

KOMMUNAL NÄRINGSVERKSAMHET

En studie av landstingens tvätterier

Rapporten har utarbetats av
Per-Arne Sundbom och Sören Dahlén
April 1996
Konkurrensverket, Stockholm
ISBN 91-88566-12-9

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING	4
1 BAKGRUND, SYFTE OCH GENOMFÖRANDE.....	8
1.1 Bakgrund.....	8
1.2 Undersökningens syfte och genomförande	10
2 KOMMUNALLAGEN OCH NÄRINGSVERKSAMHET	11
2.1 Näringsverksamhet	11
2.2 Regler för överklagande.....	12
2.3 Rättspraxis	13
2.4 Sammanfattande bedömning.....	13
3 UNDERSÖKNINGSRESULTAT	15
3.1 Kundförhållanden, avtal och konkurrens	15
3.2 Slutsatser	18
4 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER.....	21

Bilagor

1. Utdrag ur Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens.....	23
2. Kommunala tvätterier och ifrågasatt underprissättning	25

SAMMANFATTNING

Bakgrund

Av betänkandet (SOU 1995:105) Konkurrens i balans framgår att under 1990-talet har kommuner, landsting och statliga myndigheter i ökad utsträckning börjat bedriva näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader. Denna utveckling återspeglas i ett stort antal klagomål som handlagts av Konkurrensverket och som berör den offentliga sektorn. En viktig orsak till klagomålen är att offentlig näringsverksamhet ytterst garanteras av skattemedel och att därmed offentliga aktörer kan ta större affärsrisker än privata företag. De senare finansierar normalt verksamheten med bl.a. eget och lånat riskkapital. De olika villkoren för kapitalförsörjning innebär i sig bristande förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknader med både offentliga och privata företag.

Inom ramen för Konkurrensverkets handläggning av klagomålsärenden har bl.a. uppmärksammats konkurrensfrågor och bestämmelser som rör dels den kommunala kompetensen enligt kommunallagen (1991:900), KomL, dels lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. De båda lagarna har ett starkt samband med frågan om konkurrensneutralitet på marknader med både kommunala och privata aktörer.

En huvudprincip enligt KomL är att kommuner och landsting inte får ta affärsrisker genom att t.ex. bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. En annan huvudregel är att en kommunal verksamhet skall ha anknytning till den egna kommunens/landstingets geografiska område. En kommun kan som huvudregel inte ägna sig åt allmän entreprenadverksamhet i syfte att behålla en jämn sysselsättning för den egna personalen eller för att expandera verksamheten utöver den egna kommunens behov (prop. 1995/96:167). Om en kommun beslutar att "gå ut" på marknaden inom eller utanför sitt geografiska område är det dock mycket svårt för ett företag att med stöd av KomL överklaga beslutet och få prövat i domstol om beslutet är olagligt. Beslut av ett kommunalt företag om att konkurrera på marknaden kan överhuvudtaget inte överklagas.

Ett syfte med LOU är att vid upphandlingen utnyttja konkurrensen på marknaden för att uppnå förmånliga inköpsvillkor till nytta för invånarna/skattebetalarna. En huvudprincip enligt denna lag är att en offentlig förvaltnings inköp av varor och tjänster från annan juridisk person, t.ex. ett eget eller privat bolag, skall föregås av en anbuds-tävlan. Även köp mellan olika landsting och kommuner omfattas normalt av LOU.

Undersökningens syfte och genomförande

Denna rapport syftar till att belysa kommunala aktörers agerande på en konkurrensmarknad. Som exempel har valts landstingens tvätteriverksamhet. Ett syfte är att visa i vilken utsträckning landstingens tvätterier agerar på marknaden för industritvätt. Ett

annat syfte är att kartlägga avtalsrelationen/uppdragsbindningen mellan landstingen och deras tvätteribolag. Av vikt från konkurrenssynpunkt är om landstingens beställningar från egna bolag har föregåtts av en upphandling genom anbudstävlan.

Undersökningsresultatet bygger främst på två enkäter som tillställts samtliga landsting (23 st.) och de tre "landstingsfria" kommunerna (Göteborg, Malmö och Gotland) samt berörda tvätterier. Dessa kommuner har i undersökningen inräknats bland landstingen.

Undersökningsresultat och slutsatser

På tvätteriområdet kan urskiljas de två delmarknaderna tvätt åt privata hushåll respektive åt kommersiella eller offentliga inrättningar, s.k. industritvätt. De privata tvätteriföretagen omsatte på området för industritvätt drygt 1 miljard kronor exklusive moms år 1995. Vid årsskiftet 1994/95 fanns totalt 16 landstingstvätterier, varav nio var bolag och sju drevs i förvaltningsform. Dessa tvätteriers totala omsättning var på årsbasis omkring 800 miljoner kronor exklusive moms.

I de flesta fall har landstingens tvätterier andra kunder - privata företag, kommuner, andra landsting, statliga myndigheter m.fl. - vid sidan av det egna landstinget. Den tvätt som utförs åt andra kunder utgör i allmänhet en relativt stor del av tvätteriernas omsättning eller i genomsnitt ungefär en tredjedel. Landstingens beställningar svarar för resterande del. I flertalet fall kan landstingstvätteriernas agerande på den "öppna" marknaden starkt ifrågasättas med hänsyn till KomL:s bestämmelser och de förtydliganden som gjorts i rättspraxis.

Tvätteriernas uppdrag från egna landsting synes i samtliga fall ha föregåtts av en s.k. direktupphandling, dvs. uppdragen har erhållits utan att landstingen först genomfört en upphandling med anbudstävlan. Detta gäller också i två fall där landsting beställer tvätt från ett annat landstings tvätterier. Landstingens direktupphandling från såväl "utomstående" landstingstvätterier (oavsett organisationsform) som från egna bolag får anses vara otillåtet efter den 1 januari 1994, dvs. den tidpunkt när LOU trädde i kraft. Det är en klar konkurrensfördel för landstingens tvätterier, jämfört med privata tvätteriföretag, att utan inslag av konkurrens få avsättning för större delen av sin tvättvolym samtidigt som man bedriver verksamhet på den "privata" tvätterimarknaden.

En effekt av att landstinget inte konkurrensutsätter sitt tvätterier kan bli att priset på den tvätt som utförs åt det egna landstinget överstiger kostnaderna. Ett ekonomiskt överskott på landstingets beställningar kan motverka incitament att effektivisera tvätteriverksamheten. Risk finns även för att tvätteriet använder överskottet för att subventionera, via t.ex. prissättningen, tvätt som utförs åt andra kunder i konkurrens med privata tvätteriföretag, s.k. korssubventionering. I det fall subventionen understiger överskottet till följd av "överpriset" till landstinget blir ändå det ekonomiska utfallet för tvätteriet positivt.

Landstingen har i flera fall ingått avtal med sina egna tvätteribolag för en mycket lång tid eller tio år. Detta gäller också några landsting som beställer tvätt av ett annat landsting. Avtalen innehåller ofta uppsägnings- och förlängningsklausuler som medför att avtalsperioden i praktiken blivit betydligt längre än den angivna. Förlängningsklausulerna innebär bl.a. att avtalen gäller tills någon av parterna säger upp avtalet, s.k. tills-vidare-avtal, dvs. i praktiken kan avtalstiden bli "oändlig". Det finns "tioårsavtal" som har gällt under närmare 20 år. Dessa avtal får anses vara oförenliga med syftet med LOU, även om denna lag inte innehåller regler om avtalsperiodens längd och förlängning av avtal.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU), som svarar för tillsynen av LOU, har i denna fråga uttalat att avtalsperioden inte skall tecknas för längre tid än två år (huvudregel) och endast undantagsvis tre till fyra år. NOU framhåller också att avtal med förlängningsklausuler bör sägas upp, särskilt om klausulen utnyttjats en gång (NOU: Info sept.-93 - dec. 94).

