

Konsekvensbeskrivelse – Benchmarking-model

Hvordan påvirkes medlemmer af Benchmarking & indtægtsrammeregulering i affaldsenergisektoren?

Dette notat omfatter en analyse af Benchmarkingmodellens konsekvenser, udarbejdet af sekretariatet i Dansk Affaldsforening i samarbejde med foreningens nedsatte Task Force Energi-gruppe.

17.03.2016

Side 1 af 8

J.nr. 4.1.7.24

Dansk Affaldsforening
Vodroffsvej 59, 1
1900 Frederiksberg C

Tlf.: 72 31 20 70
danskaffaldsforening.dk

Baggrund

I dette notat beskrives konsekvenserne af ændringer i reguleringen af affaldsenergisektoren for forskellige typer af medlemmer af Dansk Affaldsforening.

Konsekvenserne af ændret regulering beskrives ud fra de hovedformer, som fremgår af notatet om henholdsvis Benchmarking & indtægtsrammeregulering og i forhold til Licitationsmodellen. Derfor er der et notat for hver hovedform.

Bemærk at det er muligt at den fremtidige regulering af affaldsenergisektoren både omfatter krav om benchmarking & indtægtsrammeregulering og samtidig krav om kommunalt/fælleskommunalt udbud af forbrændings-egnet affald samt selskabsgørelse af affaldsenergianlæggene.

I nærværende notat er det et hensyn at nedbringe kompleksiteten i mulige konsekvenser af ny regulering, ved at beskrive de nye regulatoriske tiltag adskilt. Men som sagt: det er muligt at konsekvenserne bør forstås og beskrives i én sammenhæng.

Sekretariatet har valgt at beskrive konsekvenserne i forhold til følgende 5 områder.

- Kravet om aktieselskabsgørelse og refinansiering
- Graden af anvisning / udbud af forbrændingseget affald
- Effektivisering via fastsættelse af forbrændingstaksten vs. affaldsvarmeprisen
- Kapacitetsregulering
- Ny administrativ praksis og ekstra bureaukrati

Notatet afsluttes med nogle kommunalpolitiske perspektiver ved den ændrede reguleringsform.

6 typer af medlemsvirksomheder i analysen

- Fælleskommunalt selskab (I/S) uden "fjernvarmedistribution", men med andre affødsopgaver (fx AfføldPlus / Karanoveren / ARC)
- Fælleskommunalt selskab med fjernvarmedistribution (fx Vestforbrøending/Norfors)
- Fælleskommunalt selskab uden andre affødsopgaver (fx Energnist)
- Kommunalt ejet selskab som del af forvaltning (Afføldvarme Aarhus, Bofa)
- Kommunalt aktieselskab (Svendborg, Frederikshavn forsyning) for et affødsenergianlæg.
- En kommune/forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affødsenergianlæg.

Side 2 af 8

1. Fælleskommunalt selskab (uden fjernvarmedistribution)

Kravet om aktieselskabsgørelse og refinansiering

Ved regulatorisk benchmarking & indtægtsrammeregulering er der ikke forventning om, at der vil blive stillet krav om aktieselskabsgørelse samt refinansiering, uanset om benchmarking og indtægtsrammereguleringen omfatter både varmesiden og afføldssiden, eller kun varmesiden.

Et fælleskommunalt selskab vil skulle følge en fælles udmeldt kontoplan samt fælles principper for regnskabsafløggelse for selve affødsenergi-virksomheden.

Der må derfor forventes indført en fælles kontoplan, der skelner mellem omkostninger, der kan henføres til produktion og omkostninger, der kan henføres til alle andre aktiviteter i virksomheder. Den fælles kontoplan vil omfatte omkostninger, der både er fælles for varme- og afføldssiden, såvel som særømkostninger til henholdsvis varme- og afføldssiden.

Eftersom der allerede i dag er krav til, at kommuner og fælleskommunale virksomheder viser resultat og balance for de adskilte aktiviteter, antages det, at disse virksomheder allerede i dag råder over en regnskabspraksis, der bl.a. kan vise de totale ømkostninger for affødsenergianlæggene.

