

INPUT TIL DET VIDERE ARBEJDE

10-12-2021
Side 1 af 4

Spør 9: Strandede omkostninger

Dette notat indeholder Dansk Affaldsforenings og Dansk Fjernvarmes input til Energi-styrelsen ift. spør 9 om strandede omkostninger i det videre arbejde om en model for kontrolleret nedlukning af affaldsenergikapaciteten iht. klimaplanen fra 16. juni 2020.

Væsentligste pointer ift. spør 9 om strandede omkostninger

Det er helt afgørende at få hurtig afklaring på, hvem der skal dække de strandede omkostninger, som konkurrencemodellen for affaldsenergien kommer til at indebære.

Det er vores opfattelse, at staten bør dække de fulde strandede omkostninger og ikke kun op til 70 pct. af anlæggenes restgæld. Det er ikke rimeligt, at en stor del af regningen for en ny model, som indføres af staten, ender hos tilfældige borgere og kommuner.

Rammerne i klimaplanen

Det fremgår af klimaplanen, at "aftalepartierne [er] enige om at afsætte en pulje på i alt 200 mio. kr. til at kompensere kommunerne for strandede omkostninger. Udbetaling fra puljen skal ske efter afvikling af et affaldsforbrændingsanlæg med et beløb på op til 70 pct. af et tab. Puljen skal dække strandede omkostninger i anlæg, som lukker som følge af tilpasningen i forbrændingskapaciteten i henhold til de nationale mængder, jf. nedenstående kapacitetsloft. Viser det sig, at puljen ikke er tilstrækkelig indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen."

Hvad er strandede omkostninger?

Strandede omkostninger dækker over de tab vedrørende en investering, der opstår som følge af ændrede rammevilkår, der ikke var kendte på investeringstidspunktet.

Strandede omkostninger omfatter derfor selvsagt den resterende anlægsgæld på nedlukningstidspunktet. Dette er dog ikke de eneste omkostninger ved nedlukning, og der er flere andre poster, som også bør regnes med.

For det første kan anlægget have andre forpligtelser udover restgæld, fx kontraktforpligtelser samt omkostninger til reetablering ifm. nedlukningen. Herudover bør borgere og virksomheder også bør holdes skadefri for ekstraudgifter ifm. etablering af alternativ varmforsyning og tilhørende omkostninger ift. de fjernvarmenet, som berøres af en fremskyndet lukning. Endeligt bør indtægter fra et evt. salg af aktiver ved en nedlukning også medtages i opgørelsen af strandede omkostninger. Et retvisende bud på en definition af strandede omkostninger kunne derfor være følgende:

+ Restgæld
+ Andre forpligtelser
+ Omkostninger til reetablering
+ Omkostninger til etablering af alternativ forsyning
- Indtægter fra salg af aktiver ved nedlukning
= Strandede omkostninger

Denne opgørelse forudsætter, at de ændrede rammevilkår ikke vurderes at udgøre ekspropriation. Såfremt den endelige model for konkurrenceudsættelse resulterer i, at der jf. grundlovens § 73 er tale om ekspropriation af de ramte anlæg, vil kompensatio- nen også skulle dække værditab i selskabet. Der er i så fald tale om, at staten skal be- tale de berørte parter erstatning – ikke kun for strandede omkostninger, men også for tabt indtjeningsevne. En konkret vurdering herom kan dog først foretages, når der er klarhed over, hvordan den endelige model kommer til at se ud.

KEFM/Energistyrelsen opfordres til at sikre, at der foreligger en klar metode til op- gørelsen af de strandede omkostninger, og at denne metode kommer til at med- regne alle relevante poster, jf. ovenstående opstilling.

Det store spørgsmål: Hvem skal betale regningen?

Da det er staten, der har besluttet at foretage vidtgående ændringer i sektorens ram- mevilkår, bør omkostningerne herved fordeles på kollektivet og ikke på enkelte selska- ber, kommunekasser eller forbrugergrupper.

Det er vores opfattelse, at staten fuldt ud bør dække de strandede omkostninger, som modellen kommer til at indebære.

KL har klart givet udtryk for samme opfattelse¹: *"Det er staten, der har pålagt kommu- nerne at etablere affaldsforbrændingskapacitet, og derfor er det KL's holdning, at kom- munerne skal holdes skadesløse gennem en aftale med staten herom. KL forudsætter derfor, at de fulde strandede omkostninger dækkes af staten."*

Det fremgår imidlertid af klimaplanen, at staten højst har påtænkt at påtage sig ansva- ret for en mindre del af de strandede omkostninger, da der indtil videre alene er afsat en pulje på 200 mio. kr. til dækning af strandede omkostninger, og da det også frem- går, at staten højst vil dække 70 pct. af de strandede omkostninger i et selskab.

Efter vores opfattelse er det ikke rimeligt at lade mere eller mindre tilfældige kommu- ner og forbrugere sidde tilbage med de resterende 30 pct. af de strandede omkostnin- ger.

Der er derfor behov for en hurtig afklaring af, hvem der skal betale for de omkostnin- ger, som konkurrencemodellen medfører. Svaret herpå er desuden en forudsætning for at komme videre med arbejdet omkring de eksisterende lån og den fremtidige fi- nansiering af fx investeringer i CO₂-fangst, da håndteringen af strandede omkostnin- ger vil være afgørende for, hvordan risikoen i sektoren vurderes.

KEFM/Energistyrelsen opfordres til hurtigt at sikre en afklaring af, hvem der skal dække de strandede omkostninger, som konkurrencemodellen kommer til af med- føre.

