

# **LOU inom avfallssektorn – kompletterande kommentarer**

*Upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall*

**Jonas Yngner**

**Återvinningsindustrierna**

**Box 5501, 114 85 Stockholm**

**Telefon: 08-783 83 70**

**Fax: 08-660 77 37**

**[www.recycling.se](http://www.recycling.se)**

**StudentKraft AB**

**Stora Nygatan 63, 211 37 Malmö**

**Telefon: 040-661 39 90**

**Fax: 040-661 39 99**

**[www.studentkraft.com](http://www.studentkraft.com)**

# 1. Inledning

Föreliggande PM är en kompletterande uppföljning på rapporten *LOU inom avfallssektorn – är det något fel med konkurrens?*<sup>1</sup>, vilken publicerades av Återvinningsindustrierna under våren 2005. I ovan nämnda rapport framkommer det tydligt att kommunerna i mycket få fall verkligen genomför upphandlingar i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU), då det avser behandlingstjänster för hushållsavfall. Endast 24 pågående och genomförda upphandlingar kunde identifieras för den senaste treårsperioden. Istället för att genomföra upphandlingar låter kommunerna i stor utsträckning överföra uppdragen till egna eller andra kommuners bolag. Detta förfarande är inte förenligt med vad som stadgas i LOU, vilket bland annat framhållits av Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU), tillsynsmyndighet för ovan nämnda lag.<sup>2</sup>

Avsaknaden av upphandlingar då det avser behandlingstjänster för hushållsavfall medför inte sällan att de kommunala bolagen själva och utan konkurrens, får besluta om avgiftsnivåerna. Risken är således uppenbar för ett ineffektivt resursutnyttjande, och som en följd obefogat höga kostnader. Det skapar även en grogrund för så kallad korssubventionering mellan de olika tjänster som de kommunala bolagen erbjuder. Det vill säga att övervinster från icke konkurrensutsatta marknader användas för underprissättning av tjänster på konkurrensutsatta marknader. I praktiken kan det innebära att kommuninvånarna genom förbränningstaxorna tvingas subventionera hantering av industriavfall.

Vidare planerar och genomför kommunala avfallsbolag på flera håll i landet omfattande investeringar i förbränningsanläggningar, i syfte att öka kapaciteten. Ytterligare en fråga som bör ställas är vilka konsekvenser den pågående kommunala utbyggnaden av förbränningskapaciteten kan få för avfallsbehandlingsmarknaden i Sverige.

Detta PM är publicerat av Återvinningsindustrierna. Det är framtaget av StudentKraft AB, för innehållet ansvarar författaren.

---

<sup>1</sup> Yngner, Jonas, *LOU inom avfallssektorn – är det något fel med konkurrens?*, Återvinningsindustrierna 2005

<sup>2</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 14

## 2. Avgiftsnivåerna för avfallsbehandling

Som berördes i inledningen av detta PM styrs inte sällan avgiftsnivåerna för behandling av hushållsavfall av kommunala avfalls- och/eller energibolag, vilka genom konsortialavtal innehar monopolställningar då det avser behandling av hushållsavfall från ägarkommunerna. Följaktligen är inte heller de avgifter som kommunerna i sin tur påförs av sina egna bolag ett resultat av utbud och efterfrågan på en konkurrensutsatt marknad. Detta är en konsekvens av den avsaknad av upphandlingar som i stor utsträckning präglar den svenska avfallssektorn.

Avgifterna för de högst likvärdiga avfallsbehandlingstjänsterna varierar också påtagligt mellan olika kommuner i landet. I och med att förbränningsavgifternas nivåer i flertalet fall bestäms av de kommunala avfalls- och/eller bolagen, istället för på en fungerande marknad, är den miljöstyrande effekten dessutom mycket begränsad.

### 2.1 Fallstudie av avgiftsnivåerna för avfallsbehandling

Som ett led i arbetet med föreliggande PM kontaktades 16 sinsemellan geografiskt spridda kommuner. Detta i syfte att kartlägga de avgifter som kommunerna betalar de kommunala bolagen för behandling av hushållsavfall (i dessa fall förbränning). Samtliga kommuner är ägare till förbränningsanläggningar och/eller avfalls-/energibolag. Inga av kommunerna ifråga har upphandlat avfallsbehandlingstjänsterna.

