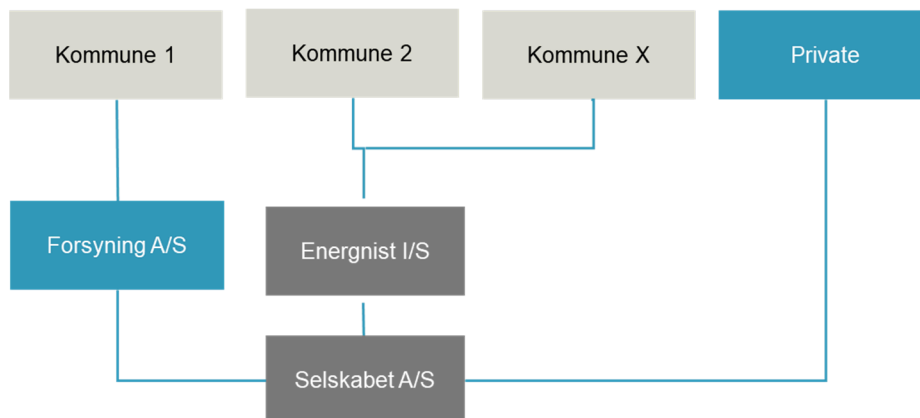
Ejerkommunernes indflydelse på og indsigt i forbrændingsanlæggene vil dermed skulle udøves via Energnists bestyrelse, som skal varetage ejerkommunernes fælles interesser på generalforsamlingen i Selskabet. Rammerne for udøvelse af Ejerkommunernes ejerskab til affaldsforbrændingsvirksomheden skal fastlægges i Energnists vedtægter, der skal godkendes af Ankestyrelsen. Senere ændringer heraf vil ligeledes skulle godkendes af Ankestyrelsen.

Ejerkommunerne vil ikke have mulighed for at møde på generalforsamlingen i Selskabet og udøve deres ejerbeføjelser. Som interessentskab vil Energnist tale med én stemme på generalforsamlingen på baggrund af en beslutning i Energnists bestyrelse.

Ejerkommunerne vil ikke kunne overdrage deres ejerskab til Selskabet til kommunens forsyningsselskab, da det som nævnt alene er kommuner, der kan deltage i kommunale fællesskaber.



Hvis Ejerkommunerne ønsker private deltagere i Selskabet, kan de heller ikke blive medejere af Energnist. De vil skulle erhverve aktier i Selskabet og dermed udøve deres ejerbeføjelser direkte på Selskabets generalforsamling. I figuren herunder har vi illustreret, hvorledes ejerstrukturen vil se ud, hvis Energnist opretholdes, og private eller forsyningsselskaber bliver medejere af Selskabet.



Opretholdelse af Energnist vil indebære, at governancestrukturen vil være forskellig i Energnist og i Selskabet. Det kan skabe uklarhed for ejerne og uigenomsigtighed.

Hvis Ejerkommunerne ønsker, at kommunale forsyningsselskaber eller private skal kunne deltage i Selskabet, vil Ejerkommunernes indflydelse blive indirekte i forhold til de øvrige selskabsdeltagere.

#### 4.4 Opløsning af Energnist

Ved at opløse Energnist vil Ejerkommunerne få aktier i Selskabet. Deres ejerbeføjelser og de indbyrdes forhold mellem ejerne vil blive reguleret i en ejerftale mellem Ejerkommunerne. Ejerkommunerne vil kunne møde på generalforsamlingen og gøre deres indflydelse gældende.

Eventuelle andre aktiviteter, som Ejerkommunerne ønsker at overlade til Selskabet, kan overdrages på baggrund af den enkelte kommunes beslutning og Ejerkommunernes indbyrdes aftaler om vilkårene herfor.

Ejerftalen er ikke direkte bindende for Selskabet. Kapitalejerne vil dog være bundet til aftalen.

