

Jonas Yngner

# **LOU inom avfallssektorn** **– är det något fel med konkurrens?**



En studie om upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall

Våren 2005



# **LOU inom avfallssektorn -är det något fel med konkurrens?**

*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**

Ängelholmsgatan 3, 214 22 Malmö  
Telefon: 040-661 39 90  
Fax: 040-661 39 99  
[www.studentkraft.com](http://www.studentkraft.com)

# Innehållsförteckning

1. Inledning .....	4
2. Tillämplig lagstiftning .....	4
2.1 Miljöbalken.....	4
2.2 Lagen om offentlig upphandling.....	5
2.3 Kommunallagen.....	7
3. Varför upphandling och konkurrens? .....	7
4. Genomförda upphandlingar .....	8
5. En fallstudie av 28 kommuner.....	10
6. Sammanfattning och slutsatser .....	13

# 1. Inledning

I juni 2004 publicerades rapporten *PM angående svenska kommuners upphandling av avfallsbehandlingstjänster*<sup>1</sup>. Denna rapport inkluderade en undersökning, omfattande Sveriges samtliga 290 kommuner, vilken syftade till att klarlägga i vilken utsträckning dessa låtit handla upp behandlingstjänster för hushållsavfall, i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU). Undersökningen visade att en överväldigande majoritet av kommunerna inte låtit handla upp dessa tjänster och därmed inte heller följt gällande lagstiftning i form av LOU. Vidare framkom att i de fall kommunerna inte handlat upp avfallsbehandlingstjänsterna, överfördes entreprenaderna i mycket stor utsträckning till kommunala aktörer. Cirka 87 % av svaren från kommunerna i undersökningen, kom antingen från teknisk förvaltning et cetera eller kommunalt bolag. Endast cirka 2 % av svaren kom från upphandlingsavdelning eller liknande. En tänkbar förklaring som framfördes i rapporten, är att detta är en konsekvens av att avfallsbehandling inte betraktas som en fråga för upphandling av kommunerna, utan som ett ärende för teknisk förvaltning eller liknande.

Föreliggande rapport kan ses som en uppföljning på den ovan nämnda undersökningen. Rapporten syftar till att skapa en bild av antalet genomförda upphandlingar avseende behandlingstjänster för hushållsavfall bland Sveriges kommuner, under den senaste treårsperioden. Vidare är syftet att ytterligare belysa den rådande situationen avseende antalet upphandlingar, genom en fallstudie omfattande 28 svenska kommuner, vilka alla är kunder hos Tekniska Verken i Linköping.

Från att tidigare ha varit ett renodlat kvittblivningsproblem, har behandlingen av hushållsavfall i allt större utsträckning kommit att inriktas mot återvinning. I dagsläget är emellertid förbränning för energiproduktion den vanligast förekommande behandlingsformen för avfallet. Men enligt Miljöbalkens och Kretsloppspropositionens intentioner, skall en ökad andel av hushållsavfallet bli föremål för materialåtervinning och biologisk behandling.

Rapporten är publicerad av Återvinningsindustrierna, och är framtagen i samarbete med Studentkraft. För innehållet ansvarar författaren.

## 2. Tillämplig lagstiftning

### 2.1 Miljöbalken

Sedan 1 januari, 1999 finns den svenska miljölagstiftningen samlad i Miljöbalken. De bestämmelser som reglerar avfall återfinns huvudsakligen i det 15 kapitlet. I detta kapitel fastslås följaktligen avfallsinnehavarens ansvar, producentansvar, den kommunala renhållningsskyldigheten och deponering av avfall. I ovan nämnda kapitel definieras även

---

<sup>1</sup> *PM angående svenska kommuners upphandling av avfallsbehandlingstjänster*, Infoservice i Malmö AB, 2004.

avfallshantering som "en verksamhet eller åtgärd som utgörs av insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall"<sup>2</sup>.

Den kommunala renhållningsskyldigheten regleras i § 8, Miljöbalkens 15 kapitel. Denna paragraf omfattar hushållsavfall, samt i undantagsfall även farligt avfall, om det är så att det anses nödvändigt ur hälso- och miljösynpunkt. Är detta fallet kan kommunen meddela särskilda föreskrifter.

