

## 4. Principbeslutning om stiftelse af AffaldPlus Affaldsenergi A/S og fælleskommunalt udbud af det forbrændingsegnete affald (B)

Sagsnr.: 23-006221

Åbent

### Kompetence

Byrådet.

### Beslutningstema

Som følge af lovændring på området skal Byrådet på baggrund af indstilling fra Klima- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget beslutte organiseringen og stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S.

Desuden skal Byrådet på baggrund af indstilling fra Klima- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget beslutte, om kommunen vil indgå i et fælleskommunalt udbud af det forbrændingsegnete affald.

Slagelse Kommunes beslutninger er betinget af enslydende beslutninger i de øvrige fem ejerkommuner i AffaldPlus I/S, ligesom vilkårene i vedtægtsændringerne for AffaldPlus I/S samt vedtægterne forud for stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S skal godkendes af Ankestyrelsen.

### Indstilling

Direktøren for Erhverv, Ejendomme og Teknik indstiller:

- 1. at** Byrådet godkender, at vedtægterne for AffaldPlus I/S revideres med de nødvendige bestemmelser for stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S, hvorved ejerskabet til AffaldPlus I/S fastholdes til minimum 31. december 2028.
- 2. at** Byrådet godkender, at vedtægterne for AffaldPlus I/S revideres således, at bestyrelsessammensætningen for AffaldPlus I/S pr. 1. januar 2025 består af seks kommunalbestyrelsesmedlemmer, fortrinsvist borgmestre, og tre eksterne medlemmer.
- 3. at** Byrådet godkender, at der arbejdes for, at AffaldPlus Affaldsenergi A/S bliver stiftet, så det kan ibrugtages pr. 1. januar 2025.
- 4. at** administrationen bemyndiges til at gennemføre et fælleskommunalt udbud for ejerkommunerne af det forbrændingsegnete affald for kontraktperioden 1. juli 2025 – 31. december 2028.

### Sagens indhold

#### Baggrund

En række af kommunernes opgaver og ydelser på affaldsområdet skal selskabsgøres.

I august 2022 indgik regeringen aftale om selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser, og den 2. juni 2023 vedtog Folketinget en lov, der implementerer Klimaplanens krav om selskabsgørelse af de kommunale forbrændingsanlæg og udbud af kommunalt indsamlet forbrændingsegnet affald ("Forbrændingsloven"). Kommunernes anvisningsret til affaldet ophæves dermed også.

Det er disse to væsentlige strukturelle ændringer på affaldsområdet, der udløser behov for en række beslutninger og fælles koordinering på tværs af de seks ejerkommuner af AffaldPlus I/S.

Administrationerne i ejerkommunerne har i samarbejde med administrationen i AffaldPlus I/S igangsat processen og organiseret arbejdet tværkommunalt. Sagen har også været drøftet på møder i ejerkredsen. En enslydende sagsfremstilling med bilag fremstilles således til byrådene.

Stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S og det fælleskommunale udbud af det forbrændingsegnete affald er første trin af den samlede selskabsgørelse på affaldsområdet. Tids- og procesplan for hele selskabsgørelsen er vedlagt som Bilag 1.

## Principbeslutning om fortsat deltagelse i AffaldPlus I/S og stiftelse af AffaldPlus Affaldsenergi A/S pr. 1. januar 2025.

Lovgivningen fastsætter, at affaldsforbrændingsanlæg skal selskabsgøres senest 1. januar 2025. Kommunernes anvisningsret ophører den 1. juli 2025. Fra den dato må kommunernes forbrændingsegne affald kun blive behandlet efter forudgående udbud.

Behandling af kommunernes forbrændingsegne affald er ved AffaldPlus I/S' vedtægter kompetenceoverdraget til AffaldPlus I/S. Heraf fremgår det blandt andet, at fællesskabets formål er at planlægge, etablere og drive de fornødne anlæg til håndtering, genbrug, nyttiggørelse eller bortskaffelse af affald fra husstande og erhvervsvirksomheder i de seks interessentkommuner. Det fremgår endvidere, at ejerkommunerne er forpligtet til at levere alt affald, der falder inden for den kommunale anvisningsret til AffaldPlus I/S, og at AffaldPlus I/S har eneret på at behandle affaldet.

Med lovændringen skal forbrændingsanlægget være adskilt fra andre aktiviteter, og kommunernes forbrændingsegne affald skal udbydes. Det betyder, at kommunernes ret til at anvise affaldet til AffaldPlus I/S ophører, og dermed bortfalder en grundlæggende forudsætning for organiseringen i AffaldPlus I/S.

Administrationerne forventer, at det kommende marked for forbrændingsegnet affald er præget af, at affaldssektoren generelt er under forandring og som følge deraf er usikkert og uprøvet.

