

# KONKURRENSKOMMISSIONEN KKO

## 02-044

PM-2 2002-09-11 SLUTLIG BEDÖMNING

### Fråga om snedvridning av konkurrensen genom direktupphandling i strid mot bestämmelserna om offentlig upphandling.

Svalövs kommun har utan grund i någon förlängningsklausul beslutat utsträcka ett sjuttonårigt renhållningsavtal ytterligare i tiden samt utan föregående konkurrensupphandling uppdra åt den nuvarande renhållningsentreprenören att även framledes tillhandahålla tjänsterna i generalentreprenad.

Sedan 1986 har Svalövs kommun upprätthållit ett entreprenadavtal<sup>1</sup>[1] med det av kommunen gemensamt med Landskrona kommun helägda bolaget LSR Landskrona-Svalövs Renhållnings AB (nedan LSR)<sup>2</sup>[2], innebärande att LSR skall utföra samtliga tjänster för insamling, transport och behandling av avfall som kommunen ansvarar för.

Renhållningsuppdraget lämnades till LSR i strid mot vid denna tidpunkt (1986) gällande bestämmelser för kommunal upphandling (se nedan om kommunalt upphandlingsreglemente<sup>3</sup>[3]). genom s.k. direktupphandling, d.v.s. upphandling utan föregående infordran av anbud i konkurrens på den allmänna marknaden. Detta förhållande samt att avtalet kommit

---

<sup>1</sup>[1] Entreprenadavtal den den 28 februari 1986 och den 8 september 1988 mellan Svalövs kommun och LSR, omfattande "...hämtning av avfall för vilket kommunen är hämtningsskyldig enligt 4 §1 första stycket renhållningslagen 81979:596) och kommunal renhållningsordning.

<sup>2</sup>[2] LSR Landskrona-Svalövs Renhållnings AB; bolaget är den 31 oktober 1977 registrerat i Patent- och registreringsverkets bolagsregister under registreringsnummer 556195-7506. Nuvarande firma registrerades den 4 juli 1996. Tidigare firma har varit Landskrona-Svalövs Renhållnings AB.

<sup>3</sup>[3] Det av Svenska kommunförbundets rekommenderade normalreglementet för kommunal upphandling jämte anvisningar antogs av kommunfullmäktige i Svalöv den 26 november 1984 (Kf § 232/84) i enlighet med kommunstyrelsens beredning och förslag den 12 november 1984 (Ks § 271/84).

att gälla i så lång tid som femton år<sup>4</sup>[4] har tidigare kritiserats av Konkurrenskommissionen (se KKO 96-041).

Entreprenadavtalet mellan Svalövs kommun och LSR lämnar emellertid inte någon möjlighet till ytterligare förlängning i tiden efter den sista december 2002.

LSR-bolaget ägs av Svalövs kommun med 25 procent och av Landskrona kommun med 75 procent. Hittills har LSR utfört samtliga renhållningstjänster åt Svalövs kommun i huvudsak i egen regi.

För LSR-bolaget finns ett mellan ägarkommunerna, Landskrona och Svalöv, inbördes upprättat aktieägaravtal (konsortialavtal) med giltighet till och med den 31 december år 2002. Enligt detta avtal förbinder sig kommunerna att till LSR avlämna allt avfall som kommunerna enligt gällande renhållningsbestämmelser är skyldiga att omhänderta.

Såvitt upplysts beslutade kommunstyrelsen i Svalöv vid sammanträde den 10 juni 2002 att *förlänga nuvarande entreprenadavtal med [LSR] att gälla t o m den 30 juni 2003* samt att *lämna [LSR] i uppdrag att upprätta anbudsunderlag, utvärdera inkomna anbud samt anta entreprenör* avseende insamling och transport av hushållsavfall med leverans till LSR:s anläggning i Svalöv samt insamling och transport av latrin samt hämtning av grovavfall från hushåll, löst avfall och slam från enskilda slamavskiljare med leverans till LSR:s anläggning i Svalöv.

