

SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2009-005

Datum: 2009-10-15

Utredare: Mårten Hyltner

Utredning avseende Stockholm Parkering och osund och olaglig konkurrens

Förevarande utredning har Företagarombudsmannen tagit upp på eget initiativ som en del av projektet Kommunala bolag – laglöst land.

Beskrivning av fallet

Stockholm Stads Parkerings Aktiebolag (Stockholm Parkering) är ett av Stockholms stad helägt bolag.¹ Enligt Stockholm Parkerings hemsida är bolagets affärsidé är att:²

- hyra ut parkeringsplatser,
- bygga, förvalta och utveckla parkeringsanläggningar,
- anläggningarna ska vara attraktiva och trygga,
- medarbetarna ska ha hög kompetens,
- kunderna ska vara nöjda med bolagets service.

Bolaget tillhandahåller egna parkeringar men sköter också drift av parkeringsytor åt externa uppdragsgivare. Vidare är bolagets vision att Stockholm Parkering ska vara det ledande företaget inom branschen. Stockholm Parkering omsätter drygt 370 miljoner kronor och har cirka 80 anställda.³

Företagarombudsmannen har vid en genomgång av ett urval av Stockholm Parkerings avtal funnit exempel på bland annat följande avtalstyper:

- operatörsavtal, vilka innebär att Stockholm Parkering sköter och driver parkeringshus/platser åt privata fastighetsägare/tomträttshavare,
- övervakningsavtal, vilka innebär att Stockholm Parkering svarar för parkeringsövervakning inom den privata fastighetsägarens/tomträttshavarens område.

¹ Organisationsnummer 556001-7153

² <http://www.stockholmparkering.se>, den 23 mars 2009

³ A. st.

Stockholm Parkering har 30 års erfarenhet av att tillsammans med olika uppdragsgivare utveckla kundvänliga och lönsamma parkeringslösningar till gagn för alla. Bolaget organiserar och driver parkeringsanläggningar för boende, affärscentra och arbetsplatser och kan bidra med allt från planering, drift och skötsel till parkeringsövervakning.⁴

Lagar och regler

En kommuns allmänna befogenheter framgår av 2 kap. 1 § kommunallagen (1991:900). Där stadgas att kommuner själva får ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett landsting eller någon annan.

Enligt 2 kap. 7 § kommunallagen får kommuner driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen.

Enligt 3 § Stockholm Parkerings bolagsordning är föremålet för och ändamålet med det kommunala bolagets verksamhet att inom ramen för den kommunala kompetensen dels förvärva, uppföra och förvalta parkeringsanläggningar för bilar, dels i övrigt vidta åtgärder för förbättrade parkeringsförhållanden samt att förvärva och inneha aktier i andra inom Stockholm verksamma parkeringsbolag, vilka har till föremål för sin verksamhet att främja tillkomsten av parkeringsplatser inom Stockholms stad.⁵

Företagarombudsmannens bedömning

Fri och öppen konkurrens på lika villkor utgör 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 risk det medför. De problem som uppstår när myndigheter konkurrerar på den privata marknaden har identifierats ett flertal gånger, bland annat av Konkurrensverket och Statskontoret.⁶

⁴ www.stockholmparkering.se, den 21 september 2009

⁵ Bolagsordning för Stockholms Stads Parkerings Aktiebolag (556001-7153), av den 27 mars 2007

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)

I relation till statliga aktörer har Statskontoret konstaterat att ”[f]rågan om statliga aktörers närvaro på marknaden är särskilt kännbar 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. När kommuner eller kommunala bolag opererar på den marknaden uppstår således de för företagarklimatet negativa effekter som såväl Konkurrensverket som Statskontoret uppmärksammat.

Enligt kommunallagen får kommuner endast driva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla kommunmedlemmarna allmännyttiga anläggningar eller tjänster. Sådan näringsverksamhet som kommuner normalt brukar ägna sig åt, exempelvis renhållning, kollektivtrafik samt vatten- och avloppsverk, kan benämnas ”sedvanlig kommunal affärsverksamhet”.⁸

Förevarande fall gäller parkeringstjänster. Dessa kan delas upp i två huvudgrupper, dels parkering på allmän plats, företrädesvis gatumark, dels parkering på tomtmark.

