



Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet

Effektivare konkurrenstillsyn när offentliga aktörer
ändrar sitt agerande

RAPPORT 2018:5

Frivilliga åtgärder i offentlig säljverksamhet

Effektivare konkurrenstillsyn när offentliga
aktörer ändrar sitt agerande

Konkurrensverkets rapportserie 2018:5

Konkurrensverket juni 2018

Utredare: Josefine Johansson Cavalera och Staffan Martinsson

ISSN-nr 1401-8438

Elanders Sverige AB, 2018

Foto: Istock

Förord

I konkurrenslagen finns sedan 2010 bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Bakgrunden är att privata företag ska ha möjlighet att konkurrera med offentliga aktörer på likartade villkor när de agerar på samma konkurrensutsatta marknad.

Efter det att Konkurrensverket inlett en utredning kring misstänkta konkurrensproblem kan en offentlig aktör välja att ändra sitt beteende. Det kan innebära att Konkurrensverket inte längre finner tillräckliga skäl att utreda saken och beslutar att avsluta ärendet. När Konkurrensverket kan skriva av ett ärende med hänsyn till ett ändrat beteende är det en framgång. Ett konkurrensproblem och en misstänkt överträdelse har därmed fått en snabb och effektiv lösning.

Den här rapporten visar att offentliga aktörer som har blivit föremål för en utredning i flera fall har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att risken för konkurrensbegränsande effekter har minskat. Lagstiftningen och Konkurrensverkets tillsyn har alltså gett resultat.

Det är dock viktigt att de frivilliga åtgärderna är tydligt formulerade, så att Konkurrensverket kan bedöma om de är tillräckliga för att lösa problemen. En tydligt formulerad åtgärd är också en förutsättning för att det ska vara möjligt att följa upp att den faktiskt har genomförts.

Stockholm juni 2018

Rikard Jermsten
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	6
Summary	8
1 Inledning	10
1.1 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	10
1.2 Frivilliga åtgärder	10
1.3 Uppföljningen	11
1.4 Disposition	12
2 Resultat	14
2.1 Graden av fullföljande av frivilliga åtgärder är hög	14
2.2 Klassificering av olika typer av åtgärder	15
2.2.1 År som beslut fattades	16
2.2.2 Typ av konkurrensproblem	16
2.2.3 Typ av aktör	18
2.2.4 Typ av åtgärd	18
2.2.5 Hur snabbt åtgärden aviserades	20
2.3 Sammanfattande tabell	22
3 Några lärdomar och slutsatser	26
3.1 Lämpliga former av åtgärder	26
3.1.1 Avyttring/avveckling av verksamhet	27
3.1.2 Upphörande av extern försäljning	28
3.1.3 Tillträde till viktig infrastruktur eller insatsvaror till rimliga och på icke-diskriminerande villkor	29
3.1.4 Konkreta beteendemässiga åtgärder	29

3.2	Otydliga åtgärder	30
3.3	Åtgärder för att anpassa verksamheten till reglerna men med oklar effekt på konkurrensen	31
3.4	Hur bör åtgärder utformas?	32
4	Metod	35
4.1	Vilka ärenden har följts upp?	35
4.2	Hur har uppföljningen gått till?	37
Bilaga 1	Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	39
Bilaga 2	Beskrivning av ärenden	42

Sammanfattning

Konkurrensverket har gjort en uppföljning av 25 ärenden från åren 2010–2017 som rör offentlig säljverksamhet. I samtliga fall hade en utredning inletts för att klarlägga om en offentlig aktör brutit mot regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Under utredningsarbetet vidtog de offentliga aktörerna på eget initiativ åtgärder för att minska risken för konkurrensskada eller meddelade att de avsåg att genomföra sådana åtgärder. Konkurrensverket tog hänsyn till de genomförda och aviserade åtgärderna när beslut fattades om att saken inte längre skulle utredas.

Uppföljningen visar att de offentliga aktörerna i hög utsträckning har genomfört de frivilliga åtgärder som de har meddelat. I 23 ärenden har de offentliga aktörerna helt uppfyllt de aviserade åtgärderna. Endast i två fall har åtgärderna inte fullt ut genomförts. I det ena fallet har den offentliga aktören i stället genomfört en alternativ åtgärd. I det andra fallet har åtgärden varit formulerad på ett sådant sätt att det har varit svårt att göra en bedömning av om den är fullt ut genomförd.

Ett ändrat beteende hos den offentliga aktör som är under utredning kan innebära en effektiv konkurrenstillsyn eftersom det leder till att ärenden kan avslutas efter en betydligt kortare handläggningstid jämfört med om ärendet går vidare till domstol.

Resultatet av uppföljningen visar att det är av stor vikt att de åtgärder som de offentliga aktörerna genomför är tydligt formulerade. Det är nödvändigt för att Konkurrensverket ska kunna göra en bedömning av om de är tillräckliga för att det inte längre ska finnas skäl att utreda saken. En tydligt formulerat åtgärd gör det också möjligt att följa upp att den har genomförts. Den kan dessutom ge vägledning till aktörerna på marknaden. Det gäller både

den offentliga aktören och de privata aktörerna i det enskilda fallet, men även andra aktörer som befinner sig i liknande situationer.

Summary

The Swedish Competition Authority has followed up 25 cases concerning sales activities by public entities. In these cases, an investigation had been initiated with a view to clarify whether the public entity had infringed the rules on anti-competitive public sales activities. During the investigations the public entities – on their own initiative – implement measures to reduce the risk of competition harm to competition, or announced that they intended to implement such measures. The Swedish Competition Authority took note of the measures in its decisions not to investigate the matters any further.

The follow-up shows that the public entities to a large extent have implemented the measures they announced. In 23 cases, the public entities have implemented the measures in full. In only two cases, the measures have not been fully implemented. In one of the cases, the public entity took alternative actions. In the other case, the remedy was described in a way that has made it difficult to assess whether it has actually been implemented.

An altered behaviour by a public entity that is subject to an investigation can lead to an efficient supervision of the competition rules as it means that an investigation can be closed quicker than if the case goes to court.

The result of the follow-up shows that it is crucial that the measures taken by the public entities are clearly described. This is essential for the Swedish Competition Authority assessment of whether the remedies are sufficient and there are no longer reasons to investigate the matter. Moreover, a clearly formulated remedy makes it possible to monitor its implementation. It can also provide guidance to market participants. This is the case for the public entity and the

private companies in the case at hand, but also for actors in other, similar situations.

1 Inledning

1.1 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

När offentliga aktörer agerar på en konkurrensutsatt marknad riskerar det att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller hämma förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens. År 2010 infördes därför bestämmelser om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579), konkurrenslagen. Bakgrunden till bestämmelserna är att offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad, och att konkurrenslagens traditionella förbud inte alltid kan råda bot på de konkurrenskonflikter som kan uppstå mellan offentliga och privata aktörer.

Konkurrensverket utreder om ett konkurrensbegränsande beteende skadar drivkrafterna till konkurrens på den relevanta marknaden. Konkurrensverket får väcka talan hos Patent- och marknadsdomstolen, som kan förbjuda staten, kommuner och landsting att bedriva säljverksamhet på ett sätt som begränsar konkurrensen. Kommuner och landsting kan också förbjudas att helt bedriva en viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. Ett förbud är endast framåtriktat och den offentliga aktören drabbas inte av någon sanktion för vad som redan skett.

1.2 Frivilliga åtgärder

När Konkurrensverket utreder ett misstänkt konkurrensproblem, förekommer det att företag eller en offentlig aktör på eget initiativ ändrar sitt beteende eller uppger att det har för avsikt att ändra sitt

beteende. En sådan frivillig åtgärd kan innebära att Konkurrensverket bedömer att det inte längre finns tillräckliga skäl att utreda saken och beslutar att avsluta ärendet.¹

Att ärenden kan avslutas mot bakgrunden att den offentliga aktören har ändrat sitt beteende innebär i regel en betydligt kortare handläggningstid än vad som annars skulle krävas och är en viktig del av konkurrenstillsynen. I synnerhet för små företag kan det vara betydelsefullt att en lösning kommer till stånd snabbt, då de kan sakna den uthållighet som behövs vid en mer utdragen process i domstol.²

1.3 Uppföljningen

Konkurrensverket har följt upp 25 ärenden som rört misstänkta överträdelser av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen, där den offentliga aktören vidtagit eller aviserat åtgärder och där Konkurrensverket hänvisat till dessa aviserade åtgärder i sitt beslut att inte utreda saken vidare. Uppföljningen har bestått i att undersöka i vilken utsträckning de offentliga aktörerna har levt upp till de utfästelser som gjordes under utredningen. Syftet har varit att få en djupare kunskap om effekterna av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och få underlag för handläggning av framtida ärenden.

Denna rapport beskriver resultaten av uppföljningen. Dessutom diskuteras hur sådana åtgärder lämpligen bör utformas för att

¹ Ett beslut att inte utreda saken vidare innebär emellertid inte ett ställningstagande till om förfarandet strider mot konkurrensreglerna, varken före eller efter det ändrade beteendet.

² Att ett ärende avslutas med hänsyn till ett ändrat beteende hos den offentlige aktören påverkar inte möjligheten för företag som berörs av förfarandet eller av verksamheten att själva väcka talan om förbud (s.k. subsidiär talerätt).

Konkurrensverket framöver ska beakta dem i beslutet att inte utreda saken vidare. Även om själva innehållet i åtgärderna behöver utformas i varje enskilt fall, kan vissa lärdomar dras om hur åtgärder bör formuleras för att Konkurrensverket ska kunna beakta dem vid bedömningen av om utredningen bör fortsätta eller avslutas.

Uppföljningen visar att reglerna och Konkurrensverkets tillsyn har lett till förändringar på marknaden även i andra fall än de där Konkurrensverket har fört talan i domstol. De flesta offentliga aktörer har ett intresse av att göra rätt. Genom att uppmärksamma ärenden som kunnat avslutas efter ändrat beteende, hoppas Konkurrensverket att denna rapport ska bidra till att förebygga konkurrensproblem och till en effektivare tillsyn.

Det bör poängteras att syftet med utredningen inte har varit att följa upp efterlevnaden i enskilda ärenden för att sedan kunna vidta åtgärder mot de aktörer som eventuellt inte levt upp till sina utfästelser.³ Inte heller har syftet varit att utvärdera den nuvarande konkurrenssituationen på de aktuella marknaderna.⁴

1.4 Disposition

Rapporten disponeras enligt följande. Avsnitt 2 redogör för resultaten av uppföljningen av de 25 ärendena. I avsnitt 3 diskuteras hur åtgärder bör vara utformade för att Konkurrensverket ska kunna beakta dem vid bedömningen av om en utredning kan avslutas. I avsnitt 4 berörs vissa metodfrågor kring urvalet och uppföljningen

³ Att en offentlig aktör under en pågående utredning väljer att ändra sitt beteende innebär inte nödvändigtvis att den offentliga aktören tidigare agerade i strid med konkurrensreglerna.

⁴ Att en offentlig aktör har levt upp till en tidigare utlovad frivillig åtgärd innebär alltså inte nödvändigtvis att det inte kan förekomma konkurrensproblem på den aktuella marknaden.

av ärenden för den här rapporten. Bilaga 1 beskriver översiktligt reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Bilaga 2 ger en kortfattad beskrivning av vart och ett av de ärenden som följts upp.