NOU:s uttalanden är närmast en rekommendation. Det är också mycket svårt för att inte säga omöjligt för ett enskilt företag, att med stöd av LOU få till stånd en upphandling med anbudstävlan när ett landsting eller annan upphandlande enhet enligt LOU ingått ovannämnda typ av avtal. Att LOU kan kringgås på detta sätt är en allvarlig brist från konkurrenssynpunkt.

Slutsatsen blir att det, allmänt sett, inte råder lika konkurrensvillkor mellan landstingens tvätterier och privata tvätteriföretag. Effekten kan bli en negativ påverkan på tvätterimarknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden. Då landstingens beställningar från de egna tvätterierna och "utomstående" landstingstvätterier inte upphandlats i konkurrens finns också risk för att dessa tvätterier inte bedrivs effektivt. Detta drabbar ytterst invånarna/skattebetalarna.

Liknande uppdragsrelation som här redovisas för landstingen och deras tvätterier (direktupphandling, ej konkurrensutsättning m.m.) förekommer även på andra områden där kommunala aktörer driver näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Detta har framkommit vid Konkurrensverkets handläggning av klagomålsärenden som rört kommunal sektor.

Förslag till åtgärder

För att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan landstingens tvätterier och privata tvätteriföretag anser Konkurrensverket att en rad åtgärder måste genomföras. Flera av dessa åtgärder framförs i betänkandet (SOU 1995:105) Konkurrens i balans med hänsyn till erfarenheterna av att offentliga aktörer i ökad utsträckning agerar på konkurrensmarknader.

Ovannämnda betänkande, Konkurrensverkets erfarenheter av kommunala aktörers agerande på en konkurrensmarknad och undersökningen om landstingens tvätterier

(inklusive bl.a. rättspraxis enligt KomL om kommunal näringsverksamhet) ger stöd för att följande förslag genomförs.

- Klargör i KomL när kommunen/landstinget får bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad.
- Utvidga nuvarande möjligheter enligt KomL att överklaga ett kommunalt beslut till samtliga berörda företag när beslutet avser att kommunala enheter skall driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad.
- Inför vitesansvar för kommunala företrädare i fall som rör överträdelse av KomL och laglighetsprövning.
- Uppdra åt NOU att kartlägga uppdrags- och avtalsbindningen mellan kommuner/landsting och deras bolag för ett flertal kommunala verksamheter.
- Ge NOU initiativrätt att väcka talan i domstol i fall som rör ifrågasatt överträdelse av LOU, bl.a. frågor om avtalsperiod och tillämpning av förlängningsklausuler i avtal, om kartläggningen av kommunal verksamhet enligt ovan visar på liknande förhållanden som framkommit vid Konkurrensverkets undersökning om landstingens tvätterier.

Konkurrensverkets grundinställning är att kommuner, landsting och statliga myndigheter inte bör gå in med verksamhet på marknader med fungerande konkurrens utan rikta in sig på att utveckla sin kompetens som beställare/upphandlare och därmed utnyttja konkurrensen för att skapa en effektivare resursanvändning.

I detta fall anser Konkurrensverket att landstingen skall sälja sina tvätteribolag. En sådan försäljning har även genomförts av några landsting under 1995. Avyttring av landstingens tvätteribolag skapar bättre förutsättningar för en fungerande konkurrens på området för industritvätt. En försäljning av dessa bolag är logisk med hänsyn till att bolagen som regel och i stor utsträckning vänder sig till andra kunder än sina egna landsting.

En försäljning av landstingens tvätteribolag får generellt ses som en långsiktig åtgärd. En åtgärd som kan genomföras i ett kortare tidsperspektiv är att landstingen konkurrensutsätter sina tvätterier. Att denna konkurrensutsättning genomförs är enligt Konkurrensverkets mening angeläget, särskilt i det fall tvätteriet för närvarande agerar på marknaden.

1 BAKGRUND, SYFTE OCH GENOMFÖRANDE

1.1 Bakgrund

Av betänkandet (SOU 1995:105) Konkurrens i balans framgår att under 1990-talet har kommuner, landsting och statliga myndigheter i ökad utsträckning börjat bedriva näringsverksamhet på traditionella konkurrensmarknader. Denna utveckling återspeglas i ett stort antal klagomål som handlagts av Konkurrensverket och som berör offentlig sektor. En viktig orsak till klagomålen är att offentlig näringsverksamhet ytterst garanteras av skattemedel och att därmed offentliga aktörer kan ta större affärsrisker än privata företag. De senare finansierar normalt verksamheten med bl.a. eget och lånat riskkapital. De olika villkoren för kapitalförsörjning innebär i sig bristande förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknader med offentliga och privata företag. En negativ påverkan på marknadens konkurrensförhållanden förstärks om den offentliga aktören subventionerar verksamheten, via t.ex. prissättningen, vid konkurrens med privata företag.

En dominerande andel av klagomålen gäller kommunala bolag och förvaltningar som vänt sig till andra intressenter/kunder vid sidan av egen kommun eller eget landsting. Aktuella marknader är t.ex. fastighetsskötsel, måltidsverksamhet, städning, försäljning av sjukvårdsartiklar och transporter. Av Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar framgår att de senaste 10-15 åren har skett en relativt kraftig ökning av antalet kommunägda bolag. Utvecklingen har aktualiserat ett flertal konkurrensproblem.

Subventioner, offentlig prissättning och kostnadsredovisning

Ett problem gäller bl.a. den offentliga aktörens prissättning. Ett flertal klagomål gäller att den offentliga aktörens priser skulle understiga kostnaderna för verksamheten, s.k. underprissättning. En sådan prissättning kan innebära en dold skattesubvention. Prissättningsfrågan har en nära anknytning till ett annat konkurrensproblem, nämligen att redovisningssystemen i offentlig sektor ofta inte ger information om den totala kostnaden för olika verksamheter. Inom offentlig sektor är det också vanligt att ett flertal verksamheter drivs tillsammans inom samma förvaltning eller bolag och med gemensamt utnyttjande av personal och lokaler. Ofta bedrivs en eller flera av dessa verksamheter i konkurrens med andra aktörer. Risker är att den icke konkurrensutsatta verksamheten får ekonomiskt stödja eller subventionera den konkurrensutsatta, s.k. korssubventionering.

Konkurrensverket visade i rapporten Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens, som gjordes på uppdrag av Underprissättningsutredningen (Dir. 1994:72), att konkurrenslagen (1993:20) oftast inte kan användas för att ingripa mot skattesubventionering och en konkurrensnedvridande prissättning av konkurrensutsatt verksamhet. I rapporten framfördes därför ett flertal förslag för att komma till rätta

med problemet. I bilaga 1 finns ett sammandrag av berörda förslag och de överväganden och slutsatser som motiverade förslagen.

