



RAPPORT

# Konkurrens från offentliga aktörer vid samhällsstörningar

## TP SAMS

Transportsektorns samverkan  
inför samhällsstörningar



**Trafikverket**

Postadress: Trafikverket, Röda vägen 1, 781 70 Borlänge

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921

Dokumenttitel: Konkurrens från offentliga aktörer vid samhällsstörningar

Författare: Johanna Dahlström, Combitech AB

Dokumentdatum: 2017-11-29

Version: 0.1

Fastställt av: TP SAMS Styrelse

Kontaktperson: Roland Sandelin, Trafikverket

# Innehåll

INLEDNING	5
Bakgrund	5
Metod	5
VAD GÄLLER?	6
Konkurrens	6
Upphandling	7
Undantag	7
Hamburgsamarbeten	8
Upphandling mellan myndigheter	9
Synnerlig brådska	9
Direktupphandling	10
Ramavtal	10
Andra förutsättningar	10
Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)	10
Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet (2002:375)	11
EXEMPEL	12
Påstått konkurrensproblem – kommunalförbundsdriven ambulanshelikopterverksamhet	12
SLUTSATS	13
KÄLLFÖRTECKNING	15
Publikationer	15
Författningar	15
Övriga källor	15



# Inledning

## Bakgrund

Krishanteringssystemet utgör en struktur för ansvar och roller före, under och efter en kris. Samverkan ska skapa förutsättningar för merutnyttjande av samhällets resurser. Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av krisen. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en krissituation.<sup>1</sup>

Vid en samhällsstörning kan det vara väldigt kort om tid och ett resursbehov kan behöva lösas snabbt. Vilka möjligheter finns det för den offentliga aktören att erhålla mer resurser? Vid flera inträffade samhällsstörningar har offentliga aktörer med ansvar för hanteringen av händelsen vänt sig direkt till andra offentliga aktörer för stöd när behov av transportresurser uppstått. Ex på sådana situationer är vid skogsbranden i Västmanland 2015 då flygsläckningsresurser förmedlades från andra länder via EU:s krishanteringsmekanism och vid skogsbranden i Småland i maj 2017 då Försvarsmakten genom Hemvärnet stödde i släckningsarbetet. Detta har väckt frågan vad som gäller avseende konkurrensförhållandena när det råder avreglerade marknader och privata aktörer finns som kan tillhandahålla de efterfrågade tjänsterna. Är en sådan hantering förenlig med konkurrenslagstiftningen? Skulle TP SAMS kunna spela en roll här genom att förmedla kompetenser och resurser i transportsektorn under en händelse till ansvariga för hanteringen av händelsen? Transportsektorns samverkan vid samhällsstörningar TP SAMS, har gett Combitech i uppdrag att sammanfatta ovanstående problematik i ett PM.

## Metod

Arbetet har bedrivits som en kombination av litteraturstudier och intervjuer och omfattade ca 60 h. Jan Bergling från Svenska Flygbranschen har intervjuats samt så har också Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten hörts.

Konkurrensverket arbetar med både konkurrens- och upphandlingsfrågor. Deras uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. De ska också arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. I deras uppdrag ingår att bedriva tillsyn och ge stöd inom konkurrensområdet samt att bedriva tillsyn inom upphandlingsområdet. De sprider också information och ökar kunskapen om upphandling och konkurrens.<sup>2</sup>

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling. Upphandlingsmyndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upphandling.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Riksrevisionen (2011), Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser

<sup>2</sup> <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/> [171030]

<sup>3</sup> <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossmeny/om-oss/> [171030]

Detta PM är en generell sammanfattning av problematiken och inte en fallstudie. Hanteringen kan skilja sig från enskilt fall och måste prövas. Hanteringen vid höjd beredskap ingår inte, då det är andra lagar som då träder in.

## Vad gäller?

### Konkurrens

Väl fungerande konkurrens på marknaden gynnar konsumenterna. Konkurrensen pressar priserna, höjer kvaliteten samt breddar utbudet av varor och tjänster. Konkurrens stimulerar samtidigt till en bättre användning av samhällets resurser, gör det möjligt för nya företag att komma in på marknaden och stärker de svenska företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader. För att konkurrensen ska fungera krävs effektiva spelregler. Konkurrenslagen anger ramarna för vad som är tillåtet.<sup>4</sup>

Den svenska konkurrenslagen, liksom EU:s konkurrensregler, innehåller förbud mot två typer av konkurrensbegränsningar; förbud mot samarbete som begränsar konkurrensen och förbud för företag att missbruka en dominerande ställning. Konkurrenslagen innehåller också regler för offentlig säljverksamhet som drivs i konkurrens med privat verksamhet och kontroll av företagskoncentrationer. Konkurrenslagen "gynnar" de små företagen. Många typer av samverkan mellan små företag omfattas inte av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete, om de inte tillsammans kontrollerar en väsentlig del av marknaden. Förbudet mot missbruk av dominerande ställning är också till nytta för de små företagen eftersom det ofta är de som drabbas när ett stort företag missbrukar sin marknadsmakt.<sup>5</sup>

Parallellt med den svenska konkurrenslagen tillämpar Konkurrensverket också de konkurrensregler som finns inom EU. Konkurrensreglerna inom EU gäller som svensk lag parallellt med den svenska konkurrenslagstiftningen. En förutsättning för att reglerna ska gälla är att handeln mellan Sverige och minst ett annat medlemsland kan påverkas. Avtal mellan företag som enbart berör svenska företag, till exempel avtal som gäller import, kan också påverka samhandeln, och ska då prövas enligt EU:s konkurrensregler.<sup>6</sup>

Offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Det är bakgrunden till regeln i konkurrenslagen som ska hindra oschyst konkurrens mellan offentliga och privata företag. Reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet regleras i 3 kap. 27 § konkurrenslagen:

*Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta 1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller*

---

<sup>4</sup> <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/> [171031]

<sup>5</sup> <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/konkurrenslagen-i-korthet/> [171031]

<sup>6</sup> <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/eus-konkurrensregler/> [171108]

2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

*Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.*

*En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag. Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms.<sup>7</sup>*

## Upphandling

Den offentliga sektorn i Sverige gör varje år inköp som regleras genom upphandlingslagstiftningen. Offentlig upphandling innebär att en upphandlande myndighet köper, hyr eller på annat sätt anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader. Exempel på upphandlande myndigheter är myndigheter inom stat, kommuner och landsting samt kommunala eller statliga bolag eller styrelser. För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedlen måste offentliga myndigheter följa vissa bestämmelser när de genomför en upphandling. Det framgår av upphandlingsreglerna.<sup>8</sup>

Upphandlingsregelverket består av fyra lagar: *lagen om offentlig upphandling (LOU)*, *lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)*, *lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)* och *lagen om upphandling av koncessioner*. Vilken lag som ska användas beror på vilken typ av verksamhet upphandlingen gäller. LOU är den lag som oftast är tillämplig. Lagen gäller för all offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster som inte omfattas antingen av LUF eller LUFS, eller av något specifikt undantag som är tillämpligt för den enskilda upphandlingen. I vissa fall kan en upphandlande myndighet, exempelvis en kommun, bedriva verksamhet inom ramen för både LOU och LUF. Det avgörande för vilken lag som ska tillämpas på en enskild upphandling är för vilken verksamhet som kontraktet huvudsakligen rör. Om det inte är möjligt att avgöra sådan verksamhet, ger bestämmelserna i 2 kap. 23-24 §§ LUF ledning för vilken lag som ska användas.<sup>9</sup>

## Undantag

I LOU, 3 kap, beskrivs undantag från lagens tillämpningsområden. 26 § säger att:

*Denna lag gäller inte för upphandling av tjänster som avser civilt försvar, räddningstjänst eller förebyggande av fara, om tjänsterna*

- 1. tillhandahålls av icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar, och*
- 2. omfattas av CPV-koderna 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8, 98113100-9 eller 85143000-3, utom ambulanstjänster för transport av patienter.*

De så kallade CPV-koder är en förteckning där alla tjänster och produkter har försetts med en kod för en enklare administrering hos EU. Detta för att undvika missförstånd om vilka produkter och tjänster som egentligen efterfrågas i upphandlingen. Det finns över 5000

<sup>7</sup> Konkurrenslag 2008:579, <