KONKURRENSKOMMISSIONEN **KKO 26-013**

PM 2 2026-10-14 SLUTLIG BEDÖMNING

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

En kommun har utan föregående infordran av konkurrerande anbud uppdragit utförandet av kommunala renhållningstjänster direkt till ett kommunalt delägt aktiebolag.

Göteborgs kommun (nedan Kommunen) låter sitt majoritetsägda renhållningsbolag Renova AB[1] utan föregående konkurrensupphandling utföra tjänster för insamling och återvinning eller behandling av sådant kommunalt hushållsavfall som Kommunen enligt lag svarar för.

Renhållningsuppdraget regleras ytterst genom ett aktieägaravtal[2] där Kommunen gentemot övriga delägare i Renova AB[3] åtagit sig att ”*till Bolagets mottagningsanläggningar avlämna det hushållsavfall som ägarkommunerna har ansvar för och som ska behandlas genom energiåtervinning genom förbränning, energi- och näringsåtervinning genom rötning eller som ska deponeras. […] Därutöver bestämmer varje kommun själv vilken övrig behandling eller tjänst som kommunen avser direkttilldela till Bolaget*”.[4]

Kommunen, tillsammans med övriga ägarkommuner, sluter även årsvisa s.k. tilläggsavtal direkt med Renova AB för förtydligande av sina respektive direkttilldelade uppdrag, vilka undertecknas av parterna. Enligt nu gällande avtal avseende 2026 (nedan Tilläggsavtalet)[5] uppdrar Kommunen tjänster för avfallshämtning i centrum och Majorna-Linné samt på Hisingen, särskild avfallshämtning med sopsug samt hämtning och behandling av farligt avfall och elavfall, slamtömning, förbränning av kommunalt hushållsavfall, transport och behandling av olika fraktioner av grovavfall, behandling av matavfall och deponifraktioner, drift av återvinningscentraler (ÅVC), och övriga tjänster i form av förrådsverksamhet miljöskola, konsultfunktion, gemensamma utvecklingsprojekt, samt tjänsten ”Brudaremossen för Göteborgs kommun”, vilka samtliga köps direkt från Renova AB.

Förutom Tilläggsavtalet har Kommunen slutit separata sk. Förtydligandeavtal med Renova AB.[6] Härutöver regleras verksamheten genom bolagsordning och ägardirektiv för Renova AB.[7] Avfallshanteringen/renhållningen ska vidare utföras i enlighet med gällande renhållningsordning.[8]

Ersättning i form av preliminära självkostnadspriser beslutas av Renovas styrelse samt redovisas vid årliga centrala prissamråd mellan bolaget och ägarkommunerna. Dagen före prissamrådet skickar Renova AB en prisbilaga med aktuella priser till kommunerna.

---

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 anknytande 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 %), Kungälvs (2,4 %), Lerums (1,3 %), Mölndals (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. Ett motsvarande tilläggsavtal har även slutits under 2026 för att avse 2027 års avfallshantering.

6 Till varje uppdrag som Kommunen direkttilldelat Renova AB har slutits olika avtal om ”Förtydligande om direkttilldelning” vilka utgör underavtal till Tilläggsavtalet.

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

8 Se Avfallsplan 2021-2030 som antogs av kommunfullmäktige i Göteborg den 10 december 2020 (KS § 18), dnr. 1192/18 samt gällande avfallsföreskrifter som beslutades den 26 februari 2026 (KS § 49/26), dnr. SKL-2023-00906 .

Själva utförandet finansieras sedan genom att enskilda hushåll och företag (renhållningskollektivet) betalar kommunal avgiftstaxa. Nu gällande taxa har efter beslut av kommunfullmäktige i december 2025 fastställts till att gälla från och med den 1 januari 2026.[9]

Renova AB[1] ägs av Kommunen tillsammans med nio andra västsvenska kommuner[3] och är jämte dotterbolaget Renova Miljö AB[10] verksamt med att samla in, transportera och behandla verksamhetsavfall[11] och kommunalt hushållsavfall[12] samt i sina egna anläggningar producera och försälja värme- och el-energi som har utvunnits ur insamlat avfall eller annat lämpligt bränsle.