2 Resultat

2.1 Graden av fullföljande av frivilliga åtgärder är mycket hög

I de 25 ärenden som följts upp har de aviserade åtgärderna fullföljts helt i 23 fall. I de två fall där åtgärden inte har genomförts fullt ut, har dock i det ena fallet en alternativ åtgärd vidtagits,⁵ och i det andra fallet var åtgärden formulerad på ett sätt som har gjort att det har varit svårt att bedöma om åtgärden vidtagits fullt ut.⁶

Det går inte att i alla undersökta fall med säkerhet dra slutsatsen att det är Konkurrensverkets tillsynsarbete som resulterat i ett ändrat beteende hos aktörerna, eftersom det inte alltid kan uteslutas att den frivilliga åtgärden hade vidtagits ändå. Det faktum att åtgärden i 17 av de 25 analyserade ärendena kommit först efter viss utredning (se avsnitt 2.2.5), visar dock att tillsynen i vart fall bidragit till förändrat beteende hos offentliga aktörer i de allra flesta fallen.

Detta kan jämföras med att det sedan reglerna om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet infördes finns två fall där rättelser från den offentliga aktören har kommit till stånd efter

⁵ Under utredningen av Sjöfartsverkets konferensverksamhet aviserade Sjöfartsverket att det skulle avyttra anläggningen Arkö. Sjöfartsverket försökte avyttra Arkö, men hittade ingen köpare. I stället beslutade myndigheten att behålla Arkö, men att enbart använda den för intern verksamhet. Alltså genomfördes en alternativ åtgärd, som även den får bedömas vara tillräcklig för att undanröja de misstänkta konkurrensproblemen.

⁶ I avskrivningsbeslutet gällande Stockholms stads gymverksamhet konstaterades att Stockholms stad tidigare hade försökt upplåta sin gymverksamhet i privat regi och att staden ännu en gång skulle försöka upphandla driften av vissa av sina simhallar inklusive gymverksamheten. Stockholms stad har under uppföljningen uppgett att man planerat och inlett arbete med upphandling av gymverksamhet och även genomfört en upphandling av verksamheten i en sim- och idrottshall. Med en generös tolkning har staden fullföljt åtgärden genom sina "försök". Med en snävare tolkning har de fullföljt åtgärden delvis.

domstolsavgörande.⁷ I ytterligare två fall har åtgärder aviserats och genomförts först sedan Konkurrensverket skickat stämningsansökan till domstol.⁸

Dessutom kan tilläggas att aktörer – även utan att de blivit föremål för en utredning av Konkurrensverket – i ett flertal fall på eget initiativ har granskat sin säljverksamhet och genomfört förändringar med anledning av reglerna om konkurrensbegränsande säljverksamhet.⁹

2.2 Klassificering av olika typer av åtgärder

Det finns en stor variation bland de ärenden som innehållit någon form av frivillig åtgärd som legat till grund för Konkurrensverkets beslut att skriva av ärendet. För att få en överblick över de ärenden som följts upp har de klassificerats efter år som beslut fattades, typ av konkurrensproblem, typ av aktör, typ av åtgärd och när i tiden åtgärden aviserades.

⁷ MD 2014:1 *Konkurrensverket./Räddningstjänsten Dala Mitt* (2014-01-31) och Stockholms tingsrätt T 8160-11 *Konkurrensverket./Skelleftebuss AB* (2013-07-12).

⁸ Mälarenergi Stadsnät AB genomförde åtgärder som innebar att Konkurrensverket återkallade sin talan (dnr 438/2011). Under processen i målet som rörde Strömstads badanstalt framkom att kommunen – efter att process i domstol inletts – vidtagit åtgärder avseende kommunbidrag till badanstalten, lokalhyra och kommunanställdas användning av friskvårdsbidrag. Åtgärderna föranledde inte Konkurrensverket att återkalla talan, men beaktades av Marknadsdomstolen som ogillade Konkurrensverkets talan, MD 2015:12 *Konkurrensverket./Strömstads badanstalt* (2015-07-10).

⁹ År 2013 svarade 317 offentliga aktörer på en enkät, varav cirka hälften uppgav att de granskat sin säljverksamhet med anledning av reglerna i konkurrenslagen om offentlig säljverksamhet och en knapp tredjedel (96) att de hade eller var på gång att genomföra förändringar med anledning av dessa. Se Konkurrensverkets rapport (2013:10) *Konkurrensen i Sverige 2013*, s. 214 ff.

2.2.1 År som beslut fattades

Tabell 1 visar att i 11 av de 25 ärendena fattade Konkurrensverket beslut att inte utreda saken vidare under 2010. Därefter fördelar sig besluten ganska jämnt med 1–3 beslut per år. Detta indikerar att flera offentliga aktörer hade skäl att se över sina säljverksamheter i samband med att reglerna om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet infördes i konkurrenslagen den 1 januari 2010, men att lagstiftningen och Konkurrensverkets tillsyn har haft effekt även därefter.

Tabell 1 Antal beslut per år

År	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Antal beslut	11	1	2	2	3	3	2	1

Källa: Konkurrensverket.

2.2.2 Typ av konkurrensproblem

Konkurrensproblemen har delats in i *verksamheter* (dvs. verksamheten som sådan var ett potentiellt problem) och *förfaranden* (dvs. enbart förfarandet utgjorde ett potentiellt problem). Det är det konkurrensproblem som *utreddes* som fått styra klassificeringen.¹⁰

¹⁰ Det förekommer att klagomål har riktat in sig på själva verksamheten, medan utredningen i stället fokuserat på prissättningen. Utredningen kan också ha varit inriktad på vissa förfaranden, men åtgärden varit en avyttring av hela verksamheten. I dessa fall är det alltså det konkurrensproblem som utreddes som varit styrande för klassificeringen.

Tabell 2 Antal ärenden per typ av konkurrensproblem

Det utredda problemet avsåg	Antal ärenden
Verksamheten	8
Förfarandet	15
Både verksamheten och förfarandet	2

Källa: Konkurrensverket.

Tabell 2 visar att förfaranden var den vanligaste typen av konkurrensproblem som utreddes. 17 av de 25 ärendena avsåg förfaranden, inklusive 2 ärenden som avsåg såväl förfaranden som verksamheterna som sådana. Resterande 8 ärenden gällde verksamheterna som sådana.

Ärendena som rört statliga aktörer har gällt *förfaranden* och konkurrensproblemen har kunnat undanröjas genom beteendemässiga åtgärder. Detta är naturligt eftersom reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inte kan användas för att förbjuda statliga *verksamheter*. Noterbart är dock att i ett av fallen var den aviserade åtgärden att en del av en statlig verksamhet skulle avyttras, vilket skulle innebära att en verksamhet helt upphörde. En sådan åtgärd hade inte varit möjlig att få till stånd genom ett domstolsförfarande.¹¹

Att en frivillig åtgärd går utöver vad som hade varit nödvändigt för att undanröja problemen behöver dock inte i sig vara problematiskt. Det får antas att det är aktören själv som bäst kan avgöra vilken typ av åtgärd som är lämplig. En snabb avyttring kan bedömas som

¹¹ Det aktuella fallet rörde Sjöfartsverket som aviserade att det skulle sälja en kursgård. Försäljningen lyckades emellertid inte och Sjöfartsverket beslutade i stället att använda kursgården enbart för interna utbildningar och konferenser. Se dnr 144/2010, 126/2011 och 761/2011.

enklare att genomföra än en beteendemässig åtgärd som kräver uppföljning och övervakning.

2.2.3 Typ av aktör

Aktörerna har delats in i *staten*, *landsting* och *kommuner*. I "staten" ingår såväl statliga bolag som myndigheter. I "kommuner" ingår såväl kommunala bolag, kommunalförbund som förvaltningar.

Tabell 3 visar att kommuner dominerar bland de aktörer som vidtagit åtgärder. Fördelningen mellan stat, landsting och kommun skiljer sig emellertid inte nämnvärt bland de ärenden som avslutats med hänvisning till ändrat beteende mot fördelningen bland ärenden om offentlig säljverksamhet hos Konkurrensverket generellt.

Tabell 3 Antal ärenden per typ av aktör

Aktör	Antal ärenden
Staten	6
Landsting	3
Kommuner	16

Källa: Konkurrensverket.

2.2.4 Typ av åtgärd

Åtgärderna har delats in i följande typer, där *avyttring* får ses som en strukturell åtgärd, medan övriga i regel är beteendemässiga:

- *Avyttring*: Här ingår förutom försäljning av verksamhet till annan aktör även fall där en planerad verksamhet inte

realiserats.¹² Utgångspunkten har varit den aviserade åtgärden, vilken i något fall avviker från den faktiskt genomförda.¹³

- *Policyförändring*: Upprättande eller förändring av rutiner och policy avseende t.ex. prissättning, marknadsföring och andra aspekter av verksamheten som kan påverka konkurrensen.
- *Upphört med extern försäljning*: Ärenden där den offentliga aktören upphört eller kraftigt begränsat försäljning till andra kunder än den egna verksamheten. Även bildandet av kommunalförbund eller gemensamma bolag så att verksamheten inte längre är i strid med lokaliseringsprincipen ingår här.¹⁴
- *Minskad omfattning*: Ärenden där aktören minskat omfattningen av verksamheten, t.ex. genom att begränsa volymen eller minska marknadsföring utan att för den skull begränsa vilka typer av kunder som försäljning sker till.

I Tabell 4 överstiger summan av antal ärenden 25, eftersom den offentliga aktören i några fall har vidtagit en kombination av åtgärder.

¹² Se ärendet rörande Malmö stads intentioner att uppföra en bowlingarena (dnr 62/2012).

¹³ Se ärendet rörande Sjöfartsverkets kursgård Arkö (dnr 144/2010, 126/2011 och 761/2011).

¹⁴ I de fall en kommun rättar sig efter lokaliseringsprincipen genom att skapa eller utvidga ett kommunalförbund, kan det i och för sig diskuteras om åtgärden haft någon effekt på förutsättningarna för det privata näringslivet att konkurrera, se vidare avsnitt 3.3.

Tabell 4 Antal ärenden med respektive typ av åtgärd

Typ av åtgärd	Antal ärenden
Policyförändring	7
Avyttring	8
Upphört med extern försäljning	10
Minskad omfattning	3

Källa: Konkurrensverket.

Den vanligaste typen av åtgärd är "Upphört med extern försäljning" som aviserats i 10 av de 25 ärendena. Det rör sig i dessa fall om kommuner och landsting som upphört eller kraftigt begränsat sin försäljning till andra kunder än den egna verksamheten.

I tre fall har åtgärden utgjorts av en kombination av "Policyförändring" och "Minskad omfattning". Samtliga dessa fall rör restaurangverksamhet. Inte i något fall har åtgärden enbart bestått i "Minskad omfattning". En förklaring till detta kan vara att åtgärden att minska omfattning av verksamheten har behövt kompletteras med någon form av policy eller övervakning för att kunna hanteras i praktiken.

I fyra fall har åtgärden enbart bestått i en policyförändring, dvs. att upprätta eller ändra riktlinjer och regelverk, utan att samtidigt utlova någon minskad omfattning. Policyförändringarna har i alla dessa fyra fall gällt statliga aktörers prissättning av tjänster.

2.2.5 Hur snabbt åtgärden aviserades

En grov uppdelning har gjorts efter hur snabbt aktören aviserade den frivilliga åtgärden. Det bör noteras att det inte har gjorts någon bedömning av kausaliteten mellan Konkurrensverkets utredning och åtgärderna, och det kan inte uteslutas att åtgärden hade kommit att genomföras oaktat vår utredning eller till och med hade

planerats innan vi inledde utredningen. Fall där åtgärder har genomförts innan klagomål inkom till Konkurrensverket är inte med i uppföljningen.

- *Direkt* anger fall där aktören tämligen omgående, ofta vid första kontakten med Konkurrensverket, uppgett att den avser att genomföra förändringar i verksamheten.
- *Efter viss utredning* anger fall där aktören först efter viss skriftväxling uppgett att den avser vidta åtgärder.
- *Efter stämning* anges i ett fall där åtgärden vidtogs först efter att Konkurrensverket stämt aktören¹⁵.