Parkeringsövervakning på allmän mark är offentlighetsreglerad, innefattar myndighetsutövning och har alltid kommunen som huvudman. Sådan parkeringsövervakning faller således inom den kommunala kompetensen.

Parkering på tomtmark, däremot, är huvudsakligen civilrättsligt reglerad och parkeringsövervakning på tomtmark innehåller inte några myndighetsutövande inslag.⁹ Såväl upplåtelse av parkering på tomtmark som övervakning av sådana parkeringsplatser kan därför betraktas som vilka tjänster som helst.

Parkeringsövervakning på kommunal tomtmark måste, enligt Företagarombudsmannens mening, anses falla inom den kommunala kompetensen.

⁷ *Konkurrens i gränlandet*, s. 12

⁸ Se Karnov

⁹ Lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering innehåller dock viss reglering avseende möjligheterna att ta ut kontrollavgift (felparkeringsavgift) på tomtmark. Enligt denna lag får markägaren endast ta ut kontrollavgift (felparkeringsavgift) om parkeringsvillkoren varit tydligt utmärkta med skyltning och vägmärken. Avgiften får dessutom inte överstiga den felparkeringsavgift som fastställts av kommunen.

Kommunerna kan därmed välja att utföra sådan parkeringsövervakning i egen regi eller att upphandla tjänsten. Många kommuner äger parkeringsföretag som både driver och sköter övervakningen av de kommunala parkeringsplatserna.¹⁰

Det finns idag privata bevakningsföretag kan åta sig parkeringsövervakning åt såväl privata som offentliga uppdragsgivare. Det finns således en privat marknad för parkeringsövervakningstjänster. Om kommunerna skulle lägga ut driften av kommunala parkeringsanläggningar samt parkeringsövervakningen av såväl anläggningarna som allmän plats skulle det medföra en betydande ökning av den privata marknaden för parkeringstjänster.

Bäst för konkurrensen och företagarklimatet vore om all parkeringsövervakning och drift av parkeringsanläggningar utfördes av privata bolag. Drift av kommunala parkeringsanläggningar samt parkeringsövervakning inom dessa och på allmän plats skulle i så fall upphandlas i konkurrens.

Som framgår av framställningen ovan står det emellertid kommunerna fritt att såväl driva egna parkeringsanläggningar som att sköta parkeringsövervakningen på dessa och på allmän plats. Det förhåller sig dock annorlunda med parkeringar på privat mark. Enligt Företagarombudsmannen kan det inte anses vara någon kommunal uppgift att tillhandahålla parkeringsövervakning åt privata fastighetsägare som äger parkeringar.¹¹ Inte heller kan det anses vara någon uppgift för kommunen att sköta och driva sådana parkeringar åt privata fastighetsägare.

Därmed faller, enligt Företagarombudsmannens bedömning, Stockholm parkerings övervaknings- och operatörsavtal med privata fastighetsägare utanför den kommunala kompetensen. Eftersom det är olagligt för kommuner och kommunala företag att bedriva verksamhet som faller utanför den kommunala kompetensen anser Företagarombudsmannen att Stockholm Parkering AB omedelbart bör avsluta de avtalsförhållanden bolaget har med privata fastighetsägare avseende parkeringsövervakning och drift av parkeringsanläggningar.

Företagarklimatet i Stockholms stad skulle förbättras ytterligare om staden på sikt helt avvecklade Stockholm parkering och istället upphandlade drift av parkeringsanläggningar samt parkeringsövervakning av privata företag i konkurrens.

¹⁰ Se till exempel Svenska parkeringsföreningens hemsida den 25 mars 2009: <http://www.svepark.se/omforeningen/Lists/Medlemmar/Medlemmar.aspx>

¹¹ Se även Konkurrensrådets yttrande den 2 maj 2001