

Samarbejde: affald og varme – foranalyse

Potentialeafklaring vedrørende fusion og forpligtende samarbejde inden for affald og varme mellem KARA/NOVEREN, VEKS og Vestforbrænding.

Arbejdsudkast

Indholdsfortegnelse

1	Introduktion.....	4
1.1	Introduktion og afgrænsning af foranalyse	4
1.2	Fremgangsmåde	6
1.3	Læsevejledning og ansvarsfordeling	7
2	Ledelsesresumé	9
2.1	Strategisk rationale	9
2.2	Økonomiske synergier	11
2.3	Perspektivering i forhold til vækstplanen	14
2.4	Perspektivering i forhold til ressourceplanen	15
2.5	Perspektivering med udvidet geografisk opland	15
2.6	Miljø- og klimagevinster	16
2.7	Juridiske problemstillinger	16
3	Drivkræfter bag rapporten	17
3.1	Ressourceplanen og cirkulær økonomi	17
3.2	En samordning af varmetilførslingen i de tre selskabers kommunale opland	18
3.3	Forventning om liberalisering af affaldssektoren og selskabsgørelse af affaldsforbrænding	18
3.4	Vækstpakken og aftalen om kommunernes budget for 2015	18
3.5	En større og stærkere enhed	20
4	Overordnet samarbejdsmodel.....	22
4.1	De tre selskaber	22
4.2	Udvidelse med andre selskaber	22
5	Scenario 1 - de tre selskaber	23
5.1	Administrativt potentiale	23
5.2	Teknisk potentiale	26
5.3	Strategisk potentiale	32
5.4	Miljø- og klimagevinster	34
5.5	Anvendelse af synergier	34
6	Scenario 2 - yderligere opgaver fra de 29 ejerkommuner	35
6.1	Administrativt potentiale	35
6.2	Teknisk potentiale	37
6.3	Strategisk potentiale	42
6.4	Miljø og klimagevinster	42

7	Scenario 3 - varmeopgaver fra private virksomheder i oplandet	43
7.1	Administrativt	43
7.2	Teknisk potentiale	44
7.3	Strategisk potentiale	45
7.4	Miljø- og klimagevinster	45
8	Udvidet geografisk opland	46
8.1	Nordforbrænding	46
9	Realisering af synergipotentiale	47
10	Juridiske kortlægninger	49
10.1	Kommunalretlig vurdering	49
10.2	El- og varmemforsyningsretlig vurdering	50
10.3	Affaldsretlig vurdering	51
10.4	Udbuds- og konkurrenceretlig vurdering	52

1 *Introduktion*

1.1 *Introduktion og afgrænsning af foranalyse*

Der sker i disse år en markant udvikling i rammebetingelser for forsyningsområdet i Danmark og internationalt. I dansk sammenhæng har regeringens vækstpakke fra maj 2014 store ambitioner om en øget effektivisering af forsyningssektoren på programmet med krav om effektiviseringer på i alt op mod MDKK 3.300, samtidigt med at der skal ske en omstilling til gavn for miljøet.

Med ambitiøse politiske målsætninger for effektivisering af affalds- og fjernvarmesektoren intensiveres overvejelserne om tættere samarbejde også på disse områder.

Rådgiverne PwC, Bech-Bruun og Rambøll er af selskaberne KARA/NOVEREN, VEKS og Vestforbrænding blevet anmodet om at foretage en analyse, der belyser potentialet ved et tættere samarbejde inden for affald og varme.

Baggrunden for igangsætning af analysen er især følgende:

- Regeringens ressourceplan med 50 % genanvendelse inden 2022
- EU's udmelding om cirkulær økonomi med 70 % genanvendelse af husholdningsaffaldet inden 2030
- Forventning om liberalisering af affaldssektoren og selskabsgørelse af affaldsforbrændingsselskaberne
- Effektiviseringskravet på MDKK 200 (aftale om kommunernes økonomi for 2015)
- Effektiviseringskravet på MDKK 500 inden for fjernvarme (vækstpakken maj 2014)
- En samordning af varmeforsyningen i de tre selskabers kommunale opland.

Disse drivkræfter for forandringer er nærmere beskrevet i rapporten.

I henhold til kommissoriet afdækker analysen perspektiver ved et samarbejde inden for tre scenarier:

1. Samarbejde mellem de tre selskaber. Omfanget af samarbejde tager udgangspunkt i de aktiviteter, der i dag pågår i de tre selskaber.
2. Samarbejde mellem de tre selskaber og deres ejerkommuner inden for affald og varme – det vil sige, at kommunerne i de tre selskabers kommunale opland overdrager yderligere opgaver til en fælles virksomhed.
3. I tillæg til scenario 2 – at udvide samarbejde med private selskaber inden for varme inden for det geografiske område, som det kommunale opland dækker.

Analysen kan illustreres ud fra følgende figur:

Hvert scenario har et strategisk, miljømæssigt og økonomisk potentiale

Scenario 1

Fælles ledelse for
de tre selskaber.

Scenario 2

Opgaver fra 29
ejerkommuner.

Scenario 3

Varmeopgaver fra
private virksomheder i
oplandet.



Figur 1-1 De tre scenarier, der omfattes af analysen

Analysen vurderer potentialet i **øget samarbejde**. Der tages i rapporten ikke særskilt og konkret stilling til organiseringen af dette øgede samarbejde. Det er vores vurdering, at realiseringen af de maksimale gevinster, som afdækkes i hvert af de tre scenarier, forudsætter, at samarbejdet organiseres under en fælles ledelse. I praksis kan dette ske gennem fusioner, etablering af fælles driftsselskaber, outsourcing af drift mv.

Det vil kræve meget forskellige beslutninger at etablere det samarbejde, der er forudsat i de tre scenarier.

Kommunerne, der deltager i de tre selskaber, kan beslutte det øgede samarbejde i **scenario 1**. Det potentiale, vi vurderer i **scenario 2**, forudsætter overførsel af yderligere opgaver inden for affald og varme fra ejerkommunerne, herunder at samtlige kommuner beslutter at håndtere affaldet ens – det vil sige med ens affaldsregulativer – således at den virksomhed, der håndterer affaldet, kan opnå den effektivisering, der muliggøres herved. Samarbejdet, der vurderes i **scenario 3**, kan ikke beslattes af kommunerne alene, men forudsætter indgåelse af aftaler med op mod 37 private selskaber (a.m.b.a'er og private aktieselskaber), hvilket realistisk kun vil kunne implementeres over en længere tidshorisont. En kraftig indtægtsregulering af varmeselskaberne kan være med til at realisere en sådan udvikling, men det vil fortsat være en kompliceret beslutningsproces.

I praksis er den nemmeste strukturelle beslutning, at ejerne etablerer en fælles ledelse for de tre nuværende selskaber – sådan som det er forudsat i scenario 1. Den fælles ledelse er derfor også fundamentet for at realisere gevinsterne i scenario 2 og scenario 3. Vores vurderinger af potentialet i de enkelte samarbejdsscenarier kan derfor ses som potentialer, der kan arbejdes hen imod at realisere.

1.2 Fremgangsmåde

Foranalysen er gennemført inden for en relativ kort periode og involverer vurdering af et komplekst, langsigtet rationale, hvilket giver naturlige begrænsninger i visse af konklusionernes nøjagtighed.

Analysen er gennemført i tre arbejdsspor, økonomi, teknik samt struktur- og jura og arbejdet i arbejdsgrupperne er løbende blevet afrapporteret til styregruppen:

Arbejdssporene økonomi og teknik har fokuseret på mulige synergier ved et øget samarbejde i de tre scenarier. Struktur- og jura sporet har beskrevet en overordnet model for etablering af et samarbejde mellem Selskaberne i form af en sammenlægning i et nyt selskab, enten i form af et kommunalt fællesskab eller et fælleskommunalt aktieselskab. Derudover er der foretaget en kortlægning af de oplagte juridiske udfordringer og problemstillinger ved en sammenlægning af Selskaberne. Det er oplyst og lagt til grund, at opnåelse af synergier forudsætter, at samarbejdet (uanset dets organisering og udtrækning) organiseres med én fælles ledelse.

Analysen af øget samarbejde mellem de tre selskaber (**scenario 1**) er gennemført i tæt samarbejde med de tre virksomheder. Kortlægning af mulige synergier ved øget samarbejde har været organiseret i to arbejdsspor inden for økonomi og teknik. I økonomisporet har været deltagelse af de tre selskabers økonomiansvarlige, og tilsvarende har teknik- og miljøansvarlige deltaget i tekniksporet. Potentialet i scenario 1 vurderer vi på den baggrund som værende rimelig solidt.

Scenario 2 omfatter overførsel af yderligere opgaver inden for affald og varme fra de ejerkommuner, der deltager i de tre virksomheder. Der er dog gjort den fravigelse, at Københavns Kommunes affalds- og varmeopgaver ikke er forudsat overdraget, fordi Københavns Kommune er en større deltager i forbrændingsvirksomheden ARC end i Vestforbrænding. Der er også fraveget for Hvidovre Kommune, idet Hvidovre Kommune deltager i VEKS, men ikke i et af forbrændingsselskaberne, hvorfor affaldsopgaverne i Hvidovre Kommune ikke er forudsat overdraget.

Affaldsopgaverne omfatter genbrugsstationer, deponier, indsamling, kommuneservice (administration, affaldsplaner, regulativer mv.) afregning for affaldshåndtering med borgere og virksomheder – det vil sige alle de driftsrelaterede opgaver, som kommunerne lovligt kan overføre til et selskab.

På varmeområdet omfatter de kommunale opgaver, der overdrages, varmeproduktion og varmedistribution, der er organiseret som en del af den kommunale forvaltning, samt varmevirksomhed, som er organiseret i kommunale aktieselskaber.

Vurderingen af synergierne ved at samle samtlige affalds- og varmeopgaver i én fællesledet virksomhed er foretaget, uden at der har kørt en analyseproces med deltagelse af ejerkommunerne. De tidsmæssige rammer har ikke muliggjort dette. Vurderingerne er foretaget med udgangspunkt i de erfaringer, der er gjort i Vestforbrænding ved etablering af Kommuneservice samt erfaring fra andre affaldsselskaber, der har sammenlagt genbrugsstationer, deponier mv. I tillæg hertil er der skelet til erfaringer ved sammenlægning af opgaver i fælles organisationer, men disse er tillagt mindre vægt, idet de ikke er helt sammenlignelige. Denne fremgangsmåde indebærer naturligt usikkerheder, der er større end fremgangsmåden i vurderingen af scenario 1. Til brug for indledende vurderinger af perspektiver ved en ny organisering mener vi imidlertid, at analysen giver en indikation af potentialet.

Analysen belyser alene de synergier, der kan realiseres ved en samdrift. Sådan som kommunerne har organiseret arbejdet i dag, betaler affaldsområdet tillige et bidrag til rådhusets fællesadministration. Det har ikke været muligt at få fyldestgørende eller repræsentative oplysninger om disse bidrag til brug for denne analyse og det er derfor forudsat, at disse bidrag modsvarer hertil knyttede omkostninger. Det er vores anbefaling – hvis der ønskes et egentligt beslutningsgrundlag for en sådan overførsel af affaldsopgaver – at der foretages en detaljeret analyse med deltagelse af minimum tre til fire kommuner, således at det fulde billede kan tegnes mere præcist op.

I **scenario 3** har vi indhentet regnskabs- og energiplysninger fra Dansk Fjernvarmes statistik samt regnskaber, som har været offentligt tilgængelige. Der er i stor udstrækning tale om decentrale lokale produktionsanlæg og distributionsnet. Vurdering af synergierne er baseret på erfaring fra konkrete analyser af konkrete anlæg samt erfaring med sammenlægning af anlæg. De 37 anlæg har ikke deltaget i denne analyse, og vi har derfor alene haft adgang til offentligt tilgængelige oplysninger, hvilket indebærer nogen usikkerhed. Da en beslutningsproces vedrørende gennemførelse af en fælles ledelse med disse private anlæg er kompliceret og sandsynligvis langstrakt, vurderer vi, at det tilgængelige datagrundlag er tilstrækkeligt til at give en indikation af perspektivet ved et så udvidet samarbejde. Også her gælder, at vi vil anbefale udarbejdelse af et konkret beslutningsgrundlag med inddragelse af de private forsyninger, hvis beslutningstagerne ønsker at arbejde videre med dette scenario. Nedenstående skema giver et overblik over de selskaber, der har deltaget i foranalysen, samt over aktiviteter, de er involveret i.

Aktiviteter 2013	KARA/ NOVEREN	VEKS	Vestfor- brænding
Energiudnyttelse af affald	X	-	X
El, produktion TJ/år	320	130	700
Fjernvarme, produktion TJ/år	1.700	220	3.800
Fjernvarme, transmission TJ/år	-	8.800	X
Fjernvarme, distribution	-	X	X
Genbrugsstationer	14	-	24
Deponi	X	-	X
Dagrenovation (indsamling)	-	-	Delvis

Tabel 1-1 Oversigt over aktiviteter i de tre selskaber

1.3 Læsevejledning og ansvarsfordeling

Rapporten er bygget op efter følgende struktur:

Afsnit 2 er et ledelsesresumé, som beskriver essensen af analysen.

Afsnit 3 beskriver tanker om den overordnede samarbejdsmodel mellem de tre selskaber.

Derefter beskrives i flere detaljer synergier for hvert af de tre scenarier. Synergier i hvert scenario er opdelt i henholdsvis administrative, teknisk drift, teknisk anlæg samt strategiske og miljø-/klimamæssige synergier.

For hvert scenario bliver der betragtet to typer opgaver: affaldshåndtering og varmedistribution. Undtagelsen er dog scenario 3 – Private aktører i det fælles opland – som ikke har nogen affaldsopgaver.

Afsnit 4 beskriver således synergier for de tre selskaber.

Afsnit 5 beskriver synergier, hvis affalds- og varmeopgaver overdrages fra kommunerne til et samlet selskab. Bemærk, at selvom ejerkredsen består af 29 kommuner, så er der for affaldsopgaverne kun regnet med 27 kommuner, idet Københavns Kommune og Hvidovre Kommune, som indgår i andre samarbejder, ikke indregnes her. Ligeledes regnes der for varmeopgaver kun med 28 kommuner, idet Københavns Kommune (med HOFOR og CTR) ikke regnes med. En liste med alle 29 kommuner findes i bilag 6.1.

Afsnit 6 beskriver synergier, hvis varmeopgaver overdrages fra de private aktører til et samlet selskab.

Afsnit 7 beskriver synergier ved evt. at udvide oplandet yderligere ud over de 29 ejerkommuner.

Afsnit 8 beskriver de investeringer, der måtte være for at kunne opnå de beskrevne synergier.

Afsnit 9 beskriver yderligere juridiske forhold.

Denne rapport om samarbejde inden for affald og varme er udarbejdet for de tre selskaber KARA/NOVEREN, VEKS og Vestforbrænding af et rådgiverteam bestående af PwC, Rambøll og Bech-Bruun. Hver af de tre rådgivere er alene ansvarlige for deres egen rådgivning direkte over for de tre selskaber og hæfter ikke solidarisk jfr. rådgiveraftalerne.

Opgave- og ansvarsfordelingen er således:

PwC, vurdering af administrative synergier, potentiale udvidet opland og koordinering af proces.

Rambøll, ansvarlig for tekniske og miljømæssige vurderinger.

Bech-Bruun, ansvarlig for vurdering af lovlighed ved samarbejde.

Analysen er gennemført i et kort og komprimeret forløb, og der har ikke i alle tilfælde været den tilgængelighed til data og dokumentation, som en grundig analyse ville forudsætte.

Den faktiske ansvarsfordeling er beskrevet i nedenstående tabel.

Afsnit	1.x	2.x	3.x	4.x	5.1	5.2	5.3
Hovedansvar	PwC	Fælles	Rambøll/PwC	Bech-Bruun	PwC	Rambøll	Rambøll/PwC

Afsnit	5.4	5.5	6.1	6.2	6.3	6.4	7.1
Hovedansvar	Rambøll	PwC	PwC	Rambøll	Rambøll/PwC	Rambøll	PwC

Afsnit	7.2	7.3	7.4	8.x	9.1	9.2	10.x
Hovedansvar	Rambøll	Rambøll/PwC	Rambøll	PwC	PwC	Rambøll	Bech-Bruun



RAMBØLL

BECH-BRUUN

2 Ledelsesresumé

2.1 Strategisk rationale

Øget befolkningstilvækst og en stadigt voksende global middelklasse øger anvendelsen af klodens ressourcer i form af energi, råmaterialer, vand, råstoffer og metaller. På samme tid erkendes det, at brugen af fossile brændsler må reduceres af hensyn til den globale opvarmning, og Danmark har som det første land i verden en strategi for at blive fossilfrit i 2050.

Dette er udmøntet i flere konkrete strategier, herunder Regeringens Ressourceplan samt Regeringens Energi strategi. Disse er suppleret af en række effektivitetskrav inden for både affalds- og energiområdet. Samtidig vurderer DI's produktivitetspanel, at en for svag produktivitetsudvikling i energiforsyningen bl.a. kan styrkes gennem et mere effektivt samspil mellem el-, gas- og varmenetene – og lagring af energi, idet dette vil sikre en optimal udnyttelse af vedvarende energi.

Hvis energien og ressourcerne skal udnyttes bedre, kræver dette teknisk set, at den samlede forsyningskæde fra produktion over transmission og distribution kan optimeres. Ved at have et fuldstændig transparent samarbejde i hele forsyningskæden eller i yderste konsekvens en fælles ledelse vil der kunne opnås både strategiske, økonomiske og miljømæssige gevinster. For de tre selskaber vil et sådant samarbejde resultere i en strategisk styrke gennem større indflydelse politisk og på rammebetingelser, men også lokalt gennem bedre planlægning af både affaldsbehandling, resourceudnyttelse samt energiudnyttelse. Det vil i sidste ende føre til lave samfundsøkonomiske omkostninger og lavere priser for forbrugerne.

Inden for elsektoren har vi set en markant udvikling med konsolidering inden for sammenlægning af distributionsnet og transmissionsnet siden ellovsreformen fra 2000. Inden for vand og spildevand er der de seneste tre til fire år sket en begyndende sammenlægning af kommunale forsyninger til større og mere effektive driftsenheder – en udvikling, der primært er sket på Sjælland. Udviklingen har især været koncentreret om hovedstadsområdet, men i 2014 er igangsat en række sonderinger og analyser med henblik på at afdække mulighederne for tættere samarbejde og selskabsdannelser mellem kommuner over hele Sjælland.

Regeringens vækstplan (maj 2014) indeholder ambitioner om effektivisering af forsyningssektoren på vand og spildevand med MDKK 700, hvilket er en væsentlig medvirkende årsag til, at strukturudviklingen forventes at fortsætte især inden for de kommunale virksomheder. På vandområdet eksisterer også et potentiale i øget samarbejde med private vandselskaber, men den udvikling sker kun meget langsomt, fordi de private selskaber ikke oplever et incitament til vidtgående samarbejde.

En del af de kommunale forsyninger, der lægger sig sammen, har ligeledes aktiviteter inden for varme og/eller affald, men deres aktiviteter er meget sammensatte og forskellige. Man kan derfor stille det spørgsmål, om de største økonomiske gevinster ved at udvide disse samarbejder, er ved øget samarbejde mellem vand/spildevand samt varme i samme område, eller om gevinsterne er størst ved øget samarbejde inden for vand/spildevand i et større geografisk opland, og tilsvarende om samarbejde mellem affald og varme i en større geografisk sammenhæng giver større synergier end samarbejde med vand/spildevand inden for et begrænset geografisk område. Der findes så vidt vides ingen konkrete dokumenterede studier heraf. Rent analytisk er vurderingen, at en eksisterende varme- og affaldsforsyning som udgangspunkt vil opnå større synergi med en tilstødende varme- og affaldsforsyning end med en tilstødende vandforsyning. Baggrunden herfor er, at der i eksemplet vil opstå ekstra stordriftsfordele ved at udnytte basiskompetencer inden for varme og affald, da disse kan nyttiggøres inden for et større kundeopland.

Helt overordnet viser vores analyser, at der er store gevinster at hente i samarbejdet inden for varme og affald, som i dag er organiseret meget fragmenteret og spredt over mange organisatoriske og juridiske enheder. Det indebærer udfordringer med at samle relevant og tilstrækkelig kompetence. Der mangler kritisk masse til at realisere de ideer, der kan realiseres med større organisationer.

Scenario 1 vil på det strategiske plan først og fremmest skabe en arbejdsplads med ca. 500 medarbejdere – en noget større organisation end de eksisterende med mulighed for øget specialisering, tiltrækning af stærkere kompetencer og etablering af en enhed, der har økonomisk grundlag for stærke stabsfunktioner, der kan give selskabet en aktiv rolle i videre strukturudvikling og omstilling af affalds- og varmeområdet i hele regionen. Det vil blive det største affaldsforbrændingsselskab i Danmark, men også en meget betydelig varmeforsyningsvirksomhed, som kan blive løftestang for en yderligere strukturel udvikling.

Selvom vækstplanens intention om at konkurrenceudsætte affaldsforbrænding ikke bliver realiseret lige nu på grund af kommunernes budgetaftale 2015, så må det forventes, at der inden for en kortere årrække kommer krav om en anden organisering af området, fx selskabsdannelse, krav om skattepligt osv. Etablering af stærke driftsenheder styrker positionen til den dag, den udvikling sker. Det er ikke kun spørgsmålet om at blive effektiv, men også at have styrke til at etablere de markedsvendte funktioner inden for indkøb, handel med affald, salg af varme og salg af restprodukter mv., der kan gøre en forskel i konkurrencen.