I Miljöbalkens 15 kapitel, § 8 stadgas följande:

*varje kommun skall, om inte annat föreskrivs med stöd av 6§, svara för att*

*1. hushållsavfall inom kommunen transporteras till en behandlingsanläggning, om det behövs för att tillgodose såväl skyddet för människors hälsa och miljö som enskilda intressen, och*

*2. hushållsavfall från kommunen återvinns eller bortskaffas.*

När kommunen planlägger och beslutar hur denna skyldighet skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavares och nyttjanderättshavares möjligheter att själv ta hand om hushållsavfallet på ett sätt som är godtagbart med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön. Kommunen skall i sin planering och i sina beslut vidare beakta att borttransporten anpassas till de behov som finns hos olika slag av bebyggelse.

*I sådana planer och beslut skall anges under vilka förutsättningar fastighetsinnehavare och nyttjanderättshavare själva får ta hand om hushållsavfall och, när föreskrifter enligt 19§ gäller, annat avfall som uppkommit hos dem.*

Kommunerna är även skyldiga att upprätta en kommunal renhållningsordning innehållande föreskrifter kring hantering av avfall som gäller för kommunen. Vidare skall det finnas en avfallsplan med uppgifter om avfall inom kommunen samt uppgifter om kommunens åtgärder för att minska avfallens mängd och farlighet.

Utifrån vad som regleras i Miljöbalken är följaktligen kommunernas skyldigheter i fråga om hantering av hushållsavfall relativt begränsade. Men många kommuner och deras bolag har i dagsläget avsevärt större och mer omfattande åtaganden än vad som stadgas i tillämplig lagstiftning. I Konkurrensverkets rapport *Monopolmarknader i förändring* framförs följande förklaring till den rådande situationen:

*Det torde [...] vara tjänstemannatradition att renhållningsutövning fått ett omfattande intresse ur kommunal synvinkel.<sup>3</sup>*

## **2.2 Lagen om offentlig upphandling**

I likhet med annan kommunal inköpsverksamhet omfattas upphandling av tjänster inom avfallshanteringsområdet av Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). I denna lag stadgas bland annat att all offentlig upphandling "ska [...] utnyttja de konkurrensmöjligheter

---

<sup>2</sup> Miljöbalken 15 kap. 3 §

<sup>3</sup> Ingemarsson, Mikael, *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3, s. 3

*som finns och genomförs affärsmässigt*"<sup>4</sup>. Med uttrycket affärsmässigt avses bland annat att "anbudsgivare, anbudssökande och anbud ska behandlas utan ovidkommande hänsyn"<sup>5</sup>.

Att från kommunalt håll köpa varor och tjänster är inte tillåtet, utan att detta föregåtts av ett upphandlingsförfarande i enlighet med LOU. Detta gäller oavsett om kommunen väljer att köpa från egna bolag, kommunalt samägda bolag, annan kommun, privata företag et cetera.<sup>6</sup>

Det förefaller emellertid vara illa ställt med efterlevnaden av LOU i många svenska kommuner. Enligt Nämnden för offentlig upphandling (NOU), tillsynsmyndigheten för LOU, synes det vara vanligt att kommuner gör direktupphandling av avfallshanteringstjänster, utan att detta föregås av upphandling i enlighet med LOU. Konsortialavtal för kommunala avfallsbolag har således upprättats på detta sätt. Förfarande är inte förenligt med vad som stadgas i LOU, vilket också framhållits av NOU.<sup>7</sup>

Med stöd av NOU (bland annat dnr 1998/221-26) fastslår Konkurrenskommissionen<sup>8</sup> att:

*Någon möjlighet för kommunerna att utanför upphandlingslagens bestämmelser "överföra" uppdrag att mot ersättning tillhandahålla kommunen eller dess innevånare t.ex. renhållningstjänster föreligger inte enligt svensk rätt.*<sup>9</sup>

Vidare fastslår Konkurrenskommissionen, även detta med ett stöd av ett avgörande från NOU (1 april 2003), att:

*För tjänsteupphandlingar föreligger [...] enligt 5 kap. 12 § eller 6 kap. 2 § första stycket samt 2a § LOU en obligatorisk skyldighet för de upphandlande enheterna att upprätta skriftliga förfrågningsunderlag samt genom annons offentliggöra sina upphandlingar. Samtliga företag som tillhandahåller aktuella tjänster (leverantörer) skall därvid lämnas möjlighet att delta med anbud eller intresseanmälan att lämna anbud (anbudsansökan).*<sup>10</sup>

