



**Återvinnings  
industrierna**

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

## Yttrande över OFUKI-utredningens betänkande "Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor", (SOU 2011:43)

Återvinningsindustrierna, ÅI, har fått OFUKI-utredningens betänkande "Offentlig upphandling från eget företag?! – och vissa andra frågor" för yttrande.

### Sammanfattande synpunkter:

- **ÅI anser att lagstiftningen måste vara så tydlig att kommunerna måste välja vilken roll de kommunala bolagen ska ha på marknaden.** Det får inte vara möjligt att genom val av organisationsform, organisationsstruktur, sluga matematiska beräkningar konkurrera på den externa marknaden och samtidigt uppfylla Teckalkriterierna och åtnjuta direkttilldelade kontrakt från ägarkommunen(rna).
- ÅI **tillstyrker** förslaget till permanent undantag i enlighet med Teckalkriterierna, men förordar undantagsreglerna i nuvarande lagstiftning. ÅI **avstyrker** således en utvidgning av undantaget enligt utredningens förslag, då risken finns för osund konkurrens mellan privata och kommunala bolag, se föregående punkt. ÅI **ifrågasätter** också om förslaget om utvidgning är förenligt med EU-rätten. Enligt ÅI:s uppfattning ger inte EU-domstolens praxis stöd för den föreslagna utvidgningen av undantaget. Det finns därför en risk att en utvidgning av det svenska undantaget kan komma att blir föremål för rättsprövning enligt unionsrätten.
- ÅI **tillstyrker** utredningens förslag att kommunfullmäktige ska besluta om bolagsordning och ändamål med verksamheten i de kommunala bolagen, att revisorer ska revidera de kommunala bolagens verksamhet samt att kommunstyrelsen årligen tillsammans med årsredovisningen ska rapportera till fullmäktige att bolagen arbetar i enlighet med de lagar som gäller för kommunala

bolag. ÅI anser dock att möjligheterna att kontrollera och revidera kommunernas uppfyllande av Teckalkriterierna måste förstärkas. ÅI **föreslår** att:

- Riksrevisionsverket får i uppgift att även revidera den kommunala verksamheten
  - medborgarna ges talesrätt, oberoende av om något kommunalt beslut fattas eller inte
  - kommunstyrelsernas ledamöter utbildas i den nya lagen och dess praktiska betydelse
  - sanktioner införs i de fall kommunala bolag inte följer fastställt verksamhetsmål och de kommunalrättsliga principerna
- ÅI anser att det behövs krafttag för att skapa en sund konkurrens på avfallsmarknaden. ÅI **föreslår** att:
    - tydligare krav ställs på särredovisning för de kommunala bolagen
    - tillsynen och straffbestämmelserna skärps om inte särredovisningen efterlevs
    - Konkurrensverket får i uppdrag att kartlägga de kommunala bolagens prissättning på avfallsmarknaden
    - tydliga regler fastställs hur beräkningar ska ske för att uppfylla Teckalkriterierna

### **De kommunala bolagens roll på marknaden**

ÅI ser med stor oro på att flera kommunala avfallsbolag har ambitioner att etablera sig som dominerande aktör inom sin region och konkurrera med det privata näringslivet. Med det kommunala monopolet som bas konkurrerar man i vissa fall både på den konkurrensutsatta marknaden och på insamlingsmarknaden för hushållsavfall inom närliggande kommuner. Konsekvensen blir att konkurrensen sätts ur spel och leder till försämrad/avsaknad av konkurrens då de privata aktörerna upplever att de inte har en ärlig chans att konkurrera på lika villkor och i flera fall väljer att helt avstå från att verka på marknaden. Införande av Konfliktlösningsregeln och Teckalkriterierna har hittills inte haft någon effekt enligt ÅIs medlemsföretag. Krafttag behöver därför tas som leder till att införda lagar efterlevs. ÅI kan också notera att det inom den kommunala sektorn diskuteras olika beräkningssätt för att uppfylla Teckal-undantagen och samtidigt kunna agera på den konkurrensutsatta marknaden.

Principen bör vara tydlig att kommunerna måste välja väg för sina respektive bolag. Om det kommunala bolaget ska verka på den konkurrensutsatta marknaden måste kommunen upphandla och det kommunala avfallsbolaget utsättas för konkurrens med privata aktörer. Om man väljer att driva verksamheten i egen regi ska man inte verka på den konkurrensutsatta marknaden.

