



Høringsnotat | Forsyningstilsynet 26. august 2025

26. august 2025

J.nr.: 24/01101  
SUMS

# Notat om høring over udkast til vejledning om fastsættelse af markedspriser for kommunal indsamling af visse typer erhvervsaffald

Forsyningstilsynet har afholdt offentlig høring over udkast til vejledning om fastsættelse af markedspriser for kommunal indsamling af visse typer erhvervsaffald. Høringen blev afholdt fra den 19. maj 2025 til den 13. juni 2025 og har været offentliggjort på Høringsportalen.

Forsyningstilsynet har modtaget høringssvar med bemærkninger fra:

- Kommunernes Landsforening
- Brancheforeningen Cirkulær
- Lyngby-Taarbæk Kommune
- Kredsløb A/S
- ITD – International Transport Danmark
- Københavns Kommune
- Frederiksberg Kommune

Udover de bemærkninger, som er sammenfattet i dette høringsnotat, indeholder høringssvarene en række mere redaktionelle, systematiske og tekniske bemærkninger til udkastet til vejledningen. Disse bemærkninger har i relevant omfang givet anledning til ændringer i vejledningen og vil ikke blive behandlet i høringsnotatet.

Bemærkninger af mere generel politisk karakter indgår ikke i høringsnotatet.

Nedenfor redegøres for øvrige centrale bemærkninger samt de eventuelle indholdsmæssige ændringer i vejledningen, som høringssvarene har givet anledning til.

Der henvises i øvrigt til indholdet i de fremsendte høringssvar, som kan findes på Høringsportalen.

## 1. Markedsprisordningerne er en undtagelse

ITD anfører, at det bør fremgå klart af vejledningen, at der i lovgivningen er en hovedregel, som skal sikre konkurrenceudsættelse af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse, og reglerne om markedsprisordninger er indført som en undtagelse fra konkurrenceudsættelsen.

**FORSYNINGSTILSYNET**

Torvegade 10  
3300 Frederiksværk

Telefon 4171 5400

Digital Post til os:  
Send via [virksomheder@virksomheder.dk](mailto:virksomheder@virksomheder.dk)  
Send via [borger@borger.dk](mailto:borger@borger.dk)

### Kommentar

*På baggrund af kommentarer fra ITD tydeliggør Forsyningstilsynet i vejledningen, at hovedreglen er, at kommuner ikke må indsamle og behandle erhvervsaffald. Det tydeliggøres også, at kommunalbestyrelsens mulighed for i visse situationer at tilbyde indsamling og behandling af erhvervsaffald er en valgfri mulighed for kommunalbestyrelsen, ligesom det er valgfrit for virksomhederne at gøre brug af kommunalbestyrelsens tilbud.*

## 2. Art og mængde

ITD påpeger, at vejledningen mangler en vurdering af, hvor meget affald en husholdning må forventes at producere i de enkelte fraktioner og af, hvor stor en affaldscontainer én enkelt husholdning i gennemsnit må forventes at bestille.

ITD henstiller til, at en fortolkning fra Ankestyrelsen gengives i vejledningen.

### Kommentar

*Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 49 d, stk. 3, nr. 1, må kommunalbestyrelsen tilbyde indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret af virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings. I medfør af miljøbeskyttelseslovens § 48 a, stk. 1, nr. 1, skal dette ske til markedspris.*

*Markedsprisordningerne er fastsat i miljøbeskyttelsesloven på baggrund af klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi af 16. juni 2020. Det fremgår i klimaplanen, at der var enighed om, at "mindre virksomheder, der genererer affald svarende i art og mængde til husholdninger, gives frit valg til at vælge de kommunale indsamlingsordninger til genanvendeligt affald. Ordningen skal udformes, så krydssubsidiering undgås og indsamlingen sker til markedspriser."*

*I lovbemærkningerne til § 49 d, stk. 3, nr. 1, fremgår det, at*

*"Forslaget til miljøbeskyttelseslovens § 49 d, stk. 3, nr. 1, vil indebære, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenyttiggørelse produceret af virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings.*

*Det vil være frivilligt for den enkelte kommune, hvorvidt kommunen ønsker at tilbyde en indsamlingsordning for de pågældende virksomheder..."*

*I forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. 153, fremsat den 30. marts 2022, blev der afgivet betænkning den 3. juni 2022. I betænkningen blev det fundet nødvendigt at supplere lovbemærkningerne:*