Det er derfor administrationernes vurdering, at et fællesudbud for behandling af kommunernes forbrændingsegne affald vil stille AffaldPlus Affaldsenergi A/S strategisk i den mest gunstige position. Usikkerheden på markedet kan gøre det attraktivt for kommunerne at udbyde forbrændingsopgaven samlet og i en forholdsvis lang periode.

Kommunerne vil formentlig have forskelligrettede interesser i det langsigtede ejerskab af anlægget. Det kan heller ikke udelukkes, at den kommende regulering af de øvrige dele af affaldsområdet kan have betydning for kommunernes langsigtede ejerinteresser. På det grundlag anbefaler administrationerne, at ejerkommunerne organiserer etableringen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S i to tempi, som det fremgår umiddelbart nedenfor.

### *Tempi I: Etablering og afprøvning af marked i perioden 2025 - 2028*

Selskabet foreslås etableret pr. 1. januar 2025 som aktieselskab/datterselskab i den nuværende AffaldPlus I/S-struktur. Alle seks kommuner er på den måde indirekte medejere af selskabet gennem deltagelse i AffaldPlus I/S og forpligter sig til medejerskab af selskabet i hele tempi I.

Det giver ejerkommunerne mulighed for at afprøve ejerskabet af selskabet i markedet for bedre at kunne tage stilling til det fremadrettede ejerskab af selskabet. Derudover vil AffaldPlus I/S og ejerkommunerne i perioden mellem 2025-2028 kunne tilpasse organisationen til den kommende lovgivning om øvrig selskabsgørelse.

### *Tempi II: Mulighed for udtræden/reorganisering fra 2029*

De enkelte kommuner vil få mulighed for at udtræde eller reorganisere deres ejerskab af AffaldPlus Affaldsenergi A/S fra 2029, hvis der er tilslutning til etape 1. Næstved Kommune vil formentlig få en særlig rolle i selskabet, da de har en særinteresse i forhold til deres fjernvarmeforbrugere.

Kommunerne kan ligeledes fra 2029 udbyde deres forbrændingsegne affald individuelt eller i fælles udbud efter første kontraktperiodes udløb.

Den fremtidige organisering af AffaldPlus Affaldsenergi A/S vil blive sammentænkt med krav til organisering af AffaldPlus I/S' øvrige opgaver, når lovgivning herfor foreligger. Det er forventningen, at der kan arbejdes frem mod en samlet selskabsgørelse af samtlige AffaldPlus I/S' aktiviteter under et fælles holdingselskab i en koncernstruktur. Se visualiseringen heraf på slide 7 i (bilag 1).

### PwC-analyse af selskabsøkonomi og konkurrenceforhold for AffaldPlus Affaldsenergi A/S

Administrationerne har bedt revisionsfirmaet PwC udarbejde en analyse af den forventede selskabsøkonomi og konkurrenceforhold for et kommende AffaldPlus Affaldsenergi A/S. PwC' gengivelse af konklusionerne fra rapporten (vedhæftet som Bilag 2) er følgende:

*“Den økonomiske analyse af en selskabsgørelse af affaldsforbrændingen i AffaldPlus underbygger, at der økonomisk vil være en fordel for alle ejerkommuner, i at fortsætte ejerskabet, idet det åbner muligheden for at opnå en del af den værdistigning, der forventeligt kan realiseres fra Selskabets el- og forbrændingsvirksomhed. Ejerkommuner der træder ud, vil miste denne mulighed.*

*Der er en række forudsætninger, som har væsentlig betydning for den fremtidige selskabsøkonomi, og som al anden erhvervsaktivitet er disse behæftet med betydelig usikkerhed og risiko.*

*PwC påpeger, at med baggrund i de opstillede forudsætninger og den estimerede fremtidige selskabsøkonomi, er vurderingen at AffaldPlus Affaldsenergi A/S kan dannes uden yderligere kapitalindskud fra de nuværende ejere. Der bliver dog forholdsvis hurtigt behov for at få etableret nødvendige kreditfaciliteter, hvorfor PwC påpeger behovet for, at AffaldPlus Affaldsenergi A/S placeres så tæt på ejerkommunerne som muligt, gennem en stærk ejerrepræsentation i bestyrelsen, gerne ved borgmestrene.*

*PwC har endvidere påpeget, at det efter en selskabsgørelse, gennem vedtægter eller ejerstrategi, vil være muligt at begrænse den enkelte ejerkommunes risiko, relateret til affaldsforbrændingen, til kommunens indskud i Selskabet samt en eventuel garanti, som kommunen har stillet for Selskabet. Dette er i modsætning til den nuværende situation, hvor ejerkommunerne hæfter solidarisk og ubegrænset.”*

### Vedtægtsændringer for AffaldPlus I/S

Der henvises til bilag 3 for en beskrivelse af de foreslåede vedtægtsændringer og bilag 4 for AffaldPlus I/S' opdaterede vedtægter. Bilagene er udarbejdet af advokatfirmaet Horten.

