

SVEBRA informerar

Kommunal försäljning av brandskyddsprodukter och tjänster

ÅTERKALLAD 260225

Branschföreningen SVEBRA, Svenska Brandsäkerhetsföretag publicerar två typer av dokument. SVEBRA INFORMERAR (SV-INF) och SVEBRA RIKTLINJER (SV-RI). SVEBRA riktlinjer är rekommendationer för företag och organisationer som jobbar med och köper in tjänster och produkter inom brandsäkerhet.

Syfte

SVEBRA, Svenska Brandsäkerhetsföretag är branschföreningen för företag som levererar och utför underhåll på brandskyddsutrustning. Medlemsföretagen tillhandahåller också konsulttjänster och bedriver utbildningsverksamhet.

Den kommunala räddningstjänsten bedriver en omfattande brandförebyggande verksamhet. I vissa fall sammanfaller denna verksamhet med de privata företagens försäljning.

Konkurrensförhållanden som då uppstår mellan de kommunala och privata organisationerna har under många år diskuterats. Det är i första hand två frågor som berörts:

- Eftersom räddningstjänsten även utför tillsyn och kontroll av brandskyddet kan ett jävsförhållande uppstå. Samma organisation kan utforma brandskyddsåtgärder och därefter utföra tillsyn av desamma.
- Eftersom räddningstjänstens huvudsakliga verksamhet är skattefinansierad finns risk att den avgiftsfinansierade verksamheten inte kan särskiljas utan delvis subventioneras av den skattefinansierade. Därmed skulle en osund konkurrenssituation mellan privat och offentlig verksamhet kunna uppstå.

Mot denna bakgrund och även i beaktande av Räddningstjänstens ändrade roll i och med Lagen om Skydd mot olyckor har SVEBRA valt att sammanställa information om lagar och bestämmelser som reglerar samverkan och konkurrens mellan privata och kommunala aktörer. Dokumentet skall också redovisa de bedömning och ställningstaganden som myndigheter, domstolar och andra organisationer har presenterats i frågan.

Vidare anger SVEBRA de rekommendationer som föreningen anser skall styra och reglera den kommunala verksamheten för att ett så konkurrensneutralt förhållande som möjligt skall råda på marknaden.

Lagar och regler

Kommunallagen

Kommunallagen är den grundläggande lag som styr kommunernas verksamhet. Lagen ger en kommun rätt att bedriva näringsverksamhet om den drivs utan vinstsyfte och om syftet är att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt innevånarna i kommunen.

Med allmännyttiga anläggningar menas till exempel grundläggande infrastruktur, handel och distribution av el, viss fastighetsuthyrning och hantering av hushållsavfall.

Vid sidan om denna generella princip innehåller kommunallagen också tre viktiga begränsningsregler:

- Lokaliseringsprincipen anger att kommunens verksamhet i huvudsak skall bedrivas i det egna geografiska området. En kommun kan dock träffa avtal med annan kommun och under formaliserade former samarbete till exempel i ett räddningstjänstförbund.
- Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. Syftet med en verksamhet får inte vara att generera vinst.
- Likställighetsprincipen innebär att samtliga kommuninnevånare skall behandlas lika i termer av rättigheter och skyldigheter. Det innebär att avgifter skall spegla aktuell verksamhet och får inte flyttas till andra områden inom kommunen. Om till exempel ett överskott från Heta Arbeten-utbildning flyttas till andra verksamheter innebär det att hantverkare subventionerar andra kommuninnevånare.

Kommunallagen innehåller också jävsregler som anger att en anställd som är jävig inte skall delta eller närvara vid handläggningen av berörda ärenden. Med jäv menas bland annat att den anställda har fört talan som ombud eller mot ersättning biträtt någon.

Konkurrenslagen

Konkurrenslagen innehåller i första hand förbudsregler gällande konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.

Även om lagens syfte inte är att reglera förhållandet mellan privat och offentlig verksamhet är den tillämplig på den kommunala verksamheten när den kan betraktas som näringsverksamhet och inte myndighetsutövning.

Det är i första hand två konkurrensbegränsningar som kan vara aktuella:

- Om ett företag utnyttjar sin dominerande ställning och underprissätter en vara eller tjänst så att en konkurrent elimineras.
- Konkurrensen kan snedvridas om räddnings-tjänsten i sin försäljningsverksamhet tillskansar sig fördelar med stöd av sin myndighetsutövning.

Lagen om offentlig anställning

I lagen om offentlig anställning finns regler om bisysslor. Där anges att en arbetstagare inte får ha någon anställning eller något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för hans eller någon annan arbetstagares opartiskhet. Dessa regler är tillämpliga på den verksamhet som bedrivs inom räddningstjänsten.

Lagen om offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling reglerar hur stat, landsting, kommuner och kommunala bolag och föreningar skall bedriva sin inköpsverksamhet. Lagen slår fast principen att varor eller tjänster skall inhandlas i form av offentlig upphandling. Det gäller även när kommunen köper till exempel brandserviceverksamhet eller utbildningar från till exempel ett räddningstjänstförbund eller ett kommunalt bolag.

