

NAI Svefa AB
Box 3316
103 66 Stockholm

**Anmälan om konkurrensbegränsande säljverksamhet –
Skogsstyrelsens och Lantmäteriets konsultverksamhet samt
Banverkets, Lantmäteriets och Skogsstyrelsens
myndighetssamverkan**

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket kommer inte att utreda saken ytterligare.

Ärendet

Nai Svefa AB (Svefa) har i skrivelse som kom in till Konkurrensverket den 26 oktober 2009 framfört klagomål gällande Skogsstyrelsens och Lantmäteriets konsultverksamheter och Lantmäteriets, Banverkets och Skogsstyrelsens myndighetssamverkan.

Lantmäteriets och Metrias uppdragsverksamhet

Lantmäteriet har under lång tid bedrivit uppdragsverksamhet. Uppdragsverksamheten bedrivs framförallt inom Metria, men även inom verksamhetsgrenen fastighetsindelning. Lantmäteriet har enligt sin egen marknads- och konkurrens-policy från 2006 rätt att bedriva viss uppdragsverksamhet i ett antal glesbygds-kommuner i norra och västra Sverige. Lantmäteriets uppdragsverksamhet är så omfattande i dessa områden att Svefa inte kan etablera sig där trots aktiv marknadsbearbetning.

Skogsstyrelsens, Lantmäteriets och Banverkets myndighetssamverkan

Svefa anför vidare att Lantmäteriet, Banverket och Skogsstyrelsen regelmässigt anlitar varandra för uppdrag inom ramen för vad myndigheterna kallar för myndighetssamverkan. Ett exempel på detta är Banverkets projekt "trädsäkra järnvägar". I projektet ska Banverket trädsäkra 450 mil järnväg, vilket görs genom lantmäteriförrättning, där värderingen görs av särskilt förordnade sakkunniga. Skogsstyrelsen har fått nästan samtliga sådana uppdrag. Lantmäteriet, Banverket och Skogsstyrelsen har motiverat sitt agerande som myndighetssamverkan.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet

Svefa har bland annat framfört följande. Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet bidrar inte till att de skogspolitiska målen uppnås i enlighet med kraven i förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen. Ett exempel är de regionala säljgrupper som Skogsstyrelsen bildat för att marknadsföra sitt produktutbud i syfte att stärka uppdragsverksamheten, öka dess omfattning och förbättra ekonomin. Svefa erfar att detta innebär att Skogsstyrelsen aktivt kommer att rikta sin marknadsföring mot större kunder istället för att som tidigare utföra uppdrag vid förfrågan. Detta sätt att arbeta på innebär att kopplingen mellan de skogspolitiska målen och uppdragsverksamheten försvinner. Ett annat exempel på att Skogsstyrelsen utför uppdragsverksamhet som saknar koppling till de skogspolitiska målen är när Skogsstyrelsen utför värderingstjänster åt exempelvis Lantmäteriet.

Svefa framhåller vidare att Skogsstyrelsen sammanblandar sin uppdragsverksamhet och myndighetsutövning. Skogsstyrelsen har angett att uppdragsverksamhet i egen regi är en förutsättning för att myndigheten ska kunna upprätthålla sin myndighetsutövande roll i glesbygd vilket Svefa ifrågasätter rimligheten av.

Svefa ifrågasätter Skogsstyrelsens prissättning av sin uppdragsverksamhet. Skogsstyrelsen tar ut ett lägre pris än Lantmäteriet trots att myndigheterna erbjuder samma tjänst. Ett exempel är när Älvdalens besparingsskog anlitate konsult-hjälp för ett markbytesprogram. Skogsstyrelsen lämnade ett anbud om 660 kr per timme för en tjänst som kräver att den som utför uppdraget är lantmätare med mångårig erfarenhet. Lantmäteriet tar för samma tjänst 1 250 kr per timme. Svefa anför vidare att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet gått med förlust under 2007 och 2008.

Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet snedvrider och hämmar konkurrensen. De marknader som Skogsstyrelsen agerar på är ofta lokala marknader där framförallt enmansföretag eller småföretag är verksamma. En tydlig indikation på att Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet snedvrider eller hämmar konkurrensen är att i de områden där Skogsstyrelsen är starkast finns färre värderare än i övriga områden.

