

Udskriftsdato: 22. december 2025

VEJ nr 9624 af 02/09/2024 (Gældende)

Vejledning om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding

Ministerium: Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet

Journalnummer: Klima-, Energi- og Forsyningsmin.
Forsyningstilsynet,j.nr.24/00672

Vejledning om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding

1. Indledning
2. Baggrund
 - 2.1 Begrebsbeskrivelse
3. Vejledningens indhold
 - 3.1 Udbudsprocessen
4. Konkurrencefremmende tiltag og anbefalinger
 - 4.1 Fælles udbud – anbefaling
 - 4.2 Fastsættelse af elementer i udbuddet – anbefaling
 - 4.3 Interessekonflikter – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.4 Markedsdialog – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.5 Affaldsmængder – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.6 Kontraktlængder – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.7 Øvrige krav og evalueringskriterier – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.8 Transporttillæg – konkurrencefremmende tiltag
 - 4.9 Miljø- og klimatillæg – konkurrencefremmende tiltag
5. Vejledning om markedsdialog
 - 5.1 Markedsscreening forud for markedsdialog
 - 5.2 Markedsdialogens indhold og form
 - 5.3 Anvendelse af markedsdialogen
6. Vejledning i beregning af transporttillæg
 - 6.1 Afgrænsning af omkostningerne
 - 6.2 Transport fra omlastestationer og genbrugspladser til affaldsforbrændingsanlæg
 - 6.3 Omkostninger til omlastning
 - 6.4 Beregning af transportomkostninger direkte til affaldsforbrændingsanlæg
 - 6.5 Beregning af samlet transporttillæg
7. Løbende opdatering af konkurrencefremmende tiltag og vejledning
 - 7.1 Forståelsesmæssige rettelser
 - 7.2 Indholdsmæssige rettelser
8. Forsyningstilsynets håndtering af tilsyn
 - 8.1 Tilsyn
 - 8.2 Sagligt begrundede årsager
9. Øvrigt vejledningsmateriale
 - 9.1 Vejledninger

1. Indledning

Denne vejledning beskriver de konkurrencefremmende tiltag ved afholdelse af udbud af affaldsforbrænding. Formålet med de konkurrencefremmende tiltag er at balancere konkurrence om forbrænding af kommunernes forbrændingsegnete affald samt de ønsker og behov, som den enkelte kommune har. Vejledningen beskriver råd om brugen af de konkurrencefremmende tiltag i udbudsprocessen samt råd om udbud af opgaven med behandling af forbrændingseget affald. Vejledningen og de konkurrencefremmende tiltag er ment som en måde at understøtte kommunerne i gode udbud af forbrændingseget affald. Udbuddene designes ud fra den enkelte kommunes ønsker og behov, hvilket skal ske på en måde,

så det ikke væsentligt begrænser eller fordrejer konkurrencen. Såfremt et eller flere konkurrencefremmende tiltag ikke bliver fulgt, skal dette indberettes til Forsyningstilsynet med en saglig begrundelse herfor.

Vejledningen skal forstås og fortolkes med baggrund i analyserne fremlagt i Delrapport 1 og 2 om de konkurrencefremmende tiltag. Rapporterne og vejledningen er udarbejdet af Forsyningstilsynet i tæt samarbejde med NIRAS. NIRAS har til udarbejdelsen af første delrapport haft bistand fra eksperter i udbudsret fra Viltøft Advokatpartnerselskab og i konkurrenceøkonomi fra Københavns Universitet. Den første version af vejledningen bygger på delrapport 1 og 2, hvor der er en nærmere forklaring om baggrunden for de enkelte konkurrencefremmende tiltag.

Løbende tilføjelser til positivlisten kan findes på Forsyningstilsynets hjemmeside (se afsnit 4.7.2.2). På hjemmesiden ligger ligeledes baggrundsrapporten, information om indberetning og svar på ofte stillede spørgsmål. Selve indberetningsbekendtgørelsen ligger på retsinformation.

Vejledning nr. 9295 af 15/05/2024 om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding bortfalder.

2. Baggrund

Forsyningstilsynet skal udarbejde understøttende materiale til brug af de konkurrencefremmende tiltag ved afholdelse af udbud, jf. Miljøbeskyttelsesloven § 45 f, stk. 1: »§ 45 f Forsyningstilsynet udarbejder understøttende materiale og konkurrencefremmende tiltag til brug for afholdelse af udbud efter § 45 e, stk. 1.«

Det fremgår af lovbemærkningerne til Lovforslag nr. L115¹ (Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse, lov om varmeforsyning, lov om elforsyning og selskabsskattebogen), at det understøttende materiale skal have form af en vejledning.

Af lovbemærkningerne til lovforslag nr. L115 fremgår det, at vejledningen skal omfatte råd om brugen af de konkurrencefremmende tiltag i udbudsprocessen samt råd om udbud af opgaven med behandling af forbrændingseget affald. Dette kan for eksempel inkludere råd om indregning af omkostninger til transport, markedsdialogen eller branchespecifikke forhold. Vejledningen skal således understøtte kommunens tilrettelæggelse af udbud med henblik på at indkøbe den bedste ydelse ud fra kommunens ønsker til faktorer såsom miljø og pris.

De konkurrencefremmende tiltag er udarbejdet, så de bygger oven på udbudsreglerne og ikke er i strid med disse. Af bemærkninger til lovforslaget fremgår det: »De konkurrencefremmende tiltag skal følge udbudslovens regler og vil kunne fastsætte de objektive og gerne kvantificerbare parametre, som kommunerne vil kunne stille krav indenfor i et udbud. Kommunerne vil selv kunne fastsætte det konkrete niveau for disse krav, herunder blandt andet krav til miljø og økonomi«.

Vejledningen skal opdateres løbende, hvilket ligeledes fremgår af lovbemærkningerne til Lovforslag nr. L 115: »Det forudsættes, at opdatering af de konkurrencefremmende tiltag vil kunne ske løbende«. Forsyningstilsynet forventer derudover, at da der er tale om et nyt marked, vil det sandsynligvis udvikle sig over en årrække. Således kan løbende opdatering sikre, at de konkurrencefremmende tiltag og den tilhørende vejledning følger med markedets udvikling.

2.1 Begrebsbeskrivelse

Potentielle tilbudsgivere: Potentielle tilbudsgivere anvendes her om alle de aktører på markedet, som potentielt kan afgive et tilbud - uanset om de har interesse heri eller rent faktisk afgiver et tilbud. Dette omfatter således også alle udenlandske aktører.

Relevante tilbudsgivere: Relevante tilbudsgivere anvendes her om en tilbudsgiver, som har reel interesse i kontrakten og som kan forventes, at ville angive et tilbud på opgaven.

3. Vejledningens indhold

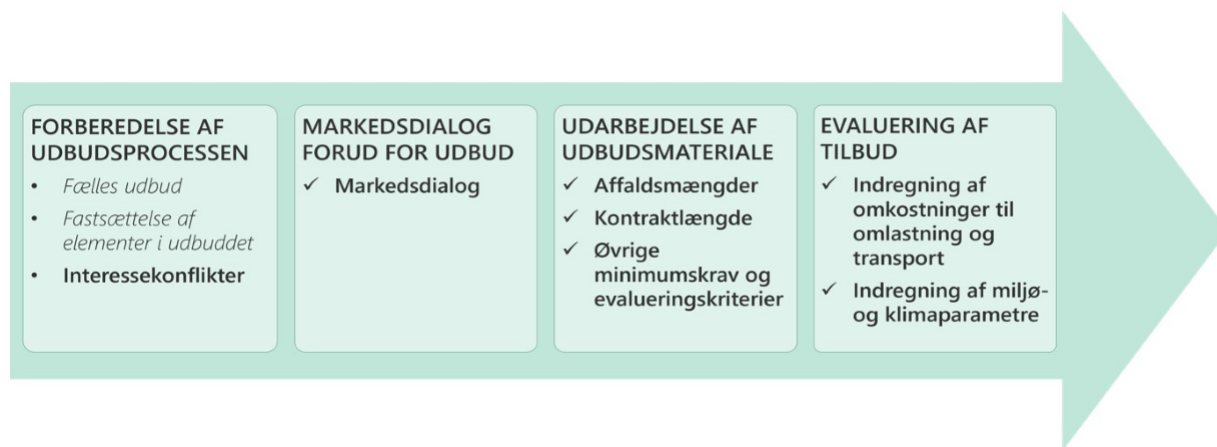
Udover en gennemgang af de forskellige konkurrencefremmende tiltag beskrives her, hvordan de konkurrencefremmende tiltag bruges i forbindelse med udbud og hvor i udbudsprocessen, disse finder anvendelse. Dertil kommer en overordnet gennemgang af, hvor man kan finde vejledning til de forskellige elementer i udbudsprocessen. Forsyningstilsynet kan vejlede om forståelsen af de konkurrencefremmende tiltag, men yder ikke rådgivning om udformningen af det konkrete udbud.

Til sidst i denne vejledning er der indsat understøttende materiale til afholdelse af udbud i henhold til udbudsreglerne. Forsyningstilsynet har ikke til opgave at træffe afgørelse om eller vejlede om de udbudsretlige regler og har heller ikke hjemmel hertil. Derfor refereres og citeres der i det følgende også fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens offentliggjorte vejledninger. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan vejlede om forståelsen af udbudsreglerne, men yder ikke rådgivning om udformningen af konkrete udbud.

3.1 Udbudsprocessen

Udbudsprocessen består af en række trin, overvejelser og beslutninger, som beskrives nærmere i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens "Vejledning om udbudsreglerne"². Udbudsprocessen danner rammen for opbygningen af dette afsnit og omfatter blandt andet:

- Initiale overvejelser, herunder markedsdialog og tidsfrister
- Udbudsmaterialet, herunder udbuddets genstand og evalueringskriterier
- Gennemgang, tildeling og evaluering af tilbuddene
- Offentliggørelse



Figur 1 : Overblik konkurrencefremmende tiltag (med fed skrift) samt anbefalinger (i kursiv) i udbudsprocessen

3.1.1 Før udarbejdelse af udbudsmateriale

De konkurrencefremmende tiltag omhandler elementer, som ligger forskellige steder i udbudsprocessen, jf. Figur 1. Før selve udbudsmaterialet udarbejdes, er særligt to konkurrencefremmende tiltag relevante:

- Interessekonflikter: Hvad har man gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe de interessekonflikter, der *kan* identificeres på dette tidspunkt, se afsnit 4.3.
- Markedsdialog: Den indledende screening og selve markedsdialogen, se afsnit 4.4.

Der er udarbejdet en vejledning til afholdelse af markedsdialog for udbud af forbrændingseget affald, jf. afsnit 5. Vejledningen indeholder i denne forbindelse beskrivelse af markedsdialogens formål, funktion og indhold samt hvilke elementer, der som minimum bør afdækkes. Beskrivelsen flugter med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle retningslinjer og præciserer, hvordan markedsdialogen kan foregå inden for disse. For mere information om markedsdialogen henvises i øvrigt til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udgivelse omkring markedsdialog³.

Inden udarbejdelse af udbudsmaterialet skal endvidere overvejes områder såsom fællesudbud og udbuddets omfang (fx med eller uden transport), se afsnit 4.1 og 4.2.

3.1.2 Udbudsmaterialet

I udbudsmaterialet skal alle forhold omkring udbuddet beskrives. Udbudsmaterialet består ifølge udbudslovens § 24, nr. 36 af: »Udbudsmateriale: De dokumenter, som ordregiveren udarbejder eller henviser til for at beskrive eller fastlægge elementer i et udbud eller en procedure for tildeling af en offentlig kontrakt, herunder

- udbudsbekendtgørelsen,
- de tekniske specifikationer,
- det beskrivende dokument,
- foreslåede kontraktbetingelser,
- formater for ansøgernes og tilbudsgivernes fremlæggelse af dokumenter,
- oplysninger om almindeligt gældende forpligtelser og
- eventuelle supplerende dokumenter.«

Beskrivelse af elementerne i udbudsmaterialet og vejledning i udbudsreglerne kan findes i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens ”Vejledning om udbudsreglerne”. Er der spørgsmål til udbudsreglerne henvises ligeledes til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, da det ikke er et område, Forsyningstilsynet har kompetencer til at vejlede om.

I forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialet er særligt følgende to forhold og tilhørende konkurrencefremmende tiltag vigtige:

- Affaldsmængder: Hvad er den totale mængde affald i udbuddet, og er mængden opdelt i delkontrakter, se afsnit 4.5.
- Kontraktlængder: Hvor lang skal kontrakten være, se afsnit 4.6 .

Ved beskrivelse af evalueringskriterier er særligt følgende to forhold og konkurrencefremmende tiltag vigtige;

- Transporttillæg: Hvordan beregnes transporttillægget og redegørelse for de opstillede priser, se afsnit 4.8.
- Miljø- og klimaparametre: Hvordan beregnes miljø- eller klimatillægget og redegørelse for de opstillede priser, se afsnit 4.9.

For vejledning i evalueringsmodeller henvises til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udgivelse omkring Evalueringsmodeller⁴.

Der kan være ønske om, at opstille *yderligere krav eller evalueringskriterier* end dem, der er gennemgået (se afsnit 4.7). Hvor disse passer ind i udbudsprocessen afhænger af, hvad de indebærer. Gennemgående er dog, at de anbefales undersøgt i markedsdialogen, og at alle yderligere krav eller evalueringskriterier skal fremgå af udbudsmaterialet.

3.1.3 Gennemgang af tilbud

Efter endt udbud skal de modtagne tilbud evalueres. Dette gøres ud fra de i udbuddet opstillede evalueringskriterier. Når vinderen af tilbuddet er fundet, skal alle ansøgere og tilbudsgivere orienteres herom, jf. udbudsloven § 171: »En ordregiver skal hurtigst muligt og samtidig underrette alle berørte ansøgere og tilbudsgivere skriftligt om, hvilke beslutninger ordregiveren har truffet, herunder beslutninger om

- 1) *udvælgelse af økonomiske aktører,*
- 2) *begrænsning af antallet af tilbud og løsninger,*
- 3) *tildeling af en kontrakt,*
- 4) *optagelse i et dynamisk indkøbssystem og*
- 5) *annullation af udbudsproceduren.*«

I forbindelse med den skriftlige orientering om de beslutninger der er truffet, er følgende tiltag også vigtigt:

- Interessekonflikter: Hvad har man gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe de interessekonflikter, der *kan* være forekommet i tiden mellem offentliggørelse af udbud og tidspunktet for afslutning af evaluering, se afsnit 4.3.

3.1.4 Offentliggørelse

Som en del af udbudsprocessen skal alle EU-udbud offentliggøres. Vejledning forbundet med offentliggørelse findes i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens "Vejledning om udbudsreglerne". Derudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgivet en vejledning til udfyldelse af e-formularer til brug ved EU-udbud⁵.

