

Vem äger dina sopor?

En studie av den skånska avfallsmarknaden

Henrik Lethin



TIMBRO|^{SYD}

Vem äger dina sopor?

En studie av den skånska avfallsmarknaden.

Henrik Lethin

ISBN: 91-7566-571-9

April 2004

TIMBRO SYD

timbrosyd@timbro.se

Box 16016, 200 25 Malmö

Tel 040-59 88 63

Fax 040-59 88 62

Innehåll

1. Inledning, 3

2. Problembeskrivning, 5

2.1 Framväxten av kommunala avfallsbolag, 5

2.2 Ändrade förutsättningar, 6

3. Faktaredovisning, 8

3.1 Relevant lagstiftning, 8

3.2 Avfallsbolagen i Skåne och deras uppgifter, 9

3.2.1 SYSAV, 9

3.2.2 NSR, 10

3.2.3 LSR, 11

3.2.4 KRAB, 11

3.2.5 MERAB, 12

3.2.6 HÄRAB, 12

3.2.7 NÅRAB, 13

3.2.8 ÖGRAB, 14

3.3 Sammanfattning, 14

4. Några rekommendationer, 15

5. Bilaga: Bolag, ägarkommuner, utdrag ur bolagsordningar och konsortialavtal, 16

1. Inledning

Den här rapportens undertitel, *En studie av den skånska avfallsmarknaden*, är i någon mån vilseledande. Den skånska avfallsmarknaden är nämligen inte någon marknad i ordets positiva bemärkelse – en plats där köpare och säljare möts, och där fri konkurrens råder. I själva verket är Skåne ett exempel på en region där marknadskrafterna på hushållsavfallsområdet effektivt är satta ur spel.

I dag låter 32 av Skånes 33 kommuner en annan juridisk person ta hand om hushållsavfallet. I samtliga 32 fall sköts avfallshanteringen i aktiebolagsform. En del kommuner har sina egna bolag, andra är delägare i ett interkommunalt bolag. Inga andra ägarintressen än kommunala förekommer i något av bolagen.

Redan inledningsvis bör det påpekas att med avfallshantering förstås, i det här fallet, hantering av hushållsavfall. Avfallsbranschen kan sägas bestå av två undergrupper, insamling och behandling. Den här rapporten tar sikte på frågor hänförliga till behandlingen och inte själva insamlingen av avfallet.

Problemets kärna är att inga andra aktörer tillåts komma in och konkurrera på lika villkor på det som skulle kunna vara en fungerande marknad för hushållsavfallshantering. Konkurrensen sätts ur spel huvudsakligen genom att inga upphandlingar görs. I stället har konsortialavtal – aktieägaravtal – tecknats mellan ägarkommunerna. Avtalsperioderna sträcker sig långt fram i tiden, ofta mer än tio år – i något fall ända fram till år 2025. Bristen på upphandling är ett klart åsidosättande av *Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling* (LOU) vilken bygger på EG:s upphandlingsdirektiv, som i sin tur bygger på Government Procurement Agreement (GPA), det vill säga Världshandelsorganisationens avtal om offentlig upphandling.

Den här rapportens syfte är att fästa läsarens uppmärksamhet på *ett av flera* områden i samhället där konkurrens skulle kunna råda men inte gör det. Ordet konkurrens förknippas ofta med pluralism, tävlan, rikt utbud, kvalitet, prispress och andra positiva associationer. På Konkurrensverkets hemsida står det att läsa bland annat följande om konkurrens: ”När konkurrensen fungerar blir företagen mer effektiva. Det pressar priserna och ger konsumenterna mer valfrihet och bättre kvalitet.”¹ Vidare citeras Adam Smiths berömda bok *The Wealth of Nations* från 1776: ”Det är konkurrensen som gör att marknadsekonomi fungerar. Det är den fria konkurrensen som driver bagaren att baka ett gott bröd, slaktaren att möra ett bra kött och bryggaren att brygga ett starkt öl. Ty det är konkurrensen som gör att endast de bästa producenterna överlever och förser konsumenterna med det de vill ha.”²

Den anda som tycks prägla Konkurrensverket råder definitivt inte bland de kommuner som tänjer på såväl kommunallagen – genom att tillämpa en alltför generös tolkning av var gränsen går för den kommunala kompetensen – som lagen om offentlig upphandling – genom att inte upphandla tjänsterna ifråga. Även om den här rapporten inte försöker leda i bevis att

¹ <<http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/konkurrens.shtm>>, 2004-04-05

² <<http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/konkurrens.shtm>>, 2004-04-05

juridiska fel begåtts, finns det anledning att befara att en rättslig prövning skulle komma att bekräfta bilden. Men även om fallet skulle vara att kommunerna agerat juridiskt klanderfritt är det fel av flera andra skäl:

- Att hindra konkurrens är samhällsekonomiskt ineffektivt eftersom konkurrens pressar priser samt uppmuntrar utveckling och teknisk innovation.
- Branschens utveckling förhindras – och därmed svenska företags konkurrenskraft utomlands.
- Korruptionsrisken ökar när monopolliknande strukturer byggs upp.
- När konkurrensmekanismen är satt ur spel ökar risken för resursslöseri – sett både till ekonomiska och till miljömässiga aspekter.
- När politiker agerar företagare går det ofta illa. Politikerns roll är att skapa möjligheter för företag och företagare – inte att själva skapa och leda företag. Dels ligger politikerns kompetens ofta inte i att leda företag, dels är det principiellt fel eftersom det är politiker som bestämmer spelreglerna och sätter ramarna inom vilka företagen verkar.

