

Podcast Konkurrenten

Avsnitt 21: Så kan ökad konkurrens bidra till cirkulär ekonomi

Textversion av Konkurrenten avsnitt 21 (publicerat 31 maj 2017), vill du hellre lyssna på avsnittet kan du ta del av det på vår webbplats www.konkurrensverket.se/konkurrenten.

Hanna Witt:

Varmt välkomna till ett nytt avsnitt av Konkurrenten, Konkurrensverkets podcast där vi pratar om konkurrens och upphandlingsfrågor. Jag som leder den här podden heter Hanna Witt och är kommunikationschef på Konkurrensverket. Och i dag ska det handla om avfall och cirkulär ekonomi och jag vill hälsa mina två gäster välkomna; Johan och Johan från Avdelningen för analys på Konkurrensverket. Först har vi Johan Adamsson som är sakkunnig och Johan Hedelin som är avdelningschef.

Johan Hedelin:

Tack.

Johan Adamsson:

Tack.

Hanna Witt:

Avfallsmarknaden verkar vara en ständigt aktuell fråga och Konkurrensverket har skrivit ett antal rapporter i den här frågan. Den senaste kom förra året och där pratade man bl.a. om konkurrens på avfallsmarknaden som ett steg mot cirkulär ekonomi. Om vi börjar med det här med cirkulär ekonomi, kan du förklara för mig Johan, vad handlar det om?

Johan Adamsson:

Till att börja med så kan man konstatera att cirkulär ekonomi är mycket mer än bara avfallshantering. Men avfallshanteringen är en mycket viktig nyckel för att uppnå cirkulär ekonomi. I jämförelse med dagens ekonomi som brukar beskrivas som en linjär ekonomi där produkter tillverkas, säljs och slängs när de är

färdig använda så återförs avfall till produktionen i en cirkulär ekonomi. Och på så sätt minskar man behovet av att utnyttja ytterligare naturresurser.

Hanna Witt:

Och hur stor är marknaden för avfallshantering. Vet vi det?

Johan Adamsson:

Marknaden för avfallshantering är oerhört stor. Den omfattar väldigt många olika aktiviteter, oerhört många aktörer. Det är svårt att egentligen dra en tydlig gräns eftersom det handlar både om fjärrvärmeverk och insamling av avfall från både privatpersoner och företag. Det är också svårt att prata generellt om avfallsmarknaden eftersom den skiljer sig åt väldigt mycket på både geografisk nivå men också på varje enskild marknad.

Hanna Witt:

Men var är syftet till att konkurrensmyndigheter intresserar sig för den här marknaden?

Johan Adamsson:

Det finns flera anledningar till att konkurrensmyndigheter intresserar sig för avfallsmarknader. Dels så har man en väldigt stor närvaro av offentliga aktörer som kommuner och kommunalt ägda bolag. En sådan närvaro kan påverka konkurrensen negativt och därför kan det vara av intresse för konkurrensmyndigheter att på olika sätt försöka främja konkurrensen som vi tror är en nyckel till att innovationer och nya tjänster skapas som är nödvändiga för att vi ska kunna uppnå en cirkulär ekonomi. Men det finns också naturligtvis andra anledningar för Konkurrensverket att titta på marknaden för avfallshantering, eftersom det finns många aktörer. Och det finns därför en risk för konkurrensrättsöverträdelser.

Hanna Witt:

Och den här rapporten som vi kom med förra året, visst var det så att det var ett nordiskt samarbete. Det var flera konkurrensmyndigheter som var involverade?

Johan Adamsson:

Det stämmer. Alla nordiska konkurrensmyndigheter var med och arbetade i det projektet, från de stora länderna men även Färöarna och Grönland deltog i arbetet.

Hanna Witt:

Och vad handlade rapporten om? Tog det upp det här med cirkulär ekonomi och konkurrensfrågor alltså?

Johan Adamsson:

Rapporten handlade om avfallsmarknaden ur ett perspektiv där vi tittade på just

offentliga regleringar och offentliga aktörer; hur det påverkar konkurrensen och utvecklingen mot en cirkulär ekonomi.

Hanna Witt:

Du var inne litet grann på det här att det finns ju många olika aktörer som har uppdrag på avfallsområdet, om vi går över litet grann till kommunernas roll i avfallshanteringen. Om jag frågar dig Johan Hedelin, Konkurrensverket har ju faktiskt haft flera ärenden som rör den här marknaden och vi har ett väldigt aktuellt exempel i form av det kommunala avfallsbolaget Sysav. Kan du berätta litet om det?