4. Konkurrencefremmende tiltag og anbefalinger

Der er opstillet konkurrencefremmende tiltag inden for 6 områder og ét tiltag, som omhandler øvrige krav og kriterier. De i alt 7 tiltag vedrører:

- Interessekonflikter
- Markedsdialog
- Affaldsmængder

- Kontraktlængder
- Transport
- Miljø og klima
- Øvrige krav og kriterier

Anbefalingerne er elementer, som kommunerne opfordres til at overveje, hvorimod de *konkurrencefremmende tiltag* er elementer, som kommunerne bør følge, og hvor der skal indberettes en sagligt begrundet årsag, såfremt et eller flere af disse tiltag *ikke* følges, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45 f, stk. 2.

Forsyningstilsynet kan meddele påbud til kommunen om at bringe en kontrakt til ophør inden for en frist, hvis der er indgået en kontrakt med et affaldsforbrændingsanlæg, som kommunen ejer helt eller delvist, og årsagen til ikke at følge de konkurrencefremmende tiltag ikke er sagligt begrundet, jf. miljøbeskyttelseslovens § 45 g, stk. 2.

4.1 Fælles udbud – anbefaling

Historisk har flere kommuner gennemført fællesudbud af affaldsforbrænding. Samtidig påpeger aktørerne i sektoren, at der er fordele i at udbyde samlet, især for de mindre kommuner, da det kan spare dem for administration og muligvis give bedre tilbud. Dertil kommer dog, at kommuner der går sammen om udbud, skal være enige om de vilkår, der udbydes på (fx særlige ønsker til miljø eller kontraktlængder). Om det er en fordel at anvende fællesudbud afhænger således af flere faktorer, som kommunen skal gøre sig klart, før de vælger, om de skal indgå i et fællesudbud eller udbyde alene.

Anbefaling om fællesudbud

Det anbefales, at kommunen overvejer, om det er fordelagtigt at indgå i fællesudbud med andre kommuner.

Kommunerne skal være opmærksomme på, at der gælder de samme konkurrencefremmende tiltag for fællesudbud, som hvis kommunerne udbyder alene, herunder fx tiltag vedrørende opdeling af store affaldsmængder i delkontrakter.

4.2 Fastsættelse af elementer i udbuddet – anbefaling

Inden udbuddet skal kommunen beslutte, hvor meget – dvs. hvilke elementer – udbuddet skal omfatte. Transport og herunder eventuel omlastning kan potentielt udgøre en stor andel af prisen for behandling af det forbrændingsegnete affald. For samlet set at kunne vælge den mest miljørigtige, bedste og billigste løsning, er det derfor oplagt, at transport og omlastning er en del af udbuddene eller alternativt, at transport- og omlasteomkostninger indgår som en del af evalueringen af buddene på affaldsforbrændingsydelsen.

I forbindelse med selskabsgørelse af affaldsforbrændingsanlæggene (fra I/S til enten APS eller A/S), er der krav til, at kommunalt ejede affaldsanlæg kun må udføre opgaver relateret til affaldsforbrænding. De må således ikke stå for transport eller komme til at hæfte for opgaver, der ligger under transport. Der er dog ikke noget udbudsretligt til hinder for, at affaldsforbrændingsanlæg kan gå sammen med transportører eller mellemhandlere som samarbejdspartnere om at byde på udbud på tværs af værdikæden, så længe affaldsforbrændingsanlægget er underleverandør til en transportør eller mellemhandler på opgaven.

Udbuddet kan struktureres på flere måder, her er tre muligheder:

- Udbud af affaldsforbrænding alene, hvor der eventuelt indgår transporttillæg i evalueringen (se afsnit 6). Fordelen ved at udbyde affald alene er, at forbrændingsanlæggene kan byde på opgaven uden at forholde sig til samarbejdspartnere eller lignende. Ulempen ved at udbyde affald alene er usikkerheden omkring den *faktiske* transportomkostning.
- Samlet udbud uden opdeling i delkontrakter. Samlet udbud uden opdeling mellem affaldsforbrænding og andre elementer resulterer i, at kommunen kun kan modtage tilbud fra transportør og mellemhandlere, som har ét eller flere affaldsforbrændingsanlæg som underleverandører.
- Samlet udbud opdelt i delkontrakter (selve affaldsforbrændingen i egen delkontrakt). Ved samlet udbud opdelt i delkontrakter, kan tilbudsgiverne vælge, om de vil byde alene eller sammen med andre – og om de vil byde på hele eller dele af udbuddet. Det giver en større fleksibilitet for tilbudsgiverne, men kræver også koordination fra kommunens side, for at sikre at buddene passer sammen (fx at tilbud fra transportør inkluderer kørsel til det affaldsforbrændingsanlæg, der vinder).

Udbydes affaldsforbrænding alene, er det vigtigt at være opmærksom på, hvad der er kontraktens genstand. I forbindelse med fastlæggelse af tildelingskriterierne må en offentlig ordregiver alene anvende underkriterier, som er forbundet med kontraktens genstand, jf. udbudslovens § 163, stk. 1. Generelt ved udbud vil transportomkostninger som udgangspunkt være forbundet med kontraktens genstand, når de vedrører det pågældende udbud. Hvis kommunen alene udbyder behandling af forbrændingseget affald, kan det således være nødvendigt at vurdere, om et transporttillæg har den nødvendige forbindelse til kontraktens genstand. Vurderer kommunen, at transportomkostningerne ikke har forbindelse med kontraktens genstand, vil det indebære, at kommunen enten bør undlade at indregne udgifterne til transport i udbuddet om behandling af forbrændingseget affald eller udbyde ydelserne om behandling og transport samlet.

Anbefaling om fastsættelse af elementer i udbuddet

Det anbefales, at kommunen overvejer

- 1) hvilke elementer (f.eks. transport, omlastning, forbrænding) der skal udbydes,
- 2) om elementerne skal udbydes alene eller i samme udbud,
- 3) hvorvidt det samlede udbud skal opdeles i delkontrakter for de forskellige elementer.

Kommunen kan på den baggrund vælge det, de vurderer er bedst i deres situation. Kommunen kan overveje at søge input via markedsdialogen.

4.3 Interessekonflikter – konkurrencefremmende tiltag

For at håndtere interessekonflikter i forbindelse med udbud skal ordregiver ifølge udbudslovens § 4 »træffe passende foranstaltninger til at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter i forbindelse med gennemførelsen af et udbud.«

Således er kommunerne af udbudsloven allerede forpligtet til at identificere interessekonflikter. Såfremt der bliver fundet interessekonflikter, skal disse dernæst forebygges og afhjælpes. Påviste interessekonflikter og foranstaltninger i den forbindelse skal endvidere dokumenteres, jf. udbudslovens § 174, nr. 10: »En ordregiver skal efter afslutningen af et udbud og i løbet af et dynamisk indkøbssystem udarbejde en skriftlig rapport, der skal omfatte følgende oplysninger:

[...]

10) I givet fald påviste interessekonflikter og foranstaltninger, som ordregiveren har truffet efterfølgende.«

Det skal hertil bemærkes, at det dog ikke af dokumentationen skal fremgå, hvad ordregiver har gjort for at identificere eventuelle interessekonflikter.

Udbudsreglerne håndterer altså allerede interessekonflikter ifm. udbud. Forsyningstilsynet ser imidlertid 3 elementer, som vurderes problematiske indenfor udbud af forbrændingseget affald:

- Forbigåede tilbudsgivere kan ikke nødvendigvis forventes at klage
- Der er øget risiko for interessekonflikter, da ordregiver er afskåret fra at indgå ordregiverinterne aftaler
- Behov for indsigt i ordregivers foranstaltninger mod interessekonflikter

Forsyningstilsynet vurderer det hensigtsmæssigt, at kommunerne i udbudsmaterialet oplyser om de foranstaltninger, som de ifølge udbudslovens § 4 er forpligtede til at indføre, altså – hvad har kommunen gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter. For at styrke gennemsigtigheden omkring kommunens håndtering af interessekonflikter, bør disse deles med aktørerne på markedet som en del af udbudsmaterialet. Det skal bidrage til at gøre det lettere for potentielle tilbudsgivere at gennemskue, at mulige interessekonflikter er fuldt ud håndteret, således at interessekonflikter ikke påvirker konkurrence om håndtering af det forbrændingsegnete affald. Det er offentliggørelsen af de trufne foranstaltninger i udbudsmaterialet, der er det nye i det konkurrencefremmende tiltag, da denne offentliggørelse er en mulighed, men ikke et krav i udbudsreglerne. Det konkurrencefremmende tiltag vedrørende interessekonflikter skal som nævnt medvirke til at begrænse risikoen for, at en potentiel interessekonflikt mellem kommunen og tilbudsgiver fordrejer konkurrencen.

Konkurrencefremmende tiltag om interessekonflikter

I udbud af forbrænding af kommunalt indsamlet affald bør det som en del af udbudsmaterialet, i det omfang det er muligt, tydeligt fremgå, hvad der *inden* offentliggørelse af udbudsmaterialet er gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter.

Såfremt der identificeres interessekonflikter *efter* offentliggørelse af udbudsmaterialet, bør det i underretningen af ordregivers beslutning til berørte ansøgere og tilbudsgivere, i det omfang det er muligt, tydeligt fremgå, hvad man har gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe disse.

I det omfang det ikke er muligt at offentliggøre, hvad man har gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter, skal Forsyningstilsynet skriftligt meddeles, hvad man har gjort for at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter.

Forsyningstilsynet fører ikke tilsyn med og foretager ikke en vurdering af, om udbudslovens regler om at træffe passende foranstaltninger til at identificere, forebygge og afhjælpe interessekonflikter i forbindelse med gennemførelsen af et udbud er fulgt. Forsyningstilsynet vil alene føre tilsyn med, om ovenstående konkurrencefremmende tiltag i forhold til om offentliggørelse af disse foranstaltninger er fulgt⁶.

Opdeling af opgaver og ansvar:

1) Udbudsloven: *Klagenævnet for Udbud* skal fortsat lave sin udbudsretlige vurdering af kommunernes udbud i henhold til udbudslovens regler og den praksis, der er udviklet herom. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kan vejlede om indholdet af disse regler.

2) Miljøbeskyttelsesloven: *Forsyningstilsynets* vejledning og tilsyn bliver foretaget efter bestemmelserne i miljøbeskyttelsesloven om de konkurrencefremmende tiltag.

4.4 Markedsdialog – konkurrencefremmende tiltag

Der er i henhold til udbudsreglerne ikke pligt til at gennemføre markedsdialog. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler at gøre det og har udarbejdet en generel vejledning til, hvordan dette gøres⁷. Markedsdialog giver ordregiver mulighed for at få indsigt i markedets aktuelle tilstand og formåen og dermed

modvirke, at der udarbejdes et udbud med for høje eller risikofyldte krav, som kan medføre, at de indkomne bud har for høje priser, eller at der kommer få bud. Markedsdialogen kan også bruges til at informere potentielle tilbudsgivere⁸ om kommende udbud og til at designe udbuddet så hensigtsmæssigt som muligt, hvorved konkurrencen kan fremmes. Markedet for affaldsforbrænding har en række særlige kendetegn, som kan begrænse konkurrencen, og netop derfor vurderes markedsdialog at være et særligt vigtigt værktøj til at fremme en effektiv og velfungerende konkurrence.

Markedsdialogen kan bruges til at kvalificere og eventuelt præcisere udbudsmaterialet. På den måde sikres det bedst muligt, at markedets dynamik afspejles i udbuddene, og at disse udformes på basis af viden om markedets aktuelle tilstand og målrettes den aktuelle konkurrencesituation.

Forsyningstilsynet vurderer, at det er hensigtsmæssigt at opstille et konkurrencefremmende tiltag om, at kommunerne bør afholde markedsscreening og -dialog. I den forbindelse er der ligeledes udarbejdet en vejledning til kommunerne i, hvordan dette konkret kan gøres på markedet for affaldsforbrænding. Vejledning om markedsdialog kan findes i afsnit 5. Markedsdialogen udgør en grundsten i de konkurrencefremmende tiltag og resultatet af en veldokumenteret markedsdialog kan udgøre den sagligt begrundede årsag, der kræves, for at afvige fra et eller flere af de andre konkurrencefremmende tiltag.

Anbefaling om markedsdialog

Kommunerne anbefales at inkludere alle relevante aspekter af det kommende udbud i markedsdialogen med undtagelse af positivlisten, jf. afsnit 4.7.2. Markedsdialogen kan antage forskellige former, men det anbefales at stille skriftlige spørgsmål til de potentielle tilbudsgivere vedrørende de emner, der beskrives i vejledning om markedsdialog, afsnit 5, eventuelt kombineret med (digitale) møder, hvis der vurderes, at være behov for en nærmere dialog. Det kan desuden være en god idé at indgå i en bred dialog vedr. udbudsbetingelserne med aktører på markedet, så kommunen undgår uheldige formuleringer.

Konkurrencefremmende tiltag om markedsdialog

Forud for udbud af forbrænding af kommunalt indsamlet forbrændingseget affald bør kommunen afholde en markedsdialog med forudgående markedsscreening. Markedsscreening og -dialog bør udføres som beskrevet i afsnit 5. For at parterne får størst muligt udbytte af markedsdialogen er det vigtigt, at den tilrettelægges, gennemføres og dokumenteres grundigt. Dokumentation skal kunne tilsendes Forsyningstilsynet, såfremt Forsyningstilsynet måtte finde dette relevant.

Kommunen skal dokumentere afviklingen af alle udbud og opbevare tilstrækkelig dokumentation til at begrunde beslutninger, der træffes på alle stadier af udbudsproceduren, jf. udbudslovens § 174, stk. 4. Dette gælder også beslutninger forud for selve udbuddet, og dokumentationen skal opbevares min. 3 år fra tildeling, jf. udbudslovens § 174, stk. 5.

Dokumentationen skal i henhold til udbudsloven ikke kun tilsendes de deltagende parter, men offentliggøres så alle har adgang. Ofte vil man i forhåndsmeddelelsen (bekendtgørelsen om indkaldelse til markedsdialog) angive, hvor dokumentation mv. fra markedsdialogen offentliggøres. Normalt udarbejder ordregiver et opsummerende referat af markedsdialogen for alle møder. Dertil kan det være en god idé at inkludere dokumentationen i udbudsmaterialet eller henvise til, hvor det kan findes. Der vil dog typisk være interne notater med gengivelse af de enkelte møder, som inkluderer forhold, som anses for forretningshemmeligheder, mens disse forhold undlades i opsummerende referat.

4.5 Affaldsmængder – konkurrencefremmende tiltag

Den udbudte mængde af affald til behandling kan være afgørende for antallet af relevante tilbudsgivere. For at understøtte bedst mulig konkurrence, bør kommunerne derfor overveje at inddеле udbuddet i delkontrakter af den samlede mængde. Størrelserne på delkontrakterne skal matche kommunens behov og derudover på den ene side tilgodese hensynet om, at tiltrække flest mulige tilbudsgivere, og på den anden side ikke pålægge ordre- eller tilbudsgivere unødigt store administrative byrder.

Den angivne mængde i hver delkontrakt i det konkurrencefremmende tiltag er baseret på:

- Der er i udbudsanalysen vist flest tilbudsgivere på udbud på 10-20.000 ton årligt
- Det gennemsnitlige antal tilbudsgivere var størst ved udbudsstørrelser på 0-10.000 ton årligt.
- Mindste anlæg kan behandle op til 24.000 ton årligt.
- Ca. 45% af affaldsforbrændingsanlæggenes input udgøres i dag af kommunalt indsamlet forbrændings-egnet husholdningsaffald, hvilket svarer til en mængde på ca. 11.000 ton årligt for det mindste anlæg.

