

Anförande av Konkurrensverkets generaldirektör Dan Sjöblom vid
Återvinningsdagarna den 6 maj 2009

Konkurrens och fungerande marknad

Det talade ordet gäller!

Tack för möjligheten att få komma hit idag och ge min och Konkurrensverkets syn på offentlig upphandling, offentlig näringsverksamhet och andra frågor som anknyter till verksamheten för er som arbetar med återvinning.

Konkurrensverkets uppgifter

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. Det gör vi genom att övervaka att marknadsaktörerna följer konkurrensreglerna och lagen om offentlig upphandling, LOU. I detta ingår att vi har ansvaret för tillsyn över offentliga upphandlingar. En annan av våra uppgifter är att föreslå regeländringar som skulle vara bra för konkurrensen och en effektiv offentlig upphandling. Vi sprider dessutom information om vilka regler som gäller och om den normgivning som sker i form av vägledande domar. En ytterligare uppgift är att ge bidrag till forskning om konkurrens och offentlig upphandling.

Vi har formulerat vår vision för vårt arbete så här: "Välfärd genom väl fungerande marknader".

Regler för offentliga upphandlingar

Den offentliga upphandlingen är viktig. Utan den skulle stat, kommuner och landsting riskera att göra sämre affärer, vilket i slutändan skulle drabba oss skattebetalare negativt. Samtidigt skapar den offentliga upphandlingen också stora affärsmöjligheter för privata företag att göra affärer. Det råder en viss osäkerhet om hur stora belopp som det offentliga köper varor och tjänster för.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Därför har vi låtit göra en beräkning som kom fram till att det handlar om ca 500 miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 20 procent av BNP. Det är alltså ansevärdiga summor av våra skattepengar som via upphandling slussas till företag där de skapar arbetstillfällen och mervärde på en rad olika sätt.

Det är väl ingen hemlighet för den här församlingen att frågan om upphandlingar på avfallsområdet är ett känsligt kapitel för många kommuner. Flera kommuner har satsat stora summor på att bilda egna bolag som byggt upp verksamheter att ta hand om avfallet. Ibland på egen hand, ibland tillsammans med en eller flera grannkommuner. Givetvis vill dessa kommuner att investeringarna ska användas effektivt. Det kan även finnas intresse att verksamheten ger någon liten avkastning.

Avfallshantering ska enligt lagen om offentlig upphandling upphandlas, även om det sker från ett bolag som kommunen själv äger helt eller delvis. Det förekommer också att en kommun eller kommunägt bolag lägger anbud på avfallshantering i en annan kommun för att på det sättet kunna utnyttja de gjorda investeringarna effektivt. Detta är heller inte enligt reglerna.

Reglerna för offentlig upphandling finns inte för att en kommun ska kunna välja om eller hur de ska följa reglerna. De finns där för att garantera att våra gemensamt inbetalda skattepengar används på det mest effektiva sättet. Vi vill ha en effektiv och miljömässigt acceptabel hantering av avfall och andra återvinningsbara material. Och vi vill ha det till bästa affärsmässiga kostnad. Att då låta bli att upphandla enligt reglerna minskar självklart garantierna för att kommunens pengar används på bästa sätt.

Avfallsmarknaden under lupp

Konkurrensverket har granskat hur ett stort antal kommuner hanterat sitt ansvar att ta hand om avfall. Vår granskning visar att nästan vart tredje kommunalt avfallskontrakt inte upphandlats i konkurrens. Flertalet av dessa direkttilldelningar strider, enligt Konkurrensverket, mot upphandlingsreglerna.

De avtal som tecknats utan att ha föregåtts av upphandling har ett totalt årligt värde på ca 2,5 miljarder kronor. Det motsvarar nästan hälften av det totala årliga värdet för samtliga avfallskontrakt.

Att en så stor andel hanteras bredvid den föreskrivna ordningen är naturligtvis oacceptabelt. De regler som finns måste följas. Om det tidigare kan ha funnits delade meningar om vilka regler som gäller vid tilldelning av kontrakt mellan hel- eller delägda kommunala bolag så har vi nu fått klara besked från Regeringsrätten. I mars 2008 kom domstolen med ett tydligt klagorand i de så kallade SYSAV-domarna som innebär att sådana kontrakt inte kan direkttilldelas. Det måste göras en upphandling i konkurrens även om kommunen själv är ägare i bolaget.

I det här sammanhanget kan det finnas anledning att påminna om att Sverige har fått kritik från Europeiska kommissionen angående otillåtna kommunala avfallsupphandlingar. Den kritiken kommer förhoppningsvis inte att behöva upprepas om kommunerna ser över sina avfallsupphandlingar.

