

Til Hvidovre Kommune
 Att.: Borgmester Helle Adelborg
 Kommunaldirektør Nich Bendtsen

20. april 2020

Sagsnr. 19/336
 Dok. nr. -
 Initialer OHLN/akh

Side 1 af 2

Anmodning om godkendelse af vedtægtsændring og godkendelse af lånoptagelse til forbehandling af bioaffald og sorteringsanlæg af restaffald

ARC skal etablere et anlæg til forbehandling af bioaffald og et anlæg til sortering af restaffald. Det sker i forlængelse af plan for genanvendelse og CO₂-reduktion fremsendt den 7. december 2017. Planen blev tiltrådt af de fem ejerkommuners kommunalbestyrelser i hhv. juni 2018 og november/december 2019.

På baggrund af ejerkommunernes beslutning har ARC igangsat en proces med ændring af vedtægterne. Ændringen medfører en kompetenceoverdragelse af behandlingen af bioaffald, der er indsamlet gennem kommunens ordning for husholdningsaffald m.v. til ARC, hvilket er vurderet at være nødvendig. I henhold til § 19 i ARC's vedtægt kræver vedtægtsændringer vedtagelse i samtlige ejerkommuners kommunalbestyrelser samt tilsynsmyndighedens samtykke.

Ankestyrelsen, som er den kompetente myndighed, har efter ARC's anmodning meddelt forhåndsgodkendelse til den foreslåede ændring. Forslaget til vedtægtsændringen fremsendes på den baggrund til godkendelse i Borgerrepræsentationen med henblik på ikrafttrædelse den 1. januar 2021. Ikrafttrædelsen forudsætter, at Ankestyrelsens endelige godkendelse foreligger.

./././ Bestyrelsessag om vedtægtsændring, tilhørende advokatnotat og Ankestyrelsens forhåndsgodkendelse vedlægges.

Det fremgår af § 11, stk. 5 i ARC's vedtægt, at beslutning om optagelse af lån og anden gældsstiftelse kræver vedtagelse i samtlige interessenters kommunalbestyrelser. ARC's bestyrelse vedtog på mødet den 17. april 2020 at sende anmodningen om godkendelse af lånoptagelse til ejerkommunerne.

ARC anmoder på den baggrund kommunalbestyrelsen/Borgerrepræsentationen om at godkende en låneramme på i alt 250 mio. kr. i løbende priser for ARC's optagelse af lån til finansiering af investeringer i anlæg til forbehandling af bioaffald og anlæg til sortering af restaffald. ARC's ejerkommuner hæfter indbyrdes for de af interessentskabet indgåede forpligtelser efter folkeregistertallet pr. 1. januar det år, hvor forpligtelsen forfalder til betaling, for Københavns Kommune dog alene indbyggertallet i den i § 4, stk. 2 nævnte del af Københavns Kommune. Kommunernes indbyrdes hæftelse i henhold til opgørelse pr. 1. januar 2020 er som følger:

Kommune	Indbyggere 1.1.2020	Andel	Fordeling af 250 mio. kr.
København - ARC-opland	429.527	66,6%	166,5
Frederiksberg	104.305	16,2%	40,4
Dragør	14.494	2,2%	5,6
Tårnby	42.989	6,7%	16,7
Hvidovre	53.527	8,3%	20,8
I alt	644.842	100,0%	250,0

Mens lånerammen for anlæg til forbehandling af bioaffald svarer til den økonomiske ramme på ca. 62 mio. kr., som indgik i grundlaget for den kommunale godkendelse, foreslås en justering af anlæg til sortering af restaffald, så det inkluderer sortering af papir, pap og fødevarekartoner. Dette er en udvidelse i forhold til den tidligere vedtagne plan for genanvendelse og CO₂-reduktion, hvor sorteringsanlægget til restaffald alene vedrørte udsortering af plast og metal. Med mulighederne for yderligere udsortering af materialer udgør lånebehovet til sortering ca. 188 mio. kr. Forslaget svarer samlet set til det beløb på i alt 250 mio. kr., som blev afsat til planen i henhold til ejerkommunernes tillægsaftale pr. 13. juni 2016.

./ Der er i vedlagte bilag redegjort særskilt for forslaget om yderligere sortering, budgetoverslag for anlægsprojekter og overordnet tidsplan.

ARC har bedt Bech-Bruun om at vurdere, hvorvidt optagelse af lån til de to formål vil belaste ejerkommunernes låneramme. Advokaten vurderer, at låneoptagelsen til finansiering af etableringen af forbehandlingsanlægget og sorteringsanlægget til restaffald vil være omfattet af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, hvorfor låneoptagelsen ikke vil belaste ejerkommunernes låneramme.

./ Bech-Bruuns notat vedlægges.

ARC har været i dialog med ejerkommunernes kommunaldirektører og embedsmænd om projektet.

