

Socialdepartementet
Enheten för upphandlingsrätt
103 33 Stockholm

Dnr S2011/10312/RU
Malmö den 27 januari 2012

REMISSVAR: Delbetänkande På jakt efter den goda affären (SOU 2011:73)

Avfall Sverige är bransch- och intresseorganisation för svensk avfallshantering och återvinning. Föreningen har funnits sedan 1947 och har omkring 400 medlemmar. Avfall Sverige företräder kommunmedlemmarna (kommuner, kommunalförbund, kommunala bolag och kommunala regionbolag). Deras kunder utgör Sveriges befolkning och en stor del av näringslivet. I föreningen ingår, som associerade medlemmar, ett hundratal tillverkare, konsulter och entreprenörer aktiva inom området avfallshantering.

Allmänna noteringar

I samband med att Avfall Sverige träffade Upphandlingsutredningen i juni 2011 överlämnades ett dokument "Avfallshantering och upphandlingsfrågor" till utredningen där Avfall Sverige redogör för avfallshantering kopplat till regelverken om upphandling.

Väl medvetna om att det är i slutbetänkandet som Upphandlingsutredningen återkommer med konkreta förslag vill ändå Avfall Sverige, även i detta remissvar, upprepa våra ståndpunkter när det gäller avfallshantering och upphandling.

I övrigt lämnar Avfall Sverige synpunkter till specifika frågor i delbetänkandet och vi ansluter oss också till vad Sveriges kommuner och landsting anför i sitt remissvar till delbetänkandet, dagtecknat den 15 december 2011.

Sammanfattning

- Avfallshantering borde inrymmas i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).
- Avfall Sverige uppmanar regeringen att undersöka konflikten mellan den fria rörligheten inom den inre marknaden och ambitionerna i ramdirektivet 2008/98/EG om avfall. Enligt Avfall Sveriges mening är avfallshantering en miljöåtgärd som i enlighet med fördraget bör prioriteras framför den fria rörligheten.
- Ur Avfall Sveriges och våra medlemmars synvinkel är miljökrav vid upphandling en central fråga välkomnar Avfall Sverige att utredningen anger att det behövs en närmare analys av vad EU-domstolens praxis innebär för möjligheterna att i upphandlingar

ställa miljökrav som går längre än EU-rättsliga minimiregleringar och harmoniserande lagstiftning.

Avfallshantering och upphandlingsfrågor

Avfallshantering borde inrymmas i lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).

I Sverige, liksom i nästan alla länder, finns en offentlighetsrättslig ensamrätt för att ta hand om hushållsavfall, med undantag av avfall som omfattas av producentansvar. Denna ensamrätt är enligt miljöbalkens regler placerad som ett kommunalt ansvar. Innebörden av detta ansvar är att alla invånare, genom sina fastighetsägare, är skyldiga att använda den avfallshantering som kommunen, med stöd av avfallsplaner, föreskrifter med mera har beslutat om. Kommunen å sin sida är skyldig att ordna omhändertagande av hushållsavfall som uppstår i samhället. Reglernas utformning har att göra med att en felaktigt skött avfallshantering skulle riskera att åsamka samhället och dess invånare stora hälso- och miljömässiga skador. Under senare tid har resurshushållningsaspekten fått allt större genomslag. Där utgör kommunernas ansvar den grundläggande förutsättningen för att skapa samhällsnytta utifrån de från början relativt begränsade resurser som finns tillgängliga i exempelvis hushåll.

Avfallshantering är med andra ord en allmännyttig tjänst men också sådan till sin karaktär att den måste utföras. Mot denna bakgrund borde hantering av hushållsavfall inrymmas i LUF och inte i LOU, som idag är fallet. Avfallshantering är såväl regelmässigt som i den fysiska vardagen en samhällets infrastruktur som i allt väsentligt har samma syfte som exempelvis försörjning av vatten eller energi.

Man kan fråga sig varför avfallshantering inte redan finns i LUF om skälen härtill är så starka som anförts ovan. Den enkla förklaringen är att det hittills inte haft någon avgörande betydelse. Vid närmare efterforskning visar det sig också att det saknas en analys av varför avfall inte hanteras inom LUF. Den förklaringsmodell som förefaller mest trovärdig är att det är en ren slump. Med tanke på att avfallshantering är en av samhällets mest nödvändiga försörjningssystem är det en helt otillräcklig förklaring.

Vi uppmanar därför regeringen att lägga fram ett förslag med innebörden att hantering av hushållsavfall införlivas i LUF.

Den svenska avfallsmodellen vis-à-vis upphandlingsreglerna

I avfallsdirektivet (2008/98/EG) artikel 16 stadgas om den så kallade närhets- och självförsörjningsprincipen för hantering av visst avfall. Det gäller bland annat så kallat kommunalt avfall, ungefär det vi avser med hushållsavfall enligt miljöbalkens definition.

