



**Återvinnings  
industrierna**

Socialdepartementet  
Enheten för Upphandlingsrätt  
103 33 STOCKHOLM

## **Yttrande Nya regler för upphandling (Ds 2014:25 och SOU 2014:51)**

*Er referens: S2014/5303/RU*

Återvinningsindustrierna, ÅI, är en branschförening som företräder de privata återvinningsföretagen med en omsättning på drygt 20 miljarder kronor och 6 000 anställda. Medlemsföretagen hanterar drygt 11 miljoner ton avfall och återvinningsmaterial i närmare 500 anmälnings- och tillståndspliktiga anläggningar över hela landet. Drygt 50 % materialåtervinns.

ÅI har inte fått det nya upphandlingsregelverket på remiss, men har valt att lämna synpunkter då införandet av vissa delar kan få mycket stora konsekvenser för återvinningsbranschen.

### **ÅI:s sammanfattande synpunkter**

Återvinningsindustrierna (ÅI) är generellt sett positiv till de nya upphandlingsreglerna.

**ÅI är dock starkt kritisk till att procentsatsen i Teckalkriterierna höjs jämfört med EU-kommissionens ursprungliga förslag på 10 %, som var en mer rimlig nivå.** Utvidgningen till 20 % kommer påverka och snedvrider konkurrensen på den konkurrensutsatta avfallsmarknaden ytterligare, till de kommunala bolagens förmån. Många kommunala bolag har så stor omsättning mot ägarkommunerna att de ges utrymme att bedriva en mycket omfattande verksamhet på den externa lokala marknaden, långt större än många av de privata återvinningsföretagens verksamhet. De blir därmed en dominerande aktör med risk för korssubventionering, möjlighet att samutnyttja anläggningar, system, personal mm med monopolverksamheten – en möjlighet som inte de privata återvinningsföretagen har.

En än viktigare fråga om procentsatsen höjs är att säkerställa hur den beräknas. Där är förslagen inte tillräckligt tydliga.

**ÅI anser att det måste tydliggöras att Teckalkriterierna ska beräknas på hela den avfallsverksamhet som kommunen bedriver, dvs på koncernens totala omsättning, eller om det finns flera kommunala koncerner på dessas sammanlagda omsättning inom avfallsområdet.**

Det får inte finnas möjligheter för kommunerna att kringgå regelverket och slippa upphandla genom olika typer av bolagskonstruktioner och transfereringar mellan bolag, t ex i form av koncernbidrag.

Denna fråga är idag aktuell i tre fall, SYSAV, NSR och Renova, där de kommunala bolagen delats upp i ett bolag som säljer tjänster till ägarkommunerna och ett industribolag som säljer tjänster på den externa konkurrensutsatta avfallsmarknaden. Om detta sätt att kringgå regelverket accepteras så blir Teckalkriterierna helt verkningslösa och fyller inte någon funktion.

I lagtexten nedan måste det således klarläggas att "*avtalspartens genomsnittlig totala omsättning*" måste avse koncernens/koncernernas hela avfallsverksamhet, dvs inkludera verksamheten i alla juridiska enheter.

*LOU, 3 kap. § 11-19*

*En avtalsparts verksamhetsandel enligt 12 § 2 och 13 § 2 ska bestämmas på grundval av **avtalspartens genomsnittliga totala omsättning** i fråga om varor, tjänster och byggtreprenader under tre föregående år eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått grundat på uppgifter under samma tidsperiod.*

***Om uppgifterna som avses i första stycket inte längre är relevanta eller inte är tillgängliga, får verksamhetsandelen bestämmas på grundval av något annat lämpligt verksamhetsmått.***

**ÅI anser** vidare att den avslutande texten i fetstil ovan måste säkerställas så att den inte kan tolkas att man kan välja annat verksamhetsmått än det som gäller hela koncernens verksamhet och omsättning. Det ursprungliga direktivets text har en annan lydelse och ÅI anser att den svenska texten bör överensstämma med direktivets innehåll.

Direktivets artikel 12 punkt 5 andra stycket

*När omsättningen, eller det alternativa verksamhetsbaserade måttet såsom kostnader, för de tre föregående åren inte är tillgängliga eller inte längre är relevanta på grund av tidpunkten för den berörda juridiska personens eller upphandlande myndighetens etablering eller inledandet av verksamheten eller en omorganisation av dess verksamheter, är det tillräckligt att företaget kan påvisa att verksamhetsmåttet är trovärdigt, särskilt genom prognoser för verksamheten.*

I övrigt ställer sig ÅI bakom Svenskt Näringslivs remissvar.