Tabell 5 Antal ärenden och genomsnittlig handläggningstid fördelat på när i tiden åtgärden aviserades

Tidpunkt åtgärden aviserades	Antal ärenden	Genomsnittlig handläggningstid (kalenderdagar)
Direkt	7	62
Efter viss utredning	17	342
Efter stämning	1	1369

Källa: Konkurrensverket.

Tabell 5 visar att i 17 av de 25 analyserade ärendena har åtgärden kommit först efter viss utredning, vilket visar att tillsynen i vart fall bidragit till förändrat beteende hos offentliga aktörer i de allra flesta fallen.

¹⁵ I fallet som rörde Mälarenergi Stadsnät AB ledde åtgärden till att Konkurrensverket återkallade sin talan, och det ärendet har inkluderats i de ärenden som följts upp. I fallet som rörde Strömstads badanstalt genomfördes vissa förändringar, men eftersom dessa inte ledde till att Konkurrensverket återkallade sin talan, har det ärendet inte räknats med. Se även avsnitt 4.1 för en beskrivning av vilka ärenden som inkluderats i sammanställningen.

Vi kan också konstatera att den genomsnittliga handläggningstiden har varit betydligt kortare i ärenden som avslutats efter en frivillig åtgärd jämfört med ärenden som gått till domstol. Ärenden där åtgärden aviserades tämligen omgående hade en handläggningstid på i genomsnitt 62 kalenderdagar, dvs. ungefär två månader. Ärenden där åtgärden aviserades efter viss utredning tog längre tid, i genomsnitt 342 kalenderdagar, eller ungefär elva månader. Det ärende där åtgärden aviserades först efter stämning tog 1 369 dagar från det att utredningen startade till dess att Konkurrensverket återkallade sin talan. Som jämförelse tog de övriga fem ärenden¹⁶ som hittills avgjorts i domstol i genomsnitt 1 633 dagar – cirka fyra och ett halvt år – räknat från när utredningen inleddes till lagakraftvunnen dom.¹⁷

Uppföljningen visar inte på några tydliga samband mellan hur snabbt åtgärden aviserades och typ av aktör, typ av verksamhet eller typ av åtgärd.

2.3 Sammanfattande tabell

Tabell 6 på de följande sidorna sammanfattar ärendena med avseende på de klassificeringarna som gjorts. En kortare beskrivning av respektive ärende återfinns i Bilaga 2.

¹⁶ Räddningstjänsten Dala Mitt, Skelleftebuss, Borås kommuns försäljning av mark- och anläggningsentreprenader, Strömstads badanstalt och Växjö kommuns fjärrvärme.

¹⁷ Av dessa 1 633 dagar utgjorde 552 dagar utredningen på Konkurrensverket och övriga 1 081 dagar handläggning i domstol.

Tabell 6 Sammanfattning av ärenden

Dnr	Besluts-datum	Aktör	Säljverksamheten	Genom-förd	Problem-avsåg	Typ av aktör	Typ av åtgärd	Åtgärden aviserades
590/2009	2010-11-19	Skogssstyrelsen	Uppdragsverksamhet (prissättning)	Ja	Förfarande	Staten	Policyförändring	Efter viss utredning
736/2009	2010-02-09	Örebro kommun	Hotell/konferens (Kilsbergen)	Ja	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Direkt
15/2010	2010-09-24	Kalmar Vatten	Uppdragsverksamhet (privata kunder)	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
72/2010	2010-09-08	Bergslagens räddningstjänst	Larmtjänster (underprissättning)	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
120/2010	2010-06-28	Göteborgs stad, Tolkcentralen	Tolktjänster (utanför kommunen)	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
123/2010 378/2010 438/2011	2013-11-05	Västerås, Mälarenergi Stadsnät AB	Bredbands tjänster (utanför kommun-gränsen)	Ja	Verksamhet	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter stämning
144/2010 126/2011 761/2011	2010-04-26	Sjöfartsverket	Hotell och restaurang (Arkö)	Delvis	Förfarande	Staten	Avyttring	Direkt
144/2010 451/2010	2011-01-12	Svenska Spel	Restaurangverksamhet på kasinon	Ja	Förfarande	Staten	Policyförändring + Minskad omfattning	Efter viss utredning
154/2010 435/2010	2010-08-17	Norrköpings hamn	Hamnverksamhet	Ja	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Efter viss utredning

Dnr	Besluts-datum	Aktör	Säljverksamheten	Genom-förd	Problem-avsåg	Typ av aktör	Typ av åtgärd	Åtgärden aviserades
163/2010	2010-11-26	Skellefteå Kraft	Pellets och pelletsbrännare	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
177/2010	2010-07-02	Riksarkivet	Skanning (underprissättning)	Ja	Förfarande	Staten	Policyförändring	Efter viss utredning
247/2010	2010-06-30	Stockholms stad	Gym	Delvis	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Direkt
347/2010	2010-07-22	Örebro Läns Landsting	Försäljning bildtelefoner	Ja	Förfarande	Landsting	Upphört med extern försäljning	Direkt
270/2011	2012-03-06	Kristianstad Räddningstjänst	Försäljning av larmcentraltjänster	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
800/2011	2012-07-02	SMHI	Försäljning av väderdata	Ja	Förfarande	Staten	Policyförändring	Efter viss utredning
62/2012	2013-01-30	Malmö kommun	Bowlinghall	Ja	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Efter viss utredning
535/2012	2014-09-02	Helsingborgs Hamn AB	Försäljning av logistik-lösningar för hamn-verksamhet	Ja	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Efter viss utredning
363/2013	2015-04-30	Kommunal-förbundet Tolkförmedling Väst	Tolktjänster (till andra än medlemmarna i kommunalförbundet)	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning

Dnr	Besluts-datum	Aktör	Säljverksamheten	Genom-förd	Problem-avsåg	Typ av aktör	Typ av åtgärd	Åtgärden aviserades
363/2014	2016-10-21	Västerbottens läns landsting	Restaurang och konferens (Vindeln)	Ja	Förfarande	Landsting	Policyförändring + Minskad omfattning	Efter viss utredning
536/2014	2014-11-05	Landstinget i Östergötland	Försäljning av hjälpmedelprodukter	Ja	Verksamhet	Landsting	Avyttring	Direkt
709/2014	2016-04-13	Gislaveds kommun	Restaurang, konferens, nöjen (Gisleparken)	Ja	Verksamhet	Kommun	Avyttring	Efter viss utredning
711/2014	2014-12-30	Umeå kommun	Diverse verksamhet för långtidsarbetslösa, bl.a. tillverkning av bryggor	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Efter viss utredning
800/2014	2015-03-25	Vetlanda kommun	Restaurangskola (Restaurang Gärdet)	Ja	Förfarande	Kommun	Policyförändring + Minskad omfattning	Efter viss utredning
300/2015	2015-06-29	Statens historiska museer	Arkeologisk uppdragsverksamhet (underprissättning)	Ja	Förfarande	Staten	Policyförändring	Direkt
99/2017	2017-04-06	Göteborgs stads leasing AB	Verkstadsjänster (till privata kunder under marknadspris)	Ja	Förfarande	Kommun	Upphört med extern försäljning	Direkt

3 Några lärdomar och slutsatser

Uppföljningen visar att de flesta åtgärderna har tillkommit på grund av Konkurrensverkets tillsyn. Att ange aviserade åtgärder som skäl för att inte utreda ett ärende vidare kan antas skapa förväntningar på den offentliga aktören att faktiskt genomföra dem. Uppföljningen visar också att de offentliga aktörerna i mycket stor utsträckning har genomfört de åtgärder som aviserats under Konkurrensverkets utredning.

Detta talar för att Konkurrensverkets tillsynsarbete effektivt bidrar till ökad regelefterlevnad och faktiska förändringar på marknaden. Det bör dock påpekas att det faktum att en offentlig aktör under en pågående utredning väljer att ändra sitt beteende inte nödvändigtvis innebär att den offentliga aktören tidigare agerade i strid med konkurrensreglerna.

Trots den höga efterlevnaden är det dock inte helt oproblemiskt att förlita sig på utlovade åtgärder. Genomgången av ärenden visar på flera fall där den åtgärd som den offentliga aktören utlovat har varit ottydligt formulerad och svår att följa upp.

3.1 Lämpliga former av åtgärder

I Europeiska kommissionens tillkännagivande om korrigerande åtgärder i prövningar avseende kontroll av företagskoncentrationer framhålls strukturella åtgärder – såsom avyttringar och tillträde till infrastruktur och andra insatsvaror – som de bästa sätten att avhjälpa konkurrensproblem och är därför att föredra framför beteendemässiga åtgärder.¹⁸ Genomgången nedan visar att även när

¹⁸ EUT C 267, 22.10.2008, s. 1, p. 15–17.

det gäller frivilliga åtgärder inom den offentliga säljverksamheten finns det fördelar med strukturella åtgärder. Vilka åtgärder som anses tillräckliga och lämpliga måste dock bedömas från fall till fall, och även beteendemässiga åtgärder kan vara godtagbara. Uppföljningen av de ärenden som avslutats med hänvisning till åtgärder illustrerar detta.¹⁹

3.1.1 Avyttring eller avveckling av verksamhet

En avyttring eller avveckling av verksamhet har den fördelen att den varaktigt undanröjer de eventuella konkurrensproblem som kan uppstå i och med att en offentlig aktör bedriver säljverksamhet. Det kräver heller inte övervakning eller uppföljning av åtgärden när den väl är genomförd.

Ett exempel är Helsingborgs Hamn AB (helägt av Helsingborgs kommun), som under Konkurrensverkets utredning sålde det helägda bolaget In Port. Det var alltså fråga om en strukturell åtgärd där den offentliga aktören helt upphörde med den ifrågasatta verksamheten. Ett annat exempel är Malmö kommuns intentioner att uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling som utreddes av Konkurrensverket. Kommunens fritidsnämnd beslutade under utredningen att avveckla planen på en nationalarena för bowling. Något konkurrensproblem behövde således inte uppstå.

¹⁹ Notera dock att Konkurrensverket för den här rapporten inte har utvärderat i vilken utsträckning åtgärderna eller det ändrade beteendet faktiskt lett till bättre konkurrens.

3.1.2 Upphörande av extern försäljning

En mindre drastisk åtgärd än att helt avveckla en verksamhet är att upphöra med den försäljning som sker till externa kunder. Så har skett i några fall.

Vad gäller Sjöfartsverkets konferensverksamhet på Arkö så aviserade Sjöfartsverket först en försäljning av verksamheten. När försäljningen inte lyckades valde man i stället att inte ta emot externa gäster utan endast använda kursgården för internt bruk.

I några fall har åtgärden att upphöra med extern försäljning innehållit undantag för akuta fall. Till exempel meddelade Kommunalförbundet Tolkförmedlingen Väst sina kunder att förmedlingsverksamheten till icke-medlemmar upphörde från och med den 1 januari 2015. Undantag ska endast göras för akuta fall då en aktör inte kan fylla sina tolkbehov genom annan förmedling.

Även när undantag för extern försäljning vid akuta fall kan accepteras, finns en risk att det uppstår gränsdragningsproblem för vad som ska anses vara just akuta fall. Uppföljningen av ärendet rörande Kalmar Vatten AB visar på denna problematik. Kalmar Vatten antog en policy som innebar att bolaget endast utför arbeten på den privata delen av VA-nätet när det finns akuta behov. Under den första uppföljningen av ärendet som genomfördes 2011, rådde meningsskiljaktigheter mellan Kalmar Vatten och en privat aktör om de arbeten det kommunala bolaget utförde alltid utgjorde akuta fall eller ej. Enligt Kalmar Vatten är det dessutom i första hand kunden som avgör om ett ärende ska betraktas som akut.

