

Tillsyn av Stockholm Vatten och Avfall AB enligt lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket skriver av ärendet från vidare handläggning.

Ärendet

Klagomålet

Konkurrensverket mottog den 2 oktober 2019 ett klagomål från stiftelsen Den Nya Valfärden mot Stockholm Vatten och Avfall AB (SVOA) med dotterbolag, avseende bristande efterlevnad av redovisningskraven i lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., den s.k. transparenslagen. Enligt klagomålet har SVOA med dotterbolag inte upprättat en öppen respektive separat redovisning enligt transparenslagen, vilket de enligt klaganden är skyldiga att göra.

Konkurrensverkets utredning

Konkurrensverket har i sin utredning genomfört intervjuer med representanter för Den Nya Valfärden och SVOA samt branschorganisationerna Svenskt Vatten och Energigas Sverige. SVOA har även, efter åläggande från Konkurrensverket, inkommit med skriftliga uppgifter relaterade till koncernens verksamheter. SVOA har vidare, mot bakgrund av kontakter med Konkurrensverket, genomfört en intern översyn av den affärsverksamhet som bedrivs inom koncernen och har därefter tagit ställning i frågan om det föreligger en skyldighet att upprätta en öppen och separat redovisning i enlighet med transparenslagen (nedan SVOA:s ställningstaganden).

Stockholm Vatten och Avfall-koncernen

SVOA-koncernen består av tre kommunalt ägda bolag, ett moderbolag (SVOA) och två dotterbolag (Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB). Moderbolaget är ett rent holdingbolag och koncernens verksamheter bedrivs uteslutande i dotterbolagen. Konkurrensverket har därför fokuserat utredningen

till dotterbolagen. Stockholm Avfall AB ansvarar för Stockholms kommuns skyldigheter på avfallsområdet, medan Stockholm Vatten AB ansvarar för vatten- och avlopps (va)-verksamheten i Stockholm och Huddinge kommun. Hantering av hushållsavfall och ansvar för va-verksamhet utgör legala kommunala monopol.

Stockholm Avfall AB

Stockholm Avfall AB ägs till 100 procent av SVOA. Bolaget redovisade en nettoomsättning för 2018 på 633 miljoner kronor,¹ varav 607 miljoner kronor utgör intäkter hänförliga till avfallsmonopolet (s.k. taxeintäkter) medan 26 miljoner kronor härrör från andra verksamheter. Av dessa andra verksamheter utgör försäljning av metallskrot och wellpapp som lämnas in av privatpersoner och företag till Stockholm Avfalls återvinningscentraler den största intäktsposten (17 miljoner kronor 2018). Enligt SVOA konkurrerar kommersiella och kommunala återvinningscentraler och insamlare om försäljning av insamlat material.

Utöver detta agerar Stockholm Avfall även bl.a. entreprenör åt El-kretsen AB avseende hantering av elavfall. El-kretsen är det materialbolag som producenter med producentansvar för batterier och annat elavfall har skapat för att sköta den insamling och behandling som det åligger dem att göra. Enligt SVOA bedrivs samarbete av det slag som regleras i avtalet i fri konkurrens.

I ett skriftligt ställningstagande från mars 2020 anger SVOA att företaget fattat beslut om att följa transparenslagen och att upprätta en öppen respektive separat redovisning för Stockholm Avfall AB.²

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB ägs till 98 procent av SVOA och till 2 procent av Huddinge kommun. Bolagets nettoomsättning uppgick 2018 till 1 699 miljoner kronor.³ 1 434 miljoner kronor av nettoomsättningen utgör intäkter kopplade till va-monopolet i Stockholm och Huddinge (främst va-avgifter) medan 265 miljoner kronor härrör från externa affärer utanför va-monopolet. Av dessa externa affärer utgör intäkter för försäljning av vatten och omhändertagande av avloppsvatten från grannkommuner den största intäktskällan (cirka 200 miljoner kronor). Den näst största posten (cirka 50 miljoner kronor) utgörs av försäljning av rågas samt uthyrning av lokal med mera till ett privat företag, som i sin tur uppgraderar rågasen till s.k. uppgraderad biogas. Rågasen framställs genom rötning av det avloppsslam som Stockholm Vatten är nödgat att omhänderta och som uppstår i reningsprocessen av avloppsvatten vid Stockholm Vattens avloppsreningsverk.

¹ Företaget redovisade 2019 en nettoomsättning på 647 miljoner kronor.

² Se aktbilaga 48 i rubricerat ärende.

³ Företaget redovisade 2019 en nettoomsättning på 1 724 miljoner kronor.

Resterande delen av de externa intäkterna härrör från två affärer med ett annat kommunalt bolag avseende drift av en pumpstation och rening av s.k. lakvatten vid Sofielunds reningsverk.