## Motivering till ÅI:s förslag

Det är inte ovanligt att kommuner direkttilldelar tjänster inom avfallsområdet, framför allt när det gäller avfallsbehandling. De investerar ofta i anläggningar som har betydligt större kapacitet än det egna behovet. Denna överkapacitet, som ofta vida överstiger de 20 % kommunerna tillåts ha på marknaden, används vid försäljning av tjänster på den konkurrensutsatta marknaden.

Vi ser en tydlig trend att framför allt de kommuner som är ägare till kommunala bolag med betydande investeringar inom avfallsområdet, framför allt förbrännings- och biogasanläggningar, har stora ambitioner att utveckla sin affärsverksamhet på den konkurrensutsatta avfallsmarknaden. Dessa kommunala bolag har ofta stora ambitioner att växa till betydande koncerner och samtidigt behålla de fördelar som direkttilldelning och monopolmarknader innebär.

Det medför att det är stora skillnader mellan de kommunala och privata återvinningsföretagens marknadsförutsättningar, vilket i sin tur leder till en snedvriden konkurrens på den del av avfallsmarknaden som är konkurrensutsatt.

### *Verksamhetens omsättning måste baseras på hela koncernen vid bedömning om Teckalkriterierna är uppfyllda*

Flera kommunala bolag har en så omfattande extern affärsverksamhet att de inte uppfyller Teckalkriterierna. De har i syfte att uppfylla kriterierna delat upp verksamheten i ett bolag som säljer interna tjänster till ägarkommunerna och ett industribolag som säljer tjänster på den konkurrensutsatta marknaden.

SYSAV, NSR och Renova har delat upp verksamheten på detta sätt och kringgår därmed Teckalkriterierna. Genom att bara beräkna Teckalkriterierna på det bolaget som bedriver verksamhet åt kommunerna så menar man att kriterierna uppfylls.

Konsekvensen av detta blir att det industriella bolaget i princip kan växa och bli hur stort som helst då Teckalkriterierna inte är tillämpliga. Detta kan knappast ha varit avsikten med den nya EU-lagstiftningen. Teckalkriterierna blir därmed helt verkningslösa.

Om detta förfarande tillåts i lagstiftningen så får det stora konsekvenser för de privata återvinningsföretagen som inte har en chans att konkurrera med kommunerna som utifrån sin monopolmarknad överinvesterar i anläggningskapacitet. Därför måste regelverket bli så tydligt att det inte ges utrymme att kringgå det genom olika typer av bolagsbildningar och transfereringar.

Teckalkriterierna måste beräknas på hela den avfallsverksamhet kommunerna bedriver på den interna och externa marknaden, dvs koncernens hela verksamhet och omsättning. Med den föreslagna förändringen av verksamhetskriteriet, 80 % för ägarkommunerna/20 % extern försäljning, så kommer kommunala bolag kunna bedriva en betydande verksamhet på den lokala konkurrensutsatta avfallsmarknaden. Det leder till att främst små och medelstora återvinningsföretags utvecklingsmöjligheter kraftigt begränsas och att de får svårt att

etablera sig på orter där det finns kommunala bolag. De återvinningsföretag som finns på marknaden riskerar att konkurreras ut.

***Små och medelstora företag påverkas av att kommunerna ges möjlighet att direktilldela samtidigt som de tillåts ha en omfattande extern säljverksamhet***

Syftet med det nya regelverket är att stimulera konkurrensen och möjliggöra för små- och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.

Med det nya förslaget till Teckalkriterier, så går utvecklingen i motsatt riktning. Dessa företags möjligheter att verka på den redan idag öppna avfallsmarknaden begränsas, då kommunala bolag ges möjlighet att bedriva en omfattande verksamhet inom ramen för det så kallade in house-undantaget.

Som exempel kan nämnas att stora bolag såsom SYSAV och Renova kan ha en lokal extern affärsverksamhet på mer än 100 Mkr utan att kommunerna behöver upphandla. De konkurrerar med små och medelstora återvinningsföretag som ofta har en betydligt lägre omsättning än de kommunala bolagen har.