Kommunernas ansvar för avfall innebär att kommunerna styr hur avfallet samlas in och återvinns. Andemeningen med artikel 16 är att avfallet ska omhändertas vid den närmast

belägna anläggningen. Flertalet kommuner har inte själva möjlighet att skapa den avancerade infrastruktur som gör det möjligt att återvinna och bortskaffa avfall i enlighet med de politiska ambitioner som finns såväl på kommunal nivå som nationellt och inom EU. För närvarande råder oklarhet om huruvida kommunerna vid sin upphandling kan åberopa närhets- och självförsörjningsprincipen för att välja en återvinning som är mer närbelägen.

Vi uppmanar därför regeringen att undersöka denna konflikt mellan den fria rörligheten inom den inre marknaden och ambitionerna i avfallsdirektivet. Enligt Avfall Sveriges mening är avfallshantering en miljöåtgärd som i enlighet med fördraget bör prioriteras framför den fria rörligheten.

Sverige har, tack vare höga miljöambitioner och omfattande åtgärder, skapat en framgångsrik modell för avfallshantering. Beroendet av deponier är nästan uttraderat och nästan allt avfall, i varje fall när det gäller hushållsavfall, återvinns som material eller energi. Nu tas fortsatta steg för att minska mängden avfall och öka återanvändning och återvinning av avfall.

Den omställning som har ägt rum under de senaste 10-15 åren har fått till följd att miljöpåverkan från avfall minskat radikalt. Naturvårdsverkets sammanställning visar att utsläppen av växthusgaser från "avfallssektorn" har minskat med 75 procent. Mer resurser återvinns och fossila bränslen ersätts i energisystemet.

Kommunerna och deras bolag har spelat en stor roll i omställningen och kommer framgent att vara en mycket central aktör. Den svenska modellen bygger i stor utsträckning på samverkan. Det handlar dels om samverkan mellan kommuner, vilket ofta är nödvändigt för att skapa tillräcklig kompetensbas och ekonomisk rationalitet för de satsningar som görs. Det handlar också om samverkan inom kommunen för att på bästa sätt samordna exempelvis energisystemet med avfallshanteringen. Dessutom baseras modellen på samverkan med det privata näringslivet. Näringslivet står för processer och utrustning som används i kommunägda anläggningar. Näringslivets eget avfall tas också om hand i den verksamhet som kommunerna och deras bolag byggt upp. På detta sätt har det skapats ett unikt och synnerligen miljöeffektivt system där samordningen genererar mervärden med energi, material, biogas, biogödsel med mera som varje enskild kommun eller verksamhet svårigen skulle kunna åstadkomma.

Vad är då problemet? Avfallshanteringen hanteras idag inom LOU. Problemets kärna är att de nuvarande upphandlingsreglerna riskerar att trasa sönder den modell som varit framgångsrik för Sverige och en förebild för andra. Det beror på att en strikt tolkning av upphandlingsreglerna riskerar att göra det svårare för kommunerna att samverka och svårare att samverka för att omhänderta näringslivets avfall. Såvitt vi kan bedöma vore en sådan utveckling kontraproduktiv. I Ofuki-utredningen har de upphandlingstekniska frågorna kring kommunerna och deras bolag analyserats noggrant. De miljömässiga aspekterna exempelvis inom avfallshantering har dock inte beaktats.

Vi vill därför uppmana regeringen att säkerställa att Upphandlingsutredningen återkommer med konkreta förslag hur regelverket kan utformas så att miljömässigt och samhällsekonomiskt effektiva lösningar inte hindras genom upphandlingsreglerna.

Specifika kommentarer

Prövning av upphandlingsmål i allmän förvaltningsdomstol s. 15:

Avfall Sverige välkomnar att utredningen har argumenterat för att det bör införas bestämmelser som innebär att de upphandlande myndigheterna kan fullgöra sina obligatoriska skyldigheter under pågående domstolsprövning och under den tid som därefter krävs för att genomföra en ordinarie upphandling.

Livscykelanalyser s. 21:

Utredningen anger att en betydande del av olika produkters miljöpåverkan kan hänföras till hur de tillverkas samt hur avfall och restprodukter hanteras. Eftersom det förhåller sig på det sättet är det bra att utredningen har för avsikt att noga följa utvecklingen på området beträffande livscykelanalyser.

Målet med den offentliga upphandlingen och utgångspunkter för utredningsarbetet s. 37:

Utredningen anger att den betraktar ett främjande av den gränsöverskridande handeln som ett viktigt medel för att uppnå målet om den goda affären. När det gäller miljöhänsyn kan det dock vara lika viktigt att kunna köpa en tjänst eller vara så nära den plats där tjänsten eller varan ska brukas. Det finns inbyggda konflikter mellan lägsta pris / ekonomiskt mest fördelaktiga anbud i upphandlingsregelverket och uppställande av miljökrav. (Jfr ovan vad Avfall Sverige anger när det gäller den nämnda närhets- och självförsörjningsprincipen i ramdirektivet om avfall).

