

Afgørelse til Esbjerg Kommune om saglig årsag til at fravige de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding.

Udskriftsdato: 15.1.2026 09.47

Sagsnr.: 25/01224

Afgørelsesdato: 9.12.2025

Resume

Forsyningstilsynet vurderer på baggrund af det indsendte materiale, at kommunerne har velbegrundede og saglige årsager til at fravige fra brugen af det konkurrencefremmende tiltag. Derfor afsluttes sagen

Indholdsfortegnelse

Resumé	4
Afgørelse	4
Sagsfremstilling	5
Sagens parter	6
Retsgrundlag	6
Miljøbeskyttelsesloven:	6
Indberetningsbekendtgørelsen:	7
Vejledning om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding:	7
Forsyningstilsynets begrundelse for afgørelsen	9
Offentliggørelse af afgørelsen	10
Klagevejledning	10
Klag via klageportalen	10
Automatisk fritagelse for klageportalen	10
Anmodning om fritagelse for klageportalen	11
Reglerne om klage	11



Afgørelse til Esbjerg Kommune om sagligheden af årsagerne til at fravige de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding

9. december 2025

J.nr.: 25/01224

JAHA

Resumé

Denne sag drejer sig om Forsyningstilsynets tilsyn med, at kommunalbestyrelsen indberetter saglige årsager til at fravige brugen af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding (herefter de konkurrencefremmende tiltag).

Forsyningstilsynet har i forbindelse med tilsynet gennemgået Esbjerg Kommunes indberetning. Indberetningen gælder for Esbjerg og Fanø Kommune. Forsyningstilsynet har gennemgået redegørelsen for årsagerne til, at de konkurrencefremmende tiltag ikke følges og vurderet deres saglighed.

Det er Forsyningstilsynets vurdering, at de indberettede årsager kan anses som saglige.

Denne afgørelse omhandler udelukkende de indberettede årsager til at fravige de konkurrencefremmende tiltag.

Afgørelse

Forsyningstilsynet konstaterer, at Esbjerg og Fanø Kommune (herefter kommunerne) har fraveget brugen af følgende konkurrencefremmende tiltag:

- Affaldsmængder per delkontrakt

Det er Forsyningstilsynets vurdering, at kommunerne har velbegrundede og saglige årsager til at afvige fra brugen af de konkurrencefremmende tiltag.

Forsyningstilsynet vurderer, at kommunerne har handlet i overensstemmelse med betingelserne for de konkurrencefremmende tiltag. Forsyningstilsynet har derfor truffet afgørelse om at afslutte sagen.

Afgørelsen er truffet i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 45 g, jf. § 45 f.

FORSYNINGSTILSYNET

Torvegade 10
3300 Frederiksværk

Telefon 4171 5400

Digital Post til os:

Send via virksomheder@virksomheder.dk

Send via borger@borger.dk

Forsyningstilsynet offentliggør indberetningen på Forsyningstilsynets hjemmeside iht. til miljøbeskyttelseslovens § 45 f, stk. 2.

Sagens baggrund og begrundelsen for Forsyningstilsynets afgørelse fremgår nedenfor.

Sagsfremstilling

Redegørelsen for årsagen til ikke at anvende alle de konkurrencefremmende tiltag blev indberettet til Forsyningstilsynet af Esbjerg Kommune den 11. juni 2025. Forsyningstilsynet har gennemgået materialet ift., hvorvidt årsagen vurderes salig.

Det fremgår af indberetningen, at kommunerne har fraveget brugen af det konkurrencefremmende tiltag "affaldsmængde per delkontrakt".

Vedrørende affaldsmængder per kontrakt

Kommunerne oplyser i indberetningen, at udbuddet ikke er opdelt i delkontrakter. Der udbydes således en samlet estimeret mængde på 23.500 tons pr. år. Det oplyses endvidere, at kommunernes mængde af forbrændingseget affald i 2024 var 22.700 tons og i 2023 på 23.500 tons.

