

FÖRETAGAROMBUDSMANNEN

Stiftelsen Den Nya Valfärden
Danderydsgatan 10
Box 5625
114 86 Stockholm

PROMEMORIA

Datum 2006-05-22
Ärende FO 2006-003
PM nr 2 (slutlig bedömning)
Utredare Mårten Hylltner

Utredning av anmälan om konkurrensnedvridning på marknaden för larmtjänster i Bergslagen

Bakgrund

Heikki Niinikivi driver Inter Alarm Scandinavia i Karlskoga, ett snart 36 år gammalt företag inom larm- och säkerhetsbranschen med en dygnet runt bemannad larmcentral. Företagets larmcentral är en så kallad riksomfattande larmmottagningscentral med hela landet som upptagsområde. Den primära marknaden utgörs dock av Karlskoga med omnejd. Bland kunderna återfinns lägenhetsinnehavare, villaägare, större och mindre företag samt även statliga och kommunala inrättningar och larmcentralen betjänar många olika typer av larm, såsom inbrottslarm, hisslarm, driftslarm med mera.

För fem år sedan förlorade Inter Alarm Scandinavia sin största kund, vilken företaget hade haft i 28 år, till Bergslagens Räddningstjänst (BRT), enligt Heikki Niinikivi efter att BRT dumpat sina priser. BRT utgör sedan dess en allvarlig konkurrent till Inter Alarm Scandinavia och Heikki Niinikivi upplever att BRT fortfarande underprissätter sina tjänster i konkurrensen med Inter Alarm Scandinavia.

BRT är ett kommunalförbund. Medlemmar i förbundet är Degerfors, Filipstads, Hällefors, Karlskoga, Kristinehamns och Storfors kommuner. Enligt förbundsordningen skall BRT hålla en för medlemmarna gemensam räddningstjänst i enlighet med vad som enligt lag åvilar respektive medlem.¹ Utöver dessa uppgifter kan BRT mot särskild ersättning och/eller avtal åta sig andra till kärnverksamheten närliggande uppgifter under förutsättning att de ej strider mot den kommunala kompetensen.²

Vad som skall avses med ”den kommunala kompetensen” är inte närmare klarlagt i förbundsordningen. Rent allmänt regleras förutsättningarna för kommunalförbundets verksamhet och den kommunala kompetensen genom kommunallagen.

¹ Se 3 § 1 st förbundsordningen

² Se 3 § 2 st förbundsordningen

BRT är organiserat med förbundsledning, ledningsgrupp och stab samt avdelningarna räddningsavdelning, skyddsavdelning samt larmcentral.³ Larmcentralen fungerar som telefonväxel samt sambands- och ledningscentral inom hela Kommunalförbundet. Larmcentralen tar vidare emot och förmedlar automatiska brand- och gaslarm, inbrottslarm, trygghetslarm, fastighetslarm, tekniska larm och kommunala fellarm.⁴ BRT erbjuder larmförmedlingstjänster såväl till medlemskommunerna som till externa kunder, bland annat en kommun utanför medlemskommunerna.⁵

BRT har beretts tillfälle att yttra sig över förevarande utredning. Med hänvisning till att det pågår en process i länsrätt avseende de frågor utredningen behandlar har BRT valt att inte bemöta utredningen i sak utan istället bifogat ett av kommunalförbundets yttranden i rättsprocessen. I yttrandet uppges huvudsakligen följande med relevans för föreliggande utredning. Larmcentralen är en intern servicefunktion till kommunalförbundet och dess medlemskommuner. Uppdrag som skulle kunna utföras av det privata näringslivet är till merparten effekter av larmcentralens övriga tjänster knutna till den inre verksamheten och håller sig på en betydligt lägre nivå än 5 procent av larmcentralens verksamhet. Larmcentralen har som påpekas mycket riktigt ett uppdrag åt en kommun i Värmland som inte är en av medlemskommunerna. Med en vidgad syn på geografiskt område borde det finnas möjlighet till gemensam sak med de uppgifter kommunalförbundet Region Värmland har genom att samordna verksamheter inom länet. Likväl borde samverkan kunna ske mellan kommunalförbund som verkar inom samma område. Detta stöds dessutom av att regeringen nyligen tillsatt en utredning om hur samverkan mellan kommuner skall kunna utvecklas utan att kommunallagen åsidosätts. Sammanfattningsvis anser BRT att den del av kommunalförbundets verksamhet som eventuellt inte faller inom den kommunala kompetensen ändå är i nära anslutning till BRT:s kärnverksamhet. Omfattningen är dessutom så ringa att den i RÅ 1992 ref. 61 undantagsregeln är tillämplig.