3.1.3 Tillträde till viktig infrastruktur eller insatsvaror till rimliga och på icke-diskriminerande villkor

Att ge tillträde till infrastruktur eller insatsvaror, t.ex. i form av data, kan i flera fall vara en lämplig typ av åtgärd. Ett exempel är Konkurrensverkets utredning av SMHI:s försäljning av väderdata. Under utredningen beslutade SMHI att från den 1 januari 2014 fritt tillgängliggöra basinformationen och sätta leveransavgiften till högst marginalkostnad. De aviserade åtgärderna skedde stegvis och följdes upp av Konkurrensverket.

I sammanhanget kan också målet mot Räddningstjänsten Dala Mitt nämnas, där Marknadsdomstolen förbjöd Räddningstjänsten Dala Mitt att vägra ge tillträde till brandövningsområdet Bysjön.²⁰

3.1.4 Konkreta beteendemässiga åtgärder

Det är inte alltid som strukturella åtgärder är möjliga, och det är inte heller alltid en offentlig aktör är beredd att vidta sådana åtgärder. Som redan nämnts kan även beteendemässiga åtgärder lösa konkurrensproblem. För att underlätta uppföljning och undvika oklara förväntningar på både den offentliga aktören och de privata konkurrenterna, bör dessa åtgärder vara tydligt beskrivna och med en uppföljningsplan.

Som exempel kan nämnas Konkurrensverkets utredning av Svenska Spels restaurangverksamhet (Casino Cosmopol), där Svenska Spel beslutade att genomföra ett antal åtgärder, bl.a. vad gäller kostnadskontroll och att servering bara skulle ske inne i kasinona. Svenska Spel skulle också utveckla en ny ekonomisk uppföljningsmodell för att övervaka åtgärderna. I beslutet att inte

²⁰ MD 2014:1 *Konkurrensverket./Räddningstjänsten Dala Mitt* (2014-01-31).

utreda ärendet vidare beskrivs en uppföljningsplan, enligt vilken avrapportering från Svenska Spel skulle ske vid två tillfällen, vid halvårsskiftet 2011 och i januari 2012. Åtgärderna kan sammantaget antas ha väsentligen begränsat eventuella konkurrensproblem.

3.2 Otydliga åtgärder

Otydligt eller vagt formulerade åtgärder är problematiska ur flera synvinklar. För den offentliga aktören kan det vara svårt att veta vilket agerande som egentligen förväntas. För de privata aktörer som konkurrerar med den offentliga aktören kan det finnas förväntningar om en mer genomgripande förändring av beteendet än vad den offentliga aktören själv avsåg, vilket kan skapa friktion. För Konkurrensverkets del innebär otydliga åtgärder att det dels blir svårt att bedöma om åtgärden är tillräcklig för att det inte ska finnas skäl att driva ärendet vidare, dels försvåras uppföljningen av om åtgärderna faktiskt vidtagits.

Det finns exempel när otydliga åtgärder har återgetts i Konkurrensverkets beslut. Det ska dock påpekas att det kan finnas flera skäl till att Konkurrensverket väljer att avsluta ett ärende, och att en vagt formulerad åtgärd inte behöver ha varit det enda, eller ens det avgörande skälet för att ärendet skrevs av. Detta gäller i synnerhet om ärendet prioriteras bort i ett tidigt skede. Frågan är alltså inte om dessa ärenden borde skrivits av eller ej, utan om otydliga åtgärder bör återges i besluten.

Ett exempel där det kan vara svårt att avgöra om åtgärden vidtagits är utredningen av Stockholms stads gymverksamhet. Under utredningen framkom att Stockholms stad tidigare hade försökt upplåta gymverksamheten i privat regi och att staden planerade att ännu en gång försöka upphandla driften av vissa av sina simhallar inklusive

gymverksamheten. Det angavs dock inte närmare vad dessa ytterligare försök förväntades bestå i.

Ett annat exempel på oprecist formulerade åtgärder är Vetlanda kommun, som under utredningen av kommunens verksamhet i Restaurang Gärdet uttryckte att dess avsikt var att ha en begränsad försäljning. Det uppgavs också att Restaurang Gärdet ville föra en dialog med de privata aktörerna i syfte att undvika att störa marknaden. Restaurang Gärdet uttryckte även en vilja att begränsa antalet platser och gäster i syfte att ytterligare höja kvaliteten och minska risken för framtida konkurrensproblem.

Det kan vara en svår gränsdragning om åtgärder formulerade på detta sätt är tillräckliga för att ärendet ska skrivas av. För det fall Konkurrensverket återger vagt formulerade åtgärder i ett beslut finns det dessutom en risk att den offentliga aktören och det privata näringslivet kan ha olika uppfattningar om den närmare innebörden av åtgärderna och om de genomförts.

3.3 Åtgärder för att anpassa verksamheten till reglerna men med oklar effekt på konkurrensen

I några fall har den aviserade åtgärden bestått i ägarförändringar som inneburit att den offentliga aktören inte längre agerar i strid med lokaliseringsprincipen som säger att ett kommunalt bolag normalt inte får bedriva verksamhet utanför kommunen.

I ärendet rörande Tolkförmedlingen Väst, som är ett kommunalförbund, sålde tolkförmedlingen tjänster till andra aktörer än de egna medlemmarna. Åtgärden bestod i att Tolkförmedlingen Väst utökade antalet medlemmar med ytterligare 22 kommuner. Detta innebar att en stor del av den externa försäljningen i stället blev

intern, och därför inte stred mot reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Det kan dock ifrågasättas om denna manöver har inneburit någon egentlig förändring för privata företags möjligheter att verka på marknaden. Dock ska tilläggas att Tolkförmedlingen Väst även upphörde att sälja tjänster till andra kunder, varför åtgärden bör ha haft effekt i den delen.

På ett liknande sätt agerade Mälarenergi Stadsnät AB, som flyttade den ifrågasatta verksamheten till ett nytt bolag som kom att sam- ägas av kommunerna Västerås, Eskilstuna, Hallstahammar och Arboga. Genom att ändra och bredda ägandet blev verksamheten anpassad till den kommunala lokaliseringsprincipen. Inte heller här torde förutsättningarna för privata aktörer ha påverkats av åtgärden. Däremot innebär åtgärden att verksamheten har anpassats till reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

3.4 Hur bör åtgärder utformas?

Uppföljningen av de 25 ärenden där åtgärder förekommer visar att de offentliga aktörerna i hög utsträckning följer de aviserade åtgärder som beskrivs i besluten. Som konstaterats tidigare i rapporten har dock utformningarna av aviserade åtgärder varit väldigt olika i de granskade besluten. I de fall där den åtgärd som har beskrivits har varit väldigt konkret (t.ex. att en verksamhet ska avyttras) har det varit relativt enkelt att konstatera om en åtgärd har genomförts eller inte. I de fall där åtgärden haft en mer vag innebörd och handlat om bl.a. minskad omfattning, att extern försäljning minskat i någon omfattning eller införande av en ny policy, har det varit svårare att fullt ut bedöma hur väl den offentliga aktören genomfört den aviserade åtgärden.

Det finns därför skäl för offentliga aktörer att formulera de åtgärder de vidtar på ett tydligt sätt. Det finns också skäl för Konkurrensverket att, vid beskrivning av åtgärder i avskrivningsbeslut, vara konkret. På det viset är det tydligare för den offentliga aktören vad som är skälet till att ärendet skrivs av, och att det är lättare att vid en uppföljning konstatera om den offentliga aktören fortfarande agerar i enlighet med den aviserade åtgärden.

Det är dock inte Konkurrensverkets uppdrag att utforma innehållet i en frivillig åtgärd från de offentliga aktörerna. Det måste vara aktören själv som väljer vilka åtgärder den vill vidta. Konkurrensverket har endast möjlighet att beakta åtgärderna vid tillsynen och – om det med hänsyn till dessa inte längre finns skäl att fortsätta utredningen – i beslut beskriva den åtgärd som en offentlig aktör själv har uppgett att den genomfört eller avser att genomföra. I sin tillsyn av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har Konkurrensverket varken möjlighet att ålägga eller godta åtaganden och göra dessa bindande genom beslut.

Konkurrensverket ser positivt på alla åtgärder från offentliga aktörer som syftar till att efterleva regelverket och förbättra konkurrensen på marknaden. Konkurrensverket kan dock endast beakta åtgärder som skäl för avskrivning av ett ärende när åtgärden är tillräckligt tydligt formulerad.

En tydlig åtgärd kan ge vägledning till aktörerna på marknaden. Otydliga åtgärder kan däremot göra det svårare att tolka Konkurrensverkets beslut. Det gäller både den offentliga aktören själv och de privata aktörerna som berörs i det enskilda fallet. Även andra offentliga och privata aktörer som bedriver liknande verksamhet eller är verksamma i andra delar av landet och där liknande frågor uppstår, kan vara betjänta av tydliga beslut för att få vägledning.

Exempel på åtgärder som kan utgöra skäl för avskrivning är avyttring eller avveckling av verksamhet, mätbara förändringar avseende omfattningen av en verksamhet, mätbara förändringar avseende prissättning samt andra åtgärder som dels kan antas medföra väsentliga förändringar för den potentiella konkurrensbegränsningen, eller i övrigt medför att regelverket inte längre är tillämpligt, och dels kan följas upp.

Sammanfattningsvis kommer Konkurrensverket att utelämna otydliga åtgärder i framtida avskrivningsbeslut för att inte skapa felaktiga förväntningar hos såväl de granskade aktörerna som hos klaganden. Aktörer som vill genomföra frivilliga åtgärder under Konkurrensverkets utredning bör säkerställa att åtgärden motverkar de potentiella konkurrensproblem som aktörens verksamhet riskerar att ge upphov till och att åtgärden är tillräckligt tydlig för att kunna kontrolleras i efterhand av Konkurrensverket. Den typen av åtgärder leder till att Konkurrensverkets tillsyn av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet får effekt.

4 Metod

4.1 Vilka ärenden har följts upp?

Konkurrensverket har gått igenom de ärenden mellan åren 2010 och 2017 som rör misstänkta överträdelser av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen. De ärenden som följts upp är de där Konkurrensverket har beslutat att inte utreda saken vidare bl.a. med hänsyn till att den offentliga aktören har vidtagit eller aviserat att den avser att vidta åtgärder som har bedömts (helt eller delvis) kunna undanröja eventuella konkurrensproblem. Sammanlagt 25 ärenden har följts upp.²¹

I några beslut framgår det inte tydligt hur tungt en utlovad åtgärd har vägt in i beslutet att inte utreda saken vidare, eller om ärendet hade kommit att avslutas av andra skäl, även utan någon åtgärd från aktören. Det är också ibland oklart om åtgärden tillkommit på grund av Konkurrensverkets utredning, på grund av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig verksamhet generellt eller om åtgärden redan var planerad av helt andra skäl. Trots oklarheterna har dessa ärenden inkluderats i sammanställningen för att få ett brett urval och därigenom bättre kunna analysera hur åtgärder bör utformas och följas upp. Dock har ärenden där en åtgärd uppenbart genomförts redan innan Konkurrensverkets utredning påbörjats inte inkluderats,²² även om det i och för sig går att argumentera för

²¹ Såväl ärenden som skrivits av i ett tidigt stadium som ärenden som skrivits av efter en djupare utredning har inkluderats. Det innebär att antalet ärenden är något fler än vad som anges i Konkurrensverkets rapport (2018:3) över konkurrenstillsynen 2017, där endast ärenden som Konkurrensverket valt att genomföra mer omfattande utredningsinsatser i har inkluderats. Dessutom är antalet diarienummer något fler än 25, eftersom några förfaranden har utretts och följts upp inom ramen för flera olika diarienummer.

