

Kristianstads kommun
291 80 KRISTIANSTAD

Påstått konkurrensproblem på marknaden för larmcentralstjänster

Konkurrensverkets beslut

1. Räddningstjänsten i Kristianstad har förklarat att man avser att upphöra med de tjänster som Konkurrensverket bedömer snedvrider och hämmar konkurrensen eller i vart fall riskerar att snedvrida och hämma konkurrensen samt ligger utanför den kommunala kompetensen. Med anledning av detta avslutar Konkurrensverket ärendet.

Ärendet

Inledning

2. Rapid Bevakning AB/ Rapid Larmcentral AB (Rapid) har i en skrivelse daterad den 25 mars 2011 uppgett att Räddningstjänsten i Kristianstads larmcentral (Räddningstjänsten) är aktiv på den privata marknaden. Då kommunala larmcentraler till skillnad från privata larmcentraler inte behöver auktorisation från länsstyrelsen för att bedriva sin verksamhet ansåg Rapid att Räddningstjänsten bedriver sin verksamhet på andra villkor än de privata aktörerna. Rapid ifrågasatte om detta var förenligt med reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Allmänt om Räddningstjänsten i Kristianstad

3. Räddningstjänsten är en kommunal förvaltning och ansvarar i Kristianstads kommun för brandskyddsfrågor, operativ räddningstjänst, krishantering samt samordningen av skydd mot olyckor. Räddningstjänsten är uppdelad i fyra avdelningar; Operativa avdelningen som rycker ut vid olyckor och bränder, Tillsynsavdelningen, Avdelningen för skydd och säkerhet samt Larmcentralen. Till detta kommer ledning och administration.

Den ifrågasatta verksamheten

4. Larmcentralen tar emot brandlarm, trygghetslarm, inbrottslarm, personlarm/nödlarm, tekniska larm/driftslarm, hisslarm och tillhandahåller kameraövervakning. Larmcentralen larmar ut räddningstjänst, hemtjänst, kommunal krishanteringsorganisation och kommunala jourer inom gata, VA,

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

fastigheter och stadsnät/bredband, socialtjänsten, väktarbolag och privatpersoner (enligt larminnehavarens önskemål). De hanterar även larm från SOS Alarm för Kristianstad, Östra Göinge och Bromölla kommuner (112-larm). Därutöver utgör larmcentralen räddningstjänstens administrativa växel och reservfunktion för kommunens huvudväxel samt kommunal felanmälan med incident- och skaderapportering.

5. Räddningstjänstens larmcentral har 15 tjänster och omsatte cirka 10,5 miljoner kronor år 2010. Omsättningen utgörs av rörelseintäkter och anslag. Rörelseintäkterna kan fördelas på Kristianstad kommuns verksamheter, cirka 3,3 miljoner kronor, och externa kunder, cirka 3,3 miljoner kronor. Rörelseintäkterna har varit i stort sett desamma sedan 2005 med samma fördelning mellan kommunens verksamheter och externa kunder.
6. Räddningstjänsten har som mål att larmcentralen ska göra ett nollresultat, det vill säga att intäkterna precis ska täcka kostnaderna. De senaste fem åren har larmcentralen dock inte lyckats täcka sina kostnader och underskotten har täckts upp med anslag enligt följande (tkr):

År:	2006	2007	2008	2009	2010
Anslag:	863	2 366	2 038	1 392	3 863

Regelverk

7. Enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen (KL) kan en kommun förbjudas att bedriva säljverksamhet om den (i) snedvrider, eller är ägnad att snedvrida, försättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden eller (ii) hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. En sådan säljverksamhet får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag.

Konkurrensbegränsning

Räddningstjänsten omfattas inte av lagen (1974:191) om bevakningsföretag

8. Privata larmcentraler omfattas av lagen om bevakningsföretag, vilket bland annat innebär att de måste vara auktoriserade för att få bedriva verksamhet och att de står under länsstyrelsens tillsyn. Auktorisationen medför krav på såväl bevakningsföretaget som dess anställda. Om kraven inte uppfylls kan bevakningsföretaget förlora sin auktorisation.
9. Lagen om bevakningsföretag gäller inte kommunala myndigheter. Därmed omfattas Räddningstjänstens larmcentral inte av samma lagstadgade krav som de privata larmcentralerna. Således är deras förutsättningar för att verka på den relevanta marknaden i grunden skilda.