Baseret på ovenstående vurderes det, at udbud der indeholder (del)kontrakter på affaldsmængder på maksimalt 20.000 ton vil give balance mellem hensynet til at sikre konkurrencen og undgå for store administrative byrder for ordre- og tilbudsgivere. Der er således ikke tale om, at der skal afholdes flere udbud, men blot at udbuddet opdeles i delkontrakter, som er konkurrencefremmende og kan give bedre priser.

Man kan sagtens udforme et enkelt udbud på fx 150.000 ton årligt. Det konkurrencefremmende tiltag indebærer, at udbuddet opdeles i delkontrakter, som giver muligheden for at byde på delkontrakter på max 20.000 tons pr. år. Det skyldes, at udbud af store mængder uden opdeling i delkontrakter risikerer at reducere konkurrencen væsentligt. Tiltaget understøtter, at konkurrencen bliver stærkere, og at man samlet set opnår den billigste og mest miljørigtige forbrænding i udbuddet. Hvis et anlæg kan levere dette på alle delkontrakter, vinder dette anlæg alle delkontrakter. Hvis halvdelen af delkontrakterne kan gøres billigere og mere miljørigtigt af et andet anlæg, vil der være to vindere, og kommunen vil på den måde opnå det mest fordelagtige resultat af udbuddet. De ekstra administrative og logistiske omkostninger, der er ved to leverandører, forventes at blive opvejet af en billigere og mere miljørigtig affaldsforbrænding.

Forsyningstilsynet vurderer, at opdeling i delkontrakter naturligt indebærer, at der kan være mere end én vinder af udbuddet. Af administrative hensyn vurderer Forsyningstilsynet, at der kan være situationer, hvor en øvre grænse på, hvor mange forskellige tilbudsgivere, der kan vinde delkontrakter, kan være nødvendigt for kommunen at sætte.

Konkurrencefremmende tiltag om affaldsmængder

Kommunerne bør dele udbuddet op i delkontrakter à maksimalt 20.000 tons per år. Det bør ligeledes være muligt at have mere end én vinder af udbuddet.

Såfremt markedsdialogen viser, at en højere affaldsmængde end 20.000 ton kan øge konkurrencen, bør denne mængde anvendes i stedet dog under hensyntagen til kommunens behov. Såfremt markedsdialogen viser, at en højere affaldsmængde end 20.000 *ikke reducerer* konkurrencen væsentligt, kan denne mængde anvendes i stedet igen under hensyntagen til kommunens behov. I begge tilfælde skal afvigelsen fra det konkurrencefremmende tiltag indberettes til Forsyningstilsynet og dokumentation af markedsdialogens resultat kan medsendes som sagligt begrundet årsag.

Ikke alle udbudte delkontrakter behøver at have samme størrelse. Eksempelvis kan en kommune med 100.000 ton fx udbyde 2 delkontrakter af 20.000 ton og 2 delkontrakter af 30.000 ton, såfremt markedsdialogen understøtter dette.

4.6 Kontraktlængder – konkurrencefremmende tiltag

Kontraktlængden er et centralt element i et udbud, da den har betydning for, hvor attraktivt udbuddet er at byde på, samt hvordan byderne vælger at prissætte ydelsen. I analysen af gennemførte udbud fremgik det, at godt 92 % af udbuddene havde kontraktlængde på 4 år og derunder.

Der er usikkerhed omkring de regulatoriske rammer for markedet for affaldsforbrænding og en forventning til at markedet for affaldsforbrænding forandrer sig de kommende år. Derfor vurderes det, at kontrakterne ikke bør være for lange, og at kontraktlængden derfor ikke bør overstige 4 år. Jo længere kontraktlængden er, desto længere er der mellem, at affaldsforbrændingen konkurrenceudsættes. Derfor kan en forholdsvis kort kontraktlængde alt andet lige være konkurrencefremmende.

Konkurrencefremmende tiltag om kontraktlængder

Udbud af forbrænding af kommunalt indsamlet affald bør ikke have kontraktlængder på mere end 4 år.

Såfremt markedsdialogen viser, at en længere kontrakt end 4 år kan *øge* konkurrencen *bør* denne kontraktlængde anvendes i stedet dog under hensyntagen til kommunens behov. Såfremt markedsdialogen viser, at en længere kontrakt end 4 år *ikke reducerer* konkurrencen væsentligt, *kan* denne kontraktlængde anvendes i stedet igen under hensyntagen til kommunens behov. I begge tilfælde skal afvigelsen fra det konkurrencefremmende tiltag indberettes til Forsyningstilsynet, og dokumentation af markedsdialogens resultat kan medsendes som sagligt begrundet årsag.

Særlige omstændigheder i et udbud kan medføre fx investeringsbehov. I sådanne situationer kan der være behov for længere kontrakter, som afspejler investeringshorisonten, således at det vindende affaldsforbrændingsanlæg er bedre sikret. Dette *kan* være en salig årsag til at fravige det konkurrencefremmende tiltag, såfremt de særlige omstændigheder vurderes saglige.

4.7 Øvrige krav og kriterier – konkurrencefremmende tiltag

Der kan være mange områder, som en kommune ønsker at stille krav til i sit udbud af det forbrændingsegnede affald. Forsyningstilsynet har identificeret en række områder, der er inkluderet i det konkurrencefremmende tiltag om øvrige krav og evalueringskriterier, som kommunerne kan opstille uden at være i konflikt med det konkurrencefremmende tiltag. Idet vejledningen opdateres løbende, kan erfaringen fra kommunernes ønsker og behov for øvrige krav og evalueringskriterier i udbud af det forbrændingsegnede affald føre til justeringer i denne vejledning.

Forsyningstilsynet anerkender, at der kan være ønske i kommunen om at opstille yderligere krav og evalueringskriterier end de forhold, som er omfattet af de andre konkurrencefremmende tiltag i denne vejledning. Det vurderes, at der er en række sædvanlige krav og kriterier, som kommunerne eksempelvis stiller i andre udbud, og som ikke giver anledning til konkurrencemæssige bekymringer. Disse krav bliver forsøgt omfattet af nedenstående positivliste, hvortil kommunerne inviteres til at komme med input, jf. afsnit 4.7.2.

Andre ikke sædvanlige krav eller evalueringskriterier kan potentielt reducere konkurrencen væsentligt. Derfor bør de som udgangspunkt ikke stilles, med mindre kommunen har undersøgt fx via markedsdialogen, at sådanne krav ikke reducerer konkurrencen væsentligt.

Forsyningstilsynet vil følge med i, i hvilket omfang kommunerne opstiller yderligere krav og evalueringskriterier. Forsyningstilsynet vil løbende vurdere, hvorvidt de administrative byrder ved markedsdialog og indberetning af saglige årsager ift. ikke sædvanlige krav og evalueringskriterier er proportionale i forhold til den samfundsmæssige gevinst herved. Endelig vil Forsyningstilsynet vurdere, om der er behov for en justering af indberetningerne om ikke sædvanlige krav og kriterier til Forsyningstilsynet, og hvordan en sådan justering i givet fald kunne gennemføres.

Konkurrencefremmende tiltag om øvrige krav og evalueringskriterier

Øvrige krav og evalueringskriterier der sædvanligvis stilles i forbindelse med udbud kan stilles, jf. positivlisten. Disse krav og evalueringskriterier medtages i markedsdialog i det omfang udbyder ønsker. Øvrige krav og evalueringskriterier der ikke sædvanligvis stilles i forbindelse med udbud, bør som udgangspunkt ikke stilles.

Såfremt kommunen via markedsdialogen har undersøgt, at opstilling af ikke sædvanlige krav ikke reducerer konkurrencen væsentligt, kan kommunen til Forsyningstilsynet indberette dette som saglig begrundet årsag til at fravige det konkurrencefremmende tiltag.

4.7.1 Særlige krav og kriterier

Nogle krav og kriterier vil de facto begrænse konkurrencen. Fx vil en faktor som konkursrisiko, som udgangspunkt i hvert fald ikke forbedre konkurrencen. Vurderer kommunen alligevel, at det er nødvendigt at opstille sådanne krav eller kriterier, bør kommunen ud over at indberette årsag for at opstille kravet eller kriteriet, underbygge denne over for Forsyningstilsynet med argumentation eller dokumentation for:

- Hvordan kriteriet er inkluderet på den mindst indgribende måde.
- At kriteriet kan anses som rimeligt og proportionalt.

Forsyningstilsynet vil, på baggrund af den medsendte dokumentation vurdere, om den af kommunen angivne årsag kan anses for saglig.

4.7.2 Undtagelser

4.7.2.1 Generelle undtagelser

Forsyningstilsynet vurderer, at en række elementer er så almindelige i udbudsspecifikationen, at disse ikke opfattes som yderligere ”krav eller evalueringskriterier”. De indgår derfor ikke i positivlisten, og de opfattes således heller ikke som ”krav eller evalueringskriterier”, som skal indberettes for eller bør indgå i markedsdialogen. Undtagelserne er:

- Formelle regler: Fx formkrav, tid og sted for tilbuddets indlevering, sprog, antal eksemplarer, adgang til at stille spørgsmål, kontraktdata, retskrav, opsigelsesret og fortrolighedsbestemmelse.
- Obligatoriske udelukkelsesgrunde: Fx kriminalitet.
- Almindelige driftsmæssige krav: Fx leveringssikkerhed, levering uden for normal åbningstid, max ventetid ved levering, neddeling af storskrald, potentielle mængdevariationer og håndtering ved driftstop.

- *Almindelige administrative krav*: Fx faktureringshyppighed, kreditvilkår, levering af data og samarbejds møder.
- *Ansvarsoverdragelse af affaldet*: Herunder fx ansvar for restprodukter.

For hver af ovenstående generelle undtagelser er der givet nogle eksempler. Disse udgør ikke en udtømmende liste.

4.7.2.2 Positivlisten

Positivlisten er en liste med de krav og evalueringskriterier, som Forsyningstilsynet vurderer frit kan stilles uden forudgående inddragelse i markedsdialog og uden indberetning til Forsyningstilsynet. Listen opdateres løbende, og det anbefales, at man skriver til Forsyningstilsynet i det omfang man vurderer, at der er elementer, der ikke fremgår af listen, men som burde være der. Herefter vil Forsyningstilsynet vurdere, om disse elementer bør inkluderes på positivlisten, eller om det via markedsdialogen bør undersøges, om disse elementer begrænser konkurrencen væsentligt. Positivlisten indeholder således de krav eller evalueringskriterier, som ikke vurderes at have konkurrenceforvridende effekt.

Positivlisten opdateres løbende. Eventuelle tilføjelser til positivlisten mellem to udgivelser af vejledningen kan findes på Forsyningstilsynets hjemmeside⁹. Der er udelukkende tale om tilføjelser og således elementer, der ikke strammer krav til kommunens udbud. Ved opdatering af denne vejledning, opdateres positivlisten ligeledes med de seneste tilføjelser.

Positivlisten:

- Sociale klausuler
- Miljøledelse
- Certificeringer
- God ledelse
- Sikkerhed
- Arbejdsvilkår
- Prisregulering i kontraktperioden
- Alternative og sideordnede tilbud
- Enkelte og blandede kontrakter
- Option om kontraktforlængelse (samlede kontraktforløb bør ikke overstige 4 år)
- Alternative drivmidler til transport (v/samlet udbud af transport og forbrænding)
- Frivillige udelukkelsesgrunde i henhold til udbudslovens §137

I tvivlstilfælde anbefaler Forsyningstilsynet, at kommunen følger de samme retningslinjer som for krav og evalueringskriterier, der ikke fremgår af positivlisten.

4.8 Transporttillæg – konkurrencefremmende tiltag

Omkostninger til omlastning og transport er en væsentlig del af kommunernes samlede omkostninger til indsamling, transport og forbrænding af det kommunalt indsamlede husholdningsaffald. Tager kommunerne ikke højde for transportomkostningerne, risikerer de, at et fjerntliggende anlæg, som tilbyder at forbrænde affaldet til en marginalt lavere pris end et nærtliggende anlæg, vinder kontrakten med højere samlede omkostninger til følge. Det er derfor et sagligt hensyn for kommunerne at tage højde for transportomkostningerne i deres udbud.

Ønsker kommunen at anvendes transporttillæg, er det vigtigt at kommunen er opmærksom på udbudslovens § 163, stk. 1. Heraf fremgår, at i forbindelse med fastlæggelsen af tildelingskriterierne, må man alene anvende underkriterier, som er forbundet med kontraktens genstand. Transportomkostninger vil som udgangspunkt være forbundet med kontraktens genstand, når de vedrører det pågældende udbud. Hvis kommunen alene udbyder behandling af forbrændingseget affald, vil det være nødvendigt at vurdere, om et transporttillæg har den nødvendige forbindelse til kontraktens genstand. Vurderer kommunen, at transportomkostningerne ikke har forbindelse med kontraktens genstand, vil det indebære, at kommunen enten bør undlade at indregne udgifterne til transport i udbuddet om behandling af forbrændingseget affald eller udbyde ydelserne om behandling og transport samlet.

Formålet med det konkurrencefremmende tiltag er at understøtte, at indregningen af transportomkostningerne som et transporttillæg ikke forvrider konkurrencen. Det er beskrevet nærmere i afsnit 6, hvordan kommunerne kan indregne transportomkostninger i praksis. Vejledningen, i hvordan transporttillægget kan opgøres, kan danne udgangspunkt for en fremtidig praksis for håndtering af transportomkostninger i kommunernes udbud.

Anbefalinger om transport

Det anbefales, at kommunen inkluderer transportomkostninger enten i evalueringen af tilbud på affaldsforbrændingsydelsen eller ved at udbyde transport og forbrænding samlet. Evalueres der på baggrund af et transporttillæg, anbefales det, at dette estimeres som beskrevet i afsnit 6.

Konkurrencefremmende tiltag om transporttillæg

Hvis kommunen inkluderer transportomkostninger ved evalueringen af tilbuddene på forbrændingsydelsen, bør tillægget for transportomkostningerne være omkostningsægte, og metoder og forudsætninger for opgørelsen af transporttillægget bør være beskrevet og begrundet i udbudsmaterialet.

4.9 Miljø- og klimatillæg – konkurrencefremmende tiltag

Kommunerne har mulighed for at lade miljø- og klimaperformance indgå som evalueringskriterie i deres udbud af affaldsforbrænding. I formuleringen af det konkurrencefremmende tiltag om miljø er det tilstræbt at sikre, at kommunens ønsker til og betalingsvillighed for hensynet til miljøet i videst muligt omfang kan blive afspejlet i udbuddet, dog uden at konkurrencen om forbrænding af affald i væsentlig grad reduceres, således at en effektiv konkurrence mellem forbrændingsanlæggene understøttes.