²² Se exempelvis dnr 371/2010 rörande Piteå räddningstjänst och dnr 165/2010 rörande Knivsta kommuns massageverksamhet.

att sådana åtgärder kan hänföras till reglerna och Konkurrensverkets tillsyn i allmänhet.

I två fall har den offentliga aktören vidtagit åtgärder efter att process i domstol inletts. I det ena fallet – Mälarenergi stadsnät – ledde förändringen till att Konkurrensverket återkallade sin talan och det ärendet har därför inkluderats i uppföljningen.²³ I det andra fallet – Strömstads badanstalt – ledde förändringen inte till att Konkurrensverket återkallade sin talan, varför det ärendet inte har inkluderats.²⁴

Det finns fall där den offentliga aktören sagt att den inte avser att expandera verksamheten i framtiden, och där Konkurrensverket har skrivit av ärendet med hänsyn till att verksamheten hade en begränsad omfattning och inte skulle expandera. Dessa ärenden har inte inkluderats i sammanställningen, eftersom det inte rör sig om någon åtgärd i bemärkelsen att det blev ett ändrat beteende.²⁵

Det finns också några ärenden där Konkurrensverket uttryckt att vi förväntar sig ett visst framtida beteende från den offentliga aktören, men där detta inte uttryckligen aviserats av aktören själv. Dessa ärenden har inte inkluderats i sammanställningen då något visst

²³ Dnr 438/2011.

²⁴ MD 2015:12 *Konkurrensverket./Strömstads badanstalt* (2015-07-10). Även om inte åtgärderna som vidtogs under processen i domstol ledde till att Konkurrensverket återkallade sin talan, bör poängteras att Marknadsdomstolen fäste vikt vid åtgärderna när den lämnade Konkurrensverkets talan utan bifall.

²⁵ Exempelvis skrev Konkurrensverket i beslutet rörande Uddevalla Turisttrafik AB:s restaurangverksamhet (dnr 670/2010) att verksamheten var av tämligen ringa omfattning och Konkurrensverket noterade att företaget uppgivit att någon expansion av denna verksamhet inte var planerad.

förändrat agerande inte vidtagits eller aviserats under utredningens gång.²⁶

4.2 Hur har uppföljningen gått till?

Ett flertal av ärendena har redan tidigare följts upp, antingen som en uppföljning av det enskilda ärendet, eller inom ramen för de uppföljningar av regelverket som gjordes 2011 och 2013 och som Konkurrensverket redogjort för i skrivelser till Näringsdepartementet.²⁷ Resultaten från dessa tidigare uppföljningar har återanvänts i denna rapport. I de ärenden som inte tidigare följts upp, eller som inte följts upp slutligt, har de offentliga aktörerna kontaktats (skriftligen eller via telefon) och fått svara på frågor och inkomma med uppgifter. I några fall har det varit tillräckligt att följa upp ärendet genom allmänt tillgängliga uppgifter.

Vid uppföljningen har inget ställningstagande gjorts i frågan om åtgärden från början var nödvändig eller befogad ur en konkurrensrättslig synvinkel. Någon djupare analys av om dessa åtgärder verkligen har undanröjt alla eventuella konkurrensproblem har inte gjorts inom ramen för denna uppföljning. Den uppföljning som nu

²⁶ Angående nöjesparken Lisebergs planerade hotellverksamhet (dnr 807/2015) bedömde Konkurrensverket att verksamheten skulle kunna ha en potentiell påverkan på konkurrensen, och skrev i beslutet att "uppförandet och driften av hotellet bör ske på ett sätt som inte begränsar konkurrensen för att inte strida mot 3 kap. 27 § konkurrenslagen." I ärendet rörande Helsingborgs kommuns tillhandahållande av trådlös internetanslutning (wifi) (dnr 706/2014) framhöll Konkurrensverket att en förnyad utredning kunde komma att företas om Helsingborgs kommun fortsatte att bygga ut wifi-tjänsten, till exempel genom ökning av antalet surfzoner eller andra förändringar av den erbjudna tjänsten eller om en väsentlig ökning av trafikmängderna skulle uppkomma av andra skäl. I beslutet rörande beställningstrafik i Uddevalla (dnr 509/2013) skrev Konkurrensverket: "Frågan huruvida kommunal beställningstrafik med bussar strider mot bestämmelserna i 3 kap. 27 § konkurrenslagen har redan prövats av Stockholms tingsrätt i ett mål som drevs av Konkurrensverket. Tingsrätten förbjöd den ifrågasatta säljverksamheten. Konkurrensverket anser att detta i sig borde föranleda Uddevalla Omnibus att ompröva verksamheten."

²⁷ Se dnr 265/2011 och dnr 617/2013.

gjorts begränsar sig i stället till en analys om den offentliga aktören har vidtagit de åtgärder som hade aviserats under utredningen och som återges i beslutet att inte utreda frågan vidare. Det kan alltså inte helt uteslutas att någon av åtgärderna i efterhand visat sig vara otillräcklig, eller att någon aktör har kunnat kringgå den aviserade åtgärden genom att vidta andra åtgärder. Den uppföljning som gjorts, och de slutsatser som dras, innebär alltså inte något ställningstagande i frågan om de offentliga aktörernas säljverksamheter i dag är förenliga med konkurrensreglerna. Eftersom de frivilliga åtgärderna aviserats eller genomförts innan Konkurrensverket slutfört sin utredning är det inte heller givet att de potentiella konkurrensproblem som åtgärden avsett att ta omhand, vid en noggrannare utredning hade bedömts utgöra en överträdelse av konkurrenslagen.

Bilaga 1 Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

År 2010 infördes bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen (2008:579). Bakgrunden till bestämmelserna är att privata företag ska ha möjlighet att konkurrera med offentliga aktörer på likartade villkor när de agerar på samma konkurrensutsatta marknad.

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet återfinns i 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen och innebär att domstol kan förbjuda staten, kommuner och landsting att fortsätta bedriva säljverksamhet på ett sätt som begränsar konkurrensen. Kommuner och landsting kan också förbjudas helt att bedriva en viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. En offentlig aktör som bryter mot ett förbud kan bli tvungen att betala vite till staten.

Offentlig aktör

Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gäller för stat, kommun och landsting. Reglerna gäller också för juridiska personer som exempelvis ett bolag eller en stiftelse, om staten, kommunen eller landstinget har ett dominerande inflytande över den juridiska personen. Ett dominerande inflytande kan åstadkommas genom ägande men också genom t.ex. finansieringsvillkor, styrelsetillsättning, lag och avtal.

Säljverksamhet

Med säljverksamhet avses en offentlig verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Den offentliga säljverksamheten behöver emellertid inte vara inriktad på ekonomisk vinst. Säljverksamheten kan innefatta både försäljning och uthyrning av varor, tjänster eller

andra nyttigheter. Offentlig köpverksamhet regleras däremot i annan lagstiftning.

Konkurrensbegränsning

Konkurrensbegränsning innebär att staten, kommuner eller landsting snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens på marknaden. Det räcker att ett beteende är ägnat att snedvrida eller hämma en effektiv konkurrens för att det ska vara fråga om en konkurrensbegränsning i lagens mening.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet

Konkurrensverket utreder om ett konkurrensbegränsande beteende skadar drivkrafterna till konkurrens på den relevanta marknaden. Utgångspunkten för bedömningen är om konkurrenstrycket ökar eller minskar till följd av en offentlig aktörs beteende. Vissa beteenden är helt neutrala för konkurrensen. Exempelvis kan en offentlig aktör upprätthålla service och annan infrastruktur på områden där det saknas kommersiellt utbud.

Konkurrensverket utreder inte alla tips och klagomål som anmäls till Konkurrensverket. Urvalet av vilka ärenden som ska utredas görs utifrån en prioriteringspolicy. Konkurrensverket prioriterar ärenden där den offentliga aktörens agerande hämmar eller snedvrider de långsiktiga förutsättningarna för konkurrens. Konkurrensverket prioriterar ärenden där konkurrensproblemen är tydliga. Konkurrensproblem är tydligast när en eller flera privata aktörer kan visa på skador eller riskerar sådana skador. Exempel på skador är när privata företag hämmas i sin utveckling och tillväxt, när privata företag tvingas lägga ner hela eller delar av sin verksamhet och när nya privata företag får svårt att etablera sig eller växa på en avgränsad relevant marknad.

Förfarande- eller verksamhetsförbud

Konkurrensverket får väcka talan hos Patent- och marknadsdomstolen om att förbjuda staten, kommuner eller landsting att agera på ett visst sätt i samband med sin försäljning eller uthyrning av varor och tjänster. Det kallas för förfarandeförbud.

Konkurrensverket får också väcka talan om att förbjuda kommuner eller landsting att sälja eller hyra ut en viss vara eller tjänst. Det kallas för verksamhetsförbud.

Undantag från förbud

Vid förfarandeförbud ska domstolen väga det offentliga ändamålet med ett konkurrensbegränsande beteende mot konkurrensintresset. Om domstolen anser att det offentliga ändamålet med ett beteende ska väga tyngre än konkurrensintresset är det konkurrensbegränsande beteendet försvarbart och får inte förbjudas.

Vid verksamhetsförbud ska domstolen pröva om det finns lagstiftning som ger en kommun eller ett landsting rätt att sälja eller hyra ut vissa varor eller tjänster. Om det finns lagstiftning som medger att kommuner eller landsting får driva en viss försäljnings- eller uthyrningsverksamhet får verksamheten inte förbjudas.

Företag kan väcka talan om förbud

Konkurrensverkets beslut att inte väcka talan i ett visst fall kan inte överklagas. Om Konkurrensverket beslutar att inte väcka talan mot staten, kommuner eller landsting får däremot de företag som själva berörs av förfarandet eller verksamheten väcka talan i domstol.

Bilaga 2 Beskrivning av ärenden

Nedan följer en kortfattad beskrivning av respektive ärende som ingått i uppföljningen, sorterade efter när utredningen startade. För en överskådlig sammanfattning över ärendena, se Tabell 6 på sidan 23.

Skogsstyrelsens prissättning av uppdragsverksamhet, dnr 590/2009

Offentlig aktör: Skogsstyrelsen.

Ärendet: Ärendet gällde om Skogsstyrelsen prissatte sin uppdragsverksamhet så att konkurrensen snedvreds.

Åtgärd: I beslutet att inte utreda saken vidare noterade Konkurrensverket att Skogsstyrelsen antog en ny policy för uppdragsverksamheten den 15 juni 2010. Den 12 oktober beslutade också Skogsstyrelsen om en ny rutin för prissättning av uppdrag. Rutinen skulle 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 om arbetet löper över längre tid (uppräkningsklausul). Det bör dock noteras att den nya policyn och de nya rutinerna inte angavs som skäl för att inte utreda saken vidare, i stället hänvisades i skälen till att problemet huvudsakligen framstod som en reglerings- eller styrningsfråga varför en annan myndighet eller aktör vore bättre lämpad att agera i frågan.

Uppföljning: Skogsstyrelsen ombads i december 2017 att svara på frågor om policy och rutiner för prissättning. Skogsstyrelsen uppgav att den i enlighet med det svar som gavs i samband med utredningen skapade en ny prissättningsrutin som började tillämpas 1 januari 2011. Syftet med rutinen var bl.a. att säkerställa en

prissättning som ger full kostnadstäckning inom uppdragsverksamheten. Rutinens efterlevnad följdes upp i en internrevision i slutet av 2011, där brister identifierades bl.a. vad gäller kalkyler och tillämpning av taxor. Skogsstyrelsen lämnade därefter ett svar på vilka åtgärder som planerades för att få en bättre efterlevnad. Därefter lämnades också en lägesrapport om åtgärdernas genomförandestatus. Senare har en ny (modifierad) prissättningsrutin – anpassad för genomförda organisatoriska förändringar – införts för tillämpning från 1 januari 2017.