Den här rapporten har visserligen sitt fokus på Skåne, men eftersom utvecklingen i Sverige i övrigt går i ungefär samma banor, finns det ett allmänt intresse av förhållanden och konsekvenser kring avfallshanteringen.

I rapportens andra kapitel ges inledningsvis en kort historik avseende framväxten av dagens struktur på den skånska avfallsmarknaden. Sedan följer en kort beskrivning av den stora utmaning kommunerna står inför när en omställning sker från deponi till andra steg i avfallshierarkin, samt en uppskattning av marknadens storlek.

I det tredje kapitlet redovisas fakta kring dels de lagar som reglerar kommunernas verksamhet på avfallsområdet, dels hur de skånska bolagen har agerat. I kapitel 4 ges några rekommendationer som skulle kunna vara ett steg i rätt riktning mot en öppen och fungerande marknad. Sist i rapporten bifogas en sammanställning av bolagen, deras ägarkommuner samt de viktigaste utdragen ur bolagsordningar och konsortialavtal.

2. Problembeskrivning

2.1 Framväxten av kommunala avfallsbolag

Hantering och behandlingen av avfall har länge varit förknippad med starka kommunala intressen. Under det tidiga 1900-talet var avfallet ett kvittblivningsproblem för ett allt mer urbaniserat samhälle. I kommunal regi anlades ett antal avfallsdeponier, det vill säga det som i dagligt tal kallas soptippar, dit allt avfall transporterades och med ganska enkla metoder täcktes över. Det deponerade avfallet innehöll avfall både från hushållen och från industrier och byggnation. Förorenade jordmassor och förbränningsrester efter energiproduktion är några andra exempel på avfallstyper som förts till deponier.

Under 1960- och 70-talen ökade avfallsmängderna kraftigt på grund av konsumtionstillväxt och följden blev att det ansågs nödvändigt med ökad samhällskontroll av avfallsflödena. Vid mitten av 1970-talet infördes en ny renhållningslagstiftning med obligatorisk avfallsinsamling från samtliga hushåll. Kraven på deponierna skärptes och många av de mindre, lokala, deponierna fick stängas. Under de senaste tio åren, sedan 1994, har antalet deponier som tar emot mer än 50 ton avfall/år minskat från ca 300 till omkring 230 stycken. Under samma tid har det deponerade avfallet minskat med ca 30 procent.³

De ökade kraven på deponierna och en bättre hantering av avfallet ledde också till att kommunerna började samarbeta på avfallsområdet. Ett antal interkommunala avfallsbolag bildades för att ta hand om deponierna och utveckla andra behandlingsformer. Några av de interkommunala bolagen, till exempel SYSAV i Malmö och GRAAB i Göteborg, byggde avfallsförbränningar och ganska många utnyttjade möjligheten att bygga komposteringsanläggningar som till hälften betalades med statliga investeringsbidrag. Dessa behandlingsformer kompletterade de befintliga deponierna.

Den skånska historiken utgör en förstärkt bild av det som hände i övriga Sverige, och bildandet av regionala bolag kan nog sägas ha grundlagts i Skåne. Med början i första delen av 1970-talet gjordes ett antal utredningar om möjligheterna till kommunövergripande samarbete.

Utredningarna gjordes ofta av de kommunalförbund som utgjorde grunden för det interkommunala samarbete som fanns inom regionplanering, trafik med mera. I Skåne har detta mynnat ut i att det finns åtta kommunägda bolag som är involverade i avfallshanteringen. Samtliga dessa bolag har monopol på leveranserna av hushållsavfall, reglerat genom avtal som inte är upphandlade enligt lagen om offentlig upphandling, LoU. I flera fall är leveranstvånget⁴ inskrivet i ägarkommunernas konsortialavtal.

³ <<http://www.sopor.nu>>, 2003-03-15

⁴ Med leveranstvång menas i det här fallet att kommunerna förbinder sig att, under konsortialavtalets giltighetstid, avlämna allt avfall (eller viss del av avfallet) till respektive avfallsbolag.

Under en period hade kommunerna möjlighet att utvidga sitt kommunala ansvar till att omfatta även industriavfall. Ett antal kommuner gjorde detta och har efter lagens förändring fortsatt att engagera sig i detta som en ren affärsverksamhet.

I dag omsätter sophanteringsbranschen i Sverige totalt omkring 12 miljarder kronor årligen, men då är samtliga branschsegment medräknade. En rimlig uppskattning är att avfallsmarknaden omsätter totalt cirka 4–6 miljarder kronor per år. För Skånes vidkommande rör det sig sannolikt om ca 500–800 Mkr, baserat på att Skånes befolkning utgör cirka en åttondel av Sveriges befolkning.

2.2 Ändrade förutsättningar

Den 16 juli 2001 trädde en ny förordning i kraft, *Förordning (2001:512) om deponering av avfall*. I portalparagrafen slås syftet fast:

Syftet med denna förordning är att förebygga och minska de negativa effekter deponering av avfall kan orsaka på människors hälsa och på miljön, särskilt när det gäller förorening av ytvatten, grundvatten, mark och luft, och på den globala miljön, under en deponis hela livscykel.⁵

Två för avfallsmarknaden betydelsefulla konsekvenser kan direkt urskiljas. I § 9, vilken trädde i kraft den 1 januari 2002 stadgas att ”utsorterat brännbart avfall får inte deponeras”⁶. I § 10, som träder i kraft den 1 januari 2005 stadgas att ”Organiskt avfall får inte deponeras”.⁷

Dessa lagförändringar, en följd av implementeringen av bland annat EG-direktivet (1999/31/EG) om deponering av avfall, kommer att leda till stora omställningar på avfallsmarknaden. Om fyra år, 2008, ska samtliga stipulerade krav för alla Sveriges deponier vara uppfyllda. De stränga miljökraven kommer att leda till att ytterligare deponier stängs. Fram till 2008 beräknas ”hälften av landets deponier som tar emot konsumtionsavfall”⁸ ha avslutats.