4.9.1 Miljø

Hvis kommunen vælger at medtage miljøforhold i udbuddet, bør det i videst muligt omfang ske via evalueringskriterier, som afspejler den effekt, man gerne vil opnå (fx reduktion i udledning af luftemissioner) og ikke i form af krav om anvendelse af konkrete teknologier eller specifikke løsninger (fx særlige rens-teknologier). Evalueringskriterierne bør principielt set bestå af den forventede udledte emission for den pågældende affaldsmængde ganget med den tilhørende enhedspris for denne emission. Et regneeksempel på dette kan ses i Tabel 1, afsnit 4.9.1.

SO₂ og NO_x er i dag pålagt afgifter og dermed i et vist omfang internaliseret. Internalisering betyder, at den samfundsmæssige skadesomkostning, som udledning af disse emissioner medfører, allerede er prissat. Dermed indgår udledningerne allerede i et vist omfang i affaldsforbrændingsanlæggenes selska-

bsøkonomiske optimering i forhold til at reducere luftemissioner. Partikeludledning fra affaldsforbrændingsanlæg er ikke afgiftsbelagt og dermed ikke internaliseret.

For SO₂ og NO_x risikerer man, at der kan ske en dobbeltregning af miljøeffekten, hvis man indregner den fulde skadesværdi. I praksis kan det være vanskeligt at opgøre, i hvor stort omfang skadesomkostningen ved SO₂ og NO_x er internaliseret, men da skadesomkostningen er beskeden sammenlignet med omkostningen ved affaldsforbrænding - og fordi dette forhold umiddelbart vurderes ikke at have en økonomisk set væsentlig betydning for konkurrencesituationen - kan den fulde enhedspris for skadesomkostningen anvendes. Der bør anvendes de officielle samfundsøkonomiske enhedspriser. Disse udarbejdes og opdateres jævnligt af Energistyrelsen¹⁰ (emissioner fra anlæg).

4.9.2 Klima

Udledning af fossilt CO₂ er direkte afhængig af affaldets sammensætning og særlig indholdet af plast. Der er på nuværende tidspunkt overordnet to måder at reducere CO₂-udledningen relateret til affaldsforbrænding. Det kan enten ske før affaldsforbrænding ved at udsortere plast fra affaldet eller efter affaldsforbrænding ved at opsamle CO₂ fra røggassen (CO₂-fangst).

Der er endnu ikke etableret CO₂-fangst på et affaldsforbrændingsanlæg i Danmark. Der er indgået en politisk aftale om langsigtede rammevilkår for CO₂-fangst i forsyningssektoren herunder affaldsforbrændingsanlæg. Forsyningstilsynet vil nøje følge udmøntningen af den politiske aftale i lovgivningen om CO₂ fangst, for at sikre at de konkurrencefremmende tiltag er afstemt med den til enhver tid gældende lovgivning. Forsyningstilsynet vil udarbejde et konkurrencefremmende tiltag vedrørende CO₂-fangst, når og hvis det vurderes relevant.

Forsyningstilsynet anbefaler, at kommunen udbyder udsortering af plast i et sorteringsanlæg, såfremt kommunen ønsker at reducere CO₂-udledningen.

4.9.3 Transport: miljø- og klimakrav

Parallelt med miljø- og klimakrav på affaldsforbrænding kan der stilles miljø- og klimakrav for transport af det forbrændingsegnede affald. I et *samlet udbud* af transport og forbrænding har kommunen mulighed for at lade den samfundsøkonomiske skadesomkostning ved den udbudte transport af affaldet indgå som evalueringskriterie i udbuddene. Som for miljøkrav vil dette ske ved, at kommunen opgør de forventede miljø- og klimaemissioner og tilhørende transportøkonomiske enhedspriser¹¹ (de samfundsøkonomiske skadesomkostninger pr. km.) ganget med den samlede transportafstand i km ved transport til anlægget.

Efter Forsyningstilsynets forståelse af de udbudsretlige regler og retspraksis, er det for langt fra kontraktens genstand, at stille miljø- og klimakrav til transporten, såfremt kommunen udbyder forbrænding alene og anvender transporttillæg.

4.9.4 Konkurrencefremmende tiltag¹²

Anbefalinger om miljø- og klimaforhold

Såfremt kommunen har særlige ønsker til miljø- og klimaforhold ved affaldsforbrænding, som ligger ud over den eksisterende miljø- og klimaregulering, bør kommunen overveje, hvordan disse ønsker mest hensigtsmæssigt kan blive opfyldt - herunder med størst sikkerhed, mest omkostningseffektivt og uden at konkurrencen i væsentlig grad reduceres.

Ønsker til miljø- og klimaforhold ved affaldsforbrænding kan opfyldes ved, at kommunen som ejer af et forbrændingsanlæg kræver, at anlægget lever op til særlige miljø- eller klimakrav eller ved at indregne miljø- og klimaforhold i evalueringen af kommunens udbud af forbrænding af deres husholdningsaffald. Såfremt kommunen ønsker at reducere CO₂-udledningen, anbefales det at overveje, om det kan betale sig at udbyde forsortering af restaffaldet med henblik på udsortering af plast. Dette kan udbydes som separat ydelse eller som en del af et udbud på tværs af værdikæden.

Konkurrencefremmende tiltag om: miljø- og klimaforhold

Såfremt kommunen ønsker at medtage særlige miljøforhold i udbuddet, bør det i videst muligt omfang ske via evalueringskriterier, som afspejler den miljøeffekt, man gerne vil opnå (fx reduktion i udledning af luftemissioner,) og ikke i form af krav om anvendelse af konkrete teknologier eller specifikke løsninger (fx særlige rens-teknologier).

Såfremt kommuner ønsker at medtage miljøeffekter ved affaldsforbrænding i et udbud, bør disse ved evalueringen af de indkomne tilbud indregnes i den samlede udbudspris som den samfundsøkonomiske skadesomkostning beregnet som den udledte emission ganget med den samfundsøkonomiske enhedspris for den pågældende emission. Der bør så vidt muligt anvendes de forventede emissioner ved forbrænding i den periode, som udbuddet drejer sig om. Hvis dette ikke er muligt, bør anvendes det bedst mulige alternative skøn herfor, f.eks. dokumenterede (dvs. faktisk målte) emissioner eller gennemsnitlige emissionsfaktorer for det pågældende anlæg.

Såfremt kommuner ønsker at medtage miljø- og/eller klimaeffekter ved transport i et samlet udbud af transport og forbrænding, bør disse ved evalueringen af de indkomne tilbud indregnes i den samlede udbudspris som den samfundsøkonomiske skadesomkostning beregnet som den udledte emission ganget med den transportøkonomiske enhedspris for den pågældende emission.

Regneeksempel:

Den samlede værdi i kr. af de forskellige emissioner tillægges den tilbudte kontraktsum ved evalueringen af tilbuddet. Det skal bemærkes, at det forbrændingsanlæg, der vinder et sådant udbud, alene får den tilbudte kontraktsum som betaling, da indregningen af den samlede samfundsøkonomiske skadesomkostning ved forbrænding alene indgår ved evalueringen af de indkomne tilbud. Det skal tillige bemærkes, at kommunen ifølge udbudslovgivningen alene kan stille krav og evaluere på baggrund af kriterier, som kan kontrolleres. Det skal således være muligt for kommunen at kontrollere at kravet til mængden af udledte emissioner overholdes i løbet af kontraktperioden.

Emission	Udledt emission, eksempel	Enhedspris, 2024	Estimeret skadesomkostning
PM _{2,5}	0,004 kg/ton	63 kr/kg	0,3 kr/ton
SO ₂	0,06 kg/ton	14 kr/kg	0,8 kr/ton
NO _x	1,1 kg/ton	13 kr/kg	14 kr/ton
I alt / ton			15 kr/ton

Tabel 1 Regneeksempel for beregning af skadesomkostninger.

For at illustrere beregning af miljøtillægget tages udgangspunkt i ovenstående skema og eksempel på et anlægs emissioner. I ovenstående eksempel kan der således tillægges hhv. 0,3 kr./ton affald for PM_{2,5}, 0,8 kr./ton affald for SO₂ og 14 kr./ton affald for NO_x – altså i alt 15 kr./ton affald til tilbudsprisen. Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner er omregnet til 2024-priser¹³.

Anvendes en højere prissætning for miljøperformance end den samfundsøkonomiske enhedspris, bør det sagligt begrundes og dokumenteres, at den anvendte, højere prissætning afspejler kommunens betalingsvilje på andre områder og ikke er udtryk for et strategisk valg. Anvendes en anden metode for indregning af miljøeffekter, bør dette metodevalg ligeledes sagligt begrundes.

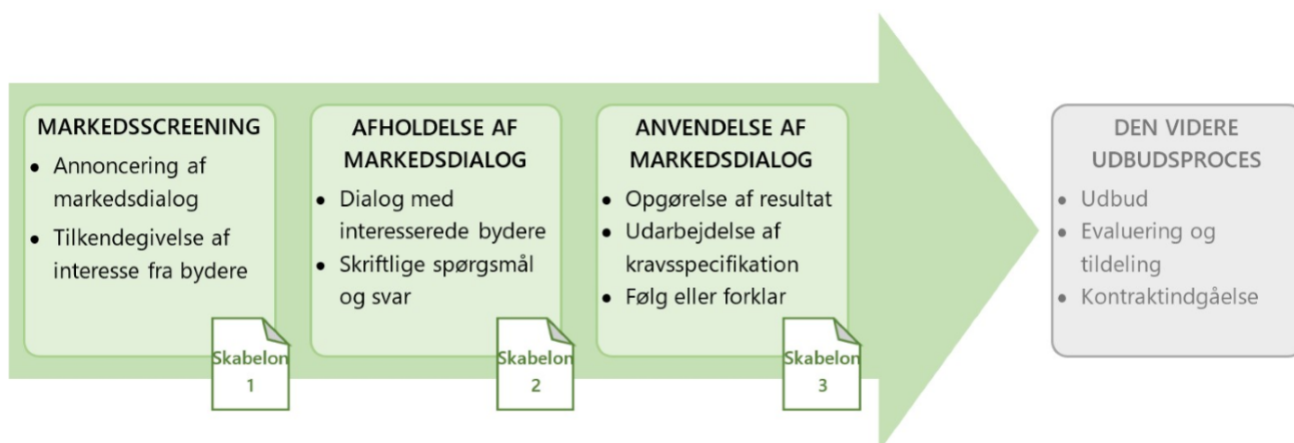
Kommunen bør i markedsdialogen sikre, at modellen for indregning af miljø ikke reducerer konkurrencen væsentligt. Forsyningstilsynet vil i sin saglighedsvurdering se på, om den anførte betalingsvillighed er; 1) egnet til at reducere konkurrencen og 2) ser ud til at have reduceret konkurrencen væsentligt i det gennemførte udbud. Prissætning af miljøperformance og en saglighedsvurdering heraf er således en afvejning af miljø og konkurrence.

5. Vejledning om markedsdialog

I dette afsnit beskrives markedsdialogens formål, funktion og indhold samt hvilke elementer, der som minimum bør afdækkes. Derudover gives en beskrivelse af, hvordan markedsdialogen med fordel kan tilrettelægges og dokumenteres. Der behandles alene den dialog, der går forud for selve udbuddet. Beskrivelsen ligger i tråd med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle retningslinjer, og præciserer, hvordan markedsdialogen kan foregå inden for disse¹⁴.

Kommunen kan have dialog med virksomheder på markedet inden udbudsmaterialet udarbejdes og indtil udbuddet offentliggøres. Det er fx muligt at afholde (virtuelle eller fysiske) informationsmøder, hvor kommunen præsenterer udbuddet/udbudsmaterialet. Formålet med markedsdialog er blandt andet at give kommunen en indsigt i, hvordan markedet fungerer, og hvilke krav markedet kan leve op til. Informationerne kan bruges til at udarbejde et udbudsmateriale, hvor kommunens behov matches bedst muligt med det, markedet kan levere. Dette kan være med til at afhjælpe, at kommunen stiller for dyre eller for høje krav, som markedet ikke kan efterleve. Stiller kommunen højere krav, end hvad der er nødvendigt i forhold til den konkrete opgave, kan det resultere i højere priser, og at kommunen evt. ender med at annullere udbuddet.

Overordnet består det konkurrencefremmende tiltag om markedsdialogen af de tre trin, der er skitseret i Figur 2. Der er udarbejdet tilhørende bilag til de tre trin i markedsdialogen. Disse bilag er tænkt som en hjælp til kommunen, således at den administrative byrde ved afholdelse af markedsdialog bliver mindsket. Derudover kan det også for affaldsforbrændingsanlæggene være en hjælp, at fremgangsmåden er mere ensrettet og gennemskuelig, når de skal deltage i flere markedsdialoger. Det vil lette den administrative byrde for affaldsforbrændingsanlæggene, hvis det er de samme oplysningsskemaer, der skal besvares, fremfor at kommunerne anvender forskellige skemaer. Det er dog også muligt, at gennemføre markedsdialogen på en anden måde end den viste i skabelon 1-3, hvis det giver en tilsvarende god eller bedre afdækning af markedet.



Figur 2: Elementer i markedsdialogen. Skabelon 1-3 indeholder nærmere vejledning til de enkelte trin.

5.1 Markedsscreening forud for markedsdialog

For at afdække hvilke anlæg og aktører der er interesserede i at byde på et kommende udbud, bør kommunen gennemføre en indledende markedsscreening forud for den egentlige markedsdialog. Potentielt kan alle europæiske affaldsforbrændingsanlæg være interesserede i at byde på alle kommuners udbud uanset deres geografiske placering. Screeningen bør derfor rette sig mod samtlige danske forbrændingsanlæg samt relevante private aktører (indsamlere, transportører, mellemhandlere) foruden relevante udenlandske anlæg.

Screeningen bør gennemføres på en sådan måde, at byderne har et sikkert grundlag for at kunne tilkendegive deres interesse i det kommende udbud. Tidlig annoncering af kommende udbud er vigtigt, for at markedet kan forberede sig. Der bør derudover sendes en separat orientering om annonceringen af markedsscreeningen til allerede kendte, potentielle tilbudsgivere. Kommunerne bør i den forbindelse overveje at bruge såkaldte forhåndsmeddelelser, som er en slags annoncering om kommende udbud, hvor aktører kan tilkendegive interesse og forberede sig, jf. afsnit 4.4.

Den indledende markedsscreening kan med fordel have et skriftligt format og foregå digitalt via annoncering på relevante udbudsportaler. Screeningen kan gennemføres som beskrevet i Skabelon 1, eller på en tilsvarende måde, som giver en tilsvarende god eller bedre markedsscreening. Resultatet af screeningen bør opsummeres med en oversigt over hvilke forbrændingsanlæg, virksomheder, konsortier eller lignende, som har tilkendegivet ønske om at blive inddraget i markedsdialogen.

5.2 Markedsdialogens indhold og form

Efter screeningen bør kommunen gennemføre markedsdialog med de aktører, som har tilkendegivet interesse i at deltage – eller et repræsentativt udsnit heraf, såfremt der er et uforholdsmæssigt stort antal aktører, som har tilkendegivet interesse. Markedsdialogen kan gennemføres som beskrevet i Skabelon 2 og med udgangspunkt i kommunens behov. Det er også muligt, at gennemføre markedsdialogen på en anden måde, hvis det giver en tilsvarende god eller bedre markedsdialog.

