



Bilag 3

Struktur for udbud af restaffald fra Dragør, Frederiksberg, Hvidovre, Tårnby og Københavns Kommune

Københavns Kommune står for at udbyde restaffald fra husholdninger, kommunale institutioner og renhold fra Dragør Kommune, Frederiksberg Kommune, Hvidovre Kommune, Tårnby Kommune og Københavns Kommune.

Teknik- og Miljøforvaltningen orienterer i dette notat om processen for udarbejdelse af udbuddets struktur og de tekniske og juridiske overvejelser og begrundelser for en række valg, der er foretaget. Udbudsstrukturen afviger fra Forsyningstilsynets krav og anbefalinger i "Vejledningen om konkurrencefremmende tiltag" på et punkt:

- Størrelsen af nogle af delkontrakterne overskrider vejledningens maks-grænse på 20.000 ton årligt på baggrund af markedsdialogen

Den saglige begrundelse for afvigelsen indgår i notatet.

Rammer for udbuddet, herunder vejledningen om konkurrencefremmende tiltag

De juridiske rammer for udbuddet er dels udbudslovgivningen med tilhørende vejledninger, dels Miljøbeskyttelsesloven, der stiller krav om at kommunernes forbrændingseggede restaffald nu udbydes med kontraktstart senest den 1. juli 2025.

Formålet med konkurrenceudsættelsen er at reducere forbrændingskapaciteten i Danmark for at opnå en klimagevinst. Til at understøtte kommunerne i udbudsprocessen har Forsyningstilsynet med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven udsendt en vejledning om konkurrencefremmende tiltag (Vejledning om brug af de konkurrencefremmende tiltag ved udbud af affaldsforbrænding).

Det fremgår af vejledningen, at formålet blandt andet er at sikre, at kommunerne ikke begrænser eller fordrejer konkurrencen til fordel for deres eget forbrændingsanlæg.

Vejledningen er at betragte som en forskrift og indeholder en række krav og anbefalinger til processen samt indholdet i udbuddet. Der indgår også krav og begrænsninger for fx miljøkrav i udbuddet, som kommunerne skal følge. Hvis kravene i vejledningen ikke følges, skal kommunerne indberette det til Forsyningstilsynet sammen med en saglig begrundelse for afvigelsen.

Markedsdialog

Københavns Kommune har i overensstemmelse med vejledningen gennemført en screening af markedet, der viste, at seks aktører var interesserede i at deltage i en markedsdialog. Efterfølgende trak den ene

24-10-2024

Sagsnummer i F2
2024 - 20270

Dokumentnummer i F2
162272

Sagsnummer i eDoc
2024-0353587

Klima og Byudvikling
Njalsgade 13
2300 København S

EAN-nummer
5798009809452

aktør sig, fordi de alligevel ikke så sig i stand til at byde på opgaven. Den skriftlige del af markedsdialogen bestod i udfyldelse af et skema med en række spørgsmål om:

- Affaldsmængder og opdeling i delaftaler
- Kontraktlængde og prisregulering
- Kvalitets-, miljø- og klimakrav
- Transporttillæg

På efterfølgende møder med hver aktør blev det skriftlige materiale uddybet og diverse supplerende spørgsmål besvaret. I løbet af markedsdialogen blev det klart for en af aktørerne, at dennes krav om oplagring og eksport af affaldet ikke rent fysisk og juridisk kunne realiseres, hvorfor aktøren oplyste på mødet, at de ikke vil byde på opgaven. Det betyder, at der indgik fire reelt interesserede aktører i markedsdialogen. Heraf var der tre affaldsforbrændingsanlæg og en transportør. Det bemærkes, at der kan være andre aktører, der vil byde, end dem der har meldt sig til markedsdialogen.

Det bemærkes desuden, at de aktører, der har deltaget i markedsdialogen, har været kritiske i forhold til, om konkurrenceudsættelsen af restaffaldet vil medføre en reduktion af forbrændingskapaciteten og dermed fordele for miljø og klima. Alle aktører har peget på, at processen derudover er ressourcetung og kan medføre øgede omkostninger for kommunerne, og dermed også stigninger i borgernes affaldsgebyrer.

Strukturen på udbuddet

Udbudsform

Udbuddet bliver tilrettelagt som et almindeligt offentligt EU-udbud af restaffald. Vejledningen anbefaler, at flere kommuner går sammen om udbud, hvilket også er valgt her.