I Underprissättningsutredningens betänkande Konkurrens i balans (SOU 1995:105) framhålls att det finns behov av en särskild lag om offentlig prissättning. Lagen föreslås innebära förbud för offentliga aktörer att tillämpa en från allmän synpunkt konkurrenssnedvridande prissättning. I det fall en konkurrensutsatt offentlig verksamhet har en viss förutbestämd omfattning med hänsyn till omsättningen skall verksamheten utgöra en särskild resultatenhet med egen kostnadsredovisning.

Kommunal näringsverksamhet, upphandling och konkurrens

Vid sidan av skattesubventions-, prissättnings- och redovisningsfrågan finns två konkurrensfrågor som är centrala när kommunala bolag och förvaltningar agerar på konkurrensmarknader. Dessa frågor har i ett flertal fall uppmärksammats vid Konkurrensverkets handläggning av ovannämnda klagomålsärenden och rör dels den kommunala kompetensen enligt kommunallagen (1991:900), KomL, dels lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU. Sistnämnda lag trädde i kraft den 1 januari 1994. De båda lagarna har ett starkt samband med frågan om konkurrensneutralitet på marknader med både kommunala och privata aktörer.

När kommunala aktörer agerar på en konkurrensmarknad aktualiseras rättsprinciper enligt KomL, främst förbuden för kommuner och landsting att dels driva s.k. spekulativ verksamhet, dels driva verksamhet utanför sitt eget geografiska område (den s.k. lokaliseringsprincipen).

Ett syfte med LOU är att vid upphandlingen utnyttja konkurrensen på marknaden för att uppnå förmånliga inköpsvillkor till nytta för invånarna/skattebetalarna. En huvudprincip enligt denna lag är att en offentlig förvaltnings inköp av varor och tjänster från annan juridisk person, t.ex. ett eget eller privat bolag, skall föregås av en anbudstävlan. Även köp mellan olika landsting och kommuner omfattas normalt av LOU. Däremot är landstingets eller kommunens beställningar från egen förvaltning (internköp inom samma juridiska person) inte en upphandling i LOU:s mening.

Här kan nämnas lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, som Konkurrensverket tillämpar. Denna lag har i hög grad inriktas på att omfatta vad upphandlaren gör i förhållande till den egna produktionen/ verksamheten i anslutning till en upphandling med anbudstävlan. S.k. direktupphandling, dvs. en beställning av varor och tjänster utan inslag av anbudstävlan, faller utanför tillämpningsområdet för LIU.

Erfarenhetsmässigt kan sägas att kommunala bolag som uppträder på en konkurrensmarknad har ofta uppdrag eller beställningar från den egna kommunen eller landstinget som i regel omfattar större delen av bolagets omsättning. Det har dock visat sig att dessa beställningar i många fall inte har föregåtts av en upphandling genom

anbudstävlan. Detta får ses som en klar konkurrensfördel för det kommunala bolaget vid konkurrens med privata företag. Denna slutsats gäller också för kommunala förvaltningar som bedriver verksamhet under likartade förutsättningar.

1.2 Undersökningens syfte och genomförande

Denna rapport syftar till att belysa kommunala aktörers agerande på en konkurrensmarknad. Som exempel har valts landstingens tvätteriverksamhet. Ett syfte är att visa i vilken utsträckning landstingens tvätteribolag och förvaltningar agerar på tvätterimarknaden eller närmare bestämt på delmarknaden för industritvätt. Ett annat syfte är att kartlägga avtalsrelationen eller uppdragsbindningen mellan landstingen och sina egna tvätteribolag. Av vikt från konkurrenssynpunkt är därvid avtalsperiod, omfattning av landstingens köp av tvätteritjänster från dessa bolag och om beställningarna föregåtts av en upphandling genom anbudstävlan.

Undersökningen förväntas utmynna i förslag till åtgärder för att främja konkurrensen bl.a. på marknaden för industritvätt och därmed få bättre förutsättningar för en effektiv användning av resurserna på detta område.

Undersökningen bygger främst på två enkäter. Den ena enkäten ställdes till landstingen (23 st.) och de tre kommuner (Göteborg, Malmö och Gotland) som själva svarar för sjukvården, s.k. landstingsfria kommuner. Dessa har i undersökningen inräknats bland landstingen. Den andra enkäten ställdes till berörda tvätterier. Samtliga landsting, berörda kommuner och tvätterier har besvarat enkäten.

Redovisade uppgifter om landstingens tvätteriverksamhet baseras på förhållanden vid årsskiftet 1994/95. I vissa fall har kompletterande uppgifter inhämtats, t.ex. när enkät-svar krävt ett förtydligande. Hänsyn har också tagits till att ett par landsting sålt sina tvätteribolag under 1995.

Som ett komplement till undersökningen redovisas i bilaga 2 i korthet tre klagomålsärenden som handlagts av Konkurrensverket och som gäller kommunala tvätterier. Dessa ärenden rör bl.a. dessa tre tvätteriers prissättning av de tjänster som utförs åt andra intressenter/kunder än den egna förvaltningen.

Resultatet av undersökningen bör ses mot bakgrund av KomL:s förbud mot att kommuner och landsting driver dels spekulativ verksamhet, dels verksamhet utanför sitt eget geografiska område. Här har rättspraxis stor betydelse. I ett särskilt avsnitt redogörs för KomL och rättsfall om kommunala tvätterier som vänt sig till andra kunder vid sidan av eget landsting eller egen kommun.

2 KOMMUNALLAGEN OCH NÄRINGSVERKSAMHET

2.1 Näringsverksamhet

KomL gäller både för kommunen och landstinget (kommunen). För att kommunen skall få ha hand om en angelägenhet krävs att denna är av allmänt intresse. En kommunal verksamhet skall ha anknytning till den egna kommunens geografiska område eller dess medlemmar (2 kap. 1 §). Detta är ett uttryck för lokaliseringsprincipen.

Från denna princip finns vissa undantag som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. En kommun kan investera eller engagera sig i exempelvis mark och anläggningar som rör väg- eller flygtrafik inom en annan kommuns område under förutsättning att dessa anläggningar även behövs för den egna kommunen. Vidare kan kommunen i speciella situationer sälja tillfällig överskottskapacitet utanför det egna geografiska området.

Kommunen får enligt KomL (2 kap. 7 §) driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i den egna kommunen. Detta ger kommunen rätt att vara verksam på en rad områden som ses som en del av näringslivet. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, el-, gas- och värmeverk samt renhållning.

Syftet med att driva viss kommunal näringsverksamhet skall således vara att betjäna de egna kommunmedlemmarna. Det strider dock i vissa fall inte mot lagen att låta andra än kommunmedlemmarna använda verksamheten. Ett exempel är att kommunen får sälja tillfälligt kapacitetsöverskott till andra kommuner (se ovan om lokaliseringsprincipen). Vidare är det inget som hindrar att kommunen bildar egna bolag som bara utför verksamhet åt kommunen internt. Bolagets verksamhet åt kommunen skall dock normalt föregås av en upphandling från kommunens sida enligt LOU. Exempel på sådana bolag är kommunala gatu-, städ- och tvätteribolag.

Bestämmelsen om att kommunal sedvanlig affärsverksamhet inte får ha ett vinstsyfte är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om att inte bedriva spekulativ verksamhet. Kommunal verksamhet skiljer sig således från privat näringsverksamhet genom att syftet med den inte får vara att generera vinster, att verksamheten skall vara till för allmännyttan och att verksamheten primärt skall riktas till kommunmedlemmarna. Det råder inte ett absolut vinstförbud för kommunal näringsverksamhet. I förarbetena (prop. 1990/91:117) till KomL anges att man inom vissa kommunala områden, t.ex. hamnverksamhet, utgår från att verksamheten ger vinst. Detta får dock inte vara huvudsyftet.

