

Notat

Positionspapir om organiseringen af affaldssektoren

02-12-2025

Resume

Teknik- og Miljøudvalget orienteres om aktuelle forhandlinger i Folketinget om ændring af organiseringen af den kommunale del af affaldssektoren, herunder producentansvar for emballage, selskabsgørelse og tvangsudbud af de kommunale affaldsaktiviteter. Det er vurderingen, at de tiltag, som indgår i forhandlingerne, kan modvirke den grønne omstilling. Det er også vurderingen, at kommunernes selvbestemmelse og mulighed for at tilrettelægge og effektivisere affaldsopgaven vil blive reduceret eller helt fjernet. Dette er uacceptabelt for kommunerne.

Sagsnummer I F2
2025 - 24816

Dokumentnummer i F2
230467

Sagsnummer eDoc
2025-0380378

Sagsfremstilling

Organiseringen af affaldssektoren er til forhandling i regeringen og Folketinget på baggrund af overgangen til udvidet producentansvar for emballage pr. 1. oktober 2025. Forhandlingerne omfatter ud over producentansvaret en række tiltag, der har været drøftet i 2021 og 2022, herunder krav om selskabsgørelse og tvangsudbud. Baggrunden for forhandlingerne er uddybet i bilag 1.

Det bemærkes overordnet, at selskabsgørelse og tvangsudbud kan modvirke den grønne omstilling, herunder ambitioner om øget genanvendelse, CO₂-reduktioner, høj borgerservice og effektivitet.

Set i sammenhæng må effektiviseringskrav i lyset af producentansvaret for emballage kombineret med et muligt krav om selskabsgørelse af kommunernes affaldsopgaver og tvangsudbud fjerne kommunernes selvbestemmelse og mulighed for at tilrettelægge og effektivisere affaldsopgaven. Et sådant indgreb vil betyde, at kommunernes mangeårige erfaringer, viden og driftsmæssige kompetencer ikke kan udnyttes. Det er uacceptabelt for kommunerne.

Nedenfor uddybes de enkelte tiltag og deres umiddelbare følger.

Producentansvar for emballage

Producenterne har krævet, at deres betaling sættes ned fra samlet set 1,6 til 1-1,2 mia. kr. og rettet kritik af kommunerne for uens gebyrberegninger. For regeringen har det været prioriteret at undgå stigende

Rådhussekretariatet
Rådhuspladsen 1
1550 København V

EAN-nummer
5798009809452

dagligvarepriser som følge af, at producenterne omkostninger til affaldshåndtering af emballagen lægges på varepriserne.

Regeringens krav om, at kommunerne kollektivt skal spare 400-600 mio. kr. ud af en omkostning på 1,6 mia. kr., svarende til 25-37 %, vil gribe ind i Borgerrepræsentationens mulighed for at fastlægge service-niveauet i affaldsindsamlingen, hvor der tages hensyn til skraldefolkenes arbejdsmiljø samtidig med hensyn til klima- og miljø i København, som er en storby med vanskelige adgangsforhold og trafikal trængsel. Sænkes tømningfrekvensen for at opnå besparelser, vil det desuden gå ud over borgernes muligheder for at sortere affaldet og dermed forringe genanvendelsen.

Besparelseskravet er suppleret af et arbejde i Miljøministeriet om fastlæggelse af et basisserviceniveau, som producenterne gebyrer skal dække, og hvor borgernes affaldsgebyrer kan dække omkostninger til yderligere service. Et alternativ, der overvejes i ministeriet, er at producenterne skal betale via nøgletal – det vil sige en fast pris per ton indsamlet materiale.

Krav fra staten om reduktion af producenterne andel af omkostningerne, fx med henblik på at forebygge stigende dagligvarepriser for borgerne, vil medføre, at kommunen, og dermed borgerne, skal bære en større del af udgifterne til indsamling af emballageaffaldet. Reduktion af producenterne andel og overvæltning af omkostninger på borgernes affaldsgebyrerne vil derfor ikke reducere leveomkostningerne for borgerne og formentlig samtidig være i strid med EU's regler om ulovlig statstøtte.

Dertil kommer, at producentansvaret er indført for at understøtte mindre mængder emballageaffald og emballage, der bedre kan genanvendes. Dette mål er gået tabt i drøftelserne om omkostninger.

Selskabsgørelse af kommunernes affaldsopgaver

Tankerne om selskabsgørelse bunder i en problematik om ændrede momsregler (se bilag 1 for nærmere beskrivelse). Hvis der kommer krav om, at kommunernes affaldsopgaver udskilles i aktie- eller anpartsselskaber, vil det medføre, at opgaverne skal tilrettelægges i selskabet og ikke via beslutninger i Borgerrepræsentationen, hvis indflydelse på opgaven forringes. Det er vurderingen, at moms-problematikken i stedet kan løses ved at indføre momsrefusion for affaldsområdet ligesom for andre kommunale opgaver. Momsrefusion vil desuden give lavere affaldsgebyrer for borgerne.

