

Konkurrens på (o)lika villkor



GUIDE
FÖR BÄTTRE
LOKALT
FÖRETAGS-
KLIMAT

TEMA

Osund konkurrens

Innehållsförteckning

Inledning	3
Vad är problemet?	4
Konkurrens gör Sverige rikare.....	4
Vad säger företagen?	4
Konkurrensreglerna	6
Domstolsvägen	7
Frivilliga åtaganden.....	7
Vad ska man göra som kommun?	8
Steg 1: 3 L-metoden.....	8
Steg 2: Policy för säljverksamhet	9
Steg 3: Identifiera problem.....	10
Slutord.....	11
Checklista för konkurrens på lika villkor	12

Om Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv är företagens företrädare i Sverige. Vårt långsiktiga mål är att Sverige ska återta en tätposition i den internationella välbästandsligan. Vi arbetar med opinionsbildning och kunskapsspridning, utvecklar nya idéer och tar fram konkreta förslag för att skapa ett bättre klimat för företagsamheten.

Svenskt Näringsliv finns på plats i hela landet. Du hittar ditt regionkontor på www.svensktnaringsliv.se/regioner



SVENSKT NÄRINGSLIV

Svenskt Näringsliv 2019
www.svensktnaringsliv.se
Ansvarig: Christer Östlund, Svenskt Näringsliv
Redaktör: Daniel Andersson
Författare: Göran Grén
Grafisk form: Leif, en reklambyrå

Inledning

Med ett bra företagsklimat i din kommun blir det lättare att starta och utveckla framgångsrika företag. Fler invånare kommer i arbete och skatteintäkterna ökar. Därför behöver det lokala företagsklimatet vara en prioriterad fråga för varje kommun.

I Sverige har vi valt att decentralisera stora delar av det offentliga uppdraget, vilket medför att kommunerna hanterar många frågor som är direkt avgörande för människors möjlighet att förverkliga sina drömmar genom företagande. Det handlar om olika tillstånd, tillsyn och bygglov samt tillgången till mark och lokaler för att nämna några.

Svenskt Näringsliv arbetar över hela landet med att förbättra det lokala företagsklimatet. Vi träffar kommuner i dialoger om det lokala företagsklimatet, skapar mötesplatser för företag och beslutsfattare, arrangerar inspirationstillfällen och sammanställer varje år en ranking där 30 000 företag lämnat omdömen om sitt lokala företagsklimat. Kommunernas resultat presenteras på www.foretagsklimat.se.

En del i det arbetet är våra guider för lokalt företagsklimat, som är till för politiker och chefer som vill skapa bättre förutsättningar för nöjda företagare, nya arbetstillfällen och ökade skatteintäkter i sin kommun. I den här guiden tittar vi närmare på hur kommuner kan gynna en sund konkurrenssituation i den egna kommunen.

Vi hoppas att du låter dig inspireras och funderar på vad ditt nästa steg är. Förändring tar tid och kräver uthållighet, så det är lika bra att sätta igång direkt.

Vad är problemet?

Konkurrens gör Sverige rikare

Konkurrensfrågan kan kännas som en teknisk fråga som kan överlåtas åt jurister. Men i verkligheten påverkar den vilka möjligheter företag har att starta och växa i varje kommun. Det handlar med andra ord om arbetstillfällen och skatteintäkter och därför är det en strategisk fråga för både politiker och chefstjänstemän. Varje kommun behöver tänka igenom hur man arbetar med att skapa en sund konkurrens.

En fungerande konkurrens leder till att företag kan startas, utvecklas och erbjuda varor och tjänster till bästa kvalitet och pris. Detta leder till innovation, ekonomisk tillväxt och ökad investeringsvilja. Med de utmaningar som vi står inför idag, imorgon och de kommande åren är det uppenbart att vi behöver jobba mer tillsammans – inte skapa situationer där det offentliga Sverige hamnar i ett motsatsförhållande till näringslivet.

Genom att låta verksamheter konkurrera på lika villkor bygger vi tillsammans Sverige starkt, får mest valuta för våra gemensamma skattemedel och skapar förutsättningar för att möta dagens och morgondagens utmaningar. Det är vår förhoppning att denna guide ska bidra till en sådan utveckling.

Vad säger företagen?