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

Dotterbolaget Renova Miljö AB[13] bildades 2013 för att avskilja sådana konkurrensutsatta verksamhetsdelar som tidigare utförts av moderbolaget. Fram till 2013 ingick den konkurrensutsatta verksamhet som Renova Miljö AB numera bedriver således i moderbolaget Renova AB.

Dotterbolagets *verksamhet är uppdelad i "Affärsområde Avfall"*[14] respektive *"Affärsområde Logistik*",[15] vilka båda är verksamma på konkurrensutsatta marknader. Bolaget tillhandahåller i någon utsträckning också vissa ägarkommuner med separat upphandlade tjänster. Renova Miljö AB är kommersiellt verksamt även under olika bifirmor.[16]

Enligt hos Bolagsverket publicerade årsredovisningar för de tre senaste verksamhetsåren (2023-2025) har det internt verksamma Renova AB omsatt i genomsnitt c:a 796,8 miljoner kronor per år medan det externt verksamma Renova Miljö AB har omsatt i genomsnitt c:a 1,334 miljarder kronor per år.[17] Den genomsnittliga totalomsättningen i Renova-koncernen uppgår därmed till 2,131 miljarder kronor. Av denna omsättning svarar den *externt* bedrivna verksamheten i Renova Miljö AB således för c:a 62,6 procent medan den rent ägarorienterade, *interna* verksamhet som bedrivs i Renova AB svarar för c:a 37,4 procent. Andelen externt bedriven verksamhet understiger därmed inte de 20 procent som krävs för att s.k. *internt undantag* ska kunna komma ifråga (för detta, se vidare nedan).

---

9 Se beslutad "*Avfallstaxa för 2026*" beslutad av kommunfullmäktige den 6 november 2025 (KF § 482/25), dnr. KOV-2025-00307.

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

11 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.

12 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.

13 Renova Miljö AB, org.nr. 556946-0321, bildades den 7 oktober 2013 och registrerades av Bolagsverket den 22 oktober samma år. Nuvarande företagsnamn registrerades 31 januari 2014. Tidigare namn har varit Visionsbolaget G 1917 AB. Bolaget verkar även under de registrerade bifirmorna: Ale Container, Stenungsunds Renhållning och Kungälvs 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 anknytande 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).

14 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 vidare på den allmänna spotmarknaden. I en matavfallsanläggning produceras ett substrat för produktion av biogas och biogödsel som bolaget säljer till biogasproducenter. Utsorterade avfallsfraktioner samt utsorterade värdematerial som bolaget inte kan omhänderta skickas till extern mottagare för vidare omhändertagande. Ett fåtal större kunder står för merparten av omsättningen inom affärsområdet.

15 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.

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

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

Överordnat moderföretag, som sedan 2023 upprättar årliga koncernredovisningar[18] för bl.a. Renova AB med dotterbolag, är Göteborgs Stadshus AB.[19] Koncernen innefattar ett nittiotal bolag vilka helt eller delvis ägs av Kommunen. Stadshuskoncernen är huvudsakligen uppdelad bolagsgrupperna Kollektivtrafik, [20] Bostäder,[21] Energi,[22] Hamn,[23] Lokaler,[24] Näringsliv,[25] och Turism, kultur och evenemang[26] vilka samtliga bedriver extern verksamhet, huvudsakligen genom försäljning till privatpersoner och företag. Tre av koncernens bolag[27] avser istället rent intern verksamhet som enbart bedrivs gentemot Kommunen.

Den totala koncernomsättningen i Göteborgs Stadshus AB uppgick under den senaste treårsperioden 2023-2025 till i genomsnitt c:a 24 miljarder kronor per år,[28] varav c:a 2,1 miljarder kronor (c:a 8,75 procent) avser den renhållningsverksamhet som bedrivs i Renova AB med dotterbolag.

