

Påstådd konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet – mobila betallösningar för parkering i Mölndals kommun

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att utreda saken ytterligare.

Ärendena

Klagomålen

Konkurrensverket mottog den 11 maj 2018 ett klagomål från Easypark AB (Easypark) och den 28 maj 2018 ett klagomål från Inteleon AB (Inteleon). I klagomålen anför bland annat att Göteborgs Stads Parkerings AB (Parkeringsbolaget), som är ett kommunalt bolag ägt av Göteborgs stad, tillhandahåller en egenutvecklad mobil betallösning för parkering på kommunala parkeringsplatser inom Mölndals kommun. Även klagandena tillhandahåller mobila betallösningar för parkering på kommunala parkeringsplatser i Mölndals kommun. Parkeringsbolagets verksamhet inom Mölndals kommun står enligt klagomålen i strid med kommunallagens lokaliseringsprincip. Parkeringsbolaget är även den enda tillhandahållaren av en mobil betallösning för parkering på merparten av de kommunala parkeringsplatserna inom Göteborgs kommun, och klagandena har under möten med Konkurrensverket anført att Parkeringsbolagets starka position i Göteborg gynnar verksamheten i Mölndal på ett sätt som snedvrider och hämmar konkurrensen. Konkurrensverket har utrett om Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndal utgör sådan konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet som kan förbjudas med stöd av 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579), KL.

Klagomålen rörde även, och i huvudsak, Göteborgs stads utestängning av leverantörer av mobila betallösningar för parkering från kommunala parkeringsplatser inom Göteborgs kommun. Denna del av utredningen skrevs av från vidare handläggning den 26 september 2019 och förevarande beslut avser resterande del av utredningen, dvs. Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndals kommun.



Marknadsförhållanden

Mark kan upplåtas för parkering av både offentliga och privata mark- och fastighetsägare. I vissa fall tas avgift ut för parkeringen. De senaste åren har inhämtande av parkeringsavgifter via app, hemsida, sms eller telefonsamtal blivit allt vanligare. I detta beslut används termen mobila betallösningar för parkering för att beskriva dessa tjänster.

Aktörer som upplåter parkeringsplatser kan teckna avtal med leverantörer av mobila betallösningar om inhämtande av betalning av parkeringsavgifter för upplåtarens räkning. Den huvudsakliga tjänst som leverantörer av mobila betallösningar tillhandahåller är en betalfunktion som förmedlar transaktionen mellan två kundgrupper, aktörer som upplåter parkeringsplatser och konsumenter som betalar för parkering. Leverantören kan få ersättning för tillhandahållande av tjänsten genom provision från den som upplåter parkeringsplatserna eller genom att ta ut ersättning direkt från den som betalar parkeringsavgiften. Leverantören av den mobila betallösningen får genom avtalet med aktören som upplåter parkeringsplatser möjlighet att erbjuda betallösningen och kringtjänster till dem som parkerar.

Produktionskostnaderna för leverantörer av mobila betallösningar uppstår framför allt initialt vid plattformens utveckling och utgörs sedan i stor utsträckning av fasta kostnader för driften av plattformen. För anslutning av nya aktörer som upplåter parkeringsplatser, och av nya konsumenter som ansluter sig till tjänsten, är kostnaderna sedan låga.

Flera leverantörer av mobila betallösningar som Konkurrensverket har varit i kontakt med under utredningen har framfört att det av flera anledningar är viktigt att ha avtal med kommuner och kommunala aktörer som tillhandahåller parkering för att därigenom kunna erbjuda företagets mobila betallösning på kommunala parkeringsplatser. En viktig anledning till detta är att kommuner ofta förfogar över ett stort antal parkeringsplatser. Leverantörens mobila betallösning får dessutom lokal exponering vid avtal med en kommun, vilket kan leda till ökade möjligheter för leverantören att ingå avtal med privata aktörer som upplåter parkeringsplatser i kommunen.

Majoriteten, om inte samtliga, leverantörer av mobila betallösningar tillhandahåller gratis nedladdning av sina parkeringsappar och det är först vid användning av vissa funktioner och tjänster som det kan uppstå kostnader för konsumenterna. Vissa parkeringsappar kräver registrering medan andra lösningar ger möjlighet till betalning utan att användaren behöver registrera sig.