Örebro kommuns ägande och drift av konferensanläggning,
dnr 736/2009

Offentlig aktör: Örebro kommun.

Ärendet: Ärendet avsåg Örebro kommuns ägande och drift av konferensverksamheten Kilsbergen.

Åtgärd: Under utredningen framkom att Örebro kommun hade planer på att avyttra Kilsbergen. Av den anledningen skrevs också ärendet av.

Uppföljning: Ärendet har följts upp tre gånger av Konkurrensverket.²⁸ År 2011 visade uppföljningen att försäljningen av Kilsbergen ännu inte hade skett. Anledningen till det var enligt Örebro kommun att en ännu icke avgjord dom från Vattendomsstolen skulle kunna påverka försäljningspriset på konferensanläggningen. Våren 2013 gjordes en ytterligare uppföljning som visade att Kilsbergen fortfarande inte hade sålts trots att domen från Vattendomsstolen hade meddelats. Vid en ytterligare uppföljning i oktober 2013 uppgav Örebro kommun att köpekontrakt var påskrivet för både konferensanläggningen och därtill när-

²⁸ Se dnr 617/2013.

liggande skidbacke. Köpekontraktet var villkorat av att kommunfullmäktige godkände försäljningen. Av webbplatsen för Kilsbergens konferensanläggning (numera Ånnaboda Storstenshöjden) framgår nu att verksamheten sedan år 2014 ägs av JL Marknad och Branäsgruppen och att Örebro kommun numera endast äger de icke-kommersiella delarna av friluftsområdet Kilsbergen.

Kalmar Vatten AB uppdragsverksamhet, dnr 15/2010

Offentlig aktör: Kalmar Vatten AB.

Ärendet: Ärendet rörde det kommunala bolaget Kalmar Vattens uppdragsverksamhet på den privata delen av vatten- och avloppsnätet (VA-nätet). Verksamheten bestod i högtrycksspolning, slam-sugning, TV-inspektion och övrig kontroll och rensning av vatten- och avloppsledningar utanför det kommunala VA-nätet.

Åtgärd: Under utredningen antog Kalmar Vatten en spolbilspolicy enligt vilken Kalmar Vatten endast utför arbeten på den privata delen av VA-nätet när det finns akuta behov. Med akuta behov avses situationer där det föreligger omedelbar risk för liv eller egendom. Bolaget har upphört med rena underhållsarbeten på det privata nätet. Enligt policyn ska Kalmar Vatten inte heller sälja tjänster utanför Kalmar kommun med undantag för akuta situationer. Kalmar Vatten har även upphört med all marknadsföring av uppdragsverksamheten. Konkurrensverket beslöt därför, särskilt med beaktande av de åtgärder som Kalmar Vatten vidtagit för att begränsa uppdragsverksamheten för spolning och filmning i den privata delen av VA-nätet, att inte utreda ärendet vidare.

Uppföljning: Ärendet följdes upp av Konkurrensverket år 2011.²⁹ Då framkom att Kalmar Vatten hade informerat sin personal om den nya policyn och skrivit på webbplatsen att bolaget endast åtar sig akuta uppdrag på den privata delen av VA-nätet. Kalmar Vatten uppgav också att bolaget inte genomför någon marknadsföring. Det framkom dock även under uppföljningen år 2011 att en privat aktör, Hydrex, uppgett att Kalmar Vatten fortsatt utföra arbeten som enligt Hydrex i vissa fall inte varit av akut karaktär. Vid en uppföljning år 2013 uppgav Kalmar Vatten att företaget endast ingriper vid akuta jobb i angränsande kommuner som inte har möjlighet att lösa problemen själva och att kontakterna med privata kunder är nästintill obefintliga.³⁰

Bergslagens räddningstjänsts försäljning av larmtjänster,
dnr 72/2010

Offentlig aktör: Bergslagens räddningstjänst.

Ärendet: Ärendet rörde Bergslagens räddningstjänst (kommunalförbund mellan kommunerna Karlskoga, Kristinehamn, Degerfors, Hällefors och Storfors) och om räddningstjänstens försäljning av larmtjänster utgjorde underprissättning.

Åtgärd: Under utredningen framkom att Bergslagens räddningstjänst under år 2010 påbörjat en avveckling av larmverksamheten till externa kunder. Det bekräftades av Bergslagens räddningstjänst i en förbundsskrivelse från den 25 augusti 2010 till Konkurrensverket med handlingsplan för avveckling av larmanslutningar. Av skrivelsen framgår att räddningstjänsten avsåg att avveckla den del av verksamheten som sysslat med inbrotts- och överföringslarm från kunder som inte tillhör Bergslagens räddningstjänsts medlemskommuner, separata inbrotts-, övervaknings- samt förmedlingslarm

²⁹ Se dnr 265/211.

³⁰ Se dnr 617/2013.

från kunder som inte tillhör Bergslagens räddningstjänsts medlemskommuner samt trygghetslarm från kunder som inte tillhör Bergslagens räddningstjänsts medlemskommuner.

Uppföljning: Ärendet följdes upp av Konkurrensverket år 2011.³¹ Då framkom att Bergslagens räddningstjänst uppgett att samtliga åtgärder utförts enligt den plan som upprättats.

Göteborgs stads tolkförmedlings externa verksamhet, dnr 120/2010

Offentlig aktör: Göteborgs stads tolkförmedling (Tolkcentralen).

Ärendet: Ärendet handlade om den verksamhet som Tolkcentralen, Göteborgs stads tolkförmedling, bedriver. Verksamheten bedrevs i konkurrens med privata aktörer på marknaden och utanför den egna kommungränsen.

Åtgärd: Under utredningen förband sig Tolkcentralen att inte delta i upphandlingar utanför Göteborgs stads kommungräns i den del av deras verksamhet som inte berör Göteborgs stads kommunmedlemmar. Mot bakgrund av detta skrev Konkurrensverket av ärendet.

Uppföljning: Ärendet följdes upp av Konkurrensverket år 2011.³² Vid uppföljningen framkom att Tolkcentralen inte deltagit i upphandlingar utanför Göteborgs stads kommungräns efter Konkurrensverkets beslut. Tolkcentralen hade också avslutat den del av verksamheten som bedrevs i Halland.

³¹ Se dnr 265/2011.

³² Se dnr 265/2011.

Mälarenergi Stadsnäts försäljning av bredbandstjänster utanför den egna kommunen, dnr 123/2010, 378/2010 och 438/2011

Offentlig aktör: Mälarenergi Stadsnät AB, ägt av Västerås kommun.

Ärendet: Mälarenergi Stadsnät var s.k. kommunikationsoperatör i de öppna stadsnäten i Eskilstuna och Hallstahammars kommun. Kommunikationsoperatörsverksamheten i Eskilstuna och Hallstahammar bestod i att Mälarenergi Stadsnät skötte drift och underhåll av stadsnäten samt förmedlade nätanslutningar till fastighetsägare och leveranser av internettjänster till slutkunderna från olika tjänsteleverantörer som hade avtal med Mälarenergi Stadsnät. Den 22 juni 2011 ansökte Konkurrensverket om stämning och yrkade att Stockholms tingsrätt skulle förbjuda Mälarenergi Stadsnät att bedriva den säljverksamhet som bestod i tillhandahållande av kommunikationsoperatörstjänster i Eskilstuna kommun och i Hallstahammars kommun.

Åtgärd: Efter att ärendet hamnade i domstol flyttade den ifrågasatta verksamheten över till ett nytt bolag, Stadsnät i Svealand AB. Det nya bolaget kom att samägas av kommunerna Västerås, Eskilstuna, Hallstahammar och Arboga. Genom att ändra och bredda ägandet blev verksamheten anpassad till reglerna som säger att ett kommunalt bolag normalt inte får bedriva verksamhet utanför kommunen. Konkurrensverket återkallade därför sin talan och avslutade ärendet.

Uppföljning: Ingen uppföljning har gjorts efter det att ägarförändringarna genomförts och Konkurrensverket återkallat sin talan.

Sjöfartsverkets konferensverksamhet (Arkö), dnr 144/2010, 126/2011 och 761/2011

Offentlig aktör: Sjöfartsverket.

Ärendet: Ärendet gällde om Sjöfartsverket bedrev konkurrensnedvridande konferensverksamhet vid Arkö kursgård. Ursprungligen utreddes frågan år 2010. Ärendet skrevs av med hänvisning till att Sjöfartsverket uppgett att en utredning påbörjats avseende avveckling av Arkö kursgård och att kursgården skulle vara avvecklad senast den 31 augusti 2010. Den 1 februari 2011 inkom ett klagomål om att Sjöfartsverket alltjämt bedrev konferensverksamhet. Sjöfartsverket uppgav då till Konkurrensverket att avvecklingen av Arkö kursgård tagit längre tid än beräknat, men att Arkö skulle komma att annonseras ut till försäljning på den öppna marknaden. Sjöfartsverket uppgav även att kursgården tills vidare inte tog emot några externa gäster som inte deltog i sjöräddningar.

Åtgärd: Under utredningen uppgav Sjöfartsverket att det avsåg att avveckla verksamheten. Försäljning av verksamheten genomfördes inte. I stället har Sjöfartsverket valt att inte ta emot externa gäster utan endast använda kursgården för eget bruk.

Uppföljning: Efter att Konkurrensverket noterat att Sjöfartsverket avbrutit försäljningen av Arkö kursgård genomfördes en uppföljning inom ärende med dnr 761/2011. Sjöfartsverket uppgav att försäljningen avbrutits då inga godtagbara bud inkommit. Sjöfartsverket uppger 2018 på sin webbplats att kursgården fortfarande ägs av Sjöfartsverket men att den sedan årsskiftet 2016/2017 endast används för interna utbildningar och konferenser.

Svenska Spels restaurangverksamhet genom Casino Cosmopol, dnr 144/2010 och 451/2010

Offentlig aktör: AB Svenska Spel.

Ärendet: Fråga om Svenska Spel genom sin restaurangverksamhet (Casino Cosmopol) snedvrider eller hämmar konkurrensen på marknaden för restauranger och nöjesetablissemang.

Åtgärd: Svenska Spel med dotterbolaget Casino Cosmopol hade beslutat att genomföra ett antal åtgärder, bl.a. vad gäller kostnadskontroll och att servering bara skulle ske inne i kasinona. Svenska Spel skulle också utveckla en ny ekonomisk uppföljningsmodell för att övervaka åtgärderna.

Uppföljning: I beslutet att inte utreda ärendet vidare beskrivs en uppföljningsplan, enligt vilken avrapportering från Svenska Spel skulle ske vid två tillfällen, vid halvårsskiftet 2011 och i januari 2012. Vid den första avrapporteringen framkom att Svenska Spel hade genomfört ett flertal av de åtgärder som de hade aviserat. Svenska Spel hade bland annat minskat sin marknadsföring, fördelningen av kostnader mellan spel- och restaurangbolaget hade förtydligats och nöjesutbudet hade förändrats. Vid den andra avrapporteringen framkom att Svenska Spel dessutom hade justerat priserna i restaurangerna. Därtill hade underhållningen förändrats och antalet evenemang minskats. Vid Konkurrensverkets förnyade kontakt med Svenska Spel i oktober 2013 uppgav bolaget att Casino Cosmopols verksamhet bedrivs i enlighet med de åtgärder som aviserats.³³

³³ Se även skrivelser till Näringsdepartementet 2011-07-22 (dnr 265/2011) och 2013-11-15 (dnr 617/2013).

Norrköpings hamns spedition och skeppsmäkleritjänster,
dnr 154/2010 och 435/2010

Offentlig aktör: Norrköpings kommun, genom kommunens bolag Norrköpings Hamn och Stuveri Aktiebolag ("NHS") och det av NHS delägda bolaget Europa Transport i Norrköpings AB ("ET").