Efter vores vurdering vil det være mest hensigtsmæssigt for Ejerkommunerne at opløse Energnist i forbindelse med selskabsgørelsen af forbrændingsanlæggene.

### 5. SELSKABSMODELLER

I dette afsnit vil vi overordnet behandle tre modeller for selskabsgørelse:

- I. Model I: Minimumsmodel – alle aktiviteter i Energnist udskilles til ét aktieselskab.
- II. Model II: Etableres holdingsstruktur med Esbjerg-anlægget og Kolding-anlægget organiseret i selvstændige aktieselskaber.
- III. Model III: Selskabsstruktur med kommunale forsyninger eller private som medejere af Selskabet.

Da vi anbefaler at opløse Energnist i forbindelse med selskabsgørelsen, har vi ikke i dette afsnit beskrevet konsekvenserne ved at opretholde Energnist i de enkelte modeller. Konsekvenserne heraf er overordnet beskrevet i afsnit 4.

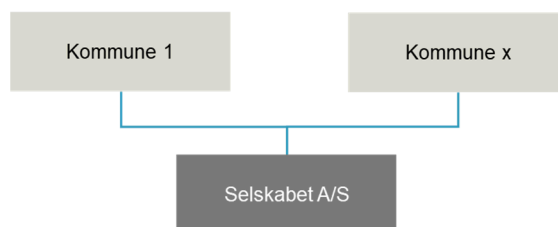
Ejerkommunernes endelige beslutning om struktur for Selskabet bør træffes, når det er afklaret, hvem der ønsker at fastholde ejerskabet til Selskabet. Valg af model vil formentlig i vidt omfang afhænge af den videre økonomiske analyse og af Ejerkommunernes ønsker til den fremtidige virksomhed.

Vi har derfor ikke på nuværende tidspunkt anbefalet en model.

En foreløbig sammenligning af de tre modeller er vedlagt som **bilag 3**.

### 5.1 Model I: Minimumsmodel

Minimumsmodellen kan forenklet illustreres således:



Denne model indebærer den mindst mulige ændring i forhold til den nuværende organisering af Energnist, som opfylder lovgivningens krav. Samtlige aktiviteter i Energnist overføres til Selskabet. Modellen er også styringsmæssig enkel, da Selskabet vil have en bestyrelse og en direktion, som varetager ledelsen af det samlede selskab.

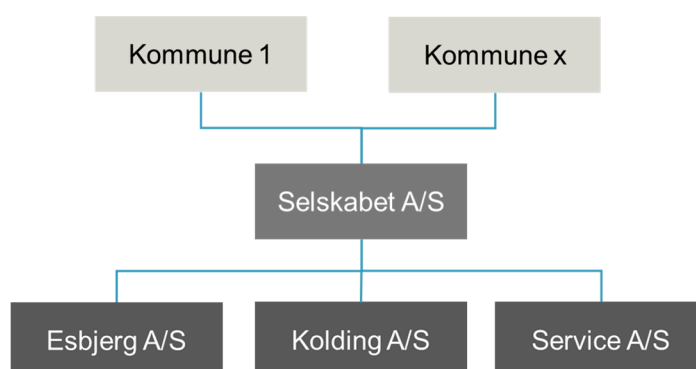
Da Selskabet alene må varetage opgaver forbundet med affaldsforbrændingsvirksomhed, er denne model ikke hensigtsmæssig, hvis Ejerkommunerne ønsker, at Selskabet i fremtiden skal udvide sine aktiviteter.

Der er ikke noget til hinder for, at Ejerkommunerne på et senere tidspunkt foretager en strukturændring og fx foretager en yderligere opdeling af Selskabet for at kunne optage nye ejere i dele af Selskabet, eller for at kunne udvide Selskabets aktiviteter, fx med andre opgaver på de kommunale affaldsområder. Dette kan dermed være et første skridt til en model II eller III.

