

Forsyningstilsynet  
Torvegade 10  
3300 Frederiksværk

(Sagsnr. 24/00642)

11-03-2024  
Side 1 af 8

---

## **Fælles høringssvar fra Dansk Fjernvarme og Brancheforeningen Cirkulær til høring over udkast til delrapport 2 vedr. konkurrence- fremmende tiltag og vejledning**

Forsyningstilsynet har den 4. marts 2024 sendt udkast til delrapport 2 om konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding i høring hos branchesamarbejdsgruppen med svarfrist den 11. marts 2024. Dansk Fjernvarme og Brancheforeningen Cirkulær takker for muligheden for at kommentere på udkastet.

### **Generelle bemærkninger**

Indledningsvis finder branchen anledning til at gentage branchens tidligere fremførte synspunkt om, at en høringsfrist på kun én uge for omfattende høringsmateriale og tiltag, som kan forventes at få meget vidtrækkende økonomisk betydning for vores medlemmer, er både urimelig og uacceptabel.

Selv om vi har forståelse for, at det er en kompleks opgave at udarbejde konkurrencefremmende tiltag, og at der ligger et stort pres for at overholde tidsfristen for offentliggørelse af vejledningen den 1. april 2024, sætter den korte tidsfrist såvel affaldsenergianlæg som kommuner og andre aktører i en helt urimelig situation, som forringer den nødvendige medlemsinddragelse og den overordnede kvalitet af høringssvarene.

Det er ikke tilfredsstillende set i lyset af, at de konkurrencefremmende tiltag vil påvirke sektorens fremtid, både ift. organisering, drift og økonomi, og at hensigten med de konkurrencefremmende tiltag må være at skabe gennemtænkte langtidsholdbare løsninger.

Branchen har derudover noteret sig, at det i rapporten fremgår at "*kravet om udbud af affaldsforbrænding ikke forventes at sikre, at det kun er de mest miljørigtige anlæg, der vinder udbuddene eller, at det kun er de mindst miljørigtige anlæg, der må lukke, som følge af konkurrenceudsættelsen*".

Dette er i direkte modstrid med de præmisser, som politikerne er blevet forelagt ifm. beslutningerne om indførelsen af konkurrencemodellen, og de er også i strid med de præmisser, der fremgår af den politiske aftale fra 2020. Det er branchens opfattelse, at KEFM på baggrund heraf bør orientere forligskredsen om, at de præmisser, som KEFM indtil nu har stillet politikerne i udsigt, ikke længere udgør embedsværkets opfattelse.

Herudover har branchen følgende bemærkninger til udkastet:

Helt overordnet er det branchens opfattelse, at de konkurrencefremmende tiltag skal understøtte og sikre god konkurrence i udbuddene, uden at det samtidig fører til unødvendigt bureaukrati. Det er branchens vurdering, at den almindelige udbudslovgivning langt hen ad vejen allerede udgør en effektiv ramme for at sikre fair og konkurrence-dygtige udbudsprocesser i kommunerne.

Branchen opfordrer i forlængelse heraf tilsynet til at droppe tiltag om:

- Interessekonflikter
- Markedsdialog
- Øvrige krav og evalueringskriterier

Branchen skal desuden opfordre tilsynet til at komme med løsningsforslag til de konkrete udfordringer ift. at sikre en velfungerende konkurrence, som branchen også i høringssvaret til delrapport 1 har peget på.

Side 2 af 8

---

## **Konkrete bemærkninger til afsnit i delrapport 2**

På baggrund af den korte tidsfrist har det kun været muligt for branchen at nå at læse og kommentere på indholdet i delrapport 2.

I det følgende gennemgås branchens konkrete bemærkninger til de enkelte kapitler i delrapporten samt de konkrete udkast til konkurrencefremmende tiltag.