Ett aktuellt rättsfall avser Nacka och Värmdö kommuners avtal med AB Fortum Värme angående behandling av hushållsavfall. 2003 lät kommunerna godkänna ett avtal för ovan nämnda tjänster, utan att detta föregicks av någon upphandling enligt LOU. Efter att detta förfarande överklagats, konstaterade Länsrätten att avtalet tillkommit i strid med gällande lagstiftning och dömde att upphandlingen skulle göras om. Domen fastställdes av Kammarrätten. Nacka och Värmdö kommuner genomförde sedermera en offentlig upphandling i enlighet med LOU. AB Fortum Värme vann upphandlingen och fick, för andra gången, teckna kontrakt med kommunerna. Upphandlingsförfarandet medförde emellertid att företaget sänkte priset från 450 till 400 SEK per ton inlevererat hushållsavfall. Detta innebär en kostnadsbesparing för fastighetsägarna i Nacka på 800 000-900 000 SEK per år respektive 450 000-550 000 SEK per år för de i Värmdö. Den totala besparingen för hela avtalsperioden uppskattas till åtminstone mellan 17 miljoner och 19,5 miljoner SEK.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Konkurrensverket, [http://www.kkv.se/konkurrens/tre\\_lagar.shtml](http://www.kkv.se/konkurrens/tre_lagar.shtml) (050322)

<sup>5</sup> Konkurrensverket, [http://www.kkv.se/konkurrens/tre\\_lagar.shtml](http://www.kkv.se/konkurrens/tre_lagar.shtml) (050322)

<sup>6</sup> *Uppdrag att utreda kommuners och landstings möjligheter att enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och gemenskapsrätten att genomföra köp från sina egna företag m.m.*, NOU, 1998 i Lethin, Henrik, *Sopor blir till guld, Återvinningsindustrierna*, 2004, s 9.

<sup>7</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 14

<sup>8</sup> Konkurrenskommissionen är en oberoende expertgrupp som utreder och bedömer bland annat upphandlingsärenden.

<sup>9</sup> Konkurrenskommissionen, PM-2, KKO 03-019, 2003-06-18

<sup>10</sup> Konkurrenskommissionen, PM-2, KKO 03-019, 2003-06-18

<sup>11</sup> Konkurrenskommissionen, [www.dnv.se](http://www.dnv.se), (050408)

### 2.3 Kommunallagen

I Kommunallagen (1990:900) (KL) stadgas bland annat vilka gränser som gäller för kommuners och kommunala bolags agerande, den så kallade kommunala kompetensen.

Kommuner och kommunalt ägda bolag får som huvudregel inte tillhandahålla varor och tjänster till privata företag och institutioner, statliga myndigheter et cetera, i konkurrens med andra aktörer på marknaden. KL ger enbart kommuner och deras bolag rätt att bedriva näringsverksamhet, såvida den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster. Vidare får de inte heller ägna sig åt sådan verksamhet som åligger andra offentliga och enskilda aktörer, såvida inte stöd för detta finns i KL eller annan tillämplig lagstiftning. Den så kallade lokaliseringsprincipen i Kommunallagen hindrar kommuner och deras bolag från att bedriva verksamhet utanför den egna kommungränsen. I de fall det rör sig om interkommunala bolag får dessa inte verka utanför ägarkommunerna.

Kommunala bolag har emellertid inte låtit sig hejdas av gällande lagstiftning. I dagsläget är det snarare regel än undantag att sådana bolag verkar utanför de egna geografiska områdena, då det avser avfallshantering. Detta är följaktligen inte förenligt med vad som stadgas i KL, vilket också konstaterats av Konkurrensverket.<sup>12</sup>

## 3. Varför upphandling och konkurrens?

Förutom att gällande lagstiftning stadgar att upphandling skall genomföras, kan en rad samhällsekonomiska fördelar uppnås genom ett sådant förfarande. En grundläggande tanke bakom LOU är att en fungerande konkurrens skall skapas på marknaden genom att kommunerna upphandlar i enlighet med nämnda lag.