År 2001 var andelen hushållsavfall som fördes till deponi 22,4 procent. Ett år senare hade andelen sjunkit till 19,8 procent. Samtidigt ökade andelen hushållsavfall som förbrändes med nära 9 procent. År 2002 förbrändes omkring 40 procent av hushållsavfallet, ca 825 000 ton.⁹

Kommunerna står nu inför en ganska besvärlig situation. Omställningen från deponi till andra steg i avfallshierarkin¹⁰ är förenad med stora kostnader. Stängningskostnader uppstår i samband med nedläggningar av gamla deponier, men även efterstängningskostnader uppstår för bland annat säkerhetsbevakning. Att uppgradera de deponier man vill ha kvar medför givetvis också kostnader. Men de största kostnaderna torde uppstå vid övergången till annan behandlingsform, förbränning eller biologisk behandling, oavsett om avfallshanterings-

⁵ SFS 2001:512 § 1

⁶ SFS 2001:512 § 9

⁷ SFS 2001:512 § 10

⁸ ”Utvärdering av genomförandet av deponeringsdirektivet – slutrapport”, Naturvårdsverket, 2003.

⁹ <www.rvf.se>, ”Statistiken klar för 2002: Mer hushållsavfall men återvinningen ökar” 2004-03-15

¹⁰ Avfallshierarkin innebär att man i första hand försöker förebygga uppkomsten av avfall och det avfall som trots allt uppstår ska återanvändas eller återvinnas med t ex förbränning med energiutvinning. Olika steg i avfallshierarkin är bland annat minimering av avfallsmängder, återanvändning, återvinna material, biologisk behandling och energiåtervinning.

kapaciteten byggs ut i egen regi eller upphandlas. Renhållningsverksföreningen beräknar kostnaderna till 5–7 miljarder. För att klara dessa kommande kostnader finns i dagsläget, i de flesta kommuner, inga avsatta medel.

3. Faktaredovisning

3.1 Relevant lagstiftning

Miljölagstiftningen finns sedan 1999 samlad i miljöbalken. De bestämmelser som reglerar avfall återfinns i huvudsak i 15 kapitlet. I avfallsförordningen (2001:1063) preciseras reglerna i miljöbalken ytterligare. Förutom dessa och andra miljörelaterade lagar (se ovan) och förordningar finns det två andra lagar med tydlig koppling till kommunernas avfallshantering: *Kommunallagen (1991:900)* och *Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling*.

Kommunallagen reglerar kommuners och landstings allmänna befogenheter. I kommunallagen, KL, dras gränserna för vad kommunerna får göra. Kommunerna har långtgående, men inte obegränsade befogenheter – den kommunala kompetensens gränser återfinns i huvudsakligen i KL, men regleras även i speciallagstiftning, till exempel inom områdena skola/socialtjänst.

En kommun eller ett landsting har rätt att inom sina geografiska gränser besluta om gemensamma angelägenheter. Angelägenheten ska ha allmänt intresse, anknyta till kommunens invånare och inte åligga någon annan. Näringsverksamhet får drivas om ”den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget”¹¹.

Lagen om offentlig upphandling, LOU, tillkom för omkring tio år sedan, men fortfarande finns områden på vilka den inte tillämpas, vilket är lagstridigt. Avfallsmarknaden är ett sådant område. Lagen kom till för att gynna konkurrens genom att varje avtalsrelation med en annan juridisk person än den upphandlande parten måste föregås av en upphandling. Detta oavsett om den andra juridiska personen är ett eget ägt bolag, gemensamt ägt bolag eller en verksamhet med en annan ägare. Skyldigheten att upphandla finns hos alla offentliga verksamheter oavsett hur dessa är organiserade.

I fallet med den skånska avfallsmarknaden har lagen satts ur spel. 32 av 33 kommuner i Skåne har valt att bedriva avfallshantering i bolagsform. Trots att andra aktörer finns på marknaden, förekommer inga upphandlingar. I stället har ägarkommunerna i flera fall tecknat konsortialavtal med varandra rörande sitt gemensamma bolag. I avtalen, som i vissa fall sträcker sig flera decennier framåt, förbinder sig kommunerna i flera fall att lämna allt hushållsavfall till bolaget i fråga. Men några avtal mellan kommunerna och bolagen existerar inte. Någon upphandling har inte diskuterats, än mindre genomförts.

Vidare bör det påpekas att om kommunerna verkligen började genomföra upphandlingar skulle fler privata företag ge sig in på avfallsområdet och en verklig marknad skulle växa fram. Så länge kommunerna inte upphandlar är det få aktörer som vågar göra satsningar.

¹¹ Kommunallagen (1991:900) 2 kap. 7 §.

3.2 Avfallsbolagen i Skåne och deras uppgifter

I princip all hushållsavfallshantering i Skåne hanteras av åtta interkommunala bolag. Den enda skånska kommun som inte är delägare i ett kommunalt avfallsbolag är Bromölla. Nedan följer en kort genomgång av varje bolag.

3.2.1 SYSAV (Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag)

Sysav är det största regionala avfallsbolaget i Skåne, med en nettoomsättning som år 2002 uppgick till 463 Mkr. Sedan 1998 har nettoomsättningen nära nog fördubblats. Avfallshanteringens omsatte cirka 250 Mkr år 2002.

Bolaget har sedan år 2004 fjorton delägarkommuner, varav Malmö är den största.