Finansiella fördelar

10. Inledningsvis kan noteras att Räddningstjänsten är en kommunal förvaltning, att den därmed ytterst är garanterad av den kommunala beskattningsmakten samt att den inte kan gå i konkurs.
11. Räddningstjänstens larmcentral är inrymd i en sidobyggnad till övriga räddningstjänsten i en räddningscentral. Sidobyggnaden uppfördes i början av 1990-talet och bekostades med 12 miljoner kronor av staten. Således har Räddningstjänsten inte några kapitalkostnader för lokalerna.
12. Under de senaste fem åren har rörelseintäkterna från Räddningstjänstens larmcentralsverksamhet varit ungefär desamma. Samtliga dessa år har verksamheten vid larmcentralen gått med underskott, trots att den uppgivna målsättningen är att verksamheten vid larmcentralen ska göra nollresultat. Förlusterna täcks upp via kommunalt anslag, det vill säga med skattepengar. Privata aktörer har inte den möjligheten och måste därför driva verksamheten med en helt annan affärsmässighet och riskhänsyn.

Garanterade volymer

13. Räddningstjänstens larmcentral är dimensionerad för att dygnet runt kunna hantera 112-larm, storolyckor och kommunaltekniska störningar. Eftersom dessa inte inträffar med regelbundenhet och inte heller är möjliga att förutse finns i princip alltid kapacitet för merutnyttjande, dock med förbehåll i avtal om att 112-larm alltid äger företräde i omedelbar larmhantering.
14. Kostnadsstrukturen för larmcentralsverksamhet är sådan att det krävs initiala investeringar i teknik som anpassas för en viss kapacitet. Dessa är betydande. Löpande kostnader består främst av personalkostnader, licenser, telefonabonnemang och lokalkostnader.
15. Att ansluta ett ytterligare larm till en befintlig larmcentral medför vissa, i sammanhanget försumbara, kostnader för själva anslutningen. I normalfallet uppstår dock inga extra löpande eller fasta kostnader. Dessa kostnader ökar endast vid vissa tröskelvolymer, det vill säga då det extra larmet innebär att personalen måste utökas, eller att ytterligare teknikinvesteringar krävs.
16. En sådan kostnadsstruktur, med höga fasta kostnader och låga marginalkostnader innebär att lönsamheten är väldigt beroende av volym. I och med att Räddningstjänsten tillhandahåller larmcentralstjänster avseende hela Kristianstad kommuns interna behov, och även hanterar 112-larm för Kristianstad, Östra Göinge och Bromölla kommuner har Räddningstjänsten en garanterad volym anslutna larm. Dessa garanterade larm genererar säkra intäkter vilka bidrar till att täcka de fasta kostnaderna. Detta innebär att Räddningstjänsten har en annan grundförutsättning än privata larmcentraler

som måste hitta täckning för samtliga sina kostnader på den konkurrensutsatta marknaden.

Blandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet

17. Räddningstjänsten är, i enlighet med 5 kap. 1 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, tillsynsmyndighet avseende brandskyddsfrågor i Kristianstads kommun. Exempel på förelägganden som Räddningstjänsten kan besluta om är krav på sprinklers eller automatiskt brandlarm kopplat till antingen en bemannad plats varifrån man omedelbart ska kunna påbörja utrymning eller en utalarmeringscentral för kommunal räddningstjänst.
18. Myndighetsutövningen utgör en fördel i och med att den innebär att Räddningstjänsten har en representant i den situation där en potentiell kund inser att den behöver köpa just larmcentraltjänster. Den positiva effekten på kundernas förtroende som det medför att tillhöra samma organisation som tillsynsavdelningen, och även den operativa räddningstjänsten, utgör även den en konkurrensfördel som aldrig kan uppnås av en privat larmcentral.
19. Båda dessa fördelar berör främst brandlarm, men spiller över på andra larm i och med att det är praktiskt för kunden att samla alla sina larm till en enda larmcentral. Genom att samla larmen besparar sig kunden de transaktionskostnader som skulle uppstå av att skaffa sig information om andra larmcentraler, skriva kontrakt med dessa, samt löpande betala separata fakturor för varje larm.
20. I sammanhanget förtjänar framhållas att i förarbetena till bestämmelsen i 3 kap. 27 § KL konstateras att beträffande verksamheter får en blandning av myndighetsutövning och säljverksamhet anses hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens.¹

Sammanfattning konkurrensbegränsning

21. Räddningstjänsten bedriver sin säljverksamhet på andra och mer förmånliga villkor än privata aktörer. Räddningstjänstens säljverksamhet på marknaden för larmcentraltjänster leder därför till att konkurrensen snedvrids och hämmas, eller i vart fall riskerar att snedvridas och hämmas.