Ulempen med denne model er, at den kan anses som mindre transparent for ejerne i forhold til at vurdere og følge økonomien i de to værker. Det vil også medføre yderligere omkostninger til senere strukturændringer. Hvis Ejerkommunerne ved, at de ønsker en mere opdelt drift af virksomheden og eventuel optagelse af nye ejere eller nye aktiviteter, vil det formentlig medføre ekstraomkostninger og ekstra arbejde for organisationen at starte med model I.

## 5.2 Model II: Koncernmodel

En koncernmodel, hvor forbrændingsanlæggene er organiseret i selvstændige selskaber, der drives af et fælles serviceselskab, kan illustreres således:



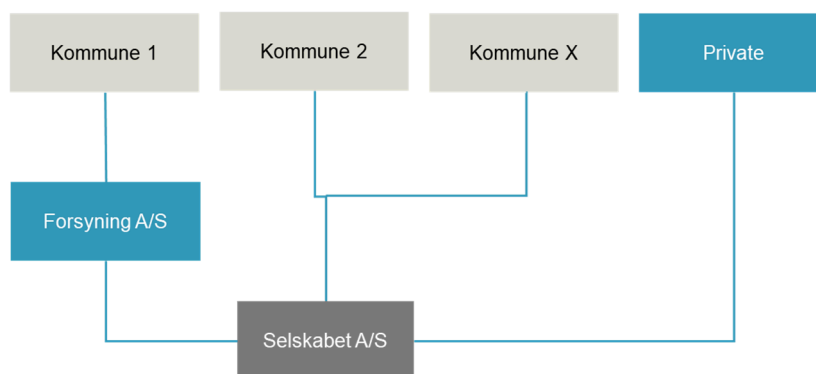
Modellen indebærer en formel adskillelse af Esbjerg-værket og Kolding-værket i to selvstændige selskaber. Dette giver transparens i forhold til økonomien i de to anlæg. Modellen er efter de gældende regler ikke til hinder for, at Selskabet kan byde samlet på varetagelse af forbrændingsopgaver. Formelt set varetager Ejerkommunerne deres ejerbeføjelser på generalforsamlingen i Holdingselskabet. Governancestrukturen og et aktivt ejerskab kan dog være med til at sikre ejerne tæt styring med den samlede koncern.

Strukturen med et selvstændigt serviceselskab giver efter de gældende rammer mulighed for, at Ejerkommunerne kan overlade yderligere opgaver til Selskabet. Samhandel mellem selskaberne skal som udgangspunkt ske på markedsvilkår (transfer pricing).

Hvert selskab vil skulle organiseres med selvstændig daglig ledelse og bestyrelse. Dette vil medføre yderligere administrative omkostninger. Der er dog efter de gældende regler ikke noget til hinder for, at koncernen organiseres med enhedsbestyrelser, således at der så vidt muligt er personsammenfald i bestyrelserne. Dog kan selskabslovens regler om medarbejdervalg medføre, at medarbejderne efter tre år opnår ret til at vælge et antal medlemmer til serviceselskabet og holdingselskabets bestyrelser.

## 5.3 Model III: OPS-modellen

Modellen med flere ejertyper kan organiseres med selskabsstrukturen både i model I og II. Den er herunder illustreret som en variant af model I:



Hvor det er relevant har vi i det følgende kort nævnt, hvis der er forhold i model II, som ville skulle håndteres anderledes i denne model.

I denne model illustrerer vi, at Ejerkommunerne kan beslutte, at en ejerkommune kan overdrage sine aktier i Selskabet til kommunens forsyningsselskab. Ejerkommunerne kan også beslutte at lade en privat erhverve aktier i Selskabet. Som nævnt ovenfor kan en privat dog ikke opnå bestemmende indflydelse i et forbrændingsselskab. I model II vil Ejerkommunerne også kunne aftale, at kommunalt forsyningsselskab eller en privat kan erhverve aktier i et af datterselskaberne i koncernen (et af forbrændingsselskaberne eller service).