Härutöver bedriver Stadshuskoncernen externt inriktad produktion av och handel med elektrisk kraft[29] för c:a 6,2 miljarder kronor (c:a 25,8 procent), hamnverksamhet för c:a 1,076 miljarder kronor (c:a 4,48 procent)[30] samt turism, kultur- och evenemangsverksamhet[31] för c:a 2 miljarder kronor (c:a 8,33 procent), huvudsakligen genom försäljning till privatpersoner och företag.
I Stadshuskoncernen ingår även de kommunala allmännyttiga bostadsbolagen som i omsätter c:a 7 miljarder kronor (c:a 29,17 procent) med att tillhandahålla bostadslägenheter år allmänheten, Älvstranden Utveckling AB med dotterbolag som omsätter c:a 1,5 miljarder kronor (c:a 6,25 procent) med att tillhandahålla hyreslokaler m.m. till enskilda och företag samt Göteborgs Parkerings AB som omsätter 709 miljoner kronor (c:a 2,95 procent) med att tillhandahålla allmänna parkeringstjänster. Denna huvudsakligen *externt* bedrivna verksamheten motsvarar i vart fall c:a 19,9 miljarder kronor eller c:a 83 procent av Stadshuskoncernens genomsnittligt totala omsättning.

På motsvarande sätt svarar koncernens *rent internt* ägarorienterade verksamheter[32] för totalt c:a 1,17 miljarder kronor eller knappt fem procent av totalomsättningen.

Inte heller i Stadshuskoncernen som helhet understiger således andelen externt bedriven verksamhet erforderliga 20 procent för att *internt undantag* ska kunna komma ifråga.

Kontraktsvärdet[59] av de renhållningstjänster som Kommunen har direkttilldelat Renova AB finns inte redovisat i några öppna källor, men kan bedömas väsentligen överstiga gällande tröskelvärde.[60]

---

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

19 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.

20 I bolagsgruppen *Kollektivtrafik* ligger bl.a. Göteborgs Spårvägar AB som säljer tjänster till regionkommunala Västtrafik AB.

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

22 I bolagsgruppen *Energi* ligger bl.a. Göteborg Energi AB och Göteborg Energi Nät AB som producerar och säljer energi och tillhandahåller allmänheten elnät samt Göteborg Energi Din El AB som bedriver elhandel på spotmarknaden.

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

24 I bolagsgruppen *Lokaler ligger* Älvstranden Utveckling AB med dotterbolag, som upplåter lokaler för i huvudsak mindre företag och organisationer. I bolagsgruppen ligger även Göteborgs Stads Parkerings AB som upplåter parkeringsplatser för allmänheten.

25 I bolagsgruppen Näringsliv samordnas den kommunala näringslivspolitiken genom bl.a. Business Region Göteborg AB.

26 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.

27 Som rent *internt verksamma bolag* räknas i koncernen 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.

28 Den redovisade koncernomsättningen i Göteborgs Stadshus AB uppgick 2025 till c:a 25.004 miljarder kronor.

29 Göteborg Energi AB omsatte under 2025 c:a 4,183 miljarder kronor medan elhandelsbolaget Göteborg Energi Din El AB omsatte 1.978 miljarder kronor.

30 Göteborg Hamn AB omsatte under 2025 c:a 1,079 miljarder kronor.

31 Liseberg AB omsatte under 2025 c:a 1,7 miljarder kronor medan Got Event AB under samma år omsatte c:a 293 miljoner kronor.

32 I bolagsgruppen Interna bolag omsatte under 2025 Försäkrings AB Göta Lejon c:a 100 miljoner kronor samt Göteborgs Stads Leasing AB c:a 1,1 miljarder kronor. Härutöver omsatte under samma år Boplats Göteborg AB c:a 46,4 miljoner kronor.