De flesta kommuner har strategier som beskriver behovet av fler och växande företag, vikten av ett företagsklimat i världsklass och att kommunen ska arbeta för att fler och växande företag ska etablera sig i kommunen. Samtidigt finns det kommuner som medvetet eller omedvetet undergräver förutsättningarna för näringslivet att kunna konkurrera på lika villkor. Det sker oftast genom att kommunen själv konkurrerar på en marknad på helt andra villkor och med andra förutsättningar än det privata näringslivet. Ett vanligt problem är att kommunen har en omfattande egen verksamhet som underhåller och försörjer den egna organisationen, men som även säljer tjänster eller varor till konsumenter och företag utanför den egna verksamheten. Synen på konkurrens och det kommunala kärnuppdraget skiljer sig kraftigt åt från kommun till kommun.

För företag blir det ett problem när man förlorar affärer, men det finns också ett stort signalvärde i om kommunen genom oskäligt låga priser konkurrerar ut de lokala företagen. Vilken företagare känner sig frestad att investera i en kommun under sådana förutsättningar?



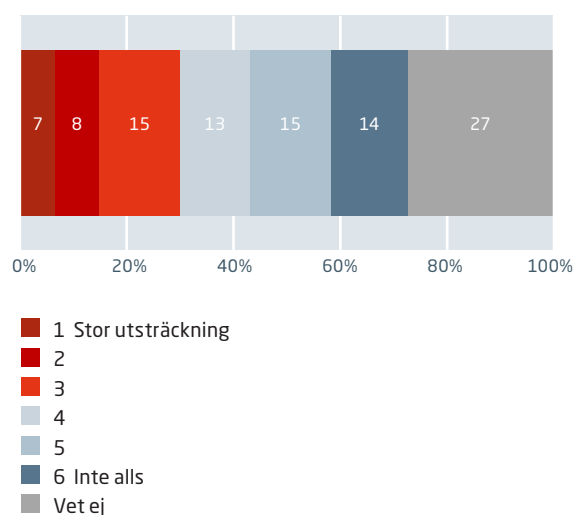
”En fungerande konkurrens leder till att företag kan startas, utvecklas och erbjuda varor och tjänster till bästa kvalitet och pris”

Flera nyligen gjorda undersökningar visar på problemets omfattning:

- Konkurrensverket ställde år 2017 frågor till över 6 000 företag i 31 branscher där de misstänkte att det fanns risk för konkurrensproblem mellan näringslivet och offentlig sektor. 27 procent av de som svarade ansåg att de möter konkurrens från offentliga aktörer, och cirka två tredjedelar av dessa ansåg att konkurrensen är problematisk. Det framkom även att det oftast är kommunen som är konkurrent.
- Almega har under hösten 2018 genomfört en rundfrågning bland sina medlemmar om upplevda konkurrensproblem med offentlig sektor och man har fått svar från över 300 företag. Resultaten vittnar om problem, liksom svårigheter att få till lösningar.
- I Svenskt Näringslivs enkät om det lokala företagsklimatet från 2018 svarade 30 procent av 30 733 deltagande företag att kommunens verksamhet i stor eller ganska stor utsträckning trängde undan den privata.

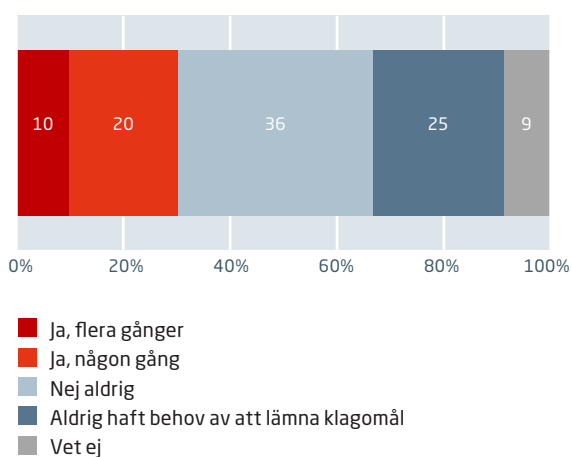
I VILKEN UTSTRÄCKNING ANSER DU ATT KOMMUNENS VERKSAMHETER TRÄNGER UN DAN PRIVAT NÄRINGSVERKSAMHET?

Svenskt Näringsliv 2018



HAR DU NÅGON GÅNG KÄNT TVEKAN ATT LÄMNA KLAGOMÅL TILL KOMMUNEN MED RISKEN ATT DETTA KOMMER PÅVERKA DITT FÖRETAG NEGATIVT?

