

NOTAT

Dato: 18. juli 2023
Til: Bestyrelsen
Fra: Administrationen

Selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser

1. Indledning

En række af Folketingets partier (A, V, F, B, C, I og Å) indgik den 30. august 2022 aftale om "Selskabsgørelse af kommunernes levering af affaldsydelser".

Med den politiske aftale som udgangspunkt er formålet med dette notat at fremlægge overvejelser om, hvorledes Reno Djurs vil kunne imødekomme den politiske aftale på mindst indgribende vis og med størst mulig opretholdelse af "business as usual" – både politisk og teknisk/administrativt og med henblik på at begrænse unødigt bureaukrati.

Det skal bemærkes, at der endnu ikke foreligger et lovforslag, som nærmere definerer rammerne for selskabsgørelsen. Et konkret lovforslag vil derfor muligvis indebære, at de neden for angivne overvejelser og anbefalinger skal justeres.

2. Sammenfatning

Den politiske aftale forudsætter, at kommunernes levering af affaldsydelser selskabsgøres, herunder indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration. Selskabsgørelsen indebærer, at driftsansvar og kundeforholdet til borgerne skal placeres i kommunalt ejede selskaber adskilt fra kommunens rolle som myndighedsudøver. Det antages, at der vil blive stillet krav om, at selskabsgørelsen sker i form af aktie- eller anpartsselskaber.

Reno Djurs' to ejerkommuner har i medfør af styrelseslovens § 60 kompetenceoverdraget en lang række driftsopgaver og ansvarsområder til Reno Djurs gennem fælles koncepter for drift og administration af blandt andet dagrenovationsordning, genbrugsstationer og deponeringsanlæg. Qua kommunernes kompetenceoverdragelse af opgaver til Reno Djurs er adskillelsen af myndighed og drift allerede gennemført på Djursland.

Omdannelse af det nuværende I/S til et A/S (eller ApS) vil imidlertid ikke være en farbar vej for Reno Djurs. Det skyldes, at Reno Djurs' deponeringsanlæg ikke kan selskabsgøres, idet miljøbeskyttelseslovens § 50 fastslår, at nye anlæg for deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder. Da kommunalt ejede A/S'er og ApS'er ikke kan henregnes som offentlige myndigheder, skal deponeringsanlægget som udgangspunkt blive i (fælles)kommunalt ejerskab (der ikke kan gå konkurs).

Dette forhold taler for en model, der bevarer § 60-fællesskabet dels som ejer og driftsherre for deponeringsanlægget, dels som en paraply over et eller flere fremtidige "affaldsydelsesselskaber".

Aktieselskabsloven indeholder ikke begrænsninger for, at Reno Djurs' nuværende bestyrelses- og ledelsesstruktur kopieres over i et underliggende "affaldsydelsesselskab".

Det anbefales, at der udarbejdes beslutningsgrundlag med udgangspunkt i, at § 60-fællesskabet bevares dels som ejer og driftsherre for deponeringsanlægget, dels som en paraply over et fremtidigt affaldsydelsesselskab (Reno Djurs A/S).

3. Den politiske aftale

Den politiske aftale fastslår følgende:

- *Kommunernes levering af affaldsydelser selskabsgøres, herunder indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration. Selskabsgørelsen indebærer, at driftsansvar og kundeforholdet til borgerne placeres i kommunalt ejede selskaber adskilt fra kommunens rolle som myndighedsudøver. Dermed skabes øget gennemsigtighed i omkostninger til driftsopgaver. Aftalepartierne noterer sig, at selskabsgørelsen skal sikre, at selskaberne bliver momspligtige, således at den opståede konkurrenceforvridning imødegås, og der igen opkræves moms ved levering af affaldsydelser til husholdninger.*
- *Det undersøges, om det vil være muligt og hensigtsmæssigt at undtage ikke brofaste øer for krav om selskabsgørelse på en måde, hvor konkurrenceforvridningen fortsat imødegås. Desuden undersøges det nærmere, om kommunernes drift af deponier også med fordel kan selskabsgøres.*
- *Aftalepartierne inddrages i udmøntningen af selskabsgørelsen. Der vil være en overgangsperiode fra lovens ikrafttrædelse og frem mod, at kommunerne skal have selskabsgjort leveringen af affaldsydelser. Det forventes, at et lovforslag kan træde i kraft i 2024.*

4. Hvad skal selskabsgøres?

Levering af affaldsydelser

Aftalen fastslår, at "indsamlings- og udbudsaktiviteter samt tilhørende administration" vil blive omfattet af kravet om selskabsgørelse.

