



Ansökan om stämning

Kärande

Konkurrensverket, 103 85 STOCKHOLM

Svarande

Räddningstjänsten Dala Mitt (222000-1099)
Lugnetleden 3, 791 38 FALUN

Saken

Förbud enligt 3 kap. 27-29 §§ konkurrenslagen (2008:579) – KL - mot
konkurrensbegränsande förfarande i offentlig säljverksamhet

Yrkande

1. Konkurrensverket yrkar att Räddningstjänsten Dala Mitt, (222000-1099), ska förbjudas att:
 - a) vägra ge Niscayah AB tillträde till brandövningsområdet Bysjön, beläget på fastigheten Borlänge Kvarnsveden 3:149, för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats* eller motsvarande, och,
 - b) tillämpa förfaranden som väsentligen överensstämmer med det i a) angivna förfarandet.
2. Konkurrensverket yrkar att förbudet ska förenas med vite om en miljon (1 000 000) kronor.

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

Grunder

1. Räddningstjänsten Dala Mitt (RDM) är ett kommunalförbund som, bland annat, bedriver säljverksamhet av ekonomisk och kommersiell natur genom att hyra ut det kvalificerade brandövningsområdet Bysjön och anordna utbildningar inom brandskydd.
2. Niscayah AB (Niscayah) är verksamt bland annat på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats*. En förutsättning för att kunna verka på den marknaden är tillgång till ett kvalificerat brandövningsområde beläget inom den för utbildningen relevanta geografiska marknaden.
3. RDM, som tidigare hyrt ut Bysjöns brandövningsområde till Niscayah för anordnande av gymnasieutbildning med räddningstjänstinriktning, vägrar att ge Niscayah tillträde till brandövningsområdet för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats*.
4. RDM:s vägran att upplåta Bysjöns brandövningsområde till Niscayah snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens; och hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* på en geografisk marknad, vilken som störst omfattar en kombination av tre sammanhängande län där Dalarnas län ingår. De län som kan ingå i kombinationen är Värmlands, Örebro, Västmanlands, Södermanlands, Uppsala och Gävleborgs län.
5. RDM:s vägran att upplåta Bysjöns brandövningsområde till Niscayah för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats* är inte försvarbar från allmän synpunkt.

Utveckling av grunderna för talan

Bakgrund

Niscayah

6. Niscayah har som verksamhetsföremål att, direkt eller indirekt genom dotterbolag, tillhandahålla tjänster och produkter inom säkerhetsbranschen, äga och förvalta fast och lös egendom samt bedriva annan därmed förenlig verksamhet. Niscayah har ca 1000 anställda fördelade på 37 kontor i Sverige och omsatte 2009 cirka 1,6 miljarder kronor.
7. Den 11 februari 2008 förvärvade Niscayah Förebygget Brandskydd AB, (Förebygget). Förebygget bedrev fram till den 1 januari 2009 konsultverksamhet inom bland annat säkerhet och brandskydd, utbildning och tjänster inom förebyggande brandskydd samt inom brandskydd riktat mot gymnasieskolor.

RDM

8. RDM är ett kommunalförbund. Det har sitt säte i Falun i Dalarnas län och svarar för räddningstjänsten i medlemskommunerna Falu, Säter, Borlänge och Gagnef kommuner.¹ RDM har ca 245 anställda och bedriver verksamhet på två heltids- och tio deltidsbrandstationer. RDM:s omsättning uppgick år 2009 till cirka 95 miljoner kronor.
9. Enligt ett avtal om anläggningsarrende mellan RDM och Borlänge kommun arrenderar RDM ett brandövningsområde i Bysjön (Bysjöns övningsområde) från Borlänge kommun. Bysjöns övningsområde omfattar ett markområde om ca 75 ha och kan betecknas som ett kvalificerat brandövningsområde. På området finns ett antal olika byggnader och övningsinfrastruktur vilka möjliggör genomförande av kvalificerad utbildnings- och övningsverksamhet inom räddningstjänst. Till exempel finns:
- fyra lektionssalar (de två största för 30-40 personer)
 - omklädningsrum
 - utbildningsområde för prehospitalt och akut prehospitalt omhändertagande
 - miljöer för räddningssök och kallrökdykning
 - faciliteter för att öva dörrforcering samt olika brandtillbudsscenarioer i flera olika miljöer
 - områden för repellering från tak och inträngning
 - ytor för simulering av trafikolyckor och förevisning av klippteknik
 - brandobjekt för träning av varmrökdykning i flerplansmiljö
 - övningsplattform för brunnsräddning
 - en anläggning för mängdträning i släckteknik
 - ett containerkomplex för varmrökdykning med möjlighet dels att ändra innemiljön genom att flytta väggar, dels att anpassa rökutvecklingen
 - kemplatta för övningar med skarpa kemikalier.
10. RDM:s huvudverksamhet följer av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). Utöver detta säljer RDM bland annat utbildningstjänster till externa kunder.² Det förekommer även att RDM hyr ut Bysjöns övningsområde till externa aktörer såsom Myndigheten för

¹ Gagnefs kommun tillträdde som medlem i RDM den 1 januari 2011.

² Bilaga 2, s. 4.

samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen, Hemvärnet, AGA gas, Relacom AB, Svensk Bensinhandel och Dalarnas försäkringsbolag.³

Händelseutvecklingen i korthet

11. I och med att MSB den 23 januari 2009 skickade ut förfrågningsunderlag avseende upphandling (KD-20225) av utbildningen *Räddningsinsats* konkurrensutsattes denna utbildning för första gången.⁴ Utbildningen *Räddningsinsats* är en praktisk yrkesutbildning som vänder sig till personal som är anställd i kommun, eller kommunalförbund, som räddningstjänstpersonal i beredskap (så kallade deltidsbrandmän).⁵
12. Upphandlingen (KD-20225), som avsåg hösten 2009 med option för våren 2010, var uppdelad i ömsesidigt uteslutande geografiska områden, varav ett var Dalarnas län, södra.⁶ Anbudsgivare hade möjlighet att lämna anbud på ett eller flera områden. Företagen Niscayah, Autokaross Rescue Systems AB, Jensen Education och Brandskyddsföreningens Service AB (BSAB) lämnade anbud i det geografiska området Dalarnas län, södra.⁷
13. Niscayah, som tidigare hade hyrt Bysjöns övningsområde för anordnandet av en gymnasieutbildning med räddningstjänstinriktning, kontaktade RDM avseende möjligheten att hyra Bysjöns övningsområde även för anordnandet av utbildningen *Räddningsinsats*.
14. I protokoll från RDM:s förbundsdirektions sammanträde den 25 februari 2009 anges bland annat följande angående uthyrning av Bysjöns övningsområde till intressenter som avser lämna anbud i MSB:s upphandling av utbildningen *Räddningsinsats*:

"Förbundschef[en] (FCH)... har efterhört med RDMs presidium om ett generellt ställningstagande till detta. Presidiet har tillsammans med FCH kommit fram till att det inte är rimligt att låta konkurrerande part i ett anbudsförfarande, efter ett eventuellt vunnet kontrakt, låta hyra övningsområdet i Bysjön för ändamålet.
15. I enlighet med förbundsdirektionens generella ställningstagande vägrades Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde för genomförande av utbildningen *Räddningsinsats*.⁸ Niscayah kunde då inte garantera tillgång till ett kvalificerat brandövningsområde och bolagets

³ Bilaga 2, s. 2-3.

⁴ Bilaga 14.

⁵ Bilaga 14, s. 24.

⁶ Bilaga 14, s. 24.

⁷ Bilaga 12, s. 7-8.