Ärendet: NHS bedrev hamn-, stuveri- och terminalverksamhet. ET:s verksamhet bestod huvudsakligen av spedition och skeppsmäkleritjänster. Norrköpings kommun ägde NHS, som i sin tur ägde 45 procent av ET. Resterande 55 procent ägdes av en privatperson. Genom avtal hade dock NHS inflytande bland annat över styrelsen och även rörande ET:s affärsförhållanden. Konkurrensverket ansåg att de verksamheter ET bedrev, utom tillhandahållande av lagringskapacitet i anslutning till sjöfart i hamn, sannolikt låg utanför den kommunala kompetensen.

Åtgärd: Under tiden för Konkurrensverkets utredning hade ET:s ägare överenskommit om ändringar rörande exempelvis styrelsens sammansättning och krav på enhällighet vid vissa beslut. De ändringar som ET:s ägare kommit överens om var av sådan art att NHS inte längre besatt samma möjlighet att styra över ET:s affärsverksamhet. Mot denna bakgrund fann Konkurrensverket inte skäl för fortsatt utredning avseende ET:s verksamheter.

Uppföljning: Ingen uppföljning har gjorts då åtgärden fullföljdes under pågående utredning.

Skellefteå Kraft AB:s försäljning av pellets, dnr 163/2010

Offentlig aktör: Skellefteå Kraft AB.

Ärendet: Utredningen handlade om Skellefteå Kraft AB:s försäljning av pelletsbrännare. Skellefteå Kraft AB:s försäljning av pellets skedde i konkurrens med privata aktörer på marknaden.

Brännarna köptes från ett privat företag, Janfire AB, och såldes sedan vidare till slutkund av Skellefteå Kraft AB.

Åtgärd: Under utredningen angav Skellefteå Kraft AB att dess försäljning av pelletsbrännare minskat kraftigt och var avtagande. Skellefteå Kraft AB:s avtal med Janfire AB upphörde också under år 2011.

Uppföljning: Skellefteå Kraft uppgav under en uppföljning år 2011 att beslut fattats om att upphöra med försäljning av pelletsbrännare när det befintliga lagret sålts ut.

Riksarkivets prismodell i sin skanningverksamhet, dnr 177/2010

Offentlig aktör: Riksarkivet.

Ärendet: Utredningen gällde en prismodell som Riksarkivet genom Mediakonverteringscentrum (MKC) tillämpar i sin skanningverksamhet som enligt anmälaren utgjorde underprissättning.

Åtgärd: Riksarkivet hade vidtagit åtgärder i enlighet med Riksrevisionens rekommendationer för att se till att det genom redovisningen är möjligt att följa upp om full kostnadstäckning verkligen uppnås. Riksarkivet åtog sig under utredningen att återkomma till Konkurrensverket i frågan om hur Ekonomistyrningsverkets översyn över Riksarkivets avgiftsbelagda verksamhet fortlöpte samt om översynen skulle komma att påverka MKC:s verksamhet. Mot bakgrund av detta, och med beaktande av att verksamheten gått med överskott, skrev Konkurrensverket av ärendet.

Uppföljning: Riksarkivet fick den 9 december 2010 Ekonomistyrningsverkets yttrande. Ekonomistyrningsverket hade inte något att erinra mot föreslagen avgiftssättning.

Stockholms stads gymverksamhet, dnr 247/2010

Offentlig aktör: Stockholms stad.

Ärendet: Utredningen avsåg frågan om bland annat Stockholms stad riskerade att snedvrیدا konkurrensen genom att driva gymverksamhet i anslutning till de egna kommunala simhallarna.

Åtgärd: I avskrivningsbeslutet konstaterades att Stockholms stad tidigare hade försökt upplåta gymverksamheten i privat regi och att staden planerade att ännu en gång försöka upphandla driften av vissa av sina simhallar inklusive gymverksamheten.

Uppföljning: Stockholms stad ombads i december 2017 att redogöra för om staden försökt överlåta gymverksamheten till privat regi. Stockholms stad har uppgett att man fram till och med år 2014 planerat och inlett arbete med upphandling av gymverksamhet. I ett fall har staden även genomfört en upphandling av verksamheten i en sim- och idrottshall som resulterat i ett flerårigt kontrakt.

Örebro läns landstings försäljning av bildtelefoner, dnr 347/2010

Offentlig aktör: Örebro läns landsting.

Ärendet: I ärendet utredde Konkurrensverket ett klagomål mot Örebro läns landstings försäljning av bildtelefoner. Utredningen avsåg om försäljning av text- och bildtelefoner inom ramen för verksamheten Sprida MMX var sådan att den kunde snedvrیدا eller hämma konkurrensen i strid med bestämmelserna i konkurrens-lagen.

Åtgärd: Under utredningen framkom att de avtal avseende text- och bildtelefoner och programvara som tecknades efter genomförda upphandlingar hade löpt ut. Nya upphandlingar var, enligt uppgift

från Landstinget, planerade att genomföras i ett stort antal landsting fr.o.m. hösten 2010. Konkurrensverket konstaterade i beslutet att distributionen sannolikt skulle komma att förändras då nya upphandlingar skulle genomföras, och skrev därför av ärendet.

Uppföljning: Region Örebro län ombads i december 2017 att beskriva utfallet av de nya upphandlingarna avseende text- och bildtelefoner som genomförts samt beskriva hur regionen arbetar med text- och bildtelefoner i dag. Region Örebro län har uppgett att tre aktörer tilldelades kontrakt efter upphandling av text- och bildtelefoner och att detta verktyg i dag används i mycket liten utsträckning.

Räddningstjänstens i Kristianstad försäljning av larmcentraltjänster, dnr 270/2011

Offentlig aktör: Kristianstads kommun.

Ärendet: Ärendet gällde frågan om Räddningstjänstens säljverksamhet på marknaden för larmcentraltjänster leder till att konkurrensen snedvrids och hämmas. Förmedling av larmcentraltjänster avseende följande larmtyper bedömdes av Konkurrensverket ligga utanför den kommunala kompetensen: i) automatiska uttryckningslarm till den del de larmade objekten ligger utanför det geografiska område som primärt betjänas av Räddningstjänsten 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, samt iv) sekundärlarmcentraltjänster åt privata larmcentraler.

Åtgärd: Räddningstjänsten uppgav under utredningen att den avsåg att upphöra med de ifrågasatta tjänsterna.

Uppföljning: I oktober 2013 uppgav Räddningstjänsten att de flesta avtal hade löpt ut under 2012, och att återstående avtal höll på att sägas upp.³⁴ I december 2016 uppgav Räddningstjänsten att Kristianstad kommuns larmcentral rättat sig efter Konkurrensverkets beslut gällande vilka larmtyper larmcentralen kan ta emot enligt gällande regelverk.³⁵ Räddningstjänsten angav dock samtidigt att larmcentralen alltjämt hanterar ”automatiska brandlarm och inbrottslarm med brandindikering: från privata och kommunala objekt i Kristianstads kommun, Östra Göinge kommun och Bromölla kommun”. Räddningstjänsten menade att dessa larmtyper kunde hanteras av larmcentralen eftersom Kristianstads kommun ansvarar för räddningstjänsten i Östra Göinge kommun enligt avtal och Kristianstads räddningsstyrka åker primärt i Östra Göinge kommun vid vissa larm, samt – vad gäller automatiska brandlarm från Östra Göinge och Bromölla kommuner – eftersom vakthavande brandingenjör åker primärt i Östra Göinge och Bromölla enligt avtal.

SMHI:s försäljning av väderdata, dnr 800/2011

Offentlig aktör: SMHI.

Ärendet: Fråga om SMHI gynnade den egna affärsverksamheten i förhållande till andra företag vilket skulle kunna leda till konkurrensbegränsningar. Utredningen inriktades främst på SMHI:s avgiftspolicy för uttag av basinformation såsom data och produkter från SMHI:s anslagsfinansierade verksamhet.

Åtgärd: Under Konkurrensverkets utredning beslutade SMHI att från den 1 januari 2014 fritt tillgängliggöra basinformationen och sätta leveransavgiften till högst marginalkostnad. Mot bakgrund av

³⁴ Se dnr 617/2013.

³⁵ Se dnr 688/2016.

SMHI:s beslut om förändrade avgifter skrev Konkurrensverket av ärendet.

Uppföljning: Vid Konkurrensverkets kontakt med SMHI i oktober 2013 uppgav myndigheten att aviserade förändringar hade genomförts inom två av tre verksamhetsgrenar (hydrologi och oceanografi), och att den slutliga förändringen inom verksamhetsgrenen meteorologi skulle ske vid årsskiftet 2013/2014.³⁶ Vid en förnyad kontakt i februari 2018 bekräftade SMHI att myndigheten sedan januari 2014 tillhandahåller basinformation/data inom samtliga verksamhetsgrenar helt öppet och avgiftsfritt på sin webbplats.

Malmö kommuns intentioner att uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling, dnr 62/2012

Offentlig aktör: Malmö kommun.

Ärendet: Malmö kommun hade planer på att låta uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling i Malmö. Konkurrensverkets utredning pekade på att det fanns överkapacitet på marknaden för bowling redan under rådande marknadsförhållanden och om förslaget gick igenom skulle ett överutbud skapas. De privata entreprenörer som tillfrågades menade att den hyra som kommunen krävde inte var möjlig att erlægga och verksamheten skulle i konsekvens därmed behöva finansieras med kommunalt stöd.

Åtgärd: Malmö kommuns fritidsnämnd beslutade vid ett nämndsammanträde att avveckla planen på en nationalarena för bowling. Mot den bakgrunden avslutade Konkurrensverket sin utredning.

Uppföljning: Ingen förnyad kontakt har tagits med Malmö kommun efter fritidsnämndens beslut, men så vitt är känt har Malmö kommun inte byggt någon ny nationalarena för bowling. På

³⁶ Dnr 617/2013.

sin webbplats, under rubriken Boulebanor/bowlinghallar, uppger kommunen att den har bowlingverksamhet i Baltiska hallen, vilket var fallet redan under ärendets utredning.

Helsingborgs hamns försäljning av logistiklösningar till terminaler och hamnar, dnr 535/2012

Offentlig aktör: Helsingborgs kommun genom dotterbolaget Helsingborgs hamn AB.

Ärendet: Fråga om Helsingborgs hamns dotterbolag In Ports försäljning av IT-lösningar för hamnar och terminaler utanför den egna kommunen. Sedan Helsingborgs Hamn sålt samtliga sina aktier i In Port var In Port inte längre ett kommunägt företag, och därmed inte en sådan offentlig aktör som omfattas av bestämmelsen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Åtgärd: Försäljning av bolaget In Port, vilken genomfördes den 26 juni 2014.

Uppföljning: Åtgärden fullföljdes innan ärendet avslutades och ingen förnyad kontakt har tagits med Helsingborgs kommun eller dess dotterbolag därefter.

Tolkförmedling Västs förmedling av tolk- och översättningstjänster, dnr 363/2013

Offentlig aktör: Kommunalförbundet Tolkförmedlingen väst ("TFV").

Ärendet: TFV är ett kommunalförbund som bildades under 2012, och bestod ursprungligen av sex medlemmar.³⁷ Syftet med TFV var att tillgodose behovet av språktolkar för medlemmarna genom att

³⁷ Borås kommun, Göteborgs kommun, Mariestads kommun, Trollhättans kommun, Uddevalla kommun och Västra Götalandsregionen.

driva en gemensam språktolk- och översättningsförmedling. Konkurrensverket konstaterade att den del av TFV:s förmedlingsverksamhet som riktat sig till icke-medlemmar (kommuner, statliga myndigheter och privata företag), hade varit av betydande omfattning.