Udbuddet omfatter en affaldsmængde på omkring 160.000 ton affald per år de første år og den samlede sum kan blive op mod 60-90 mio. kr. årligt i de første år af kontraktperioden, hvilket langt overskrider tærskelværdien for at gennemføre et EU-udbud. Det har været overvejet, om udbuddet skulle gennemføres som et begrænset udbud med prækvalifikation for at begrænse antallet af bydende af hensyn til ressourceforbruget ved evalueringen af tilbud, men dette er fravalgt, da markedsdialogen har antydnet, at der ikke vil være mange om budet.

Udbuddets genstand

Vejledningen definerer, at kommunerne enten kan udbyde "forbrænding" eller "transport og forbrænding", hvor "transport" eventuelt kan omfatte indsamling og/eller omlastning. Affaldsforbrændingsanlæggene kan byde på behandlingen af affaldet, men er på grund af begrænsninger i varmforsyningsloven og elforsyningsloven afskåret fra at byde på transport, herunder indsamling og omlastning. Udbyder kommunerne transport og forbrænding, kan forbrændingsanlæggene derfor kun deltage som underleverandører til en transportør eller mellemandler.

Kommunerne er forpligtede til at foretaget udbuddet, så der er mest mulig konkurrence om ydelsen, hvilket forudsætter, at flere kan byde på opgaven.

Markedsdialogen har vist, at tre aktører (forbrændingsanlæggene) kan levere "forbrænding" og kun én aktør (en transportør) kan levere en ydelse

bestående af "omlastning, transport og behandling". Transportøren foretrækker umiddelbart kontrakter for ét år samt en mindre mængde affald med baggrund i en usikker og umoden markedssituation. Dermed er det usikkert, om der kan opnås bud fra denne aktør på hele den udbudte opgave. Forvaltningen har derfor vurderet, at der kan opnås bedst mulig konkurrence, hvis udbuddets genstand bliver "forbrænding".

Hvis en del af affaldet efter udbuddet skal køres til et anlæg, der ligger længere væk fra indsamlingen, end indsamlingsbilerne kan køre, vil der efterfølgende være behov for at udbyde omlastning og transport.

Opdeling i delkontrakter

Vejledningen anbefaler, at man ved udbud af større mængder end 20.000 ton, opdeler udbuddet i delkontrakter på maksimalt 20.000 ton årligt for ikke at afskære mindre anlæg fra at byde. Den gennemførte markedsdialog viste, at de relevante tilbudsgivere foretrækker større delkontrakter for at undgå unødigt administration.

Kommunerne har som udgangspunkt valgt at opdele den samlede affaldsmængde på omkring 160.000 ton årligt i otte delkontrakter.

Der er taget udgangspunkt i den geografiske oprindelse af affaldet for at sikre effektive indsamlingsruter og reducere administrationsomkostninger for leverandørerne ved fx fakturering af kommunerne, dataopsamling mv.

Der er derudover taget højde for, at tre af kommunerne (Frederiksberg, København og Tårnby) fra medio 2026 vil benytte et sorteringsanlæg til restaffald, mens to kommuner (Dragør og Hvidovre) ikke forventes at benytte anlægget. Udbuddet indeholder en delkontrakt på 6.500 ton årligt for de to kommuners affald (Dragør og Hvidovre), da dette har betydning for transporttillægget (se senere) og dermed for evalueringen af tilbuddene.

En del af affaldet indsamles i to-kammer-biler, hvor der foruden restaffald indsamles madaffald. Udbuddet omfatter en separat delkontrakt for dette affald fra alle kommuner. ARC Indsamling har oplyst, at de eldrevne indsamlingsbiler ikke kan køre ret langt efter aflæsning af madaffaldet, da de i forvejen kører lange indsamlingsruter. Omlastningen af madaffaldet er udbudt og varetages af en privat aktør, hvilket også vil være tilfældet fremover. Omlastningen af madaffaldet skal i udbud og omlastning af restaffaldet vil indgå i udbuddet som en option. Ved evaluering af tilbud på denne delkontrakt vil dette indgå i transporttillægget.