⁸ Bilaga 15, s. 1.

anbud förkastades därmed. Upphandlingen vanns av BSAB med Bysjöns övningsområde och RDM som utförare.⁹

16. Den 25 februari 2010 skickade MSB ut förfrågningsunderlag (SB- 12985) avseende utbildningen *Räddningsinsats*, denna gång avseende hösten 2010 med option för våren 2011.¹⁰ Upphandlingen var uppdelad i ömsesidigt uteslutande geografiska områden, varav Dalarnas län, Västmanlands län och Uppsala län tillsammans utgjorde ett kursområde.¹¹ Anbudsgivare hade möjlighet att lämna anbud på ett eller flera områden. Anbudsgivare inom området Dalarnas län, Västmanlands län och Uppsala län var Falck Ambulans AB, BSAB och Niscayah.
17. Även inför denna upphandling kontaktade Niscayah RDM avseende möjligheten att hyra Bysjöns övningsområde för anordnandet av utbildningen *Räddningsinsats*. Den 12 mars 2010 vägrade RDM återigen Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde.¹² Niscayah lämnade då ett anbud i upphandlingen med brandövningsområden i Västerås och Uppsala. Upphandlingen vanns av BSAB med Bysjöns övningsområde och RDM som utförare.
18. Den 12 oktober 2010 skickade MSB ut förfrågningsunderlag (SB-15214) avseende utbildningen *Räddningsinsats*, denna gång avseende våren 2011 med option på genomförande även på hösten 2011.¹³ Upphandlingen var uppdelad i ömsesidigt uteslutande geografiska områden, varav Dalarnas län, Gävleborgs län och Västmanlands län tillsammans utgjorde ett kursområde.¹⁴ Anbudsgivare hade möjlighet att lämna anbud på ett eller flera områden. Anbudsgivare inom området Dalarnas län, Gävleborgs län och Västmanlands län var Niscayah och BSAB.
19. Även inför denna upphandling kontaktade Niscayah RDM avseende möjligheten att hyra Bysjöns övningsområde för anordnandet av utbildningen *Räddningsinsats*. Den 20 oktober 2010 vägrade RDM återigen Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde.¹⁵ Det kan noteras att denna tillträdesvägran inträffade drygt tre månader efter Konkurrensverkets första kontakt med RDM i detta ärende.
20. BSAB lämnade återigen anbud med Bysjöns övningsområde och RDM som utförare. Niscayah lämnade anbud med ett brandövningsområde i Västerås, och vann denna gång upphandlingen.

⁹ Bilaga 12, s. 2, bilaga 4 och bilaga 5.

¹⁰ Bilaga 9, s. 2.

¹¹ Bilaga 9, s. 5.

¹² Bilaga 16, s. 4.

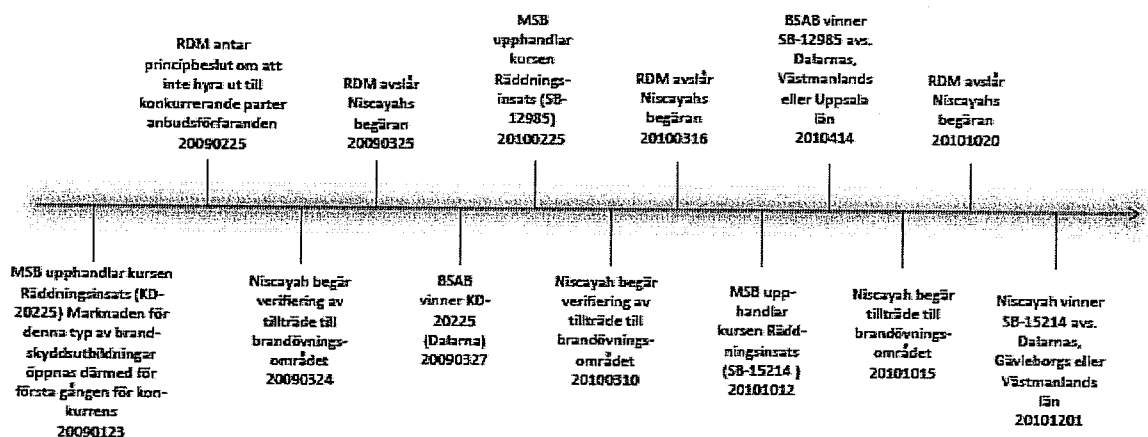
¹³ Bilaga 11, s. 3.

¹⁴ Bilaga 11 s. 15.

¹⁵ Bilaga 17, s. 1.

21. RDM har vid muntligt förfarande den 12 maj 2011 uppgett för Konkurrensverket att RDM uppfattade Niscayahs tillträdesbegäranden som begäranden om exklusivt nyttjande av hela Bysjöns övningsområde under de aktuella perioderna, vilket RDM inte hade möjlighet att efterkomma. RDM bekräftade dock att RDM, även vid en förfrågan om tillträde till delar av övningsområdet, skulle ha krävt att få behålla ansvaret för de praktiska momenten i utbildningen, på motsvarande sätt som RDM har gjort när området har hyrts ut till BFS. En begäran om tillträde till RDM:s övningsområde utan att använda RDM:s personal skulle således inte ha efterkommit.
22. RDM har vid det muntliga förfarandet även uppgett att RDM inte har full beslutanderätt över Bysjöns övningsområde eftersom det arrenderas från Borlänge kommun. I skrivelse, av den 17 januari 2011, till Konkurrensverket uppgav dock Borlänge kommun att dess generella inställning till andrahandsuthyrning av Bysjöns övningsområde var positiv och att man avsåg att formulera om avtalet om anläggnings- arrende i syfte att öppna upp för en andrahandsuthyrning utan samtycke från kommunen.

Figur 1. Tidslinje över viktigare händelser



Offentlig säljverksamhet

Allmänt om reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

23. Enligt 3 kap. 27 § KL får staten, en kommun eller ett landsting förbjudas, att i en säljverksamhet som omfattas av KL:s företagsbegrepp, tillämpa ett visst förfarande, om detta (i) snedvrider, eller är ägnat att snedvrider, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden; eller, (ii) hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en

sådan konkurrens. Förbud får emellertid inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

24. Enligt lagrummets förarbeten har regeln tillkommit mot bakgrund av behovet av att i domstol kunna lösa konflikter som uppstår när staten, en kommun eller ett landsting bedriver säljverksamhet på marknaden.¹⁶
25. Regeln ska lösa de konkurrensproblem som uppstår vid säljverksamhet och som inte kan lösas med tillämpning av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag i 2 kap. 1 § KL och förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 2 kap. 7 § KL. Som exempel på ett sådant konkurrensproblem som inte täcks av dessa förbud, nämns situationer som uppstår till följd av ensidiga förfaranden av en offentlig aktör som inte kan sägas ha en dominerande ställning på marknaden.¹⁷
26. Till skillnad från den förbudsprincip som annars gäller enligt 2 kap. 1 och 7 §§ KL, vilken är bakåtriktad i fråga om påföljden, är 3 kap. 27 § KL framåtriktad.¹⁸ Förbud enligt 3 kap. 27 § KL kan avse förfaranden som redan har upphört, fortfarande pågår eller endast är planerade.¹⁹ Prövningen enligt 3 kap. 27 § KL ska ha sin utgångspunkt i förfarandets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.