Hvor store forventes de strandede omkostninger at blive?

På foranledning af Energistyrelsen har PwC i 2017 forsøgt at vurdere de potentielle strandede omkostninger ved en konkurrenceudsættelse. PwC estimerede de stran- dede omkostninger til at ligge mellem 200-300 mio. kr. PwC har her alene set på kon- sekvenserne ved en konkurrenceudsættelse af sektoren, ikke på en nedlukning af 30 pct. af kapaciteten. Herudover omfatter beregningen kun restgælden, ikke andre

¹ Jf. KL's plan for at tilpasse kapacitet for affaldsenergi frem mod 2030 s. 17.

forpligtelser, omkostninger til reetablering eller meromkostninger til alternativ varme-forsyning.

Det er vores opfattelse, at analysen ikke giver et retvisende grundlag for at vurdere de strandede omkostninger ved en model, hvor konkurrencen skal føre til lukning af 30 pct. af kapaciteten. Efter vores opfattelse vil 200 mio. kr. være meget langt fra nok til at dække strandede omkostninger ved afvikling af 30 pct. af kapaciteten.

I KL's plan betegnede man strandede omkostninger som et anlægs restgæld, når det ikke kan nå at afvikle sin gæld, før det lukkes. Restgælden hos KommuneKredit for de anlæg, som stod på KL's 'dødsliste' (svarende til 30% af nuværende kapacitet), blev opgjort til ca. 1,5 mia. kr. i 2026 og ca. 1 mia. kr. i 2030.²

Hertil kan der være en række øvrige lån, forpligtelser og hæftelser udenfor KommuneKredit, som vil trække disse beløb yderligere op. Selv med den snævre definition af strandede omkostninger, vil den afsatte pulje på 200 mio. kr. altså være langt fra tilstrækkelig i KL's scenarie.

Det er svært at vurdere, hvor store strandede omkostninger den foreslåede nedlukningsmodel vil indebære. Affaldsenergisektoren havde ved udgangen af 2020 en restgæld på 12 mia. kr. i KommuneKredit og yderligere lån hos andre. Størrelsen på anlæggenes gæld varierer betydeligt og tidspunktet for lukning har meget stor betydning.

Det er desuden ikke sandsynligt, at de mindst konkurrencedygtige anlæg også vil være de anlæg, som har den laveste restgæld. Tværtimod kan en konkurrenceudsættelse med stort set eksogene priser på affald og varme bestemt af hhv. importtakster og et VE-prisloft forventes at indebære, at det vil blive selskaber med de højeste omkostninger – som formentlig kan have tæt sammenhæng med gældens størrelse – der må lukke. Denne pointe fremhæves også i PwC-rapporten, hvor nybyggede anlæg på trods af høj effektivitet vurderes til at kunne komme i risikozonen, hvis de har en høj gældsætning.

Det fremgår af klimaplanen, at såfremt *"puljen ikke er tilstrækkelig indkaldes aftalekredsen til at drøfte en forøgelse af puljen.*

Det er vores opfattelse, at det allerede på nuværende tidspunkt er tydeligt, at puljen ikke er tilstrækkelig, og man bør derfor drøfte det i forligskredsen hurtigst muligt.

KEFM/Energistyrelsen opfordres til at sikre, at forligskredsen afsætter de fornødne midler til en fuld dækning af alle de strandede omkostninger, som staten vil dække.

I det omfang, at staten ikke vil dække alle strandede omkostninger, bør forligskredsen gøre det klart, præcist hvilke strandede omkostninger der skal dækkes af andre, og hvem der skal dække disse.

Efter vores opfattelse bør der således forud for en implementering af konkurrencemodellen sikres fuld gennemsigtighed i, hvem der skal stå med risikoen og betale regningen.

En auktionsmodel kan minimere strandede omkostninger

Strandede omkostninger i forbindelse med en kapacitetsreduktion kan minimeres ved at gennemføre en auktionsmodel for kapacitetstilpasning fremfor at gennemtvinge

² KL's plan for at tilpasse kapacitet for affaldsenergi frem mod 2030.

nedlukninger gennem et konkurrencemarked, hvor selskabernes vilkår efterfølgende strammes via afgifter, miljøkrav eller andre virkemidler for at få 30 pct. til at lukke.

En auktionsmodel vil sikre, at strandede omkostninger håndteres på en sikker og kontrolleret måde og minimeres under hensyntagen til de andre kriterier, som stilles ved auktionen.

Side 4 af 4

En auktionsmodel vil desuden give et overblik over de faktisk økonomiske konsekvenser af konkurser efter konkurrenceudsættelsen.

Selskaberne vil ved afgivelse af bud kunne indregne de faktiske omkostninger forbundet med en nedlukning, heraf til fx etablering af alternative forsyningsanlæg mv. Det vil give myndighederne mulighed for at gennemføre en kontrolleret kapacitetstilpasning, hvor omkostningerne forbundet hermed minimeres. Det vil også sikre, at de strandede omkostninger ikke havner hos tilfældige kommuner og borgere, og at sektoren sikres de stabile rammevilkår, som er en forudsætning for at lykkes med etablering af CO₂-fangst.

For mere information om en auktionsmodel, se vores inputpapir til spor 4.

KEFM/Energistyrelsen anbefales at iværksætte en auktionsmodel forud for en evt. konkurrenceudsættelse, da dette vil sikre, at strandede omkostninger håndteres på en sikker og kontrolleret måde.