Både hos VEKS og Vestforbrænding pågår i disse år en betydelig udbygning af varmeforretningen, og der er eksempler på nye områder (deriblandt Frederikssund, Stenløse/Ølstykke, Jyllinge), der kan tilsluttes det centrale fjernvarmesystem fra flere sider. Ved en ensartet og optimeret tilgang til nye områder opnås en mere optimal planlægning og udnyttelse af potentialet.

Scenario 2 vil netop indebære en styrkelse af varmeforretningen, idet 13 kommunale anlæg bliver overført til det fælles selskab, hvilket giver forudsætninger for at skabe et helt anderledes stærkt fagligt miljø. Ved at disponere over så stor en del af den samlede varmeforsyning vil selskabet skabe bedre forudsætninger for at kunne gennemføre konvertering til nye varmekilder i forbindelse med den grønne omstilling.

Store strategiske effekter ligger i at samle kræfterne på affaldsområdet og fastlægge ensartet affaldsplanlægning og ens affaldsregulativer. Ud over at skabe økonomisk effektivitet giver det et helt andet afsæt for at kunne optimere ressourcerne i affaldet og være med til at gennemføre nogle af de tiltag, som ellers kunne være overladt til private aktører (fx automatiske sorteringsanlæg). Herved kan genanvendelse med høj effektivitet og kvalitet sikres i Danmark, hvilket ikke er givet, hvis disse ydelser leveres af markedet. Samtidig opnås lokal forankring af viden og erfaringer, der kan bidrage til dansk eksport af miljøteknologi og miljørigtige løsninger.

Scenario 3 vil ligeledes indebære en styrkelse af varmeforretningen. Det vil indebære, at 37 private anlæg bliver overført til det fælles selskab, hvilket giver forudsætninger for realisering af yderligere tekniske synergier og mulighed for at skabe et stærkt fagligt og kompetencemæssigt miljø med erfaringsudveksling og tværgående support.

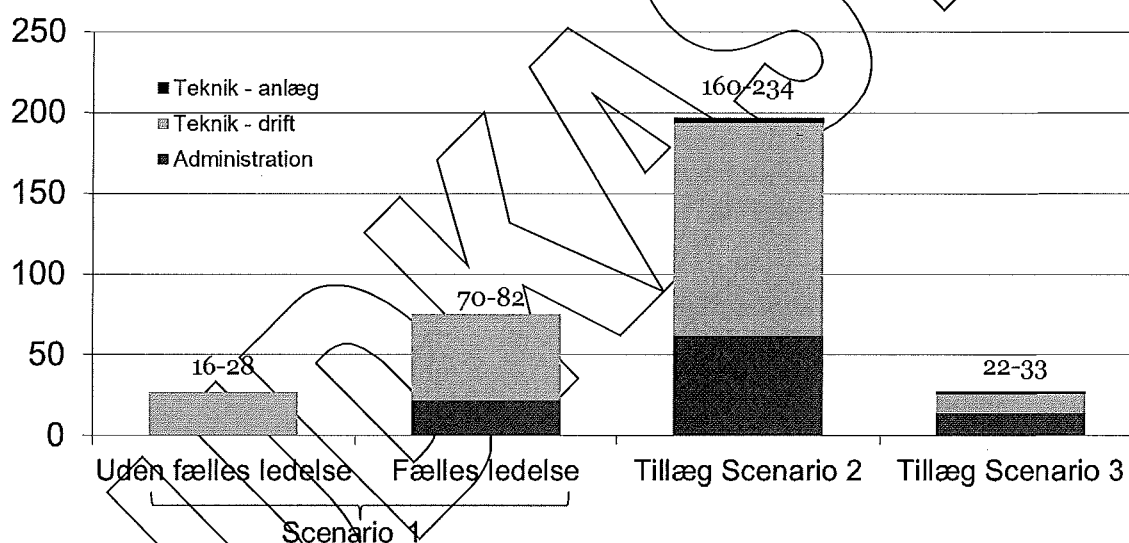
2.2 Økonomiske synergier

I vurderingen af de økonomiske synergier har vi bestræbt os på primært at indregne fordele, der opstår som følge af etableringen af en fællesledet organisation (sammenlægningsgevinst). Arbejdet med at vurdere sammenlægningsgevinsten har tillige afdækket et potentiale, der er kortlagt i forbindelse med vores analyse, og som kan realiseres under den nuværende organisering – det vil sige uden fælles ledelse.

2.2.1 Samlede økonomiske synergier

De økonomiske synergier er i vores analyser som nævnt opdelt i administrative og tekniske synergier, og de tekniske synergier er igen opdelt på drift og anlæg.

Synergipotentiale MDKK årligt



Figur 2-1 Økonomiske synergipotentiale op til MDKK 377 årligt

De samlede økonomiske synergier i **scenario 1** er vurderet til MDKK 86-110 årligt.

På det administrative område er det først og fremmest nedlæggelse af dobbeltfunktioner og dermed personalereduktioner, der tegner sig for gevinsten på ca. MDKK 21-23, og i mindre udstrækning reduktion i øvrige administrative omkostninger som følge af samling af administrative funktioner.

På det tekniske område ligger gevinsten spredt på en række områder og fordeler sig med ca. MDKK 18 på affald, ca. MDKK 14-16 på varme og ca. MDKK 17-25 på kraftvarme. Gevinsterne kan realiseres bl.a. gennem personalereduktioner, optimering af teknisk revision på forbrændingsanlæggene og bedre priser på indkøb samt salg af restprodukter.

Ud over de anførte sammenlægningssynergier har vores analyse afdækket besparelsesmuligheder på MDKK 16-28, der kan realiseres uden fælles ledelse, men blot ved øget samarbejde virksomhederne imellem. Disse besparelser kan realiseres, men vil helt naturligt kræve en del ledelsesmæssig involvering, udregninger og aftaler, hvilket gør, at de ikke realiseres så nemt, som hvis de kunne realiseres i én fællesledet virksomhed. Eksempler herpå er effektiviseringer af kraftvarmeanlæg og optimeringer af fjernvarme.

I tillæg til synergier identificeret i scenario 1 er det vurderet MDKK 160-234 i **scenario 2**. Samlet set MDKK 246-344 for hele scenario 2.

På det administrative område er det først og fremmest nedlæggelse af dobbeltfunktioner og dermed personalereduktioner, der tegner sig for gevinsten på MDKK 53-71, og i mindre udstrækning reduktion i øvrige administrative omkostninger som følge af samling af administrative funktioner. Når de administrative gevinster her er relativt større, end tilfældet er i scenario 1, så hænger det sammen med, at der er meget parallelle administrative funktioner i kommunerne på affaldsområdet, som vil kunne integreres i Vestforbrændings allerede etablerede enhed for Kommuneservice. Vi har derudover arbejdet ud fra den forudsætning, at alle regulativer harmoniseres, hvilket vi tillægger en yderligere synergi på skønsmæssigt 10 % af de samlede administrative udgifter i kommunerne. Dette skøn er udøvet konservativt, da der ikke foreligger detaljeret studie af området, og da udgifter er meget forskellige. Der findes skønsmæssigt hundredvis af regulativer på området.

På det tekniske område fordeler gevinsten sig med driftsbesparelser MDKK 94-139 på affald, ca. MDKK 10-20 på varme og ca. MDKK 3-4 på samlede anlægsinvesteringer. Gevinsterne kan bl.a. realiseres gennem fælles affaldsindsamling og driftsstyring, optimeret drift af genbrugsstationer og fælles indkøb samt reduceret bemanning til overvågning af varmeanlæg.

I tillæg til synergier identificeret i scenario 2 er det vurderet MDKK 22-33 i **scenario 3**. Samlet set MDKK 268-377 i scenario 3.

På det administrative område er det først og fremmest nedlæggelse af dobbeltfunktioner og dermed personalereduktioner, der tegner sig for gevinsten på MDKK 13-15, og i mindre udstrækning reduktion i øvrige administrative omkostninger, fx til regnskabsassistance som følge af samling af administrative funktioner.

På det tekniske område ligger gevinsten primært inden for daglig drift og overvågning med MDKK 8-16 og MDKK 1-2 på anlægsinvesteringer.

2.2.2 Administrative synergier

Erfaringer viser meget entydigt, at de største forholdsmæssige synergier ligger på det administrative område, fordi det er nemt at samle organisationer under et fælles tag – og ikke nødvendigvis i fysisk tilknytning til virksomhedens anlæg/produktion. Det er også muligt at skabe høj grad af ensretning på det administrative område, hvorfor der i praksis ofte ses gennemsnitlige besparelser på 20-30 % af de sammenlagte omkostninger før etablering af fælles ledelse.

Vi har i tabellen herunder illustreret de administrative synergier for de tre scenarier:

Administrative synergier	Scenario 1	Tillæg Scenario 2	Tillæg Scenario 3
Omkostningsgrundlag	115	199	57
Administrativ synergi, MDKK årligt	21-23	53-71	13-15
Administrativ synergi, %	18-20 %	27-36 %	23-26 %

Tabel 2-1 Oversigt over de administrative synergier

De tre selskaber beskæftiger i dag 112 administrative medarbejdere fordelt på overordnet ledelse, økonomiledelse, finans, bogholderi og controlling, løn og HR, intern service, kantine, reception og sekretariat, kunde- og forretningsudvikling, udbud og indkøb, kommunikation, it samt kvalitet, miljø og energirådgivning. I samarbejde med økonomiledelsen i de tre selskaber er der foretaget en vurdering af den nødvendige bemanning af økonomi og administration i en sammenlagt organisation. Denne vurdering viser, at der kan frigøres 20 årsværk ved at samle de tre organisationer, svarende til ca. 18 % og i alt MDKK 13-15. I tillæg hertil viser vores analyser, at de tre selskaber vil kunne reducere øvrige administrative omkostninger med MDKK 8, fra ca. MDKK 52 til ca. MDKK 44, svarende til ca. 15 %.

Realiseringen af **scenario 1** vil således indebære en synergi på administration på i alt ca. MDKK 21-23.

En række af de 29 ejerkommuner driver i dag varmforsyning og affaldshåndtering (dagrenovation og genbrugspladser) enten som kommunal virksomhed eller udskilt som kommunalt ejet aktieselskab. De administrative synergier ved sammenlægning af de kommunale aktiviteter relaterer sig primært til overordnet ledelse, bogføring, rapportering til tilsynsmyndigheder, kundeservice, løbende fakturering og vedligeholdelse af it-systemer mv. De kommunale varme- og affaldsforsyninger vil desuden opleve et betydeligt serviceløft ved at blive en del af en større organisation, hvor opgaver i højere grad kan udføres af specialister og med funktioner, som de kommunale virksomheder hver især ikke har i dag.

I ejerkommunernes opland ligger desuden 36 private varmforsyninger med egen ledelse og administration. Disse varmforsyninger afholder i dag administrative omkostninger på ca. MDKK 57 for en lang række ensartede administrative funktioner, som vil kunne sammenlægges i en fælles administration. Som for de kommunale varme- og affaldsvirksomheder vil synergierne for de private varmforsyninger primært relatere sig til den overordnede ledelse, økonomi og kundeservice mv.

Vores analyser viser, at **scenario 2** vil indebære et tillæg til synergi på administration på i alt MDKK 40-58, hvis alle kommunale varme- og affaldsvirksomheder samles i én fælles administration. Hertil kommer yderligere skønsmæssigt MDKK 13 som effekt af harmonisering af flere hundrede affaldsregulativer. Samlet set for dette scenario viser vores analyser en reduktion af de administrative omkostninger med MDKK 53-71, svarende til ca. 27-36 %.

Realiseringen af **scenario 3** indebærer et tillæg til en administrativ synergi på i alt ca. MDKK 13-15. De private varmforsyninger vil også opleve et markant serviceløft ved at blive en del af en større organisation, og forsyningerne vil være mindre risikoudsatte i forbindelse med opsigelser, sygdom mv. Besparelsen svarer til ca. 23-26 %.

2.2.3 Tekniske synergier – drift

Tekniske synergier – drift	Scenario 1	Tillæg scenario 2	Tillæg Scenario 3
Omkostningsgrundlag	1.144	2.554	990
Tekniske synergier - drift, MDKK årligt	65-87	104-159	8-16
Tekniske synergier - drift, %	6-8 %	4-6 %	1-2 %

Tabel 2-2 Oversigt over de tekniske synergier – drift

Sammenlægning af de tre selskaber (**scenario 1**) giver mulighed for at realisere gevinster både på affaldssiden, varmesiden og ved kraftvarmeproduktionen.

Det er på affaldssiden vurderet, at det er muligt at nedlægge to genbrugsstationer uden nævneværdig ændring i borgerservice (MDKK 2) og muligt at reducere den samlede organisation med 16 årsværk som følge af stordriftsfordele. Dette sammen med bedre priser på indkøb og salg af genbrugsmaterialer giver en samlet gevinst på MDKK 18.

På driften af kraftvarmeanlæg er det vurderet, at der kan frigøres i alt 15 årsværk ved fællesledet organisation, bl.a. som følge af nedlæggelse af ét kontrolrum og drift af vejebod. Hertil kommer gevinster ved koordinering af tekniske revisioner (MDKK 3-6) samt bedre priser i forbindelse med indkøb (MDKK 5) og handel med affald (MDKK 0-3). Dette sammen med andre mindre effekter muliggør synergier på i alt MDKK 17-25.

På varmeområdet er afdækket sammenlægningsgevinster på MDKK 14-16. Gevinsten opstår i væsentligt omfang, ved at der skabes en større kompetent organisation, der kan realisere ideer til effektivisering, som man ikke har ressourcer til i dag. Den største effekt ligger i en tættere energiplanlægning og produktionsoptimering – og på sigt en bedre udnyttelse af fjernkøling.

Samlet set MDKK 70-91 for scenario 1, idet der yderligere ligger gevinster for MDKK 16-28, som kan opnås uden fælles ledelse.

I **Scenario 2** hentes hovedparten af synergierne på affaldssiden, som samlet set står for et tillæg på MDKK 94-139. Dette opnås bl.a. ved en fælles koordineret og organiseret affaldsindsamling og driftsstyring i hele oplandet. En fuld harmonisering af alle ordninger på tværs af hele oplandet skønnes også at kunne bidrage væsentligt. På den kommunale varmeforsyning ligger der synergier for samlet set MDKK 10-20. Dette opnås primært ved en effektivisering af den daglige drift, overvågning mv.

I **Scenario 3**, som også omfatter de private varmeforsyninger, vil der på lige fod med kommunale forsyninger kunne opnås synergier – primært i form af effektivisering af den daglige drift, overvågning mv. Samlet set beløber dette tillæg sig til MDKK 8-16.

2.2.4 Tekniske synergier – anlæg

I **scenario 1** er der ikke identificeret økonomiske synergier på investeringer i tekniske anlæg. På længere sigt vil der være synergier ved at kunne planlægge og tilpasse ovenkapaciteten samlet i stedet for hver for sig. Det har vist sig vanskeligt at kvantificere dette potentiale i en årlig gevinst, og derfor må fordelens ses som en del af det samlede strategiske rationale.

I **scenario 2 og 3** er der samlet set identificeret synergier på investeringer i tekniske anlæg på ca. MDKK 4-6. Gevinsten ligger primært i forbindelse med udbygning af varmenettet. Det har også vist sig vanskeligt at kvantificere hele fordelens ved en fælles varmeudbygning i en årlig gevinst, og derfor må denne fordel ligeledes ses som en del af det samlede strategiske rationale.

2.3 Perspektivering i forhold til vækstplanen

Et spørgsmål, der naturligt opstår, er, hvor store de vurderede synergier er i forhold til effektiviseringskravene i vækstplanen og aftalen om kommunernes budget for 2015.

Regeringens målsætninger er et effektiviseringskrav på årligt i alt MDKK 700 for affaldsforbrænding og fjernvarme frem mod 2020. Det er på nuværende tidspunkt ikke fastlagt, om dette bliver henført til enkeltsekskaber og i givet fald hvordan, så der kan på nuværende tidspunkt ikke blive tale om andet end indikationer af, hvordan niveauet er for de synergier, som vi har vurderet i forhold til de nationale mål.

Scenario 1 med en fælles ledelse af de tre sekskaber viser synergier omkring MDKK 70-82, og tillægges det effektiviseringspotentiale, som er afdækket i forbindelse med vores analyse, men ikke forudsætter en fælles ledelse (MDKK 16-28), så udgør de samlede gevinster MDKK 86-110.

Antallet af husstande i ejerkommunerne bag de to affaldsselskaber repræsenterer ca. 20 % af Danmarks husstande. Hvis der meget forenklet forudsættes samme effektiviseringer i resten af Danmark, opnås samlede besparelser på ca. MDKK 430-550. Dette viser, at en fællesledet virksomhed, der alene omfatter aktiviteterne i de eksisterende tre sekskaber, ikke er tilstrækkelig til at opnå de nationale mål.

Nærværende analyse har ikke haft til formål at kortlægge det samlede effektiviseringspotentiale, men primært se på gevinster ved fælles ledelse. De tre sekskaber kan således godt tænkes at kunne effektivisere, ud over de synergier vi har beskrevet. Vores vurdering er imidlertid, at de nationale målsætninger viser, at der skal tænkes i meget vidtgående samarbejder for at kunne realisere disse.

Effektivisering af affaldsopgaverne, der i dag varetages i kommunerne, indgår ikke i de nationale mål. Det gør til gengæld effektivisering af varmeselskaberne. Her har vi vurderet, at der kan skabes yderligere synergier for MDKK 28-44. **Scenario 2** er muligvis heller ikke tilstrækkeligt til at modsvare de samlede mål.

De samlede synergier i **Scenario 3** uden indregning af de kommunale affaldsopgaver er på MDKK 136-187, hvilket med en simpel forholdsregning svarer til 19-27 % af de MDKK 700, hvorved de nationale målsætninger synes at være nået.

2.4 Perspektivering i forhold til ressourceplanen

Ressourcestrategien "Danmark uden affald" blev lanceret i oktober 2013 og er udmøntet i Ressourceplan for affaldshåndtering 2013-18. En målsætning i ressourcestrategien er bl.a., at vi skal genanvende dobbelt så meget af vores husholdningsaffald i 2022.

Ressourceplanens gennemførelse vil i årene fremover medføre en række konkrete aktiviteter, som har indflydelse på affaldshåndteringen i kommunerne. I den forbindelse skal der udarbejdes nye kommunale affaldsplaner og regler, ligesom lovgivning også er på vej (bl.a. affaldsbekendtgørelsen).

Ressourceplanen sætter nye ambitiøse mål for genanvendelse, og der forventes henholdsvis 700.000 og 900.000 ton mere genanvendt affald på landsplan i 2018 og 2030 efter indførelse af ressourceplanen.

Kommunerne vil, for at nå de nye ambitiøse mål, være nødt til at indføre nye affaldstyper, der i nogen udstrækning vil kræve husstandsindsamling. Der vil også skulle bygges nye anlæg til sortering, bioforgasning, omlastning, håndtering og oparbejdning af disse nye fraktioner og affaldstyper.

Scenario 1 med en fælles ledelse af de tre selskaber viser synergier på affaldsområdet på 18 MDKK.

Hvis der ikke findes besparelser ved effektiviseringer i de enkelte kommuner, vil de nye krav i ressourceplanen nødvendigvis føre til dyrere affaldsbehandling for borgere og virksomheder i kommunerne. Det vil være mindre attraktivt at bo og drive virksomhed i kommuner med høje omkostninger. Ved at lade et fælles ledet selskab varetage alle kommunale affaldsopgaver opnås en synergi vurderet til 132-190 MDKK. **Scenario 2** er muligvis ikke tilstrækkeligt til at modsvare de investeringer og udfordringer, som ressourceplanen introducerer, men det er klart, at kommunerne står stærkere sammen med et fælles ledet selskab, end de vil gøre hver for sig.

2.5 Perspektivering med udvidet geografisk opland

Et udvidet perspektiv kunne være også at omfatte hele Nordforbrændings opland, det vil sige både selskabet I/S Nordforbrænding, ejerkommunernes aktiviteter inden for affald og varme samt private selskaber inden for fjernvarme. Man kan godt forestille sig en sammenlægning af de tre selskaber samt Nordforbrænding, uden at der først overføres yderligere opgaver fra kommunerne, men denne kombination er ikke belyst i denne rapport, bl.a. fordi Nordforbrænding ikke har deltaget i det udredende arbejde.

Perspektivet bygger videre på scenario 3, men udbygger det geografiske område til at omfatte Nordforbrænding og dette selskabs opland med tilhørende affald og private varmemvirksomheder. Potentialet er beregnet ved at fremskrive potentialet vurderet i scenario 3 med de øgede energi- og affaldsmængder, der er i området, og de fem kommuner i dette nye kommunale opland. Med denne form for vurdering kan der ligeledes alene blive tale om indikationer af et faktisk potentiale.