Bolaget ska enligt bolagsordningen ”ha till föremål för sin verksamhet att svara för den regionala avfallshanteringens inom verksamhetsområdet för [...] ägarkommunerna.”

Konsortialavtalet mellan delägarkommunerna stadgar i § 11 att ”Varje delägarkommun förbinder sig att under detta konsortialavtals giltighetstid till bolagets återvinnings-, behandlingsanläggningar och deponier dels avlämna allt avfall som kan tas emot i bolagets anläggningar och som kommunerna har ansvar för enligt lagstiftningen, dels sådant avfall som delägarkommunerna gemensamt beslutat att omhänderta.”

Konsortialavtalet gäller till och med den 31 december 2025. Det förlängs med fem år i sänder om det inte skriftligen sägs upp av någon av delägarkommunerna senast två år före avtalstidens slut.

Sysav är det skånska bolag som innehar den största förbränningsanläggningen och för närvarande har man tillstånd att förbränna 350 000 ton avfall per år. Detta motsvarar mycket mer än vad ägarkommunerna har i form av hushållsavfall, och kräver att man också får tillgång till allt brännbart industriavfall inom ägarkommunernas gränser.

Sysavs ambitioner är dock mycket större än det nuvarande tillståndet medger. Man har lämnat in en ny ansökan till Miljödomstolen i Växjö om att få elda 550 000 ton avfall, varav 20 000 ton farligt avfall. Avsikten är sedan att göra en likadan investering i miljardklassen som man avslutade i och med invigningen av den nya avfallsförbränningen hösten 2003.

För att få tillgång till 550 000 ton avfall krävs inte bara att man kan få monopol på allt brännbart avfall inom ägarkommunerna, utan det förutsätter även att man tänjer rejält på skrivningarna i sin bolagsordning som ju löd: ”bolaget skall ha till föremål för sin verksamhet att svara för den regionala avfallshanteringens inom verksamhetsområdet för [...] ägarkommunerna.”

Den som besöker Sysavs hemsida <www.sysav.se> får snabbt en bild av bolaget. Under rubriken ”Bra att veta för företag” kan man få information om diverse tjänster som riktar sig till andra företag – alltså tjänster riktade till den fria avfallsmarknaden. Sysav Total, Sysav

Elektronik, Sysav Kemi, Sysav Byggretur, Sysav Marksanering och Sysav Protector vänder sig alla till företag.

Bland länkarna på Sysavs hemsida finns en till miljöserviceföretaget Puls AB i Staffanstorps. Puls AB är enligt dem själva ett dotterbolag till Sysav. På företagets hemsida <www.pulsab.se> står att läsa bland annat följande:

Genom åren har Puls utvecklats från att vara ett slamsugningsföretag till ett modernt och komplett miljöserviceföretag. Vår ambition är att ytterligare utveckla nya tjänster och affärsområden, för att hela tiden förbättra vår service till kunderna. Förutom att vi har ett heltäckande servicenät i södra Sverige, har vi även våra blickar riktade mot Östeuropa, där vi framgångsrikt utfört ett antal miljöförbättringsarbeten.

Men Sysav vänder sig längre än till Östeuropa. Expansionslustan har tagit Sysav ända till Asien. I årsredovisningen för 2002 kan man läsa att det helägda dotterbolaget Sysav Utveckling AB har genomfört uppdrag i Malaysia.

3.2.2 NSR (Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag)

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen (antagen 1982-06-03) att ”mottaga och behandla avfall för avtalsslutande kommuner och att bedriva därmed sammanhängande regional verksamhet”.

I konsortialavtalet mellan delägarkommunerna stadgas, under rubriken ”Kommunernas skyldighet att avlämna avfall vid anläggningen”, att: ”envar kommun skall vara förpliktad att under detta konsortialavtals giltighet till bolaget fr.o.m. tidpunkten för respektive regional behandlingsanläggnings färdigställande, avlämna allt avfall som kan behandlas i bolagets anläggningar, eller med bolaget samverkande företags anläggningar”.

Konsortialavtalet gäller till och med 2010-12-31. Om ingen av kommunerna säger upp avtalet senast fem år före giltighetstidens utgång, förlängs avtalet med tio år med oförändrad uppsägningstid. En majoritet av kommunerna, representerande jämväl 2/3 av aktiekapitalet, krävs för att avtalet ska upphöra i förtid.

Bolaget har valt att gå en annan väg än Sysav när det gäller att behandla avfall. Man har konsekvent satsat på biologisk behandling och då i första hand så kallade BCR-reaktorer.

Denna behandlingsform har dock ifrågasatts av Skattemyndigheten, och för närvarande pågår en tvist som ligger i Kammarrätten. Tvisten handlar om mer än 50 Mkr och kommer att medföra stora ekonomiska bekymmer om NSR förlorar.

NSR har under 2003 investerat ca 30 Mkr i en returplastanläggning som är belägen i Ängelholm. Anläggningen hanterar för närvarande ca 5 500 ton plast. Av de mängder som hanteras vid anläggningen kommer ca 3 500 ton från Tetra Pak i Lund. NSR utför bearbetningen som ett legouppdrag för HA Industri AB. Den övriga mängden kommer från Plastkretsen, som administrerar producentansvaret för plastförpackningar. Investeringen är förmodligen en av de största som gjorts i landet när det gäller plaståtervinning, och är en rent kommersiell anläggning som inte bedriver någon verksamhet för kommuninvånarna i ägarkommunerna.

NSR:s ägarkommuner har utvidgat ansvaret för farligt avfall och överfört detta till NSR utan någon som helst upphandling. NSR har utöver detta åtagit sig att sköta monolet för farligt avfall i ytterligare fem kommuner. Även dessa uppdrag har man erhållit utan upphandling.