De som parkerar har ofta behov av att parkera på parkeringsplatser som tillhandahålls av olika aktörer, hos vilka olika mobila betallösningar kan erbjudas. Detta leder till att konsumenter som vill använda mobila betallösningar när de parkerar kan behöva ha fler än en parkeringsapp installerade på sin hårdvara.



Parkeringsbolaget

Parkeringsbolaget är ett kommunalt bolag som ägs av Göteborgs Stad. Verksamheten styrs av ägardirektiv från kommunfullmäktige och genom stadens parkeringspolicy.

Parkeringsbolaget äger och förvaltar parkeringsplatser inom Göteborgs kommun. Parkeringsbolaget har även utvecklat och erbjuder en mobil betallösning för parkering under varumärket Parkering Göteborg på en stor del av de kommunala parkeringsplatserna i Göteborg samt på kommunala parkeringsplatser i Mölndal.

Easypark och Inteleon

Easypark är ett företag som tillhandahåller mobila betallösningar för parkering. Easyparks tjänst kan användas i över 1 200 städer runt om i Europa. EasyPark är verksamt i kommuner över hela Sverige.

Inteleon är ett företag som tillhandahåller mobila betallösningar för parkering. Verksamheten utövas under varumärket SMS Park. Inteleon är verksamt i kommuner över hela Sverige.

I slutet av augusti 2019 förvärvade Easypark Inteleon, och Inteleon är sedan förvärvet ett helägt dotterbolag till Easypark.

Förhållandena i Mölndal

Mölndals kommun äger och förvaltar mark inom kommunen som upplåts för parkering. I kommunen har det kommunala bolaget Mölndals Parkerings AB (Mölndals Parkering) ansvar för kommunala parkeringsplatser på tomtmark. Bolaget har även i uppdrag att svara för övervakning samt service och tömning av betalutrustning på kommunal gatumark.

Tre leverantörer av mobila betallösningar för parkering har avtal om att tillhandahålla tjänster på Mölndals kommuns parkeringsplatser. Klagandebolagen Easypark och Inteleon har haft avtal om att tillhandahålla sina mobila betallösningar på kommunala parkeringsplatser i Mölndal sedan 2016. Parkeringsbolaget har haft avtal om att tillhandahålla bolagets mobila betallösning på kommunala parkeringsplatser i Mölndal sedan oktober 2017. Inledningsvis tecknades ett avtal mellan Parkeringsbolaget och Mölndals Parkering som gällde under en begränsad testperiod. I början av 2019 tecknades sedan ett nytt avtal med begränsad löptid. Samtliga leverantörer har liknande avtalsförhållanden och verkar under liknande villkor på kommunala parkeringsplatser i Mölndals kommun. De som parkerar på kommunala parkeringsplatser i Mölndal har möjlighet att fritt välja vilken av dessa tre aktörers mobila betallösningar man vill använda sig av vid parkering.

Det kan utifrån de uppgifter som Konkurrensverket har analyserat konstateras att andelen parkeringsavgifter avseende Mölndals kommuns parkeringsplatser som



betalas genom mobila betallösningar har ökat kraftigt de senaste åren. Parkeringsbolaget har sedan inträdet tagit en andel av dessa avgifter, men är inte störst av de tre leverantörerna av mobila betallösningar.

I Mölndals kommun finns även mark som upplåts för parkering av privata aktörer. Både Easypark och Inteleon tillhandahåller mobila betallösningar till privata aktörer som upplåter parkeringsplatser i Mölndal. Parkeringsbolagets mobila betallösning går i Mölndal endast att nyttja på parkeringsplatser som kommunen ansvarar för.

Konkurrensverkets utredning

Under utredningen har Konkurrensverket ålagt Parkeringsbolaget och Mölndals Parkering att inkomma med uppgifter, bland annat om sina respektive verksamheter och om parkeringsmarknaden i Mölndal. Parkeringsbolaget har också yttrat sig över klagomålen. Konkurrensverket har även inhämtat uppgifter från och varit i kontakt med andra aktörer som erbjuder mobila betallösningar, andra typer av betallösningar för parkering och/eller avgiftsbelagda parkeringsplatser i och runt Mölndal, däribland klagandebolagen.

