



Opfølgende politisk aftale om grøn affaldssektoer og aftale om selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser af 30. august 2022



Jacob Sparre Christiansen
Partner, Head of Energy & Natural Resources

Der er den 30. august 2022 indgået politisk aftale om selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser. Ansvar for kommunale driftsaktiviteter i form af indsamling af affald og drift af genbrugsstationer mv. må forventes at blive omfattet af det kommende lovkrav om udskillelse i selvstændigt selskab. Der skal indføres nye regler for opkrævning af affaldsgebyrer, og de udskilte selskaber skal

omfattes af et prisloft i relation til affaldsgebyrerne overfor husholdninger. Prisloftet skal fastsættes og administreres af Forsyningstilsynet.

Den opfølgende aftale om en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi indeholder nærmere om de hensyn, som skal indgå i forbindelse med fastsættelsen af de fremtidige prislofter, ligesom aftalen bl.a. også forudsætter en styrkelse af affaldstilsynet med virkning fra 2025. Miljøstyrelsen får herved en række nye opgaver og beføjelser.

Med aftalen forlader aftalepartierne således idéen om en ren udbudsmodel med udbudspligt som løftestang i forhold til lavere affaldsgebyrer. Ifølge aftaleteksten er det Regeringens forventning, at kun en prisloftmodel vil kunne sikre, at der indhentes det ønskede effektiviseringspotentiale (på minimum 80 kr. i 2021-priser i gennemsnit på tværs af kommunerne).

1. Aftalen om selskabsgørelse

Hvilke aktiviteter skal selskabsgøres?

Aftalen om selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser indebærer, at der forventes fremsendt lovforslag til ikrafttræden i 2024, som vil indebære krav om selskabsgørelse efter en overgangsperiode. Fristen for selskabsgørelsen omtales ikke i den politiske aftale, men det vil sandsynligt kunne være fra den 1. januar 2025 (og formentlig således at der vil blive mulighed for stiftelse i 1. halvår af 2025 med regnskabsmæssig tilbagevirkende kraft til den 1. januar 2025).

Aftalen omfatter, at "indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration" vil blive omfattet af selskabsgørelseskravet.

Det fremgår ikke direkte af aftaleteksten, om ejerskab og drift af genbrugspladser er omfattet af selskabsgørelseskravet, men dette må antages. Det følger således af den opfølgende aftale om en grøn affaldssektor mv., at der skal indføres regler om mere ensartethed og transparens samt et prisloft i relation til de kommunale affaldsgebyrer for husholdninger. Prisloftet skal ifølge aftalen som udgangspunkt omfatte "alle kommunale udgifter til affaldshåndtering, der finansieres over husholdningernes affaldsgebyrer". (Det skal undersøges nærmere, om deponering skal indgå).

Den politiske aftale om selskabsgørelse omtaler også, at "driftsansvar og kundeforholdet til borgerne placeres i kommunalt ejede selskaber adskilt fra kommunens rolle som myndighedsudøver".

På den baggrund må det forventes, at det kommende lovforslag om krav til selskabsgørelse vil indebære, at samtlige nuværende kommunale driftsopgaver skal overgå til det kommunalt ejede selskab – og at kun myndighedsopgaverne skal blive tilbage i kommunen.

Selskabsform og baggrund for krav om selskabsgørelse:

Den politiske aftale tager ikke stilling til, hvilken selskabsform de kommunale driftsaktiviteter på affaldsområdet vil skulle udskilles til, men det kan indtil videre konstateres, at omtalen af selskabsgørelseskravet minder om

terminologien i forbindelse med vandsektorlovens udskillelseskrav, hvorefter de kommunale driftsaktiviteter på vand- og spildevandsområderne skulle overgå til A/S- eller ApS-form.

Hovedbegrundelsen for selskabsgørelseskravet anføres i den politiske aftale at være den opståede konkurrenceforvridning, som ifølge aftalen følger af Landsskatterettens afgørelse af 21. oktober 2020 om, at kommunerne ikke må opkræve moms på affaldsydelser.

Dette skal så ifølge aftalen imødegås ved, at kommunernes levering af affaldsydelser selskabsgøres, således at leveringen af affaldsydelser til husholdninger igen bliver momsplichtig. Det anføres herved, at "aftalepartierne noterer sig, at selskabsgørelsen skal sikre, at selskaberne bliver momsplichtige....".

