

Yttrande över remissen *Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet*

Återvinningsindustrierna är branschföreningen för de privata återvinningsföretagen. Medlemmarna omsätter 36 miljarder kronor och har drygt 10 000 anställda i anläggningar över hela landet. Medlemmarna samlar in och återvinner både kommunalt och icke-kommunalt avfall.

Sammanfattning

Återvinningsindustrierna välkomnar alla åtgärder som främjar förbättrad konkurrens på avfallsmarknaden. Den osunda konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer på avfallsmarknaden uppmärksammas ofta av Konkurrensverket och rättsprocesser kring överträdelser är vanligt förekommande. Återvinningsindustrin är samstämmig kring att den bristande konkurrensen hämmar etablering, innovation och utveckling för privata aktörer på marknaden.

Återvinningsindustrierna instämmer i utredningens konstaterande att den offentliga säljverksamheten skapar sådana betydande konkurrensproblem på marknaden att den måste begränsas till sitt omfång och att nuvarande konfliktlösningsbestämmelser inte är effektiva. Återvinningsindustrierna delar i allt väsentligt utredningens bedömningar och förslag, och anser att ytterligare skärpningar kan behövas för att uppnå avgörande förändringar på marknaden.

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om en ny lag om offentlig säljverksamhet med ett ständigt gällande förbud mot offentlig säljverksamhet. Det är bra med ett perspektivskifte från nuvarande komplicerade prövning, till en prövning som utgår från hur offentliga säljverksamheter påverkar privata aktörers möjlighet att bedriva sin verksamhet. En omvänd bevisbörda från företag till offentlig aktör är rimlig.

Återvinningsindustrierna tillstyrker även följande förslag:

- att bestämmelsen utformas som ett ständigt gällande förbud med möjlighet för Konkurrensverket att besluta om en marknadsstörningsavgift,
- att Konkurrensverket ges beslutanderätt i första instans,
- att det införs krav på offentliga aktörer att utvärdera och särredovisa säljverksamhet,
- att Konkurrensverket ska vara tillsyns- och beslutsmyndighet och få fatta beslut om förelägganden, ges befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet, godta åtaganden, samt besluta om marknadsstörningsavgift vid konstaterad lagöverträdelse.
- att det införs sekretess för uppgiftslämnare.

Återvinningsindustrierna avstyrker från den föreslagna förändringen att avskaffa den subsidiära talerätten och att undanta offentliga säljverksamheter av tillfällig natur eller av mindre omfattning från kravet på särredovisning.

Detaljerade synpunkter

Förslag till lag om offentlig säljverksamhet

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om offentlig säljverksamhet, och anser även att ytterligare skärpningar kan behövas för att uppnå avgörande förändringar på marknaden.

Det kan inte nog betonas hur viktiga konkurrensreglerna och efterlevnaden av dessa är för svenska insamlings- och återvinningsföretag. Konkurrensverket har hitills haft otillräckliga verktyg för att åstadkomma förändrat beteende hos de offentliga verksamheter som överträder regelverken. En förbättrad konkurrens är avgörande för att nå en dynamisk, innovativ och växande återvinningsbransch i Sverige.

Både den nuvarande KOS-regleringen och utredningens LOS-förslag utgår dock från att konkurrensproblem motverkas genom ingripanden i varje enskilt fall, och att förbud eller beslut om åtgärder enbart kan meddelas när de konkurrensbegränsande effekterna inte uppvägs av andra intressen. Av flera skäl är denna ansats otillräcklig när det gäller avfallsmarknaden. Ett skäl till detta är att existensen av offentlig säljverksamhet i sig själv hämmar etableringen av privata alternativ. Har det gjorts en investering av en offentlig aktör är det svårt för privata aktörer att etablera sig på marknaden. I många fall uppstår ingen öppen marknad överhuvudtaget med anledning av detta. Så är exempelvis fallet när det gäller avfallsförbränningsanläggningar och biogasanläggningar.

Återvinningsindustrierna vill särskilt uppmärksamma att det på avfallsmarknaden också är vanligt förekommande med lagtrots på den kommunala sidan. Det är därför tillfredsställande att det i utredningen föreslås införas viten.

Många överträdelser på avfallsmarknaden har aldrig kommit till Konkurrensverkets kännedom eftersom KOS-tillämpningen i praktiken inte uppfattats som särskilt effektiv av företagen. Återvinningsindustrierna delar därför utredningens bedömning att ett generellt förbud bör läggas till grund och utgångspunkt för regleringen av offentlig säljverksamhet. Emellertid ser vi det som problematiskt att det för att förbudet ska gälla behövs en särskild utredning om att verksamheten inte på ett otillbörligt sätt påverkar privata aktörer.