Sekretariatet forventer derfor, at anlæggene eksisterede regnskabspraksis blot tilpasses på nogle udvalgte ømråder.

Detaljeringsniveauet for kontoplanen kendes ikke. Jo mere detaljeret en kontoplan, des mere styring og kontrol – men også større mulighed for at tage hensyn til individuelle forhold såsom tidligere afholdte investeringer i konkrete effektiviseringer (fx røggaskondensering).

Der er ikke forventning om at benchmarking og indtægtsrammeregulering fører til krav om refinansiering af affaldsenergivirkomheden.

Graden af anvisning / udbud af forbrændingseget affald

Ved regulatorisk benchmarking & indtægtsrammeregulering er der ikke forventning om, at kommunerne vil få krav om ændret anvisning eller indskrænket mulighederne for at varetage affaldsenergiopgaven in-house uden udbud.

Side 3 af 8

Der kan evt. i lyset af netop udsendt vejledning om fælleskommunale virksomheder eventuelt blive strammet op om det aftaleretlige grundlag for at udøve virksomhed i fælleskommunalt regi.

Effektivisering via fastsættelse af forbrændingstaksten vs. affaldsvarmeprisen

Ved regulatorisk benchmarking & indtægtsrammeregulering er der forventning om, at affaldsenergianlæggene vil blive stillet overfor at blive reguleret i forhold til den årlige udmeldt omkostningsramme.

Omkostningsrammen vil afspejle hvilke krav, der i det konkrete tilfælde stilles til virksomhedens maksimale omkostninger.

Når der justeres for almindelige pris- og omkostningsudvikling m.m., herunder evt. ændringer i virksomhedens rammevilkår, er der forventning om, at årligt reducerede omkostningsrammer fører til effektivisering (færre økonomiske omkostninger pr. produktionsenhed (behandlet mængde, produceret energi etc.).

Hvis den årlige udmeldte omkostningsramme alene vedrører omkostningerne til produktion af affaldsvarme, vil dette give et effektiviseringsbeløb, mens en omkostningsramme for hele virksomheder vil give et større effektiviseringsbeløb.

Effektiviseringskravet (procenten) kan således designes efter hvilket effektiviseringspres, som man politisk mener sektoren skal udsættes for.

Kapacitetsregulering

Ved regulatorisk benchmarking & indtægtsrammeregulering er der ikke forventning om, at kapacitetsreguleringen for affaldsenergianlæggene vil blive ændret.

Det betyder at, enhver kapacitetsudvidelse eller -indskrænkning for anlæg mindre end 25 MW vil følge projektbekendtgørelsen, der er udstedt i medfør af Varmeforsyningsloven, og hvor enhver energianvendelse skal være samfundsøkonomisk begrundet.

Der må forventes stillet krav om, at affaldsgrundlaget for ny kapacitetsudbygning vil være dokumenteret via kommunen som projektkodkende myndighed.

Ny administrativ praksis & ekstra bureaukrati

Ved regulatorisk benchmarking & indtægtsrammeregulering er der forventning om, at afføldsenergianlæggene i den initiale indkørfase (år 2017-2019), skal bruge ekstra administrative ressourcer på at tilpasse deres omkostningsstyring og regnskabspraksis til nye krav.

Forbruget af administrative ressourcer, hvis den regulatoriske benchmarking & indtægtsrammeregulering omfatter både varmesiden og afføldssiden, vil kun være marginalt større.

Der vil ligeledes skulle anvendes et større ledelsesmæssigt ressourceforbrug til sikring af at afføldsenergivirksomheder overholder de lovgivningsmæssige krav.

Efter den initiale indkørfase forventes både det administrative og ledelsesmæssige forbrug at falde tilbage til nærmest dagens niveau.

2. Fælleskommunalt selskab med fjernvarmedistribution

Kravet om aktieselskabsgørelse og refinansiering

Der er ikke på dette område forskel på konsekvensbeskrivelsen af et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmevarmedistribution.

