

PM 2 2026-04-08 SLUTLIG BEDÖMNING

Fråga om snedvridning av konkurrensen genom direkttilldelning i strid mot bestämmelserna om upphandling (otillåten direkttilldelning).

En kommun har, utan föregående infordran av konkurrerande anbud, uppdragit utförandet av kommunala renhållningstjänster till ett av kommunen ägt aktiebolag.

Sollentuna kommun (nedan Kommunen) låter sitt indirekt helägda bolag Sollentuna Energi och Miljö AB (nedan SEOM)¹ utföra tjänster för sådan insamling och återvinning eller behandling av kommunalt hushållsavfall som Kommunen enligt lag svarar för.

Något civilrättsligt avtal har aldrig slutits mellan parterna, utan renhållningsuppdraget regleras genom vid varje tidpunkt gällande bolagsordning med kommunala ägardirektiv.²

Kommunfullmäktige i Sollentuna beslutade den 20 december 2024 anta nu gällande bolagsordning för SEOM, enligt vilken bolaget har till föremål för sin verksamhet att:

”Bolaget har fem verksamheter Vatten och avlopp, Fjärrvärme inklusive fjärrkyla,³ Stadsnät,⁴ Renhållning och Transporttjänster.⁵ Bolaget, eller dess dotterbolag, ska 1. Inköpa, producera och distribuera el till i huvudsak kunder i Sollentuna kommun 2. Bedriva verksamhet för vattenförsörjning och avlopp inom Sollentuna kommun⁶ 3. Bedriva stadsnät, dvs. nätverksamhet för IT-kommunikation. 4. Svvara för att kommunalt avfall exklusive returpapper inom Sollentuna kommun samlas in, transporteras bort eller återvinns 5. Svvara för uthyrning av transportmedel såsom bilar och maskin er till kommunens verksamheter och kommunala bolag För verksamheten Vatten och avlopp är bolaget huvudman för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen. Verksamheterna i övrigt bedrivs i ägarens ställe”.

Renhållningsverksamheten ska härutöver utföras i enlighet med vid varje tidpunkt gällande renhållningsordning.⁷ Utförandet finansieras genom att de enskilda hushållen och företagen betalar bolaget kommunal avgiftstaxa, som enligt beslut i december 2025 fastställdes av kommunfullmäktige i Sollentuna till att gälla från och med den 1 januari 2026.⁸

SEOM ingår i en koncern och upprättar koncernredovisning enligt 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554).

¹ Sollentuna Energi och Miljö AB, org.nr. 556091-5166, bildades den 30 december 1963 och registrerades av Patent- och registreringsverket (numera Bolagsverket) den 25 februari 1964. Nuvarande företagsnamn (firma) registrerades den 9 mars 2016. Tidigare företagsnamn har varit Sollentuna Elverk, Sollentuna Energiverk och Sollentuna Energi. Nu gällande bolagsordning antogs 20 december 2024. Bolaget helägs av Sollentuna kommun genom det kommunala holdingbolaget Sollentuna stadshus AB (.559087-2460).

² Se Kommunens beslut av den 6 november 2025, dnr. KS 2025/01618, av vilket framgår att ”Sökanden har begärt att få ta del av det civilrättsliga avtal, så kallat uppdragsavtal, som reglerar överenskommelsen mellan Sollentuna kommun och SEOM AB avseende avfallshantering av kommunalt avfall enligt 15 kap. Miljöbalken. Något sådant avtal har aldrig upprättats mellan kommunen och bolaget och kan därför inte lämnas ut. Begäran måste därför avslås”.

³ Fjärrvärme och fjärrkyla: ”Syftet med bolagets verksamhet är att i enlighet med fjärrvärmelagen (2008:263) och annan relevant lagstiftning på området bedriva fjärrvärmeverksamhet, dvs. distribuera, producera och sälja fjärrvärme till i huvudsak kunder i Sollentuna kommun. Bolaget får sälja fjärrvärme till kunder utanför Sollentuna. Bolaget får bedriva verksamhet som har nära anknytning till huvudverksamheten enligt denna punkt, som t.ex. produktion och försäljning av fjärrkyla. Verksamheten ska drivas på affärsmässig grund”.

⁴ Stadsnät: ”Syftet med bolagets verksamhet är att anskaffa, äga och förvalta anläggningar för tele- och datakommunikation främst via optisk fiber och annans infrastruktur samt därmed förenlig verksamhet. Verksamheten ska arbeta för ett öppet och konkurrensneutralt stadsnät. Verksamheten ska ta ett ansvar för kommunens infrastrukturella utbyggnad och tekniska utveckling av bredband inom Sollentuna kommun. Verksamheten ska drivas på marknadsmässiga villkor”.

⁵ Avfall: ”Syftet med bolagets verksamhet är att svvara för kommunens ansvar, enligt 15 kap. miljöbalken och enligt förordningen (2022:1274) om producentansvar för förpackningar, avseende hanteringen av kommunalt avfall. Bolaget ska dock inte ansvara för lättillgängliga insamlingsplatserna enligt 6 kap. 6 § samt insamling vid populära platser enligt 6 kap. 8 § i förordningen. Transporter Syftet med bolagets verksamhet är att svvara för uthyrning av transportmedel såsom bilar och maskiner till kommunens verksamheter och helägda bolag. Bolaget ska följa de miljö- och trafiksäkerhetskrav som följer av tillämplig lagstiftning samt, i förekommande fall, kommunalfullmäktiges beslut”.