Detta innebär att Svalövs kommun utan upphandling i konkurrens lämnat uppdrag innefattande: dels att LSR under en period av inledningsvis sex månader skall utföra renhållningen i kommunen, dels att LSR även efter denna period som generalentreprenör skall tillhandahålla tjänster för renhållningen, varav förekommande insamlings- och transporttjänster i sin tur skall handlas upp av LSR på den allmänna marknaden.

År 2001 omsatte LSR 50,460 miljoner kronor. Av bolagets verksamhet hänför sig c:a en fjärdedel till Svalövs kommun.

Länsrätten i Skåne län har genom beslut den 26 juni 2002<sup>5</sup>[5] iniberat upphandlingen. Inhibitionen har efter överklagande fastställts av Kammarrätten i Göteborg.

#### Gällande rätt

Kommunernas ansvar för renhållning m.m. regleras genom miljöbalken – MB, avfallsförordningen (2001:1063) samt genom kommunala renhållningsordningar och avfallsplaner.

---

<sup>4</sup>[4] Enligt Nämnden för offentlig upphandling är det normalt inte affärsmässigt att vidmakthålla avtal över två till fyra år och undantagsvis, vid större investeringar, upp till åtta år.

<sup>5</sup>[5] Länsrätten i Skåne län, beslut den 26 juni 2002 i mål nr. 5985-02E.

Av 15 kap. MB framgår att samtliga kommuner är skyldiga att se till att i vart fall allt hushållsavfall inom deras område tas om hand.

En kommun kan välja att antingen handha renhållningen i egen regi eller att uppdra åt någon annan, t.ex. ett bolag, att för kommunens räkning handha renhållningen.

För sådant avfall som skall transporteras genom kommunens försorg (exempelvis hushålls avfall) får enligt 15 kap. 21 § MB inte någon annan än kommunen eller ”den kommunen anlitar för ändamålet” ta befattning. Således fordras ett direkt avtalsförhållande mellan den renhållningsansvariga kommunen och den externa utföraren.

All offentlig upphandling och vad som äger samband med den, regleras sedan den 1 januari 1994 genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling – LOU.

Tjänster för avloppsrening sophantering, sanering och liknande tjänster, utgör sådana s.k. A-tjänster (kategori 16) enligt en bilaga till lagen, som om det samlade kontraktsvärdet av upphandlingen överstiger tröskelbeloppet  $\approx$  200.000 eller 1,756 miljoner kronor<sup>6[6]</sup>, skall upphandlas enligt bestämmelserna i 1 kap., 5 kap. samt 7 kap. LOU. Lagens bestämmelser bygger i angivet avseende på EG/ministerrådets direktiv 92/50/EEG, det s.k. tjänstedirektivet.

Understiger upphandlingens värde angivet tröskelbelopp skall denna istället handläggas enligt bestämmelserna i 1 kap. 1-6 §§, 6 kap. samt 7 kap. LOU.

Med upphandling avses enligt legaldefinitionen i 1 kap. 5 § LOU alla köp av tjänster. Stadgandet är därvid undantagslöst. Någon möjlighet för kommunerna att utanför upphandlingslagens bestämmelser ”överföra” uppdrag att mot kommunalersättning tillhandahålla kommunen eller dess innevånare t.ex. renhållningstjänster föreligger inte enligt svensk rätt. Detta har tydligt klargjorts av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) i flera tillsynsärenden, bland annat i följande avgörande (dnr. 1998/ 221-26:

Göteborgs stad hade genom konsortialavtal med ett antal mindre kranskommuner träffat överenskommelse om vissa förhållanden i det gemensamt ägda renhållningsföretaget Renova AB. Bland annat förband sig Göteborgs stad att utan upphandling köpa tjänster från företaget. I ett separat entreprenadavtal uppdrog Göteborgs stad vidare åt Renova att insamla, transportera och omhänderta det avfall som Göteborgs stad vid varje tillfälle (enligt gällande renhållningsbestämmelser) var ansvarigt för.