Drivkraften för många entreprenörer och investerare på marknaden utgörs av möjligheten till vinst. Men all näringsverksamhet är samtidigt förenad med risken för förlust. Det allmänna har däremot inte till ändamål att nå affärsmässig vinst. Inte heller att riskera skattebetalarnas pengar när verksamhet går med förlust. Likväl kan det i vissa fall finnas särskilda omständigheter som kan motivera att det allmänna bedriver näringsverksamhet. Den samlade bilden är dock att offentlig säljverksamhet på avfallsmarknaden är betydligt mer omfattande än vad som kan försvaras med sådana särskilda omständigheter.

Omfattningen av den offentliga säljverksamheten bör därför begränsas med kraftfullt verkande åtgärder. Att övergå till ett ständigt gällande förbud är ett steg i den riktningen, men det är helt avgörande att sanktionerna vid en överträdelse av förbudet är tillräckligt kraftfulla för att förslaget ska få effekt på avfallsmarknaden.

Konfliktlösningsregeln bör ändras

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget i stort, att de nuvarande KOS-regler bör ändras med utgångspunkt i att offentliga aktörers säljverksamhet drivs på helt andra villkor än privata aktörers motsvarande verksamheter. Det föreligger en grundläggande skillnad mellan privata och offentliga aktörers förutsättningar att bedriva näringsverksamhet och offentliga aktörer bör därför som regel inte vara verksamma på avfallsmarknaden med sådan verksamhet som kan tillhandahållas av det privata näringslivet.

Offentlig säljverksamhet regleras i en ny lag

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om att flytta bestämmelserna om offentlig säljverksamhet från konkurrenslagen till en separat lag, för att på detta sätt uppmärksamma skiftet i perspektiv samt tydliggöra att det finns särskilda regler att förhålla sig till, både för privata och offentliga aktörer.

Förbud mot otillbörlig offentlig säljverksamhet införs

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om att införa ett ständigt gällande förbud som träffar offentliga aktörers säljverksamheter.

Återvinningsindustrierna delar inte utredningens bedömning att det generellt sett kan vara positivt ur konkurrenshänseende med fler aktörer på en marknad, om en eller flera av dessa aktörer är skattefinansierade med helt andra förutsättningar än sina privata konkurrenter.

Syftet med regelverket behöver dock inte vara att all offentlig säljverksamhet ska förbjudas. Det kan, som utredningen framhåller, finnas objektiv anledning till offentlig säljverksamhet av framför allt allmänna skäl. Sådana allmänna skäl kan dock inte vara att det för närvarande inte finns någon aktör på marknaden.

En tumregel när det gäller kommunal säljverksamhet bör alltid vara att om den inte är förenlig med kommunallagens kompetensreglerande bestämmelser ska den även förbjudas som otillåten säljverksamhet, medan på motsvarande sätt kompetensenlig verksamhet ska kunna tillåtas som försvarbar ur allmän synpunkt.

Återvinningsindustrierna föreslår en samlad prövning i stället för den föreslagna tvåstegsprövningen. Undantagen bör kunna sammanföras till ett steg, där det vid en samlad bedömning prövas om förfarandet kan anses försvarbart av allmänna skäl, trots att detta annars medför, eller är ägnat att medföra, en otillbörlig påverkan på privata aktörers möjligheter att bedriva verksamhet på den aktuella marknaden. En sådan ordning skulle förenkla den rättsliga prövningen samtidigt som det finns en bibehållen möjlighet att undantagsvis tillåta förfaranden som inte kan bedömas otillbörliga.

Krav på regelbunden utvärdering av säljverksamhet införs

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att förekommande offentliga säljverksamheter återkommande ska utvärderas i förhållande till gällande lagbestämmelser.

Krav på särskild redovisning av säljverksamhet införs

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om krav på att den som bedriver offentlig säljverksamhet årligen ska upprätta särskilda redovisningar över verksamheterna. Detta möjliggör nödvändig insyn av verksamheternas omfattning och finansiering med allmänna medel. Det är särskilt betydelsefullt att dessa redovisningar görs tillräckligt detaljerade och

hålls allmänt tillgängliga. Det är också avgörande att Konkurrensverket ges ökade resurser för att kunna granska dessa redovisningar i tillräcklig omfattning.

Återvinningsindustrierna avstyrker dock att säljverksamheter som är av tillfällig natur eller mindre omfattning ska undantas. Även sådana verksamheter bör redovisas för att skapa en samlad bild av säljverksamheternas utsträckning. Detta är särskilt viktigt i förhållande till mindre företag på marknaden som kan sakna tillräcklig uthållighet för att klara av en konkurrerande offentlig säljverksamhet även under en kortare tid.