Åtgärd: Från och med den 1 januari 2015 utökades TFV:s medlemmar med ytterligare 22 kommuner i västra Sverige, vilket innebar att förbundets förmedling till dessa kommuner blev intern försäljning. TFV meddelade även sina kunder i slutet av 2014 att förmedlingsverksamheten till icke-medlemmar upphörde från och med den 1 januari 2015. Undantag skulle endast göras för akuta fall då en aktör inte kan fylla sina tolkbehov genom annan förmedling.

Uppföljning: TFV har ombetts redogöra för TFV:s försäljning till icke-medlemmar under åren 2015–2017. Av TFV:s uppgifter framgår att försäljningen till icke-medlemmar minskat betydligt och beräknas för 2017 uppgå till mindre än 0,2 procent av den totala försäljningen. TFV har också uppgett att de inte har mottagit några klagomål från privata aktörer avseende förbundets påverkan på konkurrensen.

Västerbottens läns landstings verksamhet i Vindelns folkhögskola, dnr 363/2014

Offentlig aktör: Västerbottens läns landsting.

Ärendet: Utredningen gällde Västerås läns landstings konferenstjänster, lokaluthyrning, restaurangverksamhet och logiverksamhet vid Vindelns folkhögskola. Utredningen avsåg verksamheterna som sådana och om prissättningen av verksamheterna var sådan att den kunde snedvrída eller hämma konkurrensen i strid med bestämmelserna i konkurrenslagen.

Åtgärd: Folkhögskolan beslutade under pågående utredning att upphöra med externförsäljning av middagar och denna tjänst togs bort från prislistan. Under utredningen framkom också att Folkhögskolan valt att från och med den 1 oktober 2016 höja priset för externa luncher. Folkhögskolan hade dessutom genomfört och planerat att genomföra nedskärningar av sina kostnader för lunch för att få kostnadstäckning. Av denna anledning skrev Konkurrensverket av ärendet.

Uppföljning: Västerbottens läns landsting ombads i december 2017 att beskriva om den nya prispolitiken fortfarande tillämpas samt uppge vilka kostnadsnedskärningar som genomförts. Landstinget har informerat Konkurrensverket att prisförändringen från 1 oktober 2016 fortfarande gäller och att Folkhögskolan har minskat personalstaben från 3 till 2,5. Landstinget har också uppgett att salladsbuffén har förenklats.

Landstinget i Östergötlands försäljning av hjälpmedelsprodukter, dnr 536/2014

Offentlig aktör: Landstinget i Östergötland genom Hjälpmedelscentrum i Östergötland AB.

Ärendet: Landstinget i Östergötland ägde bolaget Hjälpmedelscentrum i Östergötland AB (Hjälpmedelscentrum). Bolaget hade till uppgift att tillhandahålla och anpassa hjälpmedel till funktionshindrade. Hjälpmedelscentrum startade 2007 Hjälpmedelsbutiken, som sålde hjälpmedelsprodukter som inte längre förskrevs av landstinget.

Åtgärd: Landstinget i Östergötland uppgav under utredningen att det hade för avsikt att sälja Hjälpmedelscentrum. Avyttringen skulle föregås av ett upphandlingsförfarande avseende tillhandahållandet av produkter och tjänster för hjälpmedelsförsörjning och hjälpmedelsservice. I upphandlingen hade ett krav ställts om att

den vinnande anbudsgivaren skulle åta sig att förvärva samtliga aktier i Hjälpmedelscentrum.

Uppföljning: Region Östergötland avyttrade Hjälpmedelscentrum i Östergötland AB den 1 juni 2015 till Sodexo AB.

Gislaved kommuns verksamhet i stiftelsen Gisleparken,
dnr 709/2014

Offentlig aktör: Gislaved kommun genom verksamheten i stiftelsen Gisleparken.

Ärendet: Utredningen handlade bland annat om Gisleparkens verksamheter i form av stugby, bowling, restaurang, konferens och lokaluthyrning, och om verksamheterna var sådana att de kunde snedvrída eller hämma konkurrensen i strid med bestämmelserna i konkurrenslagen.

Åtgärd: Under utredningen påbörjade Gislaveds kommun en intern utredning rörande Stiftelsen Gisleparkens framtid. Gislaveds kommun valde därefter att lägga ner större delen av den verksamhet som Stiftelsen Gisleparken bedrivit. Kommunstyrelsen angav som bakgrund till beslutet bland annat att Stiftelsen Gisleparken haft ökande underskott en längre tid och att frågan om verksamheten stred mot konkurrenslagstiftningen utreddes av Konkurrensverket. Med hänsyn till detta skrevs ärendet av.

Uppföljning: Gislaved kommun ombads i december 2017 att redogöra för vad som har hänt med all verksamhet som bedrevs genom Stiftelsen Gisleparken. Gislaved kommun har uppgett att vad gäller de delar av verksamheten som inte lades ner 2016, har nöjes- och konferensverksamheten varit väldigt begränsad i sin omfattning. En viss uthyrning av lokaler för konferensändamål sker fortfarande under kulturnämndens regi. Merparten av uthyrningstillfällena

under 2016 och 2017 har enligt Gislaved kommun varit interna, dvs. till andra kommunala förvaltningar.

Umeå kommuns försäljning av bryggor, dnr 711/2014

Offentlig aktör: Umeå kommun.

Ärendet: Utredningen avsåg Umeå kommuns verksamhet inom Viva resurs. Under utredningen framkom att Viva resurs år 2014 hade tillverkat bryggor, bl.a. 17 bryggor till en bryggförening på uppdrag av Länsstyrelsen.

Åtgärd: Viva resurs uppgav till Konkurrensverket att man i fortsättningen inte avsåg att utföra uppdrag i samma omfattning som tidigare. Viva resurs informerade också Konkurrensverket om att marknadsföringen av flytbryggor tagits bort, att man skulle inrikta sig på kommunens interna behov, samt att Viva resurs har som policy att produktionen inte på något sätt skall utgöra någon konkurrens med näringslivet.

Uppföljning: Umeå kommun har ålagts att beskriva sin nuvarande verksamhet inom Viva resurs. Kommunen har uppgett att man sedan år 2015 inte haft någon produktion av flytbryggor utanför kommunens egna behov. De flytbryggor som har tillverkats har varit till för kommunens fritidsavdelning. En brygga har sålts till en privatperson på grund av fel i tillverkningen.

Vetlanda kommuns verksamhet i Restaurang Gärdet, dnr 800/2014

Offentlig aktör: Vetlanda kommun.

Ärendet: Utredningen gällde ett klagomål mot verksamheten vid Restaurang Gärdet (Vetlanda kommuns och Njudungsgymnasiets restaurang- och livsmedelsutbildning).

Åtgärd: I beslutet att inte utreda saken vidare noterade Konkurrensverket avseende catering- och eventverksamheten att kommunens avsikt är att ha en begränsad försäljning och att ingen uppsökande verksamhet bedrivs. Restaurang Gärdet uppgav också att de önskar en dialog med de privata aktörerna i syfte att undvika att skolans restaurangverksamhet leder till marknadsstörande effekter. Restaurang Gärdet uttryckte även en vilja att begränsa antalet platser och gäster i syfte att ytterligare höja kvaliteten samt minska risken för framtida konkurrensproblem.

Uppföljning: Vetlanda kommun ombads i december 2017 att uppges om de åtgärder som beskrivs i avskrivningsbeslutet har vidtagits. Kommunen har uppgett till Konkurrensverket att man har minskat omfattningen av event- och cateringverksamheten. Restaurangen har inte haft några särskilda träffar med marknadsaktörer för att diskutera konkurrensfrågor men träffar ändå aktörerna regelbundet vilket gör att dessa frågor kan hanteras ändå. Kommunen har också uppgett att antalet sittplatser i restaurangen har minskat från 110 till 100 och restaurangen har haft stängt på torsdagar.

Statens historiska museers arkeologiska uppdragsverksamhet,
dnr 300/2015

Offentlig aktör: Statens historiska museer ("SHM").

Ärendet: Utredningen gällde om den arkeologiska uppdragsverksamheten inom SHM ägnade sig åt underprissättning och på så sätt snedvred eller hämmade konkurrensen.

Åtgärd: SHM hade informerat Konkurrensverket om att museet förde en löpande dialog med Kulturdepartementet, med utgångspunkten och förutsättningen att verksamheten bedrivs på ett sådant sätt att inget ytterligare underskott ackumuleras. SHM hade också informerat Konkurrensverket att verksamheten hade styrts mot

högre debiteringsgrad och att en affärsplan höll på att tas fram för att tydliggöra uppdragsverksamhetens strategiska inriktning. Rutiner och riktlinjer höll också på att konsolideras och upprättas för hur den nya sammantagna verksamheten skulle bedrivas på ett sätt som stämmer överens med de krav som ställs på myndigheter i allmänhet, och på avgiftsfinansierad statlig verksamhet i synnerhet. Arbete pågick även med att upprätta en konkurrenspolicy enligt regeringens uppdrag. Policyn beräknades bli klar under 2015.

Uppföljning: SHM har ombetts att svara på ett antal frågor om sin uppdragsverksamhet. SHM har uppgett att de bedriver arkeologisk uppdragsverksamhet under namnet Arkeologerna. För 2015–2017 har uppdragsverksamheten omsatt totalt cirka 421 miljoner kronor med ett ackumulerat resultat på 0,7 miljoner kronor. I slutet av 2015 tog SHM fram en intern konkurrenspolicy som ska klarlägga hur myndigheten arbetar och tydliggör att den avgiftsfinansierade arkeologiska verksamheten inte har några konkurrensfördelar gentemot privata aktörer på grund av att den bedrivs inom en myndighet. Av policyn framgår bl.a. att uppdragsverksamheten ska bedrivas med full kostnadstäckning och att samtliga kostnader ska finansieras med externa intäkter. Det framgår också att taxorna beslutas inför respektive verksamhetsår av överintendenten efter genomfört avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket. Taxorna ska finansiera både direkta och indirekta kostnader i verksamheten. SHM har även utarbetat interna riktlinjer som förtydligar vad policyn innebär för samarbetet inom myndigheten och hur man mer praktiskt ska gå till väga.

Göteborgs stads leasing AB:s försäljning av verkstadstjänster, dnr 99/2017

Offentlig aktör: Göteborgs stad genom Göteborgs stads leasing AB ("GSL").

Ärendet: Ärendet gällde GSL:s bilverkstad och om den tillhandhöll verkstadstjänster till privata kunder till priser som understeg rådande marknadspris.

Åtgärd: GSL hade den 31 januari 2017 beslutat att upphöra med försäljning av verkstadstjänster till andra än stadens förvaltningar och bolag, innebärande att inget arbete får utföras på fordon som tillhör andra än stadens förvaltningar och bolag.

Uppföljning: GSL har uppgett att bolaget efter den 31 januari 2017 sålt vissa verkstadstjänster till andra än stadens förvaltningar och bolag. Dessa tjänster är kopplade till fordon som GSL har avtal med t.ex. Lerums Kommun och Öckerö Kommun. Avtal med andra offentliga verksamheter som inte tillhör Göteborgs stad kommer att fasas ut när avtalstiden löper ut. GSL har inte efter den 31 januari 2017 tillhandahållit några verkstadstjänster till privata kunder.

Konkurrensverket har gjort en uppföljning av 25 ärenden från åren 2010–2017 som rör offentlig säljverksamhet. I samtliga fall hade en utredning inletts för att klarlägga om en offentlig aktör brutit mot regeln om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Den här rapporten visar att offentliga aktörer i samband med att de blivit föremål för en utredning i flera fall har ändrat sitt beteende på ett sådant sätt att risken för konkurrensbegränsande effekter har minskat. Lagstiftningen och Konkurrensverkets tillsyn har alltså gett resultat.



Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se