Offentlig aktör

27. Bestämmelsen i 3 kap. 27 § KL gäller för stat, kommun eller landsting. Enligt 3 kap. 28 § KL omfattas även annan juridisk person som domineras av den offentliga aktören.
28. RDM är i egenskap av kommunalförbund en sådan aktör som omfattas av reglerna i 3 kap. 27 § KL.²⁰

Säljverksamhet i företag

29. Bestämmelserna i 3 kap. 27 § KL omfattar säljverksamheter som uppfyller kriterierna i 1 kap. 5 § KL.
30. RDM är ett kommunalförbund och vissa delar av dess verksamhet utgör myndighetsutövning, exempelvis tillsynsuppgifter enligt LSO. Nu aktuell verksamhet, uthyrning av brandövningsområde, utgör dock en sådan kommersiell verksamhet av ekonomisk natur att RDM i detta avseende omfattas av 1 kap. 5 § KL. Verksamheten är vidare en sådan

¹⁶ Proposition 2008/09:231 *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, s. 33.

¹⁷ Prop. 2008/09:231, s. 33.

¹⁸ Prop. 2008/09:231, s. 33.

¹⁹ Prop. 2008/09:231, s. 57.

²⁰ Kommunalförbund regleras i 3 kap. 20-28 §§ kommunallagen (1991:900).

utbudsverksamhet som är att betrakta som säljverksamhet i den mening som avses i 3 kap 27 § KL.

31. RDM:s uthyrning av Bysjöns övningsområde utgör således en sådan säljverksamhet som omfattas av 3 kap. 27 § KL.

Relevant marknad

Allmänt om relevant marknad enligt 3 kap. 27 § KL

32. Enligt 3 kap. 27 § KL är det konkurrensen på den relevanta marknaden som bedöms.²¹ Vid avgränsningen av den relevanta marknaden ska dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden bestämmas. I den relevanta produktmarknaden ingår produkter som är inbördes utbytbara med hänsyn till egenskaper, pris, användning, konsumenters och andra användares uppfattning samt faktiska substitutionsmöjligheter m.m. Den relevanta geografiska marknaden kan uppfattas vara det område där de företag som utbjuder eller efterfrågar produkterna verkar, och i vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt homogena för att området ska kunna särskiljas från närliggande områden som har märkbart annorlunda konkurrensvillkor.²²

Allmänt om marknaden

33. Det finns ett flertal aktörer som erbjuder utbildning med inriktning på brandskydd. På myndighetssidan är MSB en viktig aktör. MSB är aktiv dels som beställare, dels som utförare av utbildningar. Myndigheten har två egna övningsområden, vilka är belägna i Revinge och i Sandö.
34. Vidare finns ett antal kommunala räddningstjänster som bedriver utbildning med inriktning på brandskydd.²³ Räddningstjänsterna disponerar även en stor del av de i landet befintliga övningsområdena, huvudsakligen för att utbilda och träna sina egna styrkor.
35. Det finns två privata aktörer som genom hyresavtal disponerar övningsområden och bedriver utbildningar med inriktning på brandskydd, Räddningsskolan Rosersberg och Swedish Rescue Training Centre in Skövde AB. I båda fallen drevs övningsområdena tidigare av den myndighet som då hette Räddningsverket (nuvarande MSB).²⁴
36. Slutligen finns ett antal aktörer som i huvudsak utbildar, men som inte disponerar egna övningsområden. Exempel på sådana aktörer är Niscayah, Falck Ambulans AB och BSAB.

²¹ Prop. 2008/09:231, s. 58.

²² Prop. 2008/09:231, s. 58.

²³ Av 3 kap. LSO framgår bland annat att kommuner är skyldiga att ha en räddningstjänst.

²⁴ MSB startade den 1 januari 2009 och ersatte då Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Styrelsen för psykologiskt försvar som lades ner 31 december 2008 (<http://www.msb.se/sv/Om-MSB/Organisation-och-uppdrag/>).

*Relevant produktmarknad*

37. Det finns flera olika former av utbildningar inom brandskydd. Det finns dock en tydlig skiljelinje mellan utbildningar som vänder sig till personer som är eller har för avsikt att vara yrkesverksamma inom räddningstjänst (yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar) och de brandskyddsutbildningar som vänder sig till andra (enklare brandskyddsutbildningar).
38. Enklare brandskyddsutbildningar, exempelvis *Heta arbeten*, tar normalt små resurser i anspråk såväl sett till genomförandeperiod, som till personal och nödvändig utrustning. En för ändamålet lämplig anläggning för att hålla dessa former av utbildningar kan vara nödvändig men då utbildningarna är mindre omfattande blir kraven relativt lågt ställda på anläggningens kvalitet.
39. Yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar är omfattande i fråga om vilka resurser de tar i anspråk såväl sett till genomförandeperiod, som till personal och nödvändig utrustning. Eftersom dessa utbildningar innehåller betydande praktiska inslag av kvalificerad natur, såsom rökdykning, brandsläckning och räddningstjänst, ställs höga krav på det övningsområde som används. Bland annat krävs lektionssalar, omklädningsrum för kvinnor och män, anordningar för rökdykning, simulering av brandförlopp, övning av släckteknik samt anläggningar för prehospitalt omhändertagande.²⁵
40. Yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar upphandlas i regel av MSB eller kommuner. Exempel på yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar är gymnasieutbildningar med räddningstjänstinriktning och den av MSB upphandlade utbildningen *Räddningsinsats* som riktar sig till deltidsbrandmän. För personer som är eller har för avsikt att vara yrkesverksamma inom räddningstjänst utgör enklare brandskyddsutbildningar inget utbytbar alternativ. Beställare av yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar, typiskt sett MSB eller kommuner, har således en efterfråga som inte kan tillgodoses genom att skifta efterfrågan till enklare brandskyddsutbildningar. Utbytbarheten på efterfrågesidan är således begränsad.
41. Även möjligheterna till utbudssubstitution är begränsade. En yrkesinriktad räddningstjänstutbildning kräver att leverantören av utbildningen har en hög och varierad kompetens samt en utvecklad organisation för att kunna erbjuda utbildningen. Aktörer som har specialiserat sig mot enklare brandskyddsutbildningar kan inte enkelt ställa om sin produktion för att tillgodose utbildningsbehovet för avancerade brandskyddsutbildningar. För att beakta utbudssubstitution

²⁵ Se exempelvis bilaga 9, s. 21 – 55 och bilaga 10, s. 2-3.



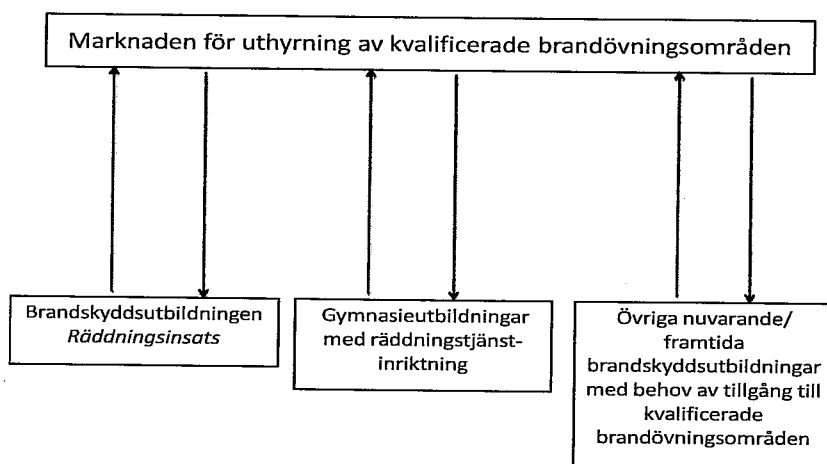
krävs att skiftet kan ske på kort sikt och utan att väsentliga tilläggs-kostnader uppstår. Om kompetens saknas inom organisationen och det krävs nyanställningar talar detta mot utbudssubstitution. Vidare måste man beakta det produktionsbortfall som sker inom tillhandahållandet av enklare brandskyddsutbildningar. Utbytbarheten på utbudssidan är därför inte så omedelbar eller förenad med så begränsade kostnader att det motiverar en gemensam marknad för enklare brandskyddsutbildningar och yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar.