Den kortfattede analyse viser et potentiale på MDKK 10-13 i administration og MDKK 23-31 i teknisk – drift-synergi – og ingen synergier på teknikanlæg. Samlet set MDKK 33-44 på et omkostningsgrundlag på MDKK 385 ekskl. omkostninger til køb af energi, svarende til 9-11 %. Heraf ligger der alene MDKK 6-7 inden for varmeopgaver (Nordforbrændings varmeaktiviteter og private varmekærker i Nordforbrændings opland).

Med disse yderligere synergier på varmeopgaver kommer de samlede synergier i det udvidede opland op på MDKK 142-194, hvilket med en forholdsregning svarer til 20-28 % af de MDKK 700 som varme- og affaldsforbrændings-sektoren forventes at skulle effektiviseres med. Antallet af husstande i de nu 33 ejerkommuner bag dette nye opland repræsenterer ca. 24 % af Danmarks husstande. På trods af en meget forenklet analyse er dette dog stadig på niveau med vækstplanen.

2.6 Miljø- og klimagevinster

Fjernvarmesystemet i det storkøbenhavnske system (VEKS, CTR og HOFOR) er inden for en kortere årrække hovedsagelig baseret på bæredygtige biomassefraktioner til produktion af varme. I vinterperioden er der dog behov for naturgas eller olie til spidslastproduktion, men denne udgør en begrænset andel af den samlede varmeproduktion (størrelsesordenen 5 %). Sker der således en forøgelse af varmeproduktion i sommerperioden fra de affaldsbaserede anlæg, vil det primært være biomasse, der fortrænges, hvorfor der ikke sker reduktion i CO₂-emissionerne. Forøges varmeproduktionen fra affald derimod i vinterperioden, fortrænges der gas- eller oliebaseret spidslastproduktion. Det er vurderet, at den samlede reduktion af spidslastbaseret varme giver anledning til en CO₂-reduktion på 7-8.000 tons årligt.

En række synergieffekter inden for affaldsområdet og i kraftvarmeproduktionen er vurderet. De klimamæssige effekter vurderes som yderst begrænsede, og de er derfor ikke er medtaget kvantitativt i denne indledende vurdering.

Derudover forventes det, at et selskab under fælles ledelse vil kunne sikre en hurtigere omstilling væk fra fossile brændsler i områderne uden for København. Lavere fjernvarmepriser og større økonomiske muskler vil fremme udbredelsen af fjernvarme og dermed den fossile omstilling.

Der er ikke gennemført en egentlig transportanalyse, men det vurderes, at transportmønsteret i forbindelse med indsamling af affald vil kunne optimeres på tværs af kommunegrænserne og dermed vil brændstofforbrug til transport, CO₂-udledning og støj kunne reduceres. Hertil kommer, at trængselsproblemer vil mindskes, og trafiksikkerheden vil øges.

Det vurderes tillige, at hvis et selskab under fælles ledelse overtager affaldsopgaverne fra kommunerne, vil det være muligt at nå nye genanvendelsesmål hurtigere med tidligere miljøgevinster til følge, da et selskab under fælles ledelse fx vil være i stand til at gennemføre mere omfattende genanvendelsesinitiativer end de enkelte kommuner.

2.7 Juridiske problemstillinger

Der er gennemført en overordnet indledende *juridisk kortlægning*, der har fokuseret på kommunal-, affalds-, energi- og udbudsretlige problemstillinger, med henblik på at vurdere, om der er juridiske problemstillinger, der står i vejen for en sammenlægning med fælles ledelse, som er forudsætningen for at realisere de økonomiske og strategiske potentialer.

Hvert af de tre scenarier indebærer *juridiske udfordringer og problemstillinger*. Den overordnede konklusion er, at der ikke vurderes at være grundlæggende juridiske barrierer, der hindrer realiseringen af potentialer via en sammenlægning i enten et kommunalt fællesskab (§ 60-selskab) eller et aktieselskab, og at der bør kunne findes løsninger på de juridiske udfordringer og problemstillinger. Valget af den endelige struktur skal overvejes i forhold til el- og varmeforsyningslovens bestemmelser om selskabsmæssig adskillelse og krav om forbrugerindflydelse. En sammenlægning vil derudover kræve tilladelse fra Konkurrencestyrelsen samt forelæggelse og tilladelse fra andre myndigheder.

For så vidt angår *prissætningen* vurderes det at være muligt inden for rammerne af affalds- og varmelovgivningen at aftale modeller, hvorefter deltagerne kan opnå fordele af de opnåede synergier, uden at det kræver en fuldstændig prisharmonisering. Hermed bør alle deltagere i en fælles ledet virksomhed kunne få andel i synergigevinster. Der kan være flere modeller for fordeling af gevinsten.

For så vidt angår *serviceniveauet* kan det kommunale fællesskabs og aktieselskabets ydelser bestå af en fælles grundydelse og en eller flere tilvalgsydelser, som de enkelte kommuner kan beslutte at tilkøbe, herunder et højere serviceniveau. Det betyder, at der kan indgås aftale om et differentieret serviceniveau, mod at den enkelte kommune betaler omkostningerne herved.

3 *Drivkræfter bag rapporten*

Der er en række årsager og drivkræfter bag den strukturudvikling i forsyningssektoren, der sker i disse år.

Inden for affald og varme er det især følgende drivkræfter, der har igangsat overvejelserne i de tre selskaber:

- Regeringens ressourceplan med 50 % genanvendelse inden 2022
- EU's udmelding om cirkulær økonomi med 70 % genanvendelse af husholdningsaffaldet inden 2030
- Forventning om liberalisering af affaldssektoren og selskabsgørelse af affaldsforbrænding
- Effektiviseringskravet på MDKK 200 (aftale om kommunernes økonomi for 2015)
- Effektiviseringskravet på MDKK 500 inden for fjernvarme (vækstpakken maj 2014)
- En samordning af varmeforsyningen i de tre selskabers kommunale opland.

Disse drivkræfter er forklaret lidt nærmere herunder.

3.1 *Ressourceplanen og cirkulær økonomi*

Med ressourcestrategiens lancering i oktober 2013 og udmøntningen i Ressourceplan for affaldshåndtering 2013-18 blev der sat nye ambitiøse mål for affaldsbehandling i Danmark. Også EU har i udmeldinger om cirkulær økonomi barslet med meget ambitiøse målsætninger der endog overstiger regeringens udmeldte mål. Alt i alt peger de politiske retningspile mod nye systemer, nye tankegange og dermed mod en omstilling i affaldssektoren, som ikke er overstået med den nuværende Ressourceplan.

Opfyldelse af de nationale mål vil i mange år fremover medføre en omstilling, der udmønter sig i en række konkrete aktiviteter, som har indflydelse på affaldshåndteringen i kommunerne. Kommunerne vil, være nødt til at indføre nye affaldstyper og indsamlingsordninger, købe nye affaldsbeholdere, bygge nye anlæg til sortering, bioforgasning, omlastning, håndtering og oparbejdning af disse nye fraktioner og affaldstyper. Hertil kommer den store udfordring i at kommunikere og uddanne kommunernes borgere i de nye systemer, da borgerens handlinger vil være afgørende for at sikre systemet den krævede succes.

Det må forventes at ejerkommunerne bag Vestforbrænding og KARA/NOVEREN vil blive påvirket af de nye mål for affaldssektoren og derfor fremadrettet må have betydelig fokus på den nødvendige omstilling. Kommunerne kan vælge at stå for omstillingen selv eller lade deres fælles affaldsselskaber varetage omstillingen for dem. Hvis kommunerne selv vil stå for omstillingen vil de 29 kommuner uden tvivl komme frem med tæt på 29 forskellige løsninger og hvis der fx er tale om indførsel af 2-5 nye fraktioner vil der således blive etableret mellem ca. 60 og 150 nye indsamlingsordninger med tilhørende nye beholdere, indsamling, håndtering og informationskampagner. Hvis opgaven med at behandle de nye fraktioner skal håndteres lokalt af kommunen eller af lokale forsyningselskaber og affaldsselskaber vil der være tale om en lang række nye anlæg i lille til mellemstor skala. Anlæg der erfaringsmæssigt har stor økonomisk gevinst af storskala både hvad angår etablering og drift. Hertil kommer at erfaringer i kommunerne med de nye ordninger og fraktioner vil være svære at dele kommunerne imellem grundet de store forskelle i systemerne og derfor vil der være begrænset gevinst af samarbejde og erfaringsopsamling.

Vores analyser af sammenlægningspotentialet mellem de to selskaber og VEKS viser et betydeligt synergipotentiale, både økonomisk samt strategisk. Storskala i affaldssammenhæng er en forudsætning for høj effektivitet og der er et stort rationale i at søge så stor skala som muligt. Lokale interesser i affaldsbehandling, varetaget af kommunen, kommer kun i få tilfælde borgeren direkte til gavn da borgerens lokale interesser i kommunens affaldsbehandling ofte er begrænset til afstanden til og servicen på den lokale genbrugsstation.

Analysen af strategiske synergier viser at et fælles selskab kan være med til at sikre at kommunerne mere effektivt og rationelt kan leve op til den krævede omstilling nu og i fremtiden. Spørgsmålet om den enkelte kommune overhovedet vil kunne leve op til fremtidens øgede krav forbliver ubesvaret, men sikkert er det at det vil kræve både store ressourcer og et stærkt fagligt miljø at opfylde de stadigt mere ambitiøse mål.

Den samlede synergis størrelse vil afhænge af hvor mange opgaver der ligges over i selskabet af den enkelte kommune og den største synergi opnås således ved at alle kommuner ligger alle opgaver over i det nye fælles ledede selskab.

3.2 En samordning af varmeforsyningen i de tre selskabers kommunale opland.

Varmeplan Danmark fra 2010 og de efterfølgende politiske ambitioner for fjernvarmen har lagt grunden for de igangværende udvidelser af de kollektive varmeforsyningsområder. Udbygningerne af fjernvarmenettene er en mulighed for at forsyne endnu flere danskere med billig og miljøvenlig varme, men den øgede efterspørgsel har også sat de store transmissionsnet og varmeproducerende enheder under pres.

Ud over tilslutning af nye udbygninger i kommunerne til fjernvarmen og konverteringer af gas kunder til fjernvarme, har Danmark og Hovedstaden i særdeleshed opstillet meget ambitiøse krav til den fremtidige varmeforsyning, der forventes at være fossilfri og CO₂ neutral allerede i 2025.

Disse udfordringer taget i betragtning er det nu endnu mere vigtigt, at produktions-, transmissions- og distributionskapacitet bliver gennemtænkt på tværs af kommune- og selskabsskel, for at sikre at omstillingen til en grøn varmeforsyning sker på den samfundsøkonomisk mest fordelagtige måde.

3.3 Forventning om liberalisering af affaldssektoren og selskabsgørelse af affaldsforbrænding

I en embedsmandsrapport fra 2009 blev skitseret tre hovedscenarier for den videre udvikling af affaldsforbrændingssektoren, som alle tre indebar forslag om selskabsdannelse. Forskellige politiske initiativer har ligeledes peget i samme retning, og i lovkataloget for indeværende folketingssamling, indgik et udspil om konkurrenceudsættelse og selskabsgørelse jfr. også afsnittet nedenfor om vækstpakken fra maj 2014. Dette udspil er i første omgang afløst af budgetaftalen for 2015, hvor krav om konkurrenceudsættelse af husholdningsaffald og selskabsgørelse er taget ud mod krav om effektivisering.

Der foreligger således ikke i dag et krav om selskabsgørelse af affaldsforbrænding eller en plan herfor.

Når der ses på andre forsyningsarter, så er først og fremmest elforsyning, vand og spildevandsforsyning selskabsgjort med henblik på at adskille økonomi mere skarpt fra anden kommunal aktivitet, men også for at etablere en ramme til drift af virksomheden på konkurrencelignende vilkår. Affald flyder i dag mere over landegrænserne og ventes også at flyde over kommunegrænserne. Meget vil derfor pege på – med samme argumenter som har været fremført i de øvrige sektorer, at kræve udskillelse i selskabsform. Det virker mest til at være et spørgsmål om tid.

Karakteristisk for selskaberne er, at ejerne alene hæfter med egenkapitalen, hvilket helt automatisk stiller øgede krav til finansiel styring og fokus på indtjening. For mange forbrændingsvirksomheder vil vejen til øget effektivitet kunne ske gennem selskaber.

3.4 Vækstpakken og aftalen om kommunernes budget for 2015

Regeringen vedtog i juni 2014 en ny vækstpakke ("Danmark helt ud af krisen") som har til hensigt at styrke danske virksomheders konkurrenceevne og løfte velstanden. Vækstpakken indeholder 90 konkrete vækstinitiativer hvoraf en række er direkte henvendt til forsyningsområdet med krav om markante effektiviseringer og omkostningsreduktioner.

I vækstpakken ønsker regeringen at der skal gennemføres effektiviseringer i forsyningssektorerne for samlet MDKK 3.300 årligt – et mål, der skal være nået i 2020. I dette beløb indgår MDKK 1.800 årligt som tidligere er besluttet i Vækstplan DK, Energiaftalen og Solcelleaftalen i 2012. Det resterende effektiviseringspotentiale skal bl.a. hentes ved at effektivisere fjernvarmesektoren og affaldssektoren med

MDKK 700 årligt samt en yderligere effektivisering af vandsektoren med ca. MDKK 200 og elsektoren med yderligere MDKK 200 i forhold til effektiviseringerne besluttet i Vækstplan DK.

3.4.1 Effektivisering af fjernvarmesektoren

Vækstplanen anfører at der skal gennemføres årlige effektiviseringer i fjernvarmesektoren for MDKK 500 i 2020. Modellen til brug for effektivisering af sektoren kendes ikke endnu, men regeringen vil primo 2015 fremlægge forslag til en model for en forbedret regulering af fjernvarmesektoren.

Regeringen har endnu ikke foretaget udmeldinger omkring modellen. Det er nærliggende at se på den tilsvarende effektivisering som foretages af de danske vand- og spildevandsvirksomheder i forlængelse med vedtagelsen af vandsektorloven i 2010. Vand- og spildevandsselskaberne er i dag underlagt en effektivisering baseret på detaljeret sammenligning (benchmarking) af selskaberne. De individuelle effektiviseringskrav beregnes herefter som den reduktion af omkostningerne, som et selskab skal foretage for at være lige så effektivt som de mest effektive i branchen.

Meget tyder i dag på, at fjernvarmesektoren vil underlagt en benchmarking og at den vil omfatte alle virksomheder som producerer og distribuerer varme uanset om disse er kommunalt eller privat ejede. Det må således forventes at de fjernvarmevirksomheder som er omfattet af analyserne i denne rapport alle vil blive påvirket af effektiviseringerne i et eller andet omfang.

3.4.2 Effektivisering af affaldssektoren

Vækstplanen anfører desuden at der skal gennemføres årlige effektiviseringer af affaldsforbrændingssektoren med MDKK 200. Regeringen og KL er enige om denne målsætning og den er endvidere indarbejdet i den seneste aftale om kommunernes økonomi for 2015.

På dette område er heller ikke fastlagt en model til beregning af effektiviseringspotentiale og fordeling heraf på de nuværende 22 affaldsforbrændingsselskaberne i Danmark. Regeringen og KL har aftalt at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal foreslå, hvordan effektiviseringerne i praksis skal gennemføres.

Vedtagelsen af vækstplanen medfører ikke at regeringens ressourcestrategi "Danmark uden affald" ikke længere er aktuell. Det må forventes at kravene i ressourcestrategien fortsat skal realiseres samtidigt med den vedtagne effektivisering af sektoren skal foretages.

Det må forventes at både Vestforbrænding og KARA/NOVEREN begge vil blive påvirket af effektiviseringskravene til affaldsforbrændingssektoren og derfor fremadrettet må have betydelig fokus på effektiviseringer og omkostningsreduktioner. Vores analyser af sammenlægningspotentialet mellem de to selskaber og VEKS viser et betydeligt synergipotentiale, som i en vis grad kan være med til at sikre at selskaberne lettere kan leve op til eventuelle fremtidige effektiviseringskrav.

3.4.3 Perspektivering af sammenlægningssynergier i forhold til vækstplanen

Vi har i denne rapport ikke foretaget en analyse af hvor omkostningseffektive VEKS, Vestforbrænding og KARA/NOVEREN er hverken i forhold til hinanden eller i forhold til øvrige varme- og affaldsforbrændingsselskaber i sektoren.

Vores analyser viser potentielle sammenlægningssynergier ved en sammenlægning af aktiviteterne i de tre selskaber (scenario 1). Denne effektiviseringsgevinst vil sikre at selskaberne står stærkere i en fremtidig benchmarking og/eller vil have lettere ved at leve op til eventuelle fremtidige effektiviseringskrav, der henføres til de tre selskaber.

Scenario 1 med en fælles ledelse af de tre selskaber viser sammenlægningssynergier omkring MDKK 70-82, og tillægges det effektiviseringspotentiale, som er afdækket i forbindelse med vores analyse, men ikke forudsætter en fælles ledelse (MDKK 16-28), så udgør de samlede gevinster MDKK 86-110.

Antallet af husstande i ejerkommunerne bag de to affaldsselskaber repræsenterer ca. 20 % af Danmarks husstande. Hvis der meget forenklet forudsættes samme effektiviseringer i resten af Danmark, opnås samlede besparelser på ca. MDKK 430-550. Dette viser, at en fællesledet virksomhed, der alene omfatter aktiviteterne i de eksisterende tre selskaber, ikke er tilstrækkelig til at opnå de nationale mål om en samlet effektivisering af varme- og affaldssektoren på MDKK 700 frem til 2020.

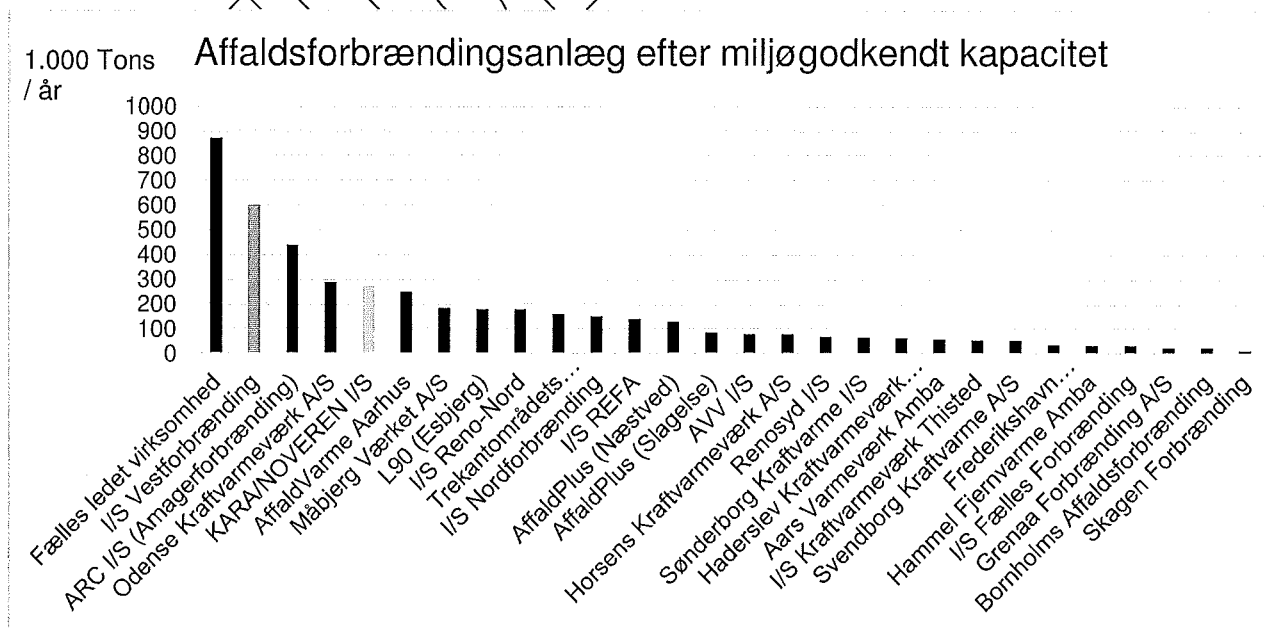
Da vores analyse ikke har haft til formål at kortlægge det samlede effektiviseringspotentiale, men primært se på gevinster ved fælles ledelse, kan det således godt tænkes at de tre selskaber vil kunne effektivisere, ud over de synergier vi har beskrevet. Vores vurdering er imidlertid, at de nationale målsætninger viser, at der skal tænkes i meget vidtgående samarbejder for at kunne realisere disse.

Effektivisering af affaldsopgaverne, der i dag varetages i kommunerne, indgår ikke i de nationale mål. Det gør til gengæld effektivisering af varmeselskaberne. Her har vi vurderet, at der kan skabes yderligere synergier for MDKK 28-44. **Scenario 2** er muligvis heller ikke tilstrækkeligt til at modsvare de samlede mål.

De samlede synergier i **Scenario 3** uden indregning af de kommunale affaldsopgaver er på MDKK 136-187, hvilket med en simpel forholdsregning svarer til 19-27 % af de MDKK 700, hvorved de nationale målsætninger synes at være nået.

3.5 En større og stærkere enhed

En fælles ledet virksomhed vil blive landets markant største affaldsforbrændingsvirksomhed både inden for varmeproduktion og -distribution, affaldsindsamling og afbrænding af affald. Alene målt på forbrændingsvirksomhedernes miljøgodkendte ovnkapacitet vil den fælles ledet virksomhed blive ca. dobbelt så stor som den næst største virksomhed i branchen. Se figur 3.5 nedenfor, hvor den fælles ledet virksomheds størrelse fremgår som en rød søjle.