Svenskt Näringsliv 2016



Företagen lyfter fram många olika verksamhetsområden, bland annat brandskydd, geotekniska tjänster, utbildnings-tjänster, eventverksamhet, catering, cykelreparationer, transporter, VVS-tjänster, bageriverksamhet, försäljning av sand och jord, bredbandsutbyggnad, hotellverksamhet, spa och gymverksamhet. De drabbade företagen väljer oftast att inte klaga, då man är rädd för att stöta sig med kommunen och få problem i ett senare skede med tillstånd och tillsyn. Detta är en utveckling som har vuxit sig starkare de senaste åren.

En närmare analys av klagomålen visar att kommunen sällan gjort en konsekvensanalys innan man beslutat att bli aktör på en marknad. Att inte analysera konsekvenserna innan ett beslut fattas kan sannolikt vara en bidragande orsak till att problem och konfliktytor uppstår senare.

Konkurrensreglerna

Sedan 2010 finns de så kallade KOS-reglerna (konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet) inskrivna i konkurrenslagen och gäller för stat, kommun och landsting. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet och den som kan väcka talan i domstol för att förbjuda viss verksamhet.

Lagstiftningen bygger på att det finns en avgörande skillnad mellan en offentlig säljverksamhet jämfört med en privat. Detta eftersom en kommun inte kan försättas i konkurs, omfattas av olika och ofta mer gynnsamma skatteregler, har tillgång till skattefinansierad infrastruktur och ofta kan få tillgång till bättre lånevillkor. Utgångspunkten är alltså att det kommunala inslaget i sig kan vara ett upphov till marknadsstörningar eftersom förutsättningarna skiljer sig åt så markant.



EXEMPEL: SKELLEFTEBUSS

Skelleftebuss sköter den kommunala stadstrafiken i Skellefteå samt linjetrafik i länet på uppdrag av länstrafiken. Under flera år sålde bolaget dessutom beställningstrafik ute på marknaden i konkurrens med privata bussföretag.

”Att sätta konkurrensen ur spel och slå undan benen för privata företag är inte en uppgift för en kommun”, sa Konkurrensverkets generaldirektör om verksamheten.

Konkurrensverket anmälde bussbolaget till tingsrätten, som 2013 dömde Skelleftebuss för att ha brutit mot konkurrenslagen och hindrat andra bolag från att verka och växa på marknaden.

Vissa saker ska vara uppfyllda för att KOS-reglerna ska gälla:

- Den offentliga verksamheten är av **ekonomisk eller kommersiell natur**. Det spelar dock ingen roll om den offentliga säljverksamheten inte är inriktad på ekonomisk vinst. Säljverksamhet avser enbart försäljning och uthyrning.
- Det föreligger en **konkurrensbegränsning**, dvs att staten, kommuner eller landsting snedvrider eller hämmar en effektiv konkurrens för företag. Det räcker att ett beteende är ägnat att snedvrida eller hämma en effektiv konkurrens för att det ska vara fråga om en konkurrensbegränsning. En blandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet anses exempelvis hämma förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Det kan till exempel även handla om att kommunen sätter ett orimligt lågt pris eller vägrar tillträde till offentlig infrastruktur.
- Det konkurrensbegränsande beteendet **skadar drivkrafterna till konkurrens**, det vill säga ökar eller minskar konkurrensstrycket. Blotta närvaron av en offentlig aktör kan bidra till så kallade undanträngningseffekter då inga privata aktörer vill gå in och etablera sig. Ett sådant beteende kan endast godtas om det kan ses försvarbart från allmän synpunkt.

Om dessa kriterier är uppfyllda kan två olika åtgärder bli aktuella vid fällande dom. Antingen handlar det om **hur och på vilket sätt kommunen agerar** i samband med sin försäljning eller uthyrning av varor och tjänster (förfarandeförbud), eller om att **helt förbjuda** kommuner att sälja eller hyra ut en viss vara eller tjänst (verksamhetsförbud). En verksamhet får inte förbjudas om det finns en lag som uttryckligen ger en kommun rätt att driva viss försäljnings- eller uthyrningsverksamhet.

EXEMPEL: HÄSSLEHOLMS KOMMUN

Hässleholms kommun genomför en utbyggnad av stadsnätet för fiberbroadband.

För att förbättra förutsättningarna för sin egen utbyggnad har kommunen sedan 2015 nekat markupplåtelse till privata företag som vill investera i fiber.