Af hensyn til den videre proces anmodes om, at kommunalbestyrelsernes/Borgerepræsentationens godkendelse af ARCs låneoptagelse og vedtægtsændringer foreligger senest ved udgangen af juni 2020.

Spørgsmål til anmodningen kan rettes til direktør Jacob H. Simonsen, økonomichef Jacob Velling eller sekretariatschef Peter Roulund.

Venlig hilsen



Susan Hedlund
Bestyrelsesformand



Jacob H. Simonsen
Direktør

Bestyrelsesmøde den 11. december 2019

26. november 2019

Sagsnr. 19/15

Dok. nr. -

Initialer OHLN/akh

Side 1 af 2

Punkt 8: Ændring af ARCs vedtægter - kompetenceoverdragelse

Indstilling

Det indstilles, at bestyrelsen godkender vedlagte forslag til ændrede vedtægtsbestemmelser, der udvider ARCs formål til at omfatte biogasanlæg og forbehandlingsanlæg.

Baggrund

ARCs ejerkommuner ventes at træffe beslutning om en biogasløsning i ARC-regi senest primo december 2019.

ARCs håndtering af bioaffald for ejerkommunerne forudsætter, at ARC får overdraget kompetencen vedrørende behandling af det indsamlede bioaffald fra ejerkommunernes husholdninger. Det sker ved en ændring af vedtægterne, som efterfølgende skal godkendes hos den kommunale tilsynsmyndighed samt kommunalbestyrelserne i ARCs 5 ejerkommuner.

Forslag til vedtægtsændringer

ARC kan som kommunalt fællesskab varetage kommunale opgaver, der er kompetenceoverdraget og dermed omfattet af den tilsynsgodkendte formålsbestemmelse i vedtægterne.

Efter § 3, stk. 1, i ARCs nuværende vedtægt har ARC følgende formål:

"Interessentskabets formål er at bidrage til opfyldelsen af interessenternes målsætning på affaldsområdet, således som disse kommer til udtryk i interessenternes affaldsplaner, og at etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder forbrænding, sorteringsanlæg, genanvendelsesanlæg, genbrugspladser samt oparbejdelse og salg af know how."

På baggrund af opgavens omfang og investeringens størrelse er det vurderet, at en fremadrettet behandling af bioaffald i ARC-regi bør ske med mere klar hjemmel i vedtægterne. Det skal ses i sammenhæng med Indenrigs- og Socialministeriets vejledning om kommunale fællesskaber fra april 2016.

- ./. Bech Bruun har på den baggrund udarbejdet vedlagte udkast til ændring af vedtægtens formålsbestemmelse. Ændringen består konkret i en tilføjelse til vedtægternes § 3, første afsnit, hvor biogasanlæg og forbehandlingsanlæg er tilføjet blandt de aktiviteter, som ARC udfører. Afsnittet vedrører de opgaver, som er fælles for alle ejerkommuner.

Ny ordlyd af § 3, stk. 1 vil efter godkendelse være (tilføjelsen understreget):

"Interessentskabets formål er at bidrage til opfyldelsen af interessenternes målsætning på affaldsområdet, således som disse kommer til udtryk i interessenternes affaldsplaner, og etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder forbrænding, sorteringsanlæg, genanvendelsesanlæg, genbrugspladser samt oparbejdelse og salg af know how. Interessentskabet etablerer og udfører også aktiviteter vedrørende biogasanlæg og forbehandlingsanlæg."

Kompetenceoverdragelsen vedrører således aktiviteter vedrørende etablering og drift af biogasanlæg og forbehandlingsanlæg. Med ændringen kompetenceoverdrages behandlingen af bioaffald, der er indsamlet gennem kommunens ordning for husholdningsaffald m.v. til ARC. Bioaffald benævnes også madaffald og er kildesorteret organisk dagrenovation fra husholdninger og lignende affald fra virksomheder, i det omfang virksomheder deltager i kommunens indsamlingsordning for det pågældende affald.

Kompetenceoverdragelsen betyder, at ARC med virkning fra vedtægtsændringernes ikrafttrædelse (forventeligt den 1. juli 2020 jfr. nedenstående tidsplan) vil være den kompetente myndighed, for så vidt angår de nævnte opgaver.

I det omfang kommunerne har indgået kontrakter om behandling med private leverandører, overgår kontrakterne til ARC fra den pågældende dato. ARC indgår i kontrakterne med kommunens ansvar og forpligtelser, foretager viderefakturering osv. Konkret vil ARC overtage ansvar for kontrakter vedrørende København, Frederiksberg og Hvidovre Kommuner. ARC har allerede indgående kendskab til de pågældende kontrakter.

Kompetenceoverdragelsen vedrører hele kommunen, hvilket også gælder Københavns Kommune. Afgrænsningen vedrørende forbrændingseget affald (jf. ARCs vedtægter § 4, stk. 2) er således ikke gældende for bioaffald.