For de øvrige delaftaler, bortset fra delkontrakten med affald fra Dragør og Hvidovre Kommuner, vil affaldet fra midt i 2026 kunne køres fra sorteringsanlægget i lastbiler, og der vil blive taget højde for dette i transporttillægget og dermed i evalueringen af tilbud.

Københavns Kommune bliver kontraktholder på alle otte delkontrakter mhp. at reducere de administrative omkostninger for både tilbudsgivere og kommunerne. Seks af de otte delkontrakter omfatter affald fra Københavns Kommune, hvorfor Teknik- og Miljøforvaltningen vurderer, at arbejdet med samtidig at være kontraktholder for nogle af de øvrige kommuners affaldsmængder er yderst begrænset.

Kontraktlængde og prisfremskrivning i kontraktperioden

Ved fastsættelse af kontraktperioden er der taget højde for, at konkurrenceudsættelsen af det forbrændingsegnete affald er et nyt tiltag.

Der er indgået politiske aftaler om CO₂-afgifter og der har været høring af nye tiltag i form af prislofter mv. i høring, men aftalerne er ikke udmøntet fuldt ud endnu. Derfor er økonomiske forhold for forbrændingsanlæggene ikke endeligt afklarede pt. De uafklarede forhold indebærer en risiko for anlæggene, som kan medføre risikotillæg i tilbuddene.

For at forebygge høje priser, fastsættes en relativt kort kontraktperiode på tre år. Der indarbejdes en mulighed for prisregulering i kontraktperioden ved ændrede skattemæssige vilkår eller indførelse af nye afgifter ud over de sædvanlige prisreguleringer på baggrund af prisindeks. Der bliver mulighed for at forlænge kontrakten med et år efter gensidig aftale mellem kontraktparterne.

Miljø-, kvalitets- og klimaparametre

Udbuddet vil omfatte krav om miljøledelse, arbejdsmiljøledelse, garanti for daglig modtagelse af affaldet (også ved havari, planlagt nedlukning af hensyn til vedligeholdelse mv.), nyttiggørelse af restprodukter mv. Desuden vil det indgå som misligholdelse i kontrakten, hvis anlægget ikke overholder krav i lovgivning og i anlæggets miljøgodkendelse, så kommunerne kan opsiges kontrakten ved overtrædelser.

Ifølge "Vejledningen" bør kommunerne som udgangspunkt ikke medtage miljø- og klimaforhold i udbuddet ud over ovennævnte, idet det efter Forsyningstilsynets vurdering vil begrænse konkurrencen væsentligt og vil være for vanskeligt at relatere direkte til den opgave, som skal løses. Vejledningen åbner mulighed for, at miljø- og klimaforhold kan indgå som en del af evalueringskriterierne, når tilbuddene skal evalueres. Teknik- og Miljøforvaltningen har i markedsdialogen med aktørerne, de tekniske- og juridiske rådgivere samt kontakter i sektoren i øvrigt søgt at udpege relevante miljø- og klimaforhold. Hverken markedsdialogen eller dialog med sektoren har givet relevante input hertil.

De tekniske og juridiske rådgivere har desuden frarådet, at tilbudsgiverne skal konkurrere om miljø- og klimaforhold. Det skyldes, at det vil blive vanskeligt at knytte anlæggenes tiltag til netop det affald, som udbydes, fordi det på anlægget bliver sammenblandet med andet affald, og at det derfor bliver vanskeligt at få dokumentation for disse tiltag i kontraktperioden. Anlæggene er underlagt miljøkrav fra EU og skal anvende den bedste mulige teknologi ift. energiudnyttelse og miljø. Rådgiverne har derfor vurderet, at forskellen mellem de relevante tilbudsgivere ikke er stor nok til at gøre en forskel for tildelingen af delkontrakterne.

Vejledningen beskriver, at kommunerne kan inkludere et pristillæg fx for anlæggenes udledninger af svovl og kvælstof-ilter (NO_x) på baggrund af Energistyrelsens satser for samfundsøkonomisk skadesvirkning ved udledningen af stofferne. Kommunens advokat har vurderet, at denne metode ikke kan knyttes til det affald, der er indeholdt i udbuddet, og derfor kan være i strid med udbudslovgivningen. Med de nuværende satser fra Energistyrelsen vil tillægget desuden være ubetydeligt, og det indgår derfor ikke i udbuddet. I forhold til klimamæssige krav, hænger den fossile CO₂-udledning fra forbrænding af affaldet, entydigt sammen med sammensætningen af affaldet, herunder plastindholdet. Forbrændingsanlæggene har endnu ikke etableret CO₂-fangst, men udledningerne af fossil CO₂ fra det affald, der udbydes, vil blive reduceret

ved at en del af plastaffaldet fra medio 2026 bliver frasorteret på det kommende sorteringsanlæg til restaffald.