Kommunen anmäldes av Konkurrensverket och dömdes i mars 2019 av Patent- och marknadsdomstolen.

Kommunen har överklagat domen.

Domstolsvägen

KOS-reglerna har visat sig kräva mycket resurser och vara svåra att tillämpa. Därför har bara ett fåtal ärenden tagits vidare till domstol av Konkurrensverket. Sedan 2010 har endast sju mål avgjorts i domstol. Konkurrensverket har vunnit i tre av dessa sju fall. Det är i sig inget självändamål att driva alla fall till domstol. Frivilliga åtaganden är i de allra flesta fall en bättre lösning.

Frivilliga åtaganden

När Konkurrensverket inleder en utredning kring misstänkta konkurrensproblem kan kommunen välja att ändra sitt beteende och därmed avslutas ärendet. Detta är naturligtvis en framgång för alla berörda eftersom kostnaderna hålls nere, samtidigt som en lösning snabbt kan komma på plats, vilket är oerhört viktigt för de drabbade företagen.

Det har dock visat sig att många frivilliga åtaganden glömts bort med tiden och att kommunen fallit tillbaka i gamla mönster. Detta visar hur viktigt det är att i samband med ett åtagande även säkerställa en effektiv uppföljning.



EXEMPEL: RÄDDNINGSTJÄNSTEN DALA MITT

Räddningstjänsten Dala Mitt är ett kommunförbund som bedriver dels räddningstjänst och dels säljverksamhet i form av utbildningar inom brandskydd och uthyrning av sitt övningsområde.

När Myndigheten för samhällsskydd och beredskap upphandlade utbildningen Räddningsinsats vägrade kommunförbundet att hyra ut övningsområdet, en offentlig infrastruktur, till konkurrerande företag och vann därmed upphandlingen i samverkan med ett annat företag.

Räddningstjänsten Dala Mitt anmäldes av Konkurrensverket och dömdes 2014 av Marknadsdomstolen.

Foto: Tage Persson/MostPhotos

Vad ska man göra som kommun?

Det mest effektiva och resurssparande är att helt undvika en konflikt. En rättsprocess innebär att en företagare tar tid från att driva och utveckla sitt företag och det tar lång tid att få till en lösning. För kommunen innebär ett klagomålsärendet att ni som kommun måste lägga stora resurser på att förbereda och processa ärendet. Vid sidan av den interna kostnaden för kommunen har ombudskostnaderna visat sig uppgå till mångmiljonbelopp. Dessutom är det skattemedel som bekostar Konkurrensverkets handläggning och domstolens dömmande verksamhet.

Dessa kostnader, och konkurrensproblematiken i sig, kan lätt undvikas. Svenskt Näringsliv har därför tagit fram ett förslag på en lösning för att undvika problem och konflikter. Lösningen bygger på tre relativt enkla steg.

NÄR DET LÄTT BLIR FEL

Arbetsmarknadsinsatser

När kommuner vill erbjuda arbetsträning eller annan sysselsättning startas ibland verksamheter där deltagarna får producera varor eller tjänster som säljs utanför den egna organisationen. Det kan handla om tvätteri, odling, biltvätt, butiker och mycket annat. Det kan i värsta fall leda till att företagsklimatet skadas och arbetsgivare blir tveksamma till att investera i nya arbetstillfällen.

Kommuner som Solna och Trelleborg har istället inlett ett nära samarbete med det lokala näringslivet för att få långtidsarbetslösa i sysselsättning på riktiga arbetsplatser.

Marknadsföring inom myndighetsutövningen

Vissa kommuner blandar sin myndighetsroll med säljverksamhet. Det kan till exempel handla om att räddningstjänsten marknadsför sina egna brand-skyddsutbildningar eller utrustning i samband med brandtillsyn. Därmed används myndighetsutövningen som ett sätt att få en fördel gentemot andra utbildnings- och utrustningsföretag på orten.

Sidoförsäljning

En verksamhet kan frestas att sälja tjänster som främst finns för kommunens interna behov. Det kan handla om entreprenadtjänster eller parkskötsel som även säljs till privata kunder, eller om det kommunala bostadsbolaget vars egna måleriservice i mån av tid tar sidoupdrag. I och med att verksamheten styrs av andra principer kan de ofta ta ut ett pris under marknadspris och tränger därmed bort det privata näringslivet.