Tidsplan

Den forventede tidsplan for de enkelte aktiviteter i forbindelse med vedtægtsændringen er:

11. december 2019	ARCs bestyrelse behandler forslag til vedtægtsændring
December 2019	ARC indsender forslag til vedtægtsændringer til Ankestyrelsen mhp. forhåndsgodkendelse
Januar-marts 2020	Forhåndsgodkendelse af vedtægtsændringer i Ankestyrelsen
April 2020	ARC fremsender forslag til vedtægtsændringer til ejerkommunerne sammen med anmodning om lånegodkendelse
April - juni 2020	Godkendelse af vedtægtsændringer og lånegaranti i de enkelte kommunalbestyrelser
Juni 2020	Fremsendelse af ændringen til Ankestyrelsen til endelig godkendelse
Juli 2020	Ikrafttrædelse af vedtægtsændringer

Tidsplanen for vedtægtsændringerne er koordineret med den overordnede tidsplan for etablering af en biogasløsning, der inkluderer et forbehandlingsanlæg. Etableringen af forbehandlingsanlægget forventes at kunne ske i 2020-2021 med henblik på ibrugtagning i oktober 2021.

Forslag til ændring af vedtægtens § 3, stk. 1

Gældende ordlyd	Forslag til ændring	Bemærkninger
<p>Interessentskabets formål er at bidrage til opfyldelsen af interessenternes målsætning på affaldsområdet, således som disse kommer til udtryk i interessenternes affaldsplaner, og etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder forbrænding, sorteringsanlæg, genanvendelsesanlæg, genbrugspladser samt oparbejdelse og salg af know how.</p>	<p>Interessentskabets formål er at bidrage til opfyldelsen af interessenternes målsætning på affaldsområdet, således som disse kommer til udtryk i interessenternes affaldsplaner, og etablere og udføre aktiviteter inden for affaldsbehandlingsområdet, herunder forbrænding, sorteringsanlæg, genanvendelsesanlæg, genbrugspladser samt oparbejdelse og salg af know how. Interessentskabet etablerer og udfører også aktiviteter vedrørende biogasanlæg og forbehandlingsanlæg.</p>	<p>Formålsbestemmelsen er præciseret, således at det også eksplicit fremgår, at Amager Ressourcecenter, i overensstemmelse med interessentkommunernes aftale herom, også skal kunne varetage lovlige kommunale opgaver vedrørende biogasanlæg og dertil hørende forbehandlingsanlæg.</p>



I/S Amager Ressourcecenter
Vindmøllevej 6
2300 København S

Forhåndsgodkendelse af vedtægtsændringer for I/S Amager Ressourcecenter (ARC)

26. marts 2020

ARC har i brev af 12. december 2019 anmodet Ankestyrelsen om at forhåndsgodkende et vedlagt udkast til en ændring af vedtægterne for ARC.

J.nr. 19-60948

Det fremgår af anmodningen, at vedtægtsændringen omhandler kompetenceoverdragelse af aktiviteter vedrørende biogasanlæg og forbehandlingsanlæg fra ARC's fem ejerkommuner (Dragør, Frederiksberg, København, Hvidovre og Tårnby Kommune) til ARC.

Ankestyrelsen
7998 Statsservice

Tel +45 3341 1200

Ændringen består konkret i en tilføjelse til formålsbestemmelse i vedtægtens § 3, stk. 1, med følgende ordlyd:

ast@ast.dk
sikkermail@ast.dk

”Interessentskabet etablerer og udfører også aktiviteter vedrørende biogasanlæg og forbehandlingsanlæg.”

EAN-nr:
57 98 000 35 48 21

Åbningstid:
man-fre kl. 9.00-15.00

Ankestyrelsen har gennemgået udkastet til vedtægtsændringen, og vi har ingen bemærkninger til det.

Vi afventer herefter, at ARC – efter godkendelse af vedtægterne i de deltagende kommunalbestyrelser – indsender de endelige vedtægter til Ankestyrelsens godkendelse i medfør af § 60 i kommunestyrelsesloven.

Venlig hilsen

Cecilie Ambrosius Baker

Notat

17. april 2020

Sagsnr. 19/336

Dok. nr. -

Initialer OHLN/JTH/akh

Side 1 af 5

Baggrund for vedtægtsændring og låneanmodning vedrørende biogasløsning og sorteringsanlæg til restaffald

Vedtægtsændringen vedrører biogasløsningen, mens låneanmodningen vedrører både biogasløsning og sorteringsanlæg til restaffald. Efter en gennemgang af de to elementer beskrives den samlede økonomi og tidsplan.

