

Konsekvenser av direkttilldelning av hushållsavfall till Renova AB för insamlingsområde Sydväst

**Utredning enligt uppdrag från Kretslopp och
vattennämnden**

2023-10-02

1 Sammanfattning

Förvaltningen har i ett tilläggsyrkande till beslut om revisionsyttrande (§ 121, dnr 0008/22) fått uppdrag av Kretslopp och vattennämnden att utreda konsekvenserna av direkttilldelning av hushållsavfall till Renova AB för insamlingsområde Sydväst. Utredningen ska analysera direkttilldelning i förhållande till Teckalkriterierna samt eventuella ekonomiska, verksamhetsmässiga, miljömässiga och juridiska konsekvenser samt vilka eventuella konsekvenser som finns av att tidigare lägga processen till år 2025.

Frågan om direkttilldelning eller upphandlingar har de senaste åren behandlats i Kretslopp och vattennämnden vid ett par tillfällen.

Upphandlande myndigheter är skyldiga att handla upp varor och tjänster i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU). I lagstiftningen finns ett särskilt undantag för vissa interna upphandlingar (även kallad Teckalundantaget) som kan vara tillämpligt under vissa omständigheter. För att få tillämpa undantaget från lagstiftningen måste det så kallade kontrollkriteriet respektive verksamhetskriteriet vara uppfyllt. Förvaltningen har i samband med utredningen låtit en juristfirma titta på om nämnden som upphandlande myndighet uppfyller kriterierna och deras bedömning är att det finns en beaktansvärd risk att en domstol skulle komma fram till att verksamhetskriteriet inte anses uppfyllt och att det då skulle saknas förutsättningar för att åberopa undantaget i förhållande till Renova.

Ur ekonomisk synvinkel kan förvaltningen inte se att kostnaden påverkas nämnvärt av om entreprenaden är upphandlad eller direkttilldelad. Förvaltningen kan heller inte se att den miljömässigt påverkas i någon större utsträckning. Ur verksamhetssynpunkt är den största konsekvensen att den fria marknaden i Göteborg påverkas negativt om antal tilldelade insamlingsområden ökar. Detta genom att färre områden blir tillgängliga för upphandling och möjlighet att lämna anbud. Det riskerar även att påverka övriga områden som nämnden handlar upp om synen på Göteborg som en möjlig marknad förändras, vilket kan leda till att andra avfallsentreprenörer som även verkar på marknaden för verksamhetsavfall och som behövs för företagandet i staden inte vill etablera sig i området.

Ett tidigare övertagande ökar riskerna för att direkttilldelningen förklaras ogiltig i domstol och/eller att nämnden påförs en upphandlingsskadeavgift och/eller tvingas betala skadestånd. Det bedöms även bli svårt för Renova att hinna starta upp entreprenaden under 2025 då uppstartstiden uppskattas till ca 1,5 år, vilket främst är kopplat till inköp av fordon.

Innehåll

1	Sammanfattning.....	2
2	Inledning	4
3	Analys av direkttilldelning av insamlingsområde sydväst	5
3.1	Juridiska konsekvenser	5
3.2	Ekonomiska konsekvenser	6
3.3	Verksamhetsmässiga och miljömässiga konsekvenser.....	6
3.4	Konsekvensen av att tidigare lägga processen till år 2025.....	7

2 Inledning

I ett tilläggsyrkande till beslut om revisionsyttrande (§ 121, dnr 0008/22) i samband med Kretslopp och vattennämndens möte den 14 juni 2023 fick förvaltningen i uppdrag att utreda konsekvenserna av direkttilldelning av hushållsavfall till Renova AB för insamlingsområde Sydväst. Utredningen ska analysera direkttilldelning i förhållande till Teckalkriterierna (se punkt 3.1 för förklaring) samt eventuella ekonomiska, verksamhetsmässiga, miljömässiga och juridiska konsekvenser samt vilka eventuella konsekvenser som finns av att tidigare lägga processen till år 2025.

Frågan om direkttilldelning eller upphandlingar har tidigare behandlats i Kretslopp och vattennämnden vid ett par tillfällen. Kretslopp och vattennämnden gav förvaltningen i uppdrag i mål- och inriktningsdokumentet för budget år 2016 att utreda vad som krävdes för att kunna direkttilldela insamlingsuppdraget alternativt konsekvenserna av att ta över insamlingen i egen regi. Uppdraget redovisades 2016-09-21 i nämnden (§ 141, dnr 0335/16) och i december 2016 beslutade Kretslopp och vattennämnden (§ 221, dnr 0335/16) att delar av insamlingen som tidigare varit upphandlade skulle direkttilldelas till Renova AB. Målsättningen enligt beslutet var att 60 % av insamlad volym skulle direkttilldelas och 40 % skulle upphandlas. Det beslutades att insamling av hushållsavfall i de geografiska områdena Centrum, Hisingen och Södra skärgården samt funktionsentreprenaderna mobil sopsug, farligt avfall och slam skulle direkttilldelas Renova AB.