Andre krav og årsager til misligholdelse af kontrakt

Krav om at overholde kommunernes sociale klausuler, krav til form og hyppighed af dataindberetning til hver kommune, separat fakturering af de enkelte kommuner, mulighed for at aflevere affald frem til kl. 19 på hverdage og om lørdagen samt eventuelle andre driftsmæssige krav vil indgå som mindstekrav i udbuddet.

Derudover kommer kontrakten til at omfatte en bestemmelse om, at eventuelle overskridelser af lovgivningen og miljøgodkendelsen i kontraktperioden vil blive betragtet som misligholdelse og kan medføre opsigelse af kontrakten uden varsel.

Evalueringsmodel/ transporttillæg

Evalueringen af tilbud foretages på baggrund af laveste pris, baseret på de tilbudte priser tillagt et evalueringsteknisk transporttillæg.

Vejledningen fra Forsyningstilsynet anbefaler, at kommunen inkluderer et transporttillæg ved evalueringen af tilbuddene. Transporttillægget bør være omkostningsægte og baseret på specifikke estimater for transport af kommunernes restaffald. Det anbefales desuden, at der tillægges et transporttillæg baseret på skraldebiler til nært liggende forbrændingsanlæg, mens der for fjernere liggende anlæg regnes med omlastning og kørsel i lastbiler. Det vurderes, at disse anvisninger er for simple i forhold til dette udbud, hvor der opereres med delkontrakter med brug af forskellige transporttyngdepunkter og hvor tre af de fem kommuner i løbet af kontraktperioden vil overgå til brug af det kommende sorteringsanlæg.

Københavns Kommune vil ved evalueringen af delkontrakten for affald fra Renhold, kranbiler og mobilsug tillægge et transporttillæg på baggrund af lastbiltransport. For delkontrakten for Dragør/Hvidovre og for det første år i de øvrige seks delkontrakter benyttes transporttillæg baseret på kørsel med skraldebiler fra delkontrakternes transporttyngdepunkter og frem til de nærliggende anlæg.

For fjernereliggende anlæg tillægges transport i skraldebiler frem til et fiktivt omlastningsanlæg og desuden et transporttillæg baseret på omlastning og transport i lastbiler for distancen fra det fiktive omlastningsanlæg frem til anlægget. For de syv delkontrakter vil transporttillægget i andet og tredje kontraktår været baseret på transport i lastbiler fra det kommende sorteringsanlæg til restaffald på Kraftværksvej, 2300 København S til tilbudsgivernes anlæg. Tilbud fra anlæg, hvor affaldet skal transporteres via færge eller køres over betalingsbro, vil desuden blive tillagt færge- eller brotillæg.

Transporttillægget er tilrettelagt ud fra de transportomkostninger, som restaffaldet vil have i kontraktperioden, den geografiske beliggenhed af anlæg og potentielle omlastningsanlæg i området i og omkring de kommuner, der deltager i udbuddet. Derved sikres det, at transporttillægget er omkostningsægte.

Denne model er valgt for at undgå forvridding af konkurrencen.

Tidsplanen for udbuddet

Forvaltningen forventer denne tidsplan for udbuddet:

Aktivitet	Periode/frist
Politisk behandling i kommunerne	Ultimo november/primus december
Udarbejdelse af udbudsmateriale	November 2024
Tilretning af udbudsmateriale på baggrund af politiske behandling	12. december 2024
Offentliggørelse af udbudsmateriale	13. december 2024
Frist for indsendelse af spørgsmål	13. januar 2025
Frist for besvarelse af spørgsmål	20. januar 2025
Frist for tilbudsgivning	27. januar 2025
Evaluering og underretning	7. februar 2025
Standstill	7. - 18. februar 2025
Kontraktmøder og underskrivelse af kontrakter	19. - 21. februar 2025
Kontraktstart	1. juli 2025