Den politiske aftale om selskabsgørelse omtaler, at "driftsansvar og kundeforholdet til borgerne placeres i kommunalt ejede selskaber adskilt fra kommunens rolle som myndighedsudøver". På den baggrund forventes det, at et kommende lovforslag om krav til selskabsgørelse vil indebære, at samtlige nuværende kommunale driftsopgaver skal overgå til det kommunalt ejede selskab, så kun myndighedsopgaverne er tilbage i kommunen. Det fremgår ikke direkte af aftaleteksten, at ejerskab og drift af genbrugspladser er omfattet, men da opgaverne på genbrugspladser netop er driftsopgaver, der bl.a. omfatter indsamlings- og udbudsaktiviteter, må dette antages.

Deponier

Ifølge aftalen skal det undersøges nærmere, om kommunernes drift af deponier også med fordel kan selskabsgøres. Miljøbeskyttelsesloven fastslår imidlertid, at nye anlæg for deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder. Baggrunden herfor er deponeringsanlæggenes mindst 30 år lange efterbehandlingstid og risiko for, at der potentielt kan opstå fremtidige ikke-planlagte omkostninger relateret til allerede deponeret affald, som ejerkommunerne og klausulerede brugerkommuner hæfter for. Aktie- og anpartsselskaber kan ikke henregnes som offentlige myndigheder, og disse selskabskonstruktioner har netop begrænset ansvar, som taler imod, at deponeringsanlæg selskabsgøres.

Kommunale genanvendelsesanlæg

Det skal for fuldstændighedens skyld nævnes, at der allerede foreligger regelsæt om selskabsgørelse af visse kommunale affaldsaktiviteter.

Lov 153 om ændring af lov om miljøbeskyttelse, som trådte i kraft den 1. juli 2022, indebærer, at kommunale sorterings- og genanvendelses anlæg skal lukkes/sælges eller selskabsgøres. I en overgangsperiode frem mod 1. januar 2027 kan anlæggene fortsat ejes af kommuner, men de skal være selskabsgjorte for at sikre økonomisk gennemsigthed af selskabernes aktiviteter.

Det er for nuværende ikke endeligt afklaret, om Reno Djurs' komposteringsanlæg er omfattet af kravet om selskabsgørelse¹. Under alle omstændigheder vurderes det som uproportionalt at tænke i selvstændig selskabsgørelse af denne aktivitet, som allerede er konkurrenceudsat til private virksomheder på et af Reno Djurs ejet anlæg (asfaltplads).

Affaldsforbrændingsanlæg

Ligeledes indebærer lov 115 om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald, som trådte i kraft den 1. juli 2023, at kommunalt ejede affaldsforbrændingsanlæg som udgangspunkt være selskabsgjorte og drives på kommercielle vilkår fra 1. januar 2025. Da Reno Djurs ikke ejer affaldsforbrændingsanlæg, har dette alene betydning i relation til afsætning af forbrændingsaget affald.

5. Tidsplan

I henhold til aftaleteksten forventes det, at et lovforslag om selskabsgørelse af affaldsydelser kan træde i kraft i 2024.

I vurderingen af spørgsmålet om tidsperspektiv kan det være relevant at skele til lov 115 om ny organisering af affaldsforbrændingssektoren og konkurrenceudsættelse af forbrændingseget affald. Tidsforløbet fra ikrafttrædelsen af lov 115 til selskabsgørelse skal være gennemført er 18 måneder. Set i det lys er det et ikke usandsynligt bud, at selskabsgørelse af affaldsydelser skal være gennemført (senest) pr. 1. januar 2026.

6. Adskillelse af myndighed og drift

I kommunalt opgaverégi skelnes der traditionelt set mellem det, der betegnes som "driftsopgaver" (faktisk forvaltningsvirksomhed) og "myndighedsopgaver" (myndighedsudøvelse). Grænsedragningen mellem myndighed og drift er ikke fuldstændig skarp. Ellen Margrethe Basse og Birgitte Egelund Olsen indtager i rapporten "Adskillelse af kommunernes myndigheds- og driftsherrerolle på affaldsområdet" det udgangspunkt, at myndighedsudøvelsesbegrebet i hvert fald kan afgrænses til at vedrøre:

"beslutninger og funktioner, der udgår fra det offentlige, og som er udtryk for samfundets ret til at udøve magt over sine medborgere".

Nærmere uddybet som myndighedernes kompetence til at:

"bestemme over borgernes og virksomhedernes rettigheder og forpligtelser på en sådan måde, at de som adressater ikke lovligt kan modsætte sig at efterkomme beslutningen".