⁶ Vatten och avlopp: ”Syftet med bolagets verksamhet är att, som huvudman för den allmänna va-anläggningen i kommunen, bedriva verksamhet för vattenförsörjning och avlopp inom Sollentuna kommun. Verksamheten ska bedrivs i enlighet med de regler som finns i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och annan relevant lagstiftning på området”.

⁷ Se ”Föreskrifter om avfallshantering i Sollentuna kommun” som antogs av kommunfullmäktige den 20 februari 2025 (KF § 9/25), dnr. 2025/0596.

⁸ Se ”Avfallstaxa för Sollentuna kommun” som antogs av kommunfullmäktige den 20 november 2025 (KF § 109/25), dnr. 2025/00479..

Enligt hos Bolagsverket publicerade årsredovisningar för de tre senaste verksamhetsåren (2022-2024) har SEOM omsatt i genomsnitt 906,9 miljoner kronor per år.⁹ Verksamheten är uppdelad i olika affärsområden, varav områdena Vattenförsäljning, Avfallsintäkter, Transport och Anslutningsavgifter innefattar *intern* verksamhet, där Kommunen har beslutat om och tilldelat de aktuella uppdragen/kontrakten till bolaget.¹⁰ Områdena Elnät och elförsäljning, Stadsnät, Fjärrvärmeförsäljning, Försäljning av fjärrkyla, Kundarbeten och Övrig försäljning avser istället *externa* verksamheter med huvudsakligen enskilda hushåll och företag som avtalsmotparter. Utifrån detta fördelar sig bolagets genomsnittliga omsättning⁵ enligt följande:¹¹

Affärsområde:	Genomsnitt 2022-2024:	Varav <i>Extern:</i>	Varav <i>Intern:</i>
Nätavgifter och elförsäljning ¹²	327 054 kr	35,19 %	
Stadsnät	61 144 kr	6,81 %	
Fjärrvärmeförsäljning	248 850 kr	27,77 %	
Försäljning av fjärrkyla	3 719 kr	0,42 %	
Vattenförsäljning	143 451 kr		16,11 %
Avfallsintäkter	64 140 kr		7,18 %
Transport	5 204 kr		0,58 %
Anslutningsavgifter	16 351 kr		1,80 %
Kundarbeten	19 652 k	2,18 %	
Övrig försäljning	17 240 kr	1,97 %	
<i>Totalt:</i>	<i>906 806 kr</i>	<i>74,33 %</i>	<i>25,67 %</i>

SEOM har inom ramen för en transparensredovisning för verksamhetsåret 2024 angivit följande.

Bolaget har varierande mellanhavanden med koncernens bolag och förvaltningar men i huvudsak avser intäkterna ersättning, enligt fastställda taxor, för hushållsavfallshämtning, brukningsavgifter för vatten och avlopp samt anläggningsavgifter för nya anslutningar. Totalt uppgick intäkterna, för verksamhetsåret 2024, från bolagen inom kommunens koncern till 106,9 mnkr, vilket motsvarar 13,1 % av Sollentuna Energi och Miljö AB:s nettoomsättning. Intäkter från kommunens förvaltningar och nämnder uppgick till 97,6 mnkr, vilket motsvarar 11,9 % av nettoomsättningen. De interna kostnaderna från koncernens bolag uppgick till 2,4 mnkr vilket motsvarar 0,3 % av de totala kostnaderna, exklusive avskrivningar och räntor. Kostnaderna från Sollentuna kommuns förvaltningar uppgick till 12,2 mnkr eller 1,7 % av de totala kostnaderna, exklusive avskrivningar och räntor. Kostnaderna består bl.a. av tomträttsavtal och tillsynsavgifter. Härutöver har bolaget redovisat intäkter som avser den ej konkurrensutsatta verksamheten avseende Vatten med 187.558 kronor och Avfall med 72.182 kronor.¹³

Med beaktande årsredovisningshandlingarna samt den uppgift om koncernintern verksamhet motsvarande (13,1+12,9=) 25 procent av den totala verksamhet som anges i transparensredovisningen uppgår SEOM:s genomsnittliga *interna* omsättning för de senaste tre åren, 2022-2024, till 32,09 procent och överstiger därmed inte de 80 procent som krävs för att s.k. *internt undantag* ska kunna komma ifråga (se vidare nedan).

Utifrån den senaste kontraktstilldelning, som beslutades genom kommunfullmäktiges antagande av nu gällande avfallstaxa i december 2025,⁸ kan värdet av renhållningsuppdraget, och därmed upphandlingens s.k. *kontraktsvärde*, uppskattas till i vart fall c:a 72 miljoner kronor per år.¹⁴

⁹ Under not 2 i SEOM:s årsredovisningshandlingar redovisas omsättningen uppdelad på de olika affärsområdena. Här angivet belopp om 906,8 Mkr utgör ett genomsnitt av den således redovisade koncernomsättningen för den närmast föregående treårsperioden 2022-2024.

¹⁰ Med *intern verksamhet* avses här kontraktstilldelningar som har beslutats av Kommunen eller inom den kommunala bolagskoncernen.

¹¹ Enligt årsredovisningshandlingarna hänför sig i genomsnitt c:a 25 procent av bolagets omsättning till koncernintern försäljning.