For Ejerkommunerne er fordelene ved denne model, at den kan give den enkelte kommune mulighed for at organisere ejerskabet til sine forsyningsaktiviteter i et fælles holdingselskab. Det kan være en fordel, hvis en privat part ønsker udlodning af overskud fra Selskabet, og kommunerne vil kunne styre, om og hvornår kommunerne modtager uddelinger fra Selskabet med den konsekvens, at kommunen bliver modregnet i bloktilskuddet som beskrevet i afsnit 2.2.

Ved at optage private ejere i selskabet kan fokus for Selskabet blive ændret. Samtidig vil en privat virksomhed formentlig kunne bidrage med andre kompetencer i forhold til ejerskabet til og bestyrelsesarbejdet i Selskabet. Hvis Ejerkommunerne åbner for salg af aktier til private, bør Ejerkommunerne i en ejer-aftale nøje regulere, hvorledes de håndterer, hvis en eller flere ejerkommuner ønsker at afhænde deres aktier, og dette kan medføre, at den private kan opnå bestemmende indflydelse i forbrændingsselskaberne. Der er dog principielt ikke noget til hinder for, at private kan opnå bestemmende indflydelse til andre selskaber i koncernen.

Optagelse af private medejere ændrer ikke ved, at Selskabet fortsat kun kan varetage opgaver, som Ejerkommunerne lovligt kan deltage i.

Det er også væsentligt at vurdere, om udbudsreglerne kan gælde mellem selskaberne i en koncern med flere selskaber, når Ejerkommunerne har bestemmende indflydelse og der samtidig er private medejere i koncernen.

## 6. OVERDÆKNING

Det er oplyst, at Energnist har oparbejdet en overdækning på affaldsområdet på ca. 275 mio. kr. Bech-Bruun og BDO har for Energnist vurderet forskellige anvendelsesmuligheder for denne overdækning i forbindelse med selskabsgørelsen.

PwC har fastslået, at en eventuel overdækning, som består på tidspunktet for selskabsgørelse, skal optages i åbningsbalancen som gæld, der skal tilbageføres til affaldskunderne.

### 6.1 Konklusion og anbefaling om beslutning fra Ejerkommunerne til Energnist

Horten kan generelt tilslutte sig konklusionerne i notaterne, som Bech-Bruun og BDO har udarbejdet for Energnist om spørgsmål knyttet til håndtering af overdækningen.

Vi anbefaler, at Energnist tilbagefører mest muligt af overdækningen over priserne i 2024 til Ejerkommunerne.

Vi anbefaler desuden, at Energnist gør brug af muligheden for at lave en slutningafregning for 2024 med affaldskunderne og i den forbindelse tilbagefører den resterende overdækning som engangsbeløb efter en fordelingsnøgle, som Ejerkommunerne og Energnist bør fastlægge i fællesskab evt. med inddragelse af Energistyrelsen.

Hvis der ikke er tilstrækkelig likviditet til at tilbageføre hele overdækningen i 2024, skal den resterende overdækning indgå som en gæld til affaldskunderne (Ejerkommunerne) i åbningsbalancen for Selskabet.

### 6.2 Det samlede hvile-i-sig-selv-princip

Affaldsforbrændingsanlæg, som producerer el, skal efter de gældende regler i elforsyningslovens § 75 hvile i sig selv, så de samlede omkostninger svarer til indtægterne.<sup>3</sup> Det betyder, at indtægter og omkostninger i virksomheden som helhed over en årrække skal balancere. Dette gælder fortsat til og med 31. december 2024.

De gældende regler betyder, at affaldsforbrændingsanlæg skal fordele omkostningerne mellem el, affald og varme således, at anlægget samlet set hviler i sig selv. Efter praksis skal omkostningsfordelingen foretages således:

*"I så fald skal fordeling af omkostningerne mellem de tre ydelser, el, affald og varme, på affaldsforbrændingsanlæg ske ved at fratække elindtægterne fra anlæggets samlede omkostninger ud fra en formodning om, at elindtægterne*

---

<sup>3</sup> Elforsyningsloven § 75, stk. 3, 1. pkt.