42. För att ha möjlighet att vinna upphandlingar av yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar krävs tillgång till ett brandövningsområde. De krav som ställs på det tilltänkta övningsområdet bestäms av de krav som uppställs i upphandlingarna kring utbildningarnas innehåll och vilka faciliteter som efterfrågas. I upphandlingarna som MSB genomfört finns ett krav på att anbudsgivarna ska kunna styrka att de för den aktuella tidsperioden för utbildningens genomförande har tillgång till ett brandövningsområde.²⁶
43. Samtliga utbildningsaktörer har som ovan nämnts inte tillgång till egna brandövningsområden. Uthyrning av brandövningsområden utgör därmed en uppströmsmarknad för yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar, där kraven i respektive upphandling styr vilket eller vilka brandövningsområden som kan utnyttjas för att lämna anbud i upphandlingen.
44. Marknaden för yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar kan i sin tur sannolikt delas in i snävare produktmarknader eftersom det finns betydande skillnader mellan utbildningen *Räddningsinsats* och gymnasieutbildningar inom räddningstjänst. Dessa skillnader ligger framförallt i svårighetsgraden och i den intensitet med vilken utbildningarna bedrivs. Till exempel kan den som vill bli deltidsbrandman inte erhålla den yrkeskompetens utbildningen *Räddningsinsats* ger genom att gå en gymnasieutbildning inom räddningstjänst. Enligt MSB finns inte heller någon motsvarande utbildning till *Räddningsinsats* som erbjuder deltidsbrandmän. Detta leder till att det inte finns någon möjlighet till efterfrågesubstitution mellan utbildningsalternativen och följaktligen till att övervägande skäl talar för att utbildningen *Räddningsinsats* utgör en separat relevant produktmarknad.
45. Givet den vertikala relationen mellan uppströmsmarknaden och nedströmsmarknaderna för yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar (se figur 2) torde dock en tillträdesvägran till ett kvalificerat

²⁶ Se bilaga 11, s. 25, bilaga 9, s. 32 och bilaga 12, s. 6-7.

brandövningsområde vara konkurrenshämmande på nedströmsmarknaderna såväl vid en vidare som en smalare marknadsavgränsning, eftersom tillgång till ett kvalificerat brandövningsområde behövs för utbildningarnas genomförande.

Figur 2. Relationen mellan kvalificerade brandövningsområden och yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar



46. Specifika krav på utbildningsanordningar för *Räddningsinsats* omfattar bland annat, förutom de som generellt ställs för yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar, faciliteter för varm rökdykning, dörrforcering, ytbrandsläckning vid petroleumbrand, kemolyckor, dellyft vid trafikolyckor och arbetsställningar för övning av losstagning.²⁷ Såväl MSB som den riksomfattande ideella föreningen Brandskyddsföreningen Sverige (BFS) menar att antalet kvalificerade brandövningsområden i Sverige som möter kraven i *Räddningsinsats* är ca 20 till antalet.²⁸
47. Den relevanta produktmarknad mot vilken RDM:s vägran av tillträde till Bysjöns övningsområde har prövats är marknaden för den av MSB upphandlade utbildningen *Räddningsinsats* (utbildningen *Räddningsinsats*). Förfarandet i fråga (tillträdesvägran) äger rum på den relevanta marknaden för uthyrning av kvalificerade brandövningsområden, vilken är uppströms från marknaden för utbildningen *Räddningsinsats*.

²⁷ Se bilaga 13, s. 8-17, bilaga 14, s. 13-21 och bilaga 9, s. 43-52 för en fullständig förteckning över efterfrågade resurser till kursen *Räddningsinsats*.

²⁸ Bilaga 19, s. 2.

Relevant geografisk marknad

48. Utbildningen *Räddningsinsats* upphandlas av MSB. MSB:s preferenser och efterfrågemönster kommer således att få stor inverkan vid bedömningen av den geografiska marknaden.
49. Behovet av kursplatser inom utbildningen *Räddningsinsats* anmäls av de kommunala räddningstjänsterna. Det anmälda behovet används av MSB som underlag för hur många kurser som ska anordnas under kommande år, dels i egen regi, dels upphandlade. MSB strävar efter att kurserna ska anordnas så nära behovet som möjligt, helst inom 50 kilometers resväg, för att deltagarna i möjligaste mån ska kunna bo hemma under kursperioden.
50. MSB har vid tre tillfällen upphandlat utbildningen *Räddningsinsats*.²⁹ De kursområden som MSB i de tre hittills genomförda upphandlingarna har angett har storleksmässigt varierat från ett halvt län upp till tre sammanhängande län. Kursområden i de enskilda upphandlingarna har varit separerade från varandra och utan geografisk överlappning. Även om de geografiska uppdelningarna inte har varit desamma i alla upphandlingar har de haft det gemensamt att marknaden varit regional.
51. MSB har angett att myndigheten förväntar sig att de geografiska indelningar som avser olika kurstillfällen varken kommer att vara betydligt större eller betydligt mindre än de indelningar som gjorts i tidigare upphandlingar. MSB ser i första hand till efterfrågan från räddningstjänsterna för att bestämma de kursområden som kommer att indelas, varför de kursområden som hittills har angetts inte behöver vara indikativa för vilka områden som kommer att kombineras i framtiden. MSB:s bild av framtiden gör det dock inte troligt att fler än tre sammanhängande län kommer att utgöra de största enskilda geografiska kursområdena.
52. Den i ärendet aktuella tillträdesvägran rör Bysjöns övningsområde i Dalarnas län. Detta innebär att den relevanta geografiska marknaden som störst förväntas kunna vara de olika varianter av tre sammanhängande län där Dalarnas län ingår. Befintlig information om marknaden ger inte stöd för en vidare avgränsning av den relevanta geografiska marknaden än till olika kombinationer av maximalt tre sammanhängande län.
53. En närmare granskning av de områden som skulle kunna komma i fråga vid en bedömning mot bakgrund av indelningar om tre län där Dalarna ingår ger dock skäl att närmare avgränsa marknaden. Jämtlands län,

²⁹ Bilaga 14 (KD-20225), bilaga 9 (SB-12985) och bilaga 11 (SB-15214).