¹² Elnätverksamhet ska enligt 3 kap. ellagen (1997:857) hållas separerad från annan verksamhet med exempelvis elhandel/produktion av el. Vad som inom affärsområdet Nätavgifter och elförsäljning hänför sig till koncernens nätverksamhet respektive elförsäljning framgår dock inte särredovisat i SEOM:s årsredovisningshandlingar.

¹³ SEOM "Transparensredovisning för verksamhetsåret 2024", daterad och undertecknad med elektroniska signaturer den 10 december 2025. Det kan noteras att beloppsuppgifterna om den ej konkurrensutsatta verksamheten delvis avviker från vad som redovisats i årsboksutslutet för 2024.

¹⁴ Se SEOM:s transparensredovisning (fotnot 13, ovan), jfr. motsvarande uppgift i bolagets årsredovisning 2024, not 2, "Avfallsintäkter".

Gällande rätt

Kommunernas ansvar för renhållning m.m. regleras genom miljöbalken (MB), avfallsförordningen (2020:614) samt kommunala renhållningsordningar eller avfallsplaner.

Enligt 15 kap. 20 och 20 a §§ MB är alla kommuner skyldiga att se till att allt hushållsavfall och därmed jämförligt avfall inom deras respektive områden tas om hand. Avfallet ska såväl insamlas och transporteras som återvinnas eller behandlas.

Sådan avfallshantering som en kommun svarar för får ”*inte utföras av någon annan än kommunen eller den som kommunen anlitar*”.¹⁵ Insamlingsverksamheten omfattas således av ett lagstiftat monopol. Någon motsvarande ensamrätt att återvinna eller behandla avfall föreligger inte, men eftersom den renhållningsansvariga kommunen rent praktiskt besitter allt insamlat avfall förfogar kommunen även över avfallets omhändertagande.

En kommun kan välja att antingen utföra insamlingen och/eller omhändertagande av avfall i egen regi eller *anlita* någon annan, ett exempelvis privat eller kommunalt företag, för dessa tjänster. Miljöbalksansvaret kvarstannar dock alltid hos den renhållningsansvariga kommunen.

Kommunen kan bestämma att hushåll och företag (det s.k. renhållningskollektivet) ska betala avgifter enligt vid varje tidpunkt gällande kommunal renhållningstaxa. Om renhållningsuppdraget har lämnats till en extern utförare får den renhållningsansvariga kommunen besluta att aktuella taxebetalningar ska ske direkt till den som utför renhållningen.¹⁶ Betalning av taxebunden renhållningsavgift är liksom den kommunala avfallsverksamheten obligatorisk. Berörda hushåll och företag kan således inte välja att sköta sin egen avfallshantering på annat sätt.

Det kommunala renhållningsmonopolet är även straffsanktionerat. Den som uppsåtligt eller genom oaktsamhet bryter mot monopolet, genom att yrkesmässigt eller annars i stor omfattning transportera kommunalt hushållsavfall, kan dömas till böter.¹⁷

En kommunal myndighets kontrakt med ett fristående rättssubjekt kan, om kontraktet innefattar tillhandahållande av tjänster mot ersättning, utgöra antingen ett *offentligt tjänstekontrakt* eller en *tjänstekoncession*. Vilka lag- och förfarandebestämmelser som ska tillämpas beror ytterst på förutsättningarna för avtalsförhållandet samt hur avtalet har utformats.¹⁸

Oaktat vilka bestämmelser som ska tillämpas gäller emellertid alltid EU-fördragets grundläggande föreskrifter om fri rörlighet, liksom de på fördraget vilande principerna om likabehandling och icke-diskriminering samt öppenhet (transparens eller insyn). Att inte alls infordra anbud i samband med tilldelningen av en tjänstekoncession har enligt EU-domstolens praxis¹⁹ ansetts oförenligt med såväl de grundläggande principerna om fri rörlighet av tjänster som förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artiklarna 52 och 18 EUF-fördraget.

Med *tjänstekoncession* avses ett kontrakt av samma typ som ett offentligt tjänstekontrakt, med den skillnaden att ersättningen för tjänsternas utförande utgörs av antingen endast rätten att utnyttja tjänsten eller av dels en sådan rätt, dels viss betalning från den upphandlande myndigheten.²⁰

¹⁵ Se 15 kap. 24 § MB.

¹⁶ Se 27 kap. 4 § andra stycket MB.

¹⁷ Se 29 kap. 9 § punkten 14 MB.

¹⁸ Upphandling av *offentliga tjänstekontrakt* regleras genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling – LOU – medan tjänstekoncessioner regleras genom lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner - LUK.

¹⁹ Se EU-domstolens domar i *Telaustria och Telefonadress* (C-324/98) EU:C:2000:669 och *Parking Brixen* (C-458/03) EU:C:2005:605.

²⁰ En definition av begreppet *tjänstekoncession* återfanns redan i artikel 1.4 av Europeiska rådets och parlamentets direktiv (2004/18/EG) av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det s.k. klassiska upphandlingsdirektivet).

Koncessioner kännetecknas enligt det s.k. *nyttjanderättskriteriet* av att två förutsättningar samtidigt ska vara uppfyllda. För det första ska koncessionshavaren erhålla rätten att utnyttja upplåtna tjänster ekonomiskt. För det andra ska den ekonomiska risken i samband med tjänsternas utövande övergå på koncessionshavaren ensam.²¹ Möjligheten att tilldela en tjänstekoncession förutsätter således att koncessionshavaren ges rätten att kommersiellt utnyttja anläggningen/tjänsten och att myndigheten på denne överlåter den ekonomiska risk som är förenad med verksamheten²².