Av de 30 största återvinningsföretagen i Sverige är ca 30 % kommunala. Till skillnad från de kommunala bolagen så verkar de privata på en väsentligt större marknad i Sverige. Det innebär att även de större privata företagen inte är så stora som de kommunala på den lokala marknaden. Med de nya reglerna om 80/20, så får alltså de kommunala avfallsbolagen en dominerande roll på den lokala marknaden.

För information så har Estland valt att införa EU:s upphandlingsdirektiv på ett sådant sätt att in house-verksamhet inte är tillåten, då det skulle få så omfattande konsekvenser för de privata återvinningsföretagens utvecklingsmöjligheter. Något man i Estland vill värna om.

Sverige borde på motsvarande sätt, med den höga profil vi vill ha inom detta område, värna de privata återvinningsföretagens utvecklingsmöjligheter. Speciellt mot bakgrund av att återvinningsbranschen betraktas som en tillväxtbransch och har en viktig roll i en cirkulär ekonomi.

***Stor risk att interkommunala samarbeten ökar, fler kommunala investeringar i avfallsbehandlingsanläggningar och att mindre upphandlas***

Speciellt inom avfallsområdet är det vanligt med interkommunala samarbeten och att allt fler av dessa sker i bolagsform. Kommunerna har enligt avfallslagstiftningen ansvar för insamling och behandling av hushållens avfall exklusive producentansvarsmaterial.

Ofta ges de kommunala bolagen i uppdrag att behandla avfallet utan att ägarkommunerna prövar att utnyttja marknadskrafterna, dvs upphandla behandlingen. Det har lett till stora kommunala investeringar i förbränningsanläggningar, som idag har en så stor överkapacitet att de överstiger det behov som kommunerna har för sitt monopolavfall med en faktor 3. Överkapaciteten är så stor att kommunerna måste importera stora mängder avfall för att

hålla anläggningarna igång. Om några år kommer minst 2 Mton avfall behöva importeras. Detta behov gör att de kommunala bolagen behöver öka sin säljverksamhet av både insamlings- och behandlingstjänster på den konkurrensutsatta avfallsmarknaden, dvs mot företag och annan kommersiell verksamhet som är de privata återvinningsföretagens huvudmarknad. Det finns inga begränsningar i hur stora anläggningar kommunerna får investera i, i relation till det kommunala monopol-behovet.

På motsvarande sätt har många kommunala investeringar gjorts i en överkapacitet för behandling av matavfall i biogasanläggningar. Många av dessa har inte haft en tillräcklig lönsamhet utan i flera fall har investeringarna fått skrivas ner/av. Även denna överkapacitet utnyttjas för att sälja avfallstjänster på den konkurrensutsatta marknaden.

Sammantaget innebär detta att investeringar i överkapacitet i anläggningar leder till behov av att sälja fler tjänster på marknaden för att få in avfallsbränslen respektive matavfall till de kommunala anläggningarna.

ÅI ser en ökad trend att kommuner planerar för fler samarbeten för att investera tillsammans i insamlings- och behandlingskapacitet. Många vittnar om att det är krångligt att upphandla och då ligger interkommunala samarbeten nära till hands.

Denna utveckling stimuleras med de nya Teckalkriterierna, där ökat utrymme ges för de kommunala bolagen att verka på den externa lokala marknaden.

### ***Kommunens primära roll bör vara som myndighet och upphandlare***

Kommunerna har en viktig roll att spela inom avfallsområdet som samhällsplanerare, myndighet, informatör samt att stimulera alla aktörer till att bidra till att uppnå de nationella och kommunala avfallsmålen. I myndighetsrollen har kommunerna också en skyldighet att behandla alla aktörer lika. I de kommuner som inte har kommunala bolag och upphandlar avfallsverksamheten, så fungerar samarbetet mellan kommunerna och de privata återvinningsföretagen ofta mycket bra.

Denna roll urholkas ofta i de kommuner där det finns kommunala bolag som är aktiva på den konkurrensutsatta avfallsmarknaden. Det är inte ovanligt att kommunerna delegerar mycket av uppgifterna till det kommunala bolaget, som ofta prioriterar utifrån det kommunala bolagets behov och ambitioner, vilket leder till att kommunerna inte behandlar alla aktörer på ett likvärdigt sätt. Det är en utveckling som är mycket olycklig och den stimuleras ytterligare genom att kommunerna ges ökade möjligheter genom in house-undantaget.

Stockholm den 30 september 2014

Britt Sahleström  
Vd, Återvinningsindustrierna