

Västerås kommun
skickas per e-post

Västerås kommuns upphandling av avfallstjänster

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att fortsätta utreda om Västerås kommuns upphandling av avfallstjänster har genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Ärendet avslutas.

Ärendet

1. Konkurrensverket fick hösten 2023 tips om att Västerås kommun hade anskaffat avfallstjänster från Vafabmiljö kommunalförbund (Vafab) genom en felaktig tillämpning av undantaget för intern upphandling och att anskaffningarna inte varit tillåtna enligt upphandlingsregelverket.
2. Konkurrensverket inledde ett tillsynsärende mot kommunen för att utreda om anskaffningarna hade gjorts i enlighet med regelverket.
3. Kommunen har gjort gällande att den fick direkttilldela de kommunala avfallstjänsterna eftersom Vafab har en ensamrätt, alternativt att det skett en befogenhetsöverföring som enligt EU-domstolens praxis inte omfattas av upphandlingsreglerna.¹ Kommunen har också gjort gällande att undantaget för intern upphandling var tillämpligt.²

¹ 3 kap. 10 § lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) respektive 3 kap. 9 § lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) samt EU-domstolens dom av den 21 december 2016, *Remondis*, C-51/15, EU:C:2016:985 och EU-domstolens dom av den 18 juni 2020, *Björneborgs stad*, C-328/19, EU:C:2020:483.

² 3 kap. 12–13 §§ LOU.



4. Kommunen har antagit en ny avfallstaxa efter att ärendet inleddes. Den nya taxan antogs den 26 oktober 2023 och innebär att det sker en automatisk uppräknings av avfallstaxan med två procent vid början av varje kalenderår från första januari 2025.
5. Svenska kommuners anskaffningar av avfallstjänster är föremål för ett överträdelseärende som EU-kommissionen har inlett mot Sverige.³ Överträdelseärendet pågår vid tidpunkten för detta beslut.
6. Parallellt med detta ärende har Konkurrensverket haft andra tillsynsärenden som rör kommuners anskaffningar av avfallstjänster. Konkurrensverkets utredning i två av de andra ärendena har resulterat i ett tillsynsbeslut respektive en ansökan om upphandlingsskadeavgift. Vid tiden för detta beslut prövas tillsynsbeslutet av Högsta förvaltningsdomstolen och ansökan om upphandlingsskadeavgift prövas av Kammarrätten i Jönköping.⁴ Den centrala frågan i båda fallen är om verksamhetskriteriet i undantaget för intern upphandling varit uppfyllt.

Skälen till beslutet

Ärendets prioritering

7. Konkurrensverket beslutar vilka upphandlingar som ska utredas närmare med stöd i sin prioriteringspolicy. Det aktuella ärendet prioriterades för fördjupad utredning för att det bedömdes kunna ge vägledning om tillämpningen av verksamhetskriteriet i undantaget för intern upphandling och ha en allmänpreventiv verkan.

Befogenhetsöverföring

8. Kommunen har gjort gällande att avfallstjänsterna fick direktupphandlas från Vafab eftersom befogenheten att utföra avfallstjänsterna har överförs till förbundet enligt kommunallagen (2017:725) och att detta utgjorde en sådan befogenhetsöverföring som faller utanför tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna enligt artikel 4.2 EU-fördraget och EU-domstolens praxis.⁵
9. En befogenhetsöverföring förutsätter för det första att all offentlig makt som följer av befogenheterna överförs från en myndighet till en annan.⁶

³ Se kommissionens klagomålsärende avseende överträdelse nummer 2014/4183.

⁴ Se Konkurrensverkets tillsynsbeslut i ärendena med dnr 532–545/2022 som är föremål för prövning i Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6278-24 samt Konkurrensverkets ansökan om upphandlingsskadeavgift i ärende med dnr 768/2024, som är föremål för prövning i Kammarrätten i Jönköpings mål nr 790-25.

⁵ Se EU-domstolens dom av den 21 december 2016, *Remondis*, C-51/15, EU:C:2016:985 och EU-domstolens dom av den 18 juni 2020, *Björneborgs stad*, C-328/19, EU:C:2020:483. Enligt 4.2 EU-fördraget ska Unionen respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret.

⁶ Se C-51/15 *Remondis*, punkt 41 och 49.



För det andra måste myndigheten som övertar uppgifterna vara ekonomiskt självständig så att den kan säkerställa finansieringen av uppdraget samtidigt som den myndighet som befrias från befogenheterna inte har något ekonomiskt intresse av att uppgifterna utförs.⁷

10. Till skillnad från nämnda förutsättningar har kommunen i det aktuella fallet delvis kvar sina skyldigheter enligt miljöbalken⁸ liksom den ekonomiska kontrollen av den kommunala avfallshanteringen. Vafab har inte rätt att besluta om kommunens renhållningstaxa eller renhållningsordning eller om kommunens behandlingsavgifter.⁹
11. Den svenska normgivningsmakten är utformad på så vis att viss föreskriftsrätt inte kan delegeras till annan än kommun.¹⁰ En kommun kan därför inte överföra allt ansvar för avfallshanteringen. All den offentliga makten och den ekonomiska kontrollen kan således inte överföras på det sätt som krävs för att det skulle vara fråga om en sådan befogenhetsöverföring som enligt EU-domstolen kan skyddas av artikel 4.2 i EU-fördraget.