Koncessionshavaren ska inte endast ta den ekonomiska risken under uppbyggnadsfasen utan även de finansiella och ekonomiska risker som är förenade med drift och nyttjandegrad av anläggningen.²³ Avtal där uppdragstagaren istället ges garantier om full kostnadstäckning för det fall denne utför arbetet på ett avtalsenligt sätt kan inte anses utgöra någon koncession.

I målet *Eurawasser* fann EU-domstolen att om uppdragstagaren inte ersätts direkt av den upphandlande myndigheten utan genom en avgift som myndigheten ger uppdragstagaren rätt att ta ut från tredje man talar detta för att det kan vara fråga om en tjänstekoncession.²⁴

Enligt EU-domstolens praxis²⁵ ska de grundläggande principerna för offentlig upphandling tillämpas även i fråga om uppdrag som lämnas till egna bolag, vilket dock inbegriper möjlighet till bland annat *internt undantag* (se mer om detta nedan).

Den unionsrättsliga praxis som tidigare omgärdat koncessioner är numera kodifierad genom det s.k. LUK-direktivet (2014/23/EU),²⁶ som trädde ikraft med för medlemsstaterna bindande direkt effekt den 18 april 2016. För svenskt nationellt vidkommande finns bestämmelserna genomförda i lagen (2016:1146) om upphandling av koncessioner - LUK.²⁷ Upphandlingar som inte innefattar koncession regleras istället genom lagen (2016:1145) om offentlig upphandling - LOU.

Kommunala myndigheter och beslutande församlingar utgör sådana s.k. *upphandlande myndigheter* som obligatoriskt har att iaktta vid varje tidpunkt gällande upphandlingsbestämmelser i LUK eller LOU.²⁸

21 EU-kommissionen har i ett tolkningsmeddelande 12 april 2000 avseende koncessioner (s. 10) angivit följande. "Nyttjanderättskriteriet är avgörande när det gäller att fastställa om ett avtal är en tjänstekoncession eller inte. Enligt detta kriterium rör det sig om en koncession, om tjänsteleverantören tar riskerna i samband med den tillhandahållna tjänsten (etablering och nyttjande) och tar ut ersättning av användaren, t.ex. via avgifter i vilken form det än vara må. Sättet på vilket tjänsteleverantören får ersättning är, liksom för byggkoncessioner, en faktor som gör det möjligt att fastställa vem som tar på sig risken i samband med nyttjandet. Tjänstekoncessioner kännetecknas, liksom byggkoncessioner, av att ansvaret för nyttjandet överförs på koncessionshavaren. [...] Om den upphandlande myndigheten har garanterat full återbetalning av investeringen och därmed undanröjt alla risker i samband med driften av anläggningen skulle riskmomentet vara borta och avtalet betecknas som ett offentligt upphandlingskontrakt [...] och inte ett koncessionsavtal".

22 Avseende kravet på ekonomisk risk, se EU-domstolens dom i *Eurawasser* (EU:C:2009:540). Domstolen fastslog där att den omständigheten att uppdragstagaren vid ett avtal om tjänster inte erhåller ersättning direkt från den upphandlande myndigheten, men har rätt att ta ut ersättning från tredje man, kan vara tillräcklig för att avtalet ska anses utgöra en tjänstekoncession, under förutsättning att uppdragstagaren övertar hela eller åtminstone en betydande del av den risk som den upphandlande myndigheten skulle löpa om den utförde tjänsten själv, även om denna risk redan från början är mycket begränsad på grund av de offentligrättsliga villkoren för tjänstens organisation.

23 EU-kommissionens tolkningsmeddelande (fotnot 17), sid 7.

24 Se EU-domstolens dom i *Eurawasser* (EU:C:2009:540), p. 52. I den engelska språkversionen använder domstolen termen "payment under private law" och i den franska språkversionen "rémunération de droit privé".

25 Se EU-domstolens ovan angivna avgöranden i *Telaustria och Telefonadress* (C-324/98) och *Parking Brixen* (C-458/03), jfr. även prop. 2006/07:128, s. 181 f. .

26 Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/23/EU) av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

27 I den svenska lagen definieras *tjänstekoncession* som en koncession genom vilken myndigheten anförtror tillhandahållandet och förvaltningen av andra tjänster än sådana som avser byggtreprenadarbeten – se 1 kap. 19 § jämförd med 13 § LUK.

28 Se 1 kap. 21 § LUK och 1 kap. 22 § LOU.

För att bland annat säkerställa den lagliga efterlevnaden av EUF-fördragets föreskrifter om etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster har det i lagarna²⁹ införts unionsrättsligt grundade principer om bland annat *likabehandling och ickediskriminering* samt *öppenhet (transparens)*,³⁰ vilka oavsett valet av förfarande³¹ ska iakttas vid samtliga upphandlingar. Av dessa följer att alla leverantörer ska behandlas likvärdigt och ges lika möjlighet till sådan insyn (öppenhet) att de i konkurrens med varandra kan lämna anbud på samma villkor och ges samma relevanta information vid samma tillfälle.³²

I lagarna finns även införd en förtydligande bestämmelse om att en upphandling inte får utformas i syfte att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.³³ Enligt vad Högsta förvaltningsdomstolen uttalat i HFD 2012 ref. 48 är det nämligen en av det upphandlingsrättsliga regelverkets viktigaste funktioner att säkerställa leverantörernas lika förutsättningar att kunna lämna konkurrenskraftiga anbud.