Kommunen har en oomstridd rätt att vara verksam inom vissa delar av näringslivet. Det finns dock ett stort område inom näringslivet, ibland benämnd det egentliga näringslivet, som av tradition förbehålls enskild företagsamhet. Inom detta område får kommunerna inte driva verksamhet eller göra andra ingripanden annat än under mycket speciella förhållanden. Det finns således anledning att skilja mellan en mindre del av näringslivet där kommunerna har rätt att vara verksam och den dominerande del av näringslivet, främst industrin, som traditionellt är avsedd för enskilda näringsidkare och företag.

När det privata näringslivet viker eller faller bort från ett serviceområde som normalt hävdas av privata företag kan det uppkomma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna. Detta har särskild betydelse i glesbygdsområden med hänsyn till bristande förutsättningar för att t.ex. etablera livsmedelsaffärer och bensinstationer.

2.2 Regler för överklagande

Rätten att överklaga ett kommunalt beslut tillkommer endast medlemmarna i kommunen (10 kap.). Medlem är den som är folkbokförd, äger en fastighet eller är taxerad till kommunal inkomstskatt i kommunen. Fysiska personer kan vara kommunmedlemmar om något av dessa tre kriterier är uppfyllda. Även juridiska personer, t.ex. aktiebolag, kan vara kommunmedlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Enligt KomL kan endast beslut av fullmäktige, nämnd eller partssammansatt organ överklagas. Således kan beslut av ett kommunalt bolag inte överklagas.

Överklagandet görs hos allmän förvaltningsdomstol. Första instans är länsrätt som gör en s.k. laglighetsprövning. Länsrättens beslut kan överklagas hos kammarrätt, vars beslut i sin tur kan överklagas hos Regeringsrätten. Före den 1 april 1995 gällde att första instans för överklagande var kammarrätt och att dess beslut kunde överklagas till Regeringsrätten.

Kommunmedlemmen måste ge in sitt klagomål till domstolen inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet justerats. Kommer överklagandet in senare prövas inte medlemmens besvär. Den kommunmedlem som vill bevaka de kommunala besluten måste således fortlöpande bevaka kommunens anslagstavla för att inte gå miste om sin rätt att få eventuella olagliga beslut överprövade.

Domstolens prövning omfattar endast lagligheten av kommunens beslut men inte dess lämplighet. Detta innebär att om domstolen finner att kommunens beslut är i strid med KomL kan domstolen endast upphäva beslutet och återlämna ärendet till kommunen för en förnyad prövning.

2.3 Rättspraxis

I många fall kan det vara svårt att endast utifrån bestämmelserna i KomL avgöra hur långt de kommunala rättsprinciperna sträcker sig. Rättsfall/praxis har då stor betydelse. I det följande redogörs för rättsfall som rör kommunala tvätteriers försäljning åt andra kunder än det egna landstinget.

Kammarrätten i Sundsvall har upphävt ett landstings beslut att utföra tvätteritjänster åt andra än det egna landstinget (Mål nr 6072--6073-1991). Domen gällde ett nybildat tvätteribolag och vissa bestämmelser i bolagsordningen. Av denna framgick att bolagets avsikt var att vända sig till andra kunder än det egna landstinget. Regeringsrätten har fastställt kammarrätten i Göteborgs beslut i ett motsvarande fall (Mål nr 1715-1991). Domen innebar att landstingets tvätterier fick rätt att utföra tvätt åt ett privat företag. Denna tvätt utgjorde en mycket liten del av tvätteriets totala tvättvolym. I domen uttalas att det får anses naturligt att tvätteriet för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning, konkurrerar på marknaden.

Kammarrätten i Stockholm har upphävt en kommuns beslut att utföra tvätt åt ett privat företag i en annan kommun (Mål nr 11781-1994). Kommunens tvätterier drevs i förvaltningsform. Bland domskälen märks att tvätteriet hade haft det privata företaget som kund under lång tid (ca sex år) och att det aktuella affärsförhållandet motsvarade en betydande del av tvätteriets omsättning. (Se bilaga 2 och klagomålet mot Tierps-tvätten.)

2.4 Sammanfattande bedömning

Huvuduppgiften för kommunen och landstinget enligt KomL är att inom ramen för den kommunala kompetensen svara för att medborgarna tillhandahålls grundläggande service, tjänster och nyttigheter, som är av allmänt intresse och har anknytning till kommunen eller landstinget. Detta innebär bl.a. att kommunen och landstinget i princip inte får bedriva kommersiell verksamhet på konkurrensmarknader. Kommunal verksamhet garanteras ytterst av skattemedel. Privata företag finansierar verksamheten bl.a. med eget och lånat riskkapital. De olika villkoren för kapitalförsörjning innebär i sig bristande förutsättningar för konkurrensneutralitet på marknader med både kommunala och privata företag.

Allmänt sett medför en skattesubventionering av ett företags verksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad att konkurrensen mellan företagen snedvrids. Graden av negativ påverkan på konkurrensen beror på såväl subventionens storlek som dess varaktighet i tiden. Ett privatfinansierat företag vars rörelse fortlöpande redovisar negativt resultat får svårt att attrahera riskvilligt kapital. Den bedömning som görs i detta fall av möjligheten att få en framtida avkastning på satsat kapital är således av

central eller avgörande betydelse. I kommunal konkurrensutsatt verksamhet tillmäts allmänt sett inte lönsamhetskravet samma vikt. Det har bl.a. inneburit att kontinuerliga underskott i verksamheten i väsentlig utsträckning täckts med skattemedel utan krav på förräntning. Detta riskerar öka kommunala aktörers benägenhet att ta orimliga affärsrisker. Dessa slutsatser får även anses gälla för statlig konkurrensutsatt verksamhet under likartade förutsättningar.

Ovannämnda slutsatser styrks av Statistiska Centralbyråns (SCB) undersökningar/rapporter om kommunägda företag och deras ekonomiska förhållanden 1990 respektive 1993. I rapporterna framförs att bolagens ägare i jämförelsevis stor utsträckning täcker bolagens förluster i efterhand och tillskjuter övrigt erforderligt kapital. SCB:s slutsats är också att dessa företag tar större ekonomiska risker än privata företag.

En slutsats av rättsfall om kommunala tvätterier blir att dessa får sälja sina tjänster till andra kunder än den egna kommunen/landstinget under mycket speciella förutsättningar. Dessa är att tvätteriet har tillfällig överskottskapacitet, att försäljningen är av begränsad eller mindre omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod. Dessa förutsättningar får som huvudregel även anses gälla för ett flertal andra områden där kommunala bolag och förvaltningar bedriver näringsverksamhet, t.ex. fastighets- och gatuunderhåll, måltidsverksamhet, städning samt beställningstrafik med buss.

Här bör uppmärksammas propositionen 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m. där följande uttalanden görs.

Tanken bakom de kommunalrättsliga principerna är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstingsmedlemmarna har behov av. Kommunal verksamhet får således inte permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme för att kunna sälja överskott till andra.

En kommun kan som huvudregel inte ägna sig åt allmän entreprenadverksamhet i syfte att behålla en jämn sysselsättning för den egna personalen eller för att expandera verksamheten utöver den egna kommunens behov.