Empiriska studier har visat att en väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället, intern effektivitet hos de ekonomiska aktörerna och starka drivkrafter att föra vidare effektivitetsvinster i produktions- och distributionsledet.<sup>13</sup> Detta skapar i sin tur ett förändringstryck, vilket stimulerar tillväxt och innovationer, till gagn för samhällsekonomin och i slutändan konsumenterna. De flesta studier som genomförts på området har också påvisat ett starkt samband mellan ökad konkurrens och en snabbare BNP-tillväxt.<sup>14</sup>

I Konkurrensverkets rapport *Monopolmarknader i förändring* konstateras att:

---

<sup>12</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 14

<sup>13</sup> Department of Trade and Industry, 2001, i *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 36

<sup>14</sup> Stefan Fölster och Svante Larsson, 2001, i *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 37

*Som framgått av redogörelsen i denna rapport finns flera internationella studier som visar att det finns betydande fördelar med att öppna marknader för konkurrens och genomföra reformer. Ökad konkurrens höjer produktionseffektiviteten och verkar därmed prissänkande samtidigt som konsumenternas valmöjligheter ökar. Konsumenterna får även en helt annan styrkeposition på marknaden då antalet leverantörer ökar.<sup>15</sup>*

I rapporten *Effekter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet* konstateras vidare att avsevärda kostnadsbesparingar kan uppnås genom konkurrensutsättning:

*Inom tekniska verksamheter och transporter tycks besparingspotentialen ligga närmare 30 procent.<sup>16</sup>*

På avfallsmarknaden har det under senare år kunnat konstateras en viss ökning av konkurrensen, vilket också inneburit att behandlingsavgifterna för flera avfallsslag sjunkit.<sup>17</sup> Denna utveckling är konsistent med ekonomisk teori som fastslår att konkurrensutsatta marknader ger lägre kostnader. Det torde vara en rimlig utgångspunkt att avfallsmarknaden i detta avseende fungerar på ett liknande sätt som andra marknader. Detta indikeras också av exemplet ovan.<sup>18</sup>

## 4. Genomförda upphandlingar

Med hjälp av databasen TED (Tenders Electronic Daily), kan pågående och genomförda offentliga upphandlingar inom hela Europeiska Unionen sökas. Enligt LOU skall utannonsering ske både före och efter det att upphandling genomförts. Emellertid förekommer det fördröjningar i de upphandlande enheternas rapportering och därmed även i efterannonseringen i databasen. Vidare kan det faktum att en upphandling exempelvis avser flera olika tjänster, medföra att vissa, specifika tjänster i en sådan mera omfattande upphandling döljs bakom missvisande benämningar i databasen. Därmed kan dessa tjänster inte heller identifieras via sina korrekta benämningar. Dessa begränsningar till trots, skall en sökning i TED inbegripa flertalet upphandlingar avseende en viss tjänstetyp.

I samband med denna undersökning, genomfördes en sökning i TED avseende svenska kommuners upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall, under den senaste treårsperioden. I syfte att öka undersökningens precision, kompletterades resultaten från TED med ytterligare upphandlingar för ovan nämnda tjänster, vilka påträffats i samband med arbetet med föreliggande rapport. Detta resulterade i att totalt 33 kommuner, vilka enligt uppgift genomfört upphandlingar, kunde identifieras. Vidare kontaktades ifrågavarande kommuner via e-post, med en begäran om kopior på anbudsprotokoll eller motsvarande dokumentation från upphandlingsförfarandena. Detta för att kunna verifiera att upphandlingar de facto genomförts på det sätt som stadgas i LOU. Enligt offentlighetsprincipen skall kommunerna lämna ut handlingar "genast eller så snart det är möjligt".

---

<sup>15</sup> Ingemarsson, Mikael, *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3, s. 179