Tvangsudbud

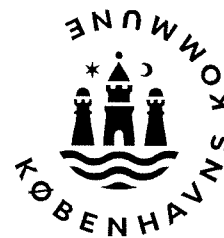
Et af de greb, der drøftes, er at kræve konkurrenceudsættelse af kommunernes affaldsaktiviteter, selvom flere analyser har vist, at det ikke vil garantere væsentlige effektiviseringer. Tvangsudbud vil reducere kommunernes muligheder for selv at tilrettelægge opgaveløsningen.

For Københavns Kommune har hjemtagelse af indsamlingsopgaven til Amager Ressourcecenter medført forbedret arbejdsmiljø og øget fleksibilitet i tilrettelæggelse af affaldsindsamlingen, som forventeligt ikke kan fastholdes, hvis opgaven skal udliciteres. Flexibiliteten har fx understøttet overgang til el-skraldebiler og ændringer, der øger genanvendelsen. Et tvangsudbud vil medføre en risiko for, at investeringer for op mod 1 mia. kr. i fx mandskabsfaciliteter og elskraldebiler tabes helt eller delvist.

Karsten Biering Nielsen
Vicedirektør

Bilag

Bilag 1. Notat om forhandlinger i Folketinget om organiseringen af affaldsområdet.



Notat

Til teknik- og miljøborgmesteren

Orientering om forhandlinger i Folketinget om organiseringen af affaldsområdet

Resume

Borgmesteren orienteres om, at der forventes forhandlinger om organiseringen af kommunernes affaldsopgaver i Regeringen ultimo november 2025. Forhandlingerne forventes at rumme overvejelser om at kræve

- Selskabsgørelse af kommunernes affaldsaktiviteter.
- Udbud af affaldsindsamling.
- Andre effektiviseringer på affaldsområdet.

Sagsfremstilling

Forvaltningen er via _____, direktør i ARC, blevet bekendt med, at der forventes forhandlinger i Regeringen om effektiviseringer og organisering af affaldsopgaven i kommunerne ultimo november 2025.

I starten af 2026 forventes forligskredsen bag aftalen om "Klimaplan for en grøn affaldssektor og cirkulær økonomi", som blev indgået mellem Socialdemokratiet, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet i juni 2020, inddraget i forhandlingerne. Enhedslisten og Det Konservative Folkeparti har siden undladt for at stemme for tiltag, der skulle gennemføre aftalen, og det er derfor usikkert, om de deltager i forhandlingerne.

Aftalen fra 2020 havde blandt andet et mål om, at borgerne generelt ikke skal opleve stigninger i gebyret på baggrund af strømlining af affaldssorteringen.

Med de senest offentliggjorte analyser, jf. nedenfor, om effekterne af udbud af affaldsindsamling, mulige prisloft-modeller, gebyrstigningerne, ændrede momsregler og Regeringens pakke med tiltag til reduktion af producenternes betaling i forbindelse med indførelse af producentansvaret for emballage, kan drøftelserne forventes at dreje sig om, hvilke greb der kan iværksættes for at tilsikre målet om at affaldsgebyrerne ikke skal stige.

Baggrunden for forhandlingerne er uddybet nedenfor.

Producentansvaret for emballageaffald.

I forbindelse med indførelsen af producentansvaret for emballage fremlagde Miljøministeren i september 2025 en pakke med tiltag, der nedsatte producenternes betaling til kommunerne fra 1,6 mia. kr. til 1,2

21-11-2025

Sagsnummer I F2
2025 - 24321

Dokumentnummer i F2
229218

Sagsnummer eDoc
2025-0370044

Rådhussekretariatet
Rådhuspladsen 1
1550 København V

EAN-nummer
5798009809452

mia. kr. Pakken omfattede et krav til kommunerne om at nedsætte gebyrerne til producenterne og indsende et skema til Miljøministeriet med forslag til effektiviseringer i kommunerne inden 1. november 2025. Målet er, at der på landsplan effektiviseres for 400 mia. kr. om året. Tiltagene kom på baggrund af, at producenterne havde en forventning om en lavere betaling på baggrund af en rapport fra Miljøministeriet fra 2021. Kommunerne har i perioden frem mod ikrafttrædelse af producentansvaret indgået i forhandlinger med Miljøstyrelsen og repræsentanter for emballageproducenterne om, hvordan producenterne betaling skulle foregå. Det har bl.a. været drøftet at fastsætte et basisservice-niveau, men dette kan have udbudsjuridiske udfordringer for kommunerne. Det indgår i Miljølovgivningen, at kommunerne kan gebyrfinansiere et højere serviceniveau. Et basisserviceniveau vil medføre, at det især bliver nødvendigt med yderligere finansiering fra borgernes affaldsgebyrer i kommuner med vanskelige indsamlingsforhold såsom i Københavns Kommune.