### **2.2 Fastsættelse af elementer i udbuddet**

Det fremgår af en række formuleringer i udkastet, at affaldsenergianlæggene ikke må byde på transport- og omlasteopgaver. Der er efter branchens opfattelse ikke noget til hinder for, at affaldsenergianlæg byder på disse opgaver og efterfølgende indgår aftaler med eksterne leverandører om udførelsen af transportopgaverne. Det vil desuden være konkurrencehæmmende, hvis anlæggenes muligheder herfor afskæres.

### **2.3 Interessekonflikter**

Udkastet til konkurrencefremmende tiltag om interessekonflikter er efter branchens opfattelse så bredt og generelt formuleret, at det står uklart, hvad tiltaget egentligt omhandler, og hvad det er, at ordregiveren rent faktisk har pligt til.

Efter branchens opfattelse er det helt uklart,

- hvad pligten til at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter i praksis indebærer,
- hvordan Forsyningstilsynet forventer at føre tilsyn med denne forpligtelse og
- hvad der skal til for, at tilsynet vil anvende sanktionen om at bringe en kontrakt til ophør iht. denne forpligtelse.

Hvis man ikke kan fastsætte tiltag, som er konkrete og umiddelbart forståelige, og som såvel ordregivere som tilbudsgivere kan rette sig ind efter, bør man efter branchens opfattelse undlade at lave krav om det, og man bør desuden ikke gøre det iht. regler, der har meget vidtgående sanktioner om at bringe en kontrakt til ophør.

Hvis tiltaget eksempelvis alene er ment som en forpligtelse til at skabe synlighed om interessekonflikter mhp. at sikre en evt. håndhævelse af udbudsreglerne i regi af Klagenævnet for Udbud, bør dette fremgå tydeligt og utvetydigt af formuleringen af tiltaget. I givet fald bør også forklares, hvordan tilsynets hjemmel til at fastsætte og håndhæve konkurrencefremmende tiltag kan anvendes til at implementere en forpligtelse, der i sidste ende skal håndhæves af Klagenævnet for Udbud.

Hvis tiltaget modsat er ment sådan, at Forsyningstilsynet konkret vil vurdere, om kommunerne har foretaget nok mht. at forebygge og afhjælpe interessekonflikter, og at tilsynet herefter vil anvende sanktionen om at bringe kontrakten til ophør, hvis det ikke

er tilfældet, bør man efter branchens opfattelse ikke kunne gøre det iht. et så bredt, generelt og uklart formuleret tiltag.

Branchen opfordrer på denne baggrund tilsynet til enten at redegøre konkret for, at tiltaget alene handler om at offentliggøre en redegørelse – eller ikke at medtage et tiltag herom, så længe det ikke er muligt at formulere mere konkrete tiltag, der kan forventes at fremme konkurrencen i udbuddene.

Side 3 af 8

---

### **3. Markedsdialog forud for udbuddet**

Branchen er generelt enig i, at det er rigtigt fornuftigt, at kommunerne gennemfører grundige markedsdialoger før udbud for at sikre den bedst mulige konkurrence i udbuddene, og dermed også at sikre de billigste løsninger for kommunernes skatteborgere.

Branchen er bekymret for, at de detaljerede krav til markedsdialogen vil medføre unødvendige administrative byrder, snarere end at fremme konkurrencen i udbuddene. Dertil skal nævnes, at markedsdialogen kompliceres yderligere af, at den også skal omfatte anlæg i andre lande.

Branchen skal derfor opfordre tilsynet til alene at have en opfordring til ordregiverne i udbuddene om at gennemføre grundige markedsdialoger før udbuddene, men undlade at medtage tiltag herom, som kan føre til unødvendige administrative byrder og som i sidste ende i princippet kan indebære den vidtgående sanktion om at bringe en kontrakt til ophør.

#### **4.1 Affaldsmængder**

Vores medlemmer har forskellige opfattelser af, hvilke affaldsmængder der vil være passende at udbyde i delkontrakter. Nogle mener, at delkontrakter bør kunne omhandle betydeligt større mængder end 15.000 ton for at mindske administrationen og kompleksiteten i kontraktopfølgningen, mens andre mener, at det også bør være muligt at afvige fra udgangspunktet om 15.000 ton i nedadgående retning.

