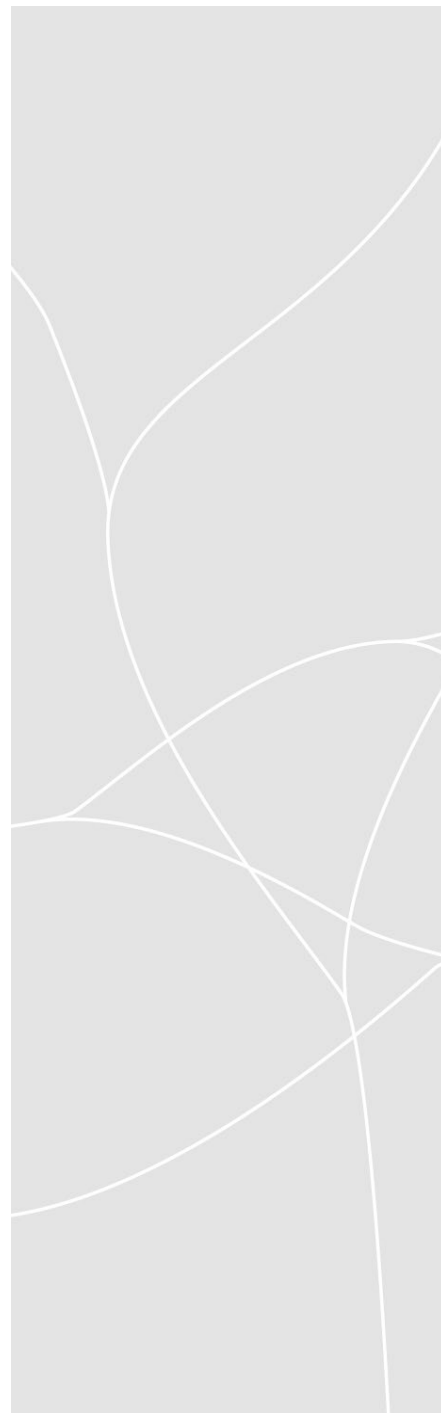


Utredning av driftsform för återbyggdepån Serviceförvaltningen



Upprättad
Datum: 2021-05-07
Version: 1.0
Ansvarig: Jerker Johansson
Förvaltning: Serviceförvaltningen
Enhet: kommunteknik

Innehållsförteckning

Utredning av driftsform för återbyggdepån	1
Återbyggdepån	3
Samverkansavtalet.....	3
Syfte och målsättning.....	3
Lämplighet	3
Slutsats	7

Återbyggdepån

Samverkansavtalet

Återbyggdepån startades 1997 då det bestämdes att Malmö stad, genom dess servicenämnd, och Sydvästra Skånes Avfallsaktiebolag (SYSAV) skulle samverka i att skapa en återbrukdepå av begagnat byggmaterial i kvarteret Sockret, Spikgatan 3 i Malmös mellersta hamn. Det beslutades att båda parterna skulle ta ett gemensamt övergripande ansvar för verksamheten. För planering och genomförande av de enskilda delarna fördelades ansvaret på följande vis:

Sysav ansvarar för uppbyggande av ett datasystem med katalogisering, en persons medverkan på Återbyggdepån, marknadsföring av verksamheten samt ansökan om bidrag från diverse forskningsstiftelser eller EU.

Servicenämnden ansvarar för tillhandahållande av lokal, samt övrig personalbemanning under den förutsättning att personalen ställs till förfogande under samma förutsättningar som gäller vid verksamhetens start, alltså genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Tanken var från början att verksamheten på sikt skulle bli självfinansierande och samtliga intäkter återinvesteras i verksamheten i form av löpande driftskostnader samt eventuellt iordningställande av lokaler.