Biogasløsning

Løsningen vedrører forbehandling af bioaffald i.h.t. ejerkommunernes beslutning i november/december 2019. Her blev det besluttet at følge ARC's anbefaling om en biogasløsning, hvor ARC etablerer et forbehandlingsanlæg til kommunernes bioaffald ved siden af et biogasanlæg i Solrød. Forbehandlingsanlægget ejes af ARC og ligger på lejet grund i tilknytning til Bigadans anlæg (Solrød Bioenergi ApS), der er under etablering ved siden af det eksisterende biogasanlæg (Solrød Biogas). Det afgassede organiske materiale afsættes til jordforbedring med henblik på udnyttelse af fosfor og andre næringsstoffer. Målsætningen er, at afsætningen sker til økologisk landbrugsjord. Modellen for et eventuelt samarbejde med Bigadan er juridisk vurderet af ARC's advokat.

Aftale om afsætning m.v.

ARC har på den baggrund den 15. januar 2020 indgået aftale med ejeren af det kommende anlæg i Solrød Kommune. Aftalen, som er fortrolig, vedrører levering i 15 år. ARC har foretaget en juridisk vurdering af blandt andet de udbuds- og konkurrenceretlige forhold i forbindelse med aftaleindgåelsen.

Aftalen betyder bl.a.,

- at den fremstillede biogas opgraderes til naturgaskvalitet og fortrænger dermed fossil naturgas i naturgasnettet
- at restprodukt fra bioforgasningen (digestat) har en kvalitet, så det kan anvendes som gødningsprodukt til økologisk landbrugsjord
- at der sikres en årlig behandlingskapacitet på op til 50.000 tons bioaffald fra ejerkommunerne
- at afregning af den leverede biopulp sker på markedsvilkår, der ved aftalens indgåelse medfører en lavere behandlingspris for ejerkommunernes bioaffald end gældende forbrændingstakst.

Myndighedsgodkendelse

Myndighedsbehandling af ansøgning om VVM-godkendelse m.v. forventes at ske i september 2020. ARC's aftale om afsætning til biogasanlæg er betinget af myndighedsgodkendelse.

Vedtægtsændring

Forslag til vedtægtsændring blev godkendt på bestyrelsesmøde i ARC den 11. december 2019. Under forudsætning af Ankestyrelsens endelige godkendelse foreslås ændringen at træde i kraft den 1. januar 2021, hvilket passer med opstart af en ny kontrakt.

Sorteringsanlæg til restaffald

ARCs ejerkommuner godkendte i juni 2018 ARCs fremsendte plan for genanvendelse og CO₂-reduktion. Planen omfatter et anlæg til sortering af restaffald.

Anlægget etableres i tilknytning til det nuværende forbrændingsanlæg på et areal, der udlejes af Københavns Kommune, og planlægges i henhold til den oprindeligt fremsendte genanvendelsesplan projekteret til at kunne sortere 160.000 tons affald pr. år og udsortere ca. 9.700 tons blandet plast og ca. 3.600 tons metaller. Investeringen er i 2017 af en ekstern rådgiver estimeret til 150 mio. kr. Driftsomkostninger er tidligere estimeret til at være 170 kr. pr. tons affald, der sorteres. Hertil kommer omkostninger til behandling af de udsorterede materialer med henblik på genanvendelse samt forbrændingstakst for restaffaldet efter sortering.

Sorteringsanlægget til restaffald er tidligere estimeret til at reducere udledningen af fossilt CO₂ ved forbrænding med ca. 25.000 tons årligt som følge af udsortering af plast fra restaffaldet og øge kommunernes genanvendelsesprocent med ca. 7 %-point.

Sorteringsanlægget til restaffald skulle ifølge den oprindelige tidsplan være klar ultimo 2020.

Forslag til justering af plan

Den tidligere fremsendte plan foreslås på den baggrund justeret, så der også sker udsortering af pap, papir og fødevarekartoner fra restaffaldet på sorteringsanlægget til restaffald. Det sker inden for den samlede økonomiske ramme i henhold til ejeraftalen.

Løsningen vurderes at være omkostningseffektivt i forhold til at nå højere mål for genanvendelsen af husholdningsaffald, og der er med færre anlægsomkostninger til bioaffald skabt rum til løsningen inden for den aftalte ramme.

Der kan imidlertid ikke forventes samme renhed af materialet ved sammenblanding med restaffald, hvorfor udsorteringen af papir, pap og fødevarekartoner – foruden plast og metal - fra restaffald vil udgøre et supplement til særskilt indsamling.

Materialerne forventes at kunne afsættes til genanvendelse som råvarer af en lavere kvalitet og dermed til en lavere pris end kildesorterede materialer.

Ud over den foreslåede yderligere sortering designes anlægget for eventuel senere udbygning til udsortering af flere fraktioner, hvilket kan bidrage til yderligere øget genanvendelse.