Graden af anvisning / udbud af forbrændingsegnet afføld

Der er ikke på dette område forskel på konsekvensbeskrivelsen af et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmedistribution.

Effektivisering via fastsættelse af forbrændingstaksten vs. afføldsvarmeprisen

Der er som udgangspunkt ikke på dette område forskel på konsekvensbeskrivelsen af et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmedistribution.

Dog skal man være opmærksom på, at benchmarking og indtægtsrammereguleringen, som også omfatter selve (afføldsvarme) fjernvarmeproduktionen, ligeledes kan medvirke til, at den samlede varmepris overfor varmemeforbrugeren relativt vil kunne nedsættes, alt andet lige.

Kapacitetsregulering

Der er som udgangspunkt ikke på dette område forskel på konsekvensbeskrivelsen af et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmedistribution.

Ny administrativ praksis og ekstra bureaukrati

Der vil som udgangspunkt være et ekstra initialt administrativt og ledelsesmæssigt ressourceforbrug, når den fælleskommunale afføldsenergi-virksomhed omkostnings- og regnskabsmæssigt skal opdeles i henholdsvis produktions- og distributionsrelaterede aktiviteter. Når benchmarkingen og indtægtsrammereguleringen er indkørt, forventes ressourceforbruget at kunne blive reduceret igen.

Side 5 af 8

3. Fælleskommunalt selskab uden andre afføldsopgaver (fx Energnist)

De fem områder

Der er ikke forventning om, at konsekvensbeskrivelsen for et fælleskommunalt ejet afføldsenergianlæg uden andre afføldsopgaver i forhold til Benchmarking og Indtægtsrammeregulering vil adskille sig fra et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmevarmedistribution.

4. Kommunalt ejet selskab som del af en forvaltning (Afføldvarme Aarhus, Bofa)

De fem områder

Der er ikke forventning om, at konsekvensbeskrivelsen for et kommunalt ejet afføldsenergianlæg som del af en forvaltning, vil adskille sig fra et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmevarmedistribution.

Eneste ændring kan være, at et kommunalt afføldsenergianlæg, der direkte er knyttet til den kommunale forvaltning (med stor sandsynlighed) vil blive stillet overfor at skulle ændre sin omkostningsstyrings- og regnskabspraksis til at kunne opfylde kravene i den regulatoriske benchmarking og indtægtsrammeregulering.

5. Kommunalt ejet afføldsenergianlæg, organiseret i et aktieselskab (Svendborg, Forsyningen/Frederikshavn) – decentralt anlæg

De fem områder

Der er ikke forventning om, at konsekvensbeskrivelsen for et kommunalt ejet afføldsenergianlæg i aktieselskabsform vil adskille sig fra et fælleskommunalt selskab med eller uden fjernvarmevarmedistribution.

6. En kommune/forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affaldsenergianlæg.

Side 6 af 8

Kravet om aktieselskabsgørelse og refinansiering

Der er ikke forventning om at en kommune eller kommunalt forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affaldsenergianlæg direkte påvirkes af regulatorisk benchmarking og indtægtsrammeregulering, idet der ikke stilles krav om aktieselskabsgørelse samt refinansiering.

Graden af anvisning / udbud af forbrændingseget affald

Der er ikke forventning om at en kommune eller kommunalt forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affaldsenergianlæg direkte påvirkes af regulatorisk benchmarking og indtægtsrammeregulering for så vidt angår den hidtidige kommunale anvisning af forbrændingseget affald samt mulighederne for udbud af forbrændingseget affald.

Effektivisering via fastsættelse af forbrændingstaksten vs. affaldsvarmeprisen

Kommuner og kommunale forsyningsvirksomheder, som udbyder deres forbrændingseget affald, kan formentlig få fordele af, at den samlede affaldsenergivirksomhed i hele Danmark blive omfattet benchmarking & indtægtsrammeregulering, idet et effektiviseringspres forventes at føre til generelt lavere affaldsforbrændingstakster.