Skäl för beslutet

Rättsliga utgångspunkter

Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Enligt 3 kap. 27 § KL får staten, en kommun eller en region förbjudas att i en säljverksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur tillämpa ett visst förfarande, om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden. Förbud får också meddelas om förfarandet hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas när det gäller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. För en kommun eller en region kan även en hel säljverksamhet förbjudas, om den inte är förenlig med lag.

Det som sägs i 3 kap. 27 § KL gäller enligt 3 kap. 28 § KL även avseende ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller en region direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller annat.

Då Göteborgs Stad äger Parkeringsbolaget är reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet tillämpliga enligt 3 kap. 28 § KL. Parkeringsbolaget är ett företag enligt 1 kap. 5 § KL som erbjuder tjänster på marknaden bland annat genom tillhandahållandet av den mobila betallösningen Parkering Göteborg till Mölndals kommun. Således är det fråga om offentlig säljverksamhet på det sätt som avses i 3 kap. 27 § KL.

Vid en prövning av en kommunal verksamhet enligt 3 kap. 27 § KL är den första frågan som ska besvaras om verksamheten är förenlig med lag, det vill säga om den ryms inom den kommunala kompetensen. Om så inte är fallet ska en bedömning ske av om det föreligger ett konkurrensbegränsande beteende som skadar drivkrafterna till konkurrens och själva mekanismerna på marknadsplatsen. En sådan prövning bör ha sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens.¹

Kommunal kompetens

Den kommunala kompetensen anger kommuners behörighet att befatta sig med olika slags angelägenheter och regleras främst i kommunallagen och speciallagar. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen (2017:725) får kommuner och regioner själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller regionens område eller dess medlemmar. Lagrummet ger bland annat uttryck för *lokaliseringsprincipen* som innebär att de intressen som en kommun vill främja ska vara knutna eller lokaliserade till kommunen. Det är varken nödvändigt eller tillräckligt att en verksamhet bedrivs inom kommunens gränser, utan det avgörande är att själva intresset av verksamheten är knutet till kommunen eller dess medlemmar.

Konkurrensverkets bedömning

Verksamhetens förenlighet med lag

Parkeringsbolaget har bland annat anfört att tillhandahållandet av en mobil betallösning för parkering i Mölndals kommun ämnar tillgodose Göteborgs kommunmedlemmars intresse av att kunna använda tjänsten Parkering Göteborg även i Mölndal, då många reser mellan de två kommunerna. Konkurrensverket anser inte att Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndal i tillräcklig grad är knuten till kommunens eget område eller dess medlemmar eller att intresset av att tillhandahålla verksamheten är tillräckligt starkt för att det ska anses lämpligt, ändamålsenligt eller skäligt att kommunen bedriver verksamheten utanför den egna kommunen. Verksamheten bedöms därför falla utanför den allmänna kompetensen enligt kommunallagen.

Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det ingen specialreglering som gör verksamheten kompetensenlig. Det finns inte heller stöd för att verksamheten är kompetensenlig utifrån den så kallade *anknytningskompetensen* som har utvecklats i praxis.²

¹ Propositionen *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.* (prop. 2008/09:231 s. 36-37).

² Se exempelvis RÅ 1953 I 107, RÅ 1971 C 257 och RÅ 1992 ref. 61.



Konkurrensverket har således inte funnit stöd för att Parkeringsbolagets tillhandahållande av en mobil betallösning för parkering i Mölndals kommun är förenligt med lag.

Relevant marknad

Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som kunderna anser är utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos kunderna. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren.³

Det finns ett flertal företag som tillhandahåller mobila betallösningar för parkering i Sverige. Inteleon och Easypark är bland de största aktörerna sett till geografisk täckning och volym av inhämtade parkeringsavgifter. En annan privat aktör som finns i ett stort antal kommuner i Sverige är Parkster AB. Kommunala parkeringsappar, t.ex. Parkering Göteborg och Betala P, som tillhandahålls av Stockholms stad, är stora vad gäller inhämtande av parkeringsavgifter inom sina respektive kommuner.