Det interkommunala bolaget fick under 2003 Region Skånes Arkitekturpris för god bebyggd miljö. Priset fick man för det nya kontoret inne på Filborna i Helsingborg. Kostnaden hamnade i 50-miljonersklassen, samtidigt som det kontor man lämnade står tomt.

3.2.3 LSR (*Landskrona-Svalövs Renhållningsaktiebolag*)

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att ”insamla, transportera och behandla avfall och att driva annan därmed förenlig rörelse”.

I konsortialavtalet (från 1997) mellan delägarkommunerna, framgår det att LSR:s verksamhet ska drivas enligt affärsmässiga principer. Dock har Landskrona och Svalövs kommuner, enligt avtalet, inget intresse av att LSR visar vinst utöver den som krävs för att bolaget ska konsolideras till dess att soliditeten når 20 procent. I stället ligger intresset i att ”med en bibehållen hög miljöambition och genom lägre avgifter till LSR, kunna ta ut lägre ersättning från abonnenterna”.

Ägarkommunerna till LSR har varit inblandade i en process rörande lagen om offentlig upphandling. I slutet av 2002 förlängde kommunerna entreprenadavtalet med LSR, trots att detta saknade förlängningsklausul. Detta överklagades¹² av Konkurrenskommissionen, som fick rätt både i Länsrätten och i Kammarrätten.

Som om inte detta vore nog har LSR också drabbats av dålig ekonomi. Hösten 2003 fick bolagets VD avgå och en kontrollbalansräkning upprättades. Kommunerna kommer under 2004 att få skjuta till ytterligare kapital.

3.2.4 KRAB (*Kristianstads Renhållnings Aktiebolag*)

Kristianstads Renhållnings Aktiebolag är ett av Kristianstads kommun helägt bolag vars verksamhet har till ändamål att, enligt bolagsordningen, dels ”uppsamla, förvara, transportera och behandla avfall”, dels ”försälja utvunna produkter samt tjänster inom miljö- och avfallsområdet”.

Syftet med KRAB är att ”i första hand inom Kristianstads kommun hantera renhållningsfrågor enligt § 2 [se stycket ovan] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt samt med tillämpning av kommunens självkostnads- och likställighetsprinciper.”

Enligt avtal rubricerat ”Övergripande avtal mellan Kristianstads och Hässleholms kommun avseende avfallshantering”, slutet år 2002, ska KRAB ta emot organiskt hushållsavfall från HÄRAB (Hässleholm) och röta detta i rötningsanläggningen i Karpalund. HÄRAB å sin sida tar emot deponirester från hushåll och industri från KRAB.

¹² Se <www.dnv.se>, Konkurrenskommissionen KKO-02-043/044.

Företaget dras med stora ekonomiska bekymmer och Kristianstads kommun har tvingats skjuta till 10 Mkr för år 2002 och 9 Mkr för år 2003. Förlusterna beror, enligt KRAB:s VD på ett antal faktorer. En är att man på industriavfallsområdet utsatts för konkurrens av privata aktörer så att den verksamheten i dag går med förlust. Det är berättigat att ställa frågan om kommuninnevånarnas skattepengar ska täcka förlusterna i en konkurrensutsatt verksamhet som denna.

Ett annat problemområde är biogasanläggningen i Karpalund. Orsakerna till problemen i denna anläggning är enligt KRAB:s VD delvis av teknisk karaktär, men den största anledningen till det dåliga ekonomiska resultatet är det avtal man tecknat med Swedish Meat. Slakteriföretaget levererar kostnadsfritt 20 000 ton slakteriavfall per år till anläggningen. Detta är en subvention i storleksordningen 2,5–3 Mkr. Detta kommunala stöd till Swedish Meat har fått Kävlinge kommun att reagera, och man anklagar Kristianstads kommun för att med olagliga medel lockat Swedish Meat att behålla verksamheten i Kristianstad i stället för i Kävlinge. Se bland annat Kristianstadsbladet 2004-02-20.

Båda de ovannämnda verksamheterna är inte av den karaktären att de är nödvändiga för en kommun att driva. Det är snarare så att kommuners engagemang i den här typen av verksamhet snedvrider konkurrensen.

3.2.5 MERAB (Mellersta Skånes Renhållningsaktiebolag)

Eslövs kommun är största delägare i det regionala avfallsbolaget MERAB (Mellersta Skånes Renhållningsaktiebolag). De andra delägarkommunerna är Höör och Hörby. Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att inom delägarkommunerna ”hantera renhållnings frågor enligt § 3 [insamla, transportera och omhändertaga avfall och försälja utvunna produkter samt tjänster inom miljö- och avfallsområdet] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt samt med tillämpning av kommunernas självkostnads- och likställighetsprinciper.”

I § 9 stadgas att ”Kommunerna skall tillse att till bolaget avlämnas allt avfall, som kommunerna är skyldiga att hantera enligt lag, renhållningsordning eller lokal hälsovårdsordning”. Vidare är ”Kommunerna [...] även skyldiga att låta bolaget ombesörja uppsamling, förvaring, transport och behandling av sådant annat avfall som bolaget finner sig med fördel kunna hantera”.

Konsortialavtalet gäller till och med 2020-12-31. Om ingen av kommunerna senast fem år dessförinnan säger upp avtalet så ”förlängs dess giltighetstid med 10 år för varje gång med oförändrad giltighetstid”.

3.2.6 HÄRAB (Hässleholms Renhållare Aktiebolag)

Hässleholms Renhållare Aktiebolag är ett av Hässleholms kommun helägt bolag vars verksamhet har till föremål att, enligt bolagsordningen, dels ”uppsamla, förvara, transportera och behandla avfall”, dels ”försälja utvunna produkter samt bedriva rådgivning inom miljö- och avfallsområdet”. Dessutom förutsätts bolaget ”uppföra eller förvärva erforderliga anläggningar och utrustning för sin verksamhet”.