Syfte och målsättning

Motiveringen bakom starten av Återbyggdepån var bland annat Agenda 21 och de krav som började ställas på byggsektorns kretslopp. Att öka miljönyttan genom att utveckla återanvändningen av begagnat byggmaterial ansågs som en stark anledning att starta denna verksamhet. Utöver detta har Återbyggdepån även ett arbetsmarknadspolitiskt syfte genom att merparten av personalen vid Återbyggdepån består av personer som genomgår olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Byggsektorn har dessutom, genom Byggsektorns kretsloppsråd, åtagit sig att rivningar skall ske på ett planerat, varsamt samt kunnigt sätt genom så kallad selektiv rivning för att underlätta materialåtervinning. Målsättningen var bland annat att genom omhändertagande och vidareförsäljning bidra till en ökad återvinning av begagnat byggmaterial, samt att skapa en fungerande marknad för återbruksmaterial i Sydvästra Skåne.

Lämplighet

Advokatfirman Lindahl genomförde 2015 en studie om lämpligheten av att bedriva denna typ av verksamhet, och konstaterar att i huvudsak är verksamheten regelvidrig. Konkurrens saknas inte (exempelvis finns motsvarande privata verksamhet i Trelleborg, och ett bra exempel är Retuna i Eskilstuna). Lindahl menar, i stort, att verksamheten riskerar att konkurrera med privata initiativ, vilket strider mot kommunernas grunduppdrag.

Dock visar Lindahl på tre olika vägar för verksamhetens utveckling. Lindahl uttrycker följande:

Det är vår bedömning att Återbyggdepån, så som den bedrivs idag, troligtvis inte är en kompetenslig verksamhet. Det finns risk att en domstol vid en prövning av en förbudstalan skulle anse att Återbyggdepån snedvrider eller hämmar, eller riskerar att snedvrida eller hämma, konkurrensen på marknaden. Det finns dock enligt vår bedömning vissa åtgärder som Återbyggdepån kan vidta för att ge bättre förutsättningar att argumentera mot att Återbyggdepån har konkurrensskadliga effekter på marknaden.

REKOMMENDATION OM VISSA FÖRÄNDRINGAR AV VERKSAMHETEN

Enligt vår bedömning finns det tre olika alternativ avseende vilka anpassningar Återbyggdepån skulle kunna vidta för att så långt möjligt försäkra sig om att verksamheten inte strider mot lagstiftningen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Samtliga alternativ har risker och fördelar som i slutändan får vägas mot varandra inom ramen för verksamheten.

Alternativ 1 – anpassning till den kommunala kompetensen

Ett första alternativ är att vidta vissa åtgärder för att Återbyggdepåns verksamhet ska vara mer kompetenslig.

Allmänna kommunala kompetensen

För att förbättra möjligheterna att följa den kommunala lokaliseringsprincipen bör Återbyggdepån avhålla sig från att aktivt inhämta, försälja samt transportera material från och till platser som ligger utanför SYSÄV:s medlemskommuner.

Vidare bör, för att bättre kunna motivera syftet att Återbyggdepån ska fylla en arbetsmarknadspolitisk funktion, det säkerställas att enbart kommunmedlemmar till SYSÄV:s medlemskommuner bereds arbetstillfällen inom Återbyggdepån.

Specialkompetens

Det är visserligen inte helt tydligt att en kommun har rätt att återförsälja sådant avfall som kommunen inom sin specialkompetens har rätt att förbereda för återanvändning, men det bör enligt vår bedömning finnas utrymme att argumentera för att en sådan verksamhet är kompetenslig genom så kallad anknytningskompetens. En åtgärd i detta sammanhang vore därför att tydligare koppla Återbyggdepån till SYSÄV:s verksamhet genom att låta SYSÄV vara den enda kanalen för tillförande av material, att låta den sedvanliga taxan gälla för avlämnande av material samt överväga om Återbyggdepån organisatoriskt ska tillhöra SYSÄV istället för Malmö stad.

Undantagskompetens

Som ovan har angivits finns idag inget sådant naturligt och nära samband till någon kompetenslig verksamhet för att det ska kunna anses att det finns så kallad anknytningskompetens för Återbyggdepåns verksamhet. Om Återbyggdepån skulle knytas närmare SYSÄV:s avfallshantering är det dock vår bedömning att det skulle kunna finnas möjlighet att argumentera för att verksamheten har ett sådant naturligt och nära samband med SYSÄV att det finns anknytningskompetens. För att anknytningskompetens ska finnas krävs

dock att omfattningen av den anknyttande verksamheten inte är alltför stor. Det kan inte uteslutas att Återbyggedepåns omfattning skulle anses alltför omfattande, men enligt vår bedömning bör Återbyggedepåns omfattning ställas i proportion till SYSAV:s verksamhet. Härvid kan konstateras att Återbyggedepåns omsättning enligt uppgift är cirka 2 800 000 kronor per år medan SYSAV koncernen omsatte 817 700 000 kronor år 2014. Återbyggedepån bör därför i nu angiven kontext enligt vår bedömning inte anses som för omfattande.

Risker

Den främsta risken med detta alternativ är att en domstol skulle anse att anpassningarna inte är tillräckliga. Om anpassningarna görs fullt ut är det vår bedömning att den främsta risken är att storleken på och omsättningen i Återbyggedepån är för stor för att kunna vara en anknyttande verksamhet. Vidare kan nämnas att vi har förståelse för att dessa anpassningar är alltför långtgående för att Återbyggedepåns verksamhet ska vara affärsmässigt motiverad. Denna bedömning görs av naturliga skäl bäst av Malmö stad och SYSAV.

Alternativ 2 – minska konkurrensskadliga effekter

Ett andra alternativ är enligt vår bedömning att åtgärder vidtas för att så långt som möjligt försäkra att Återbyggedepåns närvaro på marknaden inte medför konkurrensskadliga effekter.

Snedvridande och hämmande av konkurrensen

Utgångspunkten är att det svårt för en kommunal verksamhet som, utanför den kommunala kompetensen, verkar på näringslivets marknad att undvika att verksamheten skadar drivkrafterna till konkurrensen. Bara närvaron av en offentlig aktör på en konkurrensutsatt marknad skapar ofta ojämlika konkurrensvillkor med hänsyn till de fördelar en offentlig aktör har av sin myndighetsroll.

För att i största möjliga mån skapa lika konkurrensvillkor skulle Återbyggedepån behöva skapa sig sedvanliga kostnader i fråga om lön till anställda och en marknadsmässig hyra respektive arrendeavgift för fastigheten som därefter möts upp med höjda priser på produkterna för att täcka marknadsmässiga kostnader. Återbyggedepån kan dock med hänsyn till de begränsningar som finns i lagen av naturliga skäl aldrig skapa sig ett krav om att generera vinst. Vidare bör i detta sammanhang kopplingen till SYSAV göras mindre tydlig och det bör övervägas om de särskilda avlämningsplatserna på SYSAV:s återvinningscentraler bör avvecklas.

Risker

Som ovan nämnts anses det ofta att blotta närvaron av en offentlig aktör på marknaden har konkurrensskadliga effekter. Den största risken med detta alternativ är därför att en domstol skulle anse att anpassningarna inte är tillräckliga.

Det är vår bedömning att Malmö stad och SYSAV i första hand bör överväga att vidta de åtgärder som har angivits ovan för att verksamheten i så stor utsträckning som möjligt ska falla inom den kommunala kompetensen.

Alternativ 3 – inga anpassningar görs

Som ovan har angivits har en kommun även efter överenskommelse med Arbetsförmedlingen rätt att anordna aktiviteter för deltagare i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Hur långtgående denna kompetens är och vilka åtgärder som får vidtas inom ramen för detta är dock mycket oklart. Det skulle kunna vara möjligt att Återbyggedepån, så som den bedrivs idag med sitt tydliga arbetsmarknadspolitiska syfte, redan idag skulle anses kompetensenlig. Ett alternativ är således att inte göra några förändringar utöver att tillse att man har ingått de rätta överenskommelserna med Arbetsförmedlingen samt att eventuellt tydliggöra utåt till kommunmedlemmarna att Återbyggedepån tjänar ett arbetsmarknadspolitiskt syfte.

Risker

Enligt vår bedömning utgör detta alternativ den största risken med hänsyn till att rättsläget är förhållandevis oklart. Det finns enligt vår bedömning en stor risk att det skulle anses att Återbyggedepåns omfattning är så stor att den går klart utanför ramen för vad som tillåts göras inom ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Andra åtgärder som bör vidtas

Anslutningsvis är det vår bedömning att oavsett på vilken nivåanpassning av verksamheten görs så finns det ett par ytterligare åtgärder som bör vidtas.