Utredningen har visat att leverantörer av mobila betallösningar för parkering i ett första steg konkurrerar med andra leverantörer om att teckna avtal med aktörer som upplåter parkeringsplatser. I ett andra steg konkurrerar leverantörerna av mobila betallösningar om att möta konsumenternas efterfrågan på betallösningar när konsumenterna parkerar.

Uppgifter i utredningen har visat att betalning av parkeringsavgifter genom mobila betallösningar är en växande marknad. En stor del av tillväxten är hänförlig till att slutkonsumenter i större utsträckning väljer bort parkeringsautomater till förmån för mobila betallösningar. Utredningen har pekat på betydande skillnader mellan mobila betallösningar och parkeringsautomater avseende tjänsternas egenskaper. Mobila betallösningar gör det exempelvis möjligt för konsumenten att betala parkeringsavgiften, justera parkeringstid samt avsluta parkeringen på distans. Kommuner upphandlar i regel mobila betallösningar för sig och parkeringsautomater för sig, och på väsentligt olika villkor.

Utredningen har även visat att flertalet leverantörer av mobila betallösningar deltar i upphandlingar och söker uppdrag nationellt i konkurrens om att teckna avtal med aktörer som upplåter parkeringsplatser. Konkurrensverkets preliminära bedömning är att leverantörer av mobila betallösningar konkurrerar

³ Kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning, EGT 1997/C 372/03, p. 7 och 8.

med varandra på en nationell nivå om att erbjuda sina tjänster till upplåtare av parkeringsplatser.

Till följd av att leverantörer av mobila betallösningar även tillhandahåller sina tjänster gentemot konsumenter, och att konsumenternas behov av betallösningar förefaller spegla ett geografiskt område som är mer regionalt, är Konkurrensverkets preliminära bedömning att leverantörer av mobila betallösningar i konkurrensen om konsumenternas användande sannolikt disciplineras av konkurrenter etablerade inom samma regionala område.

Konkurrensverket har dock inte slutligt tagit ställning till den relevanta marknaden i ärendena.

Snedvridande och hämmande

Enligt 3 kap. 27 § KL kan kommuner förbjudas att bedriva säljverksamhet som leder till att förutsättningarna för en effektiv konkurrens snedvrids eller hämmas på den relevanta marknaden. Begreppet *snedvrida* innebär att konkurrens inte råder på så lika villkor som möjligt medan begreppet *hämna* tar sikte på att privata alternativ exempelvis kan falla bort eller inte träda in på marknaden till följd av den offentliga aktörens förfarande.⁴

Eftersom den verksamhet som beslutet rör är begränsad till Mölndals kommun har förutsättningarna för konkurrens i framför allt detta område undersökts i utredningen. Utredningen har inte heller visat att Parkeringsbolaget skulle ha verksamhet i fler kommuner än i Mölndals kommun (utöver i Göteborgs kommun), vilket i så fall hade behövt vägas in i bedömningen.

En viktig faktor för att avgöra om Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndals kommun snedvrider eller hämmar konkurrensen, eller är ägnad att göra det, är dess påverkan på konkurrenters benägenhet att träda in i Mölndal. Konkurrensverket har inledningsvis noterat att leverantörer av mobila betallösningar har begränsade tillkommande kostnader för anslutning av nya kunder som upplåter parkeringsplatser. Kostnadsstrukturen för tjänsterna i fråga innebär att leverantörer som är etablerade på andra orter i Sverige har möjlighet att utan väsentliga tilläggskostnader börja tillhandahålla tjänsten i Mölndals kommun. Flera leverantörer av mobila betallösningar som för närvarande inte tillhandahåller sina tjänster i Mölndal har under utredningen uppgett att de har ett intresse av att etablera sig i Mölndal, även jämsides Parkeringsbolaget. Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndal tycks därmed inte leda till att andra aktörers intresse av träda in i Mölndal minskar väsentligt.