Det fremgår af de to bilag, at det anbefales at lade de seks ejerkommuners borgmestre indgå i bestyrelsen sammen med tre eksterne udpegede bestyrelsesmedlemmer, heraf formanden. De eksterne bestyrelsesmedlemmer kan bestå af professionelle bestyrelsesmedlemmer, der søges til opgaven baseret på de kompetencer, de kan tilføre, og/eller af personer, der repræsenterer fremtidig indskudskapital. Vedtægtsændringerne skal godkendes af Ankestyrelsen.

### Væsentlige principper for ejerstrategi og ejeraftale (samt vedtægter), herunder bestyrelsessammensætning, for AffaldPlus Affaldsenergi A/S

Der henvises til bilag 5 for en beskrivelse af de væsentligste principper for etableringen og stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S. Administrationerne arbejder videre med stiftelsen i henhold til de beskrevne principper og vil forventeligt forelægge byrådene en sag om endelig godkendelse af etableringen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S i november 2024.

### Fælles udbud af det forbrændingsegnete affald for de seks ejerkommuner

Slagelse Kommune kan vælge selv at gennemføre udbuddet af det forbrændingsegnete affald. For at sikre tid nok til, at AffaldPlus Affaldsenergi A/S kan erhverve affald andetsteds, hvis AffaldPlus I/S i 2024 ikke vinder udbuddet om kommunernes affald, bør udbuddet dog være gennemført senest 4. kvartal 2024, da der er lovkrav om, at kontrakterne herom skal være indgået pr. 1. juli 2025.

Administrationen anbefaler, at Slagelse Kommune forpligter sig til fælleskommunalt udbud af det forbrændingsegnete affald med kontraktperiode fra 1. juli 2025 – 31. december 2028. Udbuddet skal gennemføres senest i fjerde kvartal 2024. Det gør det muligt for AffaldPlus I/S at byde på ejerkommunernes affald med henblik på efterfølgende overdragelse af kontrakten til AffaldPlus Affaldsenergi A/S. Denne tidsplan giver AffaldPlus I/S mulighed for at sikre importeret affald eller byde på andet dansk affald, som tilsammen skal sikre fjernvarmeproduktionen i Næstved, hvis AffaldPlus I/S ikke vinder udbuddet om kommunernes affald.

Udbuddet vil følge Forsyningstilsynets vejledning på området.

Administrationen anbefaler, at administrationen bemyndiges til at gennemføre udbuddet af kommunens forbrændingsegnete affald.

### Udtræden og alternative handlemuligheder

Efter AffaldPlus I/S' gældende vedtægter kan en ejerkommune tidligst udtræde af AffaldPlus I/S til den 1. januar 2026. Alle nuværende ejere er derfor forpligtet til at være medstiftere af AffaldPlus Affaldsenergi A/S, da der er lovkrav om stiftelse senest 1. januar 2025.

En udtræden før 1. januar 2026 vil kun kunne ske gennem forhandling med de øvrige ejerkommuner, og en aftale vil i så fald skulle godkendes af Ankestyrelsen. Ved mulighed for forhandlet udtræden, skal kommunen være opmærksom på, at der vil følge en lang række konsekvenser, heriblandt bodeling af hele AffaldPlus I/S, hjemtagning/udbud af al affaldsbehandling og drift af genbrugspladser samt kommunal varetægelse af alle administrative og kommunikationsmæssige ydelser på affaldsområdet.

Slagelse Kommune kan også vælge ikke at godkende forslaget til reviderede vedtægter for AffaldPlus I/S, der binder kommunernes ejerskab indtil ultimo 2028. I så fald vil kommunen kunne udtræde af selskabet i 2026.

Ønsker en eller flere kommuner ikke at være med i dannelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S, da kan selskabet stiftes som et af AffaldPlus I/S uafhængigt aktieselskab, hvor kun de kommuner, der ønsker det, vil være medejere. Dette kræver ligeledes en forhandling og godkendelse i ejerkredsen.

Det vil efter administrationens og de eksterne rådgiveres vurdering ikke være hverken økonomisk eller organisatorisk hensigtsmæssigt. Administrationerne foreslår derfor, at der fortsat består en gensidig forbundethed via AffaldPlus I/S, som minimum frem til den øvrige selskabsorganisering kan foretages i tempi II.

Horten og PwC har deltaget på et temamøde for Byrådet den 27. maj 2024 forud for den politiske behandling af denne sag i juni 2024 og der nærmere redegjort for de juridiske og økonomiske forhold ved etableringen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S.

## **Retligt grundlag**

Lov nr. 745 af 13. juni 2023 om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingsegnet affald.

Politisk aftale af 30. august 2022 om selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser.

Af hensyn til den kommende konkurrencesituation på markedet er analysen fra PwC et lukket bilag (bilag 2). Bilaget indeholder prognoser for selskabet og er opstillet frem til 2036, hvor bilaget så først kan åbnes for offentligheden.

## **Økonomiske og personalemæssige konsekvenser**

Stiftelsen af AffaldPlus Affaldsenergi A/S har ingen direkte budgetmæssige konsekvenser for Slagelse Kommune.

AffaldPlus Affaldsenergi A/S kan overtage de lån, der er givet til anlægget i KommuneKredit, og det skal ejerkommunerne i givet fald garantere for, hvilket følger af lovgivningen. Det vil fremgå af den sag, der bliver lagt til politisk behandling ved den endelige selskabsdannelse i november 2024.

Analysen af selskabsøkonomien i et kommende AffaldPlus Affaldsenergi A/S viser, at selskabet på sigt forventes at bidrage positivt til den kommunale økonomi, og at konstruktionen i form af et aktieselskab generelt mindsker kommunens økonomiske risiko.

Der må dog forventes - som også beskrevet af PwC - at være behov for tilførsel af kapital til aktieselskabet inden 2028. I tilfælde af, at kapitaltilførslen ikke alene kan ske fra eksterne, kan der være behov for, at ejerkommunerne stiller garanti for lån, som den enkelte kommune hæfter individuelt for.

## **Tværgående konsekvenser**

Ingen bemærkninger.

## **Sagens videre forløb**

Stiftelsesdokumenterne, herunder vedtægter, ejerstrategi og ejeraftale, for AffaldPlus Affaldsenergi A/S forventes at komme til politisk behandling i november måned 2024. Derved vil selskabet kunne stiftes med ibrugtagning pr. 1. januar 2025.

Administrationerne på tværs af de seks kommuner har ligeledes igangsat arbejdet med de næste skridt af selskabsgørelsen på affaldsområdet. Af den politiske aftale fra 2022 fremgår, at kommunernes og AffaldPlus I/S' indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration skal selskabsgøres. Selskabsgørelsen indebærer, at driftsansvar og kundeforholdet til borgerne placeres i kommunalt ejede aktieselskaber adskilt fra kommunens rolle som myndighedsudøver. Der er endnu ikke fremsat et lovforslag, og det vides derfor ikke konkret, hvordan snitfladerne bliver.

Endelig vides det ikke, hvornår ny lovgivning træder i kraft. Seneste udmelding fra Kommunernes Landsforening er, at lovgivning på området forventes at træde i kraft tidligst i 2026, og at yderligere forsinkelse kan forekomme.

Selskabsgørelsen af affaldsydelserne gælder således både for de affaldsydelser på indsamlingsområdet, der stadig er organiseret i kommunerne – gældende for Næstved, Slagelse og Vordingborg kommuner – men også for hovedparten af de opgaver, der er organiseret i AffaldPlus I/S. Herunder genbrugspladser, genbrugsterminal, storskraldsindsamling, Kommuneservice og administrative ydelser såsom økonomi, udbud og afsætning, Yderzonen mv.

Arbejdet med selskabsgørelsen af affaldsydelserne fremgår af tids- og procesplanen i bilag 1. Tidsplanen for arbejdet er dog i høj grad afhængig af, hvornår lovgivning på området foreligger.

## **Beslutning i Klima- og Miljøudvalget den 12. juni 2024**

**Fraværende:** Anders Koefoed (V), Thomas Vesth (I)

Janus Tarp fra administrationen deltog under oplysning af punktet.

At 1-4: Indstilles til Byrådets godkendelse.

Udvalget bemærkede, at der afholdes borgmestermøde den 13. juni 2024, og at der kan komme ændringsforslag til vedtægterne, som forelægges Økonomiudvalget og Byrådet for så vidt angår bestyrelsessammensætningen, samt tekniske ændringer om forhold til bestemmelser om godkendelse af selskaber til fjernvarme.

### **Bilag**

23-006221-33	Bilag 1 - Tids- og procesplan
23-006221-41	Bilag 2 - PwC-analyse af selskabsøkonomi og konkurrenceforhold for AffaldPlus Affaldsenergi A/S (lukket bilag)
23-006221-42	Bilag 3 - Horten-notat om forslag til vedtægtsændringer i AffaldPlus I/S
23-006221-43	Bilag 4 - Horten-udkast til reviderede vedtægter for AffaldPlus I/S
23-006221-36	Bilag 5 - Horten-notat om væsentligste principper for ejerstrategi og -aftale for AffaldPlus Affaldsenergi A/S