Utvecklingen mot att offentliga aktörer i allt större utsträckning "går ut" på konkurrensmarknader har ökat behovet av en tillfredsställande garanti för att det inte blir en skattesubventionerad konkurrens och därmed anknytna effektivitetsproblem. Som framgår av ovan redovisade överklaganderegler enligt KomL är det dock svårt och i vissa fall omöjligt för enskild näringsidkare att få prövat om en kommunal aktörs inträde på en konkurrensmarknad är förenligt med den kommunala kompetensen.

3 UNDERSÖKNINGSRESULTAT

3.1 Kundförhållanden, avtal och konkurrens

Inledning

Tvätterimarknaden kan delas upp i två delmarknader, nämligen marknaden för tvätt åt privata hushåll respektive åt kommersiella eller offentliga inrättningar, s.k. industritvätt. Sistnämnda marknad är relevant för Konkurrensverkets undersökning. Enligt Sveriges Tvätteriförbund - intresseorganisation för privata tvätteriföretag - omsatte de privata tvätteriföretagen på industritvättområdet drygt 1 miljard kronor exklusive moms år 1995. Den totala omsättningen för industritvätt inklusive de offentliga tvätterierna var omkring 2 miljarder kronor.

Antal tvätterier, omsättning m.m.

Vid årsskiftet 1994/95 fanns totalt 16 landstingstvätterier, varav nio var bolag och sju drevs i förvaltningsform. Ett av bolagen ägdes av tre landsting medan två bolag hade vardera två landsting som ägare. Sex landsting hade ingen egen tvätteriverksamhet. Tvätteriernas totala omsättning var på årsbasis omkring 800 miljoner kronor exklusive moms.

Typ av kund och tvätteriets omsättningsandel

Av tvätteriernas totala omsättning avsåg i genomsnitt två tredjedelar tvätt som utfördes åt det egna landstinget medan en tredjedel var tvätt åt andra kunder. Den andel av tvätteriernas omsättning som gällde det egna landstinget varierade kraftigt mellan tvätterierna, från ca 25 till i det närmaste 100 procent. Tvätteriernas näst största kund var kommuner. I förekommande fall utgjorde sådana beställningar i genomsnitt ca 16 procent av tvätteriernas omsättning.

Tvätterierna hade även andra landsting som kunder än eget eller egna landsting. Två tvätterier hade en relativt hög andel sådan tvätt eller ca 18 respektive 39 procent av tvätteriets totala omsättning. Flertalet tvätterier hade också andra offentliga kunder, bl.a. Forsvarsmakten. För berörda tvätterier var andelen i genomsnitt ca 9 procent. Samtliga tvätterier utom två hade privatkunder. Den genomsnittliga intäktandelen för tvätterier med privatkunder var ca 5 procent. Det högsta värdet i detta fall för ett tvätterier var ca 15 procent.

Tvätt åt kunder utanför det egna landstingsområdet

Av tvätteriernas totala omsättning utgjorde i genomsnitt ca 14 procent intäkter från offentliga och privata kunder som inte tillhörde det egna landstingsområdet. Sju tvätterier, fem bolag och två "förvaltningstvätterier", hade sådana "externa" kunder. För bolagen svarade dessa kunder för mellan ca 9 och 28 procent av bolagets omsättning. Av omsättningen i de två "förvaltningstvätterierna" svarade "externa" kunder

(offentliga och privata) för ca 4 respektive 60 procent av tvätteriets omsättning. Av sistnämnda andel utgjorde omkring 40 procentenheter tvätt åt andra landsting.

Anförda skäl för att utföra tvätt åt andra kunder utöver eget landsting

Tvätterierna har framfört flera skäl till varför man utför tvätt åt andra kunder utöver det egna landstinget. Ett i många fall redovisat skäl är att beställningarna från det egna landstinget har minskat de senaste åren. Här nämns bl.a. den s.k. Ädelreformen år 1992 som innebar att kommunerna övertog uppgifter från landstingen inom äldreomsorgen. Denna omfördelning av uppgifter medförde att kommunernas behov av tvätt ökade. Kommunerna har efter Ädelreformen inte alltid beställt berörd tvätt från landstinget eller dess bolag utan bl.a. anlitat andra tvätterier. Ett annat framfört skäl är att efterfrågan av tvätt från Försvarmakten successivt har minskat.

Konkurrensutsättning av tvätterierna

De sju landsting som drev sin tvätteriverksamhet i förvaltningsform hade, med ett undantag, inte konkurrensutsatt verksamheten genom anbudstävlan. Det landsting som konkurrensutsatt verksamheten avbröt dock upphandlingen. Orsaken synes ha varit att det inte klagjorts vid upphandlingen att den potentiella anbudsvinnaren skulle använda beställarens/landstingets tvätterilokaler.

Två av de sex landsting som inte bedrev tvätteriverksamhet i egen regi anlitade ett annat landstings tvätterier. Detta, som drivs i förvaltningsform, svarade för hela respektive ca 90 procent av den totala tvättvolymen hos de två berörda landstingen. Sistnämndas beställningar från tvätteriet föregicks inte av en upphandling genom anbudstävlan (direktupphandling). I övriga fyra landsting som inte hade eget tvätterier hade avtal träffats med privata företag, i tre fall i anslutning till avveckling eller försäljning av eget tvätterier.

Av undersökningen framgår att inte i något fall hade landstingen med egna tvätteribolag beställt tvätteritjänsterna från dessa efter en upphandling med anbudstävlan.

Landstingens avtal med egna tvätteribolag

De två landsting som beställde tvätt av ett "utomstående" landstingstvätterier hade träffat avtal med tvätteriet där avtalstiden i båda fallen är tio år. Avtalen löper ut i slutet av 1999 respektive 2001.

De nio landstingsägda tvätteribolagen hade någon form av avtal med eget landsting. I ett fall är avtalet av muntlig karaktär. Avtalen hade som nämnts erhållits utan inslag av anbudstävlan. I några fall har dessa avtal träffats i anslutning till att landstingets "förvaltningstvätterier" ombildats till bolag.

Ett flertal avtal mellan landstingen och de egna tvätteribolagen har, i likhet med avtalen mellan de två landstingen och ett "utomstående" landstingstvätterier, en tioårig

avtalstid. Då avtalen ofta innehåller uppsägnings- och förlängningsklausuler kan avtalsperioden i praktiken bli betydligt längre. Då dessa klausuler innebär att avtalen gäller tills någon av parterna säger upp avtalet, s.k. tills-vidare-avtal, kan avtalstiden bli "oändlig". Det finns "tioårsavtal" som har gällt under närmare 20 år. I de flesta fall är det också oklart när bolagen blir konkurrensutsatt genom anbudstävlan.

För att belysa uppdragsbindningen mellan landstingen och egna bolag ges nedan tre exempel på avtalstid och bestämmelser om uppsägning och förlängning av avtalet. Berörda avtal var giltiga i april 1996.

Detta avtal gäller under perioden 1990-01-01--1999-12-31. Sker ej skriftlig uppsägning av avtalet senast tre år före avtalstidens utgång, förlängs avtalet därefter i perioder om fem år med enahanda uppsägningstid. ("Tioårsavtal" med nämnda tidsperioder för uppsägning och förlängning av avtalet gäller tre landsting.)

 Avtalet gäller fr.o.m. den 1 januari 1994 och tills vidare. Uppsägningstid: 12 månader. (Gäller två landsting.)

 Avtalet gäller under tiden 19 juni 1978--30 juni 1988 samt förlängs därefter med ett år i sänder med sju års uppsägningstid. (Gäller tre landsting.)