Va-verksamheten särredovisas i enlighet med den s.k. vattentjänstlagen (2006:412), vilket innebär att va-kollektivets intäkter och kostnader redovisas skilt från företagets externa affärer.⁴

I ett skriftliga ställningstagandet från maj 2020 anger SVOA att företaget även fattat beslut om att följa transparenslagen och upprätta en öppen respektive separat redovisning för Stockholm Vatten AB.⁵

Skäl för beslutet

Rättsliga förutsättningar

Konkurrensverket bedriver tillsyn över företags efterlevnad av transparenslagen⁶. Lagen syftar till att ge Europeiska kommissionen insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet. Insynen är primärt ämnad att underlätta kommissionens tillsyn av EU:s konkurrensregler i allmänhet och statsstödsreglerna i synnerhet.⁷ Lagen uppställer för dessa ändamål två huvudsakliga redovisningskrav.

För det första ska offentliga företag⁸ redovisa sina finansiella förbindelser med det allmänna (dvs. stat, kommun och region) så att det tydligt framgår vilka offentliga medel som det allmänna direkt eller indirekt har tillfört företagsverksamheten och hur medlen har använts (s.k. **öppen redovisning**).⁹

För det andra ska en särskild ekonomisk redovisning (s.k. **separat redovisning**) upprättas för företag som har beviljats exklusiva eller särskilda rättigheter¹⁰ eller annan särställning¹¹, allt under förutsättning att företaget även bedriver annan ekonomisk verksamhet. Det innebär att företag som bedriver, å ena sidan, konkurrensskyddad verksamhet och, å andra sidan, konkurrensutsatt verksamhet, ska särredovisa intäkter och kostnader för de båda områdena.¹²

⁴ Se 50 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och prop. 2005/06:78 *Allmänna vattentjänster*, s. 100f och 151.

⁵ Se aktbilaga 64 i rubricerat ärende.

⁶ Transparenslagen genomför kommissionens direktiv 2006/111/EG (det s.k. transparensdirektivet).

⁷ Prop. 2004/05:140 *Genomförande av transparensdirektivet*, s. 35. Se även skäl 5–9 i ingressen till direktiv 2006/111/EG.

⁸ För definition av offentliga företag, se 2 § första stycket 1 transparenslagen.

⁹ Se 3 § första stycket transparenslagen.

¹⁰ För definition av exklusiva och särskilda rättigheter, se 2 § första stycket 3 och 4 transparenslagen.

¹¹ Enligt 4 § första stycket 2 i transparenslagen omfattas även företag som anförtratts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse enligt artikel 106.2 i EUF-fördraget och som fått ersättning i någon form för detta.

¹² 4 § första stycket och 5 § transparenslagen. Se även prop. 2004/05:140, s. 37f.

Kraven gäller dock inte om företaget har en nettoomsättning som för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har understigit 40 miljoner euro (tröskelundantaget) eller erbjuder tjänster som inte i nämnvärd omfattning kan påverka handeln mellan EES-medlemsstater (samhandelsundantaget).¹³ Vidare gäller inte heller kravet på separat redovisning för verksamheter som omfattas av särskilda bestämmelser om separat redovisning av motsvarande slag med EU-rättslig grund.¹⁴

Enligt 11 § i transparenslagen får Konkurrensverket, om det behövs för att kunna överlämna information till kommissionen eller i övrigt fullgöra sina uppgifter enligt lagen, ålägga företag att dels inkomma med uppgifter, handlingar eller annat, och dels efterleva redovisningskraven i lagen.¹⁵

Av 7 § i transparenslagen följer även att företagets revisor för varje räkenskapsår översiktligt ska granska om en öppen respektive separat redovisning har fullgjorts i enlighet med lagens bestämmelser samt att revisorn, om så är fallet, ska upprätta en rapport över granskningen.

Konkurrensverkets bedömning

Stockholm Avfall AB

Stockholm Avfall AB är ett offentligt företag. Bolaget är därför, såvida inte någon av undantagsbestämmelserna är tillämpliga, skyldigt att upprätta en öppen redovisning.¹⁶

Stockholm Avfall ansvarar vidare för den kommunala hushållsavfallshanteringen, vilket utgör ett legalt monopol. Företaget bedriver även, vid sidan om den konkurrensskyddade verksamheten, annan affärsverksamhet, bl.a. i form av försäljning av wellpapp och metallskrot. Stockholm Avfall bedriver således både konkurrensskyddad verksamhet och "annan ekonomisk verksamhet", på det sätt som avses i 4 § första stycket i transparenslagen.

Stockholm Avfall omfattas inte av någon av undantagsbestämmelserna. Företagets nettoomsättning har för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren överstigit 40 miljoner euro (tröskelundantaget).¹⁷

Företaget omfattas inte heller av samhandelsundantaget. Konkurrensverket konstaterar i detta sammanhang att förutsättningarna för att tillämpa samhandelsundantaget i allmänhet får betraktas som små mot bakgrund av

¹³ Se 3 § tredje stycket och 4 § andra stycket transparenslagen.