För att skapa en sund konkurrens på marknaden anser ÅI att nuvarande utformning av Teckallagstiftningen ska behållas och ingen ytterligare utvidgning göras. I sammanfattningen ovan lämnar ÅI även andra förslag för att komma tillrätta med

konkurrensen. Under inga omständigheter får detta bli en matematisk övning där kommunerna genom att välja organisationsform/struktur eller tillämpa olika beräkningsprinciper kan uppfylla Teckalkriterierna och agera på den externa marknaden.

### **Kommunernas agerande påverkar avfallsbehandlingsmarknaden**

Kommunernas agerande på marknaden påverkar avfallsbehandlingsmarknaden och andelen som går till materialåtervinning. Kommunerna har under årens lopp gjort betydande investeringar i behandlingskapacitet för förbränning av avfallet. Kommunernas lagstadgade ansvar sträcker sig till hushållsavfallet inkl därmed jämförligt avfall, men exkl producentansvarsavfallet, verksamhetsavfallet och farligt avfall. Trots detta har kommuner och kommunala bolag investerat i en förbränningskapacitet som är mer än dubbelt så stor som den de har ansvar för enligt lagen att säkra behandlingskapacitet för. Förutom kapacitet för verksamhetsavfall så fortsätter kommunerna att investera i förbränningskapacitet för att förbränna importerat avfall. Ett av skälen är att fjärrvärmeproduktion baserad på avfall är mer lönsam än med andra bränslen.

Överkapaciteten leder till att marknaden för behandling av avfallet påverkas. De av kommunerna redan gjorda investeringarna i förbränningsanläggningar och bristen på avfall på marknaden leder till prispress och marginalprissättning på marknaden, vilket gör att materialåtervinning inte får samma konkurrenskraft.

ÅI anser att kommunerna blandar ihop sitt lagstadgade ansvar för hushållsavfall och intresse att producera fjärrvärme från avfallsbränslen (som också kommer från verksamheter och importerat avfall). De kommunala bolagens behov av avfall för fjärrvärmeproduktion och inköp från externa aktörer innebär att de i högsta grad agerar på en extern marknad. Det får inte leda till att kommuner som är ägare till avfallsbehandlingsbolag, som köper in avfallsbränslen från externa aktörer, kan direkttilldela dessa bolag sina avfallsbehandlingstjänster. Det måste ställas krav på att avfallsbehandlingstjänsten ska upphandlas. I annat fall sätts konkurrensen ur spel och alternativa behandlingslösningar får inte en chans att konkurrera. Det rimmar inte heller med EUs ambitioner att lyfta material till de högre nivåerna i avfallshierarkin, utan utgör ett hinder för ökad materialåtervinning.

### **Avfalls- och återvinningsmarknad i förändring**

Avfalls- och återvinningsmarknaden är under kraftig förändring, inte minst utifrån de ambitioner och nya krav som kommer på EU-nivå. Hela marknaden går alltmer mot en serviceverksamhet och industriell verksamhet där råvarubehov och råvarornas värde kommer att få allt större betydelse för branschens utveckling. Volatilitet i råvarupriser och utveckling av nya behandlingsmetoder för att utvinna alltmer och fler nyttiga råvaror och produkter ur avfallet gör att riskerna också ökar för de investeringar som görs på marknaden. ÅI ser en risk i att kommunala bolag kan komma att engagera sig mer i materialåtervinning. ÅI:s medlemsföretag ser

denna marknad som sin kärnverksamhet och ett strategiskt viktigt utvecklingsområde. ÅI vill därför ifrågasätta om det tillhör den kommunala kompetensen att agera på denna marknad, speciellt mot bakgrund av de risker det kan innebära med kommunmedborgarnas pengar och att kommunerna bygger upp överkapacitet i likhet med förbränningssidan. Kommunernas roll inom nya områden som rör avfalls- och återvinningsbranschen bör inte med automatik ingå i den kommunala kompetensen. Detta är en fråga som bör tydliggöras i lagstiftningen.

Stockholm den 8 september 2011



Britt Sahleström

VD

Återvinningsindustrierna