Det fremgår af indberetningen, at

"I markedsdialogen tilkendegav de fleste leverandører, at mængden på 23.500 tons fortrækkes og ikke er en udfordring for dem at aftage. En enkelt deltager i markedsdialogen ønskede en mængde under 10.0000 tons, da de konkret havde større behov for at kunne supplere deres eksisterende affaldsmængder.

Ordregiver vurderer, at en opdeling i yderligere delaftaler vil udgøre en administrativ udfordring for ordregiver i forhold til, at man vil være nødsaget til at lave en fordelingsnøgle/-kalender over, hvor affaldet skal køres til, hvis der er flere delaftaler, opdelt efter mængderne. Da markedet ligeledes har tilkendegivet, at mængderne ikke er en udfordring, har vi vurderet det uhensigtsmæssigt at opdele kontrakterne yderligere. At en leverandør ønsker opdeling i maks. 10.000 ton vurderer vi heller ikke at kunne tage hensyn til i kraft af, at det vil medføre, at udbuddet tilpasses én bestemt leverandør.

Esbjerg kommune vurderer derudover, at mængden af forbrændingseget affald vil være nedadgående i de kommune år grundet yderligere sorteringskrav".

I forbindelse med gennemgangen af indberetningen stillede Forsyningstilsynet nogle uddybende spørgsmål til kommunerne den 11. august 2025.

Forsyningstilsynet spurgte bl.a. ind til tilbudsevalueringen, som Esbjerg Kommune udarbejdede i forbindelse med tildelingen af kontrakten. Forsyningstilsynet spurgte:

Det fremgår også [af evalueringen], at "Der blev kun modtaget ét tilbud..." "På baggrund af de forventede besparelser besluttede faggruppen på et møde den 29. april 2025, at antage det indkomne tilbud". Har der været yderligere overvejelser omkring

tilbudsevaluering end det nævnte notat? Fx overvejelser om årsagerne til, at kommunen kun har modtaget et tilbud. Er de forventede besparelser der nævnes opgjort?

Esbjerg Kommune svarede på spørgsmålene den 14. august 2025. Her fremgår det af besvarelsen, at

"Der er ikke foretaget yderligere overvejelser om tilbudsevalueringen, end det fremgår af notatet."

Esbjerg Kommune oplyste endvidere, at de forventede besparelser er vurderet på baggrund af, at prisen fra den 1. juli er blevet lavere end den var indtil den 1. juli og at prisen fra den 1. juli endvidere er inklusiv indvejningsgebyr, hvor den før 1. juli var eksklusiv indvejningsgebyr.

Sagens parter

Forsyningstilsynet har på baggrund af de foreliggende oplysninger vurderet, at følgende anses som part i sagen.

- Esbjerg Kommune, CVR-nummer 29189803
- Fanø Kommune, CVR-nummer 31210917

Retsgrundlag

Miljøbeskyttelsesloven:

§ 45 f. Forsyningstilsynet udarbejder understøttende materiale og konkurrencefremmende tiltag til brug for afholdelse af udbud efter § 45 e, stk. 1.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal indberette til Forsyningstilsynet, hvis kommunalbestyrelsen ved afholdelse af udbud ikke følger konkurrencefremmende tiltag, som Forsyningstilsynet har udarbejdet i medfør af stk. 1, og indberette årsagen til, at de konkurrencefremmende tiltag ikke følges.

Stk. 3. Forsyningstilsynet kan meddele påbud om indberetning efter stk. 2.

Stk. 4. Forsyningstilsynet fastsætter nærmere regler om kommunalbestyrelsens indberetninger efter stk. 2.

Stk. 5. Klima-, energi- og forsyningsministeren kan fastsætte regler om, at kommunalbestyrelsen skal følge de konkurrencefremmende tiltag, som Forsyningstilsynet har udarbejdet i medfør af stk. 1, og om, at kommunalbestyrelsen ikke skal indberette efter stk. 2.

§ 45 g. Forsyningstilsynet fører tilsyn med, at kommunalbestyrelsen overholder § 45 f, stk. 2, og regler udstedt i medfør af § 45 f, stk. 5.

