



SVENSKT NÄRINGSLIV



Installatörsföretagen

En laddad fråga

KONKURRENS FRÅN OFFENTLIGA AKTÖRER I INSTALLATIONSBRANSCHEN
JUNI 2022



Innehåll

Sammanfattning	2
Installatörsföretagen	3
Problem med konkurrens från offentliga aktörer	4
Konkurrensproblem inom solceller och laddstolpar	6
Offentliga aktörers konkurrensfördelar	8
Konkurrensreglerna	10
Kommunal kompetens – vad kommunen får göra	12
Avslutande kommentarer	13

Sammanfattning

I den här rapporten visar vi de omfattande konkurrensproblem som offentliga aktörer orsakar i installationsbranschen. Statliga och kommunala energibolag tillhandahåller en stor mängd varor och tjänster till privata företag och privatpersoner på ett sätt som tränger undan privata aktörer och som snedvrider konkurrensen.

Det handlar bland annat om försäljning och installation av solceller och laddstolpar, växande dynamiska marknader där flera offentliga aktörer bedriver en aggressiv marknadsföring. Många av Installatörsföretagens medlemmar vittnar om hur offentliga aktörer tar allt större marknadsandelar tack vare de konkurrensfördelar de har tack vare att de är just offentliga aktörer. Problemet tycks också öka i omfattning.

Vid sidan om statliga Vattenfall är det främst de stora kommunala energibolagen som orsakar konkurrensproblemen. Samtidigt kan vi konstatera att de kommunala energibolagens aktuella säljverksamhet bedrivs utan något lagstöd. Enligt den rättsutredning vi låtit göra har kommunerna inte stöd vare sig i ellagen eller kommunallagen att sälja dessa varor och tjänster. För att en kommun ska få bedriva en verksamhet behövs lagstöd för detta. Eftersom det saknas bedriver kommunerna alltså en omfattande olaglig verksamhet som bör prövas i domstol.

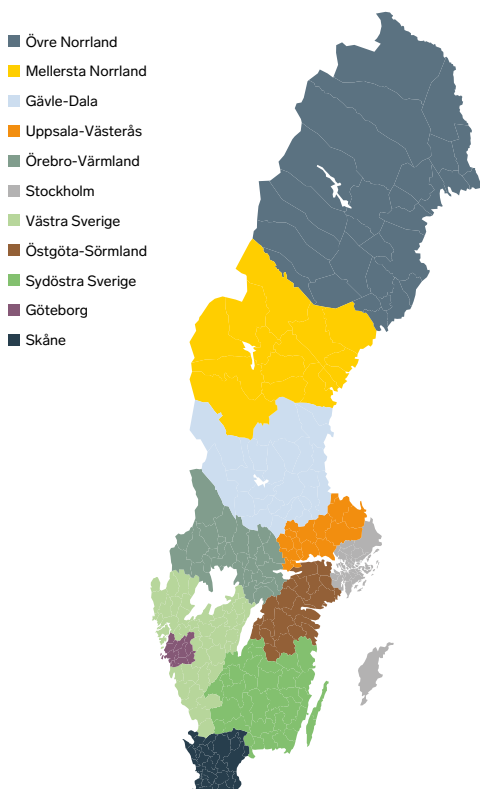
Med anledning av de omfattande konkurrensproblem som vi i rapporten pekar på vill vi rikta följande uppmaningar:

- **Regeringen:** tydliggör den kommunala kompetensen och skapa tydliga ramar för den offentliga verksamheten. Det privata näringslivet ska inte behöva möta snedvridande konkurrens från offentliga aktörer på det egentliga näringslivets område.
- **Konkurrensverket:** pröva regelverkets möjligheter gentemot någon av de verksamheter som pekas ut i rapporten. Genom en sådan process kan mer klarhet ges var gränserna går för den offentliga verksamheten och de mest problematiska beteendena kan stoppas.
- **Kommunerna:** gör en översyn av hela kommunens säljverksamheter för att se var konkurrens med privat verksamhet uppstår. Ge tydlig styrning till kommunala bolag om att inte konkurrera med privat verksamhet, i synnerhet där verksamheten inte har tydligt stöd i lag.

Installatörsföretagen

Rapporten utgår ifrån samlade erfarenheterna från Installatörsföretagens medlemmar. Installatörsföretagen (IN) är bransch- och arbetsgivarorganisationen som samlar cirka 3 600 medlemmar med sammanlagt 55 000 medarbetare som är verksamma inom elteknik-branschen (el, teleteknik och solcellsinstallation) samt VVS-branschen (VS, ventilation, kyla och teknisk isolering). IN företräder majoriteten av företagen inom branschen. Inom elteknik har medlemsföretagen 79,5 procent av marknaden baserat på omsättning, motsvarande för VVS är 66,6 procent (branschstatistik 2020 års bokslut).

Det finns elva regionala föreningar inom Installatörsföretagen. Till dessa regionala föreningar har vi vänt oss för att samla in medlemmarnas erfarenheter av konkurrens från offentliga aktörer.



Installatörsföretagens elva regionala föreningar.

Inom Installatörsföretagen finns det dessutom en småföretagarberedning (SME-beredning) samt en storföretagarberedning. Konkurrens från offentliga aktörer blir särskilt kännbar för små och medelstora företag som är verksamma på en viss ort och som har mindre marginaler. Det har därför funnits ett stort engagemang inom SME-beredningen för frågan, och många erfarenheter har kunnat fångas upp därigenom.

Problem med konkurrens från offentliga aktörer

Förekomsten av konkurrens från offentliga aktörer är omfattande. Konkurrensverket genomförde under 2017 en enkätundersökning om konkurrens från offentliga aktörer, omfattande 13 olika branscher och med över 2000 svarande företag (Konkurrensverket, dnr 185/2017). Enkäten visar att drygt en fjärdedel (27 procent) av företagen uppger att de möter konkurrens från offentliga aktörer. Nästan två tredjedelar (65 procent) av dessa företag ser detta som ett problem. Det som främst upplevs som problematiskt är att företagen uppfattar att den offentliga aktören verkar under andra villkor än privata företag (vilket över 80 procent uppgett som problematiskt) och att den offentliga aktören håller ett lägre pris (vilket cirka 46 procent uppgett).

Hur vanligt det är att företag i installationsbranschen möter konkurrens från offentliga aktörer framgår inte i Konkurrensverkets undersökning. Det är heller inte syftet med den här rapporten att ge en exakt siffra på hur vanligt det är. Vi har därför inte heller gjort en enkätundersökning. Vi undersöker istället i mer allmänna termer hur utbredd konkurrensen från offentliga aktörer är inom branschen och hur den kommer till uttryck. Vi gör också en grundlig genomgång av vilket stöd i lag som den offentliga verksamheten har.

En viktig omständighet när det gäller insamling av information om konkurrens från offentliga aktörer är att privata aktörer som utsätts för sådan konkurrens ofta är rädda för att klaga. Man vill inte riskera stöta sig med den ofta starka offentliga aktören som man i många fall har ett affärsförhållande med. Konkurrensverkets enkätundersökning visade också på detta. I undersökningen uppgav 33,5 procent av företagen att man inte tagit kontakt med den offentliga aktören för att man inte vill riskera kundrelationen med denne. 20 procent hade avstått från en kontakt för att man tror att en kontakt kan påverka den offentliga aktörens myndighetsutövning. Siffrorna visar att problemet är mer utbrett än vad man kan utläsa ur Konkurrensverkets statistik över inkomna klagomål, eller utifrån hur ofta frågan dyker upp i lokalmedia. Det är helt enkelt känsligt att ”fronta” och gå i konflikt med offentliga aktörer.

Därutöver uppger 38 procent att man inte har tid att ägna sig åt klagomål, då man har fullt upp med att sköta den ordinarie verksamheten. Hela 61 procent valde att inte agera då man bedömde att det inte skulle leda till att den offentliga aktören skulle ändra sitt beteende.

Inom installationsbranschen är det, vid sidan om statliga Vattenfall, särskilt de kommunala energibolagen som säljer varor och tjänster och därmed konkurrerar med privata företag. De kommunala energibolagen är olika aktiva i detta avseende, vilket

återspeglas i de synpunkter vi fått in från Installatörsföretagens medlemmar. Problemet är spritt över stora delar av landet, men vissa kommunala energibolag är mer aktiva på Installatörsföretagens marknader än andra.

När det gäller vilken typ av säljverksamhet som bedrivs och som orsakar konkurrensproblem så uppges särskilt försäljning och/eller installation av följande:

- Solceller
- Laddinfrastruktur för fordon (laddstolpar)
- Värmepumpar
- Elinstallationer i fastigheter (ställverk, undercentraler)
- Mätarverifiering
- Vägbelysning

Listan är inte uttömmande, men visar på vilken typ av tjänster som offentliga aktörer verkar inom.

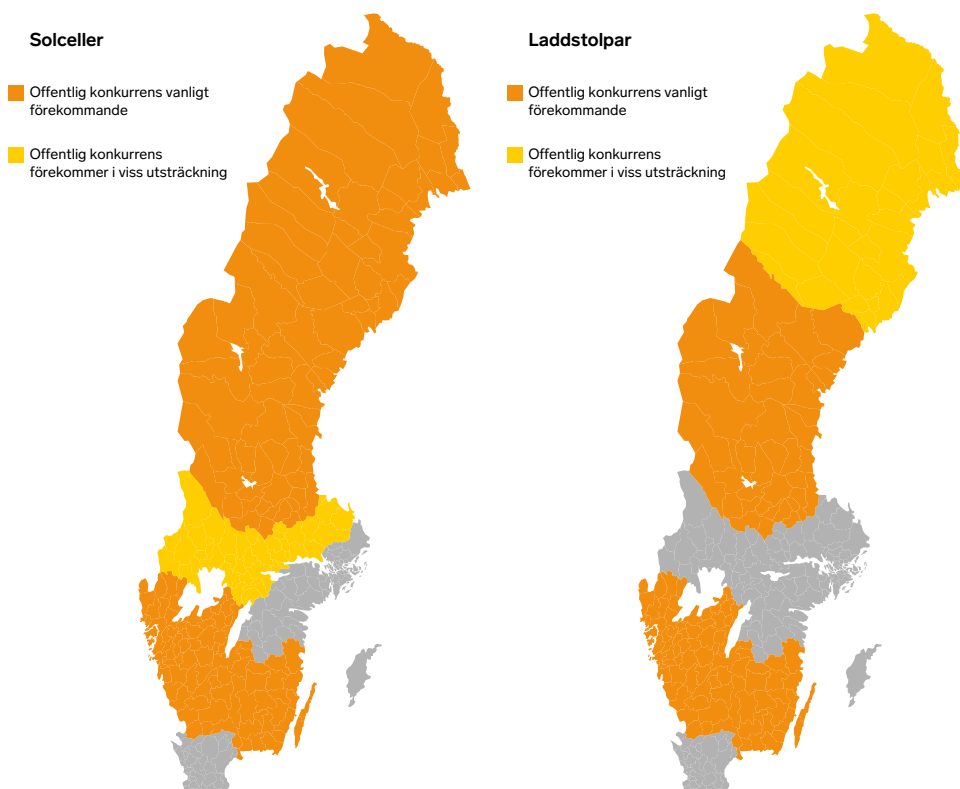
Det som återkommer oftast och som leder till de mest omfattande konkurrensproblemen är försäljning och installation av solceller och laddstolpar. Från de flesta som upplever sig möta konkurrens från en offentlig aktör så finns dessa med som produkter och tjänster som erbjuds. Vi har därför valt att särskilt fokusera på just solceller och laddstolpar.

Konkurrensproblem inom solceller och laddstolpar

Vi har vänt oss till Installatörsföretagens elva regionala föreningar för att genom dessa samla in information om konkurrensproblemen inom solceller och laddstolpar.

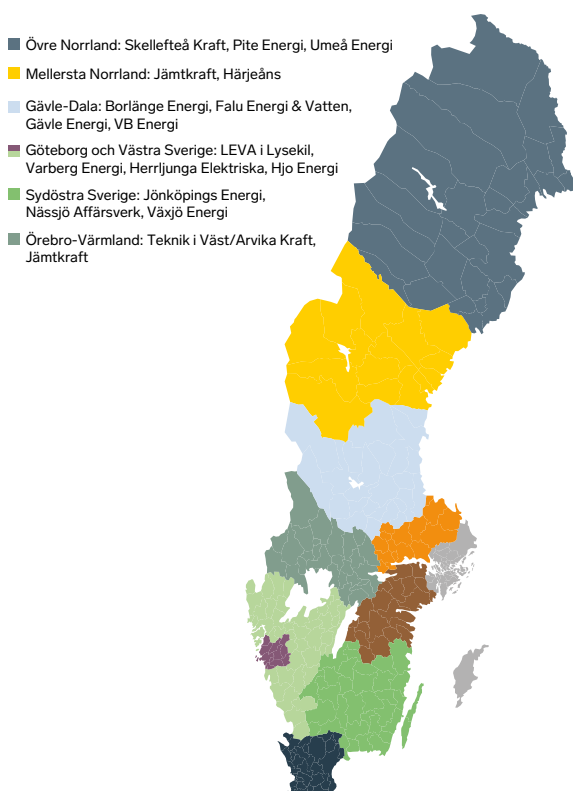
Solceller: Fem regionala föreningar anger att offentlig konkurrens är vanligt förekommande, i ytterligare två förekommer det i mindre utsträckning. Vanligt förekommande är det i Övre Norrland, Mellersta Norrland, Gävle-Dala, Göteborg/Västra Sverige och Sydöstra Sverige. Offentlig konkurrens förekommer även i Uppsala-Västerås och Örebro-Värmland.

Laddstolpar: Fyra av de regionala föreningarna anger att offentlig konkurrens är vanligt förekommande, i ytterligare en förekommer det i mindre utsträckning. Vanligt förekommande är det i Mellersta Norrland, Gävle-Dala, Göteborg/Västra Sverige och Sydöstra Sverige. Offentlig konkurrens förekommer även i Övre Norrland.



I vissa fall har de regionala föreningarna inte någon klar bild över förekomsten av offentlig konkurrens inom solceller och laddstolpar. Som tidigare nämnts så väljer många företag att inte ägna sig åt klagomål av olika orsaker, så sannolikt har inte alla konkurrensproblem kunnat fångas upp i vår undersökning. Konkurrensproblemets omfattning som beskrivs ovan får betraktas som en lägstanivå, och den verkliga omfattningen är förmodligen större.

Mer specifikt är det följande kommunala bolag som uppges bedriva säljverksamhet som snedvrider konkurrensen. Därutöver tillkommer statliga Vattenfall.



Fyra regionala föreningar pekar också på att det kommunala bolaget även agerar utanför kommungränsen. Det gäller specifikt:

- Borlänge Energi säljer solceller och laddstolpar till angränsande kommuner.
- Jönköpings Energi har agerat utanför kommungränsen.
- Jämtkraft agerar utanför kommungränsen t.ex. genom samarbetet med Teknik i Väst/Arvika Kraft inom solceller.
- Skellefteå Kraft agerar i hela landet genom installation av laddstolpar. Bolaget har även startat ett danskt dotterbolag och ämnar installera laddstolpar i Danmark.

Offentliga aktörer säljer ofta solceller och laddstolpar i en pakettlösning där installation ingår. Kommunen vill ofta "äga affären" men använder ibland privata företag som underleverantörer. Ibland upphandlar den offentliga aktören installationstjänsten från privata företag, men ofta har man även egen personal för installation och konkurrerar därmed även med den tjänsten.

Vattenfall säljer både solceller, laddstolpar och värmepumpar med nationell täckning. Laddboxar och laddinfrastruktur erbjuds under varumärket InCharge.

Offentliga aktörers konkurrensfördelar

De offentliga aktörerna, Vattenfall och de kommunala energibolagen, har ett antal fördelar och möjligheter som inte privata elföretag inom installationsbranschen har. Vissa fördelar hör samman med att den offentliga aktören är ett stort energibolag, medan andra mer specifikt handlar om möjligheter till finansiering och den offentliga ställningen i sig.

De offentliga bolagens verksamhet inom andra områden möjliggör för dem att:

- Använda sig av befintliga kundregister från andra verksamheter, till exempel elhandel- och elnätsverksamhet.
- Dra nytta av den trovärdighet som baseras på att de är etablerade aktörer som kunden redan känner till.
- Marknadsföra sina tjänster i samband med annan verksamhet, till exempel marknadsföra installationstjänster av solceller och/eller laddstolpar på el-fakturor.
- Erbjuder paketerbjudanden, till exempel rabatt på en laddstolpe om kunden tecknar ett elavtal eller fri laddning vid installation av en laddstolpe.

Som offentliga bolag:

- Har de bättre möjligheter till finansiering genom sitt offentliga ägarskap.
- Är de ytterst finansierade av skattemedel och kan därmed inte gå i konkurs.
- Har de en högre trovärdighet på marknaden just för att de är offentliga bolag, vilket underlättar marknadsföring. Dessutom uppges offentliga bolag ha en fördel på grund av deras stora marknadsföringsavdelningar.
- Flera installationsbolag upplever även att offentliga bolag har en möjlighet att erbjuda mer förmånliga priser än privata företag till följd av sin offentliga finansiering och ifrågasätter därför om de agerar i enlighet med affärsmässighet.

Exempel

Jönköpings Energi

Jönköpings Energi är väldigt offensiva när det gäller solceller och laddstolpar. Några exempel är att de:

- bedriver marknadsföring direkt till konsument med utskick och annonsering,
- drar fördel av sin nätverksamhet då de säljer paket med till exempel fri laddning vid installation av laddstolpar,
- har agerat utanför kommungränsen genom att lämna anbud på upphandlingar i andra kommuner.

Vattenfall

Vattenfall erbjuder rabatt på fossilfri el vid köp av deras laddbox (inkl. installation) och utför installationer i hela landet.

Två exempel på konkurrens från Vattenfall i Göteborg:

1. Vattenfall kunde erbjuda en totallösning för billaddning inkl. betallösning och vann därför avtalet.
2. Vattenfall Service kunde förvärva ett elinstallationsbolag som även ett privat bolag var intresserad av då de kunde erbjuda högre löner och förmåner. Detta bolag erbjuder nu solcellsinstallationer och konkurrerar med privata företag.

Konkurrensreglerna

Konkurrensproblem orsakat av offentliga aktörer är inget nytt fenomen, utan har varit ett tilltagande problem under särskilt 1990- och 2000-talet. 2010 infördes en ny bestämmelse i konkurrenslagen mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverket ges ansvaret att förbjuda sådan offentlig verksamhet som snedvrider eller hämmar konkurrensen på marknaden, såvida inte verksamheter har stöd i annan lagstiftning. Den som bryter mot förbudet kan bli tvungen att betala vite, det vill säga en viss summa som går till statskassan och som bestäms av domstolen. Det är Patent- och marknadsdomstolarna som utfärdar förbuden och som beslutar om eventuellt vite.

Konkurrensverket har två huvudfrågor att ta ställning till när man granskar en offentlig säljverksamhet.

- Leder verksamheten till en snedvridning eller ett hämmande av konkurrensen på marknaden? Konkurrensverket ska här beakta de långsiktiga effekterna på konkurrensen. Det räcker med att det finns risk för en skada på konkurrensen för att kriteriet ska vara uppfyllt. Konkurrensverket behöver kartlägga hur konkurrensen sker och om det finns privata företag som lider skada av den offentliga aktörens agerande.
- Har verksamheten stöd i annan lagstiftning? Ett förbud kan inte utfärdas om en offentlig säljverksamhet har stöd i annan lagstiftning, även om verksamheten leder till skada för konkurrensen. Konkurrensverket behöver beakta annan lagstiftning och hur den påverkar i det enskilda fallet. Kommunalrätten, som ofta blir aktuell, är generellt formulerad och det är nödvändigt att granska förarbeten och praxis.

Möjligheten att förbjuda en konkurrensskadlig verksamhet är begränsat till kommunala och regionala verksamheter. Statliga verksamheter kan i sig inte förbjudas. Däremot kan Konkurrensverket yrka att både en statlig, regional eller kommunal verksamhet ska ändra sitt beteende i något avseende. Det kan till exempel handla om att man behöver ändra sin prissättning så att konkurrensproblemen minskas.

Möjligheterna att tillämpa de nya reglerna i konkurrenslagen har begränsats av att domstolarna har tolkat regelverket på ett sätt som inte var avsikten. Domstolarna har inte tagit hänsyn till att det är de långsiktiga effekterna på marknaden som ska beaktas, att offentliga aktörer i grunden har andra förutsättningar än privata, och att det räcker med att risk föreligger för en snedvridning eller ett hämmande av konkurrensen för att en offentlig säljverksamhet ska kunna förbjudas. Detta gör det svårare att komma till rätta med viss offentlig säljverksamhet, särskilt när det gäller mindre omfattande sådan verksamhet. När det gäller den offentliga säljverksamhet som bedrivs inom installationsbranschen så rör det sig dock om stora aktörer som ofta har en stark ställning på respektive marknad. Det bör därför även med domstolarnas nuvarande uttolkning av regelverket vara möjligt att slå fast att konkurrensen skadas.

Inom ramen för denna rapport har därför professor Lars Henriksson vid Stockholms handelshögskola anlåtats för att utreda specifikt hur offentlig säljverksamhet av solceller och laddstolpar träffas av konkurrensreglerna. Genomgången är även relevant för övrig säljverksamhet som offentliga aktörer bedriver inom installationsbranschen. Den fullständiga rättsutredningen finns tillgänglig i anslutning till denna rapport. Där går Henriksson i detalj igenom både regelverket och dess förarbeten.

HESAB-ärendet

Konkurrensverket har hanterat ett ärende som specifikt rör solceller. Det gäller försäljning av solceller av det kommunala bolaget Heby-Sala Bioenergiutvecklings Aktieföretag, HESAB (Konkurrensverket dnr 224/2020). Ärendet baseras på ett klagomål som inkom till Konkurrensverket under 2020. HESAB uppges i klagomålet missbruka sin dominerande ställning och bedriva konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet genom att underprissätta uppdrag vilket snedvrider förutsättningarna för att konkurrera på lika villkor. Effekten blir att klaganden inte lämnar offert i de fall klaganden får kännedom om att en kund även hämtat in offert från HESAB. På grund av detta tvingas företag bort från marknaden och nyetablering uteblir.

Konkurrensverket valde att inte prioritera ärendet med motiveringen att det efter en inledande undersökning inte fanns tillräckliga indikationer på en konkurrensbegränsande prissättning. Konkurrensverket tog därmed inte ställning till huruvida verksamheten hade stöd i lag. Det är alltså ännu inte prövat var gränsen går för kommunernas befogenheter att ägna sig åt försäljning av solceller, laddstolpar och övrig verksamhet som orsakar konkurrensproblem inom installationsbranschen.

Kommunal kompetens – vad kommunen får göra

Frågan om var gränserna går för den kommunala kompetensen är central för huruvida de kommunala energibolagens försäljning av solceller, laddstolpar med mera kan förbjudas utifrån konkurrenslagens bestämmelser.

Henriksson går i sin rättsutredning igenom vilka ramar som relevant lagstiftning sätter upp för kommunal verksamhet av aktuellt slag. Relevant lagstiftning är i första hand kommunallagen (2017:725) och ellagen (1997:857).

I kommunallagen finns allmänna bestämmelser om kommuners befogenheter, särskilt 2 kap. 1 § som anger att kommuner själva får ha hand om angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller deras medlemmar. Henriksson menar att saluförande av laddinfrastruktur och solceller samt installationstjänster på rent kommersiell grund inte har ett sådant allmänintresse som krävs enligt kommunallagen. Saluförande av laddinfrastruktur och solceller och tillhörande installationstjänster kan därför inte betraktas som kompetenslig verksamhet enligt de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Säljverksamheterna är inte heller möjliga att betrakta som kompetensliga utifrån så kallad anknytningskompetens.

I ellagen klargörs att kommunala bolag får ägna sig åt produktion och handel med el och därmed sammanhängande verksamhet. I det fallet är man också undantagen från lokaliseringsprincipen, som i övrigt begränsar kommunen att agera inom det egna området eller till sina egna medlemmar i enlighet med 2 kap 1 § kommunallagen. Vad gäller formuleringen *därmed sammanhängande verksamhet* så kommer Henriksson fram till att de aktuella säljverksamheterna inte kan inrymmas i denna formulering. Försäljning och installation av solceller och laddstolpar kan därför konstateras inte ligga inom de specialreglerade kompetensreglerna i ellagen.

Henrikssons slutsats av detta är att kommunala energibolags saluförande av laddstolpar och solceller och därtill hörande installationstjänster inte är förenligt med lag. Att verksamheten är oförenlig med lag innebär att om verksamheten eller förfarandet medför en konkurrensbegränsning i den mening som följer av konkurrensreglerna är den inte försvarbar. Därmed finns inget hinder mot att ett förbud meddelas mot kommunala energibolags säljverksamhet av sådant slag.

Avslutande kommentarer

I den här rapporten har vi redogjort för de omfattande konkurrensproblem som finns på installationsbranschens område på grund av förekomsten av konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. I synnerhet är det ett större antal kommunala energibolag som agerar offensivt på ett antal marknader, bland annat försäljning av solceller och laddstolpar, men även andra produkter som värmepumpar. De offentliga aktörernas storlek, möjligheter att dra nytta av sin offentliga status och att man är ett stort energibolag gör att man har konkurrensfördelar som privata aktörer inte kan matcha. Det snedvrider konkurrensen på marknaden och tränger undan privata aktörer, och ger därmed långsiktig skada på konkurrensen. Det kan i sin tur minska incitamenten för privata aktörer att investera i sin verksamhet och växa.

Vi har samtidigt visat att de kommunala energibolagen bedriver sin verksamhet utan stöd i lag. Att pröva en verksamhets laglighet enligt kommunallagen är ofta en svårframkomlig väg i praktiken. Däremot finns den möjligheten genom reglerna mot konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen. Många företag vågar inte eller mäktar inte med att driva en process gentemot offentliga aktörer, som man ofta har en viktig affärsmässig relation till. Det vilar ett stort ansvar på tillsynsmyndigheten Konkurrensverket att vara vaksam och gripa in mot den här typen av konkurrensproblem. Vi har visat att det är ett landsomfattande problem som dessutom tycks öka i omfattning. Samtidigt finns alla möjligheter för lagstiftaren att tydliggöra gränserna för både statlig och kommunal verksamhet på området. Det är inte rimligt att privata företag återkommande ska trängas undan av offentlig säljverksamhet som nu sker.

Slutligen vilar ett ansvar på kommunerna och de kommunala bolagen. Det finns kommuner som börjat uppmärksamma frågan om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och som arbetar proaktivt med frågan, till exempel genom att inventera sin verksamhet och ta fram en policy för hur frågan ska hanteras. Även när gränsdragningen för kommunens kompetens är oklar eller inte har prövats så bör kommunerna fråga sig vad som är ett lämpligt agerande för att inte skada det lokala näringslivet och skapa en snedvriden konkurrenssituation. I ställningstagandet om en ny säljverksamhet ska startas upp eller en befintlig vidmakthållas, oavsett om det sker inom ramen för förvaltningen eller i något av de kommunala bolagen, bör frågan om vilka konsekvenser som säljverksamheten får för det lokala näringslivet väga tungt.

Här krävs en bättre dialog mellan det offentliga och näringslivet för att skapa bättre kunskap kring hur det offentliga kan lösa uppgifter med hjälp av näringslivet i stället för i konkurrens med näringslivet.

Med anledning av detta vill vi avsluta med att ge följande uppmaningar:

- Regeringen: tydliggör den kommunala kompetensen och skapa tydliga ramar för den offentliga verksamheten. Det privata näringslivet ska inte behöva möta snedvridande konkurrens från offentliga aktörer på det egentliga näringslivets område.
- Konkurrensverket: pröva regelverkets möjligheter gentemot någon av de verksamheter som pekas ut i rapporten. Genom en sådan process kan mer klarhet ges var gränserna går för den offentliga verksamheten och de mest problematiska beteendena kan stoppas.
- Kommunerna: gör en översyn av hela kommunens säljverksamheter för att se var konkurrens med privat verksamhet uppstår. Ge tydlig styrning till kommunala bolag om att inte konkurrera med privat verksamhet, i synnerhet där verksamheten inte har tydligt stöd i lag.

www.svensktnaringsliv.se

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00

www.in.se

Ringvägen 100, 118 60 Stockholm

Telefon 08-762 76 00

Tryck: Arkitektkopia AB, Bromma, 2022