ARC har aktuelt, men i nogen grad baseret på tidligere analyser, foretaget en vurdering af investeringsbehov ved yderligere udsortering, effekt på genanvendelsen samt afsætningsmuligheder for de udsorterede materialer:

Merinvestering i teknisk udstyr og bygning

Investering i yderligere NIR-scannere, transportbånd og udvidet sorterings- og lagerhal estimeres til at udgøre i alt 10-15 mio. kr.

Øget genanvendelse

Affaldsanalyser fra 2014 viser, at restaffaldet til forbrænding indeholder ca. 10 % pap og papir. Der er tidligere estimeret en udsorteringseffektivitet på 54 % for pap og papir. Samlet set betyder det, at udsortering af pap og papir giver en øget genanvendelse på ca. 5,4 %-point for kommunerne.

Tilsvarende udgør fødevarekarton ca. 2 % af restaffaldet, og med en forventet udsorteringseffekt på 78 % vil udsortering af fødevarekarton give en øget genanvendelse på ca. 1,6 %-point for kommunerne.

Samlet set vil en udsortering af pap, papir og fødevarekarton kunne give en øget genanvendelse på 7 %-point eller samme effekt som den allerede besluttede udsortering af plast og metal.

Afsætning af udsorterede materialer

Som følge af Kinas stop for import af affald i 2018 er det globale marked for afsætning af returpap og papir under pres. Konsekvensen er stærkt faldende priser og ophobning af enorme mængder af pap og papir på det europæiske marked. Et forsigtigt skøn vil derfor være, at det udsorterede pap og papir, der har en lavere kvalitet end kildesorteret pap og papir, kan afsættes til 0 kr., dvs. ingen indtægt, men heller ikke en forventning om væsentlige omkostninger for videre behandling m.h.p. genanvendelse.

Noget tilsvarende gør sig gældende for afsætning af fødevarekarton. Her er der dog en betydelig usikkerhed om, hvorvidt kvaliteten af fødevarekarton efter udsortering fra restaffald er tilstrækkelig høj (ren) til, at oparbejdningsanlæg kan anvende den.

Den foreløbige vurdering er, at afsætning og driftsomkostninger samlet vil være lavere end den modsvarende forbrændingstakst for den mængde papir, der fjernes.

Optisk sortering

Det kan senere undersøges, om sorteringsanlægget til restaffald også kan anvendes til udsortering af tekstiler og bleer. Det vil kræve, at affaldet emballeres i poser, der sorteres fra i en optisk sorteringsproces.

Ud over meromkostninger vurderer ARC, at der vil være behov for at undersøge de tekniske muligheder for sortering og afsætning af tekstiler og bleer nærmere, hvorfor sortering af de pågældende affaldstyper ikke er indeholdt i den foreliggende løsning. ARC vil imidlertid planlægge sorteringsanlægget til restaffald så fleksibelt som muligt og indgå i dialog med ejerkommunerne for at afdække fælles ønsker til yderligere sortering.

Beregning af genanvendelsen

Den beskrevne genanvendelseffekt forholder sig til den måde, som genanvendelsen hidtil har været opgjort på, dvs. de mængder, som borgerne har afleveret med henblik på genanvendelse. Fremover forventes det, at genanvendelsen skal opgøres efter de faktisk genanvendte mængder. Det er usikkert, hvordan ændring af beregningsgrundlaget påvirker opgørelsen af genanvendelse fra sorteringsanlægget til restaffald.

Producentansvar for emballager

Fra 2025 overtager producenterne ansvar for emballageaffald fra husholdningerne. Kommunerne ventes fortsat at skulle varetage indsamlingen af alt husholdningsaffaldet, om end det endnu er uafklaret. Hvordan snitfladen bliver i forhold til producenterens overtagelse af materialerne er mere uvist, hvilket også gælder bl.a. finansiering af sortering af emballager fra restaffald.

Myndighedsgodkendelse

ARC har været i kontakt med Miljøstyrelsen om tidsplanen for miljøansøgningen, idet den videre dialog afventer udarbejdelse af en miljøteknisk beskrivelse. Københavns Kommune har oplyst, at sorteringsanlægget til restaffald kan rummes inden for gældende lokalplan. Sorteringsanlægget til restaffald var en del af VVM-sagsbehandlingen for Amager Bakke.

Økonomi

I forbindelse med ejerkommunernes vedtagelse af "Aftale om genopretning af økonomi og CO₂-fortrængning" i juni 2016 blev ARC bedt om at afsætte i alt 250 mio. kr. til gennemførelse af plan for øget genanvendelse og CO₂ reduktion ved fortrængning. Jf. ejeraftalen skal sorteringsanlægget til restaffald finansieres af Energi.