Det kan också vara frestande för en offentlig aktör att påstå att säljverksamheten är kortvarig för att undgå kontroll. Återvinningsindustrierna kan inte se att en mer omfattande redovisningsplikt skulle vara särskilt betungande. Naturligtvis bör rent försumbara säljverksamheter kunna undantas, men inte i den omfattning som utredningen föreslår.

Konkurrensverket är tillsyns- och beslutsmyndighet

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket ska ges beslutanderätt för offentlig säljverksamhet. Verket har redan motsvarande beslutsbefogenheter inom övriga tillsynsområden och förslaget framstår därmed som logiskt och konsekvent.

Återvinningsindustrierna bedömer att det är avgörande att Konkurrensverket ges ökade resurser för att även kunna bedriva denna tillsyn i tillräcklig omfattning.

Konkurrensverket får fatta beslut om förelägganden

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket ska tillåtas besluta om förelägganden och åtgärder inom ramen för sin aktuella tillsynsverksamhet. En grundläggande förutsättning för möjligheten att kunna utöva en effektiv tillsyn är att myndigheten ges tillräckliga befogenheter för relevant informationsinhämtning. De föreslagna åtgärderna är rimliga.

Konkurrensverket får befogenhet att vidta åtgärder mot otillbörlig säljverksamhet

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket ska kunna förelägga offentliga aktörer att omedelbart upphöra med viss säljverksamhet. Även förslaget om interimistiska åtgärder tillstyrks, inte minst för att detta ger möjlighet att stoppa verksamhet innan mer allvarlig marknadsskada har hunnit uppkomma.

Konkurrensverket får godta åtaganden

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket, i stället för ingripande, ska tillåtas godta åtaganden från en offentlig aktör som överträder förbudet mot otillbörlig offentlig säljverksamhet. Som utredningen föreslår bör dock även andra som berörs av åtagandet ges tillfälle att lämna synpunkter innan detta godtas.

Konkurrensverket får besluta om marknadsstörningsavgift

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket, vid fall av konstaterade överträdelser av förbudet mot offentlig säljverksamhet, ska tillåtas påföra berörda aktörer en särskild marknadsstörningsavgift. Detta är nödvändigt för att reglerna ska ha effekt att motverka regelöverträdelser i praktiken. Förslaget att avgiftssanktionen ska omfatta såväl uppsåtliga som oaktsamma överträdelser är rimlig.

Marknadsstörningsavgiftens storlek

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att begränsa marknadsstörningsavgiften till 20 miljoner kronor. Det kan dock övervägas om den i vissa fall bör kunna vara högre för att vara effektiv och få en avskräckande effekt.

Förfarandebestämmelser för marknadsstörningsavgifter

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om betalning och verkställighet av marknadsstörningsavgifter. Liksom utredningen ser vi det som centralt för regelverkets effektivitet att lagakraftvunna men obetalda avgifter kan föras vidare till indrivning utan ytterligare domstolsavgörande.

Konkurrensverket får förena förelägganden och beslut med vite

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget att Konkurrensverket ska få förena beslut om förelägganden om utredningsåtgärder och om att upphöra med en överträdelse med vite. Även förslaget att beslut om att godta åtaganden som har lämnats enligt lagen får förenas med vite tillstyrks. Möjligheten till särskilt påtryckningsmedel genom vite är särskilt betydelsefull för att motverka lag- och/eller domstolstrots samt för att säkerställa att en överträdande offentlig aktör lojalt följer aktuella ålägganden eller åtaganden.

Överklagande

Återvinningsindustrierna tillstyrker att Konkurrensverkets beslut att förelägga vissa utredningsåtgärder, att upphöra med överträdelser, andra interimistiska förelägganden, att återkalla ett beslut om att godta ett åtagande samt att påföra marknadsstörningsavgift enligt den föreslagna lagen ska kunna överklagas för rättslig prövning i domstol.

Återvinningsindustrierna förordar dock att en regel om subsidiär talerätt, motsvarande den som föreskrivs i 3 kap. 32 § andra stycket konkurrenslagen, även införs i den nya lagen. Konkurrensverket tar emot en stor mängd klagomål och har inte möjlighet att pröva alla dessa. Enskilda företag skulle härigenom ges en fortsatt möjlighet att på egen hand åstadkomma rättslig prövning av sådan offentlig säljverksamhet som de upplever som störande.

Sekretess för uppgiftslämnare införs

Återvinningsindustrierna tillstyrker förslaget om sekretess hos Konkurrensverket för uppgift som kan avslöja identiteten på den som har anmält en otillbörlig offentlig säljverksamhet. Detta är viktigt för att fler överträdelser ska kunna uppmärksammas.

Stockholm den 19 juni 2025

Ellen Einebrant

Vd, Återvinningsindustrierna