Johan Hedelin:

Grundproblemet är här att om en kommun köper någonting av ett kommunalt bolag utan att göra en upphandling i konkurrens då kan ersättningen vara hur hög som helst. Och en risk är att pengarna som bolaget då får används för att finansiera verksamhet på helt andra marknader där de andra företagen inte har tillgång till den typen av stöd. Så för att undvika det så finns ju enligt de s.k. inhouse-reglerna; en gräns för hur mycket extern verksamhet sådana här företag får bedriva. Och Sysav-målet som det kom en dom om här nyligen handlade kort sagt om huruvida man kan dela upp de här verksamheterna i olika bolag för att vissa av dem ska komma under de här procentgränserna då. Och det kom ju domstolen åtminstone nu fram till att det kan man inte.

Hanna Witt:

Och vi har också haft ett ärende med leverantörer som har agerat på avfallsmarknaden i form av ärendet med Ragnsells m.fl. Kan du berätta mer om det Johan?

Johan Hedelin:

Det är ju typexemplet på att kommunerna både tjänar på och måste rätta sig efter konkurrensreglerna genom att det här handlar ju då om kommunala upphandlingar av avfallstjänster gällande hushållsavfall där två företag hade kommit överens om att kort sagt inte vara med i samma upphandlingar. Och det är klart då blir det en leverantör mindre varje gång man går ut med ett anbud, konkurrensen blir sämre, man får anta att priserna faktiskt blir högre om konkurrensen blir sämre. Det här kom fram i samband med att en del av de här företagen såldes och den nya ägaren kontaktade oss. Och det var även en framgång för vårt eftergiftsprogram att man kontaktar Konkurrensverket så slipper man kartellböter. Det är ett väldigt viktigt program som underlättar för oss att avslöja den här typen av kartellbildningar. Och det här ärendet utredde vi länge. Det slutade med s.k. avgiftsföreläggande där bägge de berörda företagen betalade över 2 miljoner i böter var. Det illustrerar ju verkligen att kommunerna i det här fallet de har stor nytta av att vi på Konkurrensverket ägnar oss åt avfallsmarknaderna. Men det ställer ju också krav på att man rättar sig efter de regelverk som finns, vilket för oss tillbaka till det här Sysav-avgörandet.

Hanna Witt:

Så både upphandling- och konkurrenstillsyn kommer in på avfallsmarknaden. Vad tycker du att vi har lärt oss på de här tillsynsärendena?

Johan Hedelin:

Man kan ju t.ex. konstatera att upphandlingsmarknader är riskabla ur kartellsynpunkt. Det är lätt att samordna sig när alla anbud ska lämnas in på ett papper. Och det blir lätt för de som har kommit överens om att samordna sig att kolla att den andra partner sedan i efterhand att den andra har följt överenskommelsen. Så upphandlingsmarknaden är och har alltid varit riskabla för kartellbildningar. Och det man kan lära sig är att det dels är bra att vi samlar den här typen av tillsyn i Konkurrensverket så att vi har båda de benen. Att det är viktigt att nå ut till upphandlare med information om kartellbildningar och hur man motverkar dem. Och på samma sätt att det naturligtvis är viktigt för kommunen att följa de regelverk som finns på upphandlingsområdet men att också dra nytta av de möjligheter som finns att kontakta Konkurrensverket, på ett tidigt stadium skulle jag säga, när man har misstankar om kartellbildningar. Så att vi får en möjlighet att ingripa.

Hanna Witt:

På vilket sätt tror du Johan Adamsson att ökad konkurrens kan gynna utvecklingen av en cirkulär ekonomi?

Johan Adamsson:

I den nordiska rapporten kom vi till slutsatsen att konkurrens skapar förutsättningar för marknader och aktörer att ta fram de innovationer och nya metoder som behövs för att verkligen nå till en sann cirkulär ekonomi. Och det på ett samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Hanna Witt:

Och hur kan man öka konkurrensen. Vad tror du?

Johan Adamsson:

I rapporten så lämnar vi ett flertal förslag. Däribland så menar vi att kommuner bör utvärdera sina verksamheter, inte bara inför stora strukturella beslut utan löpande. Testa sin verksamhet, om det är den mest effektiva verksamhet som bedrivs, eller om man kan utveckla den. Det här ställer naturligtvis otroligt stora krav på att beslutsfattarna har ett bra beslutsunderlag. Och det tror vi att man skaffar sig dels genom att man särredovisar den här verksamheten i den mån man bedriver verksamhet inom avfallshandel.