Ensamrätt

12. Kommunen har vidare gjort gällande att kommunens ensamrätt till det kommunala avfallet har överförts till Vafab och att det av detta skäl saknas annonseringsskyldighet enligt 3 kap. 10 § LOU respektive 3 kap. 9 § LUK.¹¹
13. Den ensamrätt som avses i 3 kap. 10 § LOU respektive 3 kap. 9 § LUK är en författningsbestämd ensamrätt som utesluter annan konkurrens, det vill säga i praktiken ett särskilt utpekat monopol för en enda aktör. Ensamrätten måste baseras på lag, förordning eller publicerad administrativ bestämmelse.¹² Ensamrätten kan således inte ges genom avtal.¹³

⁷ Se C-51/15 *Remondis*, punkt 44 och 49.

⁸ 15 kap. 20 § miljöbalken (1998:808).

⁹ Jfr 15 kap. 41 § och 27 kap. 4 och 6 §§ miljöbalken.

¹⁰ Se bl.a. HFD 2013 ref. 80.

¹¹ Enligt 3 kap. 10 § LOU gäller inte lagen för ett tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten. Innebörden av 3 kap. 9 § LUK är den motsvarande.

¹² Jfr prop. 1992/93:88, s. 96 och EU-domstolens dom av den 18 december 2007 i mål C-220/06 *Correos*, punkt 39. Se även RÅ 2000 ref. 60.

¹³ Se EU-domstolens beslut den 10 april 2008 i ärende C-323/07 *Termoraggi*, punkt 25. Se även Steinicke/Vesterdorf, *Brussels Commentary on EU Public Procurement Law*, C.H.Beck, Hart, Nomos, 2018, s. 258, och Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement: regulation in the EU and UK*, Vol.1 third edition, Sweet & Maxwell, 2014, s. 6-209.

14. Till skillnad från dessa förutsättningar har kommunen i det aktuella fallet överfört ensamrätten genom förbundsordning och avtal. Kommunen har valt Vafab framför andra potentiella aktörer. Kompetensöverföringen är dessutom begränsad på olika sätt; den kan dras tillbaka och gäller inte i särskilda fall så som vid höjd beredskap.

Frågan om fortsatt utredning

15. Konkurrensverket bedömer löpande i varje enskilt fall om det finns grund för en fortsatt utredning och hur en pågående utredning ska inriktas och vad som ska granskas vidare.
16. Den centrala frågan i detta ärende, och den fråga som Konkurrensverket bedömer vara av störst allmänt intresse för upphandlingslagstiftningens tillämpning i liknande fall, är hur det så kallade verksamhetskriteriet i undantaget för intern upphandling ska tolkas och tillämpas. Sedan ärendet inleddes har frågan blivit föremål för flera domstolsprocesser, varav en i Högsta förvaltningsdomstolen som fortfarande pågår.¹⁴ Avgörandena i dessa processer kan väntas ge den vägledning som behövs när det gäller verksamhetskriteriets tillämpning i detta och liknande fall.
17. Kommunen har vidare antagit ett nytt taxebeslut med annan innebörd än det taxebeslut som varit föremål för Konkurrensverkets utredning i ärendet. Konkurrensverket bedömer att ett ställningstagande som tar sikte på kommunens tidigare taxebeslut skulle få en begränsad preventiv och korrigerande verkan.
18. Mot denna bakgrund, och särskilt mot bakgrund av de nämnda pågående domstolsprocesserna i Högsta förvaltningsdomstolen och Kammarrätten i Jönköping, bedömer Konkurrensverket att ett ställningstagande i ärendet inte är påkallat för att ge den vägledning och allmänpreventiva verkan som Konkurrensverket bedömde att ärendet skulle kunna få när det prioriterades. Enligt Konkurrensverket finns därför inte tillräckliga skäl att fortsätta utreda om kommunens upphandling har genomförts i enlighet med upphandlingslagstiftningen.
19. Konkurrensverket förutsätter att kommunen noga följer rättsutvecklingen och vid behov vidtar lämpliga åtgärder för att dess anskaffningar av avfallstjänster görs i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Konkurrensverket kan komma att följa upp detta i sin tillsyn framöver.

¹⁴ Se Högsta förvaltningsdomstolens mål nr 6278-24 och Kammarrätten i Jönköpings mål nr 790-25, som båda avser anskaffningar och omständigheter som liknar de som är aktuella i detta fall. Båda målen pågår vid tidpunkten för detta beslut. Se även EU-domstolens dom den 15 januari 2026, *AVR-Afvalververking*, C-692/23, EU:C:2026:4.

20. Konkurrensverket har genom beslutet inte tagit ställning till om kommunen har agerat i enlighet med upphandlingslagstiftningen.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit enhetschefen Therése Westermark.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och beslutet saknar därför namnunderskrift.

Marie Östman

Detta beslut kan inte överklagas.

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.