*dækker omkostningerne til elproduktion. De resterende omkostninger fordeles herefter i særromkostninger til affaldsbortskaffelse, særromkostninger til varmeproduktion og fællesomkostninger til affald og varme. Fællesomkostninger skal fordeles via en fordelingsnøgle."<sup>4</sup>*

### 6.3 **Praksis om tilbageførsel af overdækning**

Hvis der i et år er flere indtægter end udgifter, vil differencen udgøre en overdækning. En overdækning vil for et affaldsforbrændingsanlæg underlagt det samlede hvile-i-sig-selv-princip være et fælles tilgodehavende, der skal fordeles mellem affald og varme efter den fordelingsnøgle, som er anmeldt til Forsyningstilsynet.<sup>5</sup> Der gælder for affald og varme forskellige regler for tilbageførsel af overdækning. Her behandler vi alene overdækning, der kan henføres til affald.

Det accepteres efter administrativ praksis på affaldsområdet, at der er en balance mellem indtægter og udgifter over en fire-årig periode.<sup>6</sup> Det er ikke konkret reguleret, hvordan differencer håndteres ved selskabsgørelse af de kommunale affaldsforbrændingsanlæg.

En overdækning som følge af, at indtægterne opkrævet fra affaldskunderne har overstegit omkostningerne, skal som det klare udgangspunkt tilbageføres til affaldskunderne. Hvis affaldskunderne er kommuner, vil kommunerne være forpligtet til at indregne tilbageført overdækning i slutaffaldskundernes affaldspriser.

Overdækningen kan tilbageføres over priserne i 2024 (det vil sige, ved at Energinet fratrukker overdækningen de budgetterede udgifter ved prisfatsættelsen for forbrændingsydelsen). Eventuelle prisvirkninger heraf kan delvist afbødes ved samtidigt at justere afskrivninger eller henlæggelser inden for rammerne af den gældende praksis.<sup>7</sup> Evt. Resterende overdækning pr. 31. december 2024 skal indgå som en gæld i åbningsbalance for Selskabet, jf. BDO's notat og den økonomiske analyse.

Vi vurderer desuden, at det vil være muligt at tilbageføre den resterende overdækning som et engangsbeløb i forbindelse med selskabsgørelsen ved udgangen af 2024. Det er i hvert fald tilladt praksis på varmeområdet.<sup>8</sup> Der vil ikke være tale om en udlodning til Ejerkommunerne, som udløser modregning, men om tilbageførsel af overdækning til affaldskunderne. Affaldskunder, der er kom-

<sup>4</sup> Lovforslag nr. 115/2023 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmeforsyning, lov om elforsyning og selskabsskatteloven, punkt 3.1.1.1.

<sup>5</sup> Varmeforsyningslovens § 21, stk. 1.

<sup>6</sup> Energistyrelsens høringsnotat vedr. udkast til bekendtgørelse om affaldsregulativer, -gebyrer og -aktører m.v. samt bekendtgørelse om Affaldsregistret og om godkendelse som indsamlingsvirksomhed af 7. december 2020, j.nr. 2019 - 96287.

<sup>7</sup> Idet afdrag på lån ikke er en indregningsberettiget omkostning, vil afdrag på lån ikke kunne afbøde prisvirkninger, hvis ikke det sker samtidigt med (ekstraordinære) afskrivninger.

<sup>8</sup> Vejledning nr. 9297 af 1. juli 2009 om Energitilsynets praksis for afvikling af over- eller underdækning.

muner, vil ved tilbageførsel som engangsbeløb i stedet for over priserne ligeledes være forpligtede til at indregne denne tilbagebetaling af overdækning i affaldspriserne.