I momsretlig sammenhæng vil det normalt være karakteren af virksomheden, som afgør, om den pågældende virksomhed er momsplichtig. Landsskatterettens ovennævnte afgørelse var begrundet i, at kommuner (og andre offentligretlige organer) ifølge momslovens § 3, stk. 2 ikke anses som afgiftspligtige personer for så vidt angår virksomhed, som de "udøver eller foretager i deres egenskab af offentlig myndighed ..."

Det følger dog også af momsloven, at kommuner og offentligretlige organer mv. alligevel betragtes som afgiftspligtige personer for så vidt angår den pågældende virksomhed, såfremt deres fritagelse for afgiftspligten ville føre til konkurrenceforvridning af en vis betydning, hvad Landsskatteretten konkret lagde til grund, ikke var tilfældet. (fordi kommunerne i henhold til miljøbeskyttelsesloven og affaldsbekendtgørelsen er forpligtede til at indsamle affald fra private grundejere, som omvendt er forpligtet til at bruge den kommunale ordning, hvorfor Landsskatteretten lagde til grund, at den af kommunen udøvede virksomhed ikke skete i konkurrence med private erhvervsvirksomheder).

Den korte politiske aftale om selskabsgørelse uddyber dog ikke hovedbegrundelsen for selskabsgørelseskravet nærmere, hvilket henset til Landsskatterettens ovennævnte præmisser ellers kunne have været meget relevant.

Forventninger til fremtidig organisering:

De kommuner, som i dag driver indsamlingsopgaven og genbrugsstationer som et led i egen kommunal forvaltning, må forventes at ville kunne opfylde det kommende selskabsgørelseskrav ved at udskille disse driftsaktiviteter i et aktie- eller anpartsselskab (eller evt. anden selskabsform).

Kommuner, som har en 100 % ejet forsyningskoncern i forvejen (spildevands-, vandforsynings- og eventuelt varme- og elaktiviteter), vil hensigtsmæssigt kunne udskille driftsopgaven på affaldsområdet i et datterselskab i koncernen, hvorved synergieffekter på administrationen og eventuelt også dele af driftsopgaverne umiddelbart må forventes at kunne realiseres.

Tiden må vise, i hvilket omfang det kommende lovforslag vil lægge op til, at selskabsgørelsen af driftsaktiviteterne på affaldsområdet også vil være iagttaget ved deltagelsen i I/S'er, An/s'er og A.m.b.a.'er mv. på affaldsområdet (kommunale fællesskaber), eller om bl.a. forudsætningen om adskillelse af myndigheds- og driftsrollen vurderes at være til hinder herfor.

2. Den opfølgende aftale om en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi

Som opfølgning på aftalen af 16. juni 2020 om en klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi er aftalepartierne blevet enige om en konkret udmøntning af visse elementer i form af:

- I. Fastsættelse af frist for kommunernes husstandsne og særskilte indsamling af tekstilaffald til den 1. juli 2023,
- II. En styrkelse af affaldstilsynet med virkning fra 2025 og
- III. Indførelse af regulering i relation til transparens, omkostningsægthed og sammenlignelighed inkl. offentliggørelse af kommunernes affaldsgebyrer samt herunder indførelsen af et prisloft over de kommunale affaldsgebyrer for husholdninger (i aftalen benævnt "robust regulering af affaldsgebyret").

Styrket affaldstilsyn:

I forhold til det "styrkede affaldstilsyn" fremgår det bl.a. af aftalen, at dele af affaldstilsynet flyttes fra kommunerne og Landsbrugsstyrelsen til Miljøstyrelsen fra 2025.

Et nyt datadrevet administrativt affaldstilsyn placeres hos Miljøstyrelsen, som samtidig administrerer en risikobaseret udvælgelsesmodel i forhold til fysiske tilsyn.

Det rent fysiske affaldstilsyn hos hovedparten af virksomhederne vil fortsat skulle varetages af kommunerne.

Miljøstyrelsen vil derimod overtage ansvaret for det fysiske affaldstilsyn med affaldshåndteringsvirksomheder samt virksomheder, hvor Miljøstyrelsen i forvejen har ansvaret for miljøtilsyn.