Hanna Witt:

Vad skulle det göra för skillnad? Förklara.

Johan Adamsson:

Då kan man jämföra den verksamhet man bedriver i dag, kan man utvärdera med

t.ex. verksamheter som grannkommuner bedriver, om de bedriver det på ett annat sätt, finns det någon möjlighet till effektivisering eller andra sätt att uppnå de politiska miljömål som man satt upp för sig själv.

Hanna Witt:

För några veckor sedan så hade vi ett seminarium som handlade om den här rapporten. Jag vänder mig till dig Johan Hedelin. Efteråt så var det mycket diskussioner på Twitter om internationell handel med avfall. Hur kommer det sig att den frågan väcker ett sådant engagemang? Vad handlar det om?

Johan Hedelin:

Just det där att någon annan ska ta omhand det avfall som någon har skapat eller som ett land har skapat, det uppfattas ju som kontroversiellt. Det är klart att det finns aspekter på det. Sedan får man ju titta på det enskilda fallet om fördelen om avfallet tas omhand så mycket bättre på en annan plats och kanske i större skala och man lyckas utvinna mer av det så är det ju en möjlighet som bör finnas. Där ser vi att det finns fortfarande kvarvarande hinder för internationell handel med avfall som man bör titta närmare på. Och det här handlar ju om att avfallet ska kunna vara den resurs som den är och som gör att kommuner och företag ibland är oense om vem som ska få ta hand om avfallet. Det har ju blivit väldigt värdefullt.

Hanna Witt:

Kan man säga att det har blivit huggsexa om avfallet?

Johan Hedelin:

Lite grann faktiskt. Just definitionen av vad som är hushållsavfall och därmed jämförbart avfall, vilket omfattas av monopolet, och andra sidan det som är då verksamhetsavfall och som inte omfattas av monopolet. Om företaget ska anlita något eget företag för att ta hand om. Den gränsdragningen har blivit allt mer omtvistad och inte minst ett exempel är de här fritureoljorna som företagen gärna vill ta hand om själva men som ett antal kommuner vill ha in i sina system. Och det är i grund och botten positivt att flera vill ta hand om avfall, det vore ju värre om alla ville dumpa avfallet och inte ta hand om det. Men ska jag säga, det är viktigt att tydliggöra de där gränsdragningarna för annars kan ju ingen investera pengar på en marknad och bättre teknik osv. för att ta omhand avfallet bättre om man inte vet om man får fortsätta med det.

Hanna Witt:

Vad säger du Johan Adamsson. Vad kan vi lära oss av andra nordiska länder på avfallsområdet?

Johan Adamsson:

Jag tror att vi kan lära oss väldigt mycket av varandra. Vi har valt att reglera på

olika sätt till viss del, men vi har oerhört stora likheter också. Och det är väl framför allt skillnaderna vi ska titta på och dra lärdom av.

Hanna Witt:

Och Johan Hedelin, vad har vi för gemensamma problem mellan de nordiska länderna?

Johan Hedelin:

Något som har varit väldigt tydligt är ju att kommunerna har liknande, väldigt tydliga, väldigt viktiga roller inom avfallshantering. Och att de ofta har olika roller som inte alltid går ihop med varandra, att man samtidigt reglerar marknaden samtidigt som man är en aktör på marknaden och samtidigt som man är en viktig köpare på marknaden av tjänster. Det gör naturligtvis att man sitter på minst tre olika stolar. Och att tänka efter när man sitter på vilken stol och hur man ska agera i de olika rollerna är ju väldigt viktigt. Där ska vi också säga att kommunerna har ju en särställning genom att de har monopol på att ta omhand visst avfall. Och det viktiga här är ju att ett monopol finns det ju i alla fall förutsättningar för att ta mycket betalt för. Det viktiga är att man inte tar betalt för monopolet på ett sådant sätt att man sedan kan använda monopolpengarna till att slå ut konkurrensen på andra marknader vilket ju normalt brukar betecknas som underprissättning. Det kan förekomma både i privat och offentlig verksamhet, men som är mer riskabelt att det händer i offentlig verksamhet. Vilket ytterligare ställer krav på just det här att man har koll på sina egna kostnader och att man vet vad verksamheten kostar.