I första skedet kontaktades kommunerna via e-post. I de fall svar uteblev togs förnyad kontakt via telefon. I några fall vidarebefordrades frågan från kommunerna till ett kommunalt avfallsbolag eller ett kommunalt energibolag, vilket på så vis också kom att besvara frågeställningen.

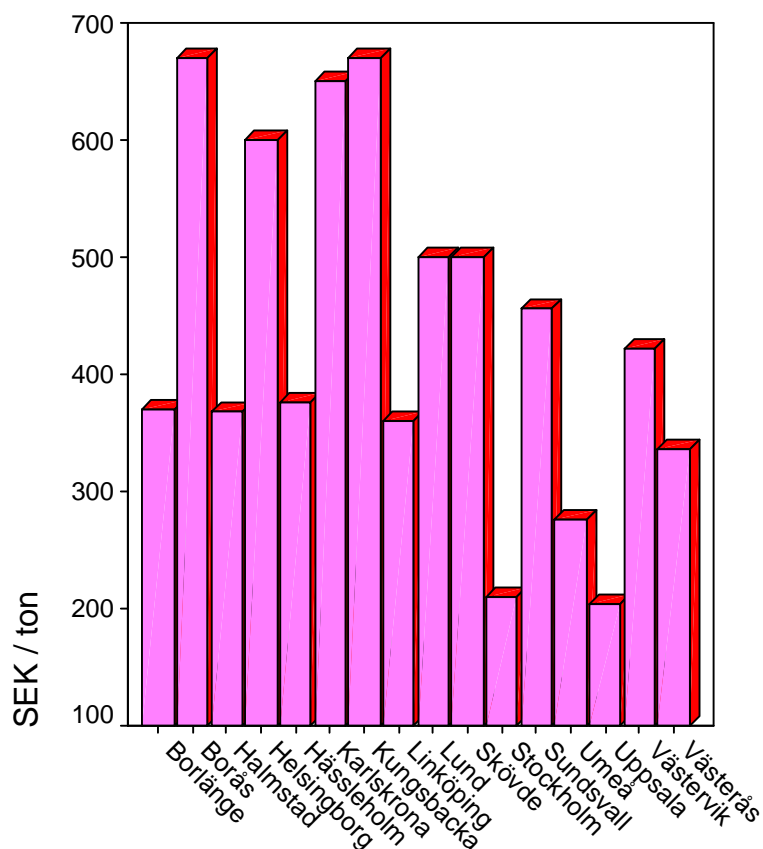
Följande kommuner kontaktades:

- Borlänge
- Borås (extern kommunkund hos Renova AB, inget ägarskap i bolaget)
- Halmstad
- Helsingborg (delägarkommun Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag, NSR)
- Hässleholm
- Karlskrona
- Kungsbacka (delägarkommun Renova AB)
- Linköping (ägarkommun (100%) Tekniska Verken i Linköping, TVL)
- Lund (delägarkommun Sydskaånes Avfallsaktiebolag, Sysav)
- Skövde
- Stockholm
- Sundsvall
- Umeå
- Uppsala
- Västervik
- Västerås (delägarkommun, Västmanlands Avfallsaktiebolag, Vafab)

Genom svaren från Helsingborg, Kungsbacka, Lund och Västerås täcker undersökningen även ägarkommunerna för de interkommunala bolagen NSR, Renova AB, Sysav och Vafab. NSR har 6 delägarkommuner, Renova AB 11, Sysav 14, samt Vafab 12 delägarkommuner. Om man vidare utgår ifrån att samtliga delägarkommuner i respektive bolag, i princip betalar likvärdiga avgifter, omfattar undersökningen direkt eller indirekt 55 kommuner. Det vill säga närmare en femtedel av landets samtliga 290 kommuner.