I sin utredning konstaterade NOU att lagen om offentlig upphandling inte reglerar frågan om en offentlig verksamhet skall bedrivas i egen regi eller utföras av annan juridisk person och att lagen inte heller reglerar om och i vilka former som kommuner kan samarbeta. Nämnden ansåg således inte att kommunens beslut att bilda det berörda renhållningsföretaget och att godkänna det konsortialavtal som slutits mellan ägarkommunerna avseende avfallsbehandling omfattades av reglerna i lagen om offentlig upphandling.

---

6[6]

Se förordningen (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling

I fråga om Göteborgs stads köp av tjänster från Renova hänvisade NOU till sin tidigare rapport till regeringen om kommuners köp från egna bolag m.m. (dnr 165/97-29), samt de tidigare avgörandena angående av renhållningstjänster i Halmstads respektive (dnr 227/96-26) Kungälv kommun (dnr 1999 /103-21), av vilka det klart framgår att det inte är möjligt för en kommun att anskaffa tjänster från ett eget bolag utan att följa reglerna i lagen om offentlig upphandling. Även EG-domstolens avgörande i det s.k. Teckal-målet (mål nr. C-107/98, dom meddelad den 18 november 1999, Teckal Srl ./ Commune di Viano) berördes.

Nämnden ansåg mot denna bakgrund att det renhållningsavtal som tecknats mellan Göteborgs stad och Renova omfattades av reglerna om offentlig upphandling. Göteborgs stad borde därför ha upphandlat tjänsterna avseende avfallshantering och avfallsbehandling i enlighet med reglerna i lagen om offentlig upphandling (se NOU-info dec-1999, sid. 15 ff).

Beroende på upphandlingens värde föreligger enligt 5 kap. 12 § eller 6 kap. 2 § första stycket samt 2a § LOU en obligatorisk skyldighet för upphandlande enheter 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)..

Enligt 5 kap. 17 och 19 §§ eller 6 kap. 2 § andra stycket samt 2 b § LOU föreligger vid tjänsteupphandlingar undantag från denna skyldighet under följande förutsättningar:

- upphandlingens värde är lågt eller det föreligger synnerliga skäl såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte kunnat förutses och inte heller beror på den upphandlande enheten,

- det har vid en annonserad upphandling inte lämnats några anbud eller inte lämnats några lämpliga anbud,

- det som skall upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt kan levereras av endast en viss leverantör,

- upphandlingen gäller tilläggstjänster, eller

- upphandlingen gäller nya tjänster som består enbart av en upprepning av tjänster ingående i ett projekt som högst tre år tidigare varit föremål för upphandling enligt lagen om offentlig upphandling.

Någon möjlighet att direktupphandla tjänster från en leverantör under förutsättning att denne i sin tur konkurrensupphandlar tjänsterna vidare från underleverantörer föreligger inte enligt gällande upphandlingsbestämmelser.

Inom Svalövs kommun gällde vid tidpunkten för de aktuella entreprenadavtalens tecknande (1986) Svenska kommunförbundets normalreglemente för kommunal upphandling - UR.<sup>3</sup>

Enligt 1 § UR är reglementet tillämplig på all kommunal upphandling, d.v.s. även på inköp från hel- eller delägda kommunala företag om företaget själv framställer varan eller utför arbetet eller tjänsten.

Direktupphandling utan stöd av särskilda skäl har i ett flertal avgöranden i praxis bedömts strida mot kommunalt upphandlingsreglemente. I ett avgörande från 1994 fann Kammarrätten i Stockholm<sup>7[7]</sup> ett beslut av en kommunal fullmäktigeförsamling, att utan föregående infordran av anbud i konkurrens uppdra åt en viss entreprenör att utföra renhållningen inom kommunen stred mot det kommunala upphandlingsreglementet.

-

#### Yttrande

Svalövs kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, men skriftligen meddelat att kommunen inte avser att avge något särskilt yttrande i ärendet.

-

#### Bedömning

Konkurrenskommissionen är en privat expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

Svalövs kommun vidmakthåller sedan mer än sexton år ett avtal med LSR om köp av tjänster för renhållning som framställs av bolaget i egen produktion. Gällande entreprenadavtal har som Konkurrenskommissionen tidigare kunnat konstatera tillkommit genom en överträdelse av då gällande upphandlingsreglemente.

