

PM 1 2026-06-11 PRELIMINÄR 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, köp renhållningstjänster från ett delägt aktiebolag.

Mölnads kommun (nedan Kommunen) låter sitt delägda Renova AB¹ utföra tjänster för återvinning eller behandling av sådant kommunalt avfall som Kommunen enligt lag svarar för.

Renhållningsuppdraget regleras ytterst genom ett aktieägaravtal² där Kommunen gentemot övriga delägare i Renova AB³ åtar sig att ”till Bolagets mottagningsanläggningar avlämna det hushålls-avfall som ägarkommunerna har ansvar för och som ska behandlas genom energiåtervinning genom förbränning, energi- och näringsåtervinning genom rötning eller som ska deponeras”.⁴

Ägarkommunerna sluter årsvisa s.k. tilläggsavtal med Renova AB för förtydligande av sina respektive direkttilldelade uppdrag, som undertecknas av parterna. Enligt nu gällande avtal från juni 2025 (nedan Tilläggsavtalet)⁵ köper Kommunen behandling av insamlat matavfall och deponifraktioner, transport och behandling av grovavfall, slamtömning samt övriga tjänster i form av miljöskola, konsultfunktion och gemensamma utvecklingsprojekt, direkt från Renova AB.

Härutöver regleras verksamheten genom bolagsordning och ägardirektiv för Renova AB.⁶ Avfallshanteringen/renehållningen ska vidare utföras i enlighet med vid varje tidpunkt gällande renhållningsordning.⁷

Ersättning i form av preliminära självkostnadspriser beslutas av Renovas styrelse samt redovisas vid årliga centrala prissamråd med ägarkommunerna. Samtliga priser registreras i en prisbilaga som skickas till kommunerna dagen före prissamrådet. Själva utförandet finansieras sedan genom att enskilda hushåll och företag (renhållningskollektivet) debiteras kommunal avgiftstaxa, som enligt beslut av kommunfullmäktige i december 2025 har fastställts till att gälla från och med den 1 januari 2026.⁸

Renova AB¹ ägs av totalt nio västsvenska kommuner,³ däribland Kommunen. Bolaget är jämte dotterbolaget Renova Miljö AB⁹ verksam med att samla in, transportera och behandla verksamhetsavfall¹⁰ och kommunalt hushållsavfall¹¹ samt i egna anläggningar producera och försälja värme- och el-energi som har utvunnits ur insamlat avfall eller annat lämpligt bränsle.

¹ Renova AB, org.nr. 556108-3337, bildades den 4 november 1966 och registrerades av Patent- och registreringsverket (numera Bolagsverket) den 1 februari 1967; Nuvarande företagsnamn registrerades 15 maj 1998. Tidigare namn har varit GRAAB, Göteborgsregionens Avfallsaktiebolag. Bolaget verkar även under den registrerade bifirman Renova Miljöpartner. Nu gällande bolagsordning antogs den 12 mars 2020 enligt vilken bolaget har till föremål för sin verksamhet att ”- behandla hushållsavfall - anlägga och driva avfalls- och återvinningsanläggningar - med härför lämpligt avfall eller annat bränsle producera och försälja värme och el - bedriva med ovanstående verksamheter naturligt anknyttande rörelse. - äga och förvalta aktier i dotterbolag Det kommunala ändamålet är att främja en långsiktigt hållbar utveckling i ägarkommunerna, framförallt genom en miljöriktig behandling av avfall som kommer från hushåll i ägarkommunerna och som kommunerna har skyldighet att ta om hand enligt miljöbalken och annan lagstiftning”. Bolaget ägs till 85 procent av Göteborgs Stadshus AB (se fotnot nedan), som upprättar årliga koncernredovisningar enligt 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1554).

² Se ”Aktieägaravtal mellan ägarna i Renova”, odaterat men gällande från och med den 1 januari 2014 till och med den 31 december 2018 – med automatiskt förlängning fem år åt gången vid utebliven uppsägning senast två år före avtalstidens utgång. Avtalet har inte sagts upp.

³ Renova AB ägs gemensamt av Ale (1,8 %), Göteborgs (85 %), Härryda (0,9 %), Kungälv (2,4 %), Lerums (1,3 %), Mölnads (3,7 %), Partille (1,9 %), Tjörns (1,1 %), Stenungsunds (1,5 %) och Öckerö (0,4 %) respektive kommuner.

⁴ Se Aktieägaravtalet, § 3 ”Åtaganden”.