Frågan som ställdes avsåg uttryckligen de avgifter som kommunerna betalar de kommunala avfallsbolagen alternativt energibolagen, för förbränning av hushållsavfall per ton. Att göra jämförelser mellan de olika förbränningsavgifterna kan emellertid vara något komplicerat. Vissa mindre kostnader, exempelvis för omlastning, transporter och omhändertagande av slagg, kan finnas inkluderade i avgifterna. Även vissa infrastrukturella skillnader mellan kommunerna kan påverka den avgift som tas ut. Dylka faktorer, i den utsträckning de förekommer, försvårar givetvis fullt rättvisande jämförelser mellan de ovan redovisade förbränningsavgifterna. Den redovisade avgiften för Borås avser enbart den avgift som kommunen betalar till Renova AB för förbränning av hushållsavfall. Detta då svar från det kommunala bolaget Borås Energi uteblev.

## Förbränningsavgifter per ton hushållsavfall år 2005



Utifrån de svar som inkommit avseende 2005 års förbränningsavgifter för hushållsavfall, uppgår medelavgiften till 435,13 SEK per ton. Medianavgiften uppgår till 398,50 SEK per ton. Vidare uppgår den lägsta avgiften till 203 SEK per ton, medan den högsta avgiften uppgår till 670 SEK per ton, en differens på 467 SEK. Den högsta påträffade avgiften är således mer än tre gånger så hög som den lägsta påträffade avgiften.

## Renova AB

Det kommunala avfallsbolag som enligt undersökningen har den högsta förbränningsavgiften, 670 SEK per ton, är Renova AB. Detta bolag har också kritiserats för orealistiskt låga priser för insamling av verksamhetsavfall. Privata entreprenörer har framfört misstankar om att bolaget korssubventionerar konkurrensutsatta delar av verksamheten, då förbränningsavgiften samtidigt är mycket hög.<sup>3</sup>

Att benägenhet till underprissättning finns på marknaden för verksamhetsavfall bekräftas av Naturvårdsverket. Enligt rapporten *Marknaden för avfallshantering* finns tendenser till att i varje fall enstaka, ej namngivna, kommunala bolag använder sig av underprissättning som konkurrensmedel då det avser verksamhetsavfall.<sup>4</sup>

Vidare betalade Borås kommun, kund hos Renova AB utan delägarskap i bolaget, 490 SEK per ton för förbränning av hushållsavfall under år 2004. Detta kan jämföras med den avgift på 639 SEK per ton som delägarkommunerna tvingades betala. Följaktligen betalade ägarkommunerna 149 SEK eller drygt 30 % mer per ton än den externa kommunkunden Borås.

## Sysav

Bland de avfallsbolag som enligt undersökningen har en förbränningsavgift för hushållsavfall som är påtagligt högre än medel- och medianavgiften återfinns Sysav. Bolagets förbränningsavgift, 500 SEK per ton, är ett resultat av en nyligen genomförd höjning från den tidigare nivån på 410 SEK per ton. Till denna kostnad kommer även en fast avgift på 17 SEK per kommuninvånare och år.<sup>5</sup>

I Naturvårdsverkets rapport *Marknaden för avfallshantering*<sup>6</sup>, citeras Sysavs rambudget för 2005-2007:

*”Prisnivån i avfallsbranschen är som en följd av konkurrenssituationen pressad vilket syns tydligast genom att minskade mängder Blandat Industriavfall når Sysav. En prishöjning riktad mot regionens bygg- och industrikunder bedöms därför inte vara genomförbar av konkurrensskäl, tvärtom, så görs bedömningen att priset på Blandat Industriavfall med sin stora andel brännbart avfall, med det snaraste behöver sänkas för att Sysav framgångsrikt skall kunna hävda sig i konkurrensen och säkra tillförseln av brännbart avfall till sin avfallsförbränningsanläggning.”*

*”... återstår således endast möjligheten att höja priset på det Brännbara hushållsavfallet”*

*”Efter ett genomgripande budgetarbete med målsättningen att öka företagets resultat genom kostnadsbesparingar återstår dessvärre endast att justera budgetens intäktssida...”*

För Sysavs delägarkommuner och i slutändan kommuninvånarna, medför beslutet om den höjda förbränningsavgiften för hushållsavfall ökade kostnader på sammanlagt 17,8 MSEK.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 71

<sup>4</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 71

<sup>5</sup> Sysav, Avfallsavgifter 2005

<sup>6</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 73

<sup>7</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 72

I det konsortialavtalet<sup>8</sup> som föreligger mellan Sysav och bolagets ägarkommuner, heter det i § 10 att:

*”Styrelsens beslut om avgifter och taxebestämmelser för det avfall som faller under delägarkommunernas ansvar, skall årligen skriftligen meddelas dessa före den 1 juli avseende den behandlingsavgift som kommer att tas ut fr o m följande årsskifte.”*

Den låga grad av transparens som kännetecknar Sysav i detta avseende, innebär att bolaget på egen hand kan styra förbränningsavgiften för hushållsavfall, utan att delägarkommunerna kan påverka avgiftsnivån. Den avgift som ägarkommunerna därefter betalar är således inte heller en marknadsmässig avgift som styrs av utbud och efterfrågan på en konkurrensutsatt marknad. Enligt citaten ovan är det istället faktorer så som förbränningsanläggningens behov av brännbart avfall och bolagets affärsstrategier på konkurrensutsatta delar av avfallshanteringsmarknaden som avgör den förbränningsavgift som kommunerna och deras invånare nödgas betala.

### Renhållningsbolaget i Halmstad

Ytterligare ett aktuellt exempel på en kommun där invånarna kommer att påföras kraftigt höjda renhållningstaxor är Halmstad. Det kommunala Renhållningsbolagets förväntade vinst på 7 MSEK för första halvåret 2005 har förbytt i en förlust på närmare 6 MSEK. För helåret förväntas bolagets förlust uppgå till cirka 20 MSEK, mot den förväntade vinsten på 8 MSEK, detta enligt uppgifter från Renhållningsbolagets styrelseordförande.<sup>9</sup> Kommunstyrelsen i Halmstad har emellertid kommit till det ekonomiskt hårt pressade Renhållningsbolagets undsättning genom att bifalla bolagets egna förslag till höjning av renhållningstaxan. Den 24 november 2005 beslutade kommunstyrelsen om en höjning av den fasta renhållningstaxan från 375 SEK till 656 SEK per hushåll och år från och med 1 januari 2006. Det vill säga en ökning med närmare 75 %. Samtidigt genomförs en höjning av den rörliga avgiften för insamling av hushållsavfall från den nuvarande nivån 914 SEK till 922 SEK per hushåll och år.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Sysav konsortialavtal

<sup>9</sup> Hallandsposten, 2005-08-23

<sup>10</sup> Renhållningsbolaget i Halmstad, 2005-11-25

### 3. Utbyggnaden av förbränningskapaciteten

I syfte att ytterligare expandera förbränningskapaciteten genomför ett flertal kommunala avfallsbolag runt om i landet omfattande investeringar i förbränningsanläggningar. Bland de bolag som avser att bygga ut kapaciteten kan nämnas Borås Energi, Skövde Värmeverk, Jönköpings Energi, samt Sysav. Även Renova AB har ansökt hos miljödomstolen om utökat tillstånd för att förbränna avfall.<sup>11</sup>

År 2007 beräknas den årliga förbränningskapaciteten uppgå 5,46 ton avfall, enligt Naturvårdsverket.<sup>12</sup> Detta skall jämföras med de knappt 3,2 miljoner ton avfall som förbrändes under 2004.<sup>13</sup> De planerade investeringarna i de svenska avfallsförbränningsanläggningarna är i storleksordningen 10 miljarder SEK. Paradoxalt nog skall emellertid den andel av det svenska hushållsavfallet som blir föremål för materialåtervinning och biologisk behandling ökas, enligt såväl Miljöbalkens som Kretsloppspropositionens intentioner.