Med en fungerande konkurrens stimuleras nytänkande och innovationer. Effektiviseringar som leder till nya affärsmöjligheter bidrar till hushållning med resurser på sikt, vilket leder till fortsatt ekonomisk välfärd. Detta gäller även i återvinningsbranschen. Det var inte så länge sedan som vi såg hur hela Neapel översvämmades av sopor som tornade upp sig som berg mitt i staden. En orsak till detta var att det inte fanns en fungerande konkurrens på marknaden. Illegal verksamhet och korrupcion ledde till en katastrofal situation för medborgarna.

Infrastrukturklubbar

En fungerande konkurrens bygger på fristående aktörer som tävlar mot varandra. På vissa marknader kan det däremot krävas ett samarbete mellan marknadens aktörer för att bygga upp infrastrukturer. Återvinningsmarknaderna är exempel på detta.

Det är viktigt att ha pant- och återvinningssystem som är rationella och som accepteras av konsumenter och företag. Hur skulle konsumenterna reagera om tomma syltburkar från Felix inte fick läggas i samma återvinningsiglo som marmeladburkar från Önos? Eller om läskedrycksburkar från Pripps inte fick pantas i samma maskin som burkar från Spendrups?

Samarbete i så kallade infrastrukturklubbar kan bidra till att uppnå olika mål. Till exempel miljömål. Lagstiftningen om producentansvar bygger på principen att förorenaren betalar. I Sverige är det producenter och producentsammanslutningar som tillsammans äger och förvaltar insamlingssystemen. Samarbetet ger ägarna incitament att dels hålla ned priserna på produkten, dels skapa konkurrensneutralitet mellan företagen som ingår i systemen. Dessa samarbeten får däremot inte använda lagstiftningen som en förevändning för att sätta konkurrensen ur spel, till exempel genom att sätta upp inträdesbarriärer för små eller nya aktörer som vill in på marknaden.

Det måste också finnas möjligheter för aktörer att starta egna insamlingssystem utanför de befintliga infrastrukturklubbarna. Ett sådant exempel är gratistidningen Metro som har placerat ut egna insamlingsbehållare i tunnelbanan i Stockholm. Nya lösningar som kan vara effektivare och billigare måste tillåtas att konkurrera med befintliga system. Det är inte bara konkurrens mellan producenterna av varor som måste kunna fungera. Det måste också vara möjligt för olika aktörer på återvinningsmarknaden att konkurrera med varandra.

Konkurrensverket hade anledning att titta närmare på vissa av dessa infrastruktursamarbeten för ett par år sedan. I ett ärende som rörde

returförpackningar konstaterade vi just att det kan finnas risker med infrastrukturklubbar och att det också kan finnas ett intresse att stänga ute eller missgynna små eller nya aktörer, till exempel aktörer som parallellimporterar drycker till Sverige via inköp på spotmarknader. Den gången handlade det bland annat om att de importerade läskedrycksflaskorna inte hade en etikett med streckkod som godkändes i de svenska pantmaskinerna. I januari 2008 avskrev Konkurrensverket ärendet eftersom returpackföretagen sänkte priserna på etiketterna.

Vägledning för samarbeten inom branschorganisationer

För att kunna bygga upp och utveckla en infrastruktur inom en bransch krävs det samarbete mellan företag som i andra sammanhang ska vara konkurrenter. Samarbeten för infrastruktur får inte använda lagstiftningen som förevändning att sätta konkurrensen ur spel genom att sätta upp inträdesbarriärer för små eller nya aktörer som vill in på marknaden.

Branschorganisationer kan spela en viktig roll på marknaden, men det finns också samarbeten inom sådana organisationer som tangerar, eller till och med överskrider, gränserna för vad som är tillåtet. Jag säger detta här i dag eftersom jag vill passa på att göra reklam för vår helt nya vägledning för samarbeten inom branschorganisationer. Det är en webb-baserad vägledning där vem som helst anonymt kan gå in och enkelt testa om det är grönt eller rött ljus för de samarbeten som kan finnas inom en branschförening där man är medlem. Se mer på www.konkurrensverket.se

Anbudskarteller

De flesta känner säkert till att kartellbildning inte är tillåtet enligt konkurrensreglerna eller för att använda vägledningens terminologi: Detta ger rött ljus. I det här sammanhanget vill jag gärna passa på att ge ett exempel på en kartell, den så kallade asfaltkartellen. Det är den hittills största kända kartellen i Sverige.

Upprinnelsen till Konkurrensverkets utredning var att tre personer som deltagit i kartellen kom till Konkurrensverket och berättade att det under lång tid pågått olagligt samarbete mellan ett stort antal företag. Det handlade om marknadsdelning och om riggade anbud. Medlemmarna i kartellen hade kommit överens om vilket företag som skulle ta hem vilket anbud och till vilket pris. Vi gjorde gryningsräder hösten 2001 hos de misstänkta företagen. Efter utredning kunde vi i mars 2003 lämna in stämningsansökan till Stockholms tingsrätt. I tingsrätten fälldes de iblandade att betala sammanlagt närmare en halv miljard kronor i böter.