Syftet med HÄRAB är att ”i första hand inom Hässleholms kommun hantera renhållningsfrågor enligt § 3 [se stycket ovan] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt”. Dessutom skall, om ändamålet med bolagets verksamhet gynnas samverkan kunna etableras med parter, till exempel andra avfallsbolag, utanför Hässleholms kommun. Bolaget skall vara kommunens instrument för att verkställa kommunens uppställda mål inom bolagets verksamhetsområde. Bolaget skall i sin verksamhet tillämpa de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna.

3.2.7 NÅRAB (Norra Åsbo Renhållningsaktiebolag)

Klippans kommun är största delägare (50,0 procent) i det regionala avfallsbolaget NÅRAB (Norra Åsbo Renhållningsaktiebolag). De andra delägarkommunerna är Örkelljunga och Perstorp. Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att ”genom beaktande av lagstiftningens krav på miljöskydd, återvinning och resurshushållning, genom optimalt resursutnyttjande svara för insamling, transport och behandling av avfall” inom ägarkommunerna.

I konsortialavtalet (reviderat senast 2003) mellan delägarkommunerna, framgår att delägarkommunerna ska svara för att allt avfall, som kommunen i fråga är skyldig att ”omhänderta enligt kommunala renhållningslagen, bestämmelse i renhållningsordning eller på grund av särskilt åtagande” avlämnas till NÅRAB. Varje delägarkommun är vidare ”skyldig att låta Bolaget ombesörja hämtning, transport och behandling av sådant avfall, som kan behandlas i Bolagets egna eller i med Bolaget samverkande företags anläggningar.”

Vad gäller hushållsavfallet stadgas det under punkt 8 i konsortialavtalet att ”kommunerna är ense om att för transport och behandling av hushållsavfall skall erläggas en enhetlig avgift för [kubikmeter] eller ton, som är oberoende av transportavståndet till depå eller behandlingsanläggning.

Konsortialavtalet gäller till och med 2022-12-31.

3.2.8 ÖGRAB (Östra Göinge Renhållningsaktiebolag)

Östra Göinge kommun är delägare (50 procent) i det regionala avfallsbolaget ÖGRAB (Östra Göinge Renhållningsaktiebolag). Den andra delägarkommunen är Osby.

I § 2 i bolagsordningen stadgas det att ”Bolaget skall ha till föremål för sin verksamhet att insamla, transportera och behandla avfall”. Ändamålet med bolagets verksamhet är att ”i Osby och Östra Göinge kommuner handha de praktiska åtgärder, som kommunerna har ansvar för enligt gällande renhållningsordning. [...] De avgifter bolaget uttar för hushållsavfall, skall vara oberoende av transportavstånd till behandlingsanläggning.”

I konsortialavtalet avseende ÖGRAB framgår det att ”verksamhetens inriktning inte får ändras eller utvidgas utan medgivande från kommunfullmäktige i de båda kommunerna.

Avtalet gäller ”i 17 år med början 1998-01-01. Avtalet förlängs med fyra år i taget om ej endera parten skriftligen sagt upp avtalet två år före avtalsperiodens utgång”.

3.3 Sammanfattning

Ovanstående sammanställning visar två huvudsakliga problemområden, liksom två drabbade grupper: kommuninvånare och icke-kommunägda företag.

Det första problemområdet är bristen på upphandlingar. Lagen om offentlig upphandling kan kringgås bland annat genom att långa konsortialavtal tecknas vilka reglerar bland annat leveranser. Dessa avtal har ofta en giltighetstid som sträcker sig decennier framåt, vilket omöjliggör upphandling av alternativ som är billigare för kommunerna, och därmed för kommuninvånarna, under de långa avtalsperioderna.

Nya aktörer på marknaden förhindras effektivt då de presumtiva kunderna är uppbundna under lång tid. Inga nya företag vågar göra etableringsförsök på en marknad som inte fungerar. Bristen på konkurrens innebär i förlängningen sämre service till ett högre pris.

Det andra problemområdet är de kommunala bolagens bristande förmåga att hålla sig till verksamheter som kommer kommuninvånarna till godo. I stället sysslar flera av företagen med verksamhet som ligger långt utanför såväl kommungränsen som den kommunala kompetensen. Exemplet Sysav visade att den geografiska verksamhetsgränsen varken drogs vid delägarkommunernas gränser eller vid regiongränsen, såsom stadgas i bolagsordningen, utan verksamheten sträcker sig ända till Malaysia.

Andra bolag har kanske inte stor geografisk spännvidd, men inte desto mindre sysslar de med verksamhet som på intet sätt gagnar medborgarna. Snarare ligger dessa verksamheter kommuninvånarna till last, då flera av bolagen – däribland KRAB och LSR – går med förlust. Dessa förluster täcks genom att kommunerna, och därmed kommuninvånarna, skjuter till de pengar som behövs. Bolagen, vars existensberättigande ligger i att tillhandahålla välfungerande avfallshantering till lägre pris än som annars skulle ha erbjudits, kostar i stället medborgarna mer än nödvändigt.

Om man dessutom betänker att ett par av bolagen är eller har varit involverade i potentiellt kostsamma tvister, framträder bilden av en icke-fungerande, och för medborgarna onödigt kostsam, avfallsmarknad.

4. Några rekommendationer

Hur borde det vara? Hur kan en fungerande marknad för hushållsavfall skapas? Egentligen är det ganska enkelt.