Det er på denne baggrund branchens opfattelse, at det skal være muligt at fravige udgangspunktet om delkontrakter på 15.000 ton i begge retninger, når markedsdialogen viser, at det ikke vil reducere konkurrencen.

#### **4.2 Kontraktlængder**

Vores medlemmer har også forskellige opfattelser af, hvilke kontraktlængder der vil være passende at anvende. Nogle mener, at udgangspunktet om en 4-årig periode er en for lang kontraktperiode ift. de usikkerheder, der vil være i den kommende tid om udvikling i priser og rammebetingelser, jf. bl.a. det anførte nedenfor i afsnit 4.3.5.3 om kontraktuelle forhold, mens andre mener, at kommunerne bør have adgang til at fastsætte længere kontraktperioder, hvis de måtte ønske det.

Det er på denne baggrund branchens opfattelse, at det skal være muligt at fravige udgangspunktet om 4-årige kontraktperioder i begge retninger, når markedsdialogen viser, at det ikke vil reducere konkurrencen.

### **4.3 Øvrige krav og evalueringskriterier**

Udkastet til konkurrencefremmende tiltag indebærer et udgangspunkt om, at ordregivere ikke må stille andre krav eller anvende andre evalueringskriterier end dem, som Forsyningstilsynet opstiller i de konkurrencefremmende tiltag. Tiltaget indebærer således, at det er Forsyningstilsynet – som i øvrigt ikke har erfaringer eller ekspertise indenfor hverken udbud eller konkurrence – der bestemmer, hvordan udbuddene som udgangspunkt skal tilrettelægges.

Side 4 af 8

---

Efter branchens opfattelse er dette udgangspunkt og den omfattende statslige styring af kommunernes udbud, som dette udgangspunkt indebærer, unødvendig, for vidtgående og ikke-proportional set ift. tilsynets opgaver, som primært må være håndtering af identificerede konkurrencemæssige udfordringer.

Udkastet til konkurrencefremmende tiltag indebærer markante administrative byrder for kommuner, som ønsker at stille yderligere krav, herunder eksempelvis

- krav, som adresserer nogle af de problemstillinger som branchen har rejst, jf. afsnit 4.3.5 nedenfor,
- krav om fx anvendelse af sociale klausuler, som en kommune måtte have en politik om at stille i alle udbud på alle områder
- krav eller andre betingelser, som kan fremme konkurrencen, herunder fx oplysninger om hvordan tilbudsgiveres forbehold vil blive håndteret og fx kapitaliseret/tillagt tilbudssummen ved evalueringen.

Disse administrative byrder er efter branchens opfattelse også unødvendige, for vidtgående og ikke-proportionale.

Branchen skal derfor opfordre tilsynet til ikke at medtage et sådan generelt krav om ikke at anvende yderligere krav eller evalueringskriterier og allerhøjest lave en anbefaling ift. øvrige krav og kriterier.

#### **4.3.5 Særlige områder**

Branchen har i høringsvaret til analyserapport 1 peget på en række forskellige problemstillinger og udfordringer ift. at sikre en velfungerende konkurrence, som Forsyningstilsynet ikke har medvirket til at finde løsninger på i udkastet til konkurrencefremmende tiltag, herunder bl.a. følgende:

- Tidsmæssig tilrettelæggelse af udbudsproces
  - hvor de økonomiske rammer mht. affaldsvarmepriser er kendte
  - hvor alle udbud ikke afholdes samtidig
- Risikoen for konkurrencebegrænsende virkninger ved deltagelse af mellemhandlere i udbuddene
- Kontraktbestemmelser om leveringssikkerhed/tidsfrister for modtagelse og forbrænding
- Standardforbehold ift. efterfølgende stramninger
- Håndtering af konkursrisiko
- ESPD-minimumskrav til selskabers finansielle formåen
- Udfordringer mht. omlastning ifm. tokammersystemer

Det er efter branchens opfattelse skuffende, at Forsyningstilsynet ikke har set sig i stand til komme med bud på løsninger heraf, men tværtimod overlader det til

kommunerne – og ovenikøbet pålægger kommunerne markante ekstra administrative byrder ved at skulle forklare krav og kriterier i den forbindelse, jf. afsnit 4.3 ovenfor.