Figur 3-1 Danske affaldsforbrændingsvirksomheder målt på miljøgodkendt ovnkapacitet

En sammenlægning vil stille de tre virksomheder stærkere i forhold til en lang række fremtidige strategiske udfordringer for branchen, bl.a. ved:

- At have større kapacitet til at tilpasse virksomheden og organisationen fremtidige krav i ressourceplaner og vækstpakker

- At være en mere attraktiv arbejdsplads for specialister pga. større opgavevolumen inden for de pågældende specialeområder. Faglige teams opnår kritisk masse og det vil være lettere at tiltrække og fastholde branchens største talenter
- At i højere grad kunne påvirke branchen, omgivelser og regulator. Analyser inden for bl.a. vandforsyningsområdet viser at det er branchens største selskaber, som har den nødvendige kapacitet til at investere i udvikling af nye produktionsanlæg og -metoder, bidrage til branchens strategiarbejde, eksport m.v.

UDKAST

4 Overordnet samarbejdsmodel

4.1 De tre selskaber

KARA/NOVEREN I/S, VEKS, Vestegnens Kraftvarmeselskab I/S ("VEKS") og Vestforbrænding I/S (samlet betegnet "Selskaberne") er organiseret som kommunale fællesskaber godkendt efter kommunestyrelseslovens § 60.

Et samarbejde mellem Selskaberne kan etableres ved at gennemføre en egentlig sammenlægning til et nyt kommunalt fællesskab med deltagelse af alle nuværende ejerkommuner. Et samlet kommunalt fællesskab vil have én fælles ledelse, som omfatter samtlige aktiviteter. Valget af den endelige struktur skal overvejes i forhold til el- og varmeforsyningslovgivningens bestemmelser om selskabsmæssig adskillelse og forbrugerindflydelse.

Kommunernes deltagelse i og styring af et sådant sammenlagt kommunalt fællesskab vil være underlagt den kommunale lovgivning og praksis. Det kommunale fællesskabs vedtægter skal sikre de deltagende kommuner en rimelig indflydelse i selskabets bestyrelse, herunder sikre en vis mindretalsbeskyttelse.

Samarbejdet mellem Selskaberne kan alternativt organiseres i form af et aktieselskab med de deltagende kommuner som kapitalejere. Styringen af selskabet vil være underlagt selskabsloven. Til forskel fra et kommunalt fællesskab organiseret som et interessentskab vil de deltagende kommuners hæftelse være begrænset, medmindre der meddeles garanti eller lignende. Sikring af de deltagende kommuners minoritetsinteresser skal ske via selskabets vedtægter og ejeraftalen.

Bortset fra det styringsmæssige grundlag vil der være enkelte andre forskelle på at sammenlægge Selskaberne til et kommunalt fællesskab eller et aktieselskab, herunder i forhold til at udføre opgaver og funktioner, som kun kan varetages af offentlige myndigheder.

I rapportens afsnit 9 redegør vi for de væsentligste juridiske problemstillinger i forhold til etablering af et sammenlagt selskab, og hvor det er relevant, peger vi på væsentlige forskelle på samarbejds- og selskabsformerne.

4.2 Udvidelse med andre selskaber

En udvidelse af samarbejdet med andre kommunale affalds- og varmeproduktionsvirksomheder og forbrugerejede selskaber (A.m.b.a.'er) vil have indflydelse på valget af selskabsform, hvis de øvrige selskabers ejere fortsat skal være ejere efter en sammenlægning. Et kommunalt fællesskab godkendt i medfør af kommunestyrelseslovens § 60 kan ikke have andre deltagere end kommuner. Forbrugerne vil derimod kunne deltage som kapitalejere i et aktieselskab.

En udvidelse af samarbejdet på ejerniveau til også at omfatte aktiviteter i forbrugerejede andelsselskaber (A.m.b.a.'er) kan derfor kun ske, hvis forbrugerne overdrager aktiviteterne til det nye fælleskommunale selskab, eller hvis samarbejdet mellem de tre selskaber organiseres på anden måde end et kommunalt fællesskab.

5 Scenario 1 - de tre selskaber

I dette afsnit beskriver vi de synergier der er afdækket af analysen for de tre selskaber. I nedenstående tabel ses de samlede økonomiske synergier fordelt, dels med eller uden fælles ledelse, dels på områderne administration, teknisk drift og teknisk anlæg. De efterfølgende afsnit beskriver områderne yderligere.

Synergipotentiale MDKK	Uden fælles ledelse	Med fælles ledelse	Total
Administrativt potentiale	0	21-23	21-23
Teknisk driftspotentiale	16-28	49-59	65-87
Teknisk anlægspotentiale	0-0	0-0	0-0
Samlet for scenario 1	16-28	70-82	86-110

Tabel 5-1 Synergipotentiale scenario 1

5.1 Administrativt potentiale

Analysen af det administrative synergipotentiale for de tre selskaber er foretaget i økonomisporet i workshops med deltagelse af repræsentanter fra selskabernes økonomiledelse. For at kvalificere synergierne er der foretaget en indledende vurdering af den organisering af økonomi og administration, der er nødvendig for at kunne servicere en sammenlagt virksomhed. Den nye organisering er vurderet ud fra uændret omfang af inhouse-funktioner. Det vil sige, at der ikke sker outsourcing af eksisterende opgaver, og der sker ikke insourcing af opgaver, der i dag løses udefra – bortset fra en vurdering af, at fx behov for konsulenter og revisorassistance er et andet ved en sammenlagt organisation.

Disse forudsætninger har været væsentlige for alene at skønne sammenlægningsgevinster i modsætning til almindelig effektivisering. Der er naturligvis et vist skøn involveret i, hvad der er sammenlægningsgevinst og -effektivisering, men der har været lagt et grundigt arbejde i at skønne sammenlægningsgevinsterne rimeligt. Forudsætningerne er sammenfattet og uddybet i Tabel 5-2 Forudsætninger for synergiberegninger nedenfor.

Forudsætning	Beskrivelse
Strukturændringer er gennemført	Alle nødvendige strukturændringer forudsættes at være gennemført, fx sammenlægning af processer, it-systemer, etablering af administrationsdomicil mv.
Uændret omfang af inhouse-funktioner i forhold til i dag	Alle inhouse-funktioner fastholdes, og det er i analysen af synergigevinster forudsat, at der ikke hjemtages yderligere opgaver i forhold til i dag.
Kun sammenlægningssynergier	Analyserne omfatter alene synergier, som opnås ved sammenlægning, og ikke effektiviseringer, som måske allerede kan gennemføres i dag.

Tabel 5-2 Forudsætninger for synergiberegninger

Vores analyse viser, at der er markante administrative synergier forbundet med sammenlægning af aktiviteter og selskaber i de tre selskaber. Synergierne udgør 21-23 MDKK og fordeles mellem administrativt personale og øvrige administrative omkostninger. Se bilag 1.1 for en uddybende opstilling.

I Tabel 5-3 Administrative synergier er synergipotentialet sammenholdt med omkostningsbaserne for de enkelte funktioner.

De tre selskaber, administrativt	Grundlag MDKK	Synergi MDKK	Synergi %
Administrativt personale	63	13-15	22 %
Øvrige administrative omkostninger	52	8	16 %
Administrativt synergi- potentiale	115	21-23	19 %

Tabel 5-3 Administrative synergier

Det administrative synergi-potentiale er analyseret på baggrund af oplysninger om administrative medarbejdere pr. oktober 2014 samt administrationsomkostninger afholdt i regnskabsåret 2013 (seneste aflagte og reviderede årsregnskab).

Ud over en andel af de økonomiske synergigevinster vil de tre selskaber opleve et serviceløft ved at blive en del af en større organisation, hvor opgaver i højere grad kan løses af specialister og med funktioner, som selskaberne hver især ikke har i dag.

De tre selskaber vil primært opleve dette serviceløft som en højere "leveringssikkerhed" i forbindelse med sygdom og andet fravær, hvor den fremtidige større organisation på kritiske områder som regnskabsudarbejdelse, lønudbetalingen, regulatoriske indberetninger mv. vil have en højere grad af back up på medarbejderfunktionerne. Herudover vil de tre forsyninger blive en del af en mere specialiseret organisation, hvor bl.a. it vil håndteres og supporteres af en gruppe på mere end 10 dedikerede og specialiserede it-medarbejdere, som arbejder fuldtid med de fælles it-systemer.

En sammenlagt virksomhed vil desuden være en attraktiv arbejdsplads, både når nøglemedarbejdere skal fastholdes, og når nye talenter og fagspecialister skal søge job.

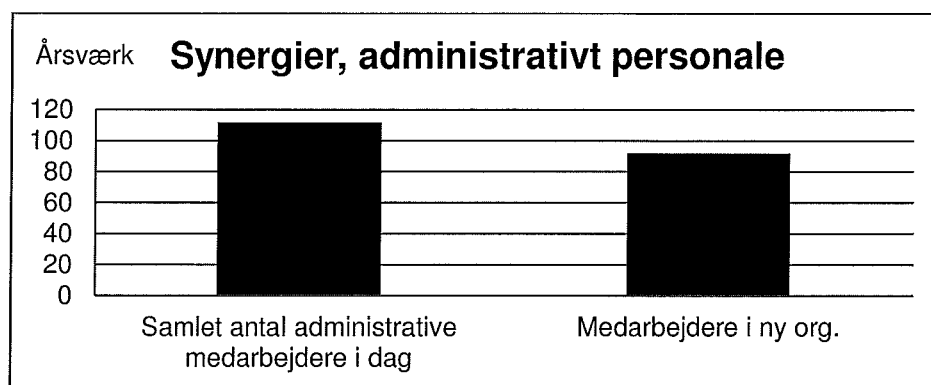
5.1.1 Administrativt personale

De tre selskaber beskæftiger i dag 112 administrative medarbejdere fordelt på følgende primære funktioner:

- Overordnet ledelse (direktion)
- Økonomiledelse
- Finans, bogholderi og controlling
- Løn og HR
- Intern service, kantine, reception og sekretariat
- Kunde- og forretningsudvikling
- Udbud og indkøb
- Kommunikation
- It
- Kvalitet, miljø og energirådgivning

I samarbejde med økonomiledelsen i de tre selskaber er der foretaget en vurdering af den nødvendige bemanning af økonomi og administration i en sammenlagt organisation.

Resultatet af analyserne viser, at det er muligt at foretage en væsentlig reduktion af antallet af administrative medarbejdere ved samarbejde, primært som følge af at der i disse modeller foretages en sammenlægning af alle administrative funktioner og dermed en samling af alle administrative medarbejdere i ét sammenlagt hovedsæde. De opgjorte medarbejderreduktioner er omregnet til økonomiske synergier baseret på standardlønninger for de forskellige medarbejderkategorier i selskaberne.



Figur 5-1 Synergier, administrativt personale

Vores analyser viser, at de tre selskaber vil kunne reducere antallet af administrative medarbejdere med 20 årsværk ved etablering af samarbejde, svarende til ca. 18 %. Reduktionerne foretages primært på chef- og ledelsesniveau, men vil i en vis grad kunne foretages på alle funktionerne oplistet ovenfor.

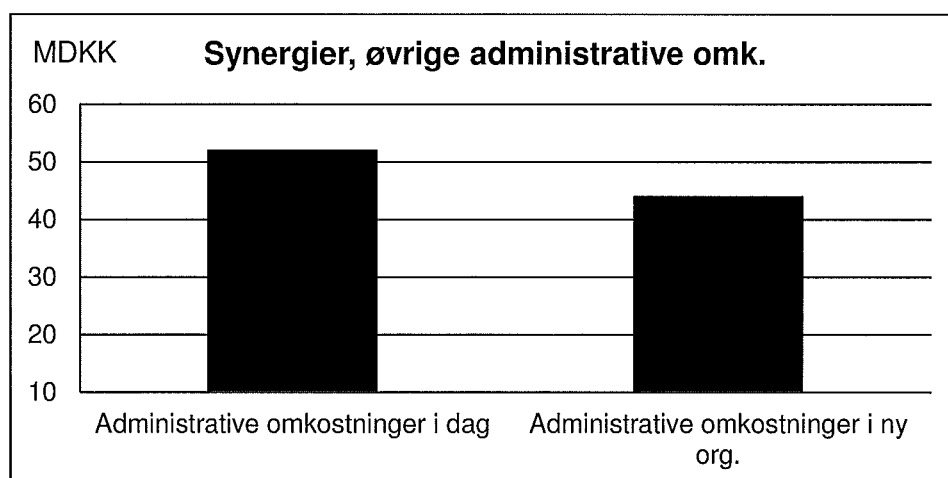
Reduktionen på 20 årsværk svarer til en økonomisk synergi på 13-15 MDKK. Denne synergi svarer til ca. 22 % af de samlede lønomkostninger til administrative medarbejdere (beregnet på baggrund af standardlønninger).

5.1.2 Øvrige administrative omkostninger

Synergierne, forbundet med øvrige administrationsomkostninger, er tilsvarende blevet analyseret baseret på en detaljeret opdeling af de afholdte administrationsomkostninger i de eksisterende selskaber i 2013.

Resultatet af analyserne viser, at der også er et væsentligt synergipotential forbundet med de administrative omkostninger i de eksisterende selskaber. Synergierne hentes bl.a. på følgende områder:

- Reduktion af lokale- og bygningsomkostningerne i samme niveau som reduktion af administrative medarbejdere (ca. 18 %)
- Reduktion af omkostninger til drift- og vedligeholdelse af administrative it-systemer, herunder licenser, med ca. 40 %
- Reduktion af omkostninger til konsulenter og rådgiver, juridisk assistance og revision med ca. 10 %
- For øvrige administrative omkostninger viser analyserne at større indkøbsstyrke forventes at bidrage med prisreduktioner på 5-10 % på en lang række indkøbsfunktioner.



Figur 5-2 Synergier, øvrige administrative omkostninger

Vores analyser viser, at de tre selskaber vil kunne reducere øvrige administrative omkostninger med 8 MDKK, fra ca. 52 MDKK til ca. 44 MDKK, svarende til ca. 16 %.

5.1.3 Finansiering

Vi har i samarbejde med forsyningernes økonomichefer foretaget en analyse af de nuværende finansieringsomkostninger i de tre selskaber. Analyserne viser, at de tre selskaber finansierer den del af anlægsinvesteringerne, som ikke takstfinansieres, ved optagelse af anlægslån i Kommunekredit. De midlertidige udsving i den årlige likviditet finansieres ved træk på kreditfaciliteter i banker, ligesom overskudslikviditet også primært placeres i banker.

Vores analyser viser, at der ikke vil realiseres væsentlige synergier i forhold til finansieringsområdet ved et samarbejde mellem de tre selskaber. Omkostningerne til finansiering er i forvejen meget lave, og det forventes ikke, at et fælles bankudbud vil medføre væsentligt bedre finansieringsaftaler.

Hvis et fremtidigt samarbejde organiseres i aktieselskabsform, vil dette medføre, at selskaberne skal afregne garantiprovision til ejerkommunerne for den garanti, disse stiller for lån hos Kommunekredit.

5.2 Teknisk potentiale

Analysen af det tekniske synergipotential for de tre selskaber er foretaget i tekniksporet i en række workshops med deltagelse af repræsentanter fra selskabernes tekniske ledelse. De tre selskabers forretningsområder dækker i hovedtræk følgende områder:

- Affaldsområdet fra generering til disponering
- Kraftvarmeproduktion baseret på affald
- Fjernvarmetransmission og distribution inklusiv spidslast- og reserveproduktion (Fjernvarmeområdet)

Synergierne er vurderet ud fra uændret omfang af inhouse-funktioner. Det vil sige, at der ikke sker outsourcing af eksisterende opgaver, og der sker ikke in-sourcing af opgaver af supplerende opgaver.

Disse forudsætninger har været væsentlige for alene at skønne sammenlægningsgevinster i modsætning til almindelig effektivisering. I processen er desuden identificeret en række gevinster, som kan opnås uden en egentlig sammenlægning.

Forudsætningerne er sammenfattet og uddybet i Tabel 5-4 Forudsætninger for synergiberegninger nedenfor.

Forudsætning	Beskrivelse
Strukturændringer er gennemført	Alle nødvendige strukturændringer forudsættes at være gennemført, fx sammenlægning af processer, drifts- og vedligeholdelsesfunktioner, indkøbsfunktioner, tekniske systemer mv.
Uændret omfang af inhouse-funktioner i forhold til i dag	Alle inhouse-funktioner fastholdes, og det er i analysen af synergigevinster forudsat, at der ikke hjemtages yderligere opgaver i forhold til i dag.
Kun sammenlægningssynergier	Analyserne omfatter alene synergier, som opnås ved sammenlægning, og ikke effektiviseringer, som måske allerede kan gennemføres i dag.
Effektiviseringer	Analyserne omfatter som supplement en (ikke udtømmende) oversigt over en række tekniske effektiviseringer/besparelser, som kan opnås uden en egentlig sammenlægning

Tabel 5-4 Forudsætninger for synergiberegninger

Samlet set kan det tekniske driftspotentiale sammenfattes i nedenstående tabel, med forbehold for afrunderinger.

Synergipotentiale MDKK	Uden fælles ledelse	Med fælles ledelse	Total
Affaldsområdet	0	18-18	18-18
Kraftvarmeområdet	3-13	17-25	20-38
Fjernvarmeområdet	14-15	14-15	28-30
Samlet teknisk driftspotentiale	16-28	49-59	65-87

Tabel 5-5 Synergipotentiale scenario 1

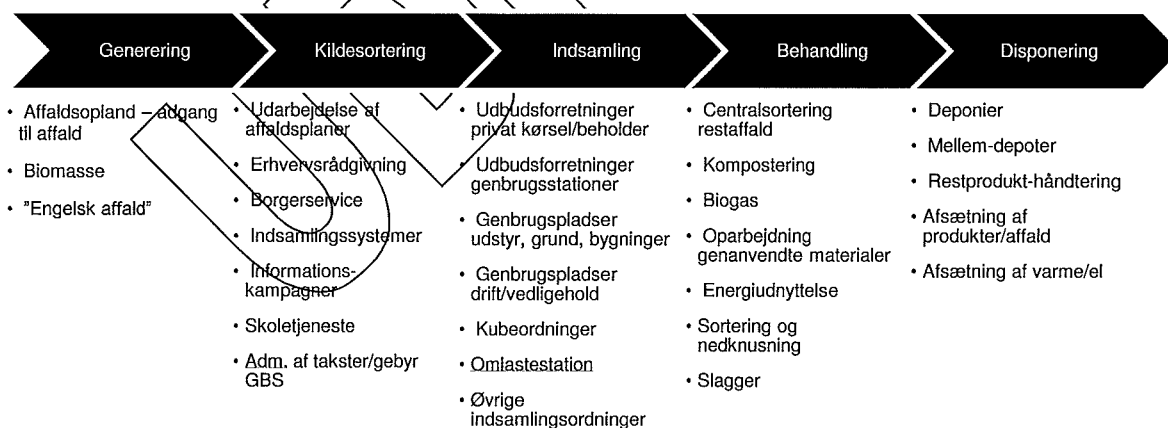
Synergierne er beskrevet nedenfor. For yderligere detaljer og dokumentation i forhold til de beregnede synergier, henvises til bilag.

5.2.1 Potentiale for affaldsområdet

Samlet set er det vurderet, at der er en gevinst på 18 MDKK pr. år ved drift af affaldsområdet under én fælles ledelse, hvoraf den største besparelse opnås som funktion af mindre mandskab. Se bilag 1.3 for uddybning.

Vi har gennemført en indledende analyse af kommunale affaldssystemer, herunder genbrugsstationer i de to affaldsselskaber Vestforbrænding og KARA/NOVEREN. Analysen er en del af en samlet analyse af potentiale for effektivisering og optimering som følge af en fælles ledet virksomhed eller øget samarbejde om drift og udvikling mellem de to affaldsselskaber samt energiselskabet VEKS.

På affaldssiden har der været arbejdet ud fra følgende overordnede betragtninger om en værdikæde for aktiviteter i de to affaldsselskaber.