- § **Upphandla** – och följ därmed lagen om offentlig upphandling. Trots egna hel- eller delägda bolag *ska* kommunerna upphandla. Med upphandling i fri konkurrens på hushållsavfallsområdet skapas en marknad för olika aktörer.
- § **Respektera kommunallagens intentioner.** Om kommunen ska driva näringsverksamhet måste kommunallagen respekteras, inte tänjas. När kommunallagen säger att näringsverksamhet får förekomma om ”den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen” ska ingen tveksamhet råda om var gränsen går. Den går definitivt inte i Östeuropa eller Asien. Men inte heller andra bolag eller grannkommuner faller inom kommunallagens definition av ”medlemmarna i kommunen”.
- § **Sälj anläggningarna.** Det finns få självändamål för en kommun att äga produktionsanläggningar i någon bransch. Avfallsanläggningar är en sådan typ av anläggning som med fördel kan finansieras av privat riskkapital. I rapporten framkommer olika exempel på affärsrisker för kommunerna. Risker som är helt ologiska, och onödiga för skattebetalarna att svara för. Historien har tyvärr för många exempel på branscher där det offentliga förbyggt sig. Ännu känner vi inget bättre system för investeringseffektivitet än att företag och personer investerar med egna medel, inte andras.
- § **Blanda inte samman rollerna.** Riksdagen stiftar lagar. Kommuner och andra myndigheter ska sköta tillsyn. De fria aktörernas roll blir då att erbjuda kunderna de varor och tjänster som efterfrågas.

Om verklig konkurrens kan skapas finns mycket att vinna. Vinsterna stavas effektivitet, utveckling, prispress, resurshushållning och kvalitet. Till gagn inte främst för kommuner eller företag, utan för oss vanliga medborgare som ibland undrar vem som egentligen äger våra sopor.

5. Bilaga.

Bolag, ägarkommuner, utdrag ur bolagsordningar och konsortialavtal

A. SYSAV (Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|----|-----------------|-----------|
| 1 | Burlöv | 3,85 |
| 2 | Kävlinge | 3,85 |
| 3 | Lomma | 3,50 |
| 4 | Lund | 15,38 |
| 5 | Malmö | 45,98 |
| 6 | Simrishamn | 1,71 |
| 7 | Sjöbo | 1,42 |
| 8 | Skurup | 1,42 |
| 9 | Staffanstorps | 3,32 |
| 10 | Svedala | 3,85 |
| 11 | Tomelilla | 1,71 |
| 12 | Trelleborg | 7,52 |
| 13 | Vellinge | 4,02 |
| 14 | Ystad | 2,84 |

Bolaget ska enligt bolagsordningen "ha till föremål för sin verksamhet att svara för den regionala avfallshanteringen inom verksamhetsområdet för [...] ägarkommunerna.

Konsortialavtalet mellan delägarkommunerna stadgar i § 11 att "Varje delägarkommun förbinder sig att under detta konsortialavtals giltighetstid till bolagets återvinnings-, behandlingsanläggningar och deponier dels avlämna allt avfall som kan tas emot i bolagets anläggningar och som kommunerna har ansvar för enligt lagstiftningen, dels sådant avfall som delägarkommunerna gemensamt beslutat att omhänderta".

Konsortialavtalet gäller till och med den 31 december 2025. Avtalet förlängs med fem år i sänder om det inte skriftligen sägs upp av någon av delägarkommunerna senast två år före avtalstidens slut.

B. NSR (Nordvästra Skånes Renhållningsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|---|-----------------|-----------|
| 1 | Bjuv | 7,70 |
| 2 | Båstad | 6,40 |
| 3 | Helsingborg | 51,56 |
| 4 | Höganäs | 11,48 |
| 5 | Åstorp | 6,90 |
| 6 | Ängelholm | 15,96 |

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen (antagen 1982-06-03) att "mottaga och behandla avfall för avtalsslutande kommuner och att bedriva därmed sammanhängande regional verksamhet".

I konsortialavtalet mellan delägarkommunerna, under rubriken "Kommunernas skyldighet att avlämna avfall vid anläggningen", stadgas det att: "envar kommun skall vara förpliktad att under detta konsortialavtals giltighet till bolaget från och med tidpunkten för respektive regional

behandlingsanläggnings färdigställande, avlämna allt avfall som kan behandlas i bolagets anläggningar, eller med bolaget samverkande företags anläggningar”.

Konsortialavtalet gäller till och med 2010-12-31. Om ingen av kommunerna säger upp avtalet senast fem år före giltighetstidens utgång, förlängs avtalet med tio år med oförändrad uppsägningstid. En majoritet av kommunerna, representerande jämväl 2/3 av aktiekapitalet, krävs för att avtalet ska upphöra i förtid.

C. LSR (Landskrona-Svalövs Renhållningsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|---|------------------------|------------------|
| 1 | Landskrona | 75,0 |
| 2 | Svalöv | 25,0 |

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att ”insamla, transportera och behandla avfall och att driva annan därmed förenlig rörelse”.

I konsortialavtalet (från 1997) mellan delägarkommunerna, framgår det att LSR:s verksamhet ska drivas enligt affärsmässiga principer, dock har Landskrona och Svalövs kommuner, enligt avtalet, inget intresse av att LSR visar vinst utöver den som krävs för att bolaget ska konsolideras till dess att soliditeten når 20 procent. I stället ligger intresset i att ”med en bibehållen hög miljöambition och genom lägre avgifter till LSR, kunna ta ut lägre ersättning från abonnenterna.