#### Ordning for mindre virksomheder

*Det er fundet nødvendigt at supplere afsnit 3.2.3 i de almindelige bemærkninger og de specielle bemærkninger til § 49 d, stk. 3, nr. 1, om ordning for mindre virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings, som vil kunne benytte eksisterende indsamlingsordninger for husholdninger. Med ordningen vil kommuner kunne tilbyde virksomheder indsamling af samme typer af affaldsfraktioner, som tilbydes husholdninger, herunder samme materiel og samme tømningfrekvens som husholdninger.*

Der har vist sig et behov for at klargøre, hvordan kommunerne skal implementere ordningen. Det præciseres som følge heraf, at kommunerne gives en vis fleksibilitet til at fortolke mængdebegrebet, så længe kommunen kan indeholde indsamlingen under de almindelige ordninger til den husstandsne indsamling, og der ikke etableres særordninger til virksomheder, som ikke allerede anvendes til husholdninger. Udviklingen på området evalueres efter 3 år.

*Det er ikke muligt for Forsyningstilsynet at uddybe, hvordan art og mængde defineres, da det ligger under Ankestyrelsens ressort. Da der ikke på nuværende tidspunkt foreligger afgørelser eller udtalelser fra Ankestyrelsen på området, er det ikke muligt for Forsyningstilsynet at uddybe vejledningen med eksempler. Vejledningen vil dog blive opdateret, når der foreligger afgørelser fra Ankestyrelsen.*

*Der bliver ikke foretaget ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningen.*

### 3. Metode 1 – markedsundersøgelse

ITD bemærker, at metode 1 synes overflødig, da det er svært at forestille sig, at metoden vil komme i brug. Metoden vil mere eller mindre fjerne forretningsgrundlaget for private indsamlingsvirksomheder i den pågældende kommune. Der er næppe indsamlingsvirksomheder, der vil oplyse deres priser til et forsyningsselskab, når oplysningen skal bruges som et konkurrenceparameter i kampen om indsamlerens tilbageværende kunder.

Københavns Kommune bemærker, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i forbindelse med implementeringen af det udvidede producentansvar for emballage har konkluderet, at kommunalbestyrelsen ikke må indhente pseudo-udbud i deres markedsundersøgelser. Teknik- og Miljøforvaltningen undrer sig over, hvorledes indhentning af tilbud adskiller sig fra et pseudo-udbud.

Københavns Kommune anfører endvidere, at det bør præciseres i vejledningen, hvilket gebyr til Forsyningstilsynet der skal indregnes i markedsprisen.

#### Kommentar

*Forsyningstilsynet bemærker, at metode 1 er defineret i lovforslag nr. 153, fremsat den 30. marts 2022, hvor det fremgår, at*

"Bestemmelsen vil indebære, at kommunalbestyrelsen skal fastsætte og opkræve en pris, der svarer til markedsprisen for de omfattede indsamlingsordninger og kommunal behandling af erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse.

Kommunalbestyrelsen vil skulle udfolde sædvanlige og rimelige bestræbelser på at undersøge, hvad markedsprisen er. Fastsættelse af en markedspris vil dog kunne være vanskelig at foretage i praksis og vil ofte bero på et skøn."

*Der er dermed ikke hjemmel til at se bort fra metode 1, hvorfor metoden fortsat vil fremgå af vejledningen. Forsyningstilsynet tilpasser dog beskrivelsen af metoden på baggrund af kommentaren fra Københavns Kommune.*

## 4. Metode 2 – Omkostninger plus overskudstillæg

ITD anfører, at der er en bekymring for, at vejledningen stadig giver kommunerne mulighed for at se bort fra posteringer og omkostninger, der skal medtages ved beregning af omkostninger og overskudstillæg. ITD opfordrer til en mere detaljeret oversigt over omkostninger, som en vognmandsforretning må tage højde for, når gældende lovgivning overholdes.

ITD anfører endvidere, at et overskudstillæg, der ligger inden for intervallet 5-15 pct., allerede i nogle kommuner har kostet de private indsamlingsvirksomheder mange kunder. De kommunale priser inklusive overskudstillæg kan komme langt ned, selv hvis reglerne for regnskab og opgørelse af omkostninger følges som angivet i vejledningen. ITD påpeger, at stordriftsfordele, ruteindsamling af både husholdningsaffald og erhvervsaffald samt mængderabatter på forbrændingsanlæg giver forsyningsselskaberne særlige forspring i konkurrencen på markedet.

Københavns Kommune bemærker, at affaldsgebyret for husholdningerne (herefter gebyret), hviler i sig selv over en årrække, mens markedsprisen er årlig. Dette bevirker, at markedsprisen synes at skulle vurderes efter gebyret i det aktuelle gebyr år. Det faktum, at gebyret hviler i sig selv over en årrække, betyder, at gebyret for året ikke afspejler den reelle omkostning for et enkelt år, men snarere for en længere periode.