⁵ Se ”Avtal för förtydligande av direkttilldelade uppdrag enligt aktieägaravtalet till Renova AB 2026”, daterat den 4 juni 2025.

⁶ Se ”Ägardirektiv för Renova AB/Renova Miljö AB” som antogs den 10 mars 2022.

⁷ Se ”Lokala avfallsföreskrifter för Mölnads stad” som antogs av kommunfullmäktige i Mölnadal den 10 december 2025 (dnr KS 00691/2025).

⁸ Se ”Renhållningstaxa Mölnads stad” som antogs av kommunfullmäktige i Mölnadal den 19 november 2025 (dnr. 00487/20251.2.1).

⁹ I Renova-koncernen ingår även Fastighetsaktiebolaget Rödingen (556051-2096).

¹⁰ Med verksamhetsavfall avses annat avfall än hushållsavfall som uppstår i företag eller kommersiella verksamheter. Detta kan bestå i wellpapp, betong, byggavfall, el-avfall eller farligt avfall. Producentavfall ska efter den 1 januari 2027 integreras med kommunalt hushållsavfall.

Moderbolaget Renova AB utför sådana behandlings- och transporttjänster samt övriga tjänster inom avfalls- och återvinningsområdet tjänster som direkttilldelats på uppdrag från ägarkommunerna.³ Bolaget driver bland annat behandlingsanläggningar inom förbränning och matavfall samt flertalet omlastningsstationer och fordon för insamling av avfall.

Dotterbolaget Renova Miljö AB¹² bildades 2013 för att avskilja konkurrensutsatta verksamhetsdelar från moderbolaget. Dotterbolagets *verksamhet är uppdelad i "Affärsområde Avfall"*¹³ respektive *"Affärsområde Logistik"*,¹⁴ vilka båda är verksamma på konkurrensutsatta marknader. Renova Miljö AB är kommersiellt verksamt även under olika bifirmor¹⁵ och tillhandahåller i viss utsträckning också ägarkommuner med i så fall separat upphandlade tjänster.

Överordnat moderföretag som sedan 2023 upprättar årliga koncernredovisningar¹⁶ för bl.a. Renova AB är Göteborgs Stadshus AB.¹⁷ Stadshuskoncernen innefattar ett nittiotal bolag som helt eller delvis ägs av Göteborgs kommun. I koncernen ingår även regionala bolag, däribland Renova AB med dotterföretag, som ägs av flera kommuner. Koncernen är uppdelad bolagsgrupperna Kollektivtrafik,¹⁸ Bostäder,¹⁹ Energi,²⁰ Hamn,²¹ Lokaler,²² Näringsliv,²³ och Turism, kultur och evenemang²⁴ vilka samtliga bedriver extern verksamhet, huvudsakligen genom försäljning på allmänna marknader, till privatpersoner och företag. Två av koncernens bolag²⁵ avser dock rent intern verksamhet som bedrivs gentemot Göteborgs kommun.

¹¹ Med *kommunalt hushållsavfall* avses här avfall från de privata hushållen, men även sådant hushållsliknande avfall från företag i form av exempelvis matavfall och restavfall från hotell, vandrarhem, storkök, restauranger, kaféer eller skolor, vars omhändertagande en kommun svarar för enligt miljöbalkens reglering.

¹² Renova Miljö AB, org.nr. 556946-0321, bildades den 7 oktober 2013 och registrerades av Bolagsverket den 22 oktober samma år; Nuvarande firma registrerades 31 januari 2014. Tidigare firma har varit Visionsbolaget G 1917 AB. Bolaget verkar även under de registrerade bifirmorna: Ale Container, Stenungsunds Renhållning och Kungälv's Transporttjänst. Nu gällande bolagsordning antogs den 12 mars 2020, enligt vilken bolaget har till föremål för sin verksamhet att "behandla avfall från verksamheter och från hushåll från andra än ägarkommunerna, - anlägga och driva avfalls- och återvinningsanläggningar, - med härför lämpligt avfall eller annat bränsle, producera och försälja värme och el, - insamla och transportera avfall, - bedriva med ovanstående verksamheter naturligt anknyttande rörelse". Det kommunala ändamålet är enligt samma bolagsordning angivet till att "främja en långsiktigt hållbar utveckling i ägarkommunerna genom en miljöriktig behandling av verksamhetsavfall samt hushållsavfall från andra än ägarkommunerna." Bolaget helägs av Renova AB (se fotnot 1 ovan).