Förutom att koncessioner ska upphandlas i konkurrens krävs även att de ska vara tidsbegränsade. Koncessioner med längre löptid än fem år får inte ha en längre maximal löptid än vad som behövs för att kompensera koncessionshavaren för gjorda investeringar.³⁴ På motsvarande sätt får ett ramavtal enligt LOU inte löpa längre tid än fyra år om det inte finns särskilda skäl.³⁵

Ett offentligt kontrakt som avser avfallstjänster (CPV 90500000)³⁶ kan enligt svensk nationell rättspraxis³⁷ anses utgöra en tjänstekoncession enligt LUK om den kommersiella risk³⁸ som är förenad med verksamheten samtidigt överlämnas till koncessionshavaren.³⁹ I ett mål om utdömmande av upphandlingsskadeavgift där kommunala renhållningstjänster hade anförtrotts direkt till ett helägt kommunalt bolag har prövning emellertid skett enligt bestämmelserna i LOU.⁴⁰

Om värdet⁴¹ av ett sådant kontrakt överstiger vid varje tidpunkt gällande tröskelvärde⁴² ska, oavsett valet av förfarande, tilldelningen föregås av en upphandling med tillämpning av de direktivstyrda förfarandebestämmelserna i LUK eller LOU.

²⁹ Se 4 kap. 1 § LUK eller LOU.

³⁰ Angående de grundläggande principernas innebörd, se bl.a. prop. 2006/07:128, s. 132 samt prop. 2015/16:195, avsnitt 9.1 (s. 426 ff.) samt specialmotiveringen till 4 kap 1 § LUK eller LOU.

³¹ Jfr. 15 kap. 2 § LUK alternativt 19 kap. 2 § eller 19 a kap. 8 § LOU samt justitierådet Nords särskilda tillägg i HFD 2018 ref. 60.

³² Prop. 2006/07:128, s. 132, samt EU-domstolens domar i *Succhi di Frutta* (C-496/99), EU:C:2004:236, pp. 108-111, *SIAC Construction* (C-19/00) EU:C:2001:553, p. 42 och i *Cartiera dell'Adda* (C-42/13) EU:C:2014:2345, p. 44, se även domstolens avgörande i *Connexion Taxi* (C-171/15) EU:C:2016:948, pp. 39 och 40.

³³ Se 4 kap. 2 § LUK, alternativt 19 kap. 2 § LOU.

³⁴ Se 4 kap. 10 och 11 § LUK. Vid beräkningen ska hänsyn tas till de investeringar som krävs för att uppnå särskilda mål enligt kontrakten samt avkastning på det investerade kapitalet. Både inledande investeringar och investeringar under koncessionens löptid ska beaktas vid beräkningen.

³⁵ Se 7 kap. 2 § LOU.

³⁶ CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, har fastställts som ett gemensamt klassifikationssystem inom Europeiska Unionen – se 4 kap. 9 § LUK eller 4 kap. 19 § LOU, samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 av den 5 november 2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV), i lydelse enligt Europeiska kommissionens förordning (EG) nr 213/2008.

³⁷ Se Kammarrätten i Göteborgs dom av den 23 maj 2011 i mål nr. 6515-10.

³⁸ Den *verksamhetsrisk* som här avses innefattar enligt 1 kap. 22 § LUK såväl efterfrågerisk som utbudsrisk eller båda.

³⁹ Se 1 kap. 13 § LUK.

⁴⁰ Se Förvaltningsrätten i Jönköpings dom av den 19 februari 2025 i mål nr. 4537-27, Konkurrensverket *J. Borås stad* (jfr. även Konkurrenskommissionens tidigare utredningar i samma sak mot Borås kommun i ärendena KKO 23-002 och KKO 12-036). En avgörande skillnad mellan Borås-målet och det ovan angivna Uddevalla-målet (fotnot 33) är att i Uddevalla-målet hade kommunen slutit ett *skriftligt kontrakt* med det anlåtade kommunala bolaget medan avtalsförhållandet i Borås, på samma sätt som i Ronneby, enbart reglerades genom föreskrifter i bolagsordning och ägardirektiv samt genom löpande ändringar av kommunal avfallsordning och avfallstaxa.

⁴¹ Värdet av en *koncession* ska enligt 5 kap. 2 § LUK uppskattas till koncessionshavarens sammanlagda omsättning till följd av koncessionen under dess löptid, inbegripet eventuellt medföljande varor. På motsvarande sätt ska värdet av ett *varu- eller tjänstekontrakt* enligt 5 kap. 3 § LOU uppskattas till det totala belopp som ska betalas enligt det eller de kontrakt som ingår i upphandlingen. Samtliga värden enligt såväl LUK som LOU ska beräknas exklusive lagstadgad mervärdesskatt (moms).