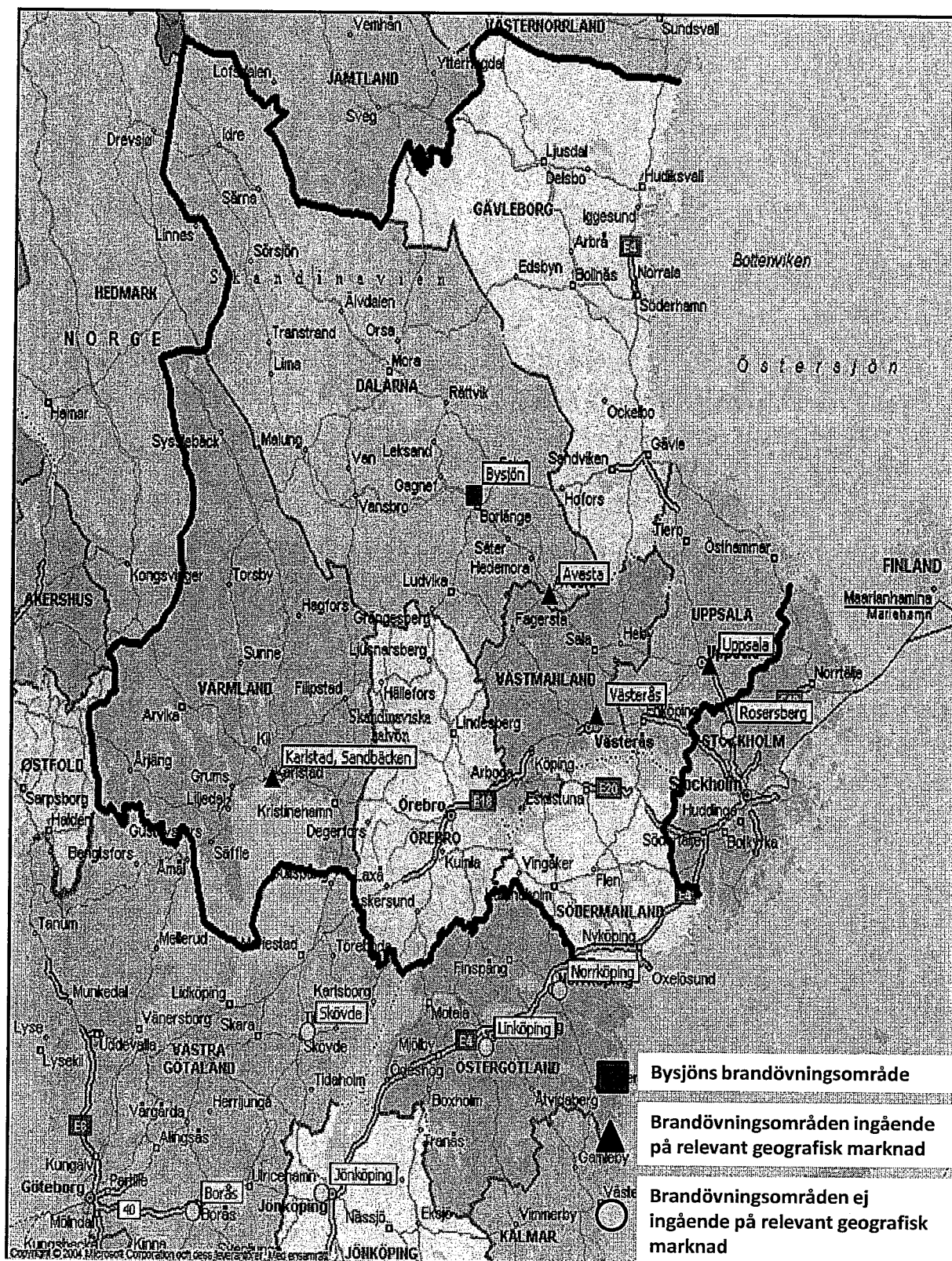


Västernorrlands län och Västerbottens län skulle enligt definitionen kunna inkluderas i kombination med Dalarna. De tre länen ligger dock alla inom det upptagningsområde där MSB fortfarande utför utbildningen *Räddningsinsats* i egen regi på det egna övningsområdet Sandö. Det är därmed inte rimligt att inkludera dessa län på samma relevanta geografiska marknad som Dalarnas län. Dessutom har inget av de tre länen har ingått i någon av de upphandlingar MSB genomfört för utbildningen *Räddningsinsats*.

54. Västra Götalands län har, vid de tre hittillsvarande upphandlingstillfällena avseende utbildningen *Räddningsinsats*, som enda län inte kombinerats med något annat län. Vanligtvis har även flera kursomgångar hållits i länet vilket tyder på en stark efterfråga inom länet. Detta kan i sig anses tala för att Västra Götalands län kan vara en separat relevant geografisk marknad. Skulle Västra Götalands län kombineras med Dalarnas län blir reseavstånden inom området mycket stora. Detta ligger inte i linje MSB:s önskan om att hålla utbildningarna nära behovet. Västra Götalands län kan därför inte anses ingå på samma relevanta geografiska marknad som Dalarnas län.
55. Östergötlands län ligger även det på ett betydande avstånd från Dalarnas län. Det förefaller inte rimligt att efterfrågan skulle vara sådan att det blir motiverat att kombinera Östergötlands län med Dalarnas län. Vidare finns ett flertal andra län i närheten av Östergötlands län, vilka är mer logiska att kombinera med Östergötlands län avseende kursområden. Det kan också konstateras att i de två upphandlingar av utbildningen *Räddningsinsats* där Östergötlands län har ingått har länet kombinerats med Jönköpings län respektive Jönköpings och Kalmar län.³⁰ Sammantaget kan Östergötlands län inte anses ingå på samma relevanta geografiska marknad som Dalarnas län.
56. Den relevanta geografiska marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* är regional och består i förhållande till förevarande ärende som störst av en kombination av tre sammanhängande län där Dalarnas län ingår. De län som kan ingå i kombinationen är Värmlands, Örebro, Västmanlands, Södermanlands, Uppsalas och Gävleborgs län. I figur 3 redovisas de kvalificerade brandövningsområden som ligger inom respektive utanför den relevanta geografiska marknaden. Inom de möjliga kombinationerna av tre län kommer det maximala antalet kvalificerade övningsområden aldrig att kunna överstiga fyra stycken.

³⁰ Bilaga 14, s. 24 och bilaga 11, s. 14-15.

Figur 3. Kvalificerade brandövningsområden inom och utom den relevanta geografiska marknaden



Slutsatser relevant marknad

57. De långsiktiga verkningarna av RDM:s tillträdesvägran ska i första hand bedömas på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats*. Den relevanta geografiska marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* är regional och omfattar som störst en kombination av tre sammanhängande län där Dalarnas län ingår och där de län som kan ingå i kombinationen är Värmlands, Örebro, Västmanlands, Södermanlands, Uppsala och Gävleborgs län.

Konkurrensbegränsningen

58. Bestämmelsen i 3 kap. 27 § KL ger en möjlighet att förbjuda en offentlig aktör att tillämpa ett förfarande som (i) snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden; eller, (ii) hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.
59. Rekvisitet "snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden" tar närmast sikte på situationen att det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt. Det kan t.ex. vara så att den offentlige aktören behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar ooberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten. Rekvisitet "hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens" tar bland annat sikte på fall där det privata alternativet faller bort eller att privata aktörer över huvud taget inte träder in på marknaden till följd av den offentliga aktörens förfarande. Även förfaranden som medför att privata företags tillväxt och utveckling hejdas eller på annat sätt hålls tillbaka är hämmande för konkurrensen.³¹
60. Med förfarande i 3 kap 27 § KL:s mening avses såväl ett faktiskt handlande som en underlåtenhet att vidta en viss åtgärd.³² I förarbetena anges särskilt att förfaranden som innebär vägran att ge tillträde till viss infrastruktur eller diskriminering bör anses kunna snedvrida eller hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.³³
61. Verksamhet på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* kräver tillgång till kvalificerade brandövningsområden, det vill säga områden med tillgång till bland annat lektionssalar, omklädningsrum för kvinnor och män, anordningar för rökdykning, simulering av brandförlopp, övning av släckteknik samt anläggningar för prehospitalt omhändertagande.³⁴ RDM:s brandövningsområde, Bysjön, är ett kvalificerat

³¹ Prop. 2008/09:231, s. 57.

³² Prop. 2008/09:231, s. 57.

³³ Prop. 2008/09:231 s. 36.

³⁴ Se t.ex. bilaga 9, s. 21 – 55 och bilaga 10, s. 2-3.