Derfor anbefaler Københavns Kommune, at punktet omformuleres, så det fremgår, at markedsprisen skal bestå af alle relevante omkostningskomponenter for det enkelte år samt et rimeligt overskudstillæg.

Det anbefales endvidere, at det præciseres i vejledningen, at et eventuelt over- eller underskud fra tidligere år, som indregnes i gebyret, ikke må indregnes i markedsprisen.

Frederiksberg Kommune foreslår, at vejledningen ikke gør brug af "hvile-i-sig-selv"-begrebet, men at der i stedet skrives, at opgaven om indsamling af erhvervsaffald til markedspriser på funktion 1.38.67 skal være indtægtsdækket, således, at de årlige omkostninger skal dækkes af de årlige indtægter på området, eller præciserer det nærmere, at der menes, at de årlige omkostninger skal dækkes af de årlige indtægter. Frederiksberg Kommune foretrækker, at vejledningen ikke anvender "hvile-i-sig-selv"-begrebet, da det kan skabe misforståelser.

KL anfører, at der savnes en stillingtagen til sammenhængen mellem hvile-i-sig-selv-princippet og markedspriser. Det gælder bl.a., hvordan man forholder sig til et år med underskud på en ordning, hvilket i et hvile-i-sig-selv system som sådan ikke er noget problem, da underdækningen kan reguleres året efter eller med overskud året inden; men her bliver det når overskuddet for et år skal sendes til det skattefinansierede område.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet har i den gældende vejledning fastsat, at der som udgangspunkt ikke vil blive foretaget en nærmere vurdering af et overskudstillæg i intervallet 5-15 pct.*

*Markedsprisordningerne står overfor en evaluering i efteråret 2025, og Forsyningstilsynet vil i den forbindelse genoverveje overskudstillægget. Et evt. nyt overskudstillæg vil tidligst kunne gælde for markedspriser fastsat for budgetåret 2027.*

*Forsyningstilsynet har ændret i vejledningens ordlyd, så det fremgår, at det er relevante omkostninger, som kommunalbestyrelsen skal anvende og ikke nødvendigvis affaldsgebyret. Det er tydeliggjort, at "relevante omkostninger" vil kunne svare til affaldsgebyret.*

*Uanset om kommunalbestyrelsen anvender metode 1 eller metode 2, skal det sikres, at omkostningerne bliver dækket.*

## 5. Moms

Københavns Kommune anbefaler, at det i vejledningen fremgår, hvordan moms, både købs- og salgsmoms, skal håndteres. Det er kommunens forståelse, at markedsprisen skal opkræves med salgsmoms, og at dette medfører ret til fradrag for købsmoms. Det afviger fra håndteringen af moms på gebyret og er endnu en årsag til, at markedsprisen ikke kan bestå af de samme omkostningskomponenter som gebyret tillagt et rimeligt overskudstillæg.

Brancheforeningen Cirkulær bemærker, at vejledningen ikke indeholder en beskrivelse af, hvordan kommuner og de kommunale kapitalselskaber skal håndtere den eventuelle moms, som kan være opkrævet via markedsprisordningerne.

KL anfører, at vejledningen fortsat mangler oplysninger om moms på markedsprisgebyrerne.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet anerkender, at flere aktører efterspørger vejledning i, hvordan spørgsmålet om moms på markedsprisordninger skal håndteres. Det er imidlertid Skattestyrelsen, der er rette myndighed til at vurdere dette spørgsmål.*

*Forsyningstilsynet vurderer derfor ikke, at det vil være i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens regler om markedsprisordninger at vejlede om momsspørgsmålet. Forsyningstilsynet henviser i stedet til Skattestyrelsen.*

*Såfremt Skattestyrelsen offentliggør udtalelser eller afgørelser om spørgsmålet, vil vejledningen blive opdateret i overensstemmelse hermed.*

*Der foretages ikke ændringer i vejledningen.*

## 6. Kontering

KL anfører, at vejledningen med fordel kunne beskrive, hvor indtægter og udgifter fra markedspriser (inkl. producentgebyret) skal konteres, jf. kontoplanen.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet bemærker, at det ikke ligger inden for Forsyningstilsynets tilsynsopgave at vejlede omkring den konkrete kontering i de enkelte kommuner. Der henvises i stedet til Indenrigs- og Sundhedsministeriet, som har ansvaret for kontoplanen.*