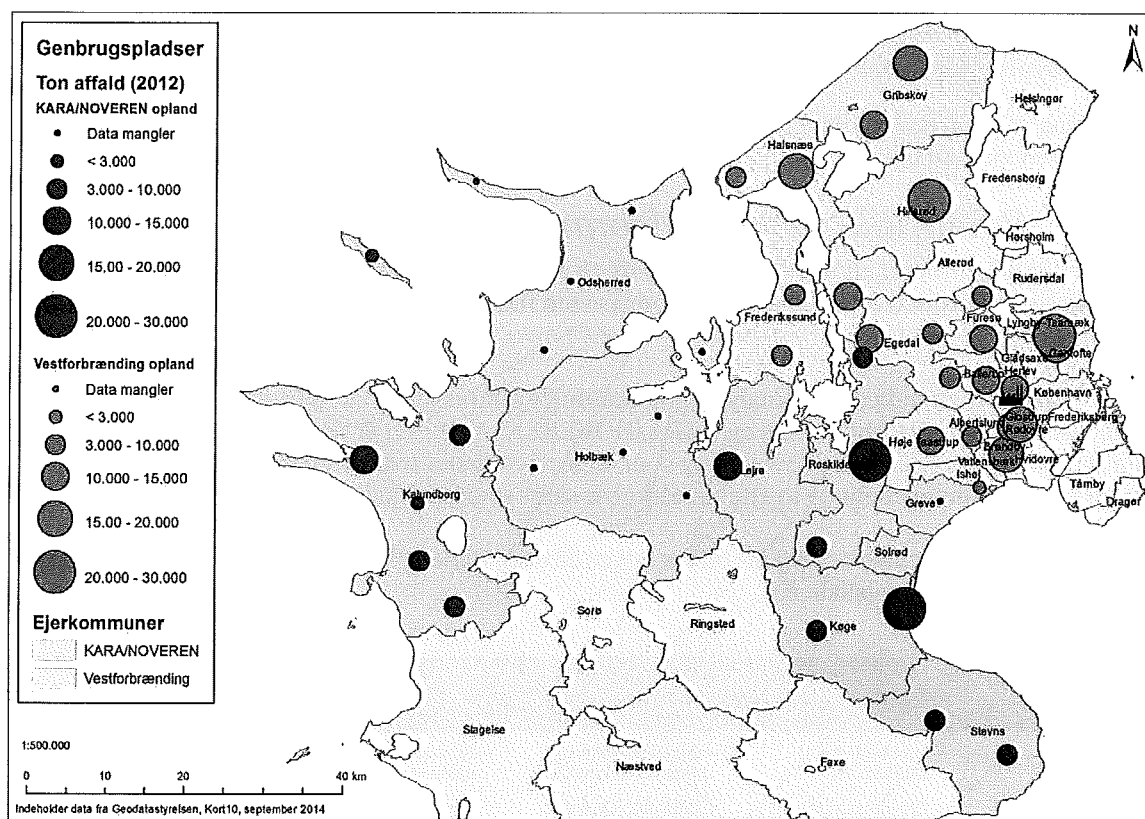


Figur 5-3 Værdikæde – affaldshåndtering

Der er i dette notat redegjort for mulige besparelser i selskaberne på de områder, hvor selskaberne allerede har opgaverne, og hvor selskaberne således kunne vælge at løse opgaverne fælles. De effektiviseringer der er betragtet omfatter følgende områder:

- Nedlægge to genbrugsstationer i oplandet (se Figur 5-4)
- Mere effektive genbrugsstationer (mindre mandskab)
- Kompostering (mindre mandskab)
- Papirpresse (fra 2 til 1)
- Deponier (fra 2 til 1)
- Bedre priser ved salg af genbrugsmaterialer
- Transportoptimering – forbrændingseget affald fra genbrugsstationer
- Transportoptimering – dagrenovation fra kommunale ordninger

Som eksempel på en analyse af synergier, er der i Figur 5-4 vist et kort over genbrugsstationer og deres årlige mængder. Kortet er brugt i analysen, og har medvirket til at konkludere, at mindst to genbrugsstationer vil være overflødige ved et fælles ledet selskab. Disse genbrugsstationer ligger tæt på grænsen mellem selskabernes ejerkommuner, og vil kunne lukkes med en meget begrænset effekt på det oplevede serviceniveau for de berørte borgere.



Figur 5-4 Placering og størrelse af nuværende genbrugsstationer i oplandet

5.2.2 Potentiale på kraftvarmeområdet

Analysen viser, at der kan frigøres i personaleressourcer ved en fælles ledet organisation, og hertil kommer gevinster ved koordinering af vedligehold og indkøb samt handel med affald, hvilket sammen med andre mindre effekter i alt udgør et potentiale på 17-25 MDKK pr. år.

Der er i forbindelse med analysen også identificeret en række besparelser, der kan nås i dag uden "fælles ledelse", der tilsammen udgør et potentiale på 3-13 MDKK pr. år. Disse besparelser omfatter bl.a. øget samarbejde ved omdirigering af affald ved driftsstop, besparelser på drift samt vedligehold. Se bilag 1.4 for uddybning.

5.2.2.1 Drift og vedligehold

Som følge af en fælles ledelse vil der først og fremmest ske koordinering af funktioner, der er til stede i begge organisationer. Vedligeholdsafdelingerne er et eksempel – her kan der hentes en besparelse ved en fælles organisation og i øvrigt ved koordinering. Følgende synergier er identificeret:

- **Optimeret organisering**

Der er identificeret 15 fuldtidsstillinger, som kan spares, hvis de tre selskaber drives under én fælles ledelse. Stillingerne er inden for vejebod, kontrolrum/driftsovervågning og vedligehold. Den største enkeltbesparelse findes ved at reducere antallet af kontrolrum fra fire til tre. Samlet potentiale er vurderet til ca. 9 MDKK pr. år.

- **Vagtordninger**

Ved at arbejde under én fælles ledelse vil der kunne spares på det antal medarbejdere, der samlet set er i vagtordning. Det er vurderet, at op til to vagtordninger vil kunne spares, og det samlede potentiale er derfor mellem 0 og 1 MDKK pr. år.

- **Revisioner – Anlæg**

Under én fælles ledelse vil revisionerne på de to affaldsfyrede samt det biomassefyrede anlæg blive nøje koordineret. Dette vil medføre bedre priser hos leverandører, der udfører vedligehold og mindre samlet udetid på anlæggene, hvilket medfører mere produktion. Besparselsen er svær at opgøre, men er vurderet til at svare ca. til 5 % af det samlede budget til vedligehold, en nærmere analyse vil kunne klarlægge det mere præcise potentiale. Der vil også være en fordel i, at mindre affald køres til mellemdeponering, men denne gevinst er vurderet til allerede at kunne hentes i dag gennem bedre indbyrdes aftaler. Samlet potentiale er vurderet til ca. 3-6 MDKK pr. år.

- **Bedre priser ved indkøb**

Der vil kunne opnås bedre priser ved indkøb af materialer, forsikringer og hardware/software samt programmering. Potentialet opstår både gennem større volumener samt gennem en professionalisering af indkøbsfunktionen. Samlet set vurderes der at kunne opnås 10 % lavere priser på den totale omkostning på de ovennævnte områder, hvilket bl.a. også er erfaringen fra Vestforbrænding og REFA fra lignende professionalisering og samling af indkøb på affaldsområdet. Samlet potentiale er vurderet til ca. 5 MDKK pr. år.

5.2.2.2 Energiproduktion og miljø

Det vil ikke direkte være muligt at producere mere energi på kraftvarmeanlæggene, hvis de drives under fælles ledelse. Der vil dog kunne udbygges hurtigere med ekstra energiproduktion i form af fx røggaskondensering, hvilket er behandlet yderligere herunder i afsnittet om fjernvarmepotentiale, da det er her synergien opstår. Der vil dog være områder i forbindelse med energiproduktionen, som vil få fordel af, at værkerne drives af en fælles ledelse. Herunder er angivet de fundne synergier:

- **Elproduktion – balanceomkostning**

De fem turbiner på tre lokationer i et fælles selskab vil kunne bruges internt til at balancere produktionen, og dette vil gøre straffen for ubalancer mindre. Besparselsen er vurderet til ca. 50 % af de samlede omkostninger i årene 2011-2013, hvilket giver et potentiale på ca. 0-1 MDKK pr. år.

- **Indkøb af Brændsel Udvundet af Affald (RDF¹)**

Når der er behov for varme og affaldsforbrændingsanlæggene har ledig kapacitet, er det i nogle tilfælde mest optimalt at importere RDF fra fx England. I dag importeres der RDF til KARA/NOVERENs anlæg i Roskilde. Et større selskab vil kunne indkøbe RDF til bedre priser direkte i fx England. Det er vurderet, at der kan opnås 10 % højere priser, end dem KARA/NOVEREN får i dag. Samlet potentiale er vurderet til ca. 0-3 MDKK pr. år.

¹ Refuse Derived Fuel

5.2.3 Potentiale på fjernvarmeområdet

Potentialet på fjernvarmeområdet ved én fælles ledelse er vurderet til følgende:

Opgaver	Potentiale årligt MDKK
Fælles strategi for reserve- og spidslast	2,5
Optimeret varmeproduktion	2-3
Energibesparelser og returtemperatur	5
Samarbejde om storkunder	1,5
Koordineret indsats om fjernkøling	2,5
Koordineret indsats om villaområder	0,5
Samlet potentiale med én fælles ledelse	14-15

Tabel 5-6 Potentiale på fjernvarmeområdet

Potentialet gennemgås i det følgende:

5.2.3.1 Fælles optimering af spids- og reservelast

Fastsættelsen af den samlede produktionskapacitet til at sikre forsyningen i den koldeste periode og i tilfælde af udfald af de store grundlastenheder er en beslutning, der understøttes af tekniske beregninger, men grundlæggende er strategisk og politisk. I dag har VEKS og Vestforbrænding individuelle strategier og krav, men en samordning forventes at kunne medføre besparelser.

- **Maksimal produktionskapacitet (spidslast)**

Hvis VEKS og Vestforbrænding indgår et øget samarbejde om et fælles strategi for spidslast kapacitet, forventes behovet til den maksimale produktionskapacitet at falde med 33 MW, hvilket vurderes at svare til en synergigevinst på 2 MDKK/år. Baggrunden herfor er, at det fælles behov, statistisk set, vil være mindre end summen af de individuelle behov.

- **Back-up kapacitet (reservelast)**

Standarden er defineret ved, at det teoretiske kapacitetsbehov skal kunne dækkes ved udfald af den største varmeproduktionsenhed. Ved øget fælles samarbejde vil de to selskaber tilsammen skulle kunne dække behovet ved udfald af den fælles største varmeproduktionsenhed, modsat den nuværende situation, hvor det er den største enhed fra hvert selskab der skal dækkes. Det betyder at det teoretiske kapacitetsbehov mindskes med 70 MW, svarende til en synergigevinst på ca. 3 MDKK/år.

Den samlede besparelse ved et øget samarbejde vurderes på denne baggrund at beløbe sig til 5 MDKK/år, heraf 2 MDKK/år som følge af fælles strategi for spidslast og 3 MDKK/år som følge af fælles reserve for udfald af største enhed.

Det vurderes samtidigt, at halvdelen af potentialet, svarende til 2,5 MDKK/år, kan nås uden en fælles ledelse.

5.2.3.2 Optimal varmeproduktion mellem selskaberne og Varmelast.dk

I dag er Vestforbrænding og KARA/NOVEREN ikke med i Varmelast.dk, og der er heller ikke timeafregning mellem VEKS og Vestforbrænding, hvilket er forudsætningen for, at Vestforbrænding med sikkerhed kan lastfordele optimalt med øvrige anlæg i nettet, herunder i Hillerød og på DTU.

Vestforbrænding og KARA/NOVEREN's indtræden i varmelastsamarbejdet som led i et tættere samarbejde vil resultere i følgende gevinster:

- Øget brug af affaldsvarme om sommeren
- Øget brug af affaldsvarme om vinteren.
- Afkobling af turbiner om vinteren.

Den samlede gevinst der kan opnås ved et tættere samarbejde, er anslået til 4-6 MDKK/år

Heraf vil formentlig halvdelen kunne opnås ved tættere samarbejde uden fælles ledelse svarende til 2-3 MDKK/år.

5.2.3.3 Koordineret indsats til energibesparelser og lavere returtemperaturer

I årene fremover vil det være nødvendigt at intensivere arbejdet med at finde energibesparelser, herunder sænkning af returtemperaturen og krav til maksimal fremløbstemperatur. Hvis denne opgave kan varetages af to medarbejdere i hvert selskab i dag, forventes det, at tre medarbejdere vil kunne løfte opgaven i et fælles selskab. Dertil kommer fælles udnyttelse af informationsmateriale mv. Den samlede besparelse anslås til 1 MDKK/år.

Målsætningen for de tre kommunalt ejede selskaber er naturligt at arbejde for at sænke de samlede omkostninger til termisk komfort i bygningerne, hvorved arbejdet får særlig stor betydning, både for at opnå målet og for at fremme fjernvarmens image, som igen vil give et endnu mere positivt salgsresultat.

Værdien af lavere returtemperatur indgår flere steder. Den største effekt opstår, når returtemperaturen sænkes i varmebladen hos kunden. Gevinsten ved at sænke returtemperaturen 10 grader (eksempelvis fra 50 til 40 grader) indeholder generelt følgende elementer:

- Pumpeudgifterne vil tilsvarende reduceres med ca. 20 % ved fastholdt fremløbstemperatur.
- Varmeproduktionsprisen ved røggaskondensering på affaldsforbrænding og gaskedler, på kraftvarmekøb samt på kommende produktion med varmepumpe mv. reduceres
- Varmetabet fra fjernvarmesystemet reduceres
- Den lavere returtemperatur fremmer mere effektive varmekilder i systemet.
- Sænkningen af returtemperaturen vil mindske nogle kapacitetsgrænser i hele systemet og medføre en mere optimal lastfordeling.

Den samlede besparelse anslås således til 10 MDKK/år.

Det vurderes, at halvdelen af besparelspotentialet kan nås ved yderligere samarbejde uden en fælles ledelse.

5.2.3.4 Storkunde task-force for at overtage drift eller ejerskab af blokvarmenet

Der er i det samlede fjernvarmeforsyningsområde mange blokvarmenet, der primært ejes og drives af boligselskaber eller store ejendomsselskaber. Der er flere muligheder for synergier ved, at nettene overtages eller drives af fjernvarmeselskabet:

- Nettet kan bruges til at forsyne kunder på den anden side.
 - Nettet kan drives og renoveres mere effektivt af fjernvarmeselskabet.
 - Når nettet skal renoveres, kan tracéet omlægges, eller systemet kan ændres fra 4-rørs til 2-rørssystem, og der kan etableres det mest optimale net til hver bygning.
- Fjernvarmen kan ved overtagelse levere varme til hver slutforbruger og derved spare varmeregnskab og i højere grad leve op til krav om at måle så tæt ved slutforbruget som muligt.

De samlede besparelser ved et styrket samarbejde omkring de store bygningsejere anslås til 2,5 MDKK/år.

Det anslås, at 1 MDKK kan realiseres ved yderligere samarbejde uden en fælles ledelse.

5.2.3.5 Koordineret indsats for fjernkøling

Der er et stort potentiale for at etablere fjernkøling i de fleste erhvervsområder og centerbebyggelser mv., som bør udnyttes af flere grunde:

- Der er god økonomi for lokalsamfundet i form af fjernvarme- og fjernkølekunder som helhed.
- Fjernvarmen kan miste varmesalg og varmekunder, hvis ikke man tilbyder fjernkøling.

- Fjernvarmen kan bruge varmepumperne fra fjernkølingen til at:
 - udnytte overskudsvarmen fra køling og særligt via grundvandskøling forskyde den fra sommer til vinter
 - producere varme fra andre varmekilder, som fx afværgboringer mv., når der ikke er et kølebehov (spildkøling)
 - levere delvis spidslast og reservelast kombineret med akkumulatorer

Nutidsværdigevinsten for lokalsamfundet ved at etablere fjernkøling med varmeudnyttelse i det nuværende forsyningsområde for Vestforbrænding og VEKS anslår vi forsigtigt til 1.000 MDKK

Antager vi, at man ved et styrket samarbejde kan fremskynde fjernkøling to år, opnås en reduktion på 60 MDKK i nutidsværdi der kan omregnes til ca. **5 MDKK/år** i hele tidshorisonten.

Det vurderes, at halvdelen af potentialet kan realiseres ved yderligere samarbejde uden en fælles ledelse.

5.2.3.6 Koordineret indsats for forsyning af villaområder

Hvis de energipolitiske målsætninger fastholdes, bliver der behov for at udbygge fjernvarmenet i villaområder i forsyningsområderne, når konverteringsbølgen med de lidt større bebyggelser er gennemført. Det bliver en udfordring for både VEKS og Vestforbrænding at varetage denne udbygning, som vil adskille sig væsentligt fra den, der i øjeblikket er i gang til større kunder.

Den koordinerede indsats vil formentlig kunne fremme projekter, der har neutral samfundsøkonomi, men fremmer den langsigtede målsætning og har en moderat positiv økonomi for lokalsamfundet. Vi anslår synergigevinsten til ca. **1 MDKK/år**.

Det vurderes, at halvdelen af potentialet kan realiseres ved yderligere samarbejde uden en fælles ledelse.

5.3 Strategisk potentiale

De økonomiske, strukturelle og logistiske udfordringer, som kommunerne står over for i fremtiden på affalds- og varmforsyningsområderne er markante. Markederne for affald og varme bliver stadig mere konkurrenceudsat, hvilket bl.a. ses i større udsving på priserne og med mindre forudsigelighed for kommuner og selskaber til følge. Hertil kommer øget politisk pres på effektiviseringer gennem budgetaftaler og øget pres på selskabsgørelse og liberalisering. Sidst, men ikke mindst, kommer de nye ambitiøse politiske mål om CO₂-neutralitet, ressourcegenanvendelse og cirkulær økonomi, som kommunerne skal leve op til gennem nye affaldsplaner, energiplaner, incitamentsstrukturer og lokalplaner.

Udfordringerne i forbindelse med den omstilling, som ovenstående ændringer medfører, vil skulle løftes af den enkelte kommune, og de lokale løsninger skal dækkes af lokal økonomi.

En lang række af kommunernes udfordringer vil direkte kunne overleveres til forsynings- eller affaldsselskaber, som vil være forpligtet til at finde regionale løsninger på kommunernes opgaver. De koordinerede regionale løsninger vil medføre effektive investeringer og lave omkostninger.

Etablering af et fælles selskab vil medføre, at hele affalds- og varmeværdikæden kan drives og planlægges som et sammenhængende system med anderledes realistiske muligheder for at gennemføre omstillinger.

Den sammenlagte virksomhed vil desuden blive en attraktiv arbejdsplads. Det vil være lettere at fastholde nøglemedarbejdere og ansætte nye talenter, og fagspecialister skal søge job og dermed sikre de nødvendige og kvalificerede medarbejdere, der skal til for at realisere de strategiske mål.

5.3.1 Markant affaldsselskab

En stor del af omstillingen til mere ressourceeffektivitet, som er skitseret i ressourceplanen, skal ske hjemme hos den enkelte borger, og der vil derfor højst sandsynligt være brug for en større kommunikationsindsats. Det er helt klart, at et fælles ledet selskab vil stå langt stærkere i forhold til at kunne tilbyde kommunerne assistance i forhold til kommunikationen.

Som beskrevet i afsnit 4.1. vil en sammenlagt virksomhed blive en markant enhed i affaldsbranchen, som bl.a. landets største affaldsselskab og den aktør med størst kapacitet til affaldsforbrænding i Danmark samt en markant spiller på det europæiske marked.

5.3.2 Konkurrencedygtige og kostægte tarifstrukturer

Erfaringerne viser, at aftalerne, der typisk indgås mellem selskaberne, ikke altid fremmer omkostningseffektivitet for alle selskaber tilsammen - eksempelvis:

- at den marginale produktionspris fra affaldsforbrænding om sommeren, som kan være markant mindre end den gennemsnitlige variable omkostning, normalt ikke indgår i aftalerne og derfor ikke giver de rigtige incitamenter til fjernvarmeudbygningen og etablering af energilag mv.
- at det kan være vanskeligt at indgå og disponere affaldsforbrændingsanlæggene med køb af affald, afkobling af turbine mv., så det indgår optimalt i den samlede varmeproduktion.
- at fordelene ved lavere returtemperatur ikke indgår med tilstrækkelig vægt i tariffene fra affald til transmission, fra transmission til distribution samt fra distribution til slutforbrugere.

I et tættere samarbejde vil selskaberne alt andet lige opnå bedre mulighed for at disponere ud fra omkostningsstrukturen og ydermere få et bedre grundlag for at give slutkunderne et tilstrækkeligt incitament. Til gengæld betyder et meget tæt samarbejde (det vil sige med fælles ledelse), at der ikke længere er behov for meget kostægte tariffer for produktion og distribution.

5.3.3 Udbygning af fjernvarmetransmissionen

VEKS og Vestforbrænding har muligheder for at udbygge fjernvarmetransmissionen yderligere til andre værker i regionen. Begge selskaber deltager i et regionalt varmeplanarbejde, "Energi på tværs", der skal fremme en økonomisk optimal udbygning.

De to selskaber vil for bedre muligheden for at udbygge og drive fjernvarmetransmissionen optimalt ved et styrket samarbejde eksempelvis

Frederikssund

Der er behov for et direkte samarbejde i grænseområdet mellem de to selskaber omkring Frederikssund, omfattende Jyllinge, Ølstykke/Stenløse, Vinge og Frederikssund. Ved at overtage fjernvarmeforsyningen i området vil de to selskaber bedre kunne planlægge en mulig tilslutning til transmissionsnettet, enten via Vestforbrænding eller via Risø.

Smørum

Ved et øget samarbejde mellem Vestforbrænding og VEKS kombineret med arbejdet i "Energi på tværs", hvor også Egedal Kommune er inddraget, forventes det, at samkøringen med Smørum Kraftvarme vil kunne fremrykkes.

5.3.4 Betydelig styrke

En sammenlagt virksomhed vil blive en markant aktør inden for affald og varme og vil opnå en betydelig forhandlingsmæssig og finansiel styrke til at imødekomme fremtidige strukturelle ændringer inden for sektorerne.