Steg 1: 3 L-metoden

Det enklaste kommunen kan göra om ni funderar på att fortsätta eller utveckla en existerande säljverksamhet eller starta upp en ny verksamhet är att använda sig av en metod som vi valt att kalla 3 L-metoden. Den bygger på tre korta frågor som man bör ställa sig. Är man tveksam till någon av frågorna så bör man gå vidare till steg 2 och de åtgärder som ingår där.

- Är det **lagligt** att kommunen ska hålla på med den verksamhet man gör eller planerar göra, liksom det sätt man utför verksamheten på?
- Är det överhuvudtaget **lämpligt** att kommunen håller på med den pågående eller planerade verksamheten (eller det sätt på vilket verksamheten utförs)? Det kan till exempel visa sig att även om en verksamhet inte strider mot konkurrenslagen så kanske det finns en konflikt med andra bestämmelser. Är det då lämpligt att fortsätta?
- Även om de två tidigare stegen är uppfyllda bör man också ställa sig frågan om det är listigt att kommunen ska ägna sig åt att driva den verksamhet som pågår eller som man planerar för. Med **listigt** menar vi ett mer övergripande och informellt test där man väger in saker såsom vilka signaler man skickar eller hur en åtgärd eller verksamhet överlag stämmer överens med kommunens övergripande ambitioner på till exempel näringslivsområdet.

Efter denna enkla genomgång ser du om ni behöver vidta några åtgärder eller tänka om.

För att synliggöra detta kan du använda målet om **Strömstad badanstalt**. Den kommunalägda badanläggningen tillhanda-håller förutom simhall även gym- och spaverksamhet i samma lokaler. I detta ärende fann både tingsrätten och Marknadsdomstolen att även om inte kommunens gym- och spaverksamhet kunde anses bryta mot konkurrenslagen, så låg verksamheten utanför den kommunala kompetensen. Om du applicerar 3 L-metoden på Strömstadsfallet kan du få ett svar på hur du ser på det lagliga, lämpliga och listiga i att dels driva ärendet i domstol och dels fortsätta med verksamheten.

Steg 2: policy för säljverksamhet

Många kommuner har idag en policy för till exempel näringslivsutveckling, klimatarbete eller sociala frågor. Men väldigt få har än så länge en policy för sin säljverksamhet. En sådan policy täcker in aspekterna från 3 L-metoden. Detta är ett sätt att systematiskt arbeta med att utveckla sitt näringslivsklimat och där man sätter fingret på en central del i detta arbete.

Fördelen med en policy är att den är lätt att hänvisa till och att kommunicera såväl internt som externt. Då policyn inte är ett rättsligt dokument kan den dessutom enkelt ändras och låter kommunen ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda ärendet.



EXEMPEL: POLICY FÖR KOMMUNENS SÄLJVERKSAMHET

Principer

- Kommunal säljverksamhet påverkar utvecklandet och upprätthållandet av ett väl fungerande lokalsamhälle.
- Kommunens ansvar är att tillhandahålla allmännyttiga tjänster på obligatoriska och frivilliga områden.
- Ett effektivt resursutnyttjande är en utgångspunkt för all verksamhet.

Åtaganden

- Föra årlig dialog kring konkurrensfrågor med det lokala näringslivet.
- Inventera all befintlig säljverksamhet och kontrollera att den eller utförandet inte är i konflikt med konkurrensrätten och att den i övrigt är lämplig att driva.
- Särskilt kontrollera konkurrensrätten och lämpligheten samt föra dialog med det lokala näringslivet vid start av ny verksamhet eller vid utökning av befintlig.

Ansvar och uppföljning

- Förvaltnings- och bolagscheferna ansvarar för att denna policy följs och utvecklas.

TIPS: BÄTTRE EFFEKT AV POLICYN

- ✓ Det är lätt att dialog kommer sent i processen och blir ren information efter att besluten i praktiken redan är fattade. Dialogen har bara betydelse om det fortfarande finns tid att lyssna.
- ✓ Ett sätt att göra policyn ännu effektivare är att inte bara inventera säljverksamheten, utan dessutom ha en rutin där kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige måste godkänna ny säljverksamhet innan den får starta.
- ✓ Inkludera de kommunala bolagen. Mycket av säljverksamheten i kommunala bolag rymms inom lagstiftningen, men det är vanligt att bolagen har vissa delar som konkurrerar på ett osunt sätt.

Steg 3: identifiera problem

För näringslivet är det viktigt att veta vad det är som gäller. Företagen vill ha tydliga och långsiktiga spelregler när de ska investera. På uppdrag av Svenskt Näringsliv har Konkurrensverkets tidigare chefsjurist Per Karlsson tagit fram en rapport om hur regelverket fungerar och en enkel metod för att identifiera hur allvarligt ett problem är. Metoden går helt enkelt ut på att säljverksamheten prövas mot de fem nivåerna till höger. För att kunna avgöra vilken nivå det handlar om krävs sannolikt någon form av inledande kontakt och dialog med berörda företag.

Den kommun som använder sig av ett flera av de tre stegen ovan får en ganska klar bild av vilken effekt som kommunens agerande eller planerade agerande kan få för det lokala näringslivsklimatet.

UMEÅ INRÄTTADE EN ANMÄLNINGSRUTIN

Umeå kommun inrättade i början av 2019 en rutin för att hantera synpunkter på osund konkurrens. Rutinen följer dessa steg:

- Ett företag anmäler till näringslivsenheten att de upplever sig utsatta för osund konkurrens.
- Kommunen har en intern dialog om ärendet och försöker lösa det.
- Om intern dialog inte löser problemet lyfts frågan till kommunens företagarråd för input kring en möjlig lösning.
- Därefter lyfts frågan till kommunstyrelsens arbetsutskott för ett politiskt ställningstagande.
- Under hela processen förs dialog med företaget som upplever sig utsatt.

Rutinen garanterar inte att varje synpunkt kommer att rättas till, men den garanterar att företagets synpunkter tas på allvar, att dialog kommer till stand och att verksamheten inte kan fortsätta utan ett aktivt och medvetet ställningstagande.

NIVÅ 1 - Företag påverkas inte

Säljverksamheten är kanske inte inom den kommunala kompetensen, men den har ingen påverkan på vare sig befintliga eller potentiella företag. Signelpåverkan på företagsklimatet ur ett mer generellt perspektiv är dock något som man måste överväga.

NIVÅ 2 - Företag påverkas men i mindre utsträckning

Säljverksamheten är en i viss mån försvårande omständighet för företagen, men går att hantera.

NIVÅ 5 - Företags hela existens står på spel

Säljverksamheten är så svårartad att företag inte kan fortsätta längre utan måste läggas ner om den offentliga säljverksamheten fortsätter.

NIVÅ 4 - Företag blir rejält påverkat

Säljverksamheten får allvarliga konsekvenser för företag och dess möjligheter att upprätthålla och utveckla en sund affärsverksamhet, men utan att hela företaget i det korta perspektivet måste läggas ner. I både ett kort och långt perspektiv påverkas dock sannolikt företagets intjäningsförmåga, investeringsbeslut och möjligheter till affärsutveckling.

NIVÅ 3 - Företag tvingas anpassa sig

Säljverksamheten får medvetet eller omedvetet till konsekvens att företag måste anpassa sitt marknadsbeteende. Det handlar om att företaget får anpassa sitt marknadserbjudande till den offentliga aktören, vilket ofta är skadligt för företagsklimatet.



Slutord

Det är Svenskt Näringslivs förhoppning att denna guide ska kunna användas som underlag i dialogen med det lokala näringslivet liksom i det interna arbetet med att utveckla ett sunt och effektivt näringslivsklimat. Det vi tar upp i guiden är också tänkt att väcka till eftertanke och att inspirera det interna arbete som i övrigt pågår i kommunens verksamhet.

Vi gör inte anspråk på att detta är de enda lösningar som finns utan de är att se som förslag. Oavsett vilken metod eller vilket arbetssätt ni använder er av kommer alltid inkludering av och dialog med näringslivet stå högst upp om ni vill lyckas skapa ett näringslivsklimat av världsklass.

Checklista för sund konkurrens

- ☐ Kommunen har en policy för kommunens säljverksamhet.
- ☐ All kommunal säljverksamhet är inventerad.
- ☐ Säljverksamhet som inte lever upp till 3 L-metoden har åtgärdats eller är på väg att åtgärdas.
- ☐ Det förs en årlig dialog med näringslivet om konkurrenssituationen.
- ☐ Kommunen har en tidig dialog med näringslivet inför ny eller utökad säljverksamhet.
- ☐ Det finns en rutin för hur klagomål eller anmälningar från företag ska tas tillvara.