Försäljning av tvätteribolag under 1995

Sedan undersökningstillfället eller under 1995 har landstinget Dalarna och Västerbottens läns landsting sålt sina tvätteribolag Fredriksbergstvätten AB respektive VL-tvätteriet AB. Köpare var i nämnd ordning de privatägda företagen Textillån AB i Skara och KM-Tvätten i Luleå. Det sistnämnda företaget har också förvärvat 25 procent av aktierna i Långelelvvätten AB, som ägs av Landstinget Västernorrland. KM-Tvätten antas utnyttja sin optionsrätt att från den 1 januari 1997 förvärva återstående 75 procent. Långelelvvättens avtal med Landstinget Västernorrland innehåller den förstnämnda klausulen enligt ovan. (Se även bilaga 2 och klagomålet mot Långelelvvätten.)

Försäljningen av dessa två bolag påverkar endast marginellt ovan redovisade sifferuppgifter om försäljning till olika kundkategorier, omsättningsandelar m.m. Vidare bör nämnas att Fredriksbergstvätten och VL-tvätteriet inte hade den form av avtal med eget landsting som särskilt kommenterats ovan och berörs heller inte av ovannämnda tre exempel på avtalsbestämmelser.

Klagomål mot kommunala tvätterier - ifrågasatt underprissättning m.m.

Konkurrensverket har i samband med handläggning av klagomålsärenden som gällt kommunala tvätterier haft anledning att närmare granska förutsättningarna för dessa tvätteriers prissättning och åtaganden gentemot landstinget/kommunen. I bilaga 2 redovisas en kort sammanfattning av dessa ärenden och verkets slutsatser från konkurrenssynpunkt.

Större delen av berörda landstingsbolags intäkter kom från beställningar från eget landsting. Dessa beställningar hade inte erhållits i konkurrens med andra aktörer. Detta förhållande, i kombination med ibland bristande eller i princip inget underlag för kalkylering av priset till enskilda kunder, riskerade att tvätterierna tog ut ett högre pris på tvätten åt landstinget än vad som motsvarade kostnaderna för denna tvätt. I ett fall framkom att det inte hade ställts ett långsiktigt avkastningskrav på tvätteriet. Dessa ärenden aktualiserade bl.a. konkurrensproblemet med att ekonomiskt överskott på beställningar från eget landsting riskerar att användas för att subventionera tvätt som upphandlas i konkurrens med privata tvätteriföretag.

3.2 Slutsatser

Konkurrensverkets undersökning visar att i de flesta fall har landstingens tvätterier andra kunder - privata företag, kommuner, statliga myndigheter m.fl. - vid sidan av det egna landstinget. Den främsta anledningen till att tvätterierna "går ut" på marknaden uppges vara att efterfrågan på tvätteriernas tjänster av olika skäl har minskat. Den tvätt som utförs åt andra kunder utgör i allmänhet en relativt stor del av tvätteriernas omsättning eller i genomsnitt ungefär en tredjedel.

Med hänsyn till KomL:s bestämmelser och de förtydliganden som gjorts i rättspraxis kan i flertalet fall landstingstvätteriernas agerande på marknaden för industritvätt starkt ifrågasättas. Som framgår av avsnitt 2.3 förutsätts att landstinget/kommunen endast får bedriva tvätteriverksamhet på marknaden under mycket speciella förutsättningar. Dessa är att verksamheten rör försäljning av tillfällig överskottskapacitet som görs under en övergångsperiod och är av begränsad omfattning.

Tvätteriernas uppdrag från egna landsting synes i samtliga fall ha föregåtts av en s.k. direktupphandling, dvs. uppdragen har erhållits utan att landstingen först genomfört en upphandling med anbudstävlan. Detta gäller också i två fall där landsting beställer tvätt från ett annat landstings tvätterier. Landstingens direktupphandling såväl från "utomstående" landstingstvätterier (oavsett organisationsform) som från egna bolag får anses otillåtet efter den 1 januari 1994, dvs. den tidpunkt när LOU trädde i kraft.

Det är en klar konkurrensfördel för landstingens tvätterier, jämfört med privata tvätteriföretag, att utan inslag av konkurrens få avsättning för större delen av sin tvättvolym samtidigt som man bedriver verksamhet på den "privata" tvätterimarknaden. Avsaknad av konkurrens i detta fall kan också leda till att landstingstvätteriet inte bedrivs effektivt.

En ytterligare effekt av att landstinget inte konkurrensutsatt sitt tvätterier kan bli att priset på den tvätt som utförs åt det egna landstinget överstiger kostnaderna. Ett ekonomiskt överskott på landstingets beställningar kan motverka incitament att effektivisera tvätteriverksamheten. Risk finns även för att tvätteriet använder överskottet för att subventionera, via t.ex. prissättningen, tvätt som utförs åt andra kunder i konkurrens

med privata tvätteriföretag. I det fall subventionen understiger överskottet till följd av "överpriset" till landstinget blir ändå det ekonomiska utfallet för tvätteriet positivt.

Landstingen har i flera fall ingått avtal med sina tvätteribolag för en mycket lång tid eller tio år. Avtalen innehåller ofta förlängnings- och uppsägningsklausuler som medför att avtalsperioden i praktiken kan bli mer än den angivna. Förlängningsklausulerna innebär att avtalen gäller tills någon av parterna säger upp avtalet, s.k. tillsvidare-avtal, dvs. i praktiken kan avtalstiden bli "oändlig". Dessa avtalsförhållanden får anses vara oförenliga med syftet med LOU, även om denna lag inte innehåller regler om avtalsperiodens längd och förlängning av avtal.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU), som svarar för tillsynen av LOU, har uttalat att avtalsperioden inte skall tecknas för längre tid än två år (huvudregel) och endast undantagsvis tre till fyra år. Vidare anför NOU att det förekommer avtal som måste tecknas för längre tid, t.ex. avtal om drift av sjukhus eller i sådana fall där stora investeringar måste göras av leverantören. NOU har även framhållit att avtal med förlängningsklausuler bör sägas upp, särskilt om klausulen utnyttjats en gång (NOU: Info sept.-93 - dec. 94).

NOU:s ställningstagande kan ses mot bakgrund av att produktions-, konkurrens-, utbuds- och effektivitetsförhållanden i en bransch ändras över tiden. Därmed ändras bl.a. förutsättningarna för prissättningen på aktuella varor och tjänster. Effekten av en lång avtalsperiod kan bli att initialt förmånliga inköpsvillkor som erhållits efter en upphandling kan efter en viss tid vara oförmånliga med hänsyn till produkt- och prisutvecklingen på berörd marknad.

NOU:s uttalanden om avtalsperioder och tillämpning av förlängningsklausuler är närmast en rekommendation. Det är också mycket svårt för att inte säga omöjligt i detta fall för ett enskilt företag, att med stöd av LOU få till stånd en upphandling med anbudstävlan när ett landsting eller annan upphandlande enhet enligt LOU ingått ovannämnda typ av avtal. Att LOU kan kringgå på detta sätt är en allvarlig brist från konkurrenssynpunkt.

Slutsatsen blir att det, allmänt sett, inte råder lika konkurrensvillkor mellan landstingens tvätterier och privata tvätteriföretag. Effekten kan bli en negativ påverkan på tvätterimarknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden. Då landstingens beställningar från egna tvätterier och "utomstående" landstingstvätterier inte upphandlats i konkurrens finns också risk för att dessa tvätterier inte bedrivs effektivt. Detta drabbar ytterst invånarna/skattebetalarna. Landstingen har oftast inte uttalat när en konkurrensutsättning skall ske. Avsaknad av en sådan tidpunkt kan i sig motverka incitament att effektivisera verksamheten.