År 2003 beslutade Jönköping att avsätta 1,2 miljarder SEK för uppförandet av en avfallsförbränningsanläggning, samt att ingå en kommunal borgen på 1,3 miljarder SEK inklusive valutasäkring för denna investering. Anläggningens kapacitet beräknas till 130 000 ton avfall, varav cirka 25 000 ton beräknas finnas tillgängligt i Jönköping, samt i en av grannkommunerna.<sup>14</sup>

Exemplet ovan belyser delar av problematiken kring den omfattande utbyggnaden av förbränningskapaciteten i Sverige. Genom den omfattande utbyggnaden och de betydande investeringarna tar de kommunala bolagen avsevärda affärsrisker. Då den totala förbränningskapaciteten ökas kraftigt, leder detta också till en ökad konkurrens om avfallet. Därigenom finns en risk för överkapacitet i anläggningarna, inte minst då man som i Jönköping planerar för en kapacitet som är avsevärt större än den nuvarande tillgången på avfall i upptagningsområdet. Borås och Skövde är ytterligare exempel på kommuner där man planerar för en förbränningskapacitet över den nuvarande tillgången i respektive upptagningsområde.<sup>15</sup>

För att anläggningarnas potential skall kunna utnyttjas, krävs således att resterande avfallsvolym kan inhämtas på annat håll. Utan tillgång på erforderliga mängder brännbart avfall kan inte anläggningarna utnyttja sin kapacitet i den utsträckning som krävs för att de skall kunna drivas utan att förluster uppstår. Risken för en suboptimering av den totala förbränningskapaciteten och de ekonomiska resurserna således uppenbar.

---

<sup>11</sup> Renova AB:s årsrevisning för år 2004, s. 3

<sup>12</sup> *Uppföljning av deponeringsförbuden*, Naturvårdsverket 2005, s. 6

<sup>13</sup> Svenska Renhållningsverksföreningen, [www.rvf.se/m4n?oid=838&\\_locale=1](http://www.rvf.se/m4n?oid=838&_locale=1), 2005-10-01

<sup>14</sup> Lethin, Henrik, *Utbyggnad och expansion på sopmarknaden*, Almedalen 2005, s. 4

<sup>15</sup> Lethin, Henrik, *Utbyggnad och expansion på sopmarknaden*, Almedalen 2005, s. 9f



## 4. Ledig förbränningskapacitet i Danmark

Det största av de danska regeringspartierna, Venstre, vill kraftigt öka införseln av avfall till förbränningsanläggningarna i Danmark. Om vi inte importerar kan vi inte utnyttja den kapacitet som vi har i de danska förbränningsanläggningarna, menar Venstres miljötalesman Eyvind Vesselbo, som därmed vill öppna dörren för en import på över 1 miljon ton avfall årligen. Den danska miljöministern Connie Hedegaard (konservativ) är i dagsläget något mera avvaktande, men ser också en möjlighet till en liberalisering av lagstiftningen då det avser import av brännbart avfall.<sup>16</sup> Enligt tidningen Børsen uppgick överkapaciteten i de danska förbränningsanläggningarna till 500 000 ton under 2004. Om Danmark skulle tillåta import av avfall skulle de årliga besparingarna uppgå till 239 MDKK.<sup>17</sup>

Danmarks motsvarighet till Svenskt Näringsliv, Dansk Industri, har länge verkat för en konkurrensutsättning av den danska avfallsbehandlingssektorn. Från organisationens sida ser man möjligheten till import av avfall som en viktig del i ett reformerande av denna sektor. Enligt Børsen finns det också en gemensam linje mellan Finansministeriet, Konkurrensstyrelsen och Energistyrelsen om en reformering av den danska avfallssektorn, bland annat genom upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall.<sup>18</sup>

Mot bakgrund av den utveckling som tydligt är under uppsegling i Danmark, finns det ytterligare skäl att ifrågasätta den pågående svenska utbyggnaden av förbränningskapaciteten. Den outnyttjade kapacitet som finns att tillgå i de danska anläggningarna skulle mycket väl kunna bli aktuell även för svenskt vidkommande, utifall den föreslagna liberaliseringen av lagstiftningen blir verklighet. Vidare kan den rådande situationen i Danmark med överkapacitet i förbränningsanläggningarna också ses som ett varnande exempel från en svensk horisont.