*Der foretages ikke ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningen.*

## **7. Særskilte regnskaber**

Københavns Kommune bemærker, at det ikke er muligt at fordele omkostningerne i overensstemmelse med håndtering eller forholdsmæssigt mellem husholdninger og virksomheder baseret på affaldsmængder og affaldstyper, da der ikke findes konkret data på fordelingen af affaldet. Dette følger af, at virksomheder og borgere må anvende de samme affaldsbeholdere, så affaldet bliver sammenblandet. Fordelingen kan dog udarbejdes forholdsmæssigt, hvis man tager udgangspunkt i en vurdering af den generelle affaldsmængde og affaldstyper fra de virksomheder, som deltager i markedsprisordningen. Københavns Kommune anbefaler, at det præciseres i vejledningen, at fordelingen kan tage udgangspunkt i en sådan vurdering af den generelle affaldsmængde og affaldstyper fra virksomhederne.

### **Kommentar**

*Det følger af affaldsaktørbekendtgørelsens § 24, at*

**§ 24.** Kommunalbestyrelsen skal føre særskilte regnskaber for hver tilbudt indsamling, hvis kommunalbestyrelsen har valgt at tilbyde kommunal indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret af virksomheder, der producerer affald, som i art og mængde svarer til en husholdnings, indsamling af erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse og indsamling af forbrændingsegnet erhvervsaffald.

Stk. 2. Ved udarbejdelse af regnskaber efter stk. 1 skal indtægter og omkostninger i videst muligt omfang henføres til de enkelte ordninger. Hvis kommunalbestyrelsen tilbyder virksomheder at være omfattet af en indsamlingsordning, der også omfatter husholdninger, skal omkostningerne fordeles på henholdsvis husholdninger og virksomheder i overensstemmelse med de omkostninger til håndtering, som henholdsvis husholdninger og virksomheder giver anledning til, jf. § 16, stk. 1, 1. pkt. I det omfang dette ikke er muligt, skal omkostningerne fordeles forholdsmæssigt på henholdsvis husholdninger og virksomheder med udgangspunkt i affaldsmængder og affaldstyper.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal på anmodning udlevere oplysninger om beregning af priser fastsat i medfør af § 23, stk. 1.

*Det følger endvidere af affaldsaktørbekendtgørelsens § 25, at*

**§ 25.** Efter § 48 a, stk. 1, i miljøbeskyttelsesloven skal kommunalbestyrelsen fastsætte og opkræve en pris svarende til markedsprisen for behandling af sorteret erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse, jf. dog miljøbeskyttelseslovens § 9 p, stk. 4. Prisen skal som minimum fastsættes, så der sikres fuld dækning af omkostningerne ved behandlingen.

Stk. 2. Kommunale behandlingsanlæg, der behandler sorteret erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse, skal føre særskilte regnskaber for anlæggets aktiviteter forbundet med behandling af sorteret erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse og aktiviteter forbundet med behandling af andet affald.

Stk. 3. Ved udarbejdelse af regnskaber efter stk. 1 skal indtægter og omkostninger i videst muligt omfang henføres til de særskilte aktiviteter på behandlingsanlægget. Kommunale behandlingsanlæg, der både behandler sorteret erhvervsaffald egnet til materialenytiggørelse produceret på øer uden fast broforbindelse og husholdningsaffald, skal fordele omkostningerne ved behandlingen af erhvervsaffald og husholdningsaffald i overensstemmelse med de omkostninger til behandlingen, som henholdsvis husholdninger og virksomheder giver anledning til. I det omfang

dette ikke er muligt, skal omkostningerne fordeles forholdsmæssigt på henholdsvis husholdninger og virksomheder med udgangspunkt i affaldsmængder og affaldstyper.

*Det fremgår således udtrykkeligt af affaldsaktørbekendtgørelsen, at hvis intet andet er muligt, skal omkostningerne fordeles forholdsmæssigt på henholdsvis husholdninger og virksomheder med udgangspunkt i affaldsmængder og affaldstyper.*

*Forsyningstilsynet kan således ikke i vejledningen anfører andre metoder til fordeling af omkostningerne. Der foretages derfor ikke ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningen fra Københavns Kommune.*

*Forsyningstilsynet vil bringe bemærkningen videre i forbindelse med evalueringen af markedsprisordningen, som skal ske i efteråret 2025.*

## 8. Overskud

Kredsløb A/S bemærker, at Forsyningstilsynet i vejledningen bør tage stilling til, hvordan kommunalt ejede aktieselskaber skal håndtere overskud fra markedspriser.

Kredsløb A/S anfører, at for et kommunalejet aktieselskab kan overskuddet udelukkende tilfalde det skattefinansierede område i selskabets ejerkommune som følge af en udlodning. Der er ikke fastsat regler om, om at en udlodning som følge af aktiviteter reguleret af miljøbeskyttelsesloven vil medføre modregning i kommunens bloktilskud.

Brancheforeningen Cirkulær ser gerne, at vejledningen uddybes med en beskrivelse af, hvordan et overskud fra en markedsprisordning, som er udlagt til et kommunalt ejt kapitalselskab, og hvor der skal ske en overførsel af overskuddet fra kapitalselskabet til kommunen, skal håndteres.

Lyngby-Taarbæk Kommune påpeger, at vejledningen mangler en konkret præcisering af håndtering af overskud eller underskud fra erhvervsaffaldsgebyrer til markedspris, når affaldsopgaverne er organiseret i et kommunalt ejt aktieselskab.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet bemærker, at det af lovbemærkningerne til lov nr. 898 af 21. juni 2022 alene fremgår, at*

*Et overskud fra ordningerne må således ikke benyttes til at finansiere omkostningerne for husholdningerne eller andre affaldsordninger, der skal hvile i sig selv. Et overskud vil derimod tilfalde kommunens skattefinansierede område.*

*På grund af bemærkningernes ordlyd har Forsyningstilsynet anmodet Energistyrelsen om yderligere bidrag til fortolkning af, hvordan et overskud skal håndteres, når affaldsopgaverne er organiseret i et kommunalt ejt aktieselskab. Vejledningen vil blive opdateret, når der foreligger svar på anmodningen.*

*Der vil ikke på nuværende tidspunkt blive foretaget større ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningerne, men det tydeliggøres, at Forsyningstilsynet ikke vil komme til at gå nærmere ind i, hvilken metode et kommunalt ejt selskab anvender til tilbageførsel af overskuddet.*

## 9. Producentansvar

KL anfører, at vejledningen fortsat mangler en uddybning af reglerne for så vidt angår producentgebyret.

Brancheforeningen Cirkulær ser gerne, at udkastet til en opdateret vejledning suppleres med en uddybende beskrivelse af, hvilken betydning producentgebyret får på markedsprisordningerne. Det fremgår således ikke umiddelbart klart, hvordan en kommune konkret skal opgøre hhv. indtægter og udgifter, når der indsamles emballager fra virksomheder i en markedsprisordning.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet har noteret, at der i høringssvarene er fremsat ønske om en nærmere uddybning af reglerne og deres betydning for producentgebyret i relation til markedsprisordningen.*

*Forsyningstilsynet kan oplyse, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at foretage yderligere præciseringer ud over det, der allerede fremgår af det udsendte udkast til vejledning, hvor det fremgår, at kommunalbestyrelsen skal sikre, at markedsprisen baseres på omkostningerne fratrukket den del, der dækkes af producentgebyret for emballage, således at der ikke sker dobbeltbetaling.*

*Der foretages således ikke ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningerne.*

*Forsyningstilsynet har noteret bemærkningerne og vil inddrage dem i det videre arbejde.*

## 10. Vejledning til indberetning af kommuner

ITD opfordrer til, at vejledningen suppleres med en konkret og brugervenlig vejledning til de virksomheder eller brancheforeninger, som ønsker at indberette en kommune, der synes at overtræde reglerne om markedspris.

ITD opfordrer til, at indberetteren gives mulighed for at indberette anonymt via en form for whistleblower-ordning. En privat indsamlingsvirksomhed kan frygte repressalier fra kommune og forsyningsselskab, hvis virksomheden står offentlig frem med sin indberetning. Både kommune og forsyningsselskab vil alt andet lige være interessenter med afgørende negativ eller positiv betydning for drift, konkurrencesituation og myndighedstilsyn i forhold til en mindre affaldsindsamlingsvirksomhed.

### Kommentar

*Forsyningstilsynet oplyser, at der ikke på nuværende tidspunkt er hjemmel til, at Forsyningstilsynet kan oprette en whistleblowerordning som foreslået af ITD.*

*Alle markedsaktører er dog velkomne til at rette henvendelse til Forsyningstilsynet med oplysninger om eventuelle overtrædelser af reglerne om markedsprisordninger. Forsyningstilsynet vil tage modtagne oplysninger med i betragtningen, når der udvælges kommuner til tilsyn med markedsprisordninger.*



*Der foretages ikke ændringer i vejledningen på baggrund af bemærkningen.*