ARC indstillede i december 2017 etablering af sorteringsanlæg til restaffald estimeret til 150 mio. kr. Hertil kommer et tillæg på 15 % til indeksregulering af anlægsomkostninger og uforudsete omkostninger, dvs. 172,5 mio. kr., hvilket dækker etablering af det oprindeligt indstillede "basis"-anlæg. Ved yderligere udsortering af pap, papir og fødevarerkarton (est. 10-15 mio. kr.) estimeres budgettet til i alt op til ca. 188 mio. kr.

Plan for øget genanvendelse og CO₂-reduktion indeholdt ud over sorteringsanlæg til restaffald også etablering af biogasanlæg. Dette er senere blevet ændret til etablering af et forbehandlingsanlæg for bioaffald og en aftale om bioforgasning af biopulp fra anlægget. Investeringsrammen herfor er estimeret til ca. 62 mio. kr. Den samlede låneanmodning for sorteringsanlæg til restaffald og forbehandlingsanlæg beløber sig således til 250 mio. kr. svarende til den ramme, som er aftalt afsat til genanvendelsesplanen i ejerkommunernes tillægsaftale fra juni 2016 og udmøntet i efterfølgende beslutninger i kommunalbestyrelserne i alle ejerkommuner i hhv. juni 2018 og november/december 2019.

Af hensyn til muligheden for at realisere projektet inden for den skitserede tidsplan baseres låneanmodningen på det foreliggende budgetoverslag.

Tidsplan

ARCs anlæg forventes at kunne idriftsættes inden udgangen af 2021 på baggrund af følgende tidsplan:

April 2020	ARC: Fremsender anmodning om godkendelse af låneoptagelse og vedtægtsændring
April – juni 2020	Ejerkommunerne: Behandling af anmodning om låneoptagelse og vedtægtsændring i de enkelte kommunalbestyrelser
Juli – august 2020	Ankestyrelsen: Godkendelse af vedtægtsændring vedr. bioaffald
August 2020	Anlægsprojekt igangsættes

Notat

Lånebekendtgørelsen - lån til affaldssorterings- og forbehandlingsanlæg

1. Indledning

Amager Ressourcecenter påtænker at etablere et anlæg til forbehandling af biologisk affald og et anlæg til sortering af affald. Forbehandlingsanlægget skal omdanne biologisk affald afleveret til Amager Ressourcecenter til en biopulp, som vil blive solgt til et biogasanlæg, der ikke skal ejes af Amager Ressourcecenter. Herudover vil der være en rest, som vil blive forbrændt. På sorteringsanlægget skal der foretages sortering af affald, der er afleveret til Amager Ressourcecenter. Udgifterne til opførelse af de to anlæg påtænkes finansieret ved lånoptagelse.

Det er lagt til grund, at aktiviteterne på forbehandlingsanlægget og sorteringsanlægget ikke vil have karakter af kommercielle aktiviteter. Det vil sige, at aktiviteterne vil være omfattet af hvile i sig selv-princippet, og at der er tale om affald, der afleveres til Amager Ressourcecenter i henhold til Amager Ressourcecenters vedtægt. For så vidt angår optagelse af lån til etablering af forbehandlingsanlægget er det lagt til grund, at der ikke i den forbindelse optages lån til anlæg eller omkostninger, som vedrører biogasanlæg.

Vi er blevet bedt om at vurdere, hvorvidt optagelse af lån til etablering af forbehandlingsanlæg til biologisk affald samt affaldssorteringsanlæg vil belaste interessentkommunernes låneramme. Vi har ikke undersøgt eller vurderet andre spørgsmål end spørgsmålet om, hvorvidt lånoptagelsen vil belaste interessentkommunernes låneramme.

2. Regler

2.1 Lånebekendtgørelsen

2.1.1 Henregning til interessentkommunernes låntagning

Kommuners adgang til at optage lån, herunder hvilke lån, der skal henregnes til kommuners låntagning, er reguleret i bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v. med senere ændring ("lånebekendtgørelsen").

Det følger af lånebekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 3, at den del af et lån optaget af et kommunalt fællesskab, der kan henføres til interessentkommunerne, henregnes til interessentkommunernes låntagning.

Amager Ressourcecenter er et kommunalt fællesskab godkendt af det kommunale tilsyn efter kommunestyrelseslovens § 60, hvorfor Amager Ressourcecenter er et kommunalt fællesskab i lånebekendtgørelsens forstand. Det betyder, at Amager Ressourcecenters låntagning skal henregnes til interessentkommunernes låntagning.

Det følger af Social- og Indenrigsministeriets praksis, at fordelingen af låntagningen mellem flere kommuner som udgangspunkt skal foretages på baggrund af kommunernes ejerfordeling i det kommunale fællesskab. Vedtægten for Amager Ressourcecenter indeholder ikke regler om ejerfordeling. Det følger af vedtægtens § 6, stk. 2, at interessentkommunerne indbyrdes hæfter for de af interessentskabet indgåede forpligtelser efter registerfolketallet pr. 1. januar det år, hvor forpligtelsen forfalder til betaling, for Københavns Kommune dog alene indbyggertallet i den i § 4, stk. 2, nævnte del af Københavns Kommune.