---

<sup>16</sup> Børsen, 2005-09-06 och 2005-09-07

<sup>17</sup> Børsen, 2005-10-24

<sup>18</sup> Børsen, 2005-09-06 och 2005-09-07

## 5. Slutdiskussion

Det är svårt att dra några entydiga slutsatser kring de påtagliga skillnaderna ifråga om de förbränningsavgifter för hushållsavfall som tas ut av de olika avfallsbolagen. I vissa fall styrs uppenbarligen avgiftsnivåerna av olika bolagsinterna förhållanden och marknadsstrategiska överväganden, snarare än av utbud och efterfrågan på marknaden. Naturvårdsverket konstaterar att det finns tendenser till att kommunala bolag, i varje fall i enstaka fall, använder underprissättning som konkurrensmedel.<sup>19</sup> Underprissättning missgynnar de privata entreprenörer som finns verksamma på de konkurrensutsatta delarna av avfallshanteringsmarknaden, så som omhändertagande av verksamhetsavfall.

Beträffande de enskilda kommuninvånarna har dessa inga möjligheter att undgå att påföras eventuella höjningar av renhållningstaxan. Risken är således uppenbar för att det också blir kommuninvånarna som får bära kostnaderna för de kommunala bolagens expansiva affärsstrategier och eventuella förluster. Kommunala upphandlingar i enlighet med LOU:s intentioner, istället för överföring av uppdragen till kommunala bolag, kan skapa förutsättningar för en fungerande marknad för avfallsbehandlingstjänster. Därigenom kan också ett mer effektivt utnyttjande av kommuninvånarnas renhållningstaxor uppnås.

Det faktum att en stor andel av de svenska kommunerna låter hushållsavfallet gå till förbränning utan föregående upphandling, innebär att förbränning som behandlingsform främjas. Genom upphandlingar med ett flertal konkurrerande aktörer, skulle tillgången på alternativa behandlingsformer så som biologisk behandling och materialåtervinning kunna ökas. Därmed skulle dylika behandlingsformer också kunna få ett ökat utrymme inom svensk avfallsbehandling. En sådan utveckling skulle stämma väl överensstämman med såväl Miljöbalkens som Kretsloppspropositionens föresatser.

Bland de kommunala avfallsbolag som satsar på en utökad förbränningskapacitet återfinns Sysav och Renova AB. Det vill säga bolag vars förbränningsavgifter inte är satta i konkurrens på en öppen marknad, och som enligt undersökning även ligger i topp då det avser förbränningsavgifternas storlek. Ur ett ekonomiskt perspektiv kan emellertid den enorma satsningen på förbränning som pågår i Sverige ifrågasättas. Utbyggnaden av förbränningskapaciteten skärper konkurrensen om avfallet mellan de kommunala bolagen. Konkurrens är förvisso något som i alltför stor utsträckning saknas inom avfallssektorn idag. Men istället för att ge upphov till lägre kostnader för kommuninvånarna riskerar kapacitetsutbyggnaden att ha motsatta effekter. Genom de kommunala bolagens omfattande investeringar och kommunernas borgensåtaganden, finns det en uppenbar risk för att det blir kommuninvånarna som får bära kostnaderna vid lönsamhetsproblem, till följd av exempelvis överkapacitet.

---

<sup>19</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 71

Vidare binder investeringarna i avfallsförbränningsanläggningarna upp enorma mängder kapital, vilket också medför långa återbetalningstider. Detta kräver i sin tur att anläggningarna drivs för lång tid framöver, för att undvika att investeringarna blir olönsamma. Utbyggnaden av förbränningskapaciteten riskerar därmed att medföra att avfallsbehandlingen i än större utsträckning och för överskådlig tid framöver, inriktas mot förbränning. Detta samtidigt som incitamentet för materialåtervinning och biologisk behandling minskas.

# Bilaga

## Förbränningsavgifter (SEK) per ton hushållsavfall år 2004 och 2005

|             | 2004 | 2005 |
|-------------|------|------|
| Borlänge    | 370  | 370  |
| Borås       | 490  | 670  |
| Halmstad    | 360  | 367  |
| Helsingborg | 600  | 600  |
| Hässleholm  | 375  | 375  |
| Karlskrona  | i.u. | 650  |
| Kungsbacka  | 639  | 670  |
| Linköping   | 360  | 360  |
| Lund        | 410  | 500  |
| Skövde      | 500  | 500  |
| Stockholm   | 231  | 210  |
| Sundsvall   | 455  | 455  |
| Umeå        | 275  | 275  |
| Uppsala     | 226  | 203  |
| Västervik   | 402  | 422  |
| Västerås    | 282  | 335  |