Bedömningar

Räddningstjänstens försäljning av brandmateriel och tjänster föregås inte alltid av officiella beslut i kommunerna utan det är en verksamhet som har vuxit fram parallellt med det förebyggande arbetet. Det finns därför inte många juridiska bedömningar av verksamheten.

För gemene man är också lagstiftningen svårtolkad eftersom frågeställningen berör många områden – kommunens befogenheter, jävsregler och konkurrenslagstiftning.

I nedanstående tre fall har en officiell bedömning gjorts av räddningstjänstens försäljning av brandprodukter och tjänster.

Konkurrensrådets yttrande

Konkurrensrådet var ett råd under näringsdepartementet som hade till uppgift att belysa och undanröja konkurrenskonflikter mellan offentlig och privat verksamhet. Rådet var partsammansatt av representanter från näringsliv och offentlig förvaltning. I yttrande 12/99 ger man sin syn på räddningstjänstens försäljning av brandmateriel och tjänster. I korthet angav man följande:

Försäljning av utbildningstjänster

Konkurrensrådet anger att det ingår som en del i räddningstjänstens förebyggande arbete att erbjuda rådgivning och utbildning. Den bör erbjudas inom ramen för den anslagsfinansierade verksamheten.

Eftersom risk finns att efterfrågan överstiger räddningstjänstens kapacitet kan finnas anledning att med en avgift reglera efterfrågan.

I vissa fall kan också personal inom räddningstjänsten besitta en unik kompetens vilket skulle kunna motivera att man erbjuder utbildning inom ett specifikt område.

Försäljning av konsulttjänster

Konkurrensrådet anger att rådgivning liksom utbildningsverksamheten är en del av räddningstjänstens förebyggande arbete. Jämfört med utbildningsverksamheten tillkommer dock jävs- och trovärdighetsproblem eftersom räddningstjänsten även utövar tillsyn av brandskydd som de själva utformat. Det skulle även innebära en konkurrensfördel om företag kan anlita samma instans som även utför kontroll av brandskyddet.

Konsultverksamheten kan bedrivas där räddningstjänstens unika erfarenheter behöver utnyttjas.

Sammantaget anser rådet att konsultverksamheten bör hållas på en begränsad nivå och ske på ett sådant sätt att myndighetens opartiskhet inte kan ifrågasättas och så att den inte snedvrider konkurrensen jämfört med privata företag.

Försäljning av brandskyddsutrustning

Konkurrensrådets bedömning är att kommunala räddningstjänster inte skall bedriva försäljning av brandskyddsutrustning.

Försäljningen sker av många andra aktörer på marknaden och räddningstjänsten har ingen unik kompetens när det gäller denna försäljning. Försäljningen skapar också trovärdighets- och konkurrensproblem. Rådet ifrågasätter tillvägagångs-sättet att särskilja myndighetsrollen genom att ha olika personer som utövar försäljning och tillsyn.

Konkurrensrådet anger att en räddningstjänst skulle kunna bedriva försäljningsverksamhet där godtagbara alternativ saknas. Att en kommun saknar brandmaterieföretag är dock inte tillräckligt skäl utan en bedömning skall göras av vilka andra distributionsformer som finns och vilka privata företag som finns i angränsande regioner.

Konkurrensverkets bedömning

Efter en anmälan gällande Värnamo kommuns försäljning av brandskyddsmateriel utredde Konkurrensverket frågan och beslutade om ett utlåtande.

Eftersom Värnamo kommun bara hade ca 10% marknadsandel ansågs inte verksamheten ha en dominerande ställning. Därmed kunde försäljningsverksamheten enligt konkurrenslagens regler inte bedömas som missbruk av dominerande ställning.

Konkurrensverkets roll är även att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet. I sitt beslut påtalade man ett antal problem och uttalade följande:

"På varu- och tjänsteområden med fungerande konkurrens är enligt Konkurrensverket i princip den enda acceptabla lösningen från konkurrenssynpunkt att kommuner inte driver verksamhet i egen regi utan i stället vid behov köper önskvärd vara eller tjänst på marknaden efter anbudstävlan".

Konkurrensverket påtalade också att statsmakterna har en restriktiv hållning till kommunal näringsverksamhet i konkurrens med privata företag. Kommunal verksamhet garanteras ytterst av skattemedel, vilket innebär ett lågt eller ofta försumbart ekonomiskt risktagande jämfört med privata företag. Det finns också en stor risk för korssubventionering dvs att skattefinansierad verksamhet påverkar kostnader och subventioner prissättning på den konkurrensutsatta.

Konkurrensverket anser i beslutet att ingen tillfredsställande garanti finns för att den kommunala räddningstjänsten inte utnyttjar sin officiella ställning för att tillskansa sig konkurrensfördelar på den konkurrensutsatta marknaden, då både myndighetsutövningen och affärsverksamheten utförs av personal inom en och samma förvaltning. Det är en otillfredsställande ordning att man inom denna förvaltning kan ålägga enskilda och företag att anskaffa brandskyddsmateriel, därefter sälja materielen och slutligen kontrollera sig själv.

Dom gällande Vetlanda kommun

Kommunstyrelsen i Vetlanda kommun beslutade att räddningstjänsten skulle sälja brandredskap och utföra service på brandutrustning. Man skulle också bedriva utbildnings- och konsultverksamhet samt larmhantering. Beslutet överklagades och länsrätten i Jönköping gjorde en bedömning.

Eftersom ett av syftena med verksamheten var att generera intäkter och vinst stred beslutet mot bestämmelserna i kommunallagen. Verksamheten bedömdes inte vara kompetensenlig och ligga inom kommunens allmänna befogenheter.

Länsrätten upphävde därför kommunstyrelsens beslut.

SVEBRA rekommendationer

Försäljning av tjänster

Räddningstjänsten besitter en unik kompetens och unika resurser i brandskyddsarbetet.

Räddningstjänstens brandförebyggande arbete är också mycket värdefullt för landets brandskydd. Det är därför viktigt att tillvarata dessa resurser på bästa sätt i form av rådgivning och utbildningsverksamhet.

Där det finns en fungerande marknad med köpare och leverantörer bör därför inte räddningstjänstens resurser användas utan de bör koncentreras till alla de områden där det finns begränsade resurser för brandskyddsarbete.

I början av 90-talet ändrades brandskyddsregler och rutiner för byggprocessen. Byggherren fick ett ökat ansvar och skall utreda och visa att brandsäkerheten uppfyller alla krav. Till följd av detta har det vuxit fram en brandkonsultbransch med en bred och djup kompetens. Ur kompetenssynpunkt finns därför ingen anledning för räddningstjänsten att sälja tjänster på denna marknad. Undantag kan göras i speciella fall där kompetens saknas utanför räddningstjänsten. Det kan till exempel gälla komplicerade industriprocesser och unik infrastruktur.

I de flesta fall berör konsultverksamheten myndighetsområden där räddningstjänsten är kravställare och även utför tillsyn. Det innebär oacceptabla konkurrensfördelar för räddningstjänsten och jävsförhållandet kan ifrågasätta och försvåra myndighetsfunktion.

Mot bakgrund av ovanstående rekommenderar SVEBRA:

- Räddningstjänsten kan bedriva intern försäljning av tjänster till kommunens olika verksamheter. Det kan gälla såväl utbildnings- och konsultverksamhet som service och underhåll.
- Räddningstjänsten kan som en del i sitt brandförebyggande arbete bedriva avgiftsfri rådgivning och information till allmänheten och företag i kommunen.
- Räddningstjänsten skall ej bedriva allmän brandutbildning av standardkaraktär. Det gäller till exempel utbildning i Heta Arbeten, Allmän brandskyddsutbildning, utbildning i SBA mm.

- Räddningstjänsten kan bedriva utbildning där räddningstjänsten besitter en unik kompetens eller resurs till exempel avancerade insats- och utrymningsövningar.
- Räddningstjänsten skall inte bedriva konsultverksamhet riktad mot den privata marknaden. Enskilda undantag kan gälla i de fall räddningstjänsten besitter en unik kompetens inom aktuellt område.

Försäljning av produkter

Både konkurrensverket och Konkurrensrådet är tydliga i sitt ställningstagande och uttalanden. Man ser stora risker både ur konkurrenssynpunkt och vad gäller jävsförhållandet. Även Länsrättens dom gällande Vetlanda kommun är entydig.

Konkurrensrådet anger att kommuner skulle kunna erbjuda brandmateriel om det inte finns godtagbara privata alternativ. SVEBRA kan konstatera att det idag finns ett flertal företag och organisationer som erbjuder rikstäckande distribution och service.

Sammantaget är därför SVEBRAs rekommendation följande:

- Räddningstjänsten skall ej bedriva försäljning av brandredskap eller utföra omladdning av brandsläckare.
- Räddningstjänsten kan bedriva intern försäljning av brandredskap till kommunens olika verksamheter

Brandmän med brandskyddsarbete som bisyssla

Många brandmän arbetar på sin fritid extra på egna företag eller som anställda på andra brandskyddsföretag.

SVEBRA bedömer jävsproblemen likvärdiga som om personen i fråga utförde samma arbeten inom räddningstjänstens ram. Personen bör därför inte arbeta med frågor som är kopplade till tillsyns- eller myndighetsfunktionen. Det kan gälla konsulttjänster eller andra frågor relaterade till att bedöma lämpliga brandskyddsåtgärder enligt myndighetskrav eller gällande lagstiftning.

Konkurrensproblematiken som underprissättning och korssubvention uppstår inte i och med att verksamheten bedrivs i det privata regi.

SVEBRA rekommenderar följande beträffande bisysslor för anställd personal inom räddningstjänsten:

- Personen kan som bisyssla utföra allmän brandutbildning av standardkaraktär samt utföra service och försäljning av brandredskap.

Personen skall ej utföra brandskyddsdokumentation eller projekt i Systematiskt Brandskyddsarbete eller annan konsultverksamhet där myndigheten är kravställare eller där myndighet bedömer utfört konsultarbete.