Myndighedsopgaver kan herefter siges at bestå i det forhold at regulere den enkelte borgers retsforhold gennem udstedelse af konkrete forvaltningsakter – f.eks. i form af meddelelse af forbud, påbud eller tilladelser. Det er dog ikke muligt generelt at beskrive præcist, hvilke opgaver der kan henføres til myndighedsudøvelse, idet det ofte vil bero på en

¹ Reno Djurs rettede den 1. juli 2022 forespørgsel om selskabsgørelseskravet til Forsyningstilsynet. Forsyningstilsynet videresendte den 22. februar 2023 sagen til Ankestyrelsen, som den 6. juni 2023 videresendte sagen til Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet. Reno Djurs afventer fortsat svar.

konkret vurdering af hver enkelt sagstype og opgavernes karakter. Nedenstående opgaver, der er nærmere defineret i rapporten, kan dog ifølge Basse og Egelund Olsen entydigt karakteriseres som myndighedsopgaver:

- Vedtagelse af affaldsregulativer
- Fastsættelse af affaldsgebyrer
- Tilsynsfunktioner
- Afgørelser

Udgangspunktet for den politiske aftale, er at selskabsgørelsen skal sikre, at selskaberne bliver momspligtige. Forudsætningen for momspligten er, at der i et selskab alene varetages driftsopgaver og ikke myndighedsopgaver. Med kravet om selskabsgørelse er det dermed hensigten at skabe en formel og reel adskillelse mellem myndighedsopgaven og driftsopgaven. Kommunernes opgave bliver udelukkende at varetage myndighedsopgaverne lokalt.

Den deling af opgavevaretagelsen, som i årevis har været praktiseret mellem Reno Djurs og ejerkommunerne, lever fuldstændigt op til kriterierne for adskillelse af myndighed og drift. De snitflader og det konkrete samarbejde, der i dag er mellem kommunerne og Reno Djurs, vil derfor kunne fastholdes uændret i en konstruktion, hvor dele af det nuværende I/S aktieselskabsgøres.

7. Styringsmæssige forhold

Selvom forholdet mellem myndighed og drift ikke ændres ved en selskabsgørelse, vil styringsrelationerne mellem ejerkommunerne og Reno Djurs ikke desto mindre ændre sig.

Aktieselskaber er lovmæssigt reguleret af selskabsloven, som er anderledes opbygget end den kommunale styrelseslov. En aktieselskabsgørelse vil indebære en høj grad af autonomi over for den kommunale ejer i dennes almindelige aktionærstatus, hvilket blandt andet betyder, at kommunalbestyrelsen ikke har nogen almen instruktionsbeføjelse over for hverken egne udpegede bestyrelsesmedlemmer eller direktionen og andre ansatte.

Populært bliver den lokalpolitiske sammenhængskraft, der kendetegner forholdet mellem ejerkommunerne og I/S'et, erstattet af et armslængdeprincip.

Det følger af selskabslovens § 76, stk. 1, at ejerens ret til at træffe beslutninger i selskabet udøves på generalforsamlingen. Den overordnede strategiske ledelse af selskabet varetages af bestyrelsen, jf. selskabslovens § 115, og den daglige ledelse foretages af direktionen, jf. selskabslovens § 117.

I medfør af selskabslovens § 111, stk. 2 skal bestyrelsen bestå af mindst 3 personer. Reno Djurs' nuværende bestyrelses- og ledelsesstruktur vil med andre ord kunne kopieres over i et "Reno Djurs A/S".

Ejerkommunerne kan principielt løfte enhver beslutning til behandling på generalforsamlingen. Dog må generalforsamlingen ikke de facto overtage bestyrelsens eller direktionens opgaver.

Det er en typisk praksis ved kommunal selskabsdannelse, at en eller flere ejerkommuner artikulere deres forventninger til selskabet via en ejerstrategi eller -politik. Det er typisk et ensidigt dokument fra ejerkommunen, der som udgangspunkt ikke binder selskabet juridisk. Ejerstrategien er udtryk for ejerkommunens forventninger til selskabets ledelse og den retning, ledelsen driver selskabet. Det bemærkes, at en ejerstrategi er ikke reguleret i

selskabsloven eller andre steder. Ved fælles selskaber er det hensigtsmæssigt, at ejerne samordner deres ejerstrategi.

Reno Djurs' ejerkommuner har som bekendt allerede vedtaget en fælles ejerstrategi for Reno Djurs. Det er op til ejerne at vurdere, om den foreliggende ejerstrategi vil være hensigtsmæssig under en anden selskabsform end det nuværende § 60-fællesskab.

8. Særlige forhold ved omdannelse fra I/S til A/S

Et A/S stiftes ved at oprette og underskrive et stiftelsesdokument og vedtage selskabets vedtægter. Det er naturligvis selskabets ejere - det vil sige Reno Djurs' interessenter - som skal godkende disse.

Et A/S skal indskyde en startkapital på mindst 400.000 kr. Kapitalindskuddet kan ske i form af kontanter eller andre værdier end kontanter - et såkaldt apportindskud. Sidstnævnte vil være relevant henset til Reno Djurs egenkapital.

