

Räddningshälsan i Stockholm AB
Idrottsvägen 4
134 40 Gustavsberg

Påstått konkurrensproblem – offentlig försäljning av företagshälsovård

Konkurrensverkets beslut

Konkurrensverket avskriver ärendet från vidare handläggning.

Ärendet

Räddningshälsan i Stockholm AB (Räddningshälsan) har i skrivelse till Konkurrensverket den 19 januari 2010 gjort gällande att Gävleborgs läns landsting subventionerar GävleDala Företagshälsas (GävleDala) verksamhet med skattemedel och resurser från landstinget och därmed snedvrider konkurrensförhållandena (underprissättning). Räddningshälsan har sedan 2003 bedrivit företagshälsovård för Gästrikes Räddningstjänstförbund. År 2009 förlorade Räddningshälsan detta uppdrag till GävleDala, i en upphandling gjord av Inköp Gävleborg (dnr 2009-2503) avseende företagshälsovård till Gästrikre Räddningstjänstförbund från och med den 1 januari 2010. Enligt Räddningshälsan låg GävleDalas anbud betydligt lägre än Räddningshälsans och andra anbudsgivares.

Enligt Räddningshälsan har GävleDala genom upphandlingen om företagshälsovård till Gästrikre Räddningstjänstförbund avsevärt ökat andelen externa kunder så att de förmodligen utgör merparten av GävleDalas angivna arbetstimmar. GävleDala har ingått ett avtal på 3 år + 1 optionsår gällande företagshälsovård för Gästrikre Räddningstjänstförbund. Försäljningen av tjänster till externa kunder kan inte klassas som en bisysselsättning eller tillfällig överkapacitet utan den skattesubventionerade verksamheten utgör enligt Räddningshälsan en väsentlig del av GävleDalas verksamhet.

Synpunkter från Föreningen Svensk Företagshälsovård

Föreningen Svensk Företagshälsovård (FSF) är en branschorganisation för företagshälsovård. Både privata företag och offentliga aktörer som bedriver företagshälsovård kan vara medlemmar. GävleDala är medlem i FSF.

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

FSF har skickat in material kring GävleDalas anbud, upphandlingsprocess och prisbilder etc. till Konkurrentverket med anledning av Räddningshälsans skrivelse. FSF har i kontakterna med Konkurrentverket framhållit att den välkomnar en prövning av det aktuella ärendet eftersom det är en fråga av principiell karaktär för branschen. FSF framhåller dock att man som företrädare för branschen aldrig gör några värderingar av enskilda priser eller offerter som olika aktörer lämnar i enskilda upphandlingar. FSF gör bedömningen att den omfattning av externa företagshälsovårdstjänster som det nu är fråga om sannolikt ligger utanför den kommunala kompetensen.

Vid kontakterna med FSF framkom uppgifter kring anbudet i en upphandling gjord av Inköp Gävleborg (dnr 2009-2433) Företagshälsovård för Söderhamns, Bollnäs, Ovanåkers och Ockelbo kommun år 2009, där GävleDala antogs som leverantör till samtliga kommuner från och med den 1 januari 2010. Därmed utvidgades Konkurrentverkets utredning till att omfatta även denna upphandling.

Regelverket

Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) kan staten, en kommun eller ett landsting förbjudas att tillämpa vissa förfaranden i sin säljverksamhet om detta snedvrider eller hämmar konkurrensen. Kommuner och landsting kan även förbjudas att bedriva en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket i samma lag om den snedvrider eller hämmar konkurrensen. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Enligt 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579) är sådana avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt förbjudna, om inte annat följer av konkurrenslagen. I 2 kap. 7 § samma lag föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden.

Utredningen

Konkurrentverkets utredning av ärendet har inriktats på att utreda om GävleDala underprissätter sin externa försäljning av företagshälsovård utanför landstingssfären och om förfarandet därmed innebär en överträdelse av 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

Konkurrentverket har under ärendets gång haft kontakt med Räddningshälsan, GävleDala, Inköp Gävleborg och FSF. Konkurrentverket har ställt frågor till samtliga inblandade parter och aktörerna har fått möjlighet att yttra sig över de inkomna svaren samt hållit möten med företrädare för FSF, Inköp Gävleborg och GävleDala.