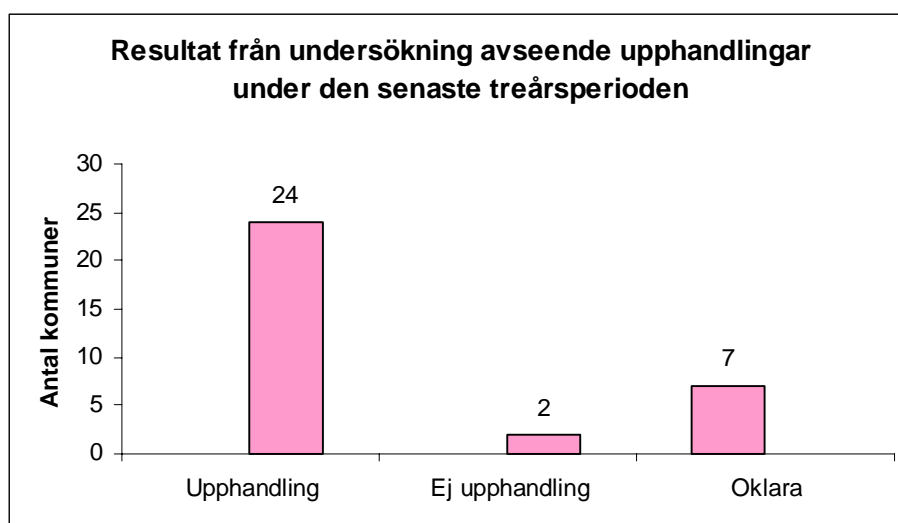
<sup>16</sup> Arthursson, Michael & Ekelund, Mats, *Effekter av konkurrensutsättning av offentlig verksamhet*, Svenskt Näringsliv, 2004, i i Lethin, Henrik, *Sopor blir till guld*, Återvinningsindustrierna, 2004, s. 3

<sup>17</sup> Anbudsjournalen, Nr 9 2005, s. 4

<sup>18</sup> *Marknaden för avfallshantering*, Naturvårdsverket 2004, s. 10



Av de svar som inkom, framgick att 22 kommuner genomfört upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall, i enlighet med LOU. Två kommuner uppgav att upphandlingar pågick. Dessa avslutas först senare under 2005. I två fall framgick det av kommunernas svar att inga upphandlingar ägt rum. I ytterligare sju kommuner kan lagenliga upphandlingar ha genomförts. Detta är emellertid inget som varken kunnat bekräftas eller dementeras, då den dokumentation av förfarandena som lämnats ut varit alltför bristfällig eller då svar uteblivit. Dessa får därmed hänföras till kategorin "oklara". Således kan det konstateras att denna undersökning visat att antalet med säkerhet genomförda och pågående kommunala upphandlingar avseende behandlingstjänster för hushållsavfall under den senaste treårsperioden uppgår till 24 stycken.



Denna siffra underskattar sannolikt det verkliga antalet genomförda upphandlingar, men ger trots allt en tydlig indikation om den rådande situationen då det avser svenska kommunernas upphandlingar av behandlingstjänster för hushållsavfall. Problematiken kan ytterligare illustreras med följande räkneexempel: i Sverige finns 290 kommuner, om vi vidare antar att avtalens genomsnittliga längd uppgår till tre år skulle, om LOU efterföljdes, samtliga 290 kommuner upphandlat. Om vi istället utgår från att avtalens längd uppgår till sex år skulle 145 kommuner upphandlat; om avtalens längd uppgår till nio år skulle 97 kommuner upphandlat.

Utan att dra alltför långtgående slutsatser kan det, utifrån undersökningen och räkneexemplet ovan, konstateras att antalet kommuner som upphandlat avfallshanteringstjänster är avsevärt mycket lägre än vad som skulle kunna förväntas. Det kan vidare konstateras att det snarare är regel än undantag att svenska kommuner avhåller sig från att upphandla och därmed inte respekterar gällande lagstiftning i form av LOU.

Resultatet från denna undersökning ligger i linje med vad som tidigare konstaterats i rapporten "PM angående svenska kommuners upphandling av avfallsbehandlingstjänster". I denna rapport framkommer det att endast 22 av 169 svarande kommuner låtit upphandla tjänsterna.<sup>19</sup> Vidare kan det i exemplet Skåne län med 33 kommuner, konstateras att endast en kommun, Bromölla, upphandlat avfallsbehandlingstjänster.<sup>20</sup>

## 5. En fallstudie av 28 kommuner

I syfte att ytterligare belysa den rådande situationen avseende upphandlingar för behandling av hushållsavfall, har en fallstudie omfattande 28 kommuner i södra Sverige genomförts. Den gemensamma nämnaren för dessa kommuner, är att de alla har gällande avtal med Tekniska Verken i Linköping (TVL), för behandling (förbränning) av hushållsavfall.