Gällande reglering

I 2 kap. 7 § kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

³ Se Bergslagens Räddningstjänst, Årsredovisning 2004, s. 5

⁴ Se www.brt.se

⁵ Se Kommunalförbundet Bergslagens Räddningstjänst, Larmcentralens verksamhet, Revisionsrapport, Genomförd av KPMG Offentlig sektor och daterad den 25 augusti 2005, s. 10

Av 1 kap. 4 § kommunallagen framgår att medlem av en kommun är den som är folkbokförd i kommunen, äger fast egendom i kommunen eller är taxerad till kommunalskatt där.

Företagarombudsmannens bedömning

Enligt Företagarombudsmannens mening utgör fri och öppen konkurrens på lika villkor en förutsättning för ett bra företagarklimat. När offentliga aktörer, kommuner eller andra myndigheter, konkurrerar på den privata marknaden gör de det aldrig på lika villkor som privata aktörer, ytterst på grund av att offentliga aktörer är garanterade av skattemedel och den lägre finansiella risken det medför. Skillnaderna är i detta avseende större i förhållande till små företag. De problem som uppstår när myndigheter konkurrerar på den privata marknaden har identifierats ett flertal gånger, bland annat av Konkurrensverket och Statskontoret.⁶

I relation till statliga aktörer har Statskontoret konstaterat att:

Frågan om statliga aktörers närvaro på marknaden är särskilt känbar för små företag på lokala marknader. Den statliga verksamheten behöver inte vara särskilt omfattande för att det ska hindra ett litet företag från att ta sig in och konkurrera. Ur både ett näringspolitiskt och ett regionalpolitiskt perspektiv medför därför statlig kommersiell verksamhet att tillväxten begränsas eller uteblir.⁷

Det finns, enligt Företagarombudsmannens mening, ingenting som tyder på att kommunal kommersiell verksamhet generellt sett skulle vara mindre skadlig för företagarklimatet än statlig kommersiell verksamhet.⁸

När kommuner eller andra myndigheter bedriver kommersiell verksamhet tillsammans med myndighetsutövning och andra samhällsuppgifter uppstår dessutom rollkonflikter. Om myndigheten både är beställare och producent av en tjänst kan det naturligtvis vara svårt att i beställarrollen agera neutralt i förhållande till andra aktörer på marknaden.

Vidare finns det en uppenbar risk för korssubventionering och konkurrenshämmande underprissättning mellan anslagsfinansierade myndighetsuppgifter och myndighetens

⁶ Se till exempel *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie: 2004:4 (Myndigheter och marknader) och *Konkurrens i gränslandet mellan det offentliga och privata*, Statskontoret 2005:2 (Konkurrens i gränslandet)

⁷ *Konkurrens i gränslandet*, s. 12

⁸ Jämför *Myndigheter och marknader*, s. 101

konkurrensutsatta kommersiella verksamhet. Det finns också en risk att omfattande kommersiell verksamhet får myndigheten att tappa fokus på myndighetsuppgifterna och att arbetet med att utveckla dessa nedprioriteras.⁹

I förevarande fall bedriver BRT, utöver traditionell räddningstjänstverksamhet såsom att släcka bränder och rycka ut vid trafikolyckor, bland annat även en larmcentral. Larmcentralen fungerar som telefonväxel samt sambands- och ledningscentral inom hela kommunalförbundet. Larmcentralen tar vidare emot och förmedlar automatiska brand- och gaslarm, inbrottslarm, trygghetslarm, fastighetslarm, tekniska larm och kommunala fellarm.