Stk. 2. Forsyningstilsynet kan meddele påbud til kommunalbestyrelsen om at bringe en kontrakt omfattet af § 45 e, stk. 1, til ophør inden for en frist, hvis der er indgået en kontrakt med et affaldsforbrændingsanlæg, som kommunen ejer helt eller delvis, og indberettede årsager, jf. § 45 f, stk. 2, til ikke at følge de konkurrencefremmende tiltag ikke er sagligt begrundet.

Stk. 3. Forsyningstilsynet kan offentliggøre kommunalbestyrelsens indberetninger efter § 45 f, stk. 2.

Indberetningsbekendtgørelsen:

Bekendtgørelse nr. 450 af 8. maj 2024 om kommunalbestyrelsens indberetning af udbud af forbrændingseget affald, hvor de konkurrencefremmende tiltag ikke følges (indberetningsbekendtgørelsen)

§ 4. Kommunalbestyrelsen skal indberette til Forsyningstilsynet, hvis kommunalbestyrelsen vælger at fravige de konkurrencefremmende tiltag i forbindelse med udbud af opgaven med og indgåelsen af kontrakt om behandling af forbrændingseget affald, jf. § 45 f, stk. 2, i lov om miljøbeskyttelse.

Stk. 2. Hvis flere kommunalbestyrelser laver et fælles udbud af forbrændingseget affald, kan indberetningen til Forsyningstilsynet foretages af en kommunalbestyrelse på vegne af de øvrige kommuner.

§ 5. Indberetning efter § 4 skal ske til Forsyningstilsynet samtidig med, at kommunalbestyrelsen tildeler kontrakter om det forbrændingseget affald.

Stk. 2. Indberetning efter § 4 kan ske via Forsyningstilsynets elektroniske anmeldelsessystem.

Stk. 3. Indberetningen skal indeholde:

- 1) Redegørelse for gennemførelse af markedsdialog, der skal indeholde:
 - a) materiale fra annoncering af markedsscreening,
 - b) opsummering fra markedsscreening, herunder interessetilkendegivelser,
 - c) oplæg til markedsdialog,
 - d) indkomne svar og/eller referater fra møder med de enkelte deltagere,
 - e) opsummering af markedsdialog og
 - f) korrespondance i forbindelse med markedsdialogen.
- 2) Udbudsmaterialet.
- 3) Alle modtagne tilbud.
- 4) Tilbudsevaluering.
- 5) Angivelse af hvilke konkurrencefremmende tiltag, der er fraveget, og begrundelsen herfor.
- 6) Kontrakten/kontrakter om det forbrændingseget affald.

Stk. 4. Forsyningstilsynet kan anmode om yderligere materiale til brug for vurderingen af, om fravigelse af de konkurrencefremmende tiltag er sagligt begrundet.

Stk. 5. Forsyningstilsynets afgørelse om påbud om indberetning kan påklages til Energiklagenævnet efter kap. 11 a i lov om miljøbeskyttelse.

Vejledning om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding:

Vejledning nr. 9624 af 2. september 2024, som beskriver de konkurrencefremmende tiltag, der skal sikre gennemsigtige og effektive kommunale udbud af forbrændingseget affald, samt hvordan eventuelle fravigelser skal begrundes og indberettes til Forsyningstilsynet.

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 inddele 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 forbrændingseget 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.

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.

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.

Forsyningstilsynets begrundelse for afgørelsen

Forsyningstilsynet har gennemgået kommunernes indberettede materiale ift. årsagerne til, at ikke alle konkurrencefremmende tiltag er fulgt. Det er Forsyningstilsynets vurdering efter gennemgang af kommunens materiale og den efterfølgende brevveksling, hvor supplerende spørgsmål er blevet afklaret, at Esbjerg Kommune har velbegrundede og saglige årsager til at afvige fra brugen af de konkurrencefremmende tiltag.