Nu har Svalövs kommun, trots att det inte finns någon kontraktsrättslig grund, beslutat att ”förlänga” detta avtal till att i första hand gälla i ytterligare sex månader. Därefter skall LSR, enligt kommunens beslut, själv genomföra en upphandling av berörda insamlings och transporttjänster, men ha kvar uppdraget att slutbehandla förekommande avfall.

---

7[7]

Se Kammarrätten i Stockholm, dom i mål nr. 2280-1994.

Med ledning av LSR-bolagets omsättning finns det anledning anta att värdet av det beslutade upphandlingskontraktet, enbart avseende första halvåret 2003 överstiger tröskelbeloppet 1,756 miljoner kronor. Upphandling skall således genomföras i enlighet med de gemenskapsrättsliga bestämmelser som finns införda i 5 kap. lagen om offentlig upphandling. Även om kontraktsvärdet av något skäl skulle understiga detta belopp, skall upphandling i vart fall genomföras enligt upphandlingslagens nationella bestämmelser.

Som redovisats ovan skall förekommande upphandlingar som regel alltid annonseras. Skriftliga upphandlingsunderlag skall utformas och envar leverantör skall lämnas möjlighet att delta med anbud eller anbudsansökan.

Något av de i upphandlingslagen förekommande undantagen från dessa krav föreligger inte i det aktuella fallet. Någon tidigare konkurrensupphandling har inte varit ifråga. De aktuella tjänsterna omfattas inte av någon ensamrätt för LSR. Det är heller inte fråga om någon tilläggsbeställning i lagens mening.

Den tidsnöd som eventuellt skulle kunna anföras till stöd för direkt upphandling av aktuella renhållningstjänster hänför sig till att Svalövs kommun inte i tid iakttagit den skyldighet som åligger dem att upphandla. Föreliggande upphandlingsskyldighet har bland annat påpekats i en kritisk promemoria av Konkurrenskommissionen till kommunen redan år 1996. Kommunen har därefter haft god tid på sig att förbereda en upphandling. Nu föreliggande brådska är således självförvållad och utgör därmed inte skäl för direkt upphandling.

Sammantaget har Svalövs kommun åsidosatt kravet på affärsmässighet vid offentlig upphandling genom att i strid mot gällande bestämmelser om konkurrensutsättning fortsätta att upphandla de aktuella tjänsterna direkt från det delägda LSR-bolaget. Konkurrensen på marknaden för renhållningstjänster riskerar därmed att snedvridas.

PM-2 1996-08-20 SLUTLIG BEDÖMNING

*Fråga om snedvridning av konkurrensen genom att upprätthålla ett delvis privat monopol samt vidmakthålla ett avtal som upphandlats i strid mot bestämmelserna om offentlig upphandling.*

Svalövs kommun uppdrar sedan år 1986 renhållningen inom kommunen åt Landskrona-Svalövs Renhållnings AB (LSR).

Tjänsterna för renhållning har uppdragits åt Landskrona-Svalövs Renhållnings AB genom ett

entreprenadavtal av den 28 februari 1986 och den 8 september 1988 som avser perioden den 1 januari 1986 till och med den 31 december 2002.

Tjänsterna har uppdragits genom s.k. direktupphandling, d.v.s. upphandling utan föregående infordran av anbud i konkurrens på den allmänna marknaden.

Några *synnerliga skäl*, som brådskande oförutsedda behov eller att kostnaden för ett mer formbundet förfarande inte stod i rimlig proportion till det upphandlades värde har inte angivits till stöd för beslutet att direktupphandla de aktuella tjänsterna.

Landskrona-Svalövs Renhållnings AB är delägt av Svalövs kommun med 18 procent. Övriga andelar ägs av Landskrona kommun med 54 procent och WMI Sellbergs med 28 procent<sup>8[8]</sup>.