I Mölndal verkar Parkeringsbolaget jämsides två privata aktörer. En ytterligare fråga som Konkurrensverkets utredning har fokuserat på är risken för att

⁴ Propositionen *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.* (prop. 2008/09:231 s. 57).



konkurrenstrycket i Mölndal minskar genom att dessa redan etablerade aktörer i Mölndal faller bort eller marginaliseras som en konsekvens av Parkeringsbolagets verksamhet.

Parkeringsbolaget har sedan inträdet tagit en andel av de avgifter som betalas för parkering som görs på kommunala parkeringsplatser i Mölndal, men är inte störst av de tre aktörerna. För de redan etablerade konkurrerande alternativen till Parkeringsbolaget, dvs. Inteleon och Easypark, innebär kostnadsstrukturen hos dessa företags verksamheter att de tillkommande kostnaderna för att fortsätta erbjuda mobila betallösningar till dem som parkerar i Mölndal sannolikt inte är betydande. Förekomsten av ett inte obetydligt parkeringsbestånd i privat regi i Mölndal kan ytterligare tala för att privata aktörer fortsatt har incitament att tillhandahålla sina tjänster på kommunal parkeringsmark i Mölndal. Konkurrensverket bedömer därför att Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndal inte i sig bör leda till att redan etablerade aktörer tvingas lämna kommunen.

Parkeringsbolaget har inte verksamhet riktad mot privata aktörer i Mölndal, vilket Easypark och Inteleon har. I verksamheten som riktar sig mot privata aktörer i Mölndal möter Easypark och Inteleon således inte konkurrens från Parkeringsbolaget. Som nämnts ovan tillhandahåller Parkeringsbolaget i dagsläget inte heller sin mobila betallösning på kommunala parkeringsplatser i andra kommuner än Mölndal utanför Göteborg.

Konkurrensverket har även undersökt om omständigheten att Parkeringsbolaget är ensam aktör på kommunala parkeringsplatser i grannkommunen Göteborg har inneburit en väsentlig snedvridning eller hämmande av konkurrensen i Mölndal. Skälet till det skulle i så fall vara att en konsument som använder Parkeringsbolagets mobila betallösning i Göteborg skulle vara benägen att använda samma lösning i Mölndal, eftersom konsumenten redan registrerat sig för tjänsten. Konkurrensverket noterar i det sammanhanget att även Easypark och Inteleon, till följd av närvaron på såväl privata parkeringsplatser i Mölndal som i närliggande kommuner och i andra delar av landet, sannolikt på liknande vis har kunder som redan haft anledning att registrera sig för respektive betallösning.

Utredningen har inte funnit att det föreligger betydande hinder eller kostnader för konsumenterna att byta mobil betalningslösning eller använda sig av flera olika lösningar. Samtliga parkeringsappar som kan användas på kommunala parkeringsplatser i Mölndal är gratis att ladda ned. Mot bakgrund av detta verkar det finnas goda förutsättningar för konsumenter att använda flera mobila betallösningar parallellt.

Risken för snedvridning eller hämmande av konkurrensen i Mölndals kommun till följd av Parkeringsbolagets position inom Göteborgs kommun torde mot bakgrund av vad som anförts sammantaget vara begränsad.

Slutsats

Mot bakgrund av vad som har anförts ovan finner Konkurrensverket att Parkeringsbolagets verksamhet i Mölndals kommun inte har sådana negativa effekter på konkurrensen att en fortsatt utredning med inriktning mot en stämningsansökan är motiverad. Ärendena skrivs därför av från vidare handläggning.

Subsidiär talan

Konkurrensverkets beslut att inte utreda det påtalade konkurrensproblemet ytterligare kan inte överklagas. Detta följer av 7 kap. 1 § KL.

De företag som berörs av förfarandet och/eller verksamheten kan däremot på egen hand väcka talan vid domstol för att få saken prövad enligt 3 kap. 32 § KL.

Subsidiär talan om förbud mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § KL väcks genom ansökan om stämning vid Patent- och marknadsdomstolen.

Detta beslut har fattats av generaldirektören. Föredragande har varit Malin Vässblad.

Rikard Jermsten

Malin Vässblad

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats.

Kopia till:

Göteborgs Stads Parkerings AB

Göteborgs Kommun

Easypark AB

Inteleon AB