Den goda affären s. 42:

”Den goda affären” (att enligt utredningen tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad) är en bra utgångspunkt. Men i dagens samhälle, där den kanske största utmaningen är klimathotet och miljöproblem i övrigt, är detta inte tillräckligt som uttryck för ”den goda affären”. Begreppet – och därmed ändamålet och syftet med upphandlingsreglerna - måste kompletteras med att vid lägsta möjliga totalkostnad bör största möjliga miljöhänsyn tas.

Ramavtal s. 112 ff:

Det är bra att utredningen uppmärksammar problematiken att kravet på att minst tre leverantörer ska ingå kan medföra onödiga transaktionskostnader. Avfall Sverige välkomnar därför att utredningen är av den uppfattningen att Kommissionen bör föreslå en ändring av det klassiska direktivet som medför att ramavtal får tecknas med valfritt antal leverantörer samt att regeringen i sitt remissvar till Kommissionens grönbok har tagit ställning för en sådan ändring.

Strategiska upphandlingar och förbättrad upphandlingskompetens s. 139 ff:

Utredningen noterar att regeringen har kritiserats för att frågor om sociala hänsyn i samband med offentlig upphandling saknar tydlig hemvist i Regeringskansliet. Avfall Sverige menar att även när det gäller frågor om miljöhänsyn i samband med offentlig upphandling har det funnits brister i hanteringen i Regeringskansliet. Nu är visserligen miljöhänsyn vid upphandling en av delfrågorna i föreliggande utredningsdirektiv, men det är viktigt att regeringen arbetar långsiktigt med frågor om miljöhänsyn vid upphandling och ger fortsatta och tydliga direktiv till Miljöstyrningsrådet när det gäller frågor om miljökrav vid upphandling.

Upphandling av konsulttjänster s. 172 ff:

Det anges att det, enligt 11 kap. 11 § 1 p LOU, vid upphandling av byggtreprenader är tillåtet att begära in intyg för att styrka att de viktigaste byggtreprenaderna utförts på ett tillfredsställande sätt (som ett led bevis på teknisk kapacitet). Motsvarande bestämmelser saknas vid upphandling av varor och tjänster. Avfall Sverige instämmer i vad SOI och SKL anför i detta sammanhang, att nämnda bestämmelse uttryckligen bör omfatta alla kategorier av upphandling.

Offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål på hållbarhetsområdet s. 195:

Utredningen anger att Miljömålsrådet år 2008 konstaterade att majoriteten av de svenska miljömålen inte kommer att nås med de politiska åtgärder som hittills tillämpats och att det därför är naturligt att söka efter kompletterande styrmedel, som exempelvis offentlig upphandling. Avfall Sverige instämmer i att miljökrav vid upphandling är en viktig väg att gå, som en metod för att nå uppställda miljömål, men vill samtidigt poängtera de svårigheter som kan föreligga (jfr, som exempel, ovan vad Avfall Sverige anger när det gäller den nämnda närhets- och självförsörjningsprincipen i ramdirektivet om avfall).

Intressenternas erfarenheter av miljöhänsyn och social hänsyn i offentlig upphandling s. 223:

Det anges att medan företagsrepresentanter i många fall är positiva till förhållandevis långtgående och drivande miljökrav framhåller representanter för branschorganisationer emellanåt en avvikande uppfattning och att de motiverar sin inställning med ett behov av en försiktig hållning för att undvika överprövningar. Som branschorganisation inom området avfallshantering och återvinning instämmer Avfall Sverige inte i den bilden. Tvärtom tillämpar kommuner miljökrav vid upphandling av tjänster inom avfallshantering, till exempel vid upphandling av insamlingstjänster för avfall eller upphandling av fordon.

Krav i upphandlingar som går längre än EU:s minimilagstiftning och harmoniserade lagstiftning s. 227:

Ur Avfall Sveriges och våra medlemmars synvinkel är miljökrav är en central fråga vid upphandling. Det är därför positivt att utredningen anger att det behövs en närmare analys av vad EU-domstolens praxis innebär för möjligheterna att i upphandlingar ställa miljökrav

och sociala krav som går längre än EU-rättsliga minimiregleringar och harmoniserande lagstiftning.

För frågor och eventuella ytterligare kontakter står undertecknad Weine Wiqvist, e-post weine.wiqvist@avfallsverige.se eller vår rådgivare Sven Lundgren, e-post sven.lundgren@avfallsverige.se till Ert förfogande.

Med vänliga hälsningar,
Avfall Sverige

Kjell-Arne Landgren
Ordförande

Weine Wiqvist
VD