⁴² Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande *tröskelvärdet* fastställs av EU-kommissionen och tillkännages enligt 5 kap. 1 § LUK eller LOU löpande av regeringen i Svensk författningssamling. Under perioden 1 januari 2024 -31 december 2025 uppgick tröskelvärdet för *koncessioner* som ska upphandlas enligt LUK till 59.880.179 kronor medan motsvarande värde för kommunala *varu- och tjänstekontrakt* enligt LOU uppgick till 2.389.585 kronor - se regeringens tillkännagivande (2024:30) om tröskelvärdet vid offentlig upphandling.

Sådana årliga taxebeslut som ligger till grund för kommande års behandling av avfall har i praxis ansetts utgöra nya självständiga kontrakt eller ramavtal som kan prövas separat, enligt vid varje tidpunkt gällande rättsmedelsbestämmelser.⁴³

Undantag från skyldigheten att upphandla kan dock komma ifråga om förutsättningarna för *internt undantag* är uppfyllda.⁴⁴ För sådant undantag krävs att avtalsmotparten (det kontrakterade företaget) bland annat uppfyller det s.k. *verksamhetsrekvisitets* krav på att under den senast föregående treårsperioden⁴⁵ ha utfört *mer än 80 procent* av sin verksamhet *internt*, för den upphandlande myndighetens räkning eller för andra sådana juridiska personer eller organ som myndigheten utövar kontroll över.⁴⁶

Om den kontrollerade juridiska personen är moderbolag i en koncern som tillämpar gemensam koncernredovisning ska vid beräkningen av intern/extern omsättning även dotterbolagens omsättning räknas med. Det räcker alltså inte med att enbart beakta moderbolagets egen omsättning.⁴⁷ Ett moderbolag i en koncern med en nettoomsättning över 80 miljoner kronor är som regel alltid skyldig att upprätta koncernredovisning.⁴⁸

Enligt den s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis⁴⁹ ska alla möjligheter till undantag från de regler som avser att säkerställa effektiviteten av de rättigheter som ges inom området för upphandling tolkas restriktivt och det ankommer på den som åberopar möjlighet till undantag att även visa att de särskilda omständigheter som motiverar undantaget faktiskt är uppfyllda.

Om något undantag från kravet på annonsering inte kan visas uppfyllt ska den upphandlande myndigheten annonsera upphandlingen i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och i databasen TED⁵⁰ eller i en allmän annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.⁵¹ Tilldelning får dock ske utan sådan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör⁵² eller det vid en tidigare annonsering inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud.⁵³

⁴³ Se Förvaltningsrätten i Jönköpings dom av den 19 februari 2025 i mål nr. 4537-27, jfr. även Konkurrensverkets tillsynsbeslut mot Burlövs kommun m.fl. (dnr. 135/2019) pp. 49-50.

⁴⁴ Se 3 kap. 13 § samt 14-18 § LUK, alternativt 3 kap. 12 § samt 13-18 § LOU. Det interna undantaget har sitt ursprung i EU-domstolens dom i *Teckal* (C-107/98) EU:C:1999:562.

⁴⁵ Verksamhetsandelen ska enligt 3 kap. 17 § LUK, alternativt 3 kap. 16 § LOU, bestämmas på grundval av den genomsnittliga totala omsättningen under de tre år som föregår tilldelningen eller på grundval av ett annat lämpligt verksamhetsbaserat mått grundat på uppgifter under samma tidsperiod. Om uppgifterna inte längre är relevanta eller inte är tillgängliga, får verksamhetsandelen bestämmas på grundval av något annat lämpligt verksamhetsmått.

⁴⁶ För verksamhetskriteriet, se bl.a. 3 kap. 14 § första stycket 2 LUK, alternativt 3 kap. 12 § första stycket 2 LOU. För internt undantag krävs enligt samma stycken punkterna 1 och 3 även att den upphandlande myndigheten utövar en kontroll över motparten motsvarande den som myndigheten utövar över sin egen förvaltning (det s.k. *kontrollrekvisitet*) och att det inte finns något direkt privat ägarintresse i avtalsmotparten.

⁴⁷ Se EU-domstolens dom i *AVR -Afvalververking* (C-692/23) EU:C:2026:4. Om den kontrollerade juridiska personen är ett moderbolag i en koncern som tillämpar EU:s koncernredovisningsregler ska vid bedömning av det s.k. *omsättningsrekvisitet* (80-procentskravet) inte enbart beaktas bolagets egen omsättning utan den totala omsättningen hos samtliga bolag som ingår i koncernen ska räknas in. För svenskt vidkommande motsvarar EU:s koncernredovisningsregler – enligt art. 22 och 24 Europaparlamentet och rådets direktiv (2013/34/EU) av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag – av bestämmelserna i 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554).

⁴⁸ Se 7 kap 1 § jämförd med 2, 3 och 3 a § årsredovisningslagen (1995:1554).

⁴⁹ För den s.k. *försiktighetsprincipen*, se bl.a. EU-domstolens dom i *kommissionen mot Italien* (C-157/06) EU:C:2008:530, p. 23 jämte där noterad praxis; se även Högsta förvaltningsdomstolens uttalanden i RÅ 2005 ref 10, RÅ 2008 ref 79, RÅ 2009 not 134 och HFD 2017 ref. 66.

⁵⁰ Se 8 kap. 1 och 7 a § LUK, alternativt 10 kap. 1 och 5 a § LOU samt 2 § upphandlingsförordningen (2016:1162). Bestämmelserna om koncernredovisning i 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554) motsvarar artiklarna 22 och 24 Europaparlamentet och rådets direktiv (2013/34/EU) av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag

⁵¹ Se 15 kap. 5 a § LUK, alternativt 19 kap. 8 § LOU.