TVL ägs av Linköpings Stadshus till 100 %, vilket i sin tur ägs till 100 % av Linköpings kommun. Trots det förhållandet att TVL är ett av Linköpings kommun helägt bolag, anser man sig vara "ett regionalt företag med Linköping som bas"<sup>21</sup>. Denna vision återspeglas i att bolaget inte har mindre än 28 kommuner i bland sina kunder. Därmed är TVL, genom sin förbränningsverksamhet, sannolikt det kommunala avfallsbolag som har flest externa kommunkunder i landet. Följaktligen har man från TVL:s sida inte sett Linköpings kommungräns som ett hinder för sin expansionsiver. Detta är inte förenligt med Kommunallagens lokaliseringsprincip.

Att bolagets strategi vidare grundar sig på ett kommersiellt tänkande är följande citat ett tydligt prov på: "regionala samarbetet blir... allt viktigare. Av rent affärsmässiga skäl"<sup>22</sup>. Kommunallagen ger emellertid enbart kommunala bolag rätt att bedriva näringsverksamhet, såvida den drivs utan vinstsyfte. Därmed är även detta agerande oförenligt med vad som stadgas i ovan nämnda lag.

I samband med fallstudien, kontaktades de 28 kommunerna via e-post, med en begäran om kopior på anbudsprotokoll eller motsvarande dokumentation från anbudsförfaranden avseende behandlingstjänster för hushållsavfall. Som berörts tidigare, skall kommunerna, enligt offentlighetsprincipen, lämna ut handlingarna "genast eller så snart det är möjligt".

---

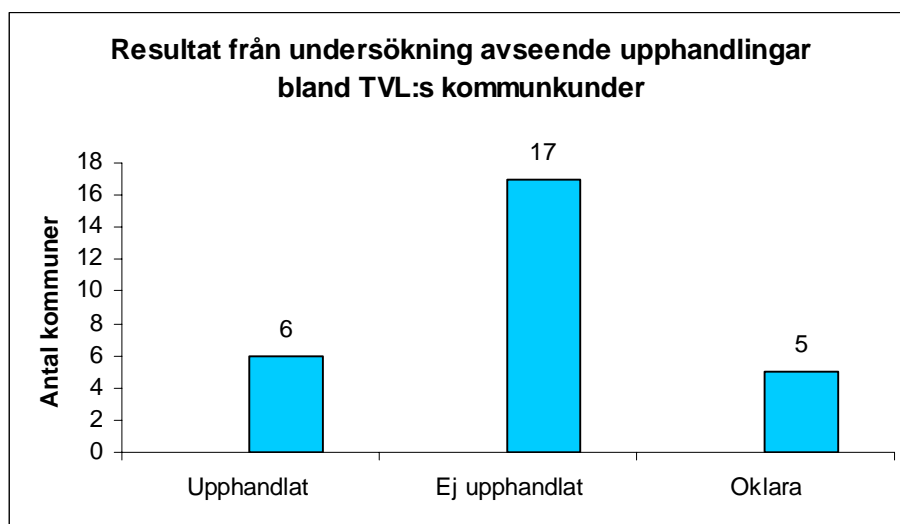
<sup>19</sup> PM angående svenska kommuners upphandling av avfallsbehandlingstjänster, Infoservice i Malmö AB, 2004, s. 5

<sup>20</sup> Lethin, Henrik, *Vem äger dina sopor? En studie av den skånska avfallsmarknaden*, Timbro, 2004 s. 8

<sup>21</sup> Verksamhetsåret 2003, Tekniska Verken. Siffror och händelser under 2003. s. 2

<sup>22</sup> Verksamhetsåret 2003, Tekniska Verken. Siffror och händelser under 2003. s. 2

Av de svar som inkom, framgick att endast sex kommuner låtit genomföra upphandlingar. I 17 fall framgår det att inga upphandlingar genomförts. Upphandlingar kan ha förekommit i ytterligare fem fall, men detta har varken kunnat bekräftas eller dementeras, då den utlämnade dokumentationen varit bristfällig eller då svar uteblivit. Dessa återfinns således i kategorin "oklara".