Liknande uppdragsrelation som här redovisas för landstingen och deras tvätterier (direktupphandling, ej konkurrensutsättning m.m.) förekommer även på andra områden där kommunala aktörer driver näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Detta har framkommit vid Konkurrensverkets handläggning av klagomålsärenden som rört kommuner och landsting.

4 FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

För att skapa förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan landstingens tvätterier och privata tvätteriföretag anser Konkurrensverket att en rad åtgärder måste genomföras. Flera av dessa åtgärder framförs i betänkandet (SOU 1995:105) Konkurrens i balans med hänsyn till erfarenheterna av att offentliga aktörer i ökad utsträckning agerar på konkurrensmarknader.

Nämnda betänkande, Konkurrensverkets erfarenheter av kommunala aktörers agerande på en konkurrensmarknad och undersökningen om landstingens tvätterier (inklusive bl.a. rättspraxis enligt KomL om kommunal näringsverksamhet) ger stöd för att följande förslag genomförs.

- Klargör i KomL när kommunen/landstinget får bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad.
- Utvidga nuvarande möjligheter enligt KomL att överklaga ett kommunalt beslut till samtliga berörda företag när beslutet avser att kommunala enheter skall driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad.
- Inför vitesansvar för kommunala företrädare i fall som rör överträdelse av KomL och laglighetsprövning.
- Uppdra åt NOU att kartlägga uppdrags- och avtalsbindningen mellan kommuner/landsting och deras bolag för ett flertal kommunala verksamheter.
- Ge NOU initiativrätt att väcka talan i domstol i fall som rör ifrågasatt överträdelse av LOU, bl.a. frågor om avtalsperiod och tillämpning av förlängningsklausuler i avtal, om kartläggningen av kommunal verksamhet enligt ovan visar på liknande förhållanden som framkommit vid Konkurrensverkets undersökning om landstingens tvätterier.

Konkurrensverkets grundinställning är att kommuner, landsting och statliga myndigheter inte bör gå in med verksamhet på marknader med fungerande konkurrens utan rikta in sig på att utveckla sin kompetens som beställare/upphandlare och därmed utnyttja konkurrensen för att skapa en effektivare resursanvändning.

I detta fall anser Konkurrensverket att landstingen skall sälja sina tvätteribolag. En sådan försäljning har även genomförts av några landsting under 1995. Avyttring av berörda tvätteribolag skapar bättre förutsättningar för en fungerande konkurrens på området för industritvätt under förutsättning att något företag inte blir för dominerande på marknaden så att konkurrensen sätts ur spel. En försäljning av landstingens tvätteribolag är logisk med hänsyn till att dessa som regel och i stor utsträckning vänder sig till andra kunder än det egna landstinget.

Landstingens försäljning av dessa bolag får generellt ses som en långsiktig åtgärd. En åtgärd som kan genomföras i ett kortare tidsperspektiv är att landstingen konkurrensutsätter sina tvätterier. Att denna konkurrensutsättning genomförs är enligt Konkurrensverkets mening angeläget, särskilt i det fall tvätteriet för närvarande agerar på marknaden.

Bilaga 1

Utdrag ur Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens

Rapportens förslag i sammandrag

Konkurrensverkets förslag till åtgärder för att minska problem som uppkommer vid konkurrens mellan offentliga aktörer och privata företag samt vid offentlig stödgivning skall ses mot bakgrund av främst följande förhållanden och överväganden.

- Kommuner, landsting och deras bolag samt statliga myndigheter har ett antal särdrag jämfört med privata företag (finansiering med skattemedel, lägre ekonomiskt risktagande, självkostnadsprincipen m.m.).
- Utvecklingen mot att nämnda offentliga aktörer driver näringsverksamhet på konkurrensmarknader har inneburit ökade konkurrensproblem.
- Konkurrenslagen (KL) kan oftast inte användas för att ingripa mot skattesubventionering och underprissättning av konkurrensutsatt offentlig verksamhet.
- Internationella erfarenheter visar att det är svårt att tillämpa konkurrenslagstiftning för att ingripa mot underprissättning av privata företag. Det är än svårare beträffande offentliga aktörer.
- Att införa särskilda regler för att ingripa mot underprissättning i offentlig sektor är endast ett medel för att försöka komma till rätta med symptomen på detta konkurrensproblem men påverkar inte upphovet till problemet. Detta problem har samband med att offentliga aktörer kan subventionera sin verksamhet med skattemedel.
- Sådana särskilda regler för offentliga aktörer är därför inte ett effektivt sätt att långsiktigt lösa problemet med skattesubventionering och underprissättning av offentlig näringsverksamhet. Om man vill komma till rätta med påvisade problem måste därför andra åtgärder vidtas.

Mot denna bakgrund framförs i denna rapport följande förslag.

- Klargör gränserna bättre för vilka slag av näringsverksamheter som kan bedrivas av statliga myndigheter, kommuner och landsting på konkurrensmarknader. En inriktning bör vara att dessa offentliga aktörer inte skall bedriva näringsverksamhet på sådana varu- och tjänsteområden där det finns en fungerande konkurrens.

- Inför kraftfulla regler för offentlig verksamhet som bedrivs på konkurrensmarknader med innebörd att det inte får ges direkta skattebidrag eller olika former av indirekta subventioner (kommunal borgen, förmånliga hyresvillkor etc.), som snedvrider konkurrensen.
- Utvidga nuvarande möjligheter enligt KomL att överklaga ett kommunalt beslut till samtliga berörda företag när beslutet avser att kommunala enheter skall driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad eller att stöd skall utgå till enskilt företag.
- Genomför förslaget (Ds 1994:83) om s.k. avbruten anbudstävling och prövning enligt LOU. Komplettera även LOU så att det klart framgår vad som gäller vid förlängning av avtal mellan offentlig aktör och enhet inom dennes ägarsfär eller annan juridisk person.

Nya och ändrade regler bör utmärkas av långsiktighet och klarhet där rättssäkerheten för företagen ges en central roll. I den mån speciella mål för offentlig verksamhet skall prioriteras före konkurrensintresset bör detta särskilt anges.

Bilaga 2**KOMMUNALA TVÄTTERIER OCH IFRÅGASATT UNDERPRISSÄTTNING****Örebro läns landsting/Länia AB**

Sveriges Tvätteriförbund anmälde att landstingstvätterier tillhandahåller sina tjänster på marknaden i konkurrens med privata tvätteriföretag. Detta aktualiserade om landstinget drev spekulativ verksamhet i strid med KomL. Vidare framförde Tvätteriförbundet att landstingstvätterier underprissatte sina tjänster. Underskott i företaget täcktes enligt anmälaren i efterhand av landstinget. Något enskilt landstingstvätterier utpekades inte av Tvätteriförbundet. Konkurrensverket beslöt att närmare studera tvätterimarknaden och den prissättning m.m. som gäller för Länia AB, ett bolag som ägs av Örebro läns landsting.