I mars 2021 gav Kretslopp- och vattennämnden förvaltningen i uppdrag att återkomma med förslag på fördelning mellan upphandlade och direkttilldelade avfallsuppdrag efter 2024 och 2025. 2021-11-17 beslutade nämnden (§ 234, dnr 0885/20) utifrån förvaltningens förslag att fortsätta på samma fördelning som tidigare och även fortsättningsvis upphandla insamlingsområdena Nordost, Sydväst samt att tillsvidare direkttilldela insamlingsområdena Centrum, Hisingen, mobil sopsug, slam och farligt avfall, samt avfallsuppdragen förråd och bemanning av återvinningscentraler till Renova AB. Beslut fattades även på mötet om att handla upp Södra Skärgården.

Insamlingsområde sydväst är ett område som har ca 120 000 invånare med ca 18 500 hushåll i småhus, 31 500 hushåll i flerbostadshus och drygt 2 000 specialbostäder. Till detta tillkommer daghem, skolor, fritidsanläggningar, kontor, industrier, butiker, affärsrörelser och restauranger. Nordisk återvinning service AB, som har varit upphandlad entreprenör för insamlingen i området sedan 2013, har kontor i området och utgår med sin verksamhet därifrån. Innan 2013 var området uppdelat i flera insamlingsområden där Renova hade insamlingen i Askims insamlingsområde och IL Recycling hade insamlingen i Högsbo-Frölunda och Älvsborg-Tynnered. Renova har sitt huvudkontor vid Holmen där stor del av deras fordonsflotta även utgår ifrån.

3 Analys av direkttilldelning av insamlingsområde sydväst

3.1 Juridiska konsekvenser

Upphandlande myndigheter är skyldiga att handla upp varor och tjänster i enlighet med Lagen om offentlig upphandling (LOU). Undantag från lagens tillämpning för intern handel finns i 3 kap. 11-16 §§ i samma lag. För att få tillämpa undantaget måste det så kallade kontrollkriteriet respektive verksamhetskriteriet (även känt som Teckal-kriterierna) som finns i 3 kap. 13 § LOU vara uppfyllt.

Kontrollkriteriet innebär att den upphandlande myndigheten, dvs. Kretslopp och vattennämnden gemensamt med de andra upphandlande myndigheterna ska utöva kontroll över motparten motsvarande den myndigheterna har över sina egna förvaltningar.

Verksamhetskriteriet innebär att motparten, dvs. Renova, ska utföra mer än 80 procent av sin verksamhet för myndigheternas räkning eller för andra sådana juridiska personer eller gemensamma nämnder som myndigheterna utövar kontroll över. Det innebär att den eventuella verksamhet som Renova utför tillsammans med någon annan än de upphandlande myndigheterna endast får uppgå till 20 procent av den totala verksamheten.

Förvaltningen har låtit en juristfirma se över bedömningen av möjligheterna till intern upphandling och om Kretslopp och vattennämnden uppfyller kriterierna i 3 kap. 11-16 LOU i förhållande till Renova AB (se bilaga 2 i tjänsteutlåtande, dnr: 0758/23).

Juristernas bedömning är att nämnden uppfyller kontrollkriteriet men att det finns en risk att verksamhetskriteriet inte anses uppfyllt. Med hänsyn till vad som uttalats i förarbeten och svensk rättspraxis bedöms rättsläget kring om även dotterbolags omsättning ska beaktas vid beräkningen av verksamhetskriteriet fortsatt vara något oklart. Det finns dock stora likheter mellan de omständigheter som beaktats i det tidigare prövade Sysav-målet och de omständigheter som föreligger i aktuellt fall. Juristerna bedömer därför att det finns en beaktansvärd risk att en domstol skulle komma fram till att verksamhetskriteriet inte anses uppfyllt, särskilt med hänsyn till att andelen av den totala omsättningen som kan hänföras den konkurrensutsatta marknaden är så pass stor. Det skulle då saknas förutsättningar för att åberopa undantaget i förhållande till Renova. Vidare bör noteras att det i förarbetena har poängterats att bestämmelsen om intern upphandling är avsedd att tolkas restriktivt samt att det är den som åberopar bestämmelsen som ska kunna bevisa att kontroll- och verksamhetskriterierna är uppfyllda.

Förvaltningens uppfattning är att det finns svårigheter med att styra insamlingsområden som är direkttilldelade i och med att de finansieras enligt självkostnadsprincip. Detta beror på att det inte är möjligt att skapa ekonomiska incitament för avtalsefterlevnad för att det inte får några ekonomiska konsekvenser om avtalen inte följs. I avtalen med de upphandlade entreprenörerna finns ett system med bonus och böter.