Marknaden för larmtjänster kan sägas ha en nationell karaktär i det att en larmcentral inte behöver finnas på orten utan kan vara belägen var som helst. Exempel på stora aktörer på den svenska marknaden är Securitas Alert Services, Falck Security AB, SOS Alarm AB och Svensk Bevakningstjänst AB, men det finns även ett stort antal mindre aktörer, såsom Inter Alarm Scandinavia.

BRT erbjuder larmförmedlingstjänster både till sina medlemskommuner och till andra. Således konkurrerar BRT på den privata marknaden. Företagarombudsmannen anser att detta är olämpligt och konkurrensnedvidande. Enligt Företagarombudsmannens bedömning är den larmförmedlingsverksamhet BRT bedriver till stora delar även stridande mot kommunallagen.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 7 § kommunallagen får kommunala organ driva näringsverksamhet enbart om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Lagen ger därmed uttryck för a) det så kallade näringsförbudet, enligt vilket kommunala organ normalt inte skall inlåta sig i verksamheter som typiskt sett tillhandahålls av det privata näringslivet, b) den så kallade självkostnadsprincipen enligt vilken förekommande verksamheter skall bedrivas till självkostnadspris och, c) lokaliseringsprincipen enligt vilken kommunerna inte skall erbjuda tjänster till andra än kommunmedlemmarna.

⁹ *Konkurrens i gränslandet*, s. 7 och *Myndigheter och marknader*, s. 59 f.f.

Enligt förbundsordningen är BRT:s uppgift att hålla en för medlemmarna gemensam räddningstjänst i enlighet med vad som enligt lag åvilar respektive medlem. Den lag som reglerar vilket ansvar som beträffande räddningstjänst åvilar kommunerna är lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Med räddningstjänst avses i lagen de räddningsinsatser som staten eller kommunerna skall ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom eller miljön, 1 kap. 2 § 1 st. lagen om skydd mot olyckor. Enligt 6 kap. 10 § 1 st. samma lag skall kommunerna och de statliga myndigheter som ansvarar för räddningstjänst se till att det finns anordningar för alarmering av räddningsorganen. Det får därmed anses enligt lag åvila kommunerna, i detta fall BRT, en skyldighet att tillhandahålla en växel dit larm om bränder med mera inkommer.

Lagen innefattar däremot inte någon skyldighet att driva, eller låta driva, larmcentraler av det slag som nu är ifråga. Tvärtom, de flesta svenska kommuner har inte någon egen larmcentral, och larmförmedling sköts normalt av det privata näringslivet. Larmförmedling är således en typ av verksamhet som normalt tillhandahålls av det privata näringslivet och därmed faller utanför den kommunala kompetensen.

Beträffande BRT:s larmcentral är således dess funktion som telefonväxel samt sambands- och ledningscentral sådant som det enligt lag åvilar medlemskommunerna att tillhandahålla medan larmförmedlingen är en verksamhet som normalt tillhandahålls av det privata näringslivet och därmed faller utanför den kommunala kompetensen.

I rättspraxis har dock undantagsvis godtagits att en kommunal nämnd *i ringa omfattning* bedriver även sådan typ av verksamhet som normalt tillhandahålls av det privata näringslivet när verksamheten har en *naturlig anknytning* till den verksamhet som enligt lag åligger nämnden.¹⁰

Brand- och gaslarm är exempel på sådana larm som typiskt sett föranleder uttryckning av räddningstjänsten (nedan utryckningslarm). Som anförts ovan har BRT enligt lag en

¹⁰ Jämför RÅ 1992 ref. 61

skyldighet att tillhandahålla en växel dit utryckningslarm inkommer. Mot den bakgrunden kan, enligt Företagarombudsmannens mening, förmedling av automatiska utryckningslarm anses ha en naturlig anknytning till den verksamhet som enligt lag åvilar kommunerna. Således skulle BRT, i enlighet med undantagsregeln, lagligen kunna bedriva förmedling av automatiska utryckningslarm, dock under förutsättning att förmedlingen endast sker i ringa omfattning.