Vid Konkurrensverkets studie framkom att Länias ambition var att öka sin marknadsandel på marknaden för industritvätt. Vid årsskiftet 1992/93 fördelade sig Länias intäkter till 70 procent från beställningar från landstinget medan resterande 30 procent utgjorde intäkter från kommuner och privata företag. Vid kalkylering av anbudspriser uttalade Länia att man tillämpar självkostnadsprincipen med tillägg för avkastningskrav. Enligt företaget innebär detta inte en prissättning enligt självkostnadsprincipen utan snarare en marknadsprissättning. Vidare framkom att Länias redovisningssystem möjliggjorde relativt detaljerade kostnadskalkyler i samband med t.ex. prissättning.

I Konkurrensverkets undersökning ingick inte i första hand att pröva om underprissättning i konkurrenslagens mening förekommit vid anbudstävlingar där Länia deltagit. Undersökningens främsta syfte var att undersöka Länias förutsättningar för att göra en korrekt kostnadsredovisning och prissättning. Konkurrensverkets slutsats blev att Länia hade ett i sammanhanget godtagbart redovisningssystem men att Länia som landstingsägt företag hade konkurrensfördelar jämfört med de privata tvätteriföretagen.

Dessa fördelar var i korthet att Länias intäkter till större delen utgjordes av beställningar från landstinget. Dessa beställningar hade inte gjorts i konkurrens med andra företag. Detta kunde göra det möjligt för Länia att ta ut ett högre pris än vad som motsvarade kostnaderna för tjänster som utfördes åt landstinget. Överskott på beställningar från landstinget kan användas för att subventionera tjänster som upphandlas i konkurrens med privata företag, dvs. här fanns risk för korssubventionering mellan icke konkurrensutsatt och konkurrensutsatt verksamhet. Därutöver pekade Konkurrensverket på de skillnader i en verksamhets finansiering som finns mellan kommunala och privata företag.

Landstinget i Västernorrland/Långseletvätten AB

Ett privat företag anmälde att det av landstinget i Västernorrland ägda företaget Långseletvätten AB, som agerade på den privata tvätterimarknaden, skulle underprissätta sina tvätteritjänster. Av anmälan framgick att Långseletvättens priser mot privata kunder, bl.a. restauranger och hotell, var betydligt lägre än företagets priser på tvätt som utfördes åt det egna landstinget. Vidare framfördes att landstinget inte hade ställt avkastningskrav på företaget, vilket kan ses som en indirekt skattesubventionering som snedvrider konkurrensen på marknaden. I anmälan framhölls att Långseletvätten har ett tioårigt avtal med landstinget, vilket innebar att Långseletvätten under mycket lång tid skyddats från konkurrens på denna marknad. Då Långseletvätten även erbjöd tjänster åt andra kunder än det egna landstinget aktualiserades KomL:s förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Av Konkurrensverkets undersökning framgick att Långseletvätten hade, jämfört med sina privata konkurrenter, klara konkurrensfördelar som landstingsägt företag. För det första hade landstinget inte ställt något långsiktigt avkastningskrav på Långseletvätten. För det andra hade Långseletvätten ett tioårigt avtal med landstinget. Avtalet löper ut först den 31 december 1999 och förlängs i femårsperioder om det inte sägs upp tre år före avtalsperiodens utgång.

Konkurrensverket framförde att det ställs särskilda krav på kostnadsredovisningen i offentligt drivna företag, i detta fall Långseletvätten, för att möjliggöra att prissättningen baseras på ett korrekt underlag. Konkurrensverket granskade bl.a. företagets kostnadskalkyler för tvätteritjänster åt landstinget respektive tvätt som utfördes åt två hotell. Företagets system för kostnadsredovisning motsvarade högt ställda krav på kostnadsfördelning men gjorde det ändå inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt fastställa graden av kostnadstäckning för de tvätteritjänster som utfördes åt hotellen.

Tierps kommun/Tierpstvätten

Österåkers Företagsrådgivning anmälde Tierpstvättens avtal med det privatägda Sturebadet i Stockholm. Tierpstvätten ingår som en särskild enhet inom Kommunteknik som utgör en förvaltning inom Tierps kommun. Bakgrunden till anmälan var att Tierpstvätten hade ett avtal med Sturebadet om att utföra tvätteritjänster. Ett privat tvätteriföretag gavs tillfälle att lämna anbud på Sturebadets tvätt. Sturebadet gav därefter Tierpstvätten möjlighet att lämna en ny prisoffert.

Resultatet blev att Tierpstvätten sänkte sitt pris (15-20 procent) till Sturebadet och kvarstod som leverantör till badet. I anmälan ifrågasattes Tierpstvättens prissättning. Vidare framhölls att kommunens verksamhet synes strida mot lokaliseringsprincipen enligt KomL. I anmälan yrkades att Konkurrensverket tog upp fallet på allmänna grunder eftersom konkurrenslagen inte torde var tillämplig.

Av kommunens yttrande framkom att Tierpstvättens intäkter var 1993 totalt ca 1,7 miljoner kronor, varav ca 15 procent utgjordes av tvätt till kommunen. Andra kunder som fanns inom kommungränsen svarade för ca 30 procent av intäkterna medan resterande andel, omkring 55 procent, hänfördes till kunder utanför kommungränsen. Sturebadet var den största kunden med ungefär 60 procent av Tierpstvättens totala tvätt (mätt i kilo). Kommunens kalkyl, som upprättades före överenskommelsen med Sturebadet och som låg till grund för avtalet, visade hur Tierpstvättens intäkter skulle förändras. Därvid framgick den nämnda prissänkningen. Någon kostnads- eller produktkalkyl gjordes inte av kommunen.

Kommunens uppföljning av avtalet med Sturebadet uppgavs visa att verksamheten bar sina kostnader, trots prissänkningen. Kommunen informerade också om att Tierpstvättens prislista för andra kunder ändrades den 1 januari 1994. Någon kostnadskalkyl gjordes inte utan priserna baserades på utfallet av 1993 års bokslut och beräknade kostnadsökningar under 1994. Dessa priser var högre än de som gällde för Sturebadet. Kommunen förklarade att skillnaderna mellan ordinarie pris och priserna för Sturebadet var att Sturebadets tvätt är förenat med lägre tvättkostnader (bl.a. mindre smutsat).

Konkurrensverket konstaterade i sitt beslut att frågan om kommunen brutit mot KomL prövas av förvaltningsdomstol. Vidare fann Konkurrensverket att Tierpstvättens prislistor inte var dominerande på marknaden. Därmed blev det inte aktuellt att pröva om Tierpstvättens prissättning var i strid med konkurrenslagen. Konkurrensverket pekade på den snedvridning av konkurrensen som kan följa av att en kommun driver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Detta gäller särskilt i detta fall om Tierps kommuns kostnadsredovisning inte tillåter en rättvisande beräkning av de kostnader som är förknippade med tvätteriets verksamhet i stort respektive de tjänster som gäller för kunder utanför kommunen. I sådant fall finns en uppenbar risk att ett lågt pris till externa kunder subventioneras med kommunala skattemedel.

Då några kostnadskalkyler inte redovisats av kommunen var det inte möjligt för Konkurrensverket att göra någon ingående analys av Tierpstvättens priser till Sturebadet och andra kunder. Konkurrensverkets sammanfattande bedömning var att priserna synes ha grundats på bristfälliga kalkyler. Priserna för Sturebadet baserades uppenbarligen på så oklart underlag att risken var påtaglig att priserna bestämts utan tillräcklig kännedom om kostnaderna för tvätten. Det var därför angeläget att kommunen vidtog åtgärder för att säkra att tvätteriets prissättning baseras på ett relevant underlag.