övningsområde med tillgång till den övningsinfrastruktur och de övriga faciliteter som krävs för att genomföra utbildningen *Räddningsinsats*. I förevarande fall vägrar RDM, det vill säga en offentlig aktör, att ge den privata aktören Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde.

Avsaknad av incitament för privat utbyggnad av brandövningsområden

62. De brandövningsområden som redan är etablerade utgör en inträdesbarriär för att etablera nya övningsområden. En privat nyetablering av områden måste ta hänsyn till i närområdet befintliga övningsområden för att kunna bedöma den ekonomiska potentialen i anläggandet av ett nytt övningsområde. Existensen av offentligt ägda brandövningsområden kommer därmed att påverka privata aktörers incitament att etablera egna övningsområden.
63. En betydande del av de offentligt ägda övningsområdenas kapacitet utnyttjas för skattefinansierad verksamhet som bedrivs utan föregående upphandling,³⁵ vilket bidrar till att uppnå skalfördelar i verksamheten.³⁶ Detta innebär fördelar som en privat ägare av ett övningsområde inte kan erhålla. På grund av att privata ägare av kvalificerade brandövningsområden inte har möjlighet att knyta till sig icke-konkurrensutsatt skattefinansierad verksamhet kommer de att ha ytterst begränsade förutsättningar att uppnå samma effektivitet och beläggning som offentligt ägda aktörer kan uppnå. Detta medför ett finansiellt risktagande som vida överstiger det som gäller för områden som exempelvis Bysjöns övningsområde, eftersom RDM kan fylla ut områdets kapacitet med icke-konkurrensutsatt verksamhet.
64. Den risk som är förknippad med att etablera ett privat brandövningsområde med den övningsinfrastruktur och de övriga faciliteter som krävs för utbildningen *Räddningsinsats* är dessutom betydande, eftersom efterfrågan är svår att förutse. En betydande del av den utbildning som skulle kunna vara aktuell att bedriva på privatägda kvalificerade brandövningsområden skulle vara knuten till utbildningar som MSB erbjuder på andra övningsområden än myndighetens egna. Det framgår av de tre upphandlingsomgångar av utbildningen *Räddningsinsats* som hittills genomförts, att de kursområden som efterfrågas kan variera. Detta ökar risken för att ett privat brandövningsområde i framtiden kan vara illa beläget i förhållande till de geografiskt indelade kursområden som då efterfrågas.

³⁵ T.ex. utbildning till följd av LSO samt kommunal utbildningsverksamhet.

³⁶ Se bilaga 2, s. 4 – 5 för en sammanställning av utbildningsverksamhet som bedrivs mot bakgrund av LSO, kommunala behov och utbildning som bedrivs i konkurrens med andra aktörer.

65. Det medför en avsevärd kostnad bygga ett brandövningsområde med den övningsinfrastruktur och övriga faciliteter som krävs för att kunna anordna utbildningen *Räddningsinsats*. Legalt finns det få hinder och tillståndskrav för att bygga en anläggning men sett till de lokaler och övriga faciliteter som måste ingå för att området ska kunna vara aktuellt som område för utbildningen *Räddningsinsats* krävs investeringar om 10-20 miljoner kronor.
66. Det är dessutom föga troligt att den privata aktörens investering kan återvinnas vid ett eventuellt utträde från marknaden. De investeringar som görs i ett område skulle därmed förloras vid ett utträde från marknaden för tillhandahållande av brandövningsområden.
67. Det finns redan ett antal brandövningsområden, däribland Bysjöns övningsområde, som uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlagen till utbildningen *Räddningsinsats*. Dessa har byggts upp med offentliga medel för att tjäna ett allmänintresse. I den mån det finns ledig kapacitet hos dessa anläggningar är det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv inte meningsfullt att etablera nya områden. Dessutom skulle privat utbyggnad av övningsområden innebära en överetablering som marknaden inte i nuläget, och sannolikt inte heller inom överskådlig framtid, kan göra ekonomiskt försvarbar. En överetablering av övningsområden riskerar också att leda till sämre resursutnyttjande på befintliga anläggningar.
68. En sammantagen bedömning visar att det saknas såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska incitament för en privat utbyggnad av brandövningsområden.

Tillgång till offentligt ägda brandövningsområden behövs för att kunna vara verksam på marknaden för brandskyddsutbildningar

69. Som framgår ovan saknas ekonomiska incitament för privata aktörer att självständigt bygga ett privat nät av brandövningsområden avsedda för yrkesinriktade räddningstjänstutbildningar, såsom utbildningen *Räddningsinsats*. Tillgång till existerande brandövningsområden är därmed en förutsättning för att kunna vara verksam på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats*. En tillträdesvägran till offentligt ägda kvalificerade brandövningsområden har därmed potential att leda till utestängning och utslagning av aktörer på utbildningsmarknader, samt skapa hinder för inträde och expansion på marknaden. Enligt MSB är tillgång till de kommunala räddningstjänsternas övningsområden i princip en förutsättning för anbudsgivare till utbildningen *Räddningsinsats*.



70. På den relevanta geografiska marknad där Bysjöns övningsområde ingår finns fem kvalificerade brandövningsområden, vilka samtliga disponeras av kommunala räddningstjänster. Maximalt fyra av dessa kan dock komma ifråga i de enskilda upphandlingarna av utbildningen *Räddningsinsats*, se figur 3. Tillgång till offentliga kvalificerade brandövningsområden är därmed en avgörande förutsättning för att en privat aktör ska kunna vara verksam på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* inom den relevanta geografiska marknad där Bysjön ingår.

RDM:s vägran att ge tillträde till Bysjöns övningsområde snedvrider förutsättningarna för, och hämmar förekomsten och utvecklingen av, en effektiv konkurrens på marknaden

71. MSB har relativt nyligen ombildat sin utbildningsorganisation för att möjliggöra större flexibilitet och skapa en bättre konkurrens på utbildningsmarknaden. Om privata aktörer vägras tillträde till övningsområden för utbildningen *Räddningsinsats* skadas utvecklingen på utbildningsmarknaden genom att flexibiliteten minskar, antalet utbildningsaktörer sjunker och privata alternativ elimineras. Om den nyskapade marknaden inte ges möjlighet att växa fram under sunda och konkurrensfrämjande förhållanden finns en risk att snedvridningar av konkurrensen på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* cementeras och att utvecklingen av en effektiv konkurrens hämmas. Det är därför av särskild vikt att redan nu, under det att marknaden tar sin form, värna om att marknadsutvecklingen inte hämmas och att konkurrensen inte snedvrids.
72. MSB har angett att en bidragande orsak till att MSB ökat storleken på kursområdena för *Räddningsinsats* från den första upphandlingen till de två senare är att priskonkurrensen inte varit den önskvärda och att den rådande marknadssituationen påverkat MSB:s beslut att vidga områdena. RDM:s agerande har därigenom verkat till att begränsa den flexibilitet MSB skulle önska sig vid upphandling av utbildningen *Räddningsinsats* och riskerar att hämma MSB:s möjligheter att använda de effektivaste kursområdesindelningarna givet räddningstjänsternas efterfrågan.
73. Niscayah har inför de tre MSB upphandlingarna av utbildningen *Räddningsinsats* kontaktat RDM för att få tillträde till Bysjöns övningsområde. I den första upphandlingen var Bysjöns övningsområde ett av två kvalificerade brandövningsområden inom det geografiska område förfrågningsunderlaget föreskrev. Upphandlingen vanns av BSAB med RDM som utförare och Bysjön som övningsområde. I den andra upphandlingen var Bysjöns övningsområde ett av tre kvalificerade brandövningsområden inom det geografiska område förfrågningsunder-

laget föreskrev. Upphandlingen vanns av BSAB med RDM som utförare och Bysjön som övningsområde. I den senaste upphandlingen var Bysjöns övningsområde ett av fyra kvalificerade brandövningsområden inom det geografiska område förfrågningsunderlaget föreskrev. Upphandlingen vanns av Niscayah med ett övningsområde i Västerås.