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*”.[33] Insamlingsverksamheten utgör således ett lagstiftat monopol. Någon motsvarande ensamrätt att återvinna eller behandla avfall föreligger inte, men eftersom den renhållningsansvariga kommunen rent faktiskt 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 berörda hushåll och företag (det s.k. renhållningskollektivet) ska betala avgifter enligt vid varje tidpunkt gällande kommunal renhållningstaxa. Om renhållnings-uppdraget har lämnats till en extern utförare får den renhållningsansvariga kommunen besluta att aktuella taxebetalningar ska ske direkt till den som utför renhållningen.[34] 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.[35]

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 förut-sättningarna för avtalsförhållandet samt hur avtalet har utformats.[36]

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 ett kontrakt har enligt EU-domstolens praxis[37] 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. Detta således oavsett om det rör sig om en tjänstekoncession eller ett tjänstekontrakt.

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.[38]

---

33 Se 15 kap. 24 § MB.

34 Se 27 kap. 4 § andra stycket MB.

35 Se 29 kap. 9 § punkten 14 MB.

36 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.

37 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.

38 Begreppet *tjänstekoncession* definierades ursprungligen i art. 1.4 Europeiska rådets och parlamentets direktiv (2004/18/EG) av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, 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.[39] 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 verksamheten[40]. 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.[41] Avtal där uppdragstagaren istället ges garantier om full kostnadstäckning för det fall denne utför arbetet på ett avtalsenligt sätt kan exempelvis 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.[42]

Enligt EU-domstolens praxis[43] 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),[44] 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.[45] 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.[46]

---

39 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*”.

40 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.

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

42 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*”.

43 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.

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

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

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

För att säkerställa den lagliga efterlevnaden av EUF-fördragets föreskrifter om etableringsfrihet och fri rörlighet av tjänster har det i lagarna[47] införts unionsrättsligt grundade principer om bland annat *likabehandling och ickediskriminering* samt *öppenhet (transparens)*[48] vilka oavsett förfarande[49] 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 kan lämna anbud på samma villkor och ges samma relevanta information vid samma tillfälle.[50]

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.[51] 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.[52] På motsvarade sätt får ett ramavtal enligt LOU inte löpa längre tid än fyra år om det inte finns särskilda skäl.[53]

Ett offentligt kontrakt som avser avfallstjänster (CPV 90500000)[54] kan enligt svensk nationell rättspraxis[55] anses utgöra en tjänstekoncession enligt LUK om den kommersiella risk[56] som är förenad med verksamheten samtidigt överlämnas till koncessionshavaren.[57] I ett mål om utdömande av upphandlingsskadeavgift där kommunala renhållningstjänster hade anförtrotts direkt till ett helägt kommunalt bolag har prövning emellertid skett enligt bestämmelserna i LOU.[58]

Om det samlade kontraktsvärdet[59] överstiger gällande tröskelvärd ska, oavsett valet av förfarande, tilldelningen föregås av en upphandling med tillämpning av de direktivstyrda förfarandebestämmelserna i LUK eller LOU.[60]

---

47 Se 4 kap. 1 § LUK eller LOU.

48 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.

49 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.

50 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 *Connexxion Taxi* (C-171/15) EU:C:2016:948, pp. 39 och 40.

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

52 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.

53 Se 7 kap. 2 § LOU.

54 CPV, eller *Common Procurement Vocabulary*, är 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.

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

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

57 Se 1 kap. 13 § LUK.

58 Se Förvaltningsrätten i Jönköpings dom av den 19 februari 2025 i mål nr. 4537-27, Konkurrensverket ./. 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 55) är att i Uddevalla-målet hade kommunen slutit ett *skriftligt kontrakt* med det anlitade 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.

59 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).

60 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.