¹³ Inom Affärsområdet Återvinning utför Renova Miljö AB tjänster för omhändertagande av avfall i ett avfallskraftvärmeverk, på sorteringsanläggningar och deponier samt i en anläggning för farligt avfall och elektronik. Största kunder inom affärsområdet är avfallsbränslekunder som levererar avfall till avfallskraftvärmeverket. Bolaget producerar även fjärrvärme och el som säljs på externa marknader. I bolagets avfallskraftvärmeverk produceras fjärrvärme som säljs till Göteborg Energi AB samt elektrisk kraft som säljs på den allmänna spotmarknaden. I en matavfallsanläggning produceras ett substrat för produktion av biogas och biogödsel som bolaget säljer till biogasproducenter. Utsorterade avfallsfraktioner som bolaget inte kan omhänderta skickas till extern mottagare för vidare omhändertagande. Likaså skickas utsorterade värdematerial vidare till externa mottagare för vidare förädling. Ett fåtal större kunder står för merparten av omsättningen inom affärsområdet.

¹⁴ Inom Affärsområde Logistik erbjuder bolaget sammansatta tjänster bestående av transport, behållare och omhändertagande av avfall. I affärsområdet ingår en egen verkstad där bolaget servar och reparerar övriga koncernbolags fordon.

¹⁵ Med *bifirma* avses ett ytterligare namn med vilket ett aktiebolag bedriver viss särskild verksamhet under samma organisationsnummer.

¹⁶ Koncernredovisning enligt 7 kap. årsredovisningslagen (1995:1544).

¹⁷ Göteborgs Stadshus AB, org.nr. 556537-0888, bildades den 29 november 1996 och registrerades av Patent- och registreringsverket (numera Bolagsverket) den 13 december samma år. Nuvarande företagsnamn registrerades 13 december 2017. Tidigare namn har varit Göteborgs Kommunala Förvaltnings AB. Nu gällande bolagsordning godkändes av kommunfullmäktige i Göteborg den 20 mars 2023, enligt vilken bolaget har till föremål för sin verksamhet att utgöra moderbolag för kommunens hel- och delägda bolag. Bolaget helägs av Göteborgs kommun genom stadsledningskontoret.

¹⁸ I bolagsgruppen *Kollektivtrafik* ligger bl.a. kollektivtrafikbolaget Göteborgs Spårvägar AB.

¹⁹ I bolagsgruppen *Bostäder* ligger ett flertal allmännyttiga bostadsbolag som tillhandahåller bostäder till allmänheten.

²⁰ I bolagsgruppen *Energi* ligger bl.a. Göteborg Energi AB och Göteborg Energi Nät AB som säljer energi och tillhandahåller allmänheten elnät.

²¹ I *Göteborgs Hamn AB* bedrivs extern hamn- och logistikverksamhet genom att tillhandahålla privata företag hamninfrastruktur och logistik.

²² I bolagsgruppen *Lokaler* upplåts lokaler åt i huvudsak mindre företag och organisationer. I bolagsgruppen finns även Göteborgs Stads Parkerings AB som upplåter parkeringsplatser för allmänheten.

²³ I bolagsgruppen *Näringsliv* samordnas den kommunala näringslivspolitikerna genom bl.a. Business Region Göteborg AB.

²⁴ I bolagsgruppen *Turism, kultur och evenemang*, med bl.a. moderbolaget Göteborg & Co AB och dotterbolagen Liseberg AB och Got Event AB, tillhandahålls allmänheten besöksnäring och upplevelsetjänster m.m.

²⁵ Som rent *interna bolag* räknas Försäkrings AB Göta Lejon, vilka tillhandahåller försäkringstjänster till Göteborgs kommun och de kommunala bolagen samt Göteborgs Stads Leasing AB som samordnar kommunens och de kommunala bolagens behov av leasingtjänster. Som rent internt bolag kan även räknas Boplats Göteborg AB som svarar för den kommunala bostadsförmedlingen.

Enligt hos Bolagsverket publicerade årsredovisningar för de tre senaste verksamhetsåren (2023-2025) har det internt verksamma Renova AB omsatt i genomsnitt c:a 797 miljarder kronor per år.²⁶ medan det externt verksamma Renova Miljö AB har omsatt i genomsnitt c:a 1,334 miljarder kronor per år.²⁶ Den totala nettoomsättningen i Renova-koncernen uppgår därmed till 2,131 miljarder kronor. Av denna svarar den externt bedrivna verksamhet som bedrivs genom Renova Miljö AB för c:a 62,6 procent medan den ägarorienterade verksamhet som bedrivs i Renova AB svarar för c:a 37,4 procent. Andelen ägarorienterad verksamhet överstiger därmed inte de 80 procent som krävs för att s.k. *internt undantag* ska kunna komma ifråga (för detta, se vidare nedan).