Det betyder, at Amager Ressourcecenters låntagning skal henregnes til den enkelte interessentkommunes låntagning i forhold til den fordelingsnøgle, hvorefter interessentkommunerne hæfter for Amager Ressourcecenters forpligtelser, det vil sige efter registerfolketallet i de enkelte interessentkommuner/oplandet, jf. § 6, stk. 2, i Amager Ressourcecenters vedtægt.

2.1.2 Belastning af interessentkommunernes låneramme

En kommunes adgang til i det enkelte regnskabsår at optage lån svarer til summen af en række regnskabsførte udgifter, jf. lånebekendtgørelsens § 2. Dette kaldes også lånerammen. Der er automatisk låneadgang til investeringsudgiften vedrørende en række kommunale forsyningsaktiviteter. For så vidt angår affaldsområdet følger det blandt andet af § 2, stk. 1, nr. 4, at der genereres automatisk låneadgang ved optagelse af lån til kommunale investeringsudgifter til renovation mv. Det betyder, at optages der lån til finansiering af investeringsudgifter til renovation, vil dette ikke belaste en kommunes låneramme.

Det fremgår ikke af lånebekendtgørelsens ordlyd, om lån optaget af et kommunalt fællesskab som Amager Ressourcecenter til udgifter, der generer automatisk låneadgang, ikke vil belaste interessentkommunernes låneramme. Det er dog antaget i Social- og Indenrigsministeriets praksis, at lån optaget af et kommunalt fællesskab til udgifter, der genererer automatisk låneramme efter lånebekendtgørelsens § 2 ikke belaster interessentkommunernes låntagning. Dette fremgår også af vejledningen til lånebekendtgørelsen.

Det følger af vejledningen til lånebekendtgørelsen, at der ved investeringsudgifter til renovation mv. forstås alle anlægsudgifter, som i henhold til Budget- og regnskabssystemet for kommuner skal konteres under funktionerne 1.38.60-1.38.66. Det følger heraf, at der skal være tale om anlægsudgifter til aktiviteter på det kommunale affaldsområde.

Endvidere følger det af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 3, at ved opgørelse af låneadgangen efter stk. 1 i et regnskabsår alene medregnes de udgifter, som afholdes i det pågældende regnskabsår. Beslutning om optagelse af lån skal være truffet af kommunalbestyrelsen i et møde senest den 31. marts året efter regnskabsåret. Lån skal være optaget senest den 30. april året efter regnskabsåret.

Endelig følger det af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 5, at en kommunes låneadgang efter blandt andet § 2, stk. 1, nr. 4, i hvert regnskabsår er begrænset til investeringsudgiften med fradrag for opkrævede drifts- og

anlægsudgifter. Det følger dog af vejledningen, at bestemmelsen ikke finder anvendelse på lån optaget af forsyningsselskaber, som er udskilt fra kommunen, herunder når forsyningsselskabet er organiseret som et kommunalt fællesskab efter kommunestyrelseslovens § 60. Det betyder, at lånebekendtgørelsens § 2, stk. 5, ikke begrænser omfanget af de investeringsudgifter efter § 2, stk. 1, nr. 4, som Amager Ressourcecenter kan lånefinansiere uden at dette belaster interessentkommunernes låntagning.

2.2 Budget- og regnskabssystem for kommuner

Budget- og regnskabssystem for kommuner er fastsat med hjemmel i kommunestyrelsesloven. Budget- og regnskabssystemet har to hoveddele. Del I indeholder en autoriseret kontoplan med tilhørende konteringsregler. Kontoplanen og konteringsreglerne er bindende for kommunerne. Det følger som nævnt af vejledningen til lånebekendtgørelsen, at der ved kommunale investeringsudgifter til renovation mv. forstås udgifter som i henhold til budget- og regnskabssystemet konteres under funktionerne 1.38.60-1.38.66.

Funktionen 1.38.60 generel administration omfatter udgifter og indtægter vedrørende kommunens generelle administration af husholdningsaffaldsområdet, herunder udgifter forbundet med administration af anvisningsordninger, regulativfastsættelse, affaldsdata- og regulativsystem, information, konkrete anvisninger om håndtering af affald samt planlægning og administration, som ikke kan henføres under de enkelte affaldsordninger.

Funktionerne 1.38.61 ordninger for dagrenovation, dagrenovationslignende affald – organisk affald fra husholdninger og restaffald, 1.38.62 ordninger for storskrald og havefald, 1.38.63 ordninger for glasemballage-, papir-, pap-, metalemballage og plastemballageaffald, 1.38.64 ordninger for farligt affald samt 1.38.65 genbrugsstationer vedrører udgifter og indtægter i forbindelse med planlægning, administration, etablering og drift af disse ordninger. For hver funktion er der oprettet driftsgrupperinger til registrering af indtægter fra afsætning og salg af genanvendelige materialer som følge af, at der kan ske forsortering og genanvendelse under ordningerne.