Dette vil bl.a. komme til udtryk ved:

- Endnu bedre muligheder for at imødekomme fremtidige krav til effektiviseringer og benchmarking
- Bedre muligheder for at påvirke forslag til ny lovgivning

5.4 Miljø- og klimagevinster

En sammenlagt virksomhed vil have kapacitet og økonomi til hurtigere at indføre miljøvenlige teknologier i produktionen (bl.a. varmepumper og store varmelagre) samt til at øge tilslutningshastigheden til fjernvarmen og dermed til CO₂-neutrale brændsler.

Yderligere optimeringer i vinterperioden reducerer spidslastproduktion og dermed brugen af olie og naturgas, hvorved CO₂-emissionen mindskes.

Et selskab under fælles ledelse vil implementere erfaringer på tværs og vil skabe effektiviseringer af affaldstransporten hvor muligt. I tillæg vil vognmænd få større mulighed for at køre til det anlæg, der ligger tættest, hvilket specielt giver et potentiale ved afhentning ved kommunegrænserne. En nærmere kvantificering af besparelsen ved en fælles ledet virksomhed vil kræve en mere detaljeret trafikanalyse.

En fælles ledet virksomhed vil have større kapital til rådighed og vil kunne kommunikere enslydende til flere kommuner end i dag. Dette vil skabe mulighed for hurtigere omstilling til de nye genanvendelsesmål samt medføre hurtigere målopfyldelse og tidligere realisering af de miljømæssige gevinster. Derved vil der være en positiv miljøeffekt af en fælles ledelse, men størrelsesordenen kan dog kun kvantificeres ved en mere detaljeret analyse.

5.5 Anvendelse af synergier

Analyserne i rapporten viser et markant økonomisk synergipotential ved samarbejde mellem de tre selskaber. Vores analyse tager ikke stilling til, hvordan synergierne anvendes, fx til lavere takster, højere serviceniveau, højere forsyningssikkerhed, fremrykkelse af investeringer eller lignende. Det er erfaringen fra andre sammenlægninger, at anledningen benyttes til at levere et højere serviceniveau over for kunder og ejere.

Bilag 5.1, bilag 5.2 og bilag 5.3 viser en gennemgang af de takster for 2013 for henholdsvis de kommunale varmeforsyninger, de private varmeforsyninger og de kommunale affaldsvirksomheder.

6 Scenario 2 - yderligere opgaver fra de 29 ejerkommuner

Vi har i dette afsnit foretaget en analyse af de synergier, der knytter sig til overtagelsen af yderligere opgaver fra de 29 ejerkommuner. Opgaverne er opdelt på fjernvarmeforsyning samt affaldsvirksomhed (dagrenovation og drift af genbrugspladser). Af de 29 kommuner er København ikke indregnet for hverken varme eller affaldsvirksomhed af årsager beskrevet tidligere, ligeledes er Hvidovre heller ikke indregnet hvad angår affaldsvirksomhed.

Som det fremgår af tabellen nedenfor, viser vores analyse, at der er en betydelig synergigevinst forbundet med overtagelsen af yderligere opgaver fra de 29 ejerkommuner.

Vi har ikke vurderet sandsynligheden for, at de 29 ejerkommuner vil overføre yderligere aktiviteter til fællesskabet mellem de tre selskaber. Det står frit for ejerkommunerne at tage beslutning om at overføre yderligere aktiviteter, og det kan foretages successivt fx i takt med, at effektiviseringskravene til de kommunale varme- og affaldsvirksomheder øges.

Synergi potentiale MDKK	Affald	Varme	Samlet
Administrativt potentiale	38-51	15-20	53-71
Teknisk driftspotentiale	94-139	10-20	104-159
Teknisk anlægspotentiale	0	3-4	3-4
Samlet tillæg for scenario 2	132-190	28-44	160-234

Tabel 6-1 Synergi potentiale tillæg scenario 2

Oversigt over de 13 kommunale varmeforsyningsselskaber findes i bilag 6.3.

6.1 Administrativt potentiale

En række af de 29 ejerkommuner driver i dag varmeforsyning og affaldshåndtering (dagrenovation og genbrugspladser) enten som kommunal virksomhed eller udskilt som kommunalt ejet aktieselskab.

Vores analyser viser, at der vil være væsentlige synergier forbundet med at samle administrationen af disse varmeforsyninger i én samlet virksomhed sammen med de tre selskaber. Synergierne relaterer sig primært til følgende administrative funktioner:

- Bogføring, regnskabsudarbejdelse og indberetning til Erhvervsstyrelsen, SKAT mv.
- Rapportering til tilsynsmyndigheder, herunder løbende ajourføring med ny regulering
- Kundeservice, herunder løbende fakturering og debitoropfølgning
- Vedligeholdelse af administrative systemer (it, hjemmeside mv.).

Ud over en andel af de økonomiske synergigevinster, der bl.a. knytter sig til ovenstående funktioner, vil de kommunale virksomheder opleve et serviceløft ved at blive en del af en større organisation, hvor opgaver i højere grad kan løses af specialister og med funktioner, som de kommunale virksomheder hver især ikke har i dag.

De kommunale virksomheder vil primært opleve dette serviceløft som en højere "leveringssikkerhed" i forbindelse med sygdom og andet fravær, hvor den fremtidige større organisation på kritiske områder, som regnskabsudarbejdelse, lønudbetalinger, regulatoriske indberetninger mv., vil have en højere grad af backup på medarbejderfunktionerne.

De kommunale virksomheder trækker i dag i et vist omfang på fællesfunktionerne i ejerkommunernes økonomiafdelinger. Varme- og affaldsforsyningernes træk på fællesfunktionerne afregnes i dag som et administrationsbidrag (rådhusbidrag) og kan udgøre en væsentlig indtægt for ejerkommunerne. Hvis ikke ejerkommunerne er i stand til at reducere de administrative omkostninger, fx ved at overdrage involverede medarbejdere til den sammenlagte virksomhed, kan overdragelsen af varme- og affaldsforsyningerne medføre en række dissynergier i ejerkommunerne. Vi har ikke vurderet størrelsen af de potentielle dissynergier.

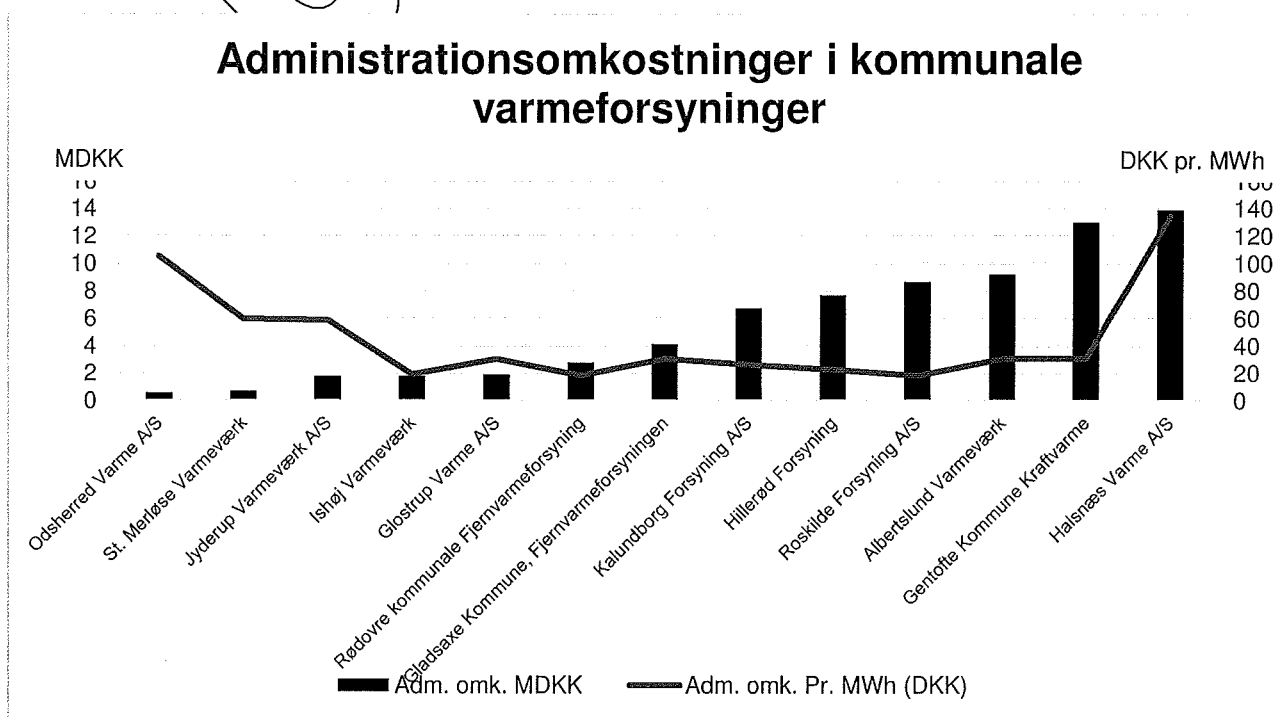
Synergierne forbundet med overtagelse af opgaver fra de 27 ejerkommuner (København og Hvidovre undtaget) er forbundet med en betydelig større usikkerhed end synergierne for de tre selskaber separat. Den største usikkerhed beror på, at kontoopdelingen af de kommunale udgifter for affaldshåndtering ikke retvisende viser administrationsomkostninger. I visse tilfælde bruges det ikke, i andre tilfælde bruges det til at balancere udgifter mv. Se bilag 2.1 for uddybende beskrivelse.

6.1.1 Fjernvarme

13 ejerkommuner driver i dag fjernvarmeforsyning som kommunal virksomhed eller som kommunalt ejet aktieselskab. Til brug for analysen af de administrative synergier ved sammenlægning af de kommunale fjernvarmeaktiviteter med de tre selskaber har vi indkøbt tilgængelige data, bl.a. fra selskabernes årsregnskaber for 2013, Dansk Fjernvarmes nøgletal for benchmarking for 2013 samt Dansk Fjernvarmes oversigt over fjernvarmeselskabernes Energisparemål for 2015 (oplysninger om levering til nettet i 2012/13).

Det har været muligt at indsamle oplysninger om fjernvarmeforsyningernes levering af varme til nettet. De 13 varmeforsyninger leverer samlet ca. 2.390 GWh. Det har været muligt at indsamle oplysninger om afholdte administrationsomkostninger i 2013 for 10 af de 13 varmeforsyninger. De gennemsnitlige administrationsomkostninger i de 10 selskaber udgør ca. 4,7 MDKK. Den gennemsnitlige administrationsomkostning pr. leveret MWh udgør i de 10 selskaber 30,50 DKK.

Baseret på de indsamlede oplysninger har vi opgjort de samlede administrationsomkostninger i de 13 varmeselskaber til ca. 73 MDKK, baseret på den gennemsnitlige administrationsomkostning pr. leveret MWh. Administrationsomkostningerne pr. varmeforsyning fremgår af **Figur 6-1** Administrationsomkostninger i kommunale fjernvarmeforsyninger nedenfor.



Figur 6-1 Administrationsomkostninger i kommunale fjernvarmeforsyninger

HOFOR Varme A/S er udeholdt fra beregningerne, da Københavns Kommune primært leverer affald til ARC og derfor forudsættes ikke at ind i en konstellation, hvor der leveres affald med henblik på forbrændingen til andre selskaber.

Vores erfaringer fra andre sammenlægninger af forsyningsvirksomheder viser, at der er et ganske betydeligt synergipotentiale forbundet med sammenlægning af forsyningernes administration.

Vi har skønnet synergien til 25 % af de samlede administrationsomkostninger, svarende til 15-20 MDKK.

6.1.2 Affald

Af de 29 ejerkommuner betragter vi de 27 kommuner (Hvidovre og København undtaget), der i dag driver affaldsvirksomhed (dagrenovation og genbrugsplader) som kommunal virksomhed.

De samlede omkostninger i disse affaldsvirksomhederne udgjorde i 2013 ca. 1.290 MDKK, hvoraf de samlede administrative omkostninger udgjorde ca. 126 MDKK.

Den samlede synergipotentiale ved sammenlægning af administrationen fra affaldsvirksomheder i de 27 kommuner med de tre selskaber er også for affaldsselskaberne skønnet til 20-30 %, svarende til 26-39 MDKK. Herudover har vi skønsmæssigt vurderet, at der er en yderligere synergi på 10 %, som kan realiseres ved harmonisering af de nuværende flere hundrede kommunale affaldsordninger. Samlet er synergien vurderet til 38-51 MDKK.

6.2 Teknisk potentiale

Synergier inden for varmforsyning og affaldshåndtering (dagrenovation og genbrugspladser) er vurderet i de op til 29 ejerkommuner ved en fuldstændig overtagelse af alle opgaver. På affaldssiden ses der således både på opgaver løst i kommunerne og i kommunale eller fælleskommunale selskaber. På varmesiden er der således også set på inddragelse af de kommunale varmforsyninger men ikke private selskaber (dette sker først i scenarie 3).

Samlet set kan det tekniske driftspotentiale og det tekniske anlægspotentiale sammenfattes i nedenstående tabel.

Synergipotentiale MDKK			
	Drift	Anlæg	Total
Affaldsområdet	94-139	0	94-139
Fjernvarmeområdet	10-20	3-4	13-24
Samlet teknisk potentiale	104-159	3-4	107-163

Tabel 6-2 Synergipotentiale scenario 1

6.2.1 Potentiale affaldsområdet

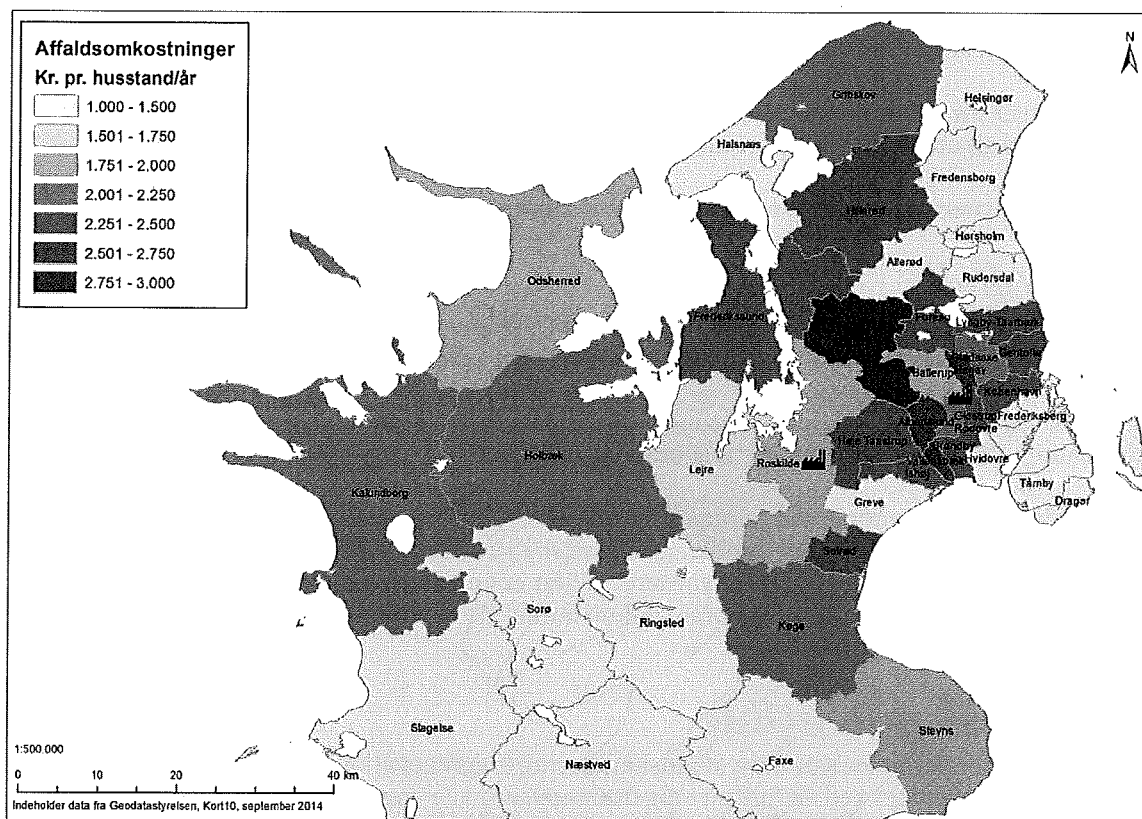
Vi har gennemført en indledende analyse af kommunale affaldssystemer i ejerkommunerne for de to affaldsselskaber Vestforbrænding og KARA/NOVEREN. Analysen er en del af en samlet analyse af potentiale for effektivisering og optimering som følge af en fælles ledet virksomhed eller øget samarbejde om drift og udvikling mellem de to affaldsselskaber samt energiselskabet VEKS.

På affaldssiden har der været arbejdet ud fra den værdikæde for aktiviteter i de to affaldsselskaber, som ses i **Figur 5-3** Værdikæde – affaldshåndtering i afsnit 5.2.1.

Det har ikke været muligt at få regnskabstal for alle kommuner for årene 2011 til 2013. Der er derfor kommuner, hvis totale omkostninger ikke kan baseres på et gennemsnit over tre år.

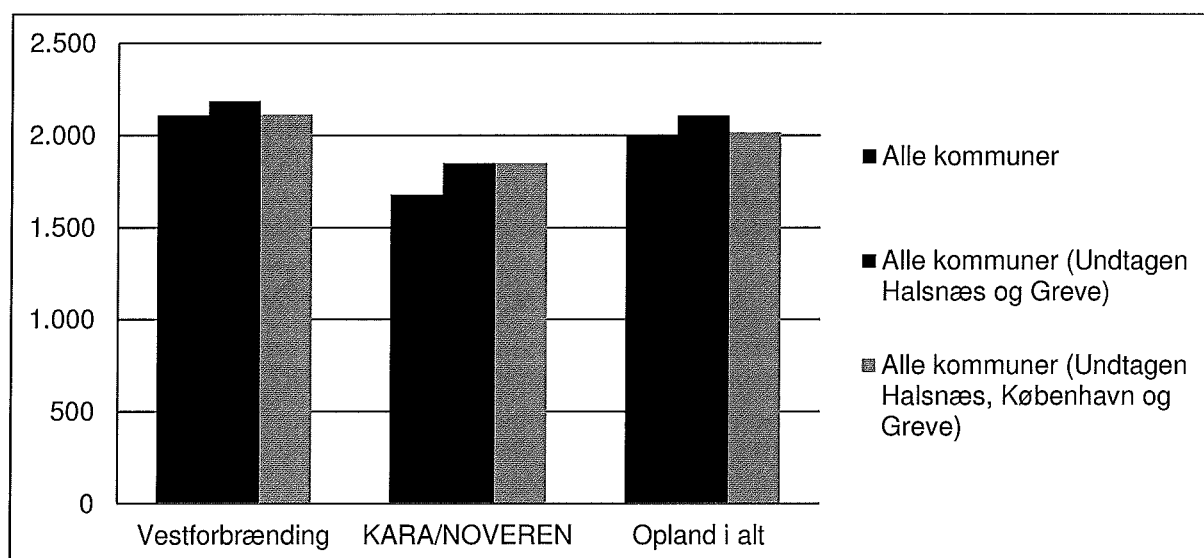
Vi har med udgangspunkt i de kommunale regnskaber for 2011-2013 opgjort omkostninger til drift af hele affaldsområdet pr. husstand i den enkelte kommune, herefter omtalt som totale omkostninger. Ud fra

regnskabstallene har det ikke været muligt at opsplitte omkostningerne på de forskellige ordninger og derved sammenligne direkte med de services, som kommunerne tilbyder.



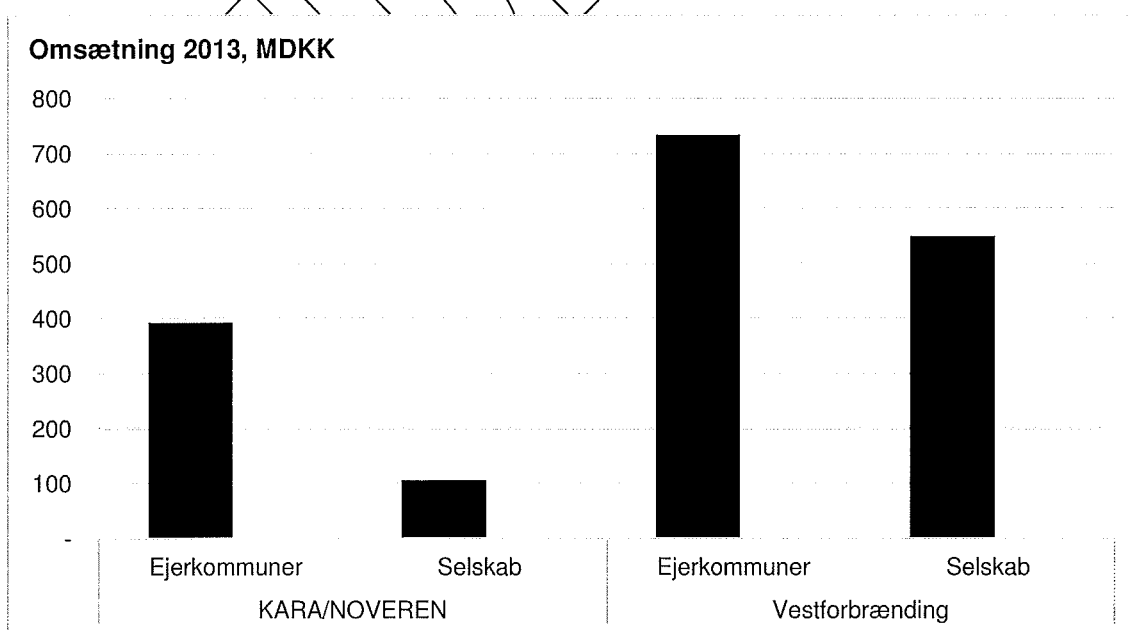
Figur 6-2 Totale omkostninger pr. husstand pr. år i ejerkommuner, hvor data haves.