Vad gäller larm som är av sådan karaktär att det inte är aktuellt att räddningstjänsten skall svara för någon form av utryckning, exempelvis driftslarm, tekniska larm eller inbrottslarm (nedan jourmontörslarm) är förhållandena annorlunda. Det föreligger inte någon lagstadgad skyldighet för kommunerna att tillhandahålla en växel för mottagande av sådana larm. Vidare föranleder jourmontörslarm inte någon utryckning eller annan åtgärd från räddningstjänstens sida. Vid jourmontörslarm blir således larmcentralens enda funktion att vidarebefordra larmet till exempelvis jourmontörer och liknande.

Förmedlingen av jourmontörslarm har därmed inte större anknytning till den verksamhet som enligt lag åvilar BRT (medlemskommunerna), än den har till den verksamhet som bedrivs i vilken telefonväxel som helst. Mot den bakgrunden kan, enligt Företagarombudsmannens mening, förmedling av jourlarm inte anses en sådan naturlig anknytning till den verksamhet som enligt lag åvilar BRT som krävs för att den i praxis uppställda undantagsregeln skall vara tillämplig. Enligt Företagarombudsmannens bedömning är den av BRT bedrivna förmedlingen av jourlarm därmed i strid med såväl kommunallagen som BRT:s egen förbundsordning.

Det förhållandet att BRT säljer larmförmedlingstjänster även till en kommun utanför medlemskommunerna är uppenbart stridande mot lokaliseringsprincipen och därmed oförenligt med den kommunala kompetensen.

Följaktligen bedriver BRT, enligt Företagarombudsmannens bedömning, en stor del av sin larmförmedlingsverksamhet i strid med kommunallagen. Denna bedömning har

även den statliga expertmyndigheten Konkurrensrådet gjort.¹¹ I yttrande den 21 september 2000 uttalade Konkurrensrådet följande beträffande BRT:s förmedling av jourmontörsalarm:

Enligt Konkurrensrådets uppfattning tillhör det inte en kommuns uppgifter att på en extern marknad sälja larmtjänster av sådant slag. Försäljningen torde också stå i strid med den kommunala kompetensen. Konkurrensrådet rekommenderar därför Bergslagens Räddningstjänst att mot denna bakgrund upphöra med sådan försäljning.¹²

Eftersom BRT numera har slutat redovisa hur intäkterna från larmförmedlingen fördelas mellan medlemskommunerna och externa kunder är det emellertid svårt att avgöra hur stor del av larmcentralens verksamhet som bedrivs i strid mot kommunallagen. Klart är dock att i ett företagarklimatsperspektiv är all den larmförmedlingsverksamhet BRT bedriver på den privata marknaden olämplig.

Sammanfattningsvis anser Företagarombudsmannen att de angivna förhållandena utgör en brist i företagarklimatet i Degerfors, Filipstads, Hällefors, Karlskoga, Kristinehamn och Storfors kommuner. Särskilt försvårande är det förhållandet att BRT inte upphört med förmedling av sådana larm som inte föranleder någon uttryckning eller annan åtgärd från räddningstjänstens sida trots att den statliga expertmyndigheten Konkurrensrådet redan 2000 konstaterade att den verksamheten strider mot kommunallagen.

Företagarombudsmannen verkar, på initiativ av tankesmedjan Den Nya Välfärden, för ett bättre företagarklimat i Sverige. Arbetet sker genom utredning och publicering av konkreta exempel på brister i företagarklimatet. Företagarombudsmannen har en styrelse bestående av företagare, ekonomer och publicister som på ideell basis leder verksamheten. I avgörandet av förevarande ärende deltog Tommy Adamsson (ordförande), Patrik Engellau, Thomas Gür, Edward Waller och Monica Werenfels-Röttorp.

¹¹ Konkurrensrådet är numera nedlagt

¹² Konkurrensrådets yttrande 2000-09-21, Ifrågasatt begränsning av konkurrens vid larmtjänster (dnr 11/00)