Det er kommunen, der definerer hvilke forhold, der skal belyses gennem markedsdialogen. Markedsdialogen bør dog som minimum afdække de potentielle tilbudsgiveres perspektiver på alle de emner, som kommunen ønsker at stille krav og evalueringskriterier inden for, med undtagelse af positivlisten, afsnit 4.7.2. Typisk vil det gælde de emner, der fremgår af Figur 3, og som beskrives nærmere i Skabelon 2.



Figur 3: Emner, der som minimum bør afdækkes i markedsdialogen.

Markedsdialogen kan antage forskellige former, men det anbefales at stille skriftlige spørgsmål til de potentielle tilbudsgivere, eventuelt kombineret med (digitale)møder, hvis der vurderes, at være behov for en nærmere dialog. Hvis dele af dialogen foregår mundtligt, bør indholdet heraf dokumenteres med referater, der godkendes af de deltagende parter. For at parterne får størst muligt udbytte af markedsdialogen, er det vigtigt, at den tilrettelægges, gennemføres og dokumenteres grundigt.

5.3 Anvendelse af markedsdialogen

Kommunen bør så vidt muligt sikre og dokumentere, at markedsdialogens resultat i relevant og sagligt omfang er afspejlet i den kravsspecifikation, der udarbejdes på baggrund af markedsdialogen, således at konkurrencen kan blive så effektiv og velfungerende som muligt, og kommunens behov matches bedst muligt med det, markedet kan levere.

Kommunen bør efter markedsdialogen sammenstille alle relevante tilbudsgiveres svar. På baggrund heraf identificeres den kombination af krav og evalueringskriterier, der under hensyntagen til kommunens behov vil give flest tilbudsgivere. Det er her centralt, at kommunen sammenholder markedsdialogens resultat og kravspecifikationen. Kommunen bør vælge den kombination af krav og evalueringskriterier, som samlet set og under hensyntagen til kommunens behov giver den bedste konkurrence. I Skabelon 3 illustreres princippet for at vælge den bedste kombination af krav og evalueringskriterier.

Skabelon 1: Markedsscreening forud for markedsdialog

Annonceringen af den indledende markedsscreening bør indeholde beskrivelser af de betingelser i udbuddet, der allerede er fastlagt. Den endelige og fyldestgørende beskrivelse af udbuddet – herunder opstilling af kravspecifikation – bør dog først ske efterfølgende på grundlag af resultatet fra selve markedsdialogen (se Skabelon 2). Et udkast til en kravspecifikation kan dog give et godt udgangspunkt for en markedsdialog.

De emner, der som minimum bør beskrives ifm. annonceringen af den indledende markedsscreening fremgår af Tabel 2 herunder. De beskrevne oplysninger i annonceringen af den indledende markedsscreening samt de indkomne interessetilkendegivelser udgør den nødvendige dokumentation af den indledende markedsscreening.

EMNE	INDHOLD/FORSLAG TIL BESKRIVELSE
------	---------------------------------

<i>Introduktionstekst</i>	I forbindelse med et kommende udbud af en kontrakt på behandling af kommunalt indsamlet forbrændingseget affald ønsker [indsæt organisationsnavn] en dialog med mulige leverandører. Formålet med markedsdialogen er at opnå viden om, hvad markedet kan tilbyde af muligheder og løsninger inden for behandling af kommunalt indsamlet forbrændingseget affald samt modtage markedsaktørers eventuelle input til specificering af det kommende udbud, særligt ift. emnerne beskrevet herunder. Det er ikke en forudsætning for at kunne deltage i markedsdialogen, at man vil byde på udbuddet, ligesom det ikke er en forudsætning for at byde, at man har deltaget i markedsdialogen. Markedsdialogens resultater vil blive brugt i udarbejdelsen af kravspecifikationen, således at udbuddet kan udformes på en måde, hvor kommunens behov matches bedst muligt med det, markedet kan levere.
<i>Opgavens omfang og karakter</i>	Udbuddet forventes at omhandle årlig behandling [samt eventuel transport og omlastning] af xx ton forbrændingseget affald. Der vil være mulighed for at opdele opgaven i delkontrakter. [Beskriv eventuelt forventede udsving i mængder i løbet af året] [Beskriv eventuelle overvejelser om øvrige minimumskrav eller evalueringskriterier] Det forbrændingsegnete affald forventes at have en gennemsnitlig brændværdi på xx GJ/ton
<i>Forventet kontraktstart</i>	Kontrakten forventes at træde i kraft d. xx/xx/xxxx. Afhængig af den konkrete situation kan mere overordnede tidspunkter/perioder nævnes fremfor den præcise dato.
<i>Tidsplan for udbudsprocessen</i>	Udbudsprocessen forventes gennemført efter følgende tidsplan: - Deadline interessetilkendegivelse: - Markedsdialog: - Forventet annonceringstidspunkt og tilbudsfrist: - Forventet kontraktstart:
<i>Emner i markedsdialogen</i>	Markedsdialogen vil omhandle følgende emner: - Affaldsmængde og eventuel opdeling i lots/delkontrakter - Kontraktlængde - Principper for indregning af transport og eventuel omlastning - Eventuelle principper for indregning af miljø og klima - Øvrige minimumskrav og/eller evalueringskriterier/krav, som kommunen eventuelt påtænker at anvende
<i>Markedsdialogens rammer</i>	- Beskrivelse af detaljeret tidsplan for markedsdialogen - Beskrivelse af markedsdialogens format (fx skriftligt, fælles online møder, individuelle online møder mv.) - Hvis individuelle møder: Oplæg og spørgsmål ifm. markedsdialogen vil være de samme for alle markedsaktører. Markedsaktører, der tilmelder sig markedsdialogen, vil modtage oplæg og spørgsmål kort efter tilmeldelsen.
<i>Tilkendegivelse af interesse</i>	Hvis din virksomhed ønsker at deltage i markedsdialogen, bedes du sende en mail til [indsæt kontaktinformationer] med dine kontaktoplysninger. Kommunen bør overveje at få nogle oplysninger om aktøren allerede ved tilkendegivelse af interesse, så man et bedre grundlag for at vurdere de indkomne tilkendegivelser, herunder også at kunne udvælge et relevant og repræsentativt udsnit heraf til den videre markedsdialog, hvis der er uforholdsmæssigt mange, der har tilkendegivet interesse. Deadline for tilkendegivelse af interesse er d. xx/xx/xxxx

Tabel 2: Oplysninger, der bør beskrives ifm. annoncering af den indledende markedsscreening

Skabelon 2: Markedsdialog

Kommunen definerer, hvilke forhold der skal belyses gennem markedsdialogen. Markedsdialogen bør dog som minimum afdække de interesserede tilbudsgiveres perspektiver og præferencer ift. de emner, der beskrives i Tabel 3. For hvert af de beskrevne emner, skal kommunen opstille relevante valgmuligheder ud fra kommunens behov samt formulere relevante spørgsmål til markedet, som giver interesserede tilbudsgivere mulighed for at tilkendegive deres præferencer.

EMNE	SPØRGSMÅL	SVAR
Affaldsmængde og eventuel opdeling af lots [Kommunen skal angive den forventede årlige affaldsmængde og undersøge, om det kan øge konkurrencen hvis mængden opdeles i lots, der udbydes i delkontrakter.]	Hvilken affaldsmængde vil I foretrække?	Indsæt antal ton
	Hvad er den mindste affaldsmængde, I vil byde på ifm. dette udbud?	Indsæt antal ton
	Hvad er den største affaldsmængde, I vil byde på ifm. dette udbud?	Indsæt antal ton
	Har I andre kommentarer til affaldsmængden i dette udbud?	Åbent svarfelt
Kontraktlængde [Udbud af forbrænding af kommunalt indsamlet affald bør som udgangspunkt ikke have kontraktlængder på mere end 4 år med min-	Hvilken kontraktlængde vil I foretrække?	1, 2, 3, 4, 5, eller 6 år Evt. uddybning
	Hvad er den korteste kontraktperiode I kan acceptere ifm. dette udbud?	Antal år Evt. uddybning

dre, at markedsdialogen kan påvise, at markedet har en præference for en længere kontraktperiode.]	Hvad er den længste kontraktperiode I kan acceptere ifm. dette udbud?	Antal år Evt. uddybning
	Har I andre kommentarer til kontraktlængden for dette udbud?	Åbent svarfelt
Beregning af transporttillæg [Hvis udbuddet ikke udbydes som et samlet udbud af transport og forbrænding, og kommunen ønsker at indregne omkostninger til transport og eventuel omlastning i evalueringen af tilbud skal den model, der påtænkes anvendt hertil skitseres.]	Er der noget ift. transporttillæg som vil afholde jer fra at byde?	Ja Nej
	Har I kommentarer til principperne for indregning af transport og evt. omlastning?	Åbent svarfelt
Eventuel indregning af miljø- og/eller klima [Såfremt kommunen ønsker at indregne miljø- og/eller klimaparametre i evalueringen af tilbud, skal principperne for indregningen præsenteres for de interesserede tilbudsgivere ifm. markedsdialogen.]	Er der noget ift. miljø- og/eller klimatillæg som vil afholde jer fra at byde?	Ja Nej Evt. uddybning
	Har kommentarer til de beskrevne krav/ kriterier vedr. miljø/klima?	
Øvrige krav eller evalueringskriterier som overvejes anvendt i udbuddet [Ønsker kommunen at anvende øvrige krav/kriterier i udbuddet, bør de præsenteres for markedet efter samme princip som ovenstående, og det bør undersøges, hvorvidt de reducerer konkurrencen væsentligt.]		

Tabel 3: Spørgsmål og svar til de emner, der som minimum bør indgå i markedsdialogen.

Tilbudsgiver kan i et separat bilag anføre svar/ uddybende kommentarer, såfremt svaret ikke kan stå i tabellens viste felter.

Kommunen bør så vidt muligt sikre og dokumentere, at markedsdialogens resultat i relevant og sagligt omfang er afspejlet i den kravsspecifikation, der udarbejdes på baggrund af markedsdialogen, således at konkurrencen kan blive så effektiv og velfungerende som muligt, og kommunen kan få dækket sine behov ved udbuddet med det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Med udgangspunkt i kommunens behov og ønsker til udbuddet af affaldsforbrænding kan kravene justeres/ændres ud fra markedets input i markedsdialogen.

Efter markedsdialogen kan kommunen sammenstille alle de interesserede tilbudsgiveres svar i et dokument. På baggrund heraf bør kommunen identificere potentielle justeringer i deres udbudsmateriale, så kommunen kan udforme deres udbud på en måde, hvor kommunens behov matches bedst muligt med, hvad markedet kan levere.

Skabelon 3: Anvendelse af markedsdialogen – dokumentation af følg eller forklar

Tabellen herunder illustrerer med et eksempel princippet for, hvordan resultater fra markedsdialogen kan opgøres og anvendes til at udpege, hvilken kombination af krav og evalueringskriterier der vil virke mest konkurrencefremmende, dvs. medføre det forventeligt største antal tilbudsgivere. I eksemplet er der *ikke* taget højde for kommunens behov, og det er således udelukkende for at illustrere princippet i at finde frem til den mest fordelagtige kombination af krav og evalueringskriterier.

UDVALGTE SPØRGSMÅL FRA MARKEDSDIALOG	SVAR							RESULTAT
	Tilbudsgiver 1	Tilbudsgiver 2	Tilbudsgiver 3	Tilbudsgiver 4	Tilbudsgiver 5	Tilbudsgiver 6	Tilbudsgiver 7	

Affaldsmængde Hvad er den mindste og største affaldsmængde, I vil byde på ifm. dette udbud (tusinde ton/år)?	min 10 max 15	min 8 max 40	min 40 max 100	min 8 max 50	min 15 max 40	min 20 max 20	min 10 max 50	2 tilbudsgivere kan acceptere 8.000 ton 4 tilbudsgivere kan acceptere 10.000 ton 5 tilbudsgivere kan acceptere 15.000 ton 5 tilbudsgivere kan acceptere 20.000 ton 5 tilbudsgivere kan acceptere 40.000 ton 3 tilbudsgivere kan acceptere 50.000 ton 1 tilbudsgiver kan acceptere 100.000 ton Flest tilbudsgivere accepterer 15-40.000 ton/år
Foretrukken affaldsmængde Hvilken affaldsmængde vil I foretrække at byde på i dette udbud (tusinde ton/år)?	10	20	60	20	20	20	20	Flest tilbudsgivere foretrækker 20.000 ton/år
Kontraktlængde Hvad er den korteste og længste kontraktperiode I kan acceptere ifm. dette udbud (år)?	min 2 max 3	min 3 max 5	min 4 max 6	min 2 max 6	min 3 max 6	min 2 max 4	min 2 max 5	4 tilbudsgivere kan acceptere 2 år 6 tilbudsgivere kan acceptere 3 år 6 tilbudsgivere kan acceptere 4 år 5 tilbudsgivere kan acceptere 5 år 3 tilbudsgivere kan acceptere 6 år Flest tilbudsgivere kan acceptere 3 eller 4 år
Transportomkostninger Kan I acceptere de skitserede principper for indregning af omkostninger til transport og evt. omlastning?	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	Alle tilbudsgivere kan acceptere principperne
OPGØRELSE AF ANTAL TILBUDSGIVERE VED FORSKELLIGE KOMBINATIONER AF KRAV OG KRITERIER								
Kombination af udbudsbetingelser i udbud	Hvem vil afgive tilbud?							Antal tilbudsgivere
A: 3-årig kontrakt, 15.000 ton	x	x		x	x		x	5
B: 3-årig kontrakt, 20.000 ton		x		x	x	x	x	5
C: 3-årig kontrakt, 40.000 ton		x		x	x		x	4
D: 4-årig kontrakt, 15.000 ton		x		x	x		x	4
E: 4-årig kontrakt, 20.000 ton		x		x	x	x	x	5
F: 4-årig kontrakt, 40.000 ton		x	x	x	x		x	5
KONKLUSION								
Markedsdialogen viser, at flest tilbudsgivere kan acceptere udbudsbetingelserne i kombination A, B, E og F. Kommunen skal herefter tage stilling til om udbudsbetingelserne skal justeres ud fra markedsdialogen. Justeringer i udbudsbetingelserne og efterfølgende fastsættelse af krav og kriterier, bør formuleres således, at de udover at imødekomme kommunens behov også sikrer den stærkeste konkurrence.								

Tabel 4: Eksempel på opgørelse af resultater fra en markedsdialog med 7 interesserede tilbudsgivere.

6. Vejledning i beregning af transporttillæg

Som beskrevet i afsnit 4.8 bør de transportomkostninger, som tillægges buddene, være omkostningsægte, så der ikke sker skævvridning af konkurrencen i udbuddet. Derudover skal metoden og forudsætningerne for beregningen af omkostningerne og hvordan disse indgår i evalueringen være gennemsigtig, jf. udbudsloven.

Der er overordnet to måder, hvorpå kommunerne kan tage højde for transportomkostninger ved udbud af affaldsforbrænding:

- De kan indregne *faktiske omkostninger* via samlet udbud af transport og affaldsforbrænding.
- De kan indregne *estimerede omkostninger* som et transporttillæg.

Faktiske omkostninger fra eksisterende kontrakter eller tidligere udbud vurderes generelt ikke at kunne anvendes, da disse oftest ikke dækker transport til alle potentielle tilbudsgivere.

Ved samlet udbud af transport og affaldsforbrænding vil eventuelle omkostninger til omlastning og transport være omkostningsægte og kendte af affaldsforbrændingsanlægget, da de indgår i deres samlede tilbud.

Når affaldsforbrænding udbydes alene, kan der anvendes estimerede omkostninger til beregning af transporttillæg. De estimerede omkostninger bør være omkostningsægte, dvs. beregnet på baggrund af de konkrete forhold ved transport af kommunens forbrændingsegnete husholdningsaffald til hver tilbudsgivers forbrændingsanlæg og gældende for det konkrete tidsrum for kontrakten. Transporttillægget kan således ikke baseres på illustrative eksempler, såsom estimerterne fra eksemplet i Delrapport 1 eller fra EA-energianalyses rapport ”Plan for tilpasning af kapaciteten for affaldsforbrænding”. Dette skyldes blandt andet, at de nævnte rapporter indeholder generelle analyser, hvor der her er behov for specifikke estimerter til det konkrete udbud.

Transporttillægget bør beregnes i kroner. Dette tillæg lægges til tilbudssummen på (kontraktværdien af) affaldsforbrændingen sammen med krone-værdien af eventuelle andre tillæg, herunder miljøparametre. Tilbuddene vurderes således ud fra den samlede værdi af tilbud og eventuelle tillæg. Værdien af tillægget er ikke en faktisk omkostning, der skal betales i forbindelse med kontrakten, men udelukkende en omkostning, der anvendes ved evaluering af tilbuddene.

I denne vejledning til opgørelse af transporttillæg er der taget udgangspunkt i den situation, at en kommune udgør en geografi, hvor det vil være hensigtsmæssigt enten at køre al affaldet direkte til det nærmeste affaldsforbrændingsanlæg eller, hvis et fjernere anlæg vinder kontrakten, at det er mest hensigtsmæssigt med præcis én omlastestation.

Hvis kommunerne indgår i fællesudbud eller en kommune opdeler sit affald i geografisk afgrænsede delkontrakter, fx fordi der reelt er flere ”affaldsoplande” i kommunen, bør der tages hensyn til dette i opgørelsen af transporttillægget. Dette gøres ved at gentage den i de følgende afsnit beskrevne beregning for hvert ”affaldsopland”. Hvis kommunen i dag har flere omlastestationer, kan der tages udgangspunkt i disse ved opdelingen i separate beregninger. Hvis affaldet i dag transporteres direkte til et eller flere affaldsforbrændinger, som fx er tilfældet i København, må det forventes, at kommunen i dag har defineret ”affaldsoplande” til disse, som der kan tages udgangspunkt i.

6.1 Afgrænsning af omkostningerne

Transportomkostningerne bør være afgrænsede så korrekt som muligt, for at tilbuddene kan evalueres på lige fod. For at gøre opgørelsen af transporttillægget så simpel som mulig, behøver kommunerne kun at medtage de omkostninger til transport, som er forskellige, afhængig af hvem der vinder udbuddet. Omkostninger, som vil være de samme, uanset hvor affaldet skal transporteres hen, behøver således ikke at blive medtaget. Dette kan fx være indsamlingsomkostninger, afledte omkostninger for andre affaldsfraktioner eller interne omkostninger hos kommunen i forbindelse med udbuddet. Da omkostningerne ikke har noget med valg af leverandør af affaldsforbrændingsydelsen at gøre, er der ingen grund til at medtage dem i transporttillægget, med mindre der påviseligt vil være forskel på omkostningerne afhængig af tilbudsgiver.

Der beregnes transporttillæg både for det husstandsindsamlede affald og det affald, som husstandene afleverer på genbrugspladserne. For genbrugspladserne kan kommunen vælge at anvende samme udgangspunkt som for resten af affaldet, alternativt kan kommunen betragte genbrugspladsen som en slags omlastestation. Betragtes genbrugspladsen som en omlastestation, kan transporttillægget for det affald, som afhentes herfra, beregnes med udgangspunkt i genbrugspladsernes adresser og samme nøgletal som for transport af det husstandsindsamlede affald fra omlastestationer. Der behøver ikke at blive beregnet omkostninger for omlastning for affaldet fra genbrugspladser, men udelukkende for transport i

lastbiler. Der kan dog være situationer, hvor det er lettest at inkludere omkostninger til omlastning for al affaldet, hvilket kommunen således gør – så længe det er ens for alle tilbudsgivere.

I enkelte situationer modtager en tilbudsgiver dele eller al affaldet på en modtageplads (i nogle tilfælde er dette en omlastestation). I disse tilfælde bør transporttillægget beregnes til denne modtageplads og ikke til tilbudsgivers/affaldsforbrændingsanlæggets adresse.

Transporttillægget beregnes på forskellige måder, afhængig af om der ligger en potentiel tilbudsgiver i eller nær kommunen, således at affaldet ikke omlastes, hvis denne tilbudsgiver vinder udbuddet. Der er således to situationer, hvoraf den første er den simpleste:

- Altid omlastning: Der er ikke et affaldsforbrændingsanlæg i eller nær kommunen, dvs. der er altid behov for omlastning
- Nogle gange omlastning: Der er et affaldsforbrændingsanlæg i eller nær kommunen, dvs. affaldet omlastes typisk ikke i dag

6.1.1 Altid behov for omlastning

I denne situation vil alle potentielle bydere ligge så relativt langt fra kommunen, at alt det indsamlede affald skal omlastes til lastbiler for at blive transporteret hen til affaldsforbrændingsanlægget. Det er således kun selve transporten på lastbilerne, der varierer mellem tilbudsgiverne. Da omkostninger til indsamling og omlastning må antages at være de samme, uanset hvem der vinder udbuddet, behøver disse omkostninger altså ikke at blive indregnet i transporttillægget.

I denne situation må det også antages, at kommunen i dag omlaster affaldet. Transportomkostningerne til tilbudsgivernes affaldsforbrændingsanlæg kan derfor baseres på den nuværende lokation af omlastestationer og genbrugspladser.

6.1.2 Nogle gange behov for omlastning

I denne situation skal tilbud, hvor det husstandsindsamlede affald omlastes til lastbiler og køres til forbrændingsanlægget, sammenlignes med tilbud, hvor det husstandsindsamlede affald køres direkte til affaldsforbrændingsanlægget.

Der er således to udfordringer ift. at opgøre et transporttillæg, som ligestiller alle tilbudsgivere:

- Hvor skal affaldet transporteres fra?
- Hvilke omkostningsposter skal medtages i opgørelsen?

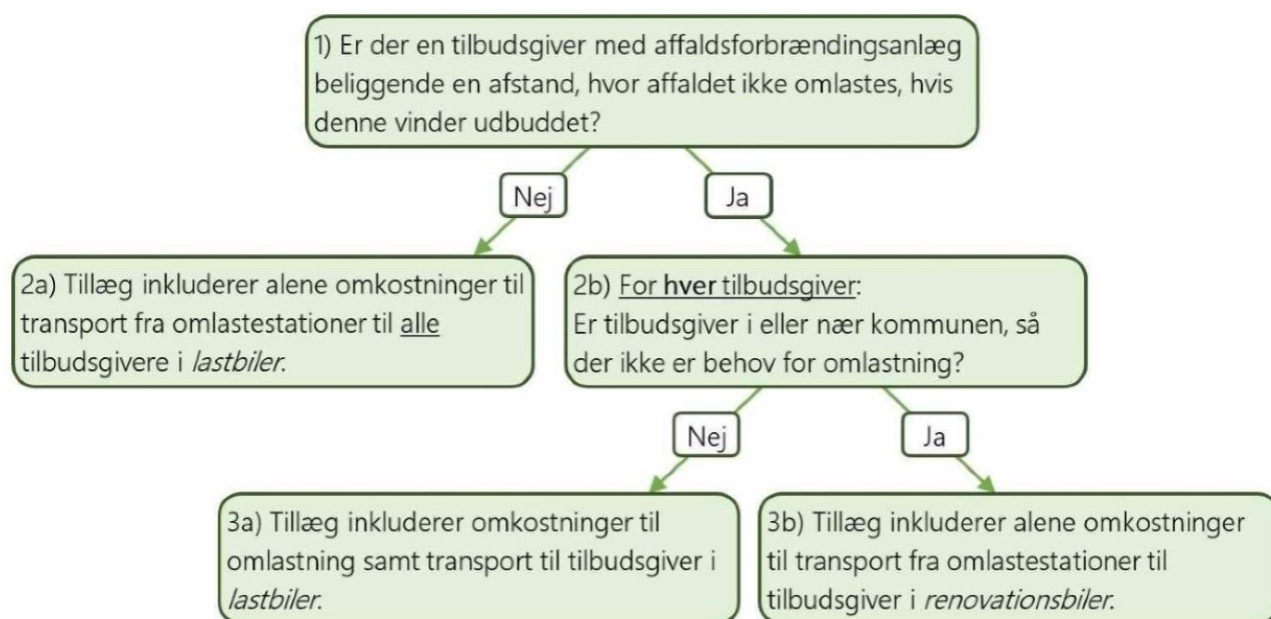
De lokationer, som affaldet skal transporteres fra, kan findes på tre måder:

- Allerede omlastestation: Hvis der allerede findes en omlastestation i eller nær kommunen, som kommunen forventer at anvende, hvis der bliver behov, tages udgangspunkt i lokationen af denne ved opgørelsen af transporttillægget.
- Ny placering af omlastestation: Hvis kommunen har et konkret bud på en bedre placering af en eventuel omlastestation, kan denne anvendes i stedet.
- Ingen omlastestation: Hvis der ikke findes en omlastestation eller et konkret bud på en placering, kan der tages udgangspunkt i det befolkningsvægtede centrum af kommunen¹⁵.

For de affaldsforbrændingsanlæg, hvor affaldet vil blive transporteret direkte til anlægget i renovationsbilerne, opgøres en meromkostning til transport i renovationsbilerne. Denne meromkostning til transport i

renovationsbiler opgøres med udgangspunkt i transport fra den omlastestation (eller befolkningsvægtede centrum), som ligger til grund for opgørelsen af transporttillægget for de tilbudsgivere, hvor affaldet omlastes. Omkostningerne til omlastestationen medtages ikke, da affaldet transporteres direkte til anlægget på renovationsbiler.

For de affaldsforbrændingsanlæg, hvor affaldet omlastes og transporteres i lastbiler, inkluderer omkostningerne transport fra omlastestationen (eller det befolkningsvægtede centrum) til affaldsforbrændingen på lastbiler samt omkostninger til omlastningen. Forskellen på beregningerne af transporttillæg er således, 1) om der lægges transport i renovationsbiler eller på lastbiler til grund, og 2) om der inkluderes omkostninger til omlastning. De forskellige situationer kan illustreres i et beslutningstræ, jf. Figur 4.



Figur 4 Beslutningstræ for opgørelse af transporttillæg. Vær opmærksom på, at 2b gentages for hver tilbudsgiver

Der kan ikke kan opstilles en generel regel for, hvornår der er behov for omlastning og transport i lastbiler. Det afhænger af, om det kan betale sig og er praktisk muligt, herunder fx afstanden fra kommunen til affaldsforbrændingsanlægget, hvor eventuelle omlastestationer kan placeres, hvilken type renovationsbiler der anvendes til indsamlingen (el- eller dieseldrevne), tætheden af bebyggelsen, dvs. om der er mængdemæssigt grundlag for at etablere en omlastestation og om der indsamles flere typer af affald i samme renovationsbil (fx restaffald og madaffald sammen).

For de fleste kommuner vil det være klart på forhånd, om der kan svares ja eller nej til det første spørgsmål i beslutningstræet. I situationer, hvor der er usikkerhed, bør der tages udgangspunkt i "ja". For den eller de konkrete tilbudsgivere, hvor der er usikkerhed om, hvorvidt der er behov for omlastning, opgøres transporttillæg med udgangspunkt i begge metoder og ved evalueringen at tilbuddet anvendes herefter det *laveste* af de to tillæg.

6.2 Transport fra omlastestationer og genbrugspladser til affaldsforbrændingsanlæg

Transporten fra omlastestationer og genbrugspladser til affaldsforbrændingsanlæg forventes at foregå i lastbiler. I nogle situationer vil der være omkostninger til broafgifter eller færgebilletter.

De data, som kommunen bør gøre tilgængelige for tilbudsgiverne, er den metode og de forudsætninger, som de lægger til grund for beregning af transporttillægget. Dvs. der skal fremgå data om:

- Afhentningsadresser
- Årligt antal transporter fra hver afhentningsadresse
- Gennemsnitlig transporthastighed
- Transportomkostninger, kr./time i lastbiler
- Omkostninger til broafgifter og/eller færgebilletter per overfart

Adressen for afhentning af affaldet er hhv. genbrugsstationer og adressen for omlastestation eller det befolkningsvægtede centrum. Omlastestationen behøver ikke at ligge inden for kommunegrænsen. Kommunen skal i udbudsmaterialet gøre det klart, hvordan den vil opgøre den gennemsnitlige transporthastighed eller transportafstand.

Det anbefales, at beregningen af transportomkostningerne tager udgangspunkt i transportomkostninger per time i lastbiler. Transportafstanden i kilometer på de forskellige typer af veje omregnes derfor til en samlet transporttid på strækningen ved hjælp af transporthastigheden i lastbil. Transporthastighederne skal så vidt muligt tage højde for hastighedsbegrænsninger og evt. trængsel på de forskellige typer veje. Den samlede transporttid beregnes herefter ved at dividere transportafstandene på de forskellige typer af veje på strækningen med transporthastighederne på de forskellige typer af veje og summere disse.

Timepriserne på godstransport med lastbil vil variere lokalt og over tid, afhængig af vilkår og krav ift. transporten samt markedsudviklingen på området. Herudover skal omkostninger til broafgifter og/eller færgebilletter inkluderes i transporttillægget for de strækninger, hvor det er relevant. Timepriserne for transport i lastbiler samt evt. omkostninger til broafgifter og/eller færgebilletter bør baseres på en markedsundersøgelse af dette. Alternativt kan omkostningerne baseres på kommunens erfaringstal, fx for transport af andre affaldsfraktioner, hvis disse er repræsentative for transporten af restaffald.

Antallet af transporter per år opgøres med udgangspunkt i de årlige affaldsmængder fra hver afhentningsadresse divideret med kapaciteten på de lastbiler, som ligger til grund for timepriserne for transport i lastbiler. Der skal herudover tages højde for eventuelle tomme returskørsler.

Transporttillægget kan beregnes for hver strækning fra omlastestation og genbrugspladser til affaldsforbrændingsanlæg, jf. Tabel 5. Der er i beregningen taget udgangspunkt i en transportomkostning per time.

Input	Værdi	Enhed
Transporttid på strækningen	A	Timer
Transportomkostning, lastbil	B	Kr./time
Evt. omkostninger til brotakster/færebilletter per transport på strækningen	C	Kr./transport
Omkostning til lastbil per transport på strækningen	$D = A * B + C$	Kr./transport
Antal transporter (inkl. evt. tomme returskørsler) på strækningen per år	E	Transporter/år
Omkostning per år på strækningen	$D * E$	Kr./år

Tabel 5: Beregning af transporttillæg.

Det totale transporttillæg for en tilbudsgiver beregnes herefter som summen af transporttillægget for hver strækning fra omlasteplads og genbrugspladser til affaldsforbrændingsanlægget.

6.3 Omkostninger til omlastning

Omkostning til omlastning medtages i beregning af transporttillægget, hvis der er mulige tilbudsgivere, der ikke medfører behov for omlastning, jf. Figur 4. Omkostninger til omlastestation(er) bør omfatte alle relevante omkostninger inkl. omkostninger til læsning af lastbilerne. Omkostningerne kan variere lokalt pga. fx forskellig størrelse og placering af omlastestationerne. Kommunen skal oplyse tillægget for omlastning i udbudsmaterialet, dvs. den beregnede årlige omkostning inkl. omkostninger til læsning, når det er relevant.

I de kommuner, hvor der tages udgangspunkt i eksisterende omlastestationer, baseres tillægget på de faktiske realiserede tidsforbrug på læsning samt omkostninger til omlastestationen fra tidligere år, hvis disse vurderes at være retvisende fremadrettet. I de kommuner, hvor der ikke kan tages udgangspunkt i en eksisterende omlastestation, må kommunen estimere omkostningerne. Kilde til data om omkostningerne kan fx være erfaringstal fra eksisterende omlastestationer i andre kommuner eller en markedsundersøgelse af dette.

Tillægget kan beregnes med udgangspunkt i omkostninger til hhv. omlastestationen og læsning, jf. Tabel 6.

Input	Værdi	Enhed
Totale årlige omkostninger til omlastestationen	A	Kr./år
Tidsforbrug på læsning per transport	B	Timer/transport
Timeomkostning til læsning	C	Kr./time
Antal transportere fra omlastestationen per år	D	Transporter/år
Totale omkostninger til læsning	$E = B * C * D$	Kr./år
Årlige omkostninger til omlastning	$A + E$	Kr./år

Tabel 6: Beregning af omkostninger til omlastning¹⁶

6.4 Beregning af omkostninger til transport direkte til affaldsforbrændingsanlægget

Denne beregning ligger til grund for transporttillægget for de affaldsforbrændingsanlæg, hvor der ikke er behov for omlastning. Beregningen foretages efter samme fremgangsmåde som beskrevet i afsnit 6.2, men hvor omkostningerne er baseret på transport i renovationsbiler.

En væsentlig forudsætning for beregningen er, at snitfladen mellem indsamling og transport er defineret ved den samme omlastestation (eller det befolkningsvægtede centrum), som anvendes ved beregningen af transporttillægget for de tilbudsgivere, som har behov for omlastning. Dvs. den mer-transport, som sker i renovationsbilerne i stedet for i lastbiler, udgør ligesom for de øvrige bydere afstanden mellem det punkt, hvor de øvrige tilbudsgiveres transportomkostninger starter og tilbudsgivernes affaldsforbrændingsanlæg.

Timepriserne for renovationsbiler afhænger af, hvilken type renovationsbiler der bruges, og hvordan de bemannes. Kommunen bør her tage udgangspunkt i egne erfaringstal fra indsamlingsordningen. Beregningen er herudover parallel med beregningen af transportomkostninger i lastbiler og er derfor ikke beskrevet nærmere.

6.5 Beregning af samlet transporttillæg

For hver tilbudsgiver beregnes et transporttillæg til brug for evalueringen af tilbuddet. Har kommunen realiserede omkostninger til omlastning og transport af affaldet til et eller flere affaldsforbrændingsanlæg, anbefales det, at estimerne af omkostningerne til omlastning og transport kvalitetssikres ved at sammenligne disse med de faktiske omkostninger. Hvis der er (stor) forskel mellem de faktiske og estimerede omkostninger, bør de estimerede omkostninger for omlastning og transport til alle anlæg revurderes, da det må formodes, at de ikke er omkostningsægte. Det kan enten skyldes fejl i inputdata eller at beregningen ikke tager højde for alle relevante forhold.

7. Løbende opdatering af konkurrencefremmende tiltag og vejledning

Forsyningstilsynet vil løbende følge udviklingen i affaldssektoren, herunder udbud af forbrændingseget affald. Kommunernes indberetninger og henvendelser til samt dialog med brancheaktører vil bl.a. danne grundlag for, at Forsyningstilsynet løbende kan forbedre de konkurrencefremmende tiltag og vejledning med henblik på at stimulere konkurrencen i affaldsforbrændingssektoren.

Ved opdatering af de konkurrencefremmende tiltag og vejledningen vil Forsyningstilsynet bestræbe sig på at tage hensyn til udbudsprocessen. Således forventes offentliggørelse af opdaterede tiltag og vejledning, i det omfang det vurderes muligt og hensigtsmæssigt, at ligge i så god tid før ikrafttrædelsesdatoen, at de ændrede tiltag er mulige at implementere i udbuddet. Samtidig skal det undgås, at man strategisk kan omgå nye tiltag ved at fremskynde et udbud inden ikrafttrædelsesdatoen. Dette er en vurdering fra gang til gang og afhænger ligeledes af opdateringernes karakter.

Opdaterede udgaver af de konkurrencefremmende tiltag og vejledningen vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets hjemmeside Forsyningstilsynet.dk og Retsinformation.dk. Ved offentliggørelsen vil Forsyningstilsynet angive tidspunkt for ikrafttrædelse.

Kommunen kan have igangsat, men ikke afsluttet en udbudsproces inden Forsyningstilsynets offentliggørelse og ikrafttrædelsesdato af en opdateret udgave af de konkurrencefremmende tiltag og vejledningen. Hvis de gældende konkurrencefremmende tiltag ikke følges, skal dette indberettes til Forsyningstilsynet, og det vil således være kommunens ansvar at redegøre for, hvorfor deres udbud ikke følger den reviderede udgave af de konkurrencefremmende tiltag og vejledningen. Forsyningstilsynet vil foretage en konkret vurdering, hvori der lægges vægt på en række parametre såsom:

- Det reviderede tiltags udslagskraft ift. at stimulere konkurrencesituationen for det pågældende udbud
- Den konkrete konkurrencemæssige betydning for det enkelte udbud
- De administrative byrder for kommunen ved at skulle ændre i udbuddet

De løbende opdateringer har forskellig karakter. Forsyningstilsynet har valgt at inddele disse i to kategorier:

- Forståelsesmæssige rettelser
- Indholdsmæssige rettelser

Kategorierne og Forsyningstilsynets tilgang til disse bliver gennemgået i det nedenstående. Vær opmærksom på særlige forhold for tilføjelser til positivlisten mellem to opdateringer af vejledningen (se afsnit 4.7.2.2).

7.1 Forståelsesmæssige rettelser

Rettelser af forståelsesmæssig og dermed ikke substantiel karakter vil løbende blive foretaget i vejledningen. Her er tale om mindre justeringer, som efter Forsyningstilsynets vurdering ikke har betydning for kommunens gennemførelse af udbud. Når Forsyningstilsynet er bekendt med behov for forståelsesmæssige rettelser, og der er fundet en løsning herpå, vil disse blive offentliggjort hurtigst muligt. Ved offentliggørelsen af en revideret version som udelukkende indeholder forståelsesmæssige justeringer, vil ikrafttrædelsen være omgående.

7.2 Indholdsmæssige rettelser

Rettelser af indholdsmæssig karakter foretages som udgangspunkt årligt. I særlige situationer kan der dog opstå mere akut behov for indholdsmæssige ændringer. Forsyningstilsynet bestræber sig på, at kommunen/udbudsansvarlige tidligt kender til substantielle ændringer, og har i den forbindelse særlig fokus på ændringer, der potentielt kan have toneangivende betydning for kommunen/udbudsansvarlige opsætning af udbud.

Foretages væsentlige indholdsmæssige ændringer i vejledningen, sendes disse i offentlig høring.

8. Forsyningstilsynets håndtering af tilsyn

I dette afsnit vil vi gennemgå Forsyningstilsynets tilgang til og opgaver inden for tilsyn med kommunernes udbud og de konkurrencefremmende tiltag. For at kunne føre tilsyn med, om begrundelser for ikke at følge de konkurrencefremmende tiltag er saglige, beskrives ligeledes Forsyningstilsynets forståelse af sagligt begrundede årsager.

8.1 Tilsyn

Forsyningstilsynets tilsynsopgave er at foretage en vurdering af de gennemførte udbud, efter der er indgået kontrakt.

8.1.1 Tilsyn med indberetningspligt

For de udbud hvor de konkurrencefremmende tiltag måtte være blevet fraveget, og dette ikke er indberettet, kan Forsyningstilsynet meddele påbud om indberetning, jf. miljøbeskyttelsesloven § 45 f, stk. 3. Forsyningstilsynet fører således tilsyn med, om kommunerne følger de konkurrencefremmende tiltag og indberetter årsager til ikke at følge disse, såfremt det er tilfældet, jf. § 45 g, stk. 1.

Der kan være forskel på kommunens egen vurdering og Forsyningstilsynets vurdering af, hvorvidt kommunen fraviger de konkurrencefremmende tiltag og derfor har indberetningspligt til at angive saglige årsager. Forsyningstilsynet vurderer også, at dette tilsyn kan understøtte en løbende opdatering af vejledningen, da manglende indberetning også kan skyldes uklare formuleringer i vejledningen.

8.1.2 Tilsyn med saglige årsager

Ifølge miljøbeskyttelsesloven § 45 g, stk. 2, og de tilhørende lovbemærkninger gælder følgende:

»I de situationer, hvor der ikke foreligger en saglig begrundelse og kommunalbestyrelsen samtidig har indgået kontrakt med sit eget anlæg, vurderer Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet, at Forsyningstilsynet skal have mulighed for at gribe ind. Ministeren vurderer, at det vil det være hensigtsmæssigt og proportionalt, at Forsyningstilsynet vil kunne påbyde kommunalbestyrelsen at bringe sådanne kontrakter til ophør, men at dette må ske under hensyntagen til almenhedens interesser, herunder forsyningssikkerheden.«

Således kan konsekvensen være, at kommunen bliver pålagt at bringe kontrakten til ophør, såfremt de:

- ikke følger de konkurrencefremmende tiltag,
- ikke kommer med en saglig årsag herfor **og**
- indgår kontrakt med et affaldsforbrændingsanlæg, som kommunen ejer helt eller delvist.

Forsyningstilsynets vurdering, af hvad der kan anses som ”sagligt begrundede årsager” til ikke at følge de konkurrencefremmende tiltag, er central og er uddybet i afsnit 8.2. Dertil kommer følgende, som fremgår af lovbemærkningerne, *»Det forventes, at der alene vil blive meddelt påbud, hvis afvigelsen fra de konkurrencefremmende tiltag, vil være egnet til at begrænse konkurrencen på markedet.«*

I lovbemærkningerne er anført, at *»Det er hensigten, at Forsyningstilsynet skal gennemgå de indberettede årsager, eventuelt i dialog med kommunerne, og vurdere om årsagerne er saglige.«* Således vil Forsyningstilsynet have dialog med kommunen inden en afgørelse. Det er forventningen, at fx mindre afvigelser, teknikaliteter og misforståelser afklares i dialogen, således at disse ikke medfører påbud om ophør af kontrakten. Forsyningstilsynet vil her have fokus på både proportionalitet og saglighed.

Af lovbemærkningerne fremgår det endvidere: *»Forsyningstilsynets vurdering af, om og fra hvornår en kontrakt vil skulle bringes til ophør, vil skulle ske under hensyn til almenhedens interesser, herunder forsyningssikkerheden. Der vil eksempelvis ikke skulle meddeles påbud om at bringe en kontrakt til ophør på et tidspunkt, der vil gøre det umuligt for kommunalbestyrelsen at opfylde sin forsyningspligt. Dermed vil det efter en konkret vurdering skulle være muligt for kommunalbestyrelsen indgå en ny kontrakt om behandling af forbrændingseget affald, omfattet af en kommunal indsamlingsordning, inden den eksisterende kontrakt vil skulle være bragt til ophør. Det forventes dermed, at Forsyningstilsynet ikke vil meddele påbud om, at kommunalbestyrelsen vil skulle bringe en kontrakt til ophør tidligere end 6 måneder fra tidspunktet for meddelelsen af påbuddet og så vidt muligt, så kommunen vil kunne opsig kontrakten på almindelige aftalevilkår«.* Her vil Forsyningstilsynet igen gå i dialog med den enkelte kommune og ud fra dette vurdere, hvad der er rimeligt og proportionalt.

8.1.3 Sagsbehandlingstid

Forsyningstilsynet vil bestræbe sig på, at have så kort sagsbehandlingstid som muligt. Derudover vil Forsyningstilsynet informere, når sagen/materialet åbnes, undervejs i det omfang det giver mening (er det en kort proces giver det fx ikke mening) og når sagen afsluttes – uanset vurdering.

Fra indberetning til igangsættelse af sagen bestræber Forsyningstilsynet sig på, at der maksimalt går to måneder. Hvis en kommune ikke har hørt fra Forsyningstilsynet indenfor de to måneder (information om status på deres sagsbehandling), vil Forsyningstilsynet fraskrive sig muligheden for at meddele påbud om kontraktophør.

Forsyningstilsynet tager forbehold for ovennævnte, hvis der bliver indberettet nye information på sagen, fx fra tredjepart. Forsyningstilsynet vil i dette tilfælde kontakte den pågældende kommune og oplyse om efterfølgende eventuelt sagsforløb.

8.2 Sagligt begrundede årsager

Dette afsnit handler om, hvordan Forsyningstilsynet forstår sagligt begrundede årsager til ikke at følge de konkurrencefremmende tiltag. At kende til Forsyningstilsynets forståelse af sagligt begrundede årsager kan have betydning for, hvorvidt kommunerne i de enkelte situationer vælger at følge eller fravige de konkurrencefremmende tiltag.

I det omfang Forsyningstilsynet måtte træffe afgørelser om, hvorvidt kommunernes begrundede årsager vurderes saglige eller ikke saglige, vil der over tid udvikle sig en egentlig praksis herfor. Afgørelserne vil blive offentliggjort og være tilgængelige på Forsyningstilsynets hjemmeside. Af lovbemærkningerne til L115 fremgår: »Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet vurderer endvidere, at de konkurrencefremmende tiltag bør benyttes af kommunerne, med mindre der er en saglig årsag til, at de fraviges. Det skal dermed sikres, at kommunalbestyrelsernes årsager er sagligt begrundede.«

På den baggrund vurderes det, at såfremt kommunen kan *dokumentere* eller *sandsynliggøre* over for Forsyningstilsynet, at det ikke reducerer konkurrencen væsentligt ikke at følge et tiltag, vil Forsyningstilsynet som udgangspunkt betragte dette som værende en sagligt begrundet årsag.

Forsyningstilsynet vil generelt lægge vægt på, at en saglig årsag har sit afsæt i undersøgte og dokumenterede forhold. Dette vil typisk kunne undersøges og dokumenteres gennem markedsdialogen. Således kan en saglig årsag til, at man ikke følger et konkurrencefremmende tiltag være, at markedsdialogen tydeligt viser, at markedet ønsker noget andet, som også lever op til kommunens behov, og at det skaber bedre konkurrence. Hertil skal det igen understreges, at de

Hvorvidt en årsag er saglig, er en konkret og kvalitativ vurdering fra gang til gang. En begrundelse kan ikke være, at ”det gjorde man i sidste udbud”, eller ”det har en anden kommune gjort”. Det skyldes både, at markedet ændrer sig over tid, og at forholdene på markedet kan være forskelligt i forskellige geografiske områder.

Hvis kommunen vælger ikke at følge flere konkurrencefremmende tiltag i deres udbud, er det ikke blot den isolerede effekt på konkurrencen af ikke at følge de enkelte tiltag, som skal undersøges, men derimod den samlede effekt af ikke at følge disse konkurrencefremmende tiltag, som skal undersøges.

8.2.1 Væsentlig begrænsning af konkurrencen

Der kan være et meget varierende antal relevante tilbudsgivere. Antallet kan fx afhænge af, om de enkelte anlæg har ledig kapacitet, og om anlægget forventer at kunne afgive et konkurrencedygtigt bud. Det vurderes på baggrund af bl.a. de gennemførte udbud af affaldsforbrænding i perioden 2018-23, høje transportomkostninger og en heraf forventet reduktion i konkurrencepresset, at bortfald af én relevante tilbudsgiver *vil kunne* udgøre en væsentlig begrænsning af konkurrencen.

Forsyningstilsynets vurdering af hvad der er en væsentlig begrænsning af konkurrencen afhænger bl.a. af udgangspunktet og hvem konkurrencen begrænses for:

- *Hvor mange*: Der er stor forskel på betydningen for konkurrencen, om udgangspunktet er 20 relevante tilbudsgivere eller 2 relevante tilbudsgivere. Her har frafald af 1 relevant tilbudsgiver givetvis ikke nogen betydning i det første udgangspunkt, men meget stor betydning i det sidste.
- *Hvem frafalder*: Der er stor forskel på, om konkurrencen begrænses for a) en eller flere oplagte tilbudsgivere eller b) en eller flere mindre oplagte tilbudsgivere (set fx ud fra tilbudsgivers geografiske placering, som har stor betydning for transportomkostningerne).

Forsyningstilsynet vil i hvert enkelt tilfælde foretage en konkret og kvalitativ saglighedsvurdering, herunder også en vurdering af, hvornår noget udgør en væsentlig begrænsning af konkurrencen. Her er det således op til kommunen at dokumentere og sandsynliggøre sin saglighedsvurdering, herunder effekten på konkurrencen.

9. Øvrigt vejledningsmateriale

Nærværende liste over udvalgte eksisterende vejledninger inden for udbud omfatter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udfører det lovforberedende arbejde på det udbudsretlige område og udarbejder bl.a. vejledninger om udbudsreglerne.

Vejledninger mv., som vurderes ikke at være relevante for udbud af behandling af forbrændingsegnet affald, der ikke er farligt affald, og som er omfattet af en kommunal indsamlingsordning, fremgår ikke af listen.

Forskellige brancheforeninger og større offentlige bygherrer mv. har også udgivet vejledninger om eksempelvis gennemførelse af udbud, håndtering af markedsdialog og forhandling, inddragelse af bæredygtige, cirkulære og totaløkonomiske hensyn. Disse vejledninger fremgår ikke af listen.

Nedenfor ses en oversigt over nogle af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger om udbudsreglerne¹⁷.

9.1 Vejledninger

*Udbudsloven - Vejledning om udbudsreglerne*¹⁸

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Udbudsloven sætter rammerne for, hvordan offentlige ordregivere skal købe ind. Intentionen med udbudsloven er at sikre den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler gennem en effektiv konkurrence om opgaverne.

Med udgangspunkt i udbudsloven gennemgår den omfattende vejledning udbudsreglerne ud fra et praktisk perspektiv. Opbygningen af indholdet er udformet, så det kan læses i sin helhed eller anvendes som et opslagsværk, således vejledningen bedst understøtter arbejdet med tilrettelæggelsen af indkøb med konkret fokus på, hvad man skal, hvilke muligheder der er, og hvad man ikke må. Herudover er der tale om en vejledning, der forklarer og fortolker konkrete praktiske og juridiske problemstillinger.

*Evalueringsmodeller – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*¹⁹

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Vejledningen sætter fokus på et enkelt emne i udbudsloven, nemlig reglerne om evaluering af tilbud, herunder evalueringsmodeller. Reglerne

indebærer, at tilbudsgiverne skal have forudgående gennemsigtighed i, hvordan ordregivere vil foretage evaluering af de indkomne tilbud.

Formålet med vejledningen er at vise ordregivere, hvorledes forskellige evalueringsmodeller fungerer. Vejledningen indeholder kun eksempler på enkelte modeller. Det er således ikke en udtømmende gennemgang af mulige og lovlige modeller, og der er ikke tale om, at nogle modeller anbefales frem for andre. Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder.

Vejledningen er målrettet udbudspraktikere, som ønsker et overblik over reglerne om evalueringsmodeller, og som overvejer, hvordan de kan udforme deres evaluering.

Gennemførelse af grønne udbud - Vejledning om udbudslovens muligheder²⁰

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Formålet med denne vejledning er at hjælpe offentlige indkøbere med at foretage grønne indkøb i overensstemmelse med udbudsreglerne. Vejledningen indeholder en gennemgang af reglerne suppleret med relevante praktiske eksempler fra gennemførte udbud.

Dialog før og under udbudsprocessen²¹

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Vejledningen indeholder en gennemgang af, hvordan man som ordregiver udnytter mulighederne for at indhente informationer fra virksomheder før et udbud.

Dialog med markedet er vigtigt for at skabe en effektiv konkurrence om offentlige opgaver. Man kan have en dialog med virksomheder, før man udarbejder udbudsmaterialet og helt frem til, at man offentliggør udbuddet/udbudsbekendtgørelsen.

Dialog med markedet før udbuddet kan bl.a. give ordregiver en indsigt i, hvordan markedet fungerer, og hvilke krav markedet kan leve op til. Informationerne kan bruges til at udarbejde et udbudsmateriale, hvor ordregivers behov matches bedst muligt med det, markedet kan levere. Eksempelvis kan det være en fordel at kende markedskapaciteten for at vurdere, om den udbudte kontrakt skal opdeles for at øge konkurrencen. Det kan også være med til at afhjælpe, at ordregiver stiller for dyre eller for høje krav, som markedet ikke kan efterleve.

Skattemæssige forhold i offentlige udbud²²

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Vejledningen har til formål at tilvejebringe klarhed om, i hvilket omfang offentlige ordregivere kan inddrage skattemæssige forhold, både i forhold til at udelukke virksomheder, der har begået skattesvig, og mulighederne for at stille krav om en særlig skattepolitik eller -praksis i forbindelse med udbud – både over og under EU's tærskelværdier.

Totalomkostninger - Praktisk vejledning til offentlige indkøbere²³

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. I denne vejledning gennemgås, hvordan totalomkostninger kan vurderes og opgøres, og hvilke overvejelser ordregivere bør gøre sig i den

forbindelse. Fokus i vejledningen er derfor især på de principper og bestemmelser i udbudsloven, som har betydning for anvendelsen af totaløkonomiske principper i udbud.

I offentlige indkøb kan det mange gange være en fordel at lave en helhedsbetragtning af omkostningerne forbundet med indkøbet, så man kan sikre, at et indkøb er omkostningseffektivt set over hele brugsperioden.

Vejledning om vurdering af pålidelighed²⁴

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Denne vejledning indeholder en gennemgang af reglerne og processerne omkring indhentelse af vejledende udtalelser til vurdering af virksomheders pålidelighed i udbud, hvor en virksomhed er omfattet af en eller flere udelukkelsesgrunde og ønsker at dokumentere pålidelighed.

I vejledningen kan offentlige ordregivere og virksomheder finde hjælp og råd, når virksomheder ønsker at dokumentere deres pålidelighed, og når ordregivere skal indhente en vejledende udtalelse hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Processen afspejler et vigtigt hensyn til, at tidsaspektet er af stor betydning for både ordregiver og tilbudsgivere ved gennemførelsen af det enkelte udbud.

Vejledning om EU's sanktioner mod Rusland om offentlige kontrakter²⁵

Vejledningen er udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. EU har siden Ruslands invasion af Ukraine vedtaget en række sanktioner mod Rusland. Den 9. april 2022 trådte der bl.a. en række sanktioner i kraft, som vedrører offentlige kontrakter. Disse sanktioner forbyder tildeling af offentlige kontrakter til leverandører fra eller med forbindelse til Rusland. Forbuddet omfatter også videreførelse af eksisterende kontrakter med sådanne leverandører.

Formålet med denne vejledning er at hjælpe offentlige ordregivere med at håndtere situationer, der omfatter russiske leverandører mv., i overensstemmelse med reglerne.

Opdel kontrakten eller forklar²⁶

Når man som offentlig ordregiver planlægger sit udbud, skal man vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delkontrakter, så det bliver nemmere for små og mellemstore virksomheder at deltage i konkurrence om offentlige kontrakter. Vælger man *ikke* at opdele kontrakten, skal man i udbudsmaterialet skrive en forklaring på, hvorfor man ikke gør det.

Guiden giver et indblik i de overvejelser, der kan være udslagsgivende for, om det er hensigtsmæssigt, at man opdeler kontrakten – eller at man undlader at gøre det.

Sådan vurderer du ”klar grænseoverskridende interesse”²⁷

Køber man varer eller tjenesteydelser med en forventet værdi under de gældende EU-tærskelværdier, skal man altid starte med at vurdere, om kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse. Er man i tvivl om, hvordan man gør, så kan man hente hjælp i denne guide og bruge standardskemaet.

Guide til indhentning af vejledende udtalelse²⁸

Når ordregiver vurderer, at en virksomhed er omfattet af én eller flere udelukkelsesgrunde, skal virksomheden have mulighed for at dokumentere sin pålidelighed for at undgå udelukkelse. I en sådan situation har man som ordregiver pligt til at anmode om og afvente en vejledende udtalelse om virksomhedens dokumentation for pålidelighed fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Guiden giver et overblik over de krav og retningslinjer, når man som ordregiver skal indhente en vejledende udtalelse til vurdering af en virksomheds pålidelighed.

Forsyningstilsynet, den 2. september 2024

CARSTEN SMIDT

/ Nina Juul

- 1 Bemærkning til lovforslag nr. L 115, s. 28
- 2 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens "Vejledning om udbudsreglerne": <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2016/20160129-udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne/>
- 3 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udgivelse omkring markedsdialog: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180123-dialog-foer-og-under-udbudsprocessen/>
- 4 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udgivelse omkring Evalueringsmodeller: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2022/20220922-evalueringsmodeller-praktisk-vejledning-til-offentlige-indkoebere/>
- 5 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgivet en vejledning til udfyldelse af e-formularer til brug ved EU-udbud: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2023/e-formularer-vejledning-og-opslagsvaerk-til-udfyldelse-af-e-formularer-ved-eu-udbud/>
- 6 Det skal bemærkes, at Forsyningstilsynet har til opgave at vejlede om forståelsen af de konkurrencefremmende tiltag og reglerne herom, men har ikke til opgave at rådgive kommunerne om udformningen deres konkrete udbud mv. Måtte kommunen have brug for en sådan rådgivning, bør kommunen søge bistand fra rådgivere med relevant baggrund.
- 7 Jf. f.eks. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2018): <https://kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180123-dialog-foer-og-under-udbudsprocessen/>
- 8 Se afsnit 2.1 for nærmere beskrivelse af begrebet *Potentielle tilbudsgivere*
- 9 Positivlisten med eventuelle tilføjelser: <https://forsyningstilsynet.dk/vejledning-og-indberetning/vejledninger/2024/vejledning-om-brug-af-konkurrencefremmende-tiltag-ved-udbud-af-forbraendingsegnet-affald>
- 10 Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner. <https://ens.dk/presse/energistyrelsen-udgiver-samfundsoekonomiske-beregningsforudsætninger-2022>
- 11 Transportøkonomiske enhedspriser: <https://www.trm.dk/publikationer/2008/transportoekonomiske-enhedspriser>
- 12 Se fx afsnit 2.4 "Emissioner til luften" i Energistyrelsens "Samfundsøkonomiske beregningsforudsætninger for energipriser og emissioner 2022"
- 13 <https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Analyser/soeb22.pdf>. 2021-priser er omregnet til 2024-priser.
- 14 Se i øvrigt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgivelse "Dialog før og under udbudsprocessen": <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180123-dialog-foer-og-under-udbudsprocessen/>
- 15 Har kommunen flere affaldsoplande, kan der tages udgangspunkt i det befolkningsvægtede centrum i hvert af disse.
- 16 Dette er under antagelse af, at omlastestationen kun håndterer opgaver relateret til det pågældende udbud. Udføres flere opgaver, bør de årlige omkostninger til omlastestationen opdeles proportional mellem disse opgaver (fx ved to lige store opgaver pålægges hver opgave halvdelen af de årlige omkostninger).
- 17 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledninger om udbudsreglerne: <https://www.kfst.dk/udbud/>
- 18 Vejledning om udbudsreglerne: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2016/20160129-udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne/>
- 19 Praktisk vejledning til offentlige indkøbere: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2022/20220922-evalueringsmodeller-praktisk-vejledning-til-offentlige-indkoebere/>
- 20 Grønne udbud - vejledning om udbudslovens muligheder: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2022/20220906-gennemfoerelse-af-groenne-udbud/>
- 21 Dialog før og under udbudsprocessen: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180123-dialog-foer-og-under-udbudsprocessen/>
- 22 Skattemæssige forhold i offentlige udbud: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2022/20221220-skattemaessige-forhold-i-offentlige-udbud/>
- 23 Totalomkostninger - Praktisk vejledning til offentlige indkøbere: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2016/20161130-totalomkostninger-praktisk-vejledning-til-offentlige-indkoebere/>
- 24 Vejledning om vurdering af pålidelighed: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2023/vejledning-om-vurdering-af-paalidelighed/>
- 25 Vejledning om EU's sanktioner mod Rusland om offentlige kontrakter: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2023/vejledning-om-eu-s-sanktioner-mod-rusland-om-offentlige-kontrakter/>
- 26 Opdel kontrakten eller forklar: <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180926-guide-opdel-eller-forklar/>
- 27 Sådan vurderer du "klar grænseoverskridende interesse": <https://www.kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2018/20180926-guide-saadan-vurderer-du-klar-graenseoverskridende-interesse/>
- 28 Guide til indhentning af vejledende udtalelse: <https://www.kfst.dk/udbud/regler-og-lovgivning/gaeldende-udbudsregler/vurdering-af-paalidelighed/skema-og-guide-for-ordregivere/>