Som det ses i **Figur 6-2**, er der stor forskel i omkostningerne mellem kommunerne til trods for, at der er tale om et tre års gennemsnit. Også mellem de to selskabers ejerkommuner er der stor forskel, og i **Figur 6-3** ses forskellen i omkostninger pr. husstand pr. år mellem Vestforbrænding og KARA/NOVEREN's ejerkommuner i gennemsnit. Generelt er udgifterne til affaldsbehandling blandt ejerkommunerne i KARA/NOVEREN lidt lavere end blandt Vestforbrændings ejerkommuner. Disse forskelle samt forskelle kommunerne imellem kan bl.a. forklares med forskelle i serviceniveau, men også i effektivitet og omkostningsniveau. I en analyse af serviceniveau og omkostninger blev der ikke fundet nogen direkte sammenhæng mellem serviceniveau (mange eller få ordninger) og omkostningsniveau i kommunerne. De kommuner med højest serviceniveau var dog også blandt de dyreste, men kommuner med et langt lavere serviceniveau, var næsten lige så dyre. Dette kan skyldes den meget grove vurdering af serviceniveau, men må også skulle forklares med for høje omkostninger i nogle kommuner, selv når serviceniveauet tages i betragtning. Der blev ikke i denne indledende analyse fundet nogen sammenhæng mellem omkostninger og hverken geografi, demografi eller befolkningstæthed.



Figur 6-3 Omkostninger til affaldshåndtering i de to affaldsselskabers ejerkommuner i gennemsnit angivet pr. husstand og pr. år.

Helt overordnet tilbyder Vestforbrænding i dag at løse langt flere opgaver for sine ejerkommuner end KARA/NOVEREN. Det skyldes til dels, at der er stor forskel på, hvilke opgaver selskaberne tilbyder at løse for deres ejerkommuner. Der er tilmed stor forskel på, hvor mange opgaver den enkelte kommune får udført af sit affaldsselskab. At der er stor forskel på selskabernes aktivitetsniveau i oplandet ses tydeligt i **Figur 6-4**, hvor det således også tydeligt ses, at KARA/NOVEREN vil vokse langt mere end Vestforbrænding, hvis den samlede omsætning blandt ejerkommunerne placeres i selskabet.



Figur 6-4 Samlede udgifter i ejerkommunerne til affaldsbehandling (opland) og selskabernes omsætning for kommunerne.

Der er i denne rapport redegjort for mulige besparelser i kommunerne, såfremt affaldsopgaverne løses af de to kommunale affaldsselskaber fremfor hos hver enkel kommune. Potentialet er forsøgt udregnet ved hjælp af to metoder.

1. Med udgangspunkt i kortlægning af affaldssystemer og omkostningsniveau er der identificeret et muligt potentiale for besparelser ved at sammenligne de billigste med de dyreste.
2. Med udgangspunkt i Vestforbrændings egen analyse af potentiale for effektivisering er der foretaget en beregning af muligt potentiale for de to affaldsselskaber samt blandt ejerkommunerne. Vestforbrændings analyse er både ekstrapoleret til alle ejerkommunerne, og der er tillagt besparelser blandt KARA/NOVEREN's ejerkommuner, som allerede er hentet hos Vestforbrænding.

De identificerede besparelser er listet ved anvendelse af metode 2 som beskrevet ovenfor:

- **Fælles indkøb/udbud**
Besparelse opnået ved at samle indkøb i én fælles indkøbsfunktion. Forventet besparelse primært på generel besparelse på større samlede indkøb – estimeret 1 % af samlet indkøb af ordnings- og ordningsrelaterede ydelser. Vurderet potentiale mellem 3 og 5 MDKK pr. år.
- **Løbende sænkning af prisniveau på udbudte ydelser m.m.**
Erfaringsbaseret forventning om opnåelse af løbende reduktioner i prisniveauet for fortsatte udbud af ydelser m.m. hvert femte år i fælles regi 1 % af samlet udbudssum. Vurderet potentiale mellem 0 og 5 MDKK pr. år.
- **Fælles indkøb af indsamlingsmateriel**
Baseret på opnået besparelse ved gennemført udbud og indgået rammeaftale på indkøb af indsamlingsbeholdere i to kommuner – potentialer er resterende 16 kommuner. Vurderet potentiale til mellem 8 og 13 MDKK pr. år.
- **Fælles indsamling og driftsstyring**
Besparelse opnået ved optimeret logistik ved indsamling, ved omlægning af indsamling i hele oplandet, fælles krav til indsamlingssystemer samt fælles driftsstyring af indsamling. Forventet besparelse på min. 10 % af et samlet omfang af ordnings- og ordningsrelaterede opgaver. Vurderet potentiale mellem 30 og 50 MDKK pr. år.
- **Fælles vedligehold af indsamlingsmateriel m.m.**
Optimering ved fælles vedligehold af indsamlingsmateriel baseret på hidtidige erfaringer. Vurderet potentiale. Vurderet potentiale mellem 0 og 3 MDKK pr. år.
- **Drift af genbrugsstationer**
Besparelse på 0,5 MDKK pr. år på optimering, det vil sige stordriftsfordel, herunder mere fleksibel og bedre udnyttelse af personaleressourcer ved overtagelse af yderligere 18 genbrugsstationer. Besparelse beregnet på grundlag af erfaringer fra de seks genbrugsstationer, der p.t. drives af Vestforbrænding, samt forventninger til yderligere stordriftsfordele ved fuld overtagelse. Vurderet potentiale mellem 12 og 15 MDKK pr. år.

I alt giver ovenstående vurderede synergier en besparelse for borgerne på mellem 54 og 89 MDKK pr. år, idet der er taget højde for afrundinger af de medgåede summer. Det kan konkluderes, at ovenstående resultat er sammenligneligt med den forsimplede metode, og således bekræftes heraf. Besparelsen svarer således til mellem 5 og 8 % af den samlede omkostning til håndtering af affaldsområdet i oplandet (uden administration).

Hertil kommer den besparelse, der kan hentes, hvis kommunerne lader affaldsregulativerne optimere og styres af det samlede selskab. Herved opnås tillige:

- **Fuld harmonisering af ordninger og materiel**
Helt indikativt skønnes ca. 5 % af de samlede ordnings- og ordningsrelaterede opgaver samt materielomkostninger at kunne spares, hvilket svarer til mellem ca. 40 og 50 MDKK pr. år.

Synergierne på affaldssiden er således samlet på mellem 94 og 139 MDKK pr. år ved en fælles koordineret og organiseret affaldsindsamling og driftsstyring i hele oplandet, hvor en fuld harmonisering af alle ordninger på tværs af hele oplandet bidrager væsentligt. Se bilag 2.3.

6.2.1.1 Investering affaldsanlæg

Der er ikke identificeret synergier på affaldsområdet inden for tekniske anlæg.

6.2.2 *Potentiale fjernvarmeområdet*

Det mulige potentiale ved fjernvarme er beskrevet i de følgende afsnit. Bilag 2.2 giver en opstilling af de enkelte elementer i dette potentiale.

6.2.2.1 Fjernvarmedrift

Der er foretaget en vurdering af potentialet for at reducere omkostningerne til bemanning relateret til produktion og distribution. Endvidere er potentialet for at reducere vedligeholdelsesomkostningerne relateret til distribution vurderet.

6.2.2.1.1 Vurderingerne er baseret på selskabernes årlige indberetninger til Dansk Fjernvarme for årene 2011-13. Bemanning

Den gennemsnitlige andel af omkostningerne til bemanning i produktion og distribution vurderet til 8,7 % af de samlede omkostninger (ekskl. administration og henlæggelser) gældende for både de kommunale og de private selskaber. Som konservativt estimat er der regnet med en andel på 6 %.

På baggrund af de 6 % og de samlede omkostninger til produktion og distribution, er der beregnet en samlet omkostning til bemanning på 78 MDKK/år dækkende både de kommunale selskaber.

Det antages, at omkostningerne til bemanning kan reduceres med 10-20 % ved et øget samarbejde med et fælles ledet selskab, svarende til 8-16 MDKK/år for de kommunale selskaber. Reduktionerne dækker bl.a. over forventede besparelser i driftsledelsen og bemanning til vedligehold af distributionssystemet.

6.2.2.1.2 Omkostninger til distribution

Den gennemsnitlige andel af omkostningerne til distribution (ekskl. bemanning) er vurderet til 4 % af de samlede omkostninger (ekskl. administration og henlæggelser) gældende for både de kommunale og de private selskaber. Af forsigtighedsmæssige årsager er der regnet med en andel på 3 %.

På baggrund af de 3 % og de samlede omkostninger til produktion og distribution er der beregnet en samlet omkostning til distribution på ca. 40 MDKK/år, dækkende over både de kommunale selskaber.

Det antages, at omkostningerne til distribution kan reduceres med 5-10 % ved et øget samarbejde med et fælles ledet selskab (VKV), svarende til 2-4 MDKK/år for de kommunale selskaber. Reduktionen dækker over en forventning om lavere priser ved indkøb af materialer mv.

6.2.2.2 Investering fjernvarmeanlæg

Det er antaget, at selskaber, der ligger i VEKS' opland, allerede i dag kan bede VEKS om at stå for eventuelle udbygninger. Derfor kan der ikke indregnes yderligere besparelser.

I Vestforbrændings opland antages en besparelse på investeringer på 5 % ved fælles udbygning.

Det er antaget, at et selskab med et produktionsbehov på 100 GWh årligt investerer ca. 20 MDKK årligt i naturgaskonverteringer mv. Relevante selskaber i Vestforbrændings opland har samlet set et behov på ca. 300 GWh årligt. Mulige besparelser kan regnes til ca. 3 MDKK/år.

Samlet potentiel besparelse inkl. selskaber i KARA/NOVEREN's opland vurderes til 4-5 MDKK/år for både kommunale og a.m.b.a'er.

Det vurderes, at andelen for de kommunale selskaber udgør 3-4 MDKK/år.

6.3 Strategisk potentiale

De nødvendige fremtidige investeringer i infrastruktur på affaldsområdet, så som omlastestationer, sorteringsanlæg og oparbejdningsanlæg har ikke nogen fordel af lokal forankring eller placering som med en række andre infrastrukturprojekter (så som genbrugsstationer). Til gengæld har sådanne anlæg og investeringer stor gevinst af skalaeffekter der både muliggør avanceret teknologi, høje miljø- og arbejdsmiljøstandarder samt lave investerings- og driftsomkostninger pr. ton affald. Derfor taler alt for en regional koordinering af disse infrastrukturprojekter, hvor antal og placering af de nødvendige anlæg planlægges ud fra en optimering af logistik og samfundsøkonomi og ikke begrænses af kommunegrænser. Den præcise økonomiske fordel af denne koordinering på regionalt niveau vil kræve en mere detaljeret analyse af affaldsmængder og deres udvikling over tid samt en analyse af de mulige scenarier for fremtidens indsamlingssystem i kommunerne.

Den ikke ubetydelige økonomiske skalafordel, som kun kan hentes ved meget bredt samarbejde i hele regionen opnås som sagt både på selve investeringen og den daglige drift. Det vil dog kræve kendskab til hvilken teknologi, der kan opfylde kravene og anlæggets indplacering i infrastrukturen for at kvantificere denne skalafordel.

Et fælles affaldsselskab vil være en mere optimal måde at sikre opfyldelse af de ambitiøse politiske mål både på kort og på lang sigt. Et fælles selskab der varetager alle kommunernes interesser på affaldsområdet, vil bedre kunne sikre den enkelte kommune mod fejlinvesteringer, og vil kunne levere langt mere omkostningseffektive løsninger for den enkelte kommune. Hertil kommer at et fælles affaldsselskab, der varetager 29 kommuners affaldsopgaver, vil stille kommunerne i stand til at gå i direkte dialog med både regeringen og embedsværket. Herigennem sikres kommunerne en stemme i beslutningsprocesserne, og det sikres, at de landspolitiske beslutninger i højere grad baseres på kommunernes praktiske erfaringer.

6.4 Miljø og klimagevinster

Det forventes, at et øget samarbejde med de kommunale selskaber vil medføre lavere investeringsomkostninger og driftsomkostninger for udvidelsesprojekter. Dette vil betyde, at en større andel af fjernvarmepotentialet i randområderne af det eksisterende net kan realiseres til gavn for miljøet.

Der er udført en indledende transportanalyse, som viser, at der er en mindre besparelse på det samlede transportarbejde i forbindelse med koordinering af indsamlingsordninger ved at lade selskaberne drives under fælles ledelse. Der forventes en lidt større gevinst ved at lade alle kommunale opgaver koordinere af det fælles selskab. Effekten af at lade alle affaldsdirektiver erstatte af et affaldsdirektiv i alle ejerkommuner vil være størst. Effekterne på transportarbejdet vil kun kunne konkluderes ved en detaljeret transportanalyse, hvorved også miljøeffekt, forbedret trafiksikkerhed og mindsket trængsel kan kvantificeres.

7 Scenario 3 - varmeopgaver fra private virksomheder i oplandet

Vi har i dette afsnit foretaget en analyse af de synergier, der knytter sig til overtagelsen af opgaver fra de private varmforsyninger, som ligger i oplandet i de 28 ejerkommuner (København undtaget).

Modsat varme- og affaldsforsyningsopgaverne i de 29 ejerkommuner vil ejerkommunerne ikke kunne beslutte, at de private varmforsyninger i oplandet skal indgå i samarbejde med eller overtages af fællesskabet med de tre selskaber. Muligheden for at overtage aktiviteter for de 37 private varmforsyninger i oplandet vil bl.a. være afhængig af den besparelse, som de private forbrugere kan tilbydes og de fremtidige effektiviseringskrav, som de private varmeværker skal realisere i fremtiden.

Vi har ikke vurderet sandsynligheden for, at de private varmeværker overdrager opgaverne til de tre selskaber. De beregnede synergier i **Tabel 7-1 Synergier ved overtagelse af yderligere opgaver fra private varmeværker** nedenfor skal derfor ses i lyset af denne usikkerhed.

Synergi potentiale MDKK	Varme
Administrativt potentiale	13-15
Teknisk driftspotentiale	8-16
Teknisk anlægspotentiale	1-2
Samlet tillæg for scenario 3	22-33

Tabel 7-1 Synergier ved overtagelse af yderligere opgaver fra private varmeværker

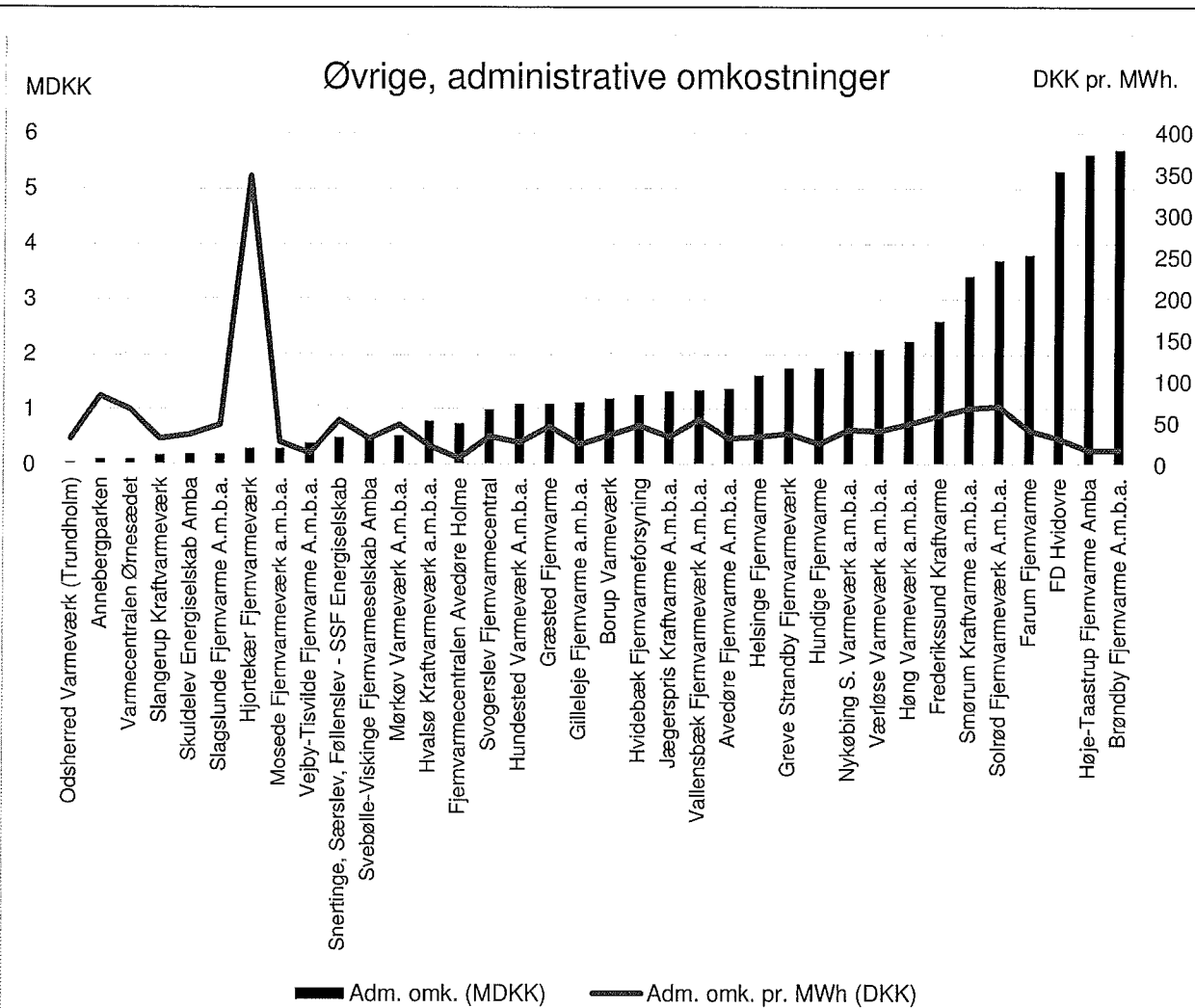
De 37 varmeselskaber er listet i bilag 6.4.

7.1 Administrativt

Til brug for analysen af de administrative synergier ved sammenlægning af de private varmforsyninger med de tre selskaber har vi indhentet tilgængelige data, bl.a. fra de 37 varmeselskabers årsregnskaber for 2013, Dansk Fjernvarmes nøgletal for benchmarking for 2013 samt Dansk Fjernvarmes oversigt over fjernvarmeselskabernes Energisparemål for 2015 (oplysninger om levering til nettet i 2012/13).

Det har været muligt at indsamle oplysninger om varmforsyningernes levering af varme til nettet for alle selskaber. De 37 varmforsyninger leverer samlet ca. 1.891 GWh. Det har været muligt at indsamle oplysninger om afholdte administrationsomkostninger i 2013 for 31 af de 37 varmforsyninger. De gennemsnitlige administrationsomkostninger i de 30 selskaber udgør ca. 1,61 MDKK (ca. 4,7 MDKK i de større kommunalt ejede varmforsyninger). Den gennemsnitlige administrationsomkostning pr. leveret MWh udgør i de 30 selskaber 30,20 DKK (30,50 DKK i de kommunalt ejede varmforsyninger).

Baseret på de indsamlede oplysninger har vi opgjort de samlede administrationsomkostninger i de 37 varmeselskaber til ca. 57 MDKK, baseret på den gennemsnitlige administrationsomkostning pr. leveret MWh. Administrationsomkostningerne pr. varmforsyning fremgår af **Figur 7-1** nedenfor. Hjortekær Varmeværk har meget høje administrationsomkostninger pr. MWh men har ingen væsentlig betydning for de beregnede synergier, da varmeværket er meget lille målt på de samlede administrationsomkostninger og leverede MWh.



Figur 7-1 Administrationsomkostninger i private fjernvarmeforsyninger

Vores erfaringer fra andre sammenlægninger af forsyningsvirksomheder viser, at der er et ganske betydeligt synergipotential forbundet med sammenlægning af forsyningernes administration.

Vi har skønnet synergien til 25 % af de samlede administrationsomkostninger, svarende til ca. 13-15 MDKK. Se bilag 3.1.

7.2 Teknisk potentiale

I det følgende er der foretaget en vurdering af synergipotential ved et yderligere samarbejde mellem et fælles selskab og de private varmeselskaber i oplandet. Et øget samarbejde medfører reducerede omkostninger til drift/vedligehold samt investeringer.

7.2.1 Potentiale på fjernvarmeområdet

Det mulige potentiale ved fjernvarme er beskrevet i de følgende afsnit. Bilag 3.2 giver en opstilling af de enkelte elementer i dette potentiale.

7.2.1.1 Fjernvarmedrift

Der er foretaget en vurdering af potential for at reducere omkostningerne til bemanning relateret til produktion og distribution. Endvidere er potential for at reducere vedligeholdelsesomkostningerne relateret til distribution.

Det metodemæssige er beskrevet under afsnit 5.2.3.1.