Det er desuden fra flere sider nævnt, at en nedsættelse af producenterne gebyrer kan være i strid med statsstøttere reglerne, hvis betalingen ikke er tilstrækkelig til at sikre indsamling af emballageaffaldet, så de fastsatte EU-mål om genanvendelse kan opnås.

Overvejelser om prisloft på borgernes affaldsgebyrer

Forsyningstilsynet har i november 2025 offentliggjort en analyse af mulighederne for at indføre prislofter og peget på både mulige modeller, hvor hovedfokus er på lavest mulige priser for husholdningerne og mulige modeller med mindst mulig administration. Det fremgår, at det vil blive vanskeligt at finde en ukompliceret prisloftmodel, der kan dække kommunernes meget forskellige forhold. Samtidig præsenterer tilsynet som et alternativ et forslag om krav om udbud, der giver størst mulig konkurrence om opgaverne knyttet til affaldsindsamlingen (se nedenfor).

Forsyningstilsynet har desuden gennemført en analyse af stigningerne i kommunernes affaldsgebyrer, der viser at gebyrerne er steget mere end prisudviklingen fra 2019 til 2024.

Rambøll afleverede i februar 2025 en analyse til Forsyningstilsynet af kommunernes udbudspraksis. Analysen viste, at 88 ud af 98 kommuner udbyder hele affaldsindsamlingen eller dele heraf. Forsyningstilsynets direktør bemærkede i den forbindelse, at "Det er umuligt at sige noget entydigt om, hvorvidt det bedst kan betale sig at udbyde eller varetage opgaven selv. Det er dog værd at bemærke, at det beregnede standardgebyr i gennemsnit, er lavere hos de kommuner, som udbyder, til trods for at indsamling efter udbud altid vil blive pålagt moms, ligesom private indsamlere som regel vil indregne et kommercielt tillæg i deres priser". Det konkluderes desuden, at gebyrerne dækker over kommuner med meget forskellige indsamlingsforhold, som kan forklare forskellene.

Moms-problematikken og aftalen om selskabsgørelse af de kommunale affaldsydelser

Reglerne for opkrævning af moms blev ændret på baggrund af en afgørelse i Landsskatteretten i 2020. Afgørelsen hviler på EU-retten og betyder, at kommunerne ikke længere må tillægge moms på borgernes affaldsgebyrer og desuden ikke har ret til momsrefusion for moms på indkøbte ydelser. Ændringen medførte, at der er opstået en risiko for konkurrenceforvridning mellem private affaldsindamlere, der skal

pålægge moms og kommunal affaldsindsamling, hvor der ikke er moms på kommunens eget personale. Det kan bemærkes, at Københavns Kommune og ARC efterlever momsafgørelsen.

På denne baggrund blev der i Folketinget i august 2022 indgået en aftale om, at kommunerne skulle selskabsføre affaldsydelserne. Partierne bag aftalen var Socialdemokratiet, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Alternativet. Aftalen beskriver, at kommunerne fremover skal udføre affaldsopgaverne i aktie- eller anpartsselskaber. Myndighedsopgaver er undtaget.

Når opgaverne fjernes fra kommune og overgår til et aktieselskab, skal det kommunale ansvar for opgaven afklares, herunder hvilke aktiviteter og opgaver, der skal løses af henholdsvis kommune og selskab. Den politiske aftale er ikke udtømmende og rejser en række spørgsmål:

- Hvem skal servicere kommunalbestyrelsen og skrive indstillinger til kommunalbestyrelsen?
- Hvem skal udarbejde og vedtage den kommunale affaldsplan?
- Hvem skal stå for borgerservice?
- Hvor skal de, som udbyder affaldsbehandlingen (af fx restaffald, madaffald mv) placeres?
- Hvor skal udviklingsopgaver placeres – fx undersøge muligheden for at genanvende nye fraktioner – bleer, madrasser, kattegrus mv?
- Hvem skal opkræve gebyrerne?
- Hvordan sikrer man øget økonomisk gennemsigtighed, når opgaverne udføres i et selskab, og kommunen ikke har bestemmende styringsredskab?
- Og hvordan spiller selskabsførelsen sammen med, at kommunerne skal effektivisere og reducere affaldsgebyrerne?