74. Att Niscayah ändå vann en av de tre upphandlingarna förändrar inte det förhållandet att RDM:s tillträdesvägran i de första två upphandlingarna snedvred konkurrensen och att tillträdesvägran i framtiden kommer att hämma förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på den aktuella marknaden.
75. Om en anbudsgivare, i valet mellan olika brandövningsområden, vill hyra Bysjöns övningsområde för att kunna lägga anbud kommer RDM:s tillträdesvägran att tvinga aktören att välja ett andrahandsval. Anbudsgivaren kommer därmed inte kunna inge bästa möjliga anbud i upphandlingen. Detta medför en samhällskostnad genom att de ekonomiskt mest fördelaktiga, och därmed samhällsekonomiskt mest effektiva, anbuderna inte kan realiseras och har dessutom en direkt prishöjande effekt i upphandlingssammanhang. Att tvinga en potentiell anbudsgivare till ett andrahandsval innebär även att inträdesbarriärer upprättas eftersom anbudsgivarens ekonomiska incitament att träda in på marknaden urholkas.
76. I förevarande ärende har Niscayah uppgett att de för att kunna använda brandövningsområdet i Västerås har tvingats göra investeringar i mobila duschar och omklädningsrum samt förflytta personal från Falun till Västerås under de aktuella kursveckorna. Andra negativa konsekvenser av att tvingas acceptera ett andrahandsval kan vara sämre hyresvillkor, kostnader som uppstår av att anbudsgivaren behöver bekanta sig med den övningsinfrastruktur som finns på övningsområdet och att andrahandsvalet i lägre grad än det ursprungliga området uppfyller mervärdeskriterier som uppställs i förfrågningsunderlaget.
77. En tillträdesvägran till ett brandövningsområde på den i ärendet relevanta geografiska marknaden medför även att möjligheten till marknadsinträde, eller att vara verksam på marknaden, försämras. Tillträdesvägran kommer därmed att få konkurrenshämmande effekter. Om en upphandlande myndighet väljer att i framtida förfrågningsunderlag göra en snäv avgränsning av kursområden avseende utbildningen *Räddningsinsats* kan en enskild tillträdesvägran till och med helt utsläcka möjligheten för privat konkurrens på den relevanta geografiska marknaden.



78. RDM:s tillträdesvägran har således medfört att Niscayah för att kunna lämna anbud i upphandlingarna har varit helt beroende av att få tillträde till det/de andra kvalificerade brandövningsområden som funnits inom respektive förfrågningsunderlags geografiska område. Därmed minskade det konkurrenstryck Niscayah hade möjlighet att utöva i förhållande till övriga aktörer på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* på den i ärendet relevanta geografiska marknaden. Om det framkommer att konkurrenstrycket minskar på grund av en offentlig aktörs agerande, föreligger en snedvridning eller ett hämmande av förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden.³⁷
79. Sammanfattningsvis är följande förutsättningar viktiga för bedömningen av effekten på konkurrensen av RDM:s agerande:
- Verksamhet på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* kräver tillgång till kvalificerade brandövningsområden.
 - RDM:s brandövningsområde, Bysjön, är ett kvalificerat övningsområde med tillgång till den övningsinfrastruktur och de övriga faciliteter som krävs för att genomföra utbildningen *Räddningsinsats*.
 - Det saknas såväl företagsekonomiska som samhällsekonomiska incitament för en privat utbyggnad av brandövningsområden.
80. Mot denna bakgrund har RDM:s vägran att ge tillträde till Bysjöns övningsområde för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats* snedvridit förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden. En anbudsgivare, som i valet mellan att hyra olika brandövningsområden önskar att hyra Bysjöns övningsområde, kommer till följd av RDM:s vägran att tvingas välja ett andrahandsval. Anbudsgivarens mest konkurrenskraftiga anbud kan därmed inte realiseras. Detta förhållande snedvrider eller är ägnat att snedvrider konkurrensen om det aktuella kontraktet och utgör dessutom en inträdesbarriär eftersom anbudsgivarens ekonomiska incitament att vara verksam på marknaden urholkas.
81. Vidare har RDM:s tillträdesvägran hämmat förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden. Bysjöns övningsområde är ett av maximalt fyra kvalificerade brandövningsområden på den relevanta geografiska marknaden. För en aktör som vägras tillträde till Bysjöns övningsområde ökar risken för att överhuvudtaget inte kunna få tillgång till något brandövningsområde, vilket försvårar tillträde till marknaden. Detta förhållande hämmar eller

³⁷ Prop. 2008/09:231, s. 37.



är ägnat att hämma förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för utbildningen Räddningsinsats.

82. Såsom ovan angivits i punkterna 21-22 äger Borlänge kommun Bysjöns övningsområde och arrenderar detta till RDM men har avsett att formulera om arrendeavtalet i syfte att öppna upp för en andrahandsuthyrning utan samtycke från kommunen. Konkurrensverket har även noterat att Borlänge kommun inte fick någon förfrågan från RDM om att hyra ut övningsområdet och att RDM således vägrade Niscayah tillträde till övningsområdet utan att konsultera Borlänge kommun. Sammantaget bedömer Konkurrensverket därför att det även i framtiden finns fara för att RDM:s tillträdesvägran fortgår oavsett om arrendeavtalet ändras såsom Borlänge kommun angett.

Avsaknad av försvarbarhet från allmän synpunkt

83. En väsentlig utgångspunkt för tillämpningen av 3 kap. 27 § KL är att det enligt lagrummet också är möjligt att ta hänsyn till andra allmänna intressen än konkurrensintresset.³⁸ Således får enligt lagrummets andra stycke förbud inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. Huruvida ett förfarande är försvarbart eller inte ska avgöras i varje enskilt fall.³⁹
84. Prövningen bör enligt lagmotiven ha sin utgångspunkt i förfarandets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden. Om konkurrensen skadas, måste de skäl som åberopas för att låta förfarandet fortgå ha en verklig tyngd och vara av en klart angelägen karaktär. Ju större konkurrensskador, desto större styrka bör krävas i fråga om de skäl som åberopas till stöd för förfarandet. För det fall det finns andra möjligheter att tillgodose det allmänna intresset, kan ett förfarande som är skadligt för konkurrensen inte anses försvarbart från allmän synpunkt.⁴⁰
85. Avseende den senaste upphandlingen, SB-15214, har RDM som skäl för att neka Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde uppgett att RDM självt behöver övningsområdet.⁴¹ Detta kan tolkas som att RDM menar att det saknats kapacitet vid Bysjöns övningsområde för att både kunna tillgodose kommunalförbundets interna behov och hyra ut övningsområdet till Niscayah för anordnandet av utbildningen Räddningsinsats. Även i förhållande till de tidigare upphandlingarna, SB-12985 och KD-

³⁸ Prop. 2008/09:231, s. 37.

³⁹ Prop. 2008/09:231, s. 37.

⁴⁰ Prop. 2008/09:231, s. 38.

⁴¹ Bilaga 17, s. 1.