I den övergripande koncernstruktur där Göteborgs Stadshus AB upprättar koncernredovisning för Renova AB med dotterbolag, uppgick enligt senast tillgängliga uppgifter (2024) den totala omsättningen till c:a 22,807 miljarder kronor, varav den *internt* ägarorienterade verksamheten svarade för c:a 1,095 miljarder kronor²⁷ eller knappt fem procent.²⁸ Inte heller i detta avseende överstiger andelen ägarorienterad verksamhet erforderliga 80 procent för *internt undantag*.

Enligt uppgift ur leverantörsreskontra har Kommunen under perioden 2022-2025 (fyra år)⁵⁶ betalat totalt 66,4 miljarder kronor exklusive lagstadgad mervärdesskatt (moms) till Renova AB för direkttilldelade tjänster.²⁹ Upphandlingens s.k. *kontraktsvärde*⁵⁶ kan uppskattas till detta belopp.

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*”.³⁰ 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.³¹ 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.

²⁶ Genomsnittlig nettoomsättning i Renova AB respektive Renova Miljö AB enligt årsredovisningshandlingarna för 2023-2025.

²⁷ I bolagsgruppen Interna bolag svarade enligt senast tillgängliga årsredovisningshandlingar (2024) Försäkrings AB Göta Lejon för 110,290 Mkr samt Göteborgs Stads Leasing AB för c:a 933,861 Mkr av koncernens totala omsättning. Härutöver omsatte Boplatz Göteborg AB 50,723 Mkr. Den sammanräknade rent interna omsättningen motsvarar således (110,290 +933,861 +50,723=) 1.094.874.000 kr.

²⁸ $1.094.874.000 \text{ kr} / 22.807.400.000 \text{ kr} = 0,04800$ eller 4,8 procent.

²⁹ Uppgift ur leverantörsreskontra avseende betalningar till Renova AB om totalt 83.013.769 kronor inklusive moms eller (83.013.769 x 0,8=) 66.411.015 kronor exklusive moms, för direkttilldelade tjänster. Härutöver har Kommunen betalat Renova Miljö AB ett belopp om 35.465.421 kronor inklusive moms för vad som uppges vara upphandlade tjänster.

³⁰ Se 15 kap. 24 § MB.

³¹ Se 27 kap. 4 § andra stycket MB.

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.³²

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.³³

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 praxis³⁴ ansetts oförenligt med såväl de grundläggande principerna om fri rörlighet av tjänster som förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i artiklarna 18 och 52 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.³⁵

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.³⁶ 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 verksamheten³⁷.

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.³⁸ 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.³⁹

³² Se 29 kap. 9 § punkten 14 MB.

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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).

³⁶ 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".

³⁷ 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 offentlighetsrättsliga villkoren för tjänstens organisation.

³⁸ EU-kommissionens tolkningsmeddelande (fotnot 17), sid 7.

³⁹ 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".

Enligt EU-domstolens praxis⁴⁰ 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).

Tidigare unionsrättslig praxis för koncessioner är numera kodifierad genom det s.k. LUK-direktivet (2014/23/EU),⁴¹ 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.⁴² 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.⁴³

För att bland annat säkerställa den lagliga efterlevnaden av EUF-fördragets föreskrifter om etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster har det i lagarna⁴⁴ införts unionsrättsligt grundade principer om bland annat *likabehandling och ickediskriminering* samt *öppenhet (transparens)*,⁴⁵ vilka oavsett valet av förfarande⁴⁶ 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.⁴⁷

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.⁴⁸ 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.⁴⁹ På motsvarande sätt får ett ramavtal enligt LOU inte löpa längre tid än fyra år om det inte finns särskilda skäl.⁵⁰

Ett offentligt kontrakt som avser avfallstjänster (CPV 90500000)⁵¹ kan enligt svensk nationell rättspraxis⁵² anses utgöra en tjänstekoncession enligt LUK om den kommersiella risk⁵³ som är förenad

⁴⁰ 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.

⁴¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (2014/23/EU) av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

⁴² 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.

⁴³ Se 1 kap. 21 § LUK och 1 kap. 22 § LOU.