Hanna Witt:

Och du hade en kommentar där Johan Adamsson.

Johan Adamsson:

Ja, jag skulle vilja göra tillägget att jag tror att när vi nu går vidare, när kommunerna går vidare och ser över sina verksamheter så tror jag att det är viktigt att man utgår från de regleringar och infrastruktur man redan har i dag. Till exempel så finns det någonting som heter kommunala avfallsplaner som vi tror är en väldigt bra utgångspunkt för dialog med branschen. Jag tror att det är en bra utgångspunkt också för att skaffa sig den överblick man behöver över marknaden inför den här typen av beslut som man står inför.

Hanna Witt:

Och vi var inne litet grann på gemensamma problem i de nordiska länderna. Vad skiljer egentligen de nordiska länderna från övriga EU? Vad säger du Johan Hedelin?

Johan Hedelin:

I det här sammanhanget är det framför allt det att vissa av de nordiska länderna är med i EU och inom EU är avfallsfrågorna reglerade genom direktiv. Det

betyder att vi kan göra litet olika. Grundläggande enhetlighet men vi har också möjlighet att göra olika och därvid är det väldigt bra för oss att se även hur man har gjort i andra delar av världen, icke EU-länder. Det ger oss en större mångfald och det har varit väldigt nyttigt för oss att se hur alla de nordiska länderna har löst avfallsfrågorna. Vi har hittat många gemensamma nämnare.

Hanna Witt:

Och hur ser framtiden ut för avfallsfrågorna på Konkurrensverket?

Johan Hedelin:

Man kan se litet grann i framtiden. Diskussionerna handlar väldigt mycket om kommunernas roll, men det är inte bara för att kommunernas egna bolag är verksamma på området. De har väldigt viktiga roller på marknaden. De har väldigt många olika roller på marknaden. Man sätter ju även förutsättningarna för de lokala avfallsmarknaderna, inte bara i den egna kommunen utan kanske också i grannkommunen. Och det här ser liknande ut i alla de nordiska länderna som har varit med och gjort vår gemensamma rapport. Det viktiga är att man tittar på möjligheterna att utveckla de här marknaderna. Naturligtvis också att de egna bolagen sköter sig, följer regelverken och att man ser till att utnyttja de möjligheter som konkurrensreglerna ger för att sätta stopp för olagliga kartellbildningar osv. Jag tror att vi kommer att få se mer av avfallsmarknaderna här på Konkurrensverket just för det är växande marknader. Det är viktiga marknader. De är också i hög grad upphandlingsmarknader, vilket gör att vårt arbete blir väldigt viktigt.

Hanna Witt:

Har du några medskick, slutord rörande avfallsmarknaden?

Johan Hedelin:

Det handlar ju om att bygga på kommunernas starka roller. Att man använder de rollerna för att främja konkurrensen och att man tänker efter hur det ser ut lokalt, hur det ser ut i den internationella handeln och hur kan man få detta att fungera som bättre marknader. Då kommer ju dels den egna kommunala upphandlingen att fungera bättre men det kommer också bli spel på lika villkor mellan de kommunala och de privata företagen. Och man kan alltid hör av sig till oss på Konkurrensverket om de här marknaderna. Antingen om man har indikationer på att någonting inte är rätt, att man själv är drabbad av någon ojuste konkurrens eller för den skull att man vet att någon annan har samordnat sig i t.ex. upphandlingar.

Hanna Witt:

Johan Adamsson har du någonting att tillägga där?

Johan Adamsson:

Jag håller naturligtvis med men jag skulle också vilja tillägga att vi så klart vill att

kommunerna i stället för att fokusera på avfallshantering skulle vi vilja att de i stället fokuserar på att hantera avfallsmarknader i betydelsen att man skapar förutsättningar för nya företag och arbetstillfällen inom de här branscherna i syftet att uppnå en cirkulär ekonomi.

Hanna Witt:

Och med de kloka orden får vi avsluta den här poddinspelningen. Jag tackar Johan Adamsson och Johan Hedelin så mycket. Tack till er som har lyssnat och mitt namn är Hanna Witt och jag är kommunikationschef på Konkurrensverket. Och om ni är intresserade av att veta mer om konkurrens, upphandling eller vårt arbete på avfallsområdet så kan ni besöka vår webbplats [Konkurrensverket.se](https://konkurrensverket.se) där ni också kan läsa rapporten som vi nämnde här under inslaget. Tack så mycket för att ni lyssnade.