I ärendet har huvudsakligen följande framkommit. Verksamheten i GävleDala bedrivs av den juridiska personen Landstinget Gävleborg med organisations-

nummer 232100-0198. Vid bildandet tecknades ett samarbetsavtal mellan landstingen i Gävleborg och Dalarna. Enligt avtalet sker samverkan genom en gemensam nämnd. Sådana gemensamma nämndbildningar över kommun- och landstingsgränser är tillåtna enligt 3 kap. 3a § kommunallagen. Nämnden tillhör Landstinget Gävleborgs organisation.

Landstinget Gävleborg (Landstinget) anser att verksamheten faller inom den kommunala kompetensen. Stöd för detta finns i Regeringsrättens uttalande i RÅ 1993 ref 93. Utgångspunkten för GävleDalas försäljning till externa kunder baseras således enligt Landstinget på att företagshälsovård är att betrakta som en del av den kommunala kompetensen och att det krävs en kritisk massa för att kunna leverera företagshälsovård av hög kvalitet till hela det geografiska område som de två landstingen täcker.

Av GävleDalas dokumentation framgår att verksamheten drevs med underskott under den senaste treårsperioden. År 2007 var underskottet 600 000 kr, år 2008 ca 3,6 mnkr och år 2009 ca 4,4 mnkr. Enligt GävleDala har orsaken till underskotten varit att efterfrågan på företagshälsovård från landstingen, framför allt från landstinget Dalarna, sjunkit de senaste åren, vilket har lett till omställningskostnader. Eftersom den största kostnadsposten är personalkostnader (ca 70 %) handlar det främst om att hantera övertalighet. Vid utgången av år 2009 hade GävleDala 35,6 årsarbetskrafter jämfört med 43,6 år 2008. Prognosen för år 2010 är en ekonomi i balans.

GävleDala har inkommit med uppgifter om produktion och ekonomiskt utfall t.o.m. den 31 oktober 2010. Under år 2010 har GävleDala producerat 15 280 kundtimmar till och med den 31 oktober (10 650 timmar i Gävleborg och 4 630 timmar i Dalarna). Under samma period har intäkterna uppgått till 14 881 878 kr (9 465 211 kr i Gävleborg och 5 416 667 kr i Dalarna) kostnaderna har uppgått till 14 228 502 kr (9 917 117 kr i Gävleborg och 4 311 385 kr i Dalarna).

Den genomsnittliga kostnaden för varje producerad kundtimme t.o.m. den 31 oktober 2010 är 931 kr för hela GävleDala företagshälsa och 804 kr för Gävleborgs län där de aktuella upphandlingarna genomförts. I tabell 1 nedan redovisas intäkter och kostnader för år 2010 första 10 månader för Landstinget Gävleborg och de uppdrag/kunder som varit föremål i upphandlingarna.

Tabell 1. GävleDala - periodens intäkter (januari-oktober 2010) per uppdrag, producerade kundtimmar, kostnad per uppdrag samt andelen kostnad i förhållande till uppdragets intäkt.

Kunder/uppdrag Perioden jan-okt 2010	Intäkter Kronor	Producerade kundtimmar	Uppskattad kostnad* Kronor	Procent av intäkter
Landstinget Gävleborg	9 465 211	10 650	8 563 634	90 %
Gästrik Räddningstjänst- förbund	530 750	461	370 689	70 %
Bollnäs kommun	1 728 000	1 611	1 295 400	75 %
Ockelbo kommun	350 365	456	366 668	105 %
Ovanåkers kommun	767 255	459	369 081	48 %
Söderhamns kommun	1 605 333	1 293	1 039 698	65 %

*Kostnaden har beräknats per producerad kundtimme x genomsnittlig kostnad för varje producerad kundtimme (804 kronor).

Inom ramen för detta ärende har Konkurrensverket utrett om det vid de ifrågasatta upphandlingarna varit fråga om underprissättning i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Förbudet trädde i kraft den 1 januari 2010. Utredningen har inte inriktats på historiska kostnader utan på leverans av en specifik mängd av en produkt/tjänst i framtiden utifrån nuvarande resurser och kostnadsstruktur. GävleDala har enligt sin egen redovisning kostnadstäckning för de i ärendet aktuella upphandlingarna, vilket illustreras ovan i tabell 1. Ockelbo kommun uppvisar ingen vinst men utifrån de finansiella data som Konkurrensverket erhållit påvisar de fyra kommunerna sammantaget ett finansiellt överskott, vilket indikerar att det faktiska anbudspriset har kostnadstäckning.