⁵² Se 8 kap. 3 § LUK, alternativt 6 kap. 14 LOU, enligt vilken annonsering kan underlåtas om syftet är att skapa eller förvärva ett unikt konstverk eller en unik konstnärlig prestation eller om det på grund av ensamrätt eller av tekniska skäl inte finns någon konkurrens. Detta förutsatt att det inte finns något rimligt alternativ och att avsaknaden av konkurrens inte beror på en konstruerad avgränsning av förutsättningarna för upphandlingen.

⁵³ Se 8 kap. 4 § LUK, alternativt 6 kap. 12 § LOU. Med *olämplig* anbudsansökan avses att leverantören inte uppfyller för upphandlingen ställda kvalificeringskrav eller av andra skäl kan uteslutas från deltagande. Ett anbud ska anses olämpligt om det är irrelevant och därför uppenbart inte utan väsentliga ändringar kan tillgodose den upphandlande myndighetens krav.

Direktupphandling, där den upphandlande myndigheten utan föregående annonsering vänder sig direkt till en viss leverantör eller flera leverantörer, får härutöver enbart komma ifråga om värdet av upphandlingen understiger tröskelvärdet, och i så fall endast vid vissa i lagen särskilt angivna undantagsfall.⁵⁴ När det gäller otillåten direkttilldelning har EU-domstolen uttalat att detta utgör den ”*allvarligaste överträdelsen av unionslagstiftningen om offentlig upphandling som en upphandlande myndighet kan begå*”.⁵⁵

Ett avtal som har kommit till utan iakttagande av kravet på annonsering kan förklaras ogiltigt av allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt).⁵⁶ Ansökan om sådan avtalsogiltighet ska ha kommit in till rätten senast inom sex månader från det att avtalet slöts. Efter denna frist kan ogiltighetstalan inte längre prövas.⁵⁷

Efter beslut av Konkurrensverket kan den upphandlande myndigheten tvingas att betala *upphandlingssskadeavgift*.⁵⁸ Sådan straffavgift ska beräknas till lägst 10.000 och högst 20 miljoner kronor, dock inte mer än tio procent av kontraktsvärdet.⁵⁹ I praxis har dylika avgifter som regel kommit att bestämmas till omkring sju procent av det aktuella kontraktsvärdet.

Påförande av upphandlingssskadeavgift ska beslutas senast sex månader från lagakraftvunnen dom om avtalsogiltighet eller i annat fall inom två år från den tidpunkt då avtalet slöts.⁶⁰ Den upphandlande myndigheten kan sedan överklaga Konkurrensverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol.⁶¹

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LUK eller LOU kan även dömas att betala *upphandlingssskadestånd* till den eller de leverantörer som kan visa skada till följd av överträdelsen. Sådan skadeståndstalan ska väckas vid allmän domstol (tingsrätt) inom ett år räknat från den dag då leverantören fick kännedom om eller borde ha fått kännedom om att avtalet har slutits eller den dag då domstols beslut om avtalsogiltighet fick laga kraft.⁶²

Vid avtalsförhållanden som inte regleras i sedvanliga avtalskontrakt utan istället styrs genom andra dokument – såsom kommunala författningsbestämmelser, ägardirektiv, konsortialavtal eller motsvarande – kan som tidigare redovisats en ny tilldelning anses uppkomma vid sådana återkommande beslut där avgifter som reglerar de ekonomiska villkoren för utförarens verksamhet fastställs. Därigenom uppstår ett överprövningsbart kontrakt eller ett ramavtal mellan ägarkommunen och det utförande företaget som kan prövas rättsligt.⁴³

⁵⁴ *Direktupphandling* enligt 15 kap. 6 § LUK, alternativt 19 a kap. 2 § LOU, kan utöver ovan angivna undantagsförhållanden komma ifråga även i de fall där kontraktsvärdet (se fotnot 37) understiger antingen c:a 2,8 miljoner kronor, motsvarande fem procent av gällande tröskelvärdet för koncessioner, alternativt 700.000 kronor vid upphandling enligt LOU, eller om det finns *synnerliga skäl*.

⁵⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom i *Stadt Halle* (C-26/03) EU:C:2005:5, p 37, se även skäl 13 till Europaparlamentets och Rådets direktiv (2007/66/EG) av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling.

⁵⁶ 16 kap. 13 § LUK, alternativt 20 kap. 13 § LOU.

⁵⁷ 16 kap. 17 § LUK, alternativt 20 kap. 17 § LOU.

⁵⁸ 17 kap. 6 och 7 § LUK alternativt 21 kap. 6 och 7 § LOU, samtliga i lydelse efter den 1 januari 2024. Enligt äldre bestämmelser kunde verket istället ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om att den upphandlande myndigheten skulle föreläggas att betala upphandlingssskadeavgift med visst belopp.

⁵⁹ 17 kap. 9 § LUK, alternativt 21 kap. 9 § LOU, båda i lydelse efter den 1 januari 2024. Enligt äldre bestämmelser fick avgiften inte överstiga 10 miljoner kronor.

⁶⁰ 17 kap. 10 och 11 § LUK, alternativt 17 kap. 10 och 11 § LOU, samtliga i lydelse efter den 1 januari 2024. Enligt äldre bestämmelser var den längre tidsgränsen ett år.