20225, har RDM uppgett skäl som skulle kunna anses relatera till bristande kapacitet.⁴²

86. BSAB har vid de aktuella upphandlingarna lämnat anbud avseende utbildningen *Räddningsinsats* med RDM som utförare och Bysjöns övningsområde som brandövningsområde.⁴³ Således måste RDM ha reserverat tillräcklig kapacitet vid Bysjöns övningsområde för att kunna tillgodose de krav ett anordnande av utbildningen *Räddningsinsats* skulle ställa för det fall BSAB vann upphandlingen. Eftersom endast ett av BSAB:s och Niscayahs anbud kunde antas i upphandlingen hade denna reserverade kapacitet frigjorts, och således funnits tillgänglig, om istället Niscayah hade vunnit upphandlingen.
87. Vidare kan noteras att RDM har uppgett att Bysjöns övningsområde teoretiskt har kapacitet för produktion av 175 200 utbildningstimmar per år.⁴⁴ En mer konservativ uppskattning, baserad på övningsområdets normala öppettider och antalet veckor efterfrågan är som störst, ger istället en kapacitet att producera 31 500 timmar utbildning per år.⁴⁵ Det faktiska utnyttjandet av Bysjöns övningsområde uppgick under 2009 till 2 067 timmar.⁴⁶
88. RDM har vid muntligt förfarande den 12 maj 2011 uppgett att den primära och viktigaste verksamheten på Bysjöns övningsområde består i fortbildning av de kommunala räddningstjänsternas personal. Den omfattande utbildningsverksamhet som bedrivs på Bysjöns övningsområde primärt är koncentrerad till tisdagar, onsdagar och torsdagar. RDM bekräftade dock att man klarat att ge utbildningen *Räddningsinsats* parallellt med en katastrofövning och en samverkansövning där det fanns ca 450 personer på övningsområdet varje dag i en vecka.
89. Mot bakgrund av ovan angivna förhållanden kan det inte anses ha förelegat någon kapacitetsbrist vid Bysjöns övningsområde i relation till Niscayahs förfrågningar om tillträde till övningsområdet för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats*.
90. Avseende de tidigare upphandlingarna, SB-12985 och KD-20225, har RDM, utöver kapacitetsbrist, även uppgett ett antal andra skäl till att

⁴² Bilaga 15, s. 1, bilaga 16, s. 3.

⁴³ Bilaga 19, s. 5-23.

⁴⁴ Bilaga 2, s. 4. Detta beräknat på antalet övningsplatser/lokaler (20) multiplicerat med antalet timmar på ett år (8 760).

⁴⁵ Av bilaga 2, s. 3-4 framgår att Bysjöns övningsområde normalt har öppet 45 timmar per vecka och att efterfrågan på tillgång till övningsområdet är störst från mitten av januari till mitten av juni samt från september till mitten av december, vilket motsvarar 35 veckor per år. $45 \text{ tim/v} * 35 \text{ v} * 20 \text{ övningsplatser/lokaler} = 31\,500 \text{ tim}$.

⁴⁶ Bilaga 2, s. 4-6. $869 \text{ tim} + 480 \text{ tim} + 650 \text{ tim} + 68 \text{ tim} = 2\,067 \text{ tim}$.

vägra Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde,⁴⁷ vilka huvudsakligen får anses vara hänförliga till att RDM bedömer att det skulle vara kompetensutvecklande för den egna personalen att själva utbilda deltidsbrandmän.⁴⁸

91. Motivet att upprätthålla en hög kompetens hos personalen kan uppnås genom mindre konkurrenshämmande åtgärder än att vägra Niscayah tillträde till Bysjöns brandövningsområde. Behovet av kompetensutveckling kan exempelvis tillgodoses genom utbildningsinsatser riktade mot den egna personalen istället för att anordna utbildningar för andra. Någon försvarbarhet från allmän synpunkt kan således inte anses föreligga på grund av RDM:s önskan att kompetensutveckla den egna personalen.
92. RDM har även uppgett att det av säkerhetsskäl varit motiverat att vägra Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde för anordnande av utbildningen *Räddningsinsats*.⁴⁹ I detta avseende kan konstateras att Niscayah tidigare har bedrivit yrkesinriktad räddningstjänstutbildning på området. Av uttalanden från RDM:s platschef för Bysjöns övningsområde framgår att Niscayah skötte sig bra samt bedömdes göra ett bra arbete. För övrigt torde en anbudsgivare inte kunna komma ifråga för tilldelning av kontrakt avseende utbildningen *Räddningsinsats* om inte MSB bedömer att anbudsgivaren har den kompetens som krävs för att kunna genomföra utbildningen på ett säkert sätt.
93. Sammanfattningsvis kan RDM:s vägran att ge Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde inte anses försvarbar från allmän synpunkt vare sig till följd av kapacitetsbrist och säkerhetsskäl eller på grund av RDM:s önskan att kompetensutveckla den egna personalen.

Konkurrensverkets sammantagna bedömning och vitet

94. RDM:s vägran att ge Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde utgör ett förfarande som snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens; och hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten och utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden för utbildningen *Räddningsinsats*. Förfarandet är inte försvarbart från allmän synpunkt och RDM ska därför förbjudas att vägra Niscayah tillträde till Bysjöns övningsområde.

⁴⁷ Bilaga 15, s. 1.

⁴⁸ Bilaga 2, s. 10-11 och bilaga 18.

⁴⁹ Bilaga 2, s. 11.



95. Det finns anledning att, i enlighet med 3 kap. 29 § KL, utsträcka förbudet till att omfatta även förfaranden som väsentligen överensstämmer med den aktuella tillträdesvägran. Detta eftersom förbudet annars lätt kan bli verkningslöst till exempel genom att RDM, istället för att vägra tillträde, kan komma att uppställa avtalsvillkor som är så orimliga att de väsentligen överensstämmer med ett vägrat tillträde till Bysjöns övningsområde.
96. Förbudet enligt yrkandet bör förenas med vite.
97. Syftet med ett vite är främst att framtvinga rättelse utan att vitet behöver dömas ut. När vitesbeloppet övervägs ska vitets syfte beaktas, det vill säga att få parten att uppfylla huvudförpliktelsen. Vitet bör vara effektivt; ett alltför lågt vitesbelopp har inte den önskade effekten att rätta till en lagstridig situation.
98. Av 3 § lag (1985:206) om viten (viteslagen) framgår att vite ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa det föreläggande som är förenat med vitet.
99. Av förarbetena till viteslagen framgår att vitet ska bestämmas så högt att det inte blir ekonomiskt fördelaktigt för adressaten att underlåta att iakttäta det.⁵⁰ När det gäller de "omständigheter i övrigt" som ska beaktas nämns i förarbeten och kommentarer särskilt värdet av det föremål som avses med föreläggandet samt angelägenheten att föreläggandets föreskrifter vinner efterrättelse. Exempelvis nämns att ett högre belopp kan vara motiverat om föreläggandet avser att tillgodose ett betydande samhällsintresse.⁵¹
100. Marknaden för utbildningen *Räddningsinsats* är nyligen konkurrensutsatt. Under det att marknaden tar sin form är det särskilt viktigt att värna om att marknadsutvecklingen inte hämmas och att konkurrensen inte snedvrids. Det är därför angeläget att förbudet efterlevs. RDM:s omsättning uppgick år 2009 till cirka 95 miljoner kronor. Konkurrentverket bedömer att ett vitesbelopp om en miljon (1 000 000) kronor är skäligt och bör förmå RDM att efterfölja förbudet.

⁵⁰ Prop. 1984/85:96, s. 27.

⁵¹ Lavin, *Viteslagstiftningen, En kommentar, andra upplagan*, s. 80.

Bevisuppgift

Konkurrensverkets preliminära bevisuppgift återfinns i bilaga 1.

Per Karlsson

Mårten Hyltner