⁴⁴ Se 4 kap. 1 § LUK eller LOU.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Se 4 kap. 2 § LUK, alternativt 19 kap. 2 § LOU.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Se 7 kap. 2 § LOU.

⁵¹ 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.

⁵² Se Kammarrätten i Göteborgs dom av den 23 maj 2011 i mål nr. 6515-10 (Uddevalla kommun).

med verksamheten samtidigt överlämnas till koncessionshavaren.⁵⁴ I ett mål om utdömmande av upphandlingsskadeavgift där kommunala renhållningstjänster hade anförtratts direkt till ett helägt kommunalt bolag har prövning emellertid skett enligt bestämmelserna i LOU.⁵⁵

Om värdet⁵⁶ av ett sådant kontrakt överstiger vid varje tidpunkt gällande tröskelvärde⁵⁷ ska, oavsett valet av förfarande, tilldelningen föregås av en upphandling med tillämpning av de direktivstyrda förfarandebestämmelserna i LUK eller LOU.

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.⁵⁸

Undantag från skyldigheten att upphandla kan dock komma ifråga om förutsättningarna för *internt undantag* är uppfyllda.⁵⁹ För sådant undantag krävs att avtalsmotparten (det kontrakterade företaget) bland annat uppfyller det s.k. *verksamhetsrekvisitets* krav på att under den senast föregående treårsperioden⁶⁰ 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.⁶¹

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.⁶² Ett moderbolag i en koncern med en nettoomsättning över 80 miljoner kronor är som regel alltid skyldig att upprätta koncernredovisning.⁶³

⁵³ Den *verksamhetsrisk* som här avses innefattar enligt 1 kap. 22 § LUK såväl efterfrågerisk som utbudsrisk eller båda.

⁵⁴ Se 1 kap. 13 § LUK.

⁵⁵ 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 52) 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.

⁵⁶ Om ett *varu- eller tjänstekontrakt* upphandlas utan att det totala belopp som ska betalas för tjänsten anges, ska kontraktsvärdet av upphandlingen vara det som ska betalas för tjänsten under kontraktets löptid, om denna är högst 48 månader. Om löptiden är längre eller om den är obestämd, ska värdet uppskattas som till månadsvärdet multiplicerat med 48 (fyra år). På motsvarande sätt ska värdet av en *koncession* enligt 5 kap. 2 § LUK uppskattas till koncessionshavarens sammanlagda omsättning till följd av koncessionen under dess löptid, inbegripet eventuellt medföljande varor. Samtliga värden ska enligt såväl LUK som LOU beräknas exklusive lagstadgad mervärdesskatt (moms).

⁵⁷ Vad som vid varje tidpunkt utgör gällande *tröskelvärden* 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 tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

⁶² Se EU-domstolens dom i *AVR -Afvalverwerking* (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 – 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).

⁶³ Se 7 kap 1 § jämförd med 2, 3 och 3 a § årsredovisningslagen (1995:1554).

Enligt den s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis⁶⁴ 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 TED⁶⁵ eller i en allmän annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.⁶⁶ Tilldelning får dock ske utan sådan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör⁶⁷ eller det vid en tidigare annonsering inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud.⁶⁸

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.⁶⁹ 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*”.⁷⁰

Ett avtal som har kommit till utan iakttagande av kravet på annonsering kan förklaras ogiltigt av allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt).⁷¹ 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.⁷²

Efter beslut av Konkurrensverket kan den upphandlande myndigheten tvingas att betala *upphandlingsskadeavgift*.⁷³ Sådan straffavgift ska beräknas till lägst 10.000 och högst 20 miljoner kronor, dock inte mer än tio procent av kontraktsvärdet.⁷⁴ I praxis har dylika avgifter som regel kommit att bestämmas till omkring sju procent av det aktuella kontraktsvärdet.

⁶⁴ 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.

⁶⁵ 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

⁶⁶ Se 15 kap. 5 a § LUK, alternativt 19 kap. 8 § LOU.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ *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 56) 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*.

⁷⁰ 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.

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

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

⁷³ 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 upphandlingsskadeavgift med visst belopp.

⁷⁴ 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.

Påförande av upphandlingsskadeavgift ska beslutas senast sex månader från lagakraftvunnen dom eller i annat fall inom två år från den tidpunkt då avtalet slöts.⁷⁵ Den upphandlande myndigheten kan sedan överklaga Konkurrensverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol.

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LUK eller LOU kan även dömas att betala *upphandlingskadestånd* 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.⁷⁶

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.