Utredning avseende prissättningen

Eftersom förfaranden kan angripas inom en annars kompetensenlig verksamhet bör en grundlig marknadsanalys göras av vilka priser som tillämpas på marknaden. Återbyggedepåns priser bör inte ligga under marknadsmässiga priser. Sådan marknadsanalys bör göras fortlöpande. Om Återbyggedepån kan visa att priserna ligger på marknadsmässig nivå finns det mycket att vinna i förhållande till en eventuell förbudstalan.

Andra åtgärder

I förarbetena till bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet anges att det i vissa fall finns godtagbara skäl för att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet. För att skapa så neutrala förutsättningar som möjligt föreslås dock ett antal åtgärder som den offentliga aktören bör vidta. Härvid nämns att det för verksamheten ska finnas ekonomiska mål, redovisningsmässig avgränsning, full kostnadstäckning, särredovisning av verksamhetens ekonomiska utfall, i vart fall en resultaträkning som beaktar kapitalkostnader, hänsynstagande till samtliga relevanta kostnader, identifiering av kostnadsställe och kostnadsbärare, påförande av indirekta kostnader, budget som kan följas upp mot faktiskt utfall, belastning med internränta för utnyttjat kapital som alltid bör jämföras med främmande kapital, självkostnads kalkyl som utgångspunkt för prissättningen, förkalkyl med risktillägg och efterkalkyl samt transparens som möjliggör att ett granskande organ kan bedöma en påstådd konkurrensnedvridning. Vi har inte tagit del av Återbyggedepåns redovisningar och underlag för budgetplanering. Malmö stad och SYSÄV bör dock med hänsyn till ovanstående se över hur Återbyggedepåns verksamhet redovisas och planeras samt bedöma om det finns delar som kan brytas ner och fler faktorer som bör lyftas fram för att öka transparensen.

Åtgärder efter rapporten

Med anledning av Lindahls rapport framarbetades det en avvecklingsplan av verksamheten, och samverkan för nedläggning genomfördes 2018-01-29.

Dock kan det konstateras att det finns en politisk vilja att fortsätta driva verksamheten, vilket resulterade i ytterligare anslag från kommunstyrelsens budget 2019 inkluderande flytt av verksamheten från Spikgatan till Grimsbygatan 11, där verksamheten bedrivs i dag. Servicenämnden fick även i uppdrag att utreda möjlig fortsättning av verksamheten.

I dag finns ett hyresavtal på Grimsbygatan 11 fram till och med 2024. Därefter kommer verksamheten att flyttas igen.

Av de övriga alternativ som framgår av Lindahls rapport, är att låta verksamheten närma sig SYSAV:s verksamhet. SYSAV är teoretiskt intresserade av konceptet, men ser uppenbara risker i att ta över verksamheten, genom att verksamheten skulle intressera övriga medlemskommuner i konsortiet, med påföljande krav om filialer i flertalet orter.

Slutsats

Utifrån genomförd utredning kan konstateras att privat konkurrens saknas i närområdet, varför hämmandet av konkurrenssituation inte föreligger under rådande omständigheter.

Bolagisering av verksamheten bedöms heller inte aktuellt då arbetsmarknadsperspektivet genom arbetsmarknadsinsatserna minskar betydligt, vilket är ett av syftena med verksamheten.

Mot denna bakgrund föreslås därför att återbyggdepån fortsatt bedrivs i förvaltningsform:

- Planerar staden att bygga ny återvinningsstation så bör det undersökas huruvida återbyggdepån kan samlokaliseras med den verksamheten.
- I övrigt, att stadsfastigheter bistår återbyggdepån i att finna ny lokal när befintlig avtalsperiod utgår.
- Kommunstyrelsen avsätter bidrag på 600 tkr för hyreskostnaden av Återbyggdepån per/år fram till 2024-12-31.
- Förutsättningen är att denna verksamhet bedrivs så länge ingen lokal, privat konkurrens finns på marknaden.