#### **4.3.5.3 Kontraktuelle forhold**

Reguleringen af priserne i løbet af kontraktperioden fastlægges i de kontraktuelle forhold, og det er derfor afgørende for tilbudsgivere, at der er gennemsigtighed i det forud for tilbudsafgivelsen.

Side 5 af 8

---

Hvis der ikke er indbygget prisregulering i kontrakterne, vil tilbudsgiverne blive nødt til at indregne risikotillæg i deres tilbudspriser ift. usikkerheder mht. udviklingen i priser for transportydelser, affaldsvarme, el, CO<sub>2</sub>-kvoter og afgifter mv. i løbet af kontraktperioden, hvilket kan indebære højere priser i udbuddene end nødvendigt.

#### **4.3.6 Særlige krav og kriterier**

Det er ikke klart, om der i dette afsnit opstilles yderligere et konkurrencefremmende kriterie eller yderligere forpligtelser for kommunerne.

### **5. Evaluering af tilbud**

Det fremgår ikke af afsnittet, hvordan kommunerne skal foretage evalueringen af tilbud fra mellemhandlere, der ikke i tilbuddet oplyser, hvor eller hvordan affaldet bliver forbrændt.

#### **5.1 Indregning af transportomkostninger**

Det fremgår af afsnittet, at kommunerne enten kan inkludere transportydelsen i udbuddet eller indregne kommunens transportomkostninger ved tilbudsevalueringen, men også at den sidstnævnte metode om at indregne kommunens omkostninger i tilbuds-evalueringen anbefales.

Det er ikke klart for branchen, hvorfor netop denne metode anbefales frem for andre metoder.

#### **5.2 Indregning af miljø- og klimaparametre**

Det fastslås på side 30, at *“kravet om udbud af affaldsforbrænding ikke forventes at sikre, at det kun er de mest miljørigtige anlæg, der vinder udbuddene eller, at det kun er de mindst miljørigtige anlæg, der må lukke, som følge af konkurrenceudsættelsen”, at “det i dag ofte ikke er tilfældet, at de mest miljørigtige affaldsforbrændingsanlæg også er de billigste eller omvendt at de billigste anlæg er de mest miljørigtige”, og at det “forventes også at være gældende fremadrettet efter konkurrenceudsættelsen og det konkurrencefremmende tiltag forventes hverken at kunne eller skulle ændre herpå”.*

Som det også er nævnt i indledningen, er disse præmisser i direkte modstrid med hvad politikerne blev forelagt ifm. beslutningerne om indførelsen af konkurrencemodellen, og de er også i strid med de præmisser, der fremgår af den politiske aftale fra 2020. Det er branchens opfattelse, at KEFM på baggrund heraf bør orientere forligskredsen om, at de præmisser, som KEFM indtil nu har stillet politikerne i udsigt, ikke længere udgør embedsværkets opfattelse.

### 5.2.2 Miljø

Vores medlemmer har forskellige opfattelser vedr. miljøhensyn i udbuddene. Nogle mener, at der skal kunne inddrages miljøhensyn i udbuddene, og at fravær af miljøhensyn vil give de miljømæssigt dårligste anlæg en konkurrencefordel, mens andre mener, at der ikke bør stilles yderligere krav ud over, hvad der fremgår af BAT-kravene, og at særlige miljøkrav vil kunne anvendes til at give konkrete anlæg konkurrencefordele.