Samtidig overtager Miljøstyrelsen hele ansvaret for klassificering af affald fra kommunerne fra 2025.

I forhold til import og eksport af affald vil både det administrative tilsyn og det fysiske tilsyn ved grænseovergange blive skærpet med virkning fra 2025.

Reglerne for modtagekontrollen på forbrændingsanlæg vil blive ændret, således at forbrændingsanlæggene fra 2025 forpligtes til at afvise affaldslæs, der indeholder så meget genanvendeligt affald, at det samlede affaldslæs skal klassificeres som genanvendeligt. Samtidig skal forbrændingsanlæggene forpligtes til at give meddelelse til de relevante myndigheder med henblik på at føre affaldstilsyn hos den relevante affaldsproducent eller affaldsindsamler i forhold til de genanvendelige affaldslæs. Formålet er at sikre, at forbrændingsanlæggene kun afbrænder læs, hvoraf intet eller kun en meget begrænset andel af affaldet potentielt ville kunne genanvendes.

"Robust regulering" af affaldsgebyret:

I forhold til "robust regulering af affaldsgebyret" skal der – udover det ovenfor nævnte om transparens, omkostningsægthed, offentliggørelse og sammenlignelighed mv. – føres et styrket tilsyn med affaldsgebyret.

Forsyningstilsynet skal både fastsætte reglerne for opkrævning af gebyrer fra den kommunale affaldshåndtering og føre tilsyn med overholdelsen heraf samt med det prisloft over de kommunale affaldsgebyrer for husholdninger, som også vil skulle fastsættes af Forsyningstilsynet.

Aftalen indebærer, at der i løbet af 2023 vil skulle gennemføres et analysearbejde i forhold til vurderingen af effektiviteten af kommunale udbud af affaldsindsamling. De kommunale og fælleskommunale udbud af affaldsindsamling skal understøttes via en central udarbejdet udbudsvejledning og udbudsskabeloner på baggrund af bedste praksis mv.

Prisloftet:

I forhold til prisloftet på affaldshåndteringen vil der ifølge aftalen som nævnt være et prisloft over husholdningernes affaldsgebyrer. Udover udgifter til indsamling af affald, udbud og administration af ordningen og formentlig også udgifterne til genbrugsstationerne skal det ifølge aftalen undersøges, hvorvidt udgifter til deponianlæg også skal indgå i prisloftet.

Aftalepartierne skal løbende inddrages i udarbejdelsen af den konkrete model for et prisloft, men er foreløbigt enige om, at følgende hensyn skal indgå i udarbejdelsen af modellen:

- Prisloftet skal fastlægges under hensyn til at begrænse omkostninger til administration og unødigt bureaukrati hos kommuner, selskaber og tilsynsmyndigheder. Der skal være brancheinddragelse og den nødvendige fleksibilitet til, at Forsyningstilsynet kan indrette reguleringen hensigtsmæssigt, og så den virker i praksis.
- Loftet skal fastlægges, så kommunerne automatisk, og uden unødigt bureaukrati, kan fastsætte et højere serviceniveau samt gennemføre mere ambitiøse tiltag indenfor miljø og klima, som går ud over det nationalt eller EU-fastsatte niveau. Sådanne tiltag skal gennemføres effektivt. Det vurderes nærmere, om der som supplement til den automatiske mekanisme skal kunne ansøges om tillæg til andre konkrete forbedringer til klima, miljø og service.
- Aftalepartierne noterer sig i øvrigt med henvisning til Aftale om Udvidet producentansvar for emballage og engangsplastprodukter, at kommunerne fortsat skal have mulighed for, at sætte et højere serviceniveau, end det niveau, der betales af producenterne, og at kommunernes omkostninger hertil finansieres over affaldsgebyret.
- Prisloftet skal tage hensyn til strukturelle forskelle kommunerne imellem (fx geografi, indbyggertal, befolkningstæthed, boligsammensætning mv.).
- Prisloftet skal understøtte, at affaldsydelserne løbende bliver mere effektive i alle egne af landet.
- Det skal analyseres, hvordan prisloftet kan give incitament til øget genanvendelse og bidrage til udvikling af nye teknologier på affaldsområdet, der understøtter en innovativ, miljø, og klimavenlig samt intelligent og effektiv affaldshåndtering.