Preliminär 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 förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.⁷⁷

Unionsrättsliga 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 dessa bestämmelser.

Som framgår av utredningen har Kommunen uppdragit omhändertagandet av sitt kommunala avfall till Renova AB. Någon annonserad upphandling med inhämtande av konkurrerande anbud har inte föregått uppdraget, som istället direkttilldelats till Renova AB. Uppdrag och utförande regleras genom bolagets statuter, ett aktieägaravtal från 2014 samt genom löpande tilläggsavtal och vid varje tidpunkt gällande föreskrifter i kommunal renhållningsordning och avfallstaxa.

Enligt praxis⁵⁸ ska varje beslut som innebär fastställande eller ändring av den ersättning som en renhållningsutförare får tillgodogöra sig ses som en ny tilldelning, där den renhållningsansvariga kommunen ska iaktta förfarandebestämmelserna i LUK eller LOU. Senast detta skedde i nu aktuell avseende var genom Tilläggsavtalet från juni 2025 samt genom antagandet av kommunal avgiftstaxa i november samma år.

Redan på årsbasis uppgår värdet av de tilldelade avfallshanteringstjänsterna till c:a 16 miljoner kronor och överstiger därmed kraftigt de tröskelvärden då lagarnas respektive direktivstyrda bestämmelser ska tillämpas. Räknat som ett fyraårsavtal⁵⁶ innebär detta ett samlat kontraktsvärde om i vart fall c:a 66 miljoner kronor. Eftersom renhållningsuppdraget avser upphandlingspliktiga tjänster över tröskelvärdet skulle som huvudregel en annonserad upphandling ha genomförts enligt gällande förfarandebestämmelser. Så har emellertid inte skett

⁷⁵ 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.

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

⁷⁷ 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.

När det gäller möjligheten till *internt undantag* från den annars obligatoriska skyldigheten att infordra konkurrerande anbud har Kommunen bevisbördan att visa att Renova AB utför mer än 80 procent av sin verksamhet för Kommunens eller de kommunala företagens räkning.

Som framgår av utredningen har Kommunen tillsammans med övriga ägarkommuner försökt kringgå upphandlingsbestämmelserna genom att 2013 dela upp den verksamhet som tidigare bedrivits i Renova AB så att den *externt* konkurrensutsatta renhållningsverksamhet som huvudsakligen riktar sig till andra än ägarkommunerna har avskilts till dotterbolaget Renova Miljö AB. På detta sätt har Kommunen ansett sig kunna låta bli att konkurrensutsätta sina anskaffningar och i stället tillämpa undantaget för interna köp. Som framgår av vägledande praxis⁶⁴ är detta emellertid inte rättsligt tillåtet. Vid bedömning om det s.k. *verksamhetsrekvisitet* är uppfyllt ska nämligen i fråga om bolagskoncerner hela den verksamhet som bedrivs av såväl moder- som dotterbolag räknas samman. Såvitt framgår av tillgängliga årsredovisningshandlingar omsätter Renova-koncernen totalt c:a 2,131 miljarder kronor, varav det *internt* verksamma moderbolaget Renova AB svarar för endast 794 miljoner kronor eller c:a 37,4 procent. Även om det i det *externt* verksamma dotterbolaget Renova Miljö AB skulle finnas viss omsättning som hänför sig till ägarkommunerna överstiger koncernens interna verksamhet inte de 80 procent som krävs för att *internt undantag* ska kunna komma ifråga.

Om man alternativt utgår från den överordnade koncernbildningen under Göteborgs Stadshus AB, som upprättar koncernredovisning även för Renova AB med dotterbolag, blir andelen intern verksamhet ännu mindre.

Möjlighet till *internt undantag* föreligger därmed inte, varken enligt LUF eller LOU. Tjänsten att omhänderta sådant avfall m.m. som Kommunen har samlat in ska istället upphandlas i konkurrens på den allmänna marknaden. Eftersom så emellertid inte har skett finns det anledning att rikta kritik mot Kommunen, som härigenom överträtt de bestämmelser som kommit till för att bland annat motverka korssubventionering, underlätta konkurrensen och hålla nere priserna för offentlig verksamhet.

Om Konkurrensverket väljer att ingripa mot förfarandet kan Kommunen tvingas betala *upphandlingsskadeavgift*, som är ett slags böter, med upp till 1,6 miljoner kronor på årsbasis eller totalt upp till 6,6 miljoner kronor räknat som ett fyraårsavtal.⁵⁶