

SLUTLIG BEDÖMNING

Ärendenummer: FO 2009-007

Datum: 2009-10-15

Utredare: Mårten Hyltner

Utredning avseende Parkering Malmö 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

Malmö kommuns parkerings AB (Parkering Malmö) är ett av Malmö kommun helägt bolag.¹ Enligt bolagets hemsida är Parkering Malmö expanderande kommunalt fullserviceföretag inom parkering och ansvarar för sammanlagt totalt mer än 32 000 parkeringsplatser åt olika fastighetsägare i Malmö. Bolaget har 115 anställda och omsättningen 2008 var 173 miljoner kronor.²

Parkering Malmö hjälper privata fastighetsägare med projektering och anläggning av nya parkeringsplatser. Bolaget arbetar bland annat med planering, beräkning, ritningsdokumentation och inköp av biljettautomater samt juridiskt korrekt skyltning.³ Enligt sin hemsida kan Parkering Malmö som förvaltare även maximera fastighetsägares intäkter genom att öka beläggningsgraden på förvaltda parkeringsyta.⁴

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

- operatörsavtal, vilka innebär att Parkering Malmö sköter och driver parkeringshus/platser åt andra fastighetsägare/tomträttshavare än kommunen,
- övervakningsavtal, vilka innebär att Parkering Malmö svarar för parkeringsövervakning inom andra fastighetsägares/tomträttshavares område.

¹ Organisationsnummer 556191-3095

² <http://www.pmalmo.se/OM-P-MALMO/>, den 29 september 2009

³ <http://www.pmalmo.se/Tjanster/Service-till-fastighetsagare/Anagning/>, den 1 oktober 2009

⁴ <http://www.pmalmo.se/Tjanster/Service-till-fastighetsagare/Parkeringsabonnemang/>, den 1 oktober 2009

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 ska 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.

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.⁵

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.”⁶

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.

⁵ 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)

⁶ *Konkurrens i gränslandet*, s. 12

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”.⁷

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.⁸ 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. 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.⁹

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

⁷ Se Karnov

⁸ 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.

⁹ Se till exempel Svenska parkeringsföreningens hemsida den 25 mars 2009:
<http://www.svepark.se/omforeningen/Lists/Medlemmar/Medlemmar.aspx>

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.¹⁰ Inte heller kan det anses vara någon uppgift för kommunen att sköta och driva sådana parkeringar åt privata fastighetsägare.

Därmed faller, enligt Företagarombudsmannens bedömning, Parkering Malmös övervaknings- och operatörsavtal med andra fastighetsägare än kommunen 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 Parkering Malmö omedelbart bör avsluta de avtalsförhållanden bolaget har med andra fastighetsägare avseende parkeringsövervakning och drift av parkeringsanläggningar.

Företagarklimatet i Malmö kommun skulle förbättras ytterligare om staden på sikt helt avvecklade Parkering Malmö och istället upphandlade drift av parkeringsanläggningar samt parkeringsövervakning av privata företag i konkurrens.

¹⁰ Se även Konkurrensrådets yttrande den 2 maj 2001