Sedan år 1990 har Svalövs kommun ett inbördes aktieägaravtal (konsortialavtal) med de övriga ägarna av renhållningsbolaget. Enligt konsortialavtalet, som gäller till och med den 31 december år 2002, har Svalövs kommun förbundit sig att "...till LSR avlämna allt avfall, som kommunen nu eller i framtiden är skyldig att omhänderta enligt gällande renhållnings-

---

<sup>8[8]</sup> I bolaget finns det 3.200 aktier på nominellt ettusen kronor. Dessa fördelas på 288 A-aktier med vardera tio röster och 2.912 B-aktier med vardera en röst vid bolagets bolagsstämma. Landskrona kommun innehar 216 A-aktier och 984 B-aktier ( 54,3 procent av rösterna och 37,5 procent av kapitalet ); Svalövs kommun innehar 72 A-aktier och 328 B-aktier (18,1 procent av rösterna och 12,5 procent av kapitalet); WMI-Sellbergs innehar inga A-aktier och 1.600 B-aktier (27,6 % av rösterna och 50 procent av kapitalet). Således innehar Landskrona och Svalövs respektive kommuner tillsammans 72,4 procent av stamaktierna och därmed röstmajoriteten i bolaget samt 50 procent av kapitalet Det privata företaget WMI Sellbergs innehar resterande 50 procent av kapitalet

författningar, bestämmelse i lokal hälsovårdförordning eller på grund av särskilt åtagande, ävensom allt avfall som med fördel kan omhändertas av LSR9[9]".

Svalövs kommuns entreprenadersättning till Landskrona-Svalövs Renhållnings AB uppgick år 1995 till 4,1 miljoner kronor.

-

### Gällande rätt

I detta ärende aktualiseras frågan huruvida Svalövs kommun riskerar att snedvrیدا konkurrensen genom att upprätthålla ett delvis privat monopol samt vidmakthålla ett avtal som upphandlats i strid mot bestämmelserna om offentlig upphandling.

Sedan den 1 januari 1994 regleras all offentliga upphandling och vad som äger samband med den, genom lagen (1992:1528) om offentlig upphandling – LOU.

Tjänster för avloppsrening, sophantering, sanering och liknande verksamhet utgör sådana A-tjänster<sup>10</sup>[10] som, om det totala värdet av upphandlingen överstiger 1,6 miljoner kronor<sup>11</sup>[11], skall handläggas enligt reglerna i 1 kap., 5 kap. samt 7 kap. LOU.

Enligt lagens huvudregel skall alla upphandlande enheter iaktta affärsmässighet och opartiskhet i sin inköpsverksamhet och därvid på bästa sätt utnyttja förefintlig konkurrens (1 kap. 4 § LOU).

I förarbetena till LOU motiveras huvudregeln om affärsmässighet bl.a. av hänsyn till principen om icke diskriminering<sup>12</sup>[12] (jfr. art. 7 i EG/Romfördraget). Reglerna är bl.a. utformade i syfte att försvåra möjligheterna att gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett

---

9[9] 6 § konsortialavtal för Landskrona-Svalövs Renhållnings AB av den 26 oktober 1990.

10[10] 5 kap. 1 § LOU samt punkt 16 bilaga A till lagen.

11[11] Enligt förordningen (1993:1322) om ändring i förordningen (1993:1492), om beräkning av tröskelvärden enligt lagen (1992:1592) om offentlig upphandling, i kraft sedan den 1 november 1994, skall en ecu motsvara 8,00169 kronor. Vid upphandling av vissa tjänster enligt en särskild bilaga A till lagen (5 kap. 1 och 4 §§ LOU, vid uttolkning hänvisas till FN:s nomenklatur: CPC eller EG:s dito: CPV) uppgår tröskelvärdena till SEK 1.600.000 (ECU 200.000). Förhandsannonsering skall enligt LOU och förordningen (1980:849, senast ändrad 1992:1515) om tillämpning av GATT-överenskommelsen (1988:461) om statlig upphandling om upphandlingen överstiger tröskelvärdet SEK 6.000.000 (ECU 750.000). Jfr. även 2 kap. 1§, 2 st., LOU.

12[12] Prop 1992/93:88, sid. 59-60.



obehörigt och därmed konkurrenssnedvridande sätt. Lagen har också utformats för att skydda skattebetalarna mot onödigt höga kostnader.