Ett exempel på hur Skogsstyrelsen agerar är Lantmäteriets upphandling av värderingstjänster. Lantmäteriet hade delat upp upphandlingen så att anbud kunde lämnas för åtta geografiska områden. Skogsstyrelsen lämnade lägsta pris i samtliga områden och vann upphandlingen i hela landet. Upphandlingen överklagades och förvaltningsrätten fann att Skogsstyrelsen inte uppfyllde skall-kravet om att anbudsgivarna måste ha auktoriserade värderare. Lantmäteriet tog därefter ett nytt tilldelningsbeslut. Skogsstyrelsen har trots detta under hösten 2010 sålt värderingstjänster till Lantmäteriet för ett betydande belopp. Skogsstyrelsen borde under rådande omständigheter ha tackat nej till uppdraget då de inte har auktoriserade värderare och saknar kompetens att utföra uppdraget.

Det Konkurrenseråd som inrättats i syfte att minska Skogsstyrelsens påverkan på konkurrensen fungerar bristfälligt.

Skogsstyrelsen har bland annat anfört följande. Uppdragsverksamheten har under en mycket lång tid varit en del av myndighetens verksamhet och den är ett verktyg för att föra ut de skogspolitiska målen. Skogsstyrelsen har enligt den nu gällande lydelsen i 12 § förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen inom sitt verksamhetsområde rätt att bedriva uppdragsverksamhet.

Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet inom det här aktuella verksamhetsområdet, uppdrag åt andra myndigheter, har inte gått med underskott. Verksamhetsområdet har tvärtom ett positivt ackumulerat resultat som måste balanseras.

Skogsstyrelsen har samrått med Ekonomistyrningsverket (ESV) om sina arvodesnivåer. Vid tiden för avtalet med Älvdalens besparingsskog låg normalarvodet på 625 kronor per timme. Mot bakgrund av ett gammalt avtal erbjöds Älvdalens besparingsskog istället ett arvode om 600 kr per timme. En bidragande orsak till att arvodet understeg det då gällande normalarvodet var att Älvdalens besparingsskog stod för vissa kostnader som lokaler och datorer. Skogsstyrelsen har för ett tjugotal uppdrag ingått avtal med ett pris som understiger det pris som Skogsstyrelsen samrått med ESV om. I några av fallen beror skillnaden på att uppräkningsklausul saknas.

Att Skogsstyrelsen tar ut ett lägre arvode än den timtaxa som blivit föremål för samråd med ESV är i sig inget konstigt. Samrådet rör inte i första hand nivån på ersättningen utan den kalkylmodell och de rutiner som avses bli använda vid kommande prissättningar. Att Skogsstyrelsen ändå fastställer ett timpris beror på att detta är en rimlig modell för mindre, mer massbetonade uppdrag. Grundprincipen är full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen, vilket innebär full kostnadstäckning sammantaget under en viss tidsperiod, inte för varje enskilt uppdrag.

Regelverket

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) (KL) kan staten, en kommun eller ett landsting förbjudas att tillämpa vissa förfaranden i sin säljverksamhet om detta snedvrider eller hämmar konkurrensen. Kommuner och landsting – men inte staten – kan även förbjudas att bedriva en hel säljverksamhet. Det innebär att frågan om huruvida en statlig myndighet följer sin instruktion eller de anvisningar som den får av regeringen genom myndighetens regleringsbrev avseende vilka uppdragsverksamheter myndigheter ska eller inte ska bedriva normalt inte kan prövas med stöd av 3 kap. 27 § KL.

Lagen skiljer således mellan förfaranden och verksamheter. Ett exempel på ett konkurrenssnedvridande förfarande är underprissättning (prop. 2008/09:231 sid. 36).

Enligt 3 kap. 27 § KL kan ett förfarande inte förbjudas om det är försvarbart från allmän synpunkt. När man ska bedöma huruvida beteendet är försvarbart från allmän synpunkt måste till en början prövas de rättsliga eller andra förutsättningar som gäller för beteendet (a. prop. sid. 37).

Skogsstyrelsens avgifter styrs av 13 § förordning om instruktion för Skogsstyrelsen och av avgiftsförordningen (1992:191) och full kostnadstäckning gäller som ekonomiskt mål för uppdragsverksamheten. Huvudprincipen för avgiftssättningen är att ersättningen ska motsvara den långsiktiga självkostnaden. Vid pris- eller avgiftssättningen ska hänsyn tas till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt och kan anses vara uppfyllt om verksamheten t.ex. visar överskott ett år och underskott året därpå (a. prop. sid. 20). Enligt 7 § avgiftsförordningen (1992:191) ska myndigheten varje år samråda med ESV om de avgifter myndigheten tar ut.