Istället för att genomföra upphandlingar, har kommunerna i vissa fall kontaktat en eller flera tjänsteleverantörer i det geografiska närområdet, för att därefter teckna avtal med den leverantör som lämnat det mest fördelaktiga anbudet. Ett exempel på detta är Tranås kommun:

*"Vi kontaktade själva de förbränningsanläggningar som låg inom rimligt transportavstånd och som vi ansåg hade möjlighet att konkurrera."*<sup>23</sup>

I Högsby kommun har man agerat på ett liknande sätt genom att begära in offerter från två håll, Västerviks Värmeverk respektive TVL.<sup>24</sup> Vidare kontaktade Oskarshamns kommun ett antal företag som ansågs vara "lämpliga".<sup>25</sup> I Söderköpings kommun resonerade ansvarig handläggare enligt följande, kring kommunens avtal med TVL :

*"Undertecknad har undersökt marknader dels betr. priser samt i övrigt. Jag har kommit fram till att avtalet är så bra som vi överhuvudtaget kan få."*<sup>26</sup>

Från Ydre kommun svarar man följande:

<sup>23</sup> VA-avdelningen, Tranås kommun, svar via e-post 2005-03-04

<sup>24</sup> Tekniska nämnden, Högsby kommun, sammanträdesprotokoll 2001-12-10

<sup>25</sup> Tekniska kontoret, Oskarshamns kommun, svar via e-post 2005-03-03

<sup>26</sup> Samhällsbyggnadsutskottet, Söderköpings kommun, PM 2002-05-10

*"Ydres leverans av hushållssopor bygger på att gammalt samarbetsavtal med Tekniska Verken i Linköping. Senast 1999 gjordes en utredning/undersökning om alternativ till detta men vi fann inte då några ekonomiskt rimliga dito."*<sup>27</sup>

I andra fall framgår det tydligt av kommunernas svar att inga alternativ till TVL överhuvudtaget har övervägts. Ett tydligt exempel är Katrineholms kommun där det nu gällande förbränningsavtalet med TVL slöts som en följd av försäljningen av det kommunala avfallsbolaget KMÅ till just TVL:

*"Någon särskild upphandling för förbränningen gjordes inte i samband med försäljningen, utan detta ingick som en del i försäljningen av Katrineholm Energi AB och dotterbolaget KMÅ till Tekniska Verken."*<sup>28</sup>

Ytterligare ett exempel är Nybro kommun, där något anbudsprotokoll inte finns att tillgå. Enligt Tekniska kontoret i Nybro var situationen följande då avtalet med TVL slöts:

*"När vi skrev kontraktet med Tekniska Verken var det köllappar som gällde för att få lämna avfall."*<sup>29</sup>

Även Emmaboda kommun har kommit att hamna under det avtal som Nybro tecknat med TVL. Detta genom att Emmaboda Energi och Miljö fått utnyttja vad som benämns som "ledigt utrymme" i Nybro kommuns avtal

*"Vi får hänga med på Nybros avtal t o m 2006 om vi vill. "Handslag gäller"."*<sup>30</sup>

Inte heller i Boxholms kommun finns något anbudsprotokoll att tillgå. På Tekniska avdelningen för AB Boxholmshus, det vill säga den kommunala instans som handlägger ärenden kring avfallshantering i Boxholm, svarar man:

*"Företaget har bytt ledning sedan avtalet förlängdes, eftersom det inte finns någon annan förbränningsanläggning i närområdet än Gärstadsverket i Linköping tror vi att det avtalsförslag som Tekniska Verken (i Linköping; författarens kommentar) erbjöd godkändes utan anbudsförhandlingar."*<sup>31</sup>

Vidare svarar Ulricehamn:

*"Anbudsprotokoll på senaste upphandling för förbränning av avfall existerar ej när tillgänglig kapacitet i närområdet där förbränning skulle kunna ske redan hade utnyttjats."*<sup>32</sup>

Utifrån detta valde således Ulricehamns kommun att teckna det nu gällande avtalet med TVL.

I ett avgörande från 2003 avseende tjänsteupphandling enligt 6 kapitlet i LOU har Nämnden för offentlig upphandling (NOU) uttalat att "Något undantag för det fall en upphandlande enhet känner till marknaden så väl att den kan avgöra att endast en leverantör kan uppfylla

---

<sup>27</sup> Kommunstyrelsen, Ydre kommun, svar via e-post 2005-02-10

<sup>28</sup> Tekniska förvaltningen, Katrineholms kommun, svar via brev 2005-02-23

<sup>29</sup> Tekniska kontoret, Nybro kommun, svar via brev 2005-02-XX (exakt avsändardatum saknas)