Side 6 af 8

---

Branchen har på denne baggrund forståelse for, at problemstillinger om de konkurrencemæssige virkninger ved anvendelse af miljøkrav er komplekse, og det er som nævnt ovenfor branchens opfattelse, at de præmisser, som KEFM har stillet politikerne i udsigt ifm. beslutningerne om indførelsen af konkurrencemodellen ikke har været korrekte.

Herudover skal branchen desuden i øvrigt bemærke, at det ikke fremgår, hvordan de samfundsøkonomiske skadevirkninger fra selskaber med flere ovne med forskellige miljøvirkninger skal opgøres.

### 5.2.3 Klima

Forsyningstilsynet lægger i sin udformning af tiltaget til grund, at CO<sub>2</sub>-fangst ikke kan ske i samme selskab som affaldsforbrændingsvirksomheden. Forsyningstilsynet skriver således, at *"gældende lovgivning kræver, at aktiviteter forbundet med CO<sub>2</sub>-fangst økonomisk adskilles fra affaldsforbrændingsaktiviteten og derfor bør omkostninger til CO<sub>2</sub>-fangst ikke påvirke omkostningerne til affaldsforbrænding og dermed heller ikke priserne for affaldsforbrænding."*

Denne præmis om, at CO<sub>2</sub>-fangst ikke kan ligge i samme selskab som affaldsforbrændingsvirksomheden, er efter branchens opfattelse på vej til at blive lavet om som følge af den politiske aftale om langsigtede rammevilkår for CO<sub>2</sub>-fangst i forsyningssektoren af 7. februar 2024, hvor der står, at *"der gives hjemmel og fleksibilitet til, at både kommuner og private kan organisere CO<sub>2</sub>-fangstvirksomhed i et særskilt CO<sub>2</sub>-fangstselskab eller lade CO<sub>2</sub>-fangstvirksomheden indgå i samme selskab som kraftvarme-, varmeproduktions- eller elproduktionsvirksomheden."* Dermed har man politisk besluttet, at CO<sub>2</sub>-fangstvirksomhed fremover skal kunne indgå i samme selskab som eksempelvis affaldsforbrændingsvirksomhed.

Vi mener dermed ikke, at præmissen, som Forsyningstilsynet lægger til grund, kan forventes at være gældende fremover. Vi noterer os imidlertid, at Forsyningstilsynet vil følge udmøntningen af den politiske aftale og om nødvendigt justere det konkurrencefremmende tiltag.

Det er branchens principielle opfattelse, at det bør være muligt at lægge vægt på CO<sub>2</sub>-fangst i tilbudsevalueringen, såfremt selskaberne har lige muligheder for at finansiere investeringerne i CO<sub>2</sub>-fangstanlæg. Efter branchens opfattelse bør det sikres, at selskaberne får lige vilkår for etablering af CO<sub>2</sub>-fangstanlæg, og at det fx ikke bliver statens CCS-udbud, der kan blive afgørende for konkurrencen mellem affaldsenergilæggene.

## **6. Forsyningstilsynets håndtering af konkurrencefremmende tiltag**

Det fremgår af afsnit 6.2, at det vil udgøre en saglig begrundelse for afvigelse af de konkurrencefremmende tiltag, hvis kommunen kan *dokumentere* eller *sandsynliggøre* at det er konkurrencefremmende ikke at følge et tiltag, og at der her med "konkurrencefremmende" menes, at antallet af relevante potentielle tilbudsgivere forventes at stige.

Side 7 af 8

---

Det er branchens opfattelse, at der også vil kunne være andre saglige hensyn end konkurrencehensyn, og at den snævre definition af saglighed vil kunne give anledning til unødvendig tilsidesættelse af hensyn, som prioriteres generelt i kommuner.

Efter branchens opfattelse er det ikke alene antallet af tilbudsgivere, som er afgørende for at fremme konkurrencen og for at sikre kommunerne det bedst mulige resultat i udbuddene. Eksempelvis fremmer det formentlig hverken konkurrencen eller kommunens resultat, hvis det ender med en situation, hvor der alene er tilbud fra mange udenlandske tilbudsgivere i et udbud.