Förenlighet med lag

Inledning

22. I föregående avsnitt har etablerats att den säljverksamhet som bedrivs vid Räddningstjänstens larmcentral begränsar konkurrensen på marknaden för larmcentraltjänster. Enligt bestämmelsen i 3 kap. 27 § KL får en konkurrensbegränsande kommunal säljverksamhet dock inte förbjudas om den är förenlig med lag.

¹ Prop. 2008/09:231, s. 36.

23. När det gäller kommuners verksamhet innehåller kommunallagen (1991:900) regler om i vilka fall kommuner får befatta sig med en verksamhet. Enligt 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ta hand om sådana angelägenheter som är av allmänt intresse och som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar (lokaliseringsprincipen).
24. Enligt förbudet mot spekulativ näringsverksamhet i 2 kap. 7 § kommunallagen får kommunerna emellertid endast bedriva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Av förarbetena framgår att möjligheten till kommunala engagemang inom näringslivet endast är av ren undantagskaraktär.²
25. Förutom kommunallagens regler om kommunernas kompetens finns även den så kallade specialreglerade kompetensen som följer av lagen (2009:42) om vissa kommunala befogenheter samt olika specialförfattningar. I förevarande mål relevanta speciallagar är lagen om skydd mot olyckor och socialtjänstlagen (2001:453).
26. Kommuner kan välja att tillgodose sina behov i egen regi. Om en kommun inrättar och driver en larmcentral för att tillgodose kommunens interna behov, exempelvis av automatlarm i kommunhuset, kommunala skolor med mera, får detta alltså betraktas som kompetensenlig kommunintern verksamhet som inte kan förbjudas enligt 3 kap. 27 § KL. Denna del av larmcentralens verksamhet är således inte ifrågasatt. Räddningstjänstens försäljning av larmcentralstjänster till bolag som ägs av Kristianstads kommun är inte heller ifrågasatt.
27. Frågan är dock om, och i så fall i vilken utsträckning, en kommun som har en larmcentral kan erbjuda larmcentralstjänster på den öppna marknaden, det vill säga till enskilda, andra kommuner eller statliga myndigheter.
28. Det som kännetecknar de så kallade sedvanliga kommunala affärsverksamheterna, tillåtna enligt 2 kap. 7 § kommunallagen, är att de i stor utsträckning handlar om att tillhandahålla anläggningar åt allmänheten. Vidare är många av de kommunala affärsverksamheterna monopolartade och inte sällan koncessionsbundna. Framför allt har det kommunala engagemanget haft sin grund i konkreta, inte sällan tekniskt betingade, behov av omfattande lokal samverkan mellan människorna i tätorten.³
29. På marknaden för larmcentralstjänster verkar till största delen privata företag, vilka väl kan tillgodose det behov av larmcentralstjänster som finns såväl

² Prop. 1990/91:117, *Ny kommunallag*, s. 34.

³ Ulf Lindquist, *Kommunala befogenheter*, 7:e uppl., 2011, s. 369 f.

i Kristianstad som i resten av Sverige. De stora larmcentralerna har kunder över hela landet och även de mindre larmcentralerna har avlägset belägna kunder. Beträffande själva larmcentralstjänsten finns inte några egentliga fördelar med att en larmcentral är belägen nära de alarmerade objekten.

30. När det gäller larmcentralsverksamhet saknas således de förhållanden som kännetecknar så kallade sedvanliga kommunala affärsverksamheter. Mot denna bakgrund kan försäljning av larmcentralstjänster inte anses vara en sådan sedvanlig kommunal affärsverksamhet som är tillåten enligt 2 kap. 7 § kommunallagen.
31. Detta förhållande medför dock inte med automatik att all den larmförmedling som sker vid Räddningstjänstens larmcentral strider mot den kommunala kompetensen. De larmcentralstjänster som Konkurrensverket helt eller delvis bedömer ligga utanför den kommunala kompetensen kan delas in i följande fyra kategorier:
 1. Automatiska utryckningslarm - automatiska larm som föranleder en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor,
 2. Drifts- och inbrottslarm - larm som inte föranleder en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor,
 3. Personlarm (ej socialtjänstlagen), samt,
 4. Sekundärlarmcentralstjänster.

Automatiska utryckningslarm

32. Med automatiska utryckningslarm avses här automatiska larm som föranleder räddningstjänstens operativa styrkor att göra en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor.
33. En kommun ska enligt 3 kap. 7 § lagen om skydd mot olyckor ansvara för räddningstjänst inom kommunen. Med räddningstjänst avses, enligt 1 kap. 2 § lagen om skydd mot olyckor, de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara för olyckor.
34. Räddningstjänstens utryckning i anledning av inkomna automatiska utryckningslarm kan, åtminstone i förevarande ärende, betraktas som räddningstjänst. Automatiska brandlarm ingår i kategorin automatiska utryckningslarm. Räddningstjänsten förmedlar denna typ av larm åt Bromölla och Östra Göinge kommuner samt åt privata kunder i Kristianstads, Bromölla och Östra Göinge kommuner.