<sup>30</sup> Tekniska kontoret, Nybro kommun, PM 2001-12-21

<sup>31</sup> Tekniska avdelningen, AB Boxholmshus, svar via brev 2005-02-10

<sup>32</sup> Serviceförvaltningen beställarfunktionen, Ulricehamns kommun, svar via brev 2005-02-09.

dess krav finns inte i kapitlet<sup>33</sup>. Det faktum att man från kommunens sida tror sig ha kännedom om att avfallshanterings tjänster enbart kan tillhandahållas av en viss tjänsteleverantör, utgör således inte skäl för att avstå från att genomföra en upphandling. Mot bakgrund av detta kan de ovan nämnda kommunernas agerande inte anses vara förenligt med vad som stadgas i LOU

## 6. Sammanfattning och slutsatser

I föreliggande rapport framkommer att endast 22 av entreprenaderna avseende behandlingstjänster för hushållsavfall med säkerhet handlats upp under den senaste treårsperioden. Till dessa kan läggas ytterligare två pågående upphandlingar. Det vill säga totalt 24 genomförda och pågående upphandlingar. Undersökningen bekräftar således den bild som ges i rapporten "PM angående svenska kommuners upphandling av avfallsbehandlingstjänster" från 2004.

Även då dessa rapporter sannolikt underskattar det verkliga antalet genomförda upphandlingar, visar de båda tydligt att antalet upphandlingar är långt färre än vad som skulle kunna förväntas och krävas med hänsyn till Lagen om offentlig upphandling (LOU). Det kan således konstateras att en överväldigande majoritet av de svenska kommunerna, inte följer gällande lagstiftning, då det avser upphandling av behandlingstjänster för hushållsavfall. Istället för att upphandla, låter kommunerna i stor utsträckning överföra uppdragen till kommunala aktörer. En tänkbar förklaring är att inköps- och upphandlingsavdelningarna i kommunerna sällan är involverade, då kontrakt för dylika tjänster tecknas. Av tradition har detta i allmänhet setts som ett ärende för teknisk förvaltning eller liknande.

Då det avser de 28 kommuner som tecknat avtal med TVL för behandling av hushållsavfall, visar undersökningen att endast sex av dessa med säkerhet upphandlat ifrågavarande tjänster. 17 av kommunerna har inte genomfört upphandlingar. I fråga om resterande fem kommuner, är det oklart huruvida dessa upphandlat. Att en korrekt genomförd upphandling mycket väl kan leda till exempelvis sänkta kostnader, är fallet med Nacka och Värmdö kommuner ett tydligt bevis på. Anmärkningsvärt är även att TVL, förutom ägarkommunen Linköping, inte har mindre än 27 kommunkunder. Detta är inte förenligt med Kommunallagens lokaliseringsprincip.

Ett upphandlingsförfarande med flera konkurrerande entreprenörer, kan öppna dörren för alternativa lösningar i fråga om avfallsbehandlingen. Fallstudien kring TVL visar att många av detta bolags kommunkunder låter avfallet gå till förbränning, utan föregående upphandling. På så vis ges också förbränning som behandlingsform företräde, framför andra potentiella alternativ, som exempelvis materialåtervinning och biologisk behandling. Det finns sålunda en uppenbar risk att behandlingen av hushållsavfall i stor utsträckning förblir inriktad mot kvittblivning och mot att förse förbränningsanläggningarna med bränsle i form av avfall. Frågan är då hur väl Miljöbalkens och Kretsloppspropositionens intentioner om materialåtervinning och biologisk behandling beaktas.

---

<sup>33</sup> Konkurrenskommissionen, PM-2, KKO 03-019, 2003-06-18

Upphandlingar gör det också möjligt för exempelvis små, lokala entreprenörer att konkurrera på marknaden för behandling av hushållsavfall. Ett närliggande område är insamlings tjänster för avfall. På denna marknad finns totalt cirka 700 privata entreprenörer, varav cirka 60 med verksamhet på den konkurrensutsatta delen av marknaden för insamling av hushållsavfall. Den avsaknad av upphandlingar som i stor utsträckning präglar marknaden för behandling av hushållsavfall, utestänger i praktiken många potentiella tjänsteleverantörer. En aktiv upphandlingspolitik från de svenska kommunernas sida, i enlighet med LOU:s intentioner, skulle kunna medföra att marknaden tillfördes såväl nya aktörer som effektivare och ur miljösynpunkt mer fördelaktiga behandlingsformer för hushållsavfallet.