Forvaltningen har haft kontakt til Energistyrelsen om selskabsførelsen ved flere lejligheder. Det er indtrykket, at styrelsen har haft vanskeligt ved at finde en model for selskabsførelsen, der sikrer lige konkurrence mellem kommuner og private aktører efter ændringen af momsreglerne uden helt at fjerne affaldsopgaven fra kommunerne.

KL har vurderet, at en statslig fastlæggelse af organiseringen af affaldsopgaven og et eventuelt krav om, at indsamlingsopgaverne skal udbydes, vil reducere eller ultimativt fjerne kommunernes selvbestemmelse på området og har peget på, at momsrefusion i stedet kunne være en løsning. Her vil staten dog gå glip af momsindtægterne.

Der indgår, som nævnt ovenfor, overvejelser om, at selskabsførelsen skal suppleres med et nyt krav om udbud af indsamlingsopgaverne. Høsten har vurderet, at hvis der både kommer selskabsførelse og krav om udbud, så er det selskabet (og ikke kommunen eller et § 60-fællesskab), der skal udbyde affaldsindsamling og -behandling og være kontraktholder. Det bliver så selskabet, der skal fastsætte vægtningen mellem pris, arbejdsmiljø- og miljøkrav samt evalueringsmodellen. Hvis der ikke kommer krav om selskabsførelse, men kun kommer krav om udbud, kan Københavns Kommune vælge at hjemtage ARCs indsamlingsopgave og selv stå for at udbyde.

Aftalen fra 2020 omfattede selskabsførelse per 1. januar 2025 og konkurrenceudsættelse af affaldsforbrændingsanlæggene senest per 1. juli 2025. Forvaltningen bemærker, at selskabsførelse af forbrændingen

samt udbudsprocessen herfor, har krævet en del administration, men givet en stort set uændret fordeling af det kommunale affald til forbrænding og for mange kommuner øgede forbrændingspriser.

Konsekvenser af selskabsgørelse for Københavns Kommune og ARC
Hvis der kommer et krav om selskabsgørelse, skal Borgerrepræsentationen tage stilling til, hvordan Københavns Kommune skal udmønte kravet. Det kan fx ske ved at ændre interessentskabet I/S ARC til et fælleskommunalt aktie- eller anpartsselskab, hvor ARCs kommuner har en fælles styring af affaldsopgaven, eller kommunen kan vælge at stifte sit eget aktie- eller anpartsselskab.

Da Københavns Kommune kompetenceoverdrog indsamlingsopgaven, var det blandt andet for at sikre ARCs økonomi ved at øge omsætningen, så forbrændingsanlægget kunne importere affald og derved brænde mere. Efter at affaldsforbrændingsanlægget er udskilt i et aktieselskab, er det ikke længere en nødvendighed, og kommunen kan vælge frit mellem et fælles eller et eget selskab uden økonomiske konsekvenser for affaldsforbrændingsanlægget. Hensyn til skraldefolkenes arbejdsmiljø indgik også i beslutningen om kompetenceoverdragelse.

Hvis der kommer et krav om at udbyde affaldsindsamlingen, driften af genbrugsstationerne mv, kan det give en markedsprøvning af de ydelser, der i dag ligger hos ARC. Der skal i givet fald tages stilling til, om der kan indgå krav om at benytte mandskabs- og opladningsfaciliteter på Parkstien og Kraftværksvej, ligesom de leasede eldrevne skraldebiler og øvrige køretøjer. Forvaltningen bemærker, at tvunget udbud kan medføre tab af investeringer og anlægsværdier: "sunk costs", hvis det ikke er muligt at udnytte aktiverne fuldt ud i den udbudte opgave.

Videre proces

Det kan vælges at spille politisk ind i forhandlingsprocessen med fx følgende:

- Krav om udbud medfører risiko for væsentlige "sunk costs" for kommuner, der selv har investeret i personalefaciliteter, el-drevne skraldebiler og opladningsfaciliteter. For Københavns Kommuner repræsenterer disse en investering på op mod 1 mia. kr.
- Hvis krav om selskabsgørelse medfører, at kommunerne mister indflydelse på serviceniveau overfor borgerne, økonomien og mulighed for at sikre en høj genanvendelse, bør kommunerne ikke være ansvarlige på området.
- Udfordringen med konkurrenceforvridning på grund af momsændringerne bør løses ved at indføre momsrefusion for affaldsopgaven – i lighed med andre kommunale områder med lignende udfordringer, herunder for udgifter til skoler og pleje i stedet for ved selskabsgørelse
- Indførelse af prisloft må jf. Forsyningstilsynets analyse fra november 2025 forventes at medføre store administrative omkostninger, der ikke vil stå mål med de besparelser, der kan opnås.

Karsten Biering Nielsen
Vicedirektør