Jag vill också slå ett slag för vårt eftergiftsprogram som innebar att det företag som hjälpte till att avslöja kartelluppbyggnaden, och som sedan samarbetade fullt ut med Konkurrensverket under utredningen, helt sluppit påföljd. Om det

tillhändelsevis finns någon närvarande som har kännedom om något kartellsamarbete är det värt att understryka vikten av att kontakta Konkurrensverket innan någon annan medlem av kartellen gör det. Bara den som först lämnar avgörande upplysningar kan räkna med full eftergift från påföljd.

Om ett par veckor, den 28 maj, kommer Marknadsdomstolen med sin slutliga dom i målet, åtta år efter att vi gjorde våra gryningsräder.

Särställning

Återvinningsmarknaden har på flera sätt en särställning. Alla är beroende av att avfall och använda produkter tas om hand.

Alla – jo, jag tror jag vågar säga alla – vill vara med och värna miljön. Folk bär sina utlästa tidningar och tomma schampoflaskor till insamlingsiglos. Vi gör därmed en stor del av återvinningsarbetet helt utan ersättning. Vi gör det i förvisningen om att andra sedan tar sitt ansvar i kretsloppskedjan och tar tillvara råvarorna på ett effektivt sätt.

Om konsumenterna inte litade på att verksamheten sköttes effektivt och miljömässigt acceptabelt, skulle de aldrig göra sin del av insamlingsjobbet.

Förslag för bättre konkurrens

För en dryg månad sedan överlämnade jag och Konkurrensverket en rapport till regeringen med ett 60-tal konkreta förslag om hur konkurrensen kan förbättras i Sverige. Av dessa rörde ett 20-tal förslag upphandlingsområdet och gränslandet mellan offentlig och privat näringsverksamhet.

Ett av förslagen rörde direkt återvinningsmarknaden: I dag är det enligt miljöbalken kommunerna som har ansvaret att ta hand om hushållsavfall. I lagtexten definieras hushållsavfall som avfall som kommer från hushåll samt "därmed jämförligt avfall" från annan verksamhet. "Därmed jämförligt avfall" avser även avfall som uppkommer inom ramen för företags och myndigheters verksamhet. Det kan till exempel röra sig om avfall från personalmatsalar, restaurangavfall, skolor, livsmedelsbutiker och storkök. För närvarande bestämmer kommunen hur sådant avfall ska tas om hand – och det gäller även företagets avfall. Någon möjlighet för ett företag att själv välja entreprenör för den här typen av tjänster finns inte. Om till exempel en restaurant- eller butikskedja vill ha en viss teknik- eller miljöprofil på hur just deras avfall eller restprodukter tas om hand så är det i dag mycket svårt att arrangera. Vi föreslår att detta område konkurrensutsätts.

Detta är bara ett litet exempel bland de 60-tal förslag som vi nu lämnat till regeringen på hur konkurrensen kan förstärkas och förbättras. Hela rapporten med alla förslag finns på vår webbplats.

Rättsmedel som ger effekt

Som jag nämnde tidigare förekommer det att kommuner gör direktupphandlingar av avfallstjänster eller utan att först annonsera och ta in anbud. De som köper tjänster för skattebetalarnas pengar på detta sätt riskerar att få betala för mycket. De gör sig samtidigt skyldiga till lagbrott. Men, de som gör sådana direktupphandlingar utan att följa reglerna riskerar ofta ingen påföljd. Just nu förbereds lagförslag om påföljder för de kommuner och andra offentliga organ som inte följer reglerna för offentlig upphandling. Det är viktigt att dessa regler blir så kraftfulla att de verkligen får upphandlarna att följa reglerna.

Konkurrensverket vill få en möjlighet att rättsligt fastställa vilka statliga och kommunala enheter som är att betrakta som upphandlande myndigheter. När det gäller statliga organ bör detta framgå av instruktionen eller bolagsordningen. I andra fall bör Konkurrensverket kunna få saken prövad i domstol. Att vi – som idag - fattar ett beslut, samtidigt som vår motpart klamrar sig fast vid en annan åsikt är inte bra. Vi måste kunna få rättsligt klarlagt vad som gäller.