35. Att själva utryckningen i anledning av automatiska utryckningslarm kan anses utgöra räddningstjänst i lagen om skydd mot olyckors mening medför dock inte att detsamma gäller även för tillhandahållande av larmcentralstjänster avseende sådana larm. Sådant tillhandahållande sker ju inte i anledning av en olycka eller en överhängande fara för en olycka. Således kan tillhandahållande av larmcentralstjänster avseende automatiska utryckningslarm inte anses vara en kommunal uppgift enligt lagen om skydd mot olyckor. Därmed finns inte heller någon möjlighet för kommunen att, enligt 3 kap. 12 § samma lag, sluta avtal med andra kommuner om sådan försäljning.
36. När det gäller automatiska utryckningslarm är dessa dock av karaktären att de kan föranleda utryckning av räddningstjänstens operativa styrkor. Enligt Konkurrensverkets mening kan sådana larm därmed anses ha ett naturligt och nära samband med Räddningstjänsten i Kristianstads obligatoriska uppgift att rycka ut och genomföra räddningsinsatser. En förutsättning för att ett sådant samband ska föreligga är dock att de larmade objekten ligger inom det geografiska område som vid varje given tidpunkt primärt betjänas av Räddningstjänsten i Kristianstads operativa räddningsstyrkor.⁴ Annars är det ju någon annan räddningstjänst som ska reagera i anledning av larmet.
37. Omfattningen av Räddningstjänstens försäljning av larmcentralstjänster avseende automatiska utryckningslarm får även anses begränsad i förhållande till dess kompetensenliga verksamhet.
38. Mot den bakgrunden, och med beaktande av principen om anknytningskompetens,⁵ ifrågasätter inte Konkurrensverket i just det här fallet att Räddningstjänsten säljer larmcentralstjänster avseende automatiska utryckningslarm kopplade till objekt som ligger inom det geografiska område som primärt betjänas av Räddningstjänsten i Kristianstads operativa räddningsstyrkor. Automatiska utryckningslarm kopplade till objekt som är belägna utanför detta geografiska område kan dock inte anses ligga inom den kommunala kompetensen.

⁴ Se Kristianstads kommun, Handlingsprogram enligt Lag (2003:778) om skydd mot olyckor: Förebyggande åtgärder och räddningstjänst, beslutad den 15 januari 2008, s. 25. Av handlingsprogrammet framgår vilka områden som primärt betjänas av Räddningstjänsten i Kristianstads operativa styrkor. Huvudsakligen överensstämmer detta område med kommunens geografiska gränser, men till viss del utgör Kristianstads kommuns räddningstjänst primär räddningstjänst i annan kommun och till viss del utgör annan kommuns räddningstjänst primär räddningstjänst i Kristianstads kommun. Anledningen till detta är att det normalt är lämpligt att ett område primärt betjänas av den brandstation som ligger närmast och att när man närmar sig ytterkanerna av en kommuns geografiska område kan det väl vara en annan kommuns brandstation som ligger närmast.

⁵ Se exempelvis RÅ 1992 ref. 61.

Drifts- och inbrottslarm

39. Med drifts- och inbrottslarm avses här larm som inte föranleder uttryckning av räddningstjänstens operativa styrkor.
40. Som drifts- och inbrottslarm räknas inbrottslarm, olika typer av jourlarm och tekniska fellarm och kameraövervakning. Hisslarm ingår i denna kategori eftersom Räddningstjänsten, enligt egen uppgift, i första hand kontaktar en hissjour eller fastighetsförvaltare för att åtgärda dessa larm. Även inringda felanmälningar som inte rör räddningstjänstens verksamhet ingår i denna kategori.
41. Gemensamt för denna kategori larm är alltså att Räddningstjänsten efter att ha tagit emot larmet vidarebefordrar detta till en annan åtgärdare, exempelvis väktarbolag, jourmontör eller liknande. Därmed saknar larm i denna kategori naturlig koppling till Räddningstjänstens kompetensenliga verksamhet. Då försäljning av larmcentralstjänster i enlighet med vad som anförts ovan inte är en i sig tillåten kommunal affärsverksamhet och då den aktuella larmtypen saknar koppling till Räddningstjänstens kompetensenliga uppgifter kan Räddningstjänstens försäljning av larmcentralstjänster avseende drifts- och inbrottslarm inte anses förenlig med den kommunala kompetensen.