#### **6.4 Fordeling af overdækning mellem affaldskunderne**

Det er ikke reguleret, hvordan overdækningen fordeles mellem affaldskunderne, hvis dette sker som et engangsbeløb.

Tilbageførsel af overdækning sker til affaldskunderne. Energnists vedtægter, som bl.a. regulerer forholdene mellem Ejerkommunerne, er ikke relevante for tilbageførsel af overdækning, selv om der i denne sag vil være sammenfald mellem Ejerkommunerne og affaldskunderne. Vedtægterne skal derfor ikke nødvendigvis anvendes til fordeling af overdækningen mellem affaldskunderne, og der er ikke krav om enighed mellem kommunerne.

Fordelingen af overdækningen skal være saglig og objektiv, som Bech-Bruun også påpeger i sit notat. Den endelige metode for fordeling af en overdækning til udbetaling skal vurderes nærmere i samarbejde med Energnist og eventuelt i dialog med Energistyrelsen.

### **7. OPGAVER**

#### **7.1 De opgaver, der skal udskilles**

Kravet om selskabsførelse, som er indført med Forbrændingsloven, omfatter de aktiviteter, der er naturligt og sædvanligt forbundet med forbrænding af affald:

- Affaldsforbrænding
- Produktion af el og varme ved affaldsforbrænding
- Håndtering og afsætning af el og varme og restprodukter fra affaldsforbrænding

Disse opgaver skal udskilles til et eller flere forbrændingsselskaber.

#### **7.2 Tilknyttet virksomhed til el- og varmforsyningsaktiviteter**

Forbrændingsselskabet vil kunne varetage tilknyttet virksomhed efter elforsyningslovens<sup>9</sup> og varmforsyningslovens<sup>10</sup> gældende regler herom.

Det er for både tilknyttet virksomhed til el og varme en betingelse, at den tilknyttede virksomhed har en naturlig og snæver sammenhæng med hovedvirksomheden og et væsentligt mindre arbejdsmæssigt og økonomisk omfang.

---

<sup>9</sup> Elforsyningslovens § 4, stk. 1 og 2, og bekendtgørelse nr. 1133 af 27. november 2008 om kommuners og Energinets deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til deres hovedvirksomhed efter elforsyningsloven med senere ændringer.

<sup>10</sup> Varmeforsyningslovens § 2 f og bekendtgørelse nr. 795 af 2. juni 2022 om kommuners deltagelse i anden virksomhed, som har nær tilknytning til virksomhed efter varmforsyningsloven.

Tilknyttet virksomhed skal udøves på kommercielle vilkår.

Tilknyttet virksomhed til elproduktionsvirksomhed omfatter ifølge bekendtgørelsen:

- Udnyttelse af overskuds- og biprodukter fra elproduktion.
- Anvende elproducerende anlæg som demonstrationsanlæg.
- Forsknings-, udviklings-, og demonstrationsvirksomhed vedrørende egen hovedvirksomhed, herunder salg mv. af rettigheder fra udvikling og forskning.
- Energirådgivning i udlandet vedrørende egen hovedvirksomhed.
- Serviceopgaver for andre elproduktionsvirksomheder.

For tilknyttet virksomhed til kollektiv varmforsyning gælder som minimum et krav om regnskabsmæssig adskillelse. Det medfører, at der ikke må indregnes udgifter til tilknyttet virksomhed i varmeprisen. Der kan heller ikke stilles kommunal garanti til tilknyttet virksomhed til kollektiv varmforsyning.

Tilknyttet virksomhed til kollektiv varmforsyningsvirksomhed omfatter blandt andet:

- Overskuds- og biproduktion.
- Uundgåelig overkapacitet.
- Udnyttelse særlig viden.
- Accessorisk virksomhed (bl.a. fremme tilslutning, energispareaktiviteter).
- Installere og drive CO<sub>2</sub>-opsamlingsanlæg, herunder oprensning og komprimering af CO<sub>2</sub>.
- Forsknings-, udviklings-, og demonstrationsvirksomhed.
- Energirådgivning, herunder i udlandet.
- Serviceopgaver for andre kollektive varmforsyningsanlæg.