Det är inte tillfredsställande att den upphandlare, till exempel hos en kommun, som vill göra en korrekt och riktig upphandling, men som missar en detalj någonstans kan tas till domstol och efter en överprövning drabbas av att upphandlingen måste göras om eller till och med avskadestånd. Detta samtidigt som den som helt och hållet struntar i att göra en upphandling sannolikt inte behöver räkna med någon påföljd alls. Vi måste kunna ta dem till domstol som bortser från reglerna och gör som de vill. Men det räcker inte med att enbart gå till domstol. Möjlighet att döma ut påföljden är också viktig. Vi har föreslagit att det inför en marknadsskadeavgift, böter, och dessutom en möjlighet att utdöma vite för att sätta kraft bakom orden.

Låt mig vara tydlig och säga att det inte är för Konkurrensverkets egen skull som vi vill ha möjlighet att ta de som inte följer reglerna till domstol. Det handlar om hushållning med skattemedel, men även om att kunna vara ett stöd för de företag som aldrig får chansen att vara med i en upphandling på lika villkor. Det handlar också om att vara talesman för de många små och medelstora företagen. Det är både dyrt och komplicerat att föra process i domstol, och om till exempel enbart parter – alltså leverantörer som känner sig missnöjda – får den möjligheten blir rättsmedelsverktyget ganska trubbigt. Och varför ska ansvaret för de rättsvårdande insatserna enbart ligga på leverantörerna? Vilken liten leverantör som inte vunnit en upphandling kommer att föra process i domstol? Särskilt inte om företaget gärna vill vara med och räkna på nästa anbud.

Jag hoppas att regeringen kommer fram till ett väl genomtänkt förslag som innebär att vi får adekvata rättsmedel och sanktioner att ta till mot de som inte följer upphandlingsreglerna. Ju förr vi får sådana regler desto bättre.

Offentlig näringsverksamhet

Det finns fortfarande problem att ta itu med innan man kan säga att marknaden för återvinning fungerar riktigt bra. Ett problem är det jag var inne på tidigare, att många kommuner, eller statliga myndigheter, driver egen verksamhet i direkt konkurrens med privata företag. Detta är ett problem som sträcker sig långt utöver återvinnings- och avfallsmarknaderna.

Det kan handla om kommunens simhall som driver ett gym i sina lokaler, och som direkt konkurrerar med det privata gymmet i närheten. Det kan handla om restaurantverksamhet, om konsulttjänster och en massa olika saker.

Kalkylerna blir helt annorlunda när en kommun räknar på investeringar, kostnader och avkastning jämfört med om ett privat företag gör det. Den ena parten är från början mycket starkare, det kan handla om mer eller mindre subventionerade lokaler, garantier för eventuella förluster, möjlighet att investera utan banklån eller att använda samma personal i olika verksamheter. När det allmänna bedriver näringsverksamhet är det mycket svårt att göra det på lika villkor som privata företag.

Vi har även på detta område lämnat förslag till regeringen. Regeringen har också uppmärksammat den här typen av problem. I årets statsbudget fick Konkurrensverket extra medel för att hantera de här frågorna, och en proposition om konfliktlösning för att lösa konflikter när det offentliga ägnar sig åt näringsverksamhet förbereds inom regeringskansliet. Vi på Konkurrensverket ser fram emot lagstiftning som ger oss möjlighet att ingripa mot dessa konkurrensproblem.

Avslutning

Återvinning är resurshushållning. Återvinning är en expansiv bransch som under fungerande konkurrensförhållanden kommer att kunna visa prov på innovationskraft kombinerat med miljönytta.

Klimathotet och krav på återvinning skapar nya förutsättningar. Det öppnar för nya möjligheter att utveckla ny teknik och nya metoder. Sverige har goda möjligheter att ligga i framkant i världen inom dessa nya affärsområden. För att företag ska kunna skapa tillväxt och maximal miljönytta krävs att de erbjuds möjligheter att utvecklas utan orättvis konkurrens, till exempel från det allmänna.

Vi är från Konkurrensverkets sida angelägna om att återvinningsmarknaderna fungerar effektivt och att konkurrensen inte sätts åt sidan. Då finns förutsättningar för nya idéer och effektivare metoder att komma fram, och att skattebetalarna kan få en god service till ett rimligt pris.

Konkurrensverket har pekat på en del brister som finns, till exempel att avfallshantering köps in utan upphandling enligt reglerna. Vi har lagt fram en rad förslag som ska leda till bättre konkurrens, något som skulle gynna såväl företagen som konsumenterna/ skattebetalarna.

Jag hoppas att ni som dagligen på nära håll kan se brister och problem påtalar detta för oss på Konkurrensverket. Oavsett om problemet är anbudskarteller att upphandlingsreglerna inte följs eller något annat missförhållande kan ni gärna ta kontakt med oss. Det gäller också om ni har förslag på regeländringar som kan bidra till att ytterligare förbättra marknaden.

Tack för uppmärksamheten!