Når et nydannet selskab i forbindelse med stiftelsen overtager en bestående virksomhed, skal vurderingsberetningen indeholde en åbningsbalance for selskabet. Åbningsbalancen skal udarbejdes i overensstemmelse med bestemmelserne i årsregnskabsloven. Da Reno Djurs allerede aflægger funktionsopdelt regnskab efter årsregnskabsloven, vil det være uproblematisk at opstille en åbningsbalance.

Der skal tages stilling til, hvilke dele af Reno Djurs' aktiviteter og opgaveportefølje, der skal henlægges til et A/S og hvilke der eventuelt skal forblive i et I/S. Dette gælder bl.a. ejerskab af aktiver, driftsaktiviteter, personale og kontrakter (herunder indhentning af relevante samtykker ved overdragelse).

9. Modeller for selskabsgørelse for Reno Djurs

Som tidligere omtalt må det antages, at selskabsgørelse i den politiske aftales betydning indebærer aktie- eller anpartsselskab.

Det betyder, at eksisterende § 60-fællesskaber enten i deres helhed skal omdannes fra interessentskaber til (typisk) aktieselskaber (her omtalt som model 1), eller at affaldsydelserne skal udskilles til et aktieselskab, som ejes af § 60-fællesskabet eller direkte af ejerkommunerne (her omtalt som model 2).

Model 1

I model 1 opløses interessentskabet, og aktiver og passiver udloddes til ejerkommunerne. Derefter apportindskyder kommunerne de aktiver og passiver, som de ikke kan eller ønsker at beholde i kommunalt regi, i et aktieselskab. Ejerandelene fordeles under hensyntagen til de respektive indskudte værdier.

Model 1 (omdannelse af I/S'et til et A/S) er ikke umiddelbart en farbar vej for Reno Djurs. Det skyldes, at Reno Djurs' deponeringsanlæg ikke kan selskabsgøres, idet miljøbeskyttelseslovens § 50 fastslår, at nye anlæg for deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder. Kommunalt ejede A/S'er og anpartsselskaber kan ikke henregnes som offentlige myndigheder, hvorfor Reno Djurs' deponeringsanlæg ikke kan overdrages til en anden selskabsform. Anlægget skal som udgangspunkt blive i (fælles)kommunalt ejerskab.

Model 2

I model 2 etablerer § 60-fællesskabet et aktieselskab, som det ejer 100 %, og de aktiver og passiver, der skal selskabsgøres, indskydes i aktieselskabet. Dermed vil § 60-fællesskabet bevares som en paraply over de(t) fremtidige selskab(er), de kommunale affaldsaktiviteter skal organiseres i.

Her opretholdes bestyrelsessammensætningen i I/S'et og med instruktionsbeføjelse for ejerkommunerne. Med hjemmel i selskabsloven vil Reno Djurs' nuværende bestyrelses- og ledelsesstruktur tillige kunne kopieres over i underselskabet "Reno Djurs A/S".

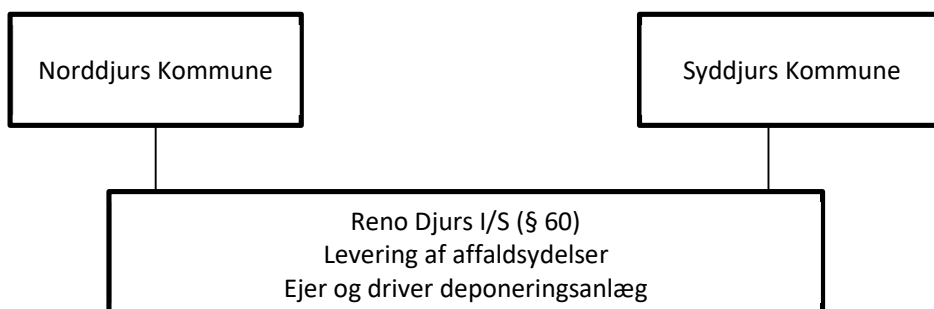
Med denne model opretholdes i al væsentlighed de nuværende styringsrelationer og praktiske organisering af opgaveløsningen samtidig med, at kravet om selskabsgørelse og momspligt på affaldsydelserne imødekommes.

Dette taler for model 2, hvorefter § 60-fællesskabet bevares dels som ejer og driftsherre for deponeringsanlægget, dels som en paraply over et fremtidigt affaldsydelsesselskab (Reno Djurs A/S).

10. Anbefaling

Det anbefales, at administrationen arbejder videre med et konkret beslutningsgrundlag for oprettelse af et selskab jf. ovenstående model 2, hvor § 60-fællesskabet bevares dels som ejer og driftsherre for deponeringsanlægget, dels som en paraply over et fremtidigt affaldsydelsesselskab (Reno Djurs A/S). Selskabsgørelsen kan skitseres således:

I dag



Med nyt selskab