¹⁴ 4 § andra stycket d) transparenslagen.

¹⁵ Prop. 2004/05:140 s. 75.

¹⁶ 3 § första stycket transparenslagen.

¹⁷ 4 § andra stycket b) transparenslagen.

kriteriets extensiva tolkning inom EU:s konkurrensrätt.¹⁸ Vidare konstaterar Konkurrensverket att avfallsmarknaden är internationell och att flera internationella avfallsbolag är aktiva på marknaden.¹⁹ EU-domstolen har även i ett mål funnit att statligt stöd till ett företag som hade legalt nationellt monopol på att producera, distribuera och sälja energi, vatten- och avloppsverksamhet samt avfallshantering hade effekt på samhandeln.²⁰

Därutöver konstaterar Konkurrensverket att samhandelsundantaget är begränsat till "tjänster", samt att ett undantag torde kräva inte bara att ett företags konkurrensskyddade verksamhet saknar samhandelseffekt, utan även att företagets samtliga övriga verksamheter också gör det.²¹ Eftersom Stockholm Avfalls försäljning av metallskrot och wellpapp är att betrakta som försäljning av vara och inte tjänst, är samhandelsundantaget redan av den anledningen inte tillämpligt.

Konkurrensverket bedömer således att Stockholm Avfall AB omfattas av kraven på öppen respektive separat redovisning i transparenslagen.

Stockholm Vatten AB

Stockholm Vatten AB är ett offentligt företag. Bolaget är därför, såvida inte någon av undantagsbestämmelserna är tillämpliga, skyldigt att upprätta en öppen redovisning.²²

Stockholm Vatten ansvarar för va-verksamheten i Stockholm och Huddinge kommun. Va-verksamhet utgör ett legalt monopol. Som redovisats ovan har Stockholm Vatten även intäkter från externa affärer, bl.a. i form av försäljning av va-tjänster till grannkommuner samt försäljning av rågas till ett privat företag. Även om de externa affärer Stockholm Vatten bedriver är nära kopplade till va-verksamheten, bedömer Konkurrensverket att åtminstone försäljningen av rågas är att betrakta som "annan ekonomisk verksamhet" på det sätt som avses i 4 § första stycket i transparenslagen.

När det gäller frågan om bolaget omfattas av någon av undantagsbestämmelserna konstaterar Konkurrensverket inledningsvis att Stockholm Vatten inte omfattas av tröskelundantaget.

Såvitt avser samhandelsundantaget hänvisas till vad som ovan anförts avseende undantagets tillämplighet. Då Stockholm Vattens försäljning av rågas är att

¹⁸ Se prop. 2004/05:140, s. 48–50. Se även SOU 2003:48, s. 75f.

¹⁹ Se bl.a. Report from the Nordic Competition Authorities: "Competition in the Nordic Waste Management Sector – Preparing for a Circular Economy" (2016). Se även Konkurrensverkets beslut i ärende med dnr 294/2009, aktbilaga 100, s. 2.

²⁰ Se mål T-189/03, *ASM Brescia mot kommissionen*, EU:T:2009:193, p. 75–80.

²¹ Se SOU 2003:48, p. 76.

²² 3 § första stycket transparenslagen.

betrakta som försäljning av en vara²³ och inte en tjänst bedömer Konkurrensverket att samhandelsundantaget inte är tillämpligt. Konkurrensverket har inte tagit ställning till om det finns andra delar av Stockholm Vattens externa affärer som utgör "annan ekonomisk verksamhet" och huruvida dessa har samhandelseffekt.

Konkurrensverket konstaterar slutligen att särredovisningskravet i vattentjänstlagen inte har EU-rättslig grund, varför inte heller undantagsbestämmelsen i 4 § andra stycket d) i transparenslagen är tillämplig.

Konkurrensverket bedömer således att även Stockholm Vatten AB omfattas av kraven på öppen respektive separat redovisning i transparenslagen.

Slutsats

Konkurrensverket bedömer att Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB omfattas av skyldigheten i transparenslagen att upprätta en öppen respektive en separat redovisning.

Mot bakgrund av SVOA:s beslut att följa redovisningskraven i transparenslagen avseende Stockholm Avfall AB och Stockholm Vatten AB finner Konkurrensverket emellertid inte skäl att ålägga SVOA att följa redovisningskraven i lagen. Ärendet skrivs därför av från vidare handläggning.

Detta beslut har fattats av ställföreträdande generaldirektören Karin Lunning. Föredragande har varit sakkunniga Virginie Kurtz.

Karin Lunning

Virginie Kurtz

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

²³ Jfr. 1 kap. 6 § mervärdesskattelagen (1994:200) där *vara* definieras som "materiella ting, bland dem fastigheter och gas, samt värme och elektrisk kraft".

Kopia:

Stockholm Vatten och Avfall AB
Stiftelsen Den Nya Välfärden
Svenskt Näringsliv
Återvinningsindustrierna