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.[61]

Undantag från skyldigheten att upphandla kan dock komma ifråga om förutsättningarna för *internt undantag* är uppfyllda.[62] För undantag krävs att avtalsmotparten (det kontrakterade företaget) bland annat uppfyller det s.k. *verksamhetsrekvisitets* krav på att under den senast föregående treårsperioden[63] 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.[64]

Av vägledande praxis från EU-domstolen[65] följer att om den kontrollerade juridiska personen är moderbolag i en koncern som tillämpar gemensam koncernredovisning[66] ska vid bedömningen av *extern omsättning* även räknas in sådan omsättning som sker i eventuella dotterbolag. Det räcker alltså inte med att beakta enbart moderbolagets egen omsättning. Ett moderbolag i en koncern med en nettoomsättning över 80 miljoner kronor[67] är således som regel alltid skyldig att upprätta koncernredovisning. Enligt vad domstolen särskilt uttalat äger principen om koncernintern genomlysning retroaktiv giltighet och ska tillämpas även på rättsförhållanden som uppkommit före domstolens aktuella klarläggande.[68] Det har således aldrig varit möjligt att kringgå verksamhetsrekvisitets krav på minst 80 procents intern verksamhet genom att, som Kommunen gjort, avskilja konkurrensutsatta verksamhetsdelar till ett separat koncernbolag.

Enligt den s.k. *försiktighetsprincipen* i EU-domstolens fasta praxis[69] 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 TED[70] eller i en allmän annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.[71]

---

61 Jfr. 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.

62 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.

63 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.

64 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.

65 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.

66 För svenskt nationellt 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).

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

68 Se ovannämnda dom i *AVR -Afvalverwerking (*C-692/23) punkterna 65-70.

69 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.

70 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

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

Tilldelning får dock ske utan sådan föregående annonsering om det som ska upphandlas kan tillhandahållas endast av en viss leverantör[72] eller det vid en tidigare genomförd annonsering inte har lämnats några lämpliga anbudsansökningar eller anbud.[73]

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.[74] 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*”.[75]

Ett avtal som har kommit till utan iakttagande av kravet på annonsering kan förklaras ogiltigt av allmän förvaltningsdomstol (förvaltningsrätt).[76] Ansökan om sådan avtalsogiltighet ska ha kommit in till rätten senast inom sex månader från det att avtalet slöts.[77]

Efter beslut av Konkurrensverket kan den upphandlande myndigheten även tvingas att betala *upphandlingsskadeavgift*.[78] Sådan straffavgift ska beräknas till lägst 10.000 och högst 20 miljoner kronor, dock inte mer än tio procent av kontraktsvärdet.[79] I praxis har dylika avgifter som regel kommit att bestämmas till omkring sju procent av det aktuella kontraktsvärdet.

Påförande av upphandlingsskadeavgift ska beslutas senast sex månader från lagakraftvunnen dom eller i annat fall inom två år från den tidpunkt då avtalet slöts.[80] Den upphandlande myndigheten kan sedan överklaga Konkurrensverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol.[81]

En upphandlande myndighet som inte har följt bestämmelserna i LUK eller LOU kan också dömas att betala *upphandlingsskadestånd* 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 avtal slutits eller den dag då domstols beslut om avtalsogiltighet fått laga kraft.[82]

---

72 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.

73 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.

74 *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 59, ovan) understiger antigen c:a 2,8 miljoner kronor, motsvarande fem procent av gällande tröskelvärde för koncessioner, alternativt 700.000 kronor vid upphandling enligt LOU, eller om det finns *synnerliga skäl*.

75 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.

76 16 kap. 13 § LUK, alternativt 20 kap. 13 § LOU.

77 16 kap. 17 § LUK, alternativt 20 kap. 17 § LOU. 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 (jfr. fotnot 61, ovan) 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.

78 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.

79 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.

80 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.

81 17 kap. 15 § LUK, alternativt 17 kap. 15 § LOU, båda i lydelse efter den 1 januari 2024.

82 16 kap. 21 § LUK, alternativt 20 kap. 21 § LOU.