## **8. Vejledning til indregning af transport**

Det fremgår ikke af afsnittet, hvilken opgave kommentarerne omhandler og tager udgangspunkt i. Branchen antager, at afsnittet alene omhandler udbud af forbrændingsopgaven, og hvor mellemandlere uden aftale med endelig aftager derfor ikke vil kunne byde. I denne situation forestår og betaler kommunen for evt. omlastning og transport til det vindende anlæg, uanset hvor det måtte være lokaliseret.

Dette bør præciseres i afsnittet, og det bør desuden præciseres, at vejledningen derfor ikke gælder for kommuner, der måtte vælge andre modeller, hvor den udbudte opgave også omhandler evt. omlastning og transport.

### **8.2 Transport til affaldsforbrændingsanlæg**

Nogle kommuner har ud fra klimahensyn valgt at investere i eldrevne biler til indsamlingen af restaffald til forbrænding, selv om dette indebærer højere omkostninger end de mindre klimavenlige alternativer. Disse kommuner vil formentlig også have et ønske om, at en evt. længere videretransport efter omlastning også sker med elbiler. Det fremgår ikke, om kommunerne i overensstemmelse med det konkurrencefremmende tiltag og vejledningen kan indregne omkostningsægte transport med elbiler efter omlastning.

### **8.3 Omkostninger til omlastning**

Restaffald til forbrænding indsamles ofte sammen med madaffald i to-kammer-løsninger, og det vil derfor også skulle omlastes sammen med madaffald. Når det er tilfældet, vil det derfor også have stor betydning for, hvor omlastningen bør foretages, og det vil derfor ofte være ønskeligt at kunne foretage omlastningen på samme lokation, som madaffaldet skal afleveres på, hvis det kan lade sig gøre.

En virkning af udbuddene kan dog også nogle steder forventes at blive, at der skal etableres nye omlastestationer, som kræver miljøgodkendelse. Da det først vil blive klart efter afgørelsen af udbuddene, om der skal etableres nye omlastestationer, og da anskaffelse af pladser til disse og efterfølgende miljøgodkendelser kommer til at tage

tid, kan det forventes, at der kan gå lang tid fra afgørelse af udbuddene til kontaktstart i de udbud, hvor det forudsætter etablering af nye omlastestationer.

Det bør kommunerne kunne tage højde for i deres udbud, da det har afgørende betydning for opgavens løsning og økonomi, om en sådan omlasteplads kan etableres i tide, eller der skal findes nødløsninger i mellemtiden.

Side 8 af 8

---

-----

### ***Høring over fremtidige justeringer***

Der lægges op til at vejledningen skal være et "levende" dokument, som skal tilpasses markedets udvikling, men det er ikke tydeligt, hvilke ændringer der kan være tale om eller hvornår. Da vejledningen er et dokument med retsvirkning, er det vigtigt, at der forud for sådanne ændringer gennemføres en høringsproces, der inddrager hele branchen.

### ***Høringssvar fra selskaber vedlagt***

Som en konsekvens af Forsyningstilsynets beslutning om ikke at gennemføre en offentlig høring over udkastene til konkurrencefremmende tiltag, har Brancheforeningen Cirkulær og Dansk Fjernvarme videresendt det modtagne høringsmateriale til affaldsenergianlæggene og givet dem lejlighed til at få deres egne høringssvar vedlagt som bilag til dette høringssvar.

Som bilag er vedlagt høringssvar fra ARC.

-----

Vi står til rådighed for spørgsmål eller uddybende kommentarer.

Med venlig hilsen

Rune Moesgaard  
Politisk chef  
Dansk Fjernvarme  
[rum@danskfjernvarme.dk](mailto:rum@danskfjernvarme.dk)  
+45 24904149

Jens Bomann Christensen  
Direktør  
Dansk Affaldsforening  
[jbc@danskaffaldsforening.dk](mailto:jbc@danskaffaldsforening.dk)  
+45 28104976