Tillsyn över lagen om offentlig upphandling utövas av Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

I sina kommentarer till lagen 13[13] tolkar Nämnden för offentlig upphandling huvudregeln om affärsmässighet så att avtal som löper med förlängningsklausuler (t.ex. tillsvidare-avtal) måste upphandlas på nytt med jämna mellanrum.

Avtalen skall som regel inte tecknas för längre tid än två år och endast undantagsvis tre till fyra år. Förekommer att avtal måste tecknas för längre tid, t.ex. vid avtal om drift av sjukhus eller andra stora avtal där stora investeringar måste göras av leverantören kan avtalstiden omfatta längre tid. I t.ex. EU-landet Storbritannien anses sådana kontrakt kunna tillåtas omfatta mellan fem till sju år.

Har den upphandlande enheten avtal som löper med förlängningsklausuler eller utan begränsning i tiden och har avtalstiden löpt längre tid än, i normalfallet, två till fyra år skall enligt Nämnden för offentlig upphandling dessa sägas upp så snart det är möjligt. Därefter skall upphandling ske på nytt.

Det är enligt nämnden därför viktigt att den upphandlande enheten har ett tillfredsställande bevakningssystem som medger planering och förberedelse i tid för en ny upphandling när tiden för gällande avtal lider mot sitt slut.

Kommunala upphandlingar som har påbörjats före den 1 januari 1994 regleras genom kommunala upphandlingsreglementen. Inom Svalövs kommun tillämpades vid tidpunkten för upphandlingen normalreglementet för kommunal upphandling -UR14[14].

Enligt 1 § UR är reglementet tillämplig på all kommunal och landstingskommunal upphandling, *d.v.s. även på inköp från hel- eller delägda kommunala företag* om företaget själv framställer varan eller utför arbetet eller tjänsten 15[15].

---

13[13] Se Nämnden för offentlig upphandling, NOU-info dec -93, sid. 6 samt dec -94, sid. 9, se även NOU-info april-94, sid. 8 samt okt -94, sid. 11 samt nämndens årssammanställning för år 1995 sid 59-61.

14[14] Det av Svenska kommunförbundets rekommenderade normalreglementet för kommunal upphandling jämte anvisningar antogs av kommunfullmäktige i Svalöv den 26 november 1984 (Kf § 232/84) i enlighet med kommunstyrelsens beredning och förslag den 12 november 1984 (Ks § 271/84).

15[15] Se anvisningarna till 1 § andra stycket UR, Kommunala upphandlingsreglementet jämte anvisningar, fjärde översedda upplagan, Kommentus förlag 1983, sid 6.

Enligt 3 § UR skall den upphandlande enheten utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Enheten skall bl.a. särskilt tillse att ett fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag upprättas. I anvisningarna till 3 § UR16[16] anføres att skyldighet alltid föreligger för en upphandlande kommun att undersöka och tillvarata den konkurrens som kan finnas mellan tänkbara leverantörer inom och utom kommunen. Den upphandlande enheten skall iaktta affärsmässighet vid sin upphandling. Kraven på objektiv handläggning måste särskilt beaktas eftersom en sådan handläggning syftar till att åstadkomma konkurrens på lika villkor och sålunda utgör en viktig förutsättning för att kommunernas agerande i upphandlingssammanhang skall åtnjuta förtroende. Undantag får dock ske (7 § UR jämte anvisningar17[17]) om upphandlingen omfattar smärre belopp där kostnaden för ett mer formbundet förfarande inte står i rimlig proportion till det upphandlades värde eller vid brådskande oförutsedda behov som t.ex. vid eldsvåda, översvämning o.dyl. där anbud inte hinner införas.

Direktupphandling utan stöd av särskilda skäl har i ett flertal avgöranden i praxis bedömts strida mot kommunalt upphandlingsreglemente. I ett tämligen färskt avgörande fann Kammarrätten i Stockholm (mål nr. 2280-1994)18[18] ett beslut av en kommunal fullmäktigeförsamling, att utan föregående infordran av anbud i konkurrens uppdra åt en viss entreprenör att utföra renhållningen inom kommunen, stridande mot det kommunala upphandlingsreglementet.

-

### Yttrande

Svalövs kommun har i ett yttrande över Konkurrenskommissionens preliminära bedömning bland annat anfört att upphandlingen har genomförts före lagens om offentlig upphandling ikraftträdande samt att det kommunala upphandlingsreglementet inte reglerat upphandlingar från bl.a. företag som ägs av en eller flera kommuner. Varken lagen om offentlig upphandling eller det kommunala upphandlingsreglementet är enligt kommunens uppfattning tillämplig på den aktuella upphandlingen. Skulle det kommunala upphandlingsreglementet vara tillämpligt, gör kommunen alternativt gällande att kommunen enligt reglementet skulle ha haft möjlighet att göra en direktupphandling "eftersom kommunen vid detta tillfälle gjorde en affärsmässig bedömning och valde det mest förmånliga alternativet".

-

---

16[16] Se anvisningarna till 3 § UR, Kommunala upphandlingsreglementet, fjärde översedda upplagan, Kommentus förlag 1983, sid 12-13.

17[17] Se 7 § UR, Kommunala upphandlingsreglementet jämte anvisningar, fjärde översedda upplagan, Kommentus förlag 1983, sid 7.

18[18] Dom meddelad i Stockholm den 30 januari 1995.

## Bedömning

Konkurrenskommissionen är en privat expertgrupp som uppmärksammar och motverkar fall där offentliga organ genom överträdelse av lag, genom subventioner eller genom att blanda samman myndighetsutövning med annan verksamhet snedvrider konkurrensen.

Svalövs kommun vidmakthåller sedan år 1986 ett avtal med Landskrona-Svalövs Renhållnings AB om köp av tjänster för renhållning m.m. inom kommunen.

Kommunens påstående att det kommunala upphandlingsreglementet inte varit tillämpligt på den aktuella upphandlingen är felaktigt. De undantag från tillämpning som upphandlingsreglementet nämner avser enbart upphandlingar från (andra kommuner, sammanslutningar kommuner eller) kommunala företag som "...vid sin egen upphandling av varan, arbetet eller tjänsten tillämpar regler som anges i [reglementet]".

De aktuella tjänsterna framställs av Landskrona-Svalövs Renhållnings AB i egen produktion och till skillnad från vad kommunen har angivit i yttrandet har kommunens beslut att tillämpa direktupphandling motiverats varken utifrån upphandlingens värde eller några andra anförda synnerliga skäl. Något undantag för kommunen att i det aktuella fallet upphandla tjänsterna för renhållning m.m. från det delägda Landskrona-Svalövs Renhållnings AB utan föregående infordran av anbud i konkurrens på den allmänna marknaden förelåg således inte enligt det kommunala upphandlingsreglementet. Upphandlingen har därför skett i strid mot detta reglemente.

Någon förtida uppsägning av avtalet är inte möjlig utan samtliga ägares samtycke. Avtalet kommer till följd av detta att vara i kraft fram till och med den 31 december 2002.

Enligt Nämnden för offentlig upphandling är det normalt inte affärsmässigt att vidmakthålla avtal över två till fyra år och undantagsvis, vid större investeringar, upp till åtta år.

Svalövs kommun har därmed klart åsidosatt kravet på affärsmässighet vid offentlig upphandling, dels genom att utan synnerliga skäl direktupphandla de aktuella tjänsterna, dels genom att ursprungligen skriva avtalet för en så lång period som sjutton år utan möjlighet till förtida uppsägning.

Erfarenhetsmässigt är kostnaden för konkurrensutsatt verksamhet c:a 20 procent lägre jämfört med verksamhet som bedrivs utan konkurrens. Med denna utgångspunkt riskerar kommunen genom gällande avtal med Landskrona-Svalövs Renhållnings AB att ådra dem som betalar renhållningsavgifter i Svalöv onödiga kostnader med uppskattningsvis 820.000 kronor per år för de aktuella renhållningstjänsterna.

---