När det gäller upphandlingen av företagshälsovård för kommunerna Söderhamn, Bollnäs, Ovanåker och Ockelbo så framgår det av GävleDalas anbud att GävleDala avser att leverera en garanterad volym om 7039 timmar (1 timme företagshälsovård per ansluten och år) till ett pris om 800 resp. 887 kr samt därutöver 3 030 timmar till ett pris på 0 kr/timme. Utifrån antagandet att kommunerna kommer att efterfråga samtliga 10 069 timmar kommer GävleDalas anbudspris att bli 573 kronor per timme, vilket väsentligt understiger konkurrenternas anbudspriser.

Enligt GävleDala ska fokus ligga på de timmar som leverantören de facto ska leverera. Att Inköp Gävleborg efterfrågat överstigande timmar har GävleDala tolkat som att den upphandlande enheten haft svårt att uppskatta behovet av företagshälsovård. GävleDala har lagt ett nollbud för överstigande timmar vilket innebär att det finns en osäkerhet initialt kring såväl vad det faktiska priset kommer att bli liksom vilka kostnader som kommer att uppstå vid leveransen av företagshälsovård. Eftersom GävleDala utgick från sin erfarenhet från tidigare

uppdrag av att leverera företagshälsovård var det, enligt GävleDala, inte frågan om spekulation utan om en korrekt bedömning.

Baserat på de uppgifter som GävleDala redovisat kan Konkurrentverket konstatera att det faktiska utfallet hittills indikerar att GävleDalas bedömning av tidsåtgången vad gäller upphandlingen av företagshälsovård för kommunerna var välgrundad. Av utredningen i ärendet framgår att intäkterna från de ifrågavarande upphandlingarna hittills (jan-okt 2010) sammantaget täcker kostnaderna för desamma (se tabell 1). Det finns inte heller någon beaktansvärd risk för att detta förhållande skulle komma att ändras. Det frågetecken som har uppstått är Ockelbo kommun där efterfrågan varit väsentligt högre än i övriga kommuner. Efterfrågan kommer under år 2010 vara högre än en timme per anställd och år. GävleDalas prognos för Ockelbo kommun är dock att efterfrågan kommer att sjunka och att den under kommande år inte kommer att överstiga en timme per anställd och år.

Skäl för beslutet

Konkurrentverkets utredning i ärendet ger sammantaget inte stöd för att de ifrågasatta upphandlingarna skulle vara underprissatta och därmed utgöra ett konkurrensbegränsande förfarande som innebär en överträdelse av 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579).

Den specifika upphandlingen i Ockelbo kommun som inte uppvisar någon vinst utgör endast en mindre del av upphandlingen till kommunerna och en liten del av GävleDalas verksamhet inom marknaden för företagshälsovård. Samtidigt är prognosen att efterfrågan på företagshälsovård i Ockelbo kommun kommer att sjunka. Sammantaget visar utredningen att intäkterna täcker kostnaderna för att tillhandahålla avtalad volym och att GävleDalas verksamhet som helhet är i ekonomisk balans för år 2010, vilket inte varit fallet under tidigare år.

Konkurrentverkets utredning ger heller inte stöd för att GävleDalas priser generellt sett legat väsentligt lägre jämfört med privata aktörer vid de upphandlingar som GävleDala deltagit i sedan år 2007. GävleDala har förlorat de flesta av dessa upphandlingar (18 av 25), vilket är en indikation på att GävleDala generellt sett inte har en prissättning som har snedvridit eller hämmat förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden i det geografiska område där GävleDala är verksam.

Eftersom det under utredningen inte framkommit något som indikerar att GävleDalas ifrågasatta verksamhet medför en sådan konkurrensbegränsning som avses i 3 kap. 27 § konkurrenslagen finner Konkurrentverket inget skäl att vidare utreda frågan.

Det har under utredningens gång inte framkommit några omständigheter som talar för att förbuden i 2 kap. 1 § eller 7 § konkurrenslagen har överträtts.

Mot bakgrund av ovanstående avskrivs ärendet från vidare handläggning.

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 saken prövad.

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

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.

Detta beslut har fattats av generaldirektören Dan Sjöblom. Föredragande har varit konkurrenssakkunnige Mårten Törnqvist.

Dan Sjöblom

Mårten Törnqvist

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats

Kopia till GävleDala Företagshälsa