Afhængig af, om benchmarking og indtægtsrammereguleringen bliver fuldt offentligt tilgængeligt kan denne ændrede regulering formentlig give kommuner og kommunale forsyningsvirksomheder, der ikke råder over egne affaldsenergianlæg, generel større indsigt i behandlingsvilkår og markedspriser.

Men igen vil markedspriserne i høj grad bero på den generelle markedssituationen med over- eller underkapacitet i markedet.

Kapacitetsregulering

Der er ikke forventning om at en kommune eller kommunal forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affaldsenergianlæg direkte påvirkes af regulatorisk benchmarking og indtægtsrammeregulering for så vidt angår den samlede kapacitetsregulering omkring affaldsenergianlæggene.

Disse kommuner eller forsyningsvirksomheder vil som hidtil have mulighed for at indgå i fælleskommunale samarbejder, dersom de finder fordele derved.

Ny administrativ praksis & ekstra bureaukrati

Der er ikke forventning om at en kommune eller kommunal forsyningsvirksomhed uden ejerskab til affaldsenergianlæg direkte påvirkes af regulatorisk benchmarking og indtægtsrammeregulering for deres eget administrative praksis omkring udbud af deres forbrændingsopgaver.

Side 7 af 8

Kommunalpolitiske perspektiver i benchmarkingmodellen

En politisk beslutning om at kommunale affaldsenergianlæg på både affalds- såvel som varmesiden skal omfattes af benchmarking & indtægtsrammeregulering vil indskrænke både kommuners og virksomhedsledelsens styringsmæssige beføjelser.

Benchmarking & indtægtsrammereguleringen vil overordnet fastsætte effektiviseringsgevinster, som den konkrete virksomhed skal realisere i givne år. Det sker samtidig med, at der på tværs af alle kommunale anlæg fastsættes ensartede rammevilkår for opgørelse og indregning af omkostninger, fordeling af omkostninger i forhold til varme og affald m.m.

Sidstnævnte indskrænker det råderum, som anlæggene i dag har til at håndtere ekstraordinære ressourceforbrug, med sigte på at udjævne årlige variationer i takster og varmepriser.

Rammevilkår for de kommunale affaldsenergianlæg vil således i høj grad være bestemt af de effektiviseringskrav, som staten (regulator) måtte stille til virksomhederne.

Hvis de kommunale affaldsenergianlæg både omfattes af benchmarking & indtægtsrammeregulering for affaldsvarmesiden, og samtidig omfattes af pligten til at udbyde deres kommunale, forbrændingsegnete affald, udsættes anlæggene for muligheden af et særdeles risikabelt krydspres, som kan bringe anlæggene ud i spekulative, kommercielle praksisser og rutiner til afdækning af risici (øget renteafdækning, etc.). Det kan på sigt sætte det kommunale ejerskab på den politiske dagsordenen.

Kombinationen af benchmarking & indtægtsrammeregulering, krav om aktieselskabsgørelse og licitation af kommunalt affald vil samlet kunne føre til, at de kommunale opgaver fremadrettet vil blive varetaget i forskellige organisatoriske enheder.

Det vil betyde en ny grænsedragning mellem, hvilke opgaver kommuner har ret og pligt til udføre blandt andet in-house, og hvilke opgaver kommunen alene kan søge foranstaltet af andre aktører (markedet).

Kommunen kan således ikke længere selv vælge at udføre alle pålagte affaldsopgaver i samme organisatoriske enhed (forvaltning / fælleskom-

munalt selskab / aktieselskab). Tabet af synergieffekter, når opgaver splittes op i flere organisatoriske enheder, må alt andet lige forøge kommunernes samlede ressourceforbrug ved løsning af opgaverne.

Kommunernes interesse i fortsat at eje affaldsenergianlæg, uanset krav om benchmarking & indtægtsrammeregulering samt krav om at kommunerne skal udbyde deres kommunale affald, kan fortsat være stor. Det skyldes, at affaldsenergivirksomheden fortsat forventes at kunne sikre levering af billig og stabil, lokal energi, ligesom virksomheden fortsat vil kunne tilbyde sine lokale erhvervsvirksomheder behandling af deres erhvervsaffald.