7.2.1.1.1 Bemanding

De samlede omkostninger til bemanding udgør 62 MDKK/år for de private selskaber. Besparelspotentialet er vurderet til 10-20 %. Samlet set vurderes det, at bemanningen til produktion og distribution kan reduceres med 6-12 MDKK/år for de private selskaber.

7.2.1.1.2 Distribution

Det er estimeret, at de samlede omkostninger til vedligehold af distribution udgør ca. 31 MDKK/år for både de private selskaber. Det anslås, at omkostningerne kan reduceres svarende til 5-10 %, hvilket for de private selskaber vurderes at udgøre 2 - 3 MDKK/år.

7.2.1.2 Investering fjernvarmeanlæg

Baggrund for beregningen af den potentielle besparelse er beskrevet i afsnit 6.2.2.1.

Det vurderes, at andelen for de private selskaber udgør 1-2 MDKK/år.

7.3 Strategisk potentiale

På sigt bør det vurderes, om det er økonomisk fordelagtigt at tilslutte de a.m.b.a.'er, som ligger i relativ kort afstand fra eksisterende transmissionsnet. Dette giver mulighed for at reducere den eksisterende lokale produktionskapacitet og dermed bemanding samt omkostninger til drift- og vedligehold.

7.4 Miljø- og klimagevinster

Det forventes, at et øget samarbejde med de private selskaber medfører lavere investeringsomkostninger og driftsomkostninger for udvidelsesprojekter i de lokale områder. Dette åbner for, at fjernvarmen kan fortrænge yderligere gas- og oliebaseret produktion til gavn for miljøet.

8 Udvidet geografisk opland

I dette afsnit beskriver vi perspektiver med at udvide samarbejdet ud over den geografi der udgøres af de 29 ejerkommuner. Der beskrives i følgende afsnit perspektivet ved at medtage Nordforbrænding og de 5 ejerkommuner i Nordsjælland med i samarbejdet om affald og varme.

8.1 Nordforbrænding

Et udvidet perspektiv kunne være også at omfatte hele Nordforbrændings opland, det vil sige både selskabet I/S Nordforbrænding, ejerkommunernes aktiviteter inden for affald og varme samt private selskaber inden for fjernvarme. Man kan godt forestille sig en sammenlægning af de tre selskaber samt Nordforbrænding, uden at der først overføres yderligere opgaver fra kommunerne, men denne kombination er ikke belyst i denne rapport, bl.a. fordi Nordforbrænding ikke har deltaget i det udredende arbejde. For ejerkommuner i Nordforbrænding opland se bilag 6.2.

Perspektivet bygger videre på scenario 3, men udbygger det geografiske område til at omfatte Nordforbrænding og dette selskabs opland med tilhørende affald og private varmekirksomheder. Se bilag 6.5 for kommunale og private varmekirksomheder. Potentialet er beregnet ved at fremskrive potentialet vurderet i scenario 3 med de øgede energi- og affaldsmængder, der er i området, og de fem kommuner i dette nye kommunale opland. Med denne form for vurdering kan der ligeledes alene blive tale om indikationer af et faktisk potentiale.

Den kortfattede analyse viser et potentiale på MDKK 10-13 i administration og MDKK 23-31 i teknisk – drift-synergi – og ingen synergier på teknikanlæg. Samlet set MDKK 33-44 på et omkostningsgrundlag på MDKK 385 ekskl. omkostninger til køb af energi, svarende til 9-11 %. Heraf ligger der alene MDKK 6-7 inden for varmeopgaver (Nordforbrændings varmeaktiviteter og private varmekirksomheder i Nordforbrændings opland).

Synergierne fordeles således:

Synergi potentiale MDKK	
Nordforbrænding	11
Kommunal affaldshåndtering	20-28
Varmekirksomheder	2-5
Samlet tillæg for scenario 3	33-44

Tabel 7.8-1 Synergier ved overtagelse af yderligere opgaver i det udvidede opland

For yderligere beskrivelse af potentialet se bilag 4.1.

9 Realisering af synergipotentiale

De opgjorte potentielle synergigevinster for scenarie 1, 2 og 3 er det niveau, der kan opnås, når en ny virksomhed er etableret, og organisation, it mv. er på plads. Sammenlægning af virksomheder er en kompleks opgave, og der vil være betydelige omkostninger forbundet med at nå målet med en sammenlagt virksomhed.

Erfaringstal, bl.a. fra andre sammenlægninger af forsyningsvirksomheder, indikerer en overgangsperiode på et til to år, før synergierne overstiger sammenlægningsomkostningerne. Den fulde synergi høstes først efter en længere årrække, fordi der fx bør tages hensyn til eksisterende investeringers restlevetid (både investeringer i anlæg, it-systemer og software, lejemål mv.). Det vil endvidere være nødvendigt med et fælles hovedsæde fra start for at kunne realisere alle synergierne.

Sammenlægningsomkostningerne vil være afhængige af muligheden for at forberede sammenlægningen og bl.a. allerede tidligt i processen at tilpasse de aktiviteterne i de forsyningsvirksomheder, som indgår i sammenlægningen, således at fx individuelle bindinger i kontrakter og aftaler reduceres.

Det er vores opfattelse, at sammenlægningen af aktiviteterne i de tre virksomheder i scenarie 1 vil kunne ske i løbet af en periode på 1-1½ år, og at sammenlægningsomkostningerne vil udgøre MDKK 50-80.

En videre sammenlægning med de kommunale varmemforsyninger og affaldsvirksomheder vil medføre en yderligere integrationsperiode på 1-1½ år, og sammenlægningsomkostningerne vil forøges med MDKK 120-230. Den samlede sammenlægningsperiode og sammenlægningsomkostning vil sandsynligvis kunne reduceres, hvis sammenlægningen i scenarie 1 og 2 foregår samtidigt.

Scenarie 3 omfatter en række selskaber, som de involverede ejerkommuner ikke har ledelsesmæssig kontrol over, og det må forventes, at sammenlægningsperioden i dette scenarie er markant længere end i scenarierne 1 og 2. Sammenlægningen vil sandsynligvis ske drypvist over en længere periode (fx 1-5 år) i takt med, at selskaberne bliver klar til sammenlægning. Da der er tale om relativt simple virksomheder, der forholdsvis let kan integreres med de tre virksomheder, er det vores opfattelse, at sammenlægningsomkostningerne er relativt lave, og vi har vurderet de samlede sammenlægningsomkostninger til MDKK 20-40, hvis alle private varmemforsyninger bliver samlet i en virksomhed.

Vi har i tabellen herunder opsummeret vores skøn over de nødvendige investeringer i sammenlægningsomkostninger i de tre scenarier:

Periode og omkostning	Scenario 1	Tillæg Scenario 2	Tillæg Scenario 3	Scenario 3
Skønnet implementeringsperiode	1-1½ år	1-1½ år	1-5 år	3-8 år
Skønnet sammenlægningsomkostning, MDKK	50-80	120-230	20-40	190-350

Tabel 9-1 Oversigt over skønnede investeringer

Besluttet det at etablere en fælles virksomhed, er det vigtigt af hensyn til at kunne realisere synergierne, fastholde nøglemedarbejdere og være til mindst mulig gene for kunderne, at en sammenlægningsorganisation hurtigst muligt etableres med henblik på at fastlægge en detaljeret sammenlægningsplan og arbejdet for at realisere denne. Fra andre sammenlægningsprocesser er gjort den erfaring, at etablering af en interimbestyrelse med repræsentanter fra alle ejerne og en midlertidig ledelse (direktør/projektleder) er en hensigtsmæssig ramme, som kan sikre fremdrift fra det tidspunkt, hvor der er truffet

principbeslutning, og frem til det tidspunkt, hvor den rigtige ledelse for den fælles virksomhed er på plads. En interimbestyrelse vil fungere sideløbende med de eksisterende bestyrelser og organisationer og derfor arbejde med skabelsen af den nye organisation og sikre et beslutningsforum for de beslutninger, der skal træffes i den proces.

UDKAST

10 Juridiske kortlægninger

I forbindelse med analysen er der foretaget en kortlægning af de oplagte juridiske udfordringer og problemstillinger, som en sammenlægning af Selskaberne giver anledning til.

Kortlægningen er ikke udtømmende, men er gennemført med henblik på umiddelbart at afdække forhold, der kan være til hinder for eller vanskeliggøre gennemførelsen af en sammenlægning, samt at vurdere om de konstaterede juridiske udfordringer og problemstillinger vil stå i vejen for at gennemføre en sammenlægning.

Vi har ikke foretaget en kortlægning og vurdering af medarbejdernes retsstilling ved at gennemføre en sammenlægning. Derudover har vi som forudsat i projektbeskrivelsen ikke taget stilling til mulighederne for eller det økonomiske opgør ved opløsning eller kommuners udtræden af eksisterende kommunale fællesskaber.

Sammenfattende er det vores vurdering, at lovgivningen ikke er til hinder for, at de deltagende kommuner etablerer et samarbejde for at løse Selskabernes fælles forsyningsopgaver inden for håndtering af affald og fremføring af varme, og at der ikke er væsentlige juridiske forhold til hinder for at gennemføre en sammenlægning.

Valget af den endelige struktur skal nøje overvejes i forhold til el- og varmemforsyningslovens bestemmelser om selskabsmæssig adskillelse og krav om forbrugerindflydelse.

10.1 Kommunalretlig vurdering

Kommuner kan deltage i selskaber, herunder kommunale fællesskaber eller aktieselskaber, med henblik på fælles opgavevaretagelse. Aktiviteter og deltagelse i selskaber, der ikke har særskilt hjemmel i den skrevne lovgivning, skal ske i overensstemmelse med de uskrevne kommunalretlige grundsætninger (kommunalfuldmagten), herunder det såkaldte lokalitetsprincip.

I henhold til lokalitetsprincippet må kommuner og fælleskommunale selskaber alene varetage opgaver, der er knyttet til den pågældende kommunes eller interessentkommunernes geografiske område, medmindre der i lovgivningen er hjemmel til at varetage opgaver uden for dette geografiske område.

Tilsynsmyndighederne har i sin tidligere praksis accepteret, at forsyningsområdet har en særstatus i forhold til kommunernes udøvelse af erhvervsvirksomhed, og at lokalitetsprincippet har mindre vægt ved vurderingen af kommunalfuldmagtens grænser. Det ulovbestemte lokalitetsprincip vil derfor efter vores vurdering ikke være til hinder for at etablere et kommunalt fællesskab eller aktieselskab ved en sammenlægning af Selskaberne.

Det skal dog - inden en sammenlægning - endeligt afklares ved en henvendelse til tilsynsmyndighederne, om kommuner via deltagelse i et fælleskommunalt selskab også kan udøve aktiviteter, der ikke har umiddelbar geografisk tilknytning til kommunen, hvilket for eksempel vil være tilfældet for de nuværende interessentkommuner i KARA/NOVEREN og Vestforbrænding, der ligger uden for VEKS' forsyningsområde.

10.1.1 Bestyrelsesforhold - rimelig indflydelse, minoritetsbeskyttelse og bestyrelsens størrelse

Bestyrelsen i fælleskommunale selskaber er traditionelt sammensat med et eller flere medlemmer fra hver ejerkommune. En sammenlægning af Selskaberne til et kommunalt fællesskab indebærer, at det øverste styrelsesorgan (repræsentantskab eller bestyrelse) vil have mindst ét medlem fra hver af de deltagende kommuner.

Det er fast antaget i tilsynsmyndighedernes praksis, at de enkelte kommunalbestyrelser skal have en efter de konkrete forhold rimelig indflydelse på det kommunale fællesskabs anliggender. Vurderingen af, om de enkelte kommunalbestyrelser har en rimelige indflydelse, beror på en konkret vurdering af styrelsesorganernes sammensætning og kompetencer samt af kommunalbestyrelsernes muligheder for at udøve indflydelse på styrelsesorganerne.

For så vidt angår fælleskommunale aktieselskaber gælder der ikke et særligt krav om rimelig indflydelse. Kommunernes indflydelse på aktieselskabets forhold og omfanget af minoritetsbeskyttelsen fastlægges i vedtægter og aktionærernes ejeraftale, som forhandles mellem kommunerne.

10.2 El- og varmeforsyningsretlig vurdering

10.2.1 Krav om selskabsmæssig adskillelse

Aktiviteter forbundet med affaldshåndtering i kommunalt ejede virksomheder skal som udgangspunkt være selskabsmæssigt adskilt fra aktiviteter omfattet af el- og varmeforsyningslovene. Kommunalt ejede virksomheder, der producerer elektricitet ved afbrænding af affald, kan imidlertid udøve aktiviteter forbundet med affaldshåndtering omfattet af lov om miljøbeskyttelse uden selskabsmæssig adskillelse.

Undtagelsen fra kravet om selskabsmæssig adskillelse omfatter efter sin ordlyd ikke den del af affaldsforbrændingsanlæggets virksomhed, der omfatter varmefremføringsanlæg, det vil sige varmetransmissions- og distributionsvirksomhed. Kravene om selskabsmæssig adskillelse er ikke til hinder for, at der gennemføres en sammenlægning af Selskaberne, enten i et nyt fælleskommunalt selskab eller et aktieselskab, men vil efter omstændighederne stille krav om etableringen af en koncernstruktur med et eller flere datterselskaber. Klima-, energi- og bygningsministeren kan i visse tilfælde dispensere fra kravet om selskabsmæssig adskillelse, når særlige hensyn tilsiger dette.

10.2.2 Forkøbsret til varmetransmissions- og distributionsnet:

En sammenlægning af Selskaberne i et kommunalt fællesskab eller et aktieselskab med deltagelse af de nuværende interkommuner vil ikke udløse en ret for forbrugerne til at overtage varmetransmissions- og distributionsnettene.

10.2.3 Forbrugerindflydelse

Flertallet af bestyrelsesmedlemmerne i en virksomhed, der ejer varmetransmissions og -distributionsnet, skal enten vælges af de forbrugere, hvis ejendomme er tilsluttet virksomhedens anlæg, eller af en eller flere kommunalbestyrelser i virksomhedens forsyningsområde. Valget skal enten ske ved, at forbrugerne eller kommunerne udøver deres ejerbeføjelser på virksomhedens generalforsamling eller på anden måde. Kravet om forbrugerindflydelse anses umiddelbart for opfyldt for kommunale anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp.

Kravet om forbrugerindflydelse er ikke til hinder for, at der etableres et kommunalt fællesskab eller aktieselskab ved en sammenlægning af Selskabernes aktiviteter. Der kan muligvis anføres, at også fremføringsanlæg ejet af kommunale fællesskaber skal anses for kommunale anlæg, og at forbrugerindflydelseskraet derfor umiddelbart skal anses for opfyldt på lige fod med kommunale anlæg ejet af primærkommuner, jf. varmeforsyningslovens § 23 h, stk. 2, 3. pkt. Dette gør sig ikke gældende for anlæg til fremføring af opvarmet vand eller damp, der er ejet af et kommunalt ejet aktieselskab.

Vi anbefaler, at de konkrete krav til forbrugerindflydelsen i varmetransmissions- og distributionsvirksomheder afklares nærmere, inden der træffes endelig beslutning om eventuel sammenlægning.

10.2.4 Prissætning af ydelser

Det vederlag, som betales ved en hel eller delvis overdragelse af kollektive varmeforsyningsanlæg, herunder affaldsforbrændingsanlæg og fremføringsanlæg, må hverken direkte eller indirekte føre til, at priserne for ydelser fra disse anlæg bliver højere, end de kunne være blevet, såfremt overdragelsen ikke havde fundet sted, jf. varmeforsyningslovens § 20, stk. 7. Energitilsynet vil i forbindelse med en sammenlægning af Selskaberne påse, at forbrugernes priser ikke forhøjes af den grund.

Det vurderes at være muligt inden for rammerne af varmelovgivningen at aftale modeller, hvorefter deltagerne kan opnå fordele af de opnåede synergier, uden at det kræver en fuldstændig prisharmonisering. Hermed bør alle deltagere i en fælles ledet virksomhed kunne få andel i synergigevinster. Prisstrukturen bør forhandles i sammenhæng med planlægningen af en sammenlægning.

10.2.5 Krav om registrering af vederlag ved afståelse af ejerandele og udlodning

Kommuner skal registrere enhver overførsel af økonomisk værdi, der sker fra virksomheder eller koncernstrukturer, hvori der indgår henholdsvis elforsynings- eller varmefremføringsaktiviteter. Pligten til at foretage registrering følger af elforsyningslovens § 37 og varmeforsyningslovens § 23 l og omfatter også kommunale fællesskabers eventuelle overførsler af økonomisk værdi til ejerkommunerne.

Af hensyn til at undgå krav om registrering og modregning i det statslige bloktilskud til kommunerne, anbefaler vi, at den konkrete model for værdiansættelse og struktur for sammenlægningen forelægges for Energitilsynet med henblik på at undgå krav om registrering og modregning af en eventuel utilsigtet udlodning til kommunerne.

10.3 Affaldsretlig vurdering

10.3.1 Serviceniveau

For så vidt angår serviceniveauet kan det kommunale fællesskabs og aktieselskabets ydelser bestå af en fælles grundydelse og en eller flere tilvalgsydelser, som de enkelte kommuner kan beslutte at tilkøbe, herunder et højere serviceniveau. Det betyder, at der kan indgås aftale om et differentieret serviceniveau mod, at den enkelte kommune betaler omkostningerne herved.

10.3.2 Krav til organisering, herunder ejerskab til deponier

Det følger af miljøbeskyttelseslovens § 50, stk. 1, at nye anlæg for deponering af affald kun må ejes af offentlige myndigheder. Bestemmelsen finder alene anvendelse på deponeringsanlæg etableret efter 1. januar 1992. Bestemmelsen betyder, at et sammenlagt selskab, organiseret som kommunalt fællesskab (men ikke et aktieselskab), vil kunne overtage deponier, som er etableret efter 1. januar 1992. Bortset fra denne regel indeholder affaldslovgivningen ikke i dag krav til den selskabsretlige organisering af affaldsanlæg, herunder krav om selskabsgørelse eller ejerforhold.

10.3.3 Ændrede rammevilkår for affaldsforbrændingssektoren

Efter regeringens lovprogram for folketingsåret 2013-14 skulle der i februar 2014 have været fremsat et lovforslag om ændring af miljøbeskyttelsesloven vedrørende modernisering af affaldsforbrændingssektoren. Om indholdet af moderniseringen fremgik det af lovprogrammet: *"Med forslaget skabes rammerne for en mere effektiv affaldsforbrændingssektor, og det sikres, at affaldssektoren understøtter genanvendelse, og at affaldet forbrændes på de anlæg, hvor effektiviteten er størst."*

Det var forventningen, at moderniseringen ville indebære, at i hvert fald det forbrændingsegnete erhvervsaffald blev liberaliseret, hvilket ville betyde, at dette ikke længere ville være omfattet af en afleveringspligt. Det var uklart, om kommunerne ville blive forpligtet til at sende det forbrændingsegnete husholdningsaffald i udbud, eller om dette ville være omfattet af en benyttelsespligt uden forudgående udbud, som det i dag er tilfældet for de kommuner, der deltager i kommunale fællesskaber.

En modernisering af sektoren vil indebære større usikkerhed om affaldsgrundlaget for forbrændingsanlæg. Endvidere er det forventningen, at en modernisering vil indebære krav om, at forbrændingsaktiviteterne skal selskabsgøres, det vil sige skal organiseres i et aktie- eller anpartsselskab.

Der blev ikke indgået aftale om liberalisering af affaldsforbrændingssektoren, og status er i dag (december 2014), at liberaliseringen er "udsat", idet der skal arbejdes på at finde besparelser svarende til de besparelser, som var målet med en modernisering/liberalisering. Det reelle er, at affaldsforbrændingssektorens fremtidige organisering fortsat er helt uafklaret, og at der i

centraladministrationen stadig er den udbredte opfattelse, at resultatet må blive en fuldstændig liberalisering og selskabsgørelse.

Krav om selskabsgørelse vil indebære, at et sammenlagt selskab ikke kan organiseres som kommunalt fællesskab. Endvidere vil en hel eller delvis liberalisering indebære væsentlige ændringer af affaldsforbrændingssektoren, herunder stille krav om selskabsmæssig adskillelse og formentlig refinansiering.

10.4 Udbuds- og konkurrenceretlig vurdering

10.4.1 Udvidet In house

Det vil være muligt at strukturere et fælleskommunalt selskab på en sådan måde, at selskabet opfylder virksomheds- og kontrolkravet, som er en forudsætning for, at kommunerne kan tildele opgaver til selskabet uden udbud. Der skal foretages en nærmere vurdering, inden der træffes endelig beslutning, herunder en grundig gennemgang og vurdering af udkast til det endelige aftalegrundlag.

10.4.2 Fusionskontrol

En sammenlægning (fusion) er anmeldelsespligtig, såfremt de relevante omsætningstærskelværdier er overskredet. En anmeldelsespligtig sammenlægning må ikke gennemføres, før den er anmeldt og godkendt. Manglende overholdelse heraf medfører risiko for bøde, ligesom konkurrencemyndighederne kan kræve en allerede gennemført sammenlægning tilbageført. Den endelig vurdering af anmeldelsespligt samt tilrettelæggelse af anmeldelse heraf bør ske i god tid, inden der eventuelt indgås endelig aftale om fusion. På det foreliggende grundlag har vi ikke anledning til at tro, at en tilladelse ikke kan opnås.