Avtalstiden med nuvarande entreprenör för insamlingsområde Sydväst löper från 2020-02-29 till 2025-02-28 med möjlighet att förlänga på samma villkor med tolv månader vid högst två tillfällen, dock längst till 2027-02-26. Det innebär att avtalsjuridiskt sett finns det möjlighet att skriftligen säga upp avtalet med entreprenören för område Sydväst från mars 2025 om detta görs senast tolv månader innan, annars förlängs avtalet automatiskt med tolv månader.

3.2 Ekonomiska konsekvenser

Tidigare ekonomiska utvärdering av insamlingsentreprenaderna visar att kostnaden inte påverkas nämnvärt av om entreprenaden är upphandlad eller direkttilldelad. Vid direkttilldelning utförs tjänsterna till självkostnadspris vilket innebär att den ekonomiska risken flyttar från entreprenören till förvaltningen. Vid upphandling är det tydligare vad det kommer att kosta från början.

3.3 Verksamhetsmässiga och miljömässiga konsekvenser

En av fördelarna med direkttilldelning är att det är lättare att genomföra snabba förändringar då avtalen förnyas varje år jämfört med att vara låst till ett avtal upphandlat i konkurrens. Detta ger en ökad flexibilitet för verksamheten vid förändringar.

Om insamlingsområde Sydväst direkttilldelas Renova innebär det att endast insamling i insamlingsområde Nordost respektive Södra skärgården samt från återvinningsstationerna kvarstår att handla upp. Att minska upphandlingen och öka tilldelningen till Renova mer riskerar att påverka den fria marknaden i Göteborg. Detta genom att färre områden blir tillgängliga för upphandling och möjlighet att lämna anbud. Det riskerar även att påverka övriga områden som nämnden handlar upp om synen på Göteborg som en möjlig marknad förändras, vilket kan leda till att andra avfallsentreprenörer som även verkar på marknaden för verksamhetsavfall och som behövs för företagandet i staden inte vill etablera sig i området.

Att direkttilldela ytterligare ett område till Renova innebär att Renova kan samutnyttja bilar och personal i fler tilldelade områden. Men det innebär även att antal områden att upphandla blir färre vilket minskar möjligheterna för en upphandlad entreprenör att samutnyttja bilar och personal. Detta kan komma att påverka anbuderna negativt vid kommande upphandlingar.

Personalmässigt sysselsätter den upphandlade entreprenören ungefär samma mängd personer som Renova gör i de direkttilldelade områdena. Förvaltningen har tittat på hur många kärl Renova respektive upphandlad entreprenör tömmer i förhållande till antal baklastare som de har uppgivit att de har. Den upphandlade entreprenören gör ca 5-10 % fler töm/baklastare i sina insamlingsområden jämfört med Renova. Man kan därmed se en skillnad mellan entreprenaderna men förutsättningarna skiljer sig mycket med avseende på insamlingsområdenas utformning, arbetsmiljö mm och det är svårt att dra en slutsats att något är bättre eller sämre utifrån detta.

Tidigare utredningar avseende kundklagomål har visat att dessa fördelar sig på liknande sätt mellan upphandlade och direkttilldelade områden och bedöms därmed inte påverkas.

Den miljömässiga aspekten bedöms inte påverkas så mycket. Krav på fordon, bränsle och effektiv ruttplanering ställs på samma sätt oavsett om det rör sig om en upphandlad eller direkttilldelad entreprenad.

3.4 Konsekvensen av att tidigarelägga processen till år 2025

Avtalstiden för insamlingsområde Sydväst löper från 2020-02-29 till 2025-02-28 med möjlighet att förlänga avtalet ett år i taget i totalt två år. För att kunna direkttilldela område Sydväst till Renova år 2025 skulle avtalet för nuvarande entreprenad skriftligen behöva sägas upp senast tolv månader före avtalstidens utgång.

För att påbörja en entreprenad i ett nytt insamlingsområde krävs det tid för att hinna förbereda för uppstart. I detta ingår bl.a. att anställa mer personal och inköp av nya fordon. Uppstartstiden för en ny entreprenad uppskattas normalt till ca 1,5 år. Ett övertagande under 2025 skulle sammanträffa med införande av fastighetsnära insamling vilket negativt kan påverka leveranstiderna för fordon då det är stort tryck på marknaden. Förvaltningen bedömer att det skulle bli svårt för bolaget att starta upp verksamheten i feb/mars 2025.

För den nuvarande entreprenören betyder en uppsägning av avtalet utan två års förlängning att inköpta fordon inte kommer att kunna nyttjas hela sin livslängd då förväntade livslängden på fordon är sju år, vilket i sig innebär en ekonomisk förlust för entreprenören.

Ett tidigare övertagande av insamlingsområdet ökar riskerna för att direkttilldelningen förklaras ogiltig i domstol och/eller att nämnden påförs en upphandlingsskadeavgift och/eller tvingas betala skadestånd.