Yttrande
Kommunen har beretts tillfälle att yttra sig över en promemoria med en preliminär bedömning som upprättats i ärendet, utan att inom anvisad tid inkomma med något svar.

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-fördragens grundläggande principer om fri rörlighet av tjänster och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet.[83]

Unionsrättsliga förfarandebestämmelser för upphandling är 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.

Såvitt framgår av utredningen har Kommunen direkttilldelat uppdraget att utföra den kommunala avfallshanteringen till Renova AB. Uppdraget regleras genom bolagets statuter, ett aktieägaravtal från 2014 samt vid varje tidpunkt gällande föreskrifter i kommunal renhållningsordning och avfallstaxa. Härutöver sluts löpande Tilläggsavtal direkt mellan Kommunen och Renova AB som bland annat reglerar vilka uppgifter Kommunen valt att uppdra åt Renova samt separata Förtydligandeavtal rörande tillämpningen av dessa.[84]

Kontraktsvärdet[59] av de aktuella renhållningstjänsterna finns inte redovisat i några öppna källor, men kan bedömas kraftigt överstiga gällande tröskelvärden[60] enligt såväl LUF som LOU. Som huvudregel ska en annonserad upphandling därmed genomföras med iakttagande av gällande förfarandebestämmelser. Så har emellertid inte skett.

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.

Kommunen har 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 – avskilts till dotterbolaget Renova Miljö AB. Genom denna manöver har Kommunen ansett sig kunna låta bli att konkurrensutsätta sina anskaffningar och i stället tillämpa undantaget för interna köp, direkt från Renova AB.

Som framgår av vägledande praxis[65] är detta emellertid inte tillåtet. Vid bedömning om det s.k. *verksamhetsrekvisitet* är uppfyllt ska nämligen hela den verksamhet som bedrivs i en bolagskoncern av nu aktuellt slag räknas samman. Enligt tillgängliga årsredovisningshandlingar för 2023-2025 omsätter Renovakoncernen i genomsnitt c:a 2,131 miljarder kronor, varav det *externt* verksamma Renova Miljö AB svarar för 1,334 miljarder kronor eller c:a 62,6 procent. Även om det i den omsättningen kan finnas vissa intäkter från ägarkommuner understiger koncernens externa verksamhet knappast de 20 procent som krävs för att *internt undantag* ska kunna komma ifråga.

---

83 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.

84 Se fotnoterna 2 (Aktieägaravtal), 5 (Tilläggsavtal) och 6 (Förtydligandeavtal).

Om man istället utgår från den överordnade koncernbildningen under Göteborgs Stadshus AB, som upprättar koncernredovisning för Renova AB med dotterbolag, blir andelen intern verksamhet ännu mindre. Endast fem procent av totalomsättningen hänför sig till rent *internt* ägarorienterade verksamheter medan andelen externt bedriven verksamhet uppgår till i vart fall c:a 70 procent.

Oavsett utgångspunkt för koncernberäkning föreligger därmed inte någon möjlighet till internt undantag, varken enligt LUF eller LOU. Tjänsten att omhänderta sådant avfall som Kommunen svarar för ska istället upphandlas i konkurrens på den allmänna marknaden. Eftersom så emellertid inte har skett finns det anledning att rikta *allvarlig 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.

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.

Talan om överprövning med yrkande om avtalsogiltighet kan väckas inom sex månader från det att ett olovligen direkttilldelat avtal har slutits. Härutöver har Konkurrensverket möjlighet att påföra upphandlingskadeavgift, som är ett slags böter, inom en frist av två år räknat från avtalsdatum.

De tilläggs- och förtydligandeavtal som löpande sluts mellan Kommunen och Renova AB bör kunna göras till föremål för sådan talan. Om Konkurrensverket väljer att ingripa mot förfarandet kan Kommunen även tvingas betala *upphandlingsskadeavgift*[78] med upp till 20 miljoner kronor.