Funktionen 1.38.66 øvrige ordninger og anlæg omfatter udgifter og indtægter vedrørende planlægning, administration, etablering og drift af eventuelle andre ordninger, som ikke specifikt er nævnt under de øvrige funktioner. Derudover omfatter funktionen udgifter og indtægter vedrørende rent kommunale behandlingsanlæg som fx deponeringsanlæg, forbrændingsanlæg og sorteringsanlæg.

2.3 Affaldsbekendtgørelsen

Afgørende for om optagelse af lån til etablering af forbehandlingsanlæg og sorteringsanlæg belaster interessentkommunernes låneramme er, om der er tale om investeringsudgifter ved renovation - affaldsområdet.

Kommunerne forestår efter miljøbeskyttelseslovens § 45 håndteringen af affald, medmindre andet er fastsat i loven eller regler udstedt i medfør af loven. I medfør af miljøbeskyttelsesloven er fastsat bekendtgørelse nr. 224 af 8. marts 2019 om affald ("affaldsbekendtgørelsen"), der blandt andet indeholder definitioner på affaldsområdet.

Det følger af affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 2, at der ved affaldsbehandlingsanlæg forstås anlæg, som nyttiggør eller bortskaffer affald, herunder anlæg, som forbereder affald forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse. Ved bortskaffelse forstås efter § 3, nr. 12, enhver operation, der ikke er nyttiggørelse, også hvis operationen som en sekundær konsekvens fører til genvinding af stoffer eller til energiudnyttelse. Nyttiggørelse er i § 3, nr. 36, defineret som enhver operation, hvis hovedresultat er, enten at affald opfylder et nyttigt formål ved at erstatte anvendelsen af andre materialer, der ellers ville være blevet anvendt til at opfylde en bestemt funktion, eller at affaldet bliver forberedt med henblik på at opfylde den bestemte funktion i anlægget eller i samfundet generelt.

Forbehandling er i affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 21, defineret som de fysiske, termiske, kemiske eller biologiske processer forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse, herunder sortering, knusning, sammenpresning, pelletering, tørring, neddeling, konditionering, adskillelse, og forud for nyttiggørelse endvidere demontering, ompakning, blanding eller blanding, hvorved affaldets egenskaber ændres med det formål at mindske dets omfang eller farlighed eller på anden måde gøre den videre håndtering lettere.

3. Vurdering

Amager Ressourcecenters optagelse af lån til etablering af forbehandlingsanlæg og sorteringsanlæg vil blive henregnet til interessentkommunernes låntagning efter lånebekendtgørelsens § 3, stk. 1, nr. 3, i forhold til fordelingsnøglen i § 6, stk. 2, i vedtægten for Amager Ressourcecenter.

På baggrund af det af Amager Ressourcecenter oplyste er det vores vurdering, at de påtænkte aktiviteter på forbehandlingsanlægget og sorteringsanlægget vil have karakter af affaldsbehandling i form af forberedelse af affald forud for nyttiggørelse eller bortskaffelse, jf. affaldsbekendtgørelsens § 3, nr. 2.

Amager Ressourcecenters udgifter til etablering af de to anlæg bliver ikke konteret i det kommunale budget- og regnskabssystem hos interessentkommunerne, da Amager Ressourcecenter ikke er en del af de kommunale forvaltninger. Da der på baggrund af det af Amager Ressourcecenter oplyste er tale om anlægsudgifter på affaldsområdet, er det vores vurdering, at der vil være tale om udgifter, som ville blive konteret under funktionerne for affaldsområdet i det kommunale budget- og regnskabssystem. Det er en forudsætning herfor, at aktiviteterne på forbehandlingsanlægget og sorteringsanlægget bliver en del af affaldsordninger, der fastsættes i interessentkommunernes affaldsregulativer.

Samlet er det således vores vurdering, at lånoptagelsen til finansiering af etableringen af forbehandlingsanlægget og sorteringsanlægget vil være omfattet af lånebekendtgørelsens § 2, stk. 1, nr. 4, hvorfor lånoptagelsen ikke vil belaste interessentkommunernes låneramme. Det er en forudsætning herfor, at lånoptagelsen alene finansierer anlægsudgifter forbundet med etableringen af de to anlæg, og at der alene optages lån for udgifter, der er afholdt eller afholdes i samme år som lånoptagelsen eller i året før, hvis lånoptagelsen besluttet senest 31. marts i året efter udgifternes afholdelse og lånet optages senest 30. april i året efter udgifternes afholdelse.