Personlarm (ej socialtjänstlagen)

42. I denna kategori ingår olika typer av personlarm. Den största kunden i kategorin är ett företag som har arbetstagare som utför riskfyllt ensamarbete med bland annat stolpklättring över hela Sverige. De som utför arbetet har personlarm och kan därmed slå larm vid olyckstillbud. Om ett sådant larm går skickar Räddningstjänsten larmet vidare till SOS Alarm som i sin tur larmar ut relevant räddningstjänst.
43. Även i övrigt synes största delen av personlarmen vara motiverade av arbetsgivares skyldighet att tillhandahålla en acceptabel arbetsmiljö vid vissa typer av ensamarbete. Det förekommer dock att personer själva bekostar larmen. Gemensamt för personlarmen är att de inte har beviljats av samhället med stöd av socialtjänstlagen eller annan lagstiftning.
44. Enligt Konkurrensverkets mening är det ett arbetsgivaransvar, snarare än ett samhällsansvar, att tillhandahålla denna typ av larm. Dessutom finns det även för denna typ av larmcentralstjänster en privat marknad som väl kan tillgodose de behov som finns i Kristianstads kommun och på andra ställen.
45. Mot den bakgrunden kan det inte heller anses vara en uppgift för kommunen att sälja larmcentralstjänster avseende denna typ av larm. Inte heller har larmcentralstjänster avseende personlarm någon särskilt nära anknytning till Räddningstjänstens kompetensenliga uppgifter. Mot den bakgrunden kan

Räddningstjänstens försäljning av larmcentralstjänster avseende personlarm inte anses kompetensenlig.

Sekundärlarmcentralstjänster

46. Med sekundärlarmcentralstjänster avses att larm kopplas till larmcentralen i Kristianstad när den primära larmcentralen är överbelastad eller ur funktion.
47. Räddningstjänstens larmcentral agerar sekundär larmcentral åt andra räddningstjänster med larmcentral och vice versa. Denna del av verksamheten vid Räddningstjänstens larmcentral ifrågasätts inte.
48. Det torde däremot inte vara förenligt med den kommunala kompetensen att agera sekundär larmcentral åt en privat larmcentral.

Sammanfattning förenlighet med lag

49. Konkurrensverkets bedömning är att förmedling av larmcentralstjänster avseende följande larmtyper ligger utanför den kommunala kompetensen:
 - i. Automatiska utryckningslarm - automatiska larm som föranleder en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor, till den del de larmade objekten ligger utanför det geografiska område som primärt betjänas av Räddningstjänsten i Kristianstads operativa räddningsstyrkor,
 - ii. Drifts- och inbrottslarm samt inringda felanmälningar, det vill säga larm som inte föranleder en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor,
 - iii. Personlarm som inte beviljats av en kommun med stöd av socialtjänstlagen eller annan lagstiftning,
 - iv. Sekundärlarmcentralstjänster åt privata larmcentraler.

Yttrande från Räddningstjänsten

50. Räddningstjänsten har, efter att ha tagit del av Konkurrensverkets bedömning av ärendet, i ett yttrande daterat den 7 februari 2012 uppgett att de kommer att hantera frågan i enlighet med Konkurrensverkets bedömning. De kommer att säga upp de avtal som avser larmcentralstjänster som Konkurrensverket bedömer snedvrider och hämmar konkurrensen eller i vart fall riskerar att snedvrider och hämma konkurrensen samt ligger utanför den kommunala kompetensen. Avtalen kommer att avslutas så snart respektive uppsägningstid gått ut.

Skäl för beslutet

51. Räddningstjänsten har förklarat att man kommer att säga upp de avtal som avser larmcentralstjänster som Konkurrensverket bedömer snedvrider och hämmar konkurrensen eller i vart fall riskerar att snedvrida och hämma konkurrensen samt ligger utanför den kommunala kompetensen.
52. Med anledning av detta avslutar Konkurrensverket ärendet.
53. Konkurrensverket kommer att följa upp att Räddningstjänsten säger upp de avtal som nämns ovan.
54. Detta beslut kan inte överklagas.

Hur ni kan gå vidare

55. De företag som berörs av detta beslut kan vända sig till domstol för att få saken prövad.
56. En talan om förbud för konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen väcks vid Stockholms tingsrätt.

Detta beslut har fattats av avdelningschefen Göran Karreskog. Föredragande har varit sakkunniga Linda Tell.

Göran Karreskog

Linda Tell

Detta beslut publiceras på Konkurrensverkets webbplats