Forsyningstilsynet betragter det som udgangspunkt som en sagligt begrundet årsag, hvis kommunen kan dokumentere eller sandsynliggøre over for Forsyningstilsynet, at det ikke reducerer konkurrencen væsentligt ikke at følge et tiltag.

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 der skal være tale om en bredt favnende markedsdialog med så mange af markedets aktører som muligt eller alternativt et repræsentativt udsnit af relevante aktører.

De enkelte årsager og Forsyningstilsynets vurdering af disse er gennemgået nedenfor.

- Vedrørende affaldsmængder:

Det fremgår af vejledningen om affaldsmængder, at

"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.”

Formålet med markedsdialogen er blandt andet at give kommunalbestyrelsen en indsigt i, hvordan markedet fungerer, og hvilke krav markedet kan leve op til. Informationerne kan bruges til at udarbejde et udbudsmateriale.

Forsyningstilsynet bemærker, at kommunernes markedsdialog afdækkede såvel deltageres foretrukne affaldsmængder som deltageres foretrukne min. og max. affaldsmængder.

Forsyningstilsynet finder, at udbudsmængderne matcher kommunernes behov og samtidig tilgodeser hensynet om at tiltrække flest mulige tilbudsgivere.

Forsyningstilsynet vurderer derfor ikke, at den manglende opdeling i flere delaftaler har reduceret konkurrencen.

Afgørelsen er truffet i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 45 g, jf. § 45 f.

Offentliggørelse af afgørelsen

Denne afgørelse vil blive offentliggjort på Forsyningstilsynets afgørelsesdatabase <https://afg.forsyningstilsynet.dk/>, jf. § 48c, stk. 2 i miljøbeskyttelsesloven. Offentliggørelsen kan omfatte navnet på den relevante kommune.

Klagevejledning

Klag via klageportalen

Afgørelser fra Forsyningstilsynet kan påklages til Energiklagenævnet via Klageportalen i Nævnenes Hus på kpo.naevneneshus.dk, som tilgås gennem borger.dk eller virk.dk med MitID. Klagen skal indgives senest 4 uger efter afgørelsen er meddelt. Klagen anses som indgivet, når den er tilgængelig for Forsyningstilsynet i klageportalen. Kvitte- ring fremsendes ved korrekt indgivelse.

Klagen behandles først af Forsyningstilsynet med henblik på genvurdering af den påklagede afgørelse. Fastholder Forsyningstilsynet afgørelsen, så videresendes klagen automatisk til Energiklagenævnet.

Automatisk fritagelse for klageportalen

Klagere, der automatisk er fritaget fra Digital Post, er også fritaget for brug af klageportalen og kan indsende klagen på anden måde, f.eks. via e-mail til post@forsyningstilsynet.dk eller med brevpost til: Forsyningstilsynet, Torvegade 10, 3300 Frederiksværk. Klagen skal indgives senest 4 uger efter afgørelsen er meddelt.

Anmodning om fritagelse for klageportalen

Energiklagenævnet afviser som udgangspunkt en klage, der er indgivet uden om klageportalen, medmindre fritagelse på forhånd er givet af Energiklagenævnet. Klagere, der ikke automatisk er fritaget fra Digital Post, kan anmode Energiklagenævnet om fritagelse for brug af klageportalen ved at sende en begrundet anmodning via mail på ekn@naevneneshus.dk. Klageren skal samtidig orientere Forsyningstilsynet om klagen.

Yderligere vejledning om anmodning om fritagelse fra at bruge klageportalen fremgår på Energiklagenævnets hjemmeside [Energiklagenævnet](#) eller kontakt Energiklagenævnet på tlf.: 72 40 56 00 eller via mail.

Reglerne om klage

Reglerne om klage fremgår af Miljøbeskyttelseslovens §100b og af § 15 og § 17 i lov om Energiklagenævnet, jf. [lov nr. 468 af 14. maj 2025 om Energiklagenævnet](#).

Med venlig hilsen

Jakob Hauge
Chefkonsulent
Tlf. nr.: 29 48 81 09
jaha@forsyningstilsynet.dk