Tilknyttet virksomhed til kollektiv varmforsyning skal udskilles til et selvstændigt selskab, hvis<sup>11</sup>:

- Den tilknyttede virksomheds samlede nettoomsætning udgør mindre end 10 % af selskabets totale udgifter og omkostninger til kollektiv varmforsyning (over de seneste tre år), og
- Den tilknyttede virksomheds samlede nettoomsætning ikke overstiger 10 mio. kr.

---

<sup>11</sup> Varmeforsyningslovens § 2 f, stk. 3. Bagatalgrænserne er i bestemmelsen opgjort til 2015-priser og skal reguleres, jf. § 2 f, stk. 6.



### 7.3 Opgaver i andre selskaber (end forbrændingsselskabet)

Affaldsforbrændingsselskabet må alene drive affaldsforbrænding.<sup>12</sup> Af lovbetænkningerne fremgår, at det betyder følgende:

*"Det vil alene være kommunale opgaver, som i forvejen varetages som del af affaldsforbrændingsaktiviteten, der vil skulle udskilles, og som fremadrettet vil skulle udøves på kommercielle vilkår i et aktie- eller anpartsselskab. Det drejer sig om den type af virksomhed, der naturligt ligger i at forbrænde affald, og som fremgår af regler fastsat i medfør af lov om miljøbeskyttelse. Det selskabsgjorte affaldsforbrændingsanlæg vil således kunne udøve de opgaver, der er nødvendige for at drive et affaldsforbrændingsanlæg, herunder varetage opgaver med selve forbrænding af affald og opgaver, der er en naturlig del af opgaven med at forbrænde affald."*

Et forbrændingsselskab må ikke udøve andre aktiviteter, end de aktiviteter, der er nævnt ovenfor, samt lovlige tilknyttede aktiviteter, jf. afsnit 7.22.

Hvis Ejerkommunerne ønsker at overdrage andre opgaver til Selskabet, vil det forudsætte, at Ejerkommunerne etablerer en struktur med flere selskaber, fx model II.

Hvis aktiviteterne er organiserede i forskellige selskaber, vil andre selskaber i en koncernstruktur som udgangspunkt kunne varetage andre kommunale opgaver, som Ejerkommunerne lovligt kan udskille til kapitalselskaber.

#### 7.3.1 Særligt om Ejerkommunernes udbud af forbrændingseget affald

Opgaven med udbud af Ejerkommunernes forbrændingsegnete affald, som er blevet pålagt kommunerne med Forbrændingsloven, er efter vores vurdering ikke kompetenceoverdraget til Energnist. Vi lægger vægt på, at de gældende vedtægter for Energnist ikke tager stilling til dette spørgsmål. Derudover lægger vi vægt på, at der er tale om en opgave, der som nævnt ikke eksisterede ved formuleringen af Energnists vedtægter.

Hvis Ejerkommunerne ønsker at overdrage opgaven med at udbyde Ejerkommunernes forbrændingsegnete affald, bør det undersøges nærmere, hvorledes Selskabet skal organisere opgaverne for at sikre i overensstemmelse med de udbudsretlige habilitetsregler. Dette er nødvendigt, for at forbrændingsselskaberne kan byde på de opgaver, som Selskabet udbyder.

Forbrændingslovens forarbejder tager ikke udtrykkelig stilling hertil. Det er en forudsætning for, at forbrændingsselskabet kan byde på Selskabets udbud af forbrændingseget affald, at Selskabet kan sikre tilstrækkelig funktionsadskillelse mellem udbud af det forbrændingsegnete affald og forbrændingsselskabernes tilbud på opgaven.

<sup>12</sup> Elforsyningslovens § 4a, stk. 1, og varmforsyningslovens § 2 b, stk. 3.