Utredningen

Mot bakgrund av att 3 kap. 27 § KL för staten endast gäller förfaranden har Konkurrensverket begränsat utredningen till att avse om de anmälda förfarandena kan strida mot konkurrensreglerna. Med hänsyn till prisnivåerna som tas upp i anmälan har utredningen avgränsats till prissättningen av Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet.

Konkurrensverket har haft en omfattande korrespondens med anmälaren och med Skogsstyrelsen. Konkurrensverket har träffat företrädare för Svefa och Skogsstyrelsen. Konkurrensverket har även träffat ESV.

Statskontoret har genomfört en myndighetsanalys av Skogsstyrelsen som avslutades i maj 2010. Statskontoret fann i sin myndighetsöversyn att ett antal delar av Skogsstyrelsens verksamhet behövde utvecklas för att Skogsstyrelsen ska kunna nå målen om en effektiv och rättsäker verksamhet. Av intresse här är att Statskontoret sett ett behov av att Skogsstyrelsen och regeringen klargör vilken lokal närvaro som Skogsstyrelsens avgiftsfinansierade uppdragsverksamhet tillåter, utan att det samtidigt innebär en risk att myndighetsuppgifter inte kan fullgöras. I detta ligger även att klargöra vilken volym av uppdragsverksamheten som är önskvärd (Statskontorets myndighetsanalys av Skogsstyrelsen 2010:13 sid. 106).

Under utredningen har det framkommit att Skogsstyrelsen i 28 avtal avvikit från den avgift som Skogsstyrelsen samrått med ESV om. I ett antal av dessa fall beror avvikelserna på att uppräkningsklausul saknats i Skogsstyrelsens avtal.

Den 15 juni 2010 antog Skogsstyrelsen en ny policy för uppdragsverksamheten. Den 12 oktober beslutade Skogsstyrelsen om en ny rutin för prissättning av uppdrag. Rutinen ska börja tillämpas från och med den 1 januari 2011. Av rutinen framgår att i överenskommelser, offerter, avtal etc. ska en text finnas med som beskriver hur en uppräkningsklausul ska utformas (uppräkningsklausul) sker om arbetet löper

över längre tid. Texten ska finnas med i tillämpliga fall och följa Skogsstyrelsens aktuella ståndpunkt.

Skäl för beslutet

Konkurrensverket bedömer i varje enskilt fall om den fråga som anmäls ska granskas närmare. Detta sker med utgångspunkt i myndighetens prioriteringspolicy. Vid prioriteringen väger Konkurrensverket in hur allvarligt problemet eller företeelsen är, hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande samt om någon annan myndighet eller aktör är bättre lämpad att agera i frågan.

Anmälan gäller i huvudsak omfattningen av Skogsstyrelsens och Lantmäteriets verksamheter. Vidare visar utredningen att de ifrågasatta förfarandena är av mindre betydelse relativt omfattningen av Skogsstyrelsens verksamhet på den här aktuella marknaden. I avsaknad av möjligheter att meddela förbud mot statligt bedrivna säljverksamheter framstår problemet huvudsakligen som en reglerings- eller styrningsfråga varför en annan myndighet eller aktör är bättre lämpad att agera i frågan. Konkurrensverket finner därmed inte skäl att utreda ärendet vidare.

Konkurrensverkets beslut att inte utreda ärendet vidare innebär inte ett ställningstagande till om verksamheten eller förfarandet strider mot konkurrensreglerna eller mot något annat regelverk.

Detta beslut kan inte överklagas.

Hur ni kan gå vidare

De företag som berörs av detta beslut kan vända sig till domstol för att få frågan prövad.

En talan rörande konkurrensbegränsande samarbete mellan företag enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) eller rörande missbruk av dominerade ställning enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen väcks vid Marknadsdomstolen.

En talan om förbud för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen väcks vid Stockholms tingsrätt.

BESLUT

2010-11-19 Dnr 590/2009 6 (6)

Detta beslut har fattats av avdelningschefen Johan Hedelin. Föredragande har varit Maria Lilja.

Johan Hedelin

Maria Lilja

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats