



Sveriges
Kommuner
och Landsting

Cirkulärnr: 07:48
Diariernr: 07/2780
Handläggare: Peter Wenster
Avdelning: Avd för tillväxt och samhällsbyggnad, Avd för juridik
Datum: 2007-10-12
Mottagare: Kommunledningen
Rubrik: Upphandling av avfallstjänster



CIRKULÄR 07:48

Avd för tillväxt och samhällsbyggnad, Avd för juridik
Peter Wenster

Kommunledningen

Upphandling av avfallstjänster

Lagen om offentlig upphandling

Reglerna för offentlig upphandling finns i dag i lagen om offentlig upphandling 1992:1528 (LOU). Utgångspunkten för den offentliga upphandlingen är att den ska ske i konkurrens och bygga på principerna om likvärdighet, icke-diskriminering och öppenhet. Bestämmelserna i LOU utgår från ett EG-direktiv. Huvudregeln är att all offentlig upphandling ska offentliggöras även om utbudet av leverantörer är begränsat. S.k. direktupphandling får endast ske om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl.

Upphandling av tjänster får inte delas upp i syfte att underskrida gällande tröskelvärden. Om upphandling inte sker enligt LOU kan det medföra överprövningar, krav på skadestånd och i förlängningen en hårdare lagstiftning riktad mot kommunerna.

En översyn av LOU har nyligen genomförts och en proposition med förslag till förändringar presenterades av regeringen i juni i år. Förslaget ska behandlas av riksdagen i november 2007 för att därefter träda i kraft den 1 januari 2008. Flera ändringar av upphandlingslagstiftningen kommer att ske de närmaste åren.

Upphandling av avfallstjänster

EU-kommissionen har nu uppmärksammat frågan om svenska kommuners upphandling av avfallstjänster. Kommissionen konstaterar i en skrivelse till den svenska regeringen, att flera svenska kommuner har upphandlat avfallstjänster utan att följa gällande EU-lagstiftning. Detta har medfört att Sverige granskas av Kommissionen och att Sverige i en formell underrättelse bl.a. anmodas att inkomma med svar på ett antal frågor som rör kommunernas upphandling av avfallstjänster. Nästa steg i denna process är att Kommissionen, utifrån det inkomna svaret, bedömer om man ska gå vidare till EG-domstolen. En fällande dom i EG-domstolen kan leda till höga viteskrav riktade mot svenska staten, vilket även kommer att påverka kommunerna.

Det finns ett flertal praktiska, miljömässiga och ekonomiska förklaringar till att kommuner direktupphandlat avfallstjänster. Förutsättningar som enligt vår mening bör beaktas såväl när det gäller tillämpningen av dagens upphandlingsregler som skäl för en översyn av gällande regler.

Sveriges befolkningsmässiga och geografiska förutsättningar ger små avfallsolymer och långa avfallstransporter. Detta medför bl.a. att förutsättningarna för att etablera avfallsbehandlingsanläggningar, t.ex. anläggningar för förbränning av avfall, är begränsade. Ett begränsat utbud av avfallsbehandlingsanläggningar gör att upphandlingen av dessa tjänster i praktiken inte kan ske i tillräcklig konkurrens.

Klimatfrågan är den fråga som har högst prioritet nationellt, inom Unionen och globalt. Detta visas bl.a. genom de åtagande som EU:s medlemsstater är beredda att ta när det gäller att begränsa utsläppen av växthusgaser. Det är då viktigt att man, såväl i det konkreta klimatarbetet som ur trovärdighetssynpunkt, inte med andra krav och annan lagstiftning motverkar denna utveckling. Detta kan bli fallet vid upphandling av avfallstjänster, där det i Sverige är den tillgängliga avfallsbehandlingskapaciteten som är den begränsande faktorn.

I Sverige är det kommunerna som, inom ramen för det kommunala självstyret och det kommunala renhållningsmonopolet, ansvarar för hanteringen av hushållens avfall. Detta har bl.a. medfört att det historiskt är kommunerna som har stått för utbyggnaden av landets avfallsbehandlingsanläggningar. De svenska kommunerna har i praktiken ansvarat för utbyggnaden av den nationella infrastrukturen inom avfallsområdet. Detta kan exemplifieras med att av 29 stycken avfallsförbränningsanläggningar är 23 helt kommunägda. Utbyggnaden av de kommunala avfallsbehandlingsanläggningarna har skett med statens goda minne och i linje med statens avfallspolitik.

Under senare år har flera styrmedel införts med syftet att minska miljöpåverkan och öka återvinningen. Detta har bl.a. resulterat i att koldioxidutsläppen från avfallssektorn minskat med 30 procent, att mängden deponerat avfall har minskat till fem procent och att 95 procent av hushållsavfallet återvinns som material och energi. Dessa styrmedel har också bidragit till att kommunerna i allt större utsträckning anlitar externa aktörer, privata operatörer eller andra kommuner, för att behandla avfallet.

Skatten på avfall till deponering infördes 2000 och deponeringsförbudet för organiskt avfall gäller från 2005. Dessa lagkrav har medfört stor efterfrågan på alternativa återvinningsmetoder för att undvika deponering. Samtidigt har Sverige haft bristande kapacitet när det gäller biologisk återvinning och energiutvinning genom avfallsförbränning. Förbränningsskatten på avfall som infördes den 1 juli 2006 har fått konsekvenser för nyttjandet av landets avfallsförbränningsanläggningar, bl.a. väljs anläggningar med el-utvinning av kostnadsskäl framför anläggningar med enbart värmeutvinning.

Som en del i det fortsatta arbetet med att utveckla och effektivisera avfallshanteringen, kommer Sveriges Kommuner och Landsting i samverkan med Avfall Sverige att verka för att de förutsättningar som redovisats ovan på ett bättre sätt kan beaktas vid upphandling av avfallstjänster. Detta är ett långsiktigt arbete som måste bedrivas såväl nationellt som inom EU.

Åtgärder

Regeringen har svarat Kommissionen. I handläggningen av ärendet har samråd bl.a. skett med Sveriges Kommuner och Landsting och Avfall Sverige. I sitt svar åtar sig Sverige att vidta ett antal åtgärder för att säkerställa att kommunernas upphandling av avfallstjänster sker enligt gällande EU-lagstiftning:

Granskning av upphandling av avfallstjänster

Konkurrensverket, som från och med den 1 september 2007 ansvarar för tillsynen över upphandlingslagstiftningen, kommer under hösten att inleda en granskning av upphandling av avfallstjänster.

Informations- och utbildningsinsatser

Staten kommer, i samverkan med Sveriges Kommuner och Landsting och Avfall Sverige, att genomföra informations- och utbildningsinsatser inom upphandling av avfallstjänster.

Genomförande av rättsmedelsdirektivet

Inom lagstiftningsområdet bedömer regeringen att genomförandet av beslutade förändringar av EU:s rättsmedelsdirektiv ska bidra till en bättre efterlevnad av reglerna. Rättsmedelsdirektivet innehåller bestämmelser om ogiltigförklarande av kontrakt och sanktioner mot oriktigt direkttilldelade kontrakt. Förändringarna kräver för svensk del viss lagändring.

Översyn av nuvarande avtal

Flertalet av de kontrakt inom avfallsområdet som direktupphandlats de senaste åren har korta kontraktstider. Många av kontrakten är också utformade så att de förlängs automatiskt om ingen av parterna agerar. Kommuner med kontrakt som direktupphandlats bör undersöka möjligheten att i förtid säga upp dessa avtal. Det kan vara förknippat med kostnader att säga upp avtal och nya avtal kan innebära högre kostnader, framför allt om det råder bristande konkurrens på marknaden för avfallsbehandlingstjänster. Detta kan i förlängningen drabba konsumenterna i form av en högre avfallstaxa. Trots denna problembild bör berörda kommuner agera i denna fråga.

Utbildningsinsatser

Sveriges Kommuner och Landsting och Avfall Sverige kommer att genomföra informations- och utbildningsinsatser om LOU. Bland annat har Avfall Sveriges höstmöte i Halmstad den 13-14 november temat offentlig upphandling. Under våren 2008 genomförs också kurser om offentlig upphandling av insamlings- och behandlingstjänster för avfall. En seminarieserie genomförs under januari/februari 2008 där tid avsätts för att diskutera offentlig upphandling. Sveriges Kommuner och Landsting kommer att under vintern och våren, erbjuda utbildningar i offentlig upphandling samt vid olika mötestillfällen med politiker och tjänstemän informera om LOU. Under hösten genomförs bl.a. ett antal endagskonferenser med rubriken, Nya upphandlingsregler 2007, på ett flertal platser i landet.

Vägledning för offentlig upphandling

För att underlätta för kommuner att genomföra offentliga upphandlingar har Avfall Sverige tagit fram en vägledning för upphandling av avfallsbehandlingstjänster (RVF-rapport 2006:12). Dessutom har Avfall Sverige, Sveriges Kommuner och Landsting och Sveriges Åkeriföretag tillsammans tagit fram ett stöd för upphandling av avfallshämtning. Dessa rapporter finns att ladda ner på Avfall Sveriges webbsida, www.avfallsverige.se.

Översyn av upphandlingslagstiftningen

Dagens upphandlingsregler kan motverka en effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan kommuner inom avfallsområdet. Sveriges Kommuner och Landsting kommer, i samverkan med Avfall Sverige, att verka för att lämpliga förändringar genomförs för att undanröja dessa hinder, såväl nationellt som inom EU.

Övrigt

Ett brev med samma innehåll som detta brev, sänds till Avfalls Sveriges medlemmar; renhållningsansvariga i kommunerna och kommunala bolag inom renhållningsområdet.

För ytterliggare information eller frågor hänvisas till Peter Wenster, Sveriges Kommuner och Landsting, 08-452 78 71, peter.wenster@skl.se eller Jenny Westin, Avfall Sverige, 040-35 66 15, jenny.westin@avfallsverige.se.

Sveriges Kommuner och Landsting

Avd för tillväxt och samhällsbyggnad

Avd för juridik

Ulf Johansson

Hans Ekman