D. KRAB (Kristianstads Renhållnings Aktiebolag)

| | Ägarkommun | Andel (%) |
|---|-------------------|------------------|
| 1 | Kristianstad | 100,0 |

Kristianstads Renhållnings Aktiebolag är ett av Kristianstads kommun helägt bolag vars verksamhet har till föremål att, enligt bolagsordningen, dels ”uppsamla, förvara, transportera och behandla avfall”, dels ”försälja utvunna produkter samt tjänster inom miljö- och avfallsområdet”.

Syftet med KRAB är att ”i första hand inom Kristianstads kommun hantera renhållningsfrågor enligt § 2 [se stycket ovan] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt samt med tillämpning av kommunens självkostnads- och likställighetsprinciper.

Enligt avtal rubricerat ”Övergripande avtal mellan Kristianstads och Hässleholms kommun avseende avfallshantering”, slutet år 2002, ska KRAB ta emot organiskt hushållsavfall från HÄRAB (Hässleholm) och röta detta i rötningsanläggningen i Karpalund. HÄRAB å sin sida tar emot deponirester från hushåll och industri från KRAB.

E. MERAB (Mellersta Skånes Renhållningsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|---|------------------------|------------------|
| 1 | Eslöv | 52,5 |
| 2 | Hörby | 25,0 |
| 3 | Höör | 22,5 |

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att inom delägarkommunerna ”hantera renhållnings frågor enligt § 3 [insamla, transportera och omhändertaga avfall och försälja utvunna produkter samt tjänster inom miljö- och avfallsområdet] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på

ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt samt med tillämpning av kommunernas självkostnads- och likställighetsprinciper”.

I § 9 stadgas att ”Kommunerna skall tillse att till bolaget avlämnas allt avfall, som kommunerna är skyldiga att hantera enligt lag, renhållningsordning eller lokal hälsovårdsordning”. Vidare är ”Kommunerna [...] även skyldiga att låta bolaget ombesörja uppsamling, förvaring, transport och behandling av sådant annat avfall som bolaget finner sig med fördel kunna hantera”.

Konsortialavtalet gäller till och med 2020-12-31. Om ingen av kommunerna senast fem år dessförinnan säger upp avtalet så ”förlänges dess giltighetstid med 10 år för varje gång med oförändrad giltighetstid”.

F. HÄRAB (Hässleholms Renhållare Aktiebolag)

| | Ägarkommun | Andel (%) |
|---|------------|-----------|
| 1 | Hässleholm | 100,0 |

Hässleholms Renhållare Aktiebolag är ett av Hässleholms kommun helägt bolag vars verksamhet har till föremål att, enligt bolagsordningen, dels ”uppsamla, förvara, transportera och behandla avfall”, dels ”försälja utvunna produkter samt bedriva rådgivning inom miljö- och avfallsområdet”. Dessutom förutsätts bolaget ”uppföra eller förvärva erforderliga anläggningar och utrustning för sin verksamhet”.

Syftet med HÄRAB är att ”i första hand inom Hässleholms kommun hantera renhållningsfrågor enligt § 3 [se stycket ovan] med beaktande av miljö- och resurshänsyn, på ett för kommunmedlemmarna ändamålsenligt och effektivt sätt. Dessutom skall, om ändamålet med bolagets verksamhet gynnas samverkan kunna etableras med parter, t.ex. andra avfallsbolag, utanför Hässleholms kommun. Bolaget skall vara kommunens instrument för att verkställa kommunens uppställda mål inom bolagets verksamhetsområde. Bolaget skall i sin verksamhet tillämpa de kommunala självkostnads- och likställighetsprinciperna”.

G. NÅRAB (Norra Åsbo Renhållningsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|---|-----------------|-----------|
| 1 | Klippan | 50,0 |
| 2 | Perstorp | 24,0 |
| 3 | Örkelljunga | 26,0 |

Bolagets huvudsakliga ändamål är enligt bolagsordningen att ”genom beaktande av lagstiftningens krav på miljöskydd, återvinning och resurshushållning, genom optimalt resursutnyttjande svara för insamling, transport och behandling av avfall” inom ägarkommunerna.

I konsortialavtalet (reviderat senast 2003) mellan delägarkommunerna, framgår det att delägarkommunerna ska svara för att allt avfall, som kommunen i fråga är skyldig att ”omhänderta enligt kommunala renhållningslagen, bestämmelse i renhållningsordning eller på grund av särskilt åtagande” avlämnas till NÅRAB. Varje delägarkommun är vidare ”skyldig att låta Bolaget ombesörja hämtning, transport och behandling av sådant avfall, som kan behandlas i Bolagets egna eller i med Bolaget samverkande företags anläggningar.”

Konsortialavtalet gäller till och med 2022-12-31.

H. ÖGRAB (Östra Göinge Renhållningsaktiebolag)

| | Delägarkommuner | Andel (%) |
|---|-----------------|-----------|
| 1 | Osby | 50,0 |
| 2 | Östra Göinge | 50,0 |

I § 2 i bolagsordningen stadgas det att "Bolaget skall ha till föremål för sin verksamhet att insamla, transportera och behandla avfall". Ändamålet med bolagets verksamhet är att "i Osby och Östra Göinge kommuner handha de praktiska åtgärder, som kommunerna har ansvar för enligt gällande renhållningsordning. [...] De avgifter bolaget uttar för hushållsavfall, skall vara oberoende av transportavstånd till behandlingsanläggning."

I konsortialavtalet avseende ÖGRAB framgår det att "verksamhetens inriktning inte får ändras eller utvidgas utan medgivande från kommunfullmäktige i de båda kommunerna.

Avtalet gäller "i 17 år med början 1998-01-01. Avtalet förlängs med fyra år i taget om ej endera parten skriftligen sagt upp avtalet två år före avtalsperiodens utgång".