⁶¹ 17 kap. 15 § LUK, alternativt 17 kap. 15 § LOU, båda i lydelse efter den 1 januari 2024.

⁶² 16 kap. 21 § LUK, alternativt 20 kap. 21 § LOU.

Yttrande

Sollentuna kommun har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats, men meddelat att kommunen inte avser att avge något svar.⁶³

Slutlig bedömning

Konkurrenskommissionen är en oberoende 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.

Kommunen omfattas av EU:s primärrätt, och är därmed skyldig att vid sina anskaffningar och motsvarande förfoganden iaktta EUF-fördragets grundläggande principer om fri rörlighet av tjänster och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.⁶⁴

Nu gällande förfarandebestämmelser för upphandling är sedan den 1 januari 2017 genomförda i svensk nationell rätt, genom antingen LUK (koncessioner) eller LOU (varu- och tjänstekontrakt). Oaktat vilket regelverk som ska tillämpas är Kommunen en sådan upphandlande myndighet som ska konkurrensutsätta sina anskaffningar och i övrigt iaktta vad som vid varje tidpunkt följer av gällande lag och unionsrättsliga bestämmelser.

Av utredningen framgår att Kommunen har uppdragit utförandet för den kommunala renhållningen till SEOM. Något civilrättsligt kontrakt har dock aldrig tecknats mellan Kommunen och bolaget, utan renhållningsuppdraget regleras genom bolagets statuter samt genom föreskrifter i kommunal renhållningsordning och avfallstaxa.

Enligt praxis ska varje beslut som innebär ett fastställande eller ändring av den ersättning som renhållningsutföraren får tillgodogöra sig (beslut om kommunal avfallstaxa eller motsvarande) ses som en ny tilldelning, där den renhållningsansvariga kommunen ska iaktta förfarandebestämmelserna i LUK eller LOU. Senast detta skedde i Sollentuna var genom kommunfullmäktiges beslut i december 2025 att anta en ny avfallstaxa 2026, varigenom de ekonomiska villkoren för den renhållningsverksamhet som har uppdragit till SEOM regleras.

Redan på årsbasis uppgår värdet av de tilldelade avfallshanteringstjänsterna till i vart fall c:a 72 miljoner kronor och överstiger därmed de tröskelvärden då lagarnas respektive direktivstyrda bestämmelser ska tillämpas. Eftersom renhållningsuppdraget avser upphandlingspliktiga tjänster över tröskelvärdet skulle annonserad upphandling ha genomförts enligt gällande förfarandebestämmelser. Någon möjlighet till direktupphandling föreligger däremot inte.

När det gäller förutsättningarna för *internt undantag* är det Kommunen som har bevisbördan att visa att SEOM utför mer än 80 procent av sin verksamhet för Kommunens eller de kommunala företagens räkning. Som intern verksamhet kan räknas den kommunala renhållnings- och V/A-verksamheten samt sådan övrig försäljning där avtalen har tilldelats av Kommunen eller de kommunala företagen. Avtal som har beslutats av sådana enskilda privatpersoner och företag som trätt i affärsförbindelse med SEOM kan däremot inte räknas som intern verksamhet.

⁶³ E-postmeddelande den 30 mars 2026 från kommunen till Konkurrenskommissionen.

⁶⁴ Jfr. EU-domstolens uttalanden i bl.a. *Telaustria och Telefonadress* (C-324/98) EU:C:2000:669, p. 60 samt *Parking Brixen* (C-458/03) EU:C:2005:605, p. 50.

Såvitt framgår av SEOM:s publicerade årsredovisningshandlingar samt bolagets transparensutredning svarar den *internt* bedrivna verksamheten för endast c:a 32 procent av koncernens totala omsättning. Även om man skulle undanta intäkterna från elnätsverksamheten¹² - som inte bedrivs i konkurrens men heller inte utgör någon intern verksamhet - uppnår den interna verksamhetsandelen inte till de 80 procent som krävs för att förutsättningarna för *internt undantag* ska vara uppfyllda. Enbart affärsområdena Fjärrvärmeförsäljning, Försäljning av fjärrkyla och Stadsnät svarar tillsammans för mer än 20 procent av SEOM:s totala omsättning.⁶⁵

Verksamhetskriteriets krav på mer än 80 procent intern verksamhet är sålunda inte uppfyllt. Någon möjlighet till internt undantag föreligger därmed inte, varken enligt LUF eller LOU. Den kommunala renhållningsverksamheten ska istället upphandlas i konkurrens på den allmänna marknaden. Eftersom så inte har skett finns det anledning att rikta kritik mot Kommunen, som härigenom överträtt de bestämmelser som kommit till för att bland annat underlätta konkurrensen och hålla nere kostnaderna för offentlig verksamhet.

Om Konkurrensverket väljer att ingripa mot förfarandet kan Kommunen tvingas betala *upphandlings-skadeavgift*, som är ett slags böter, med upp till c:a 7,2 miljoner kronor på årsbasis, eller totalt 20 miljoner kronor.

⁶⁵ Tillsammans svarar dessa för i genomsnitt $(27,77+0,42+6,81=)$ 35 procent av SEOMS aktuella omsättning. Om man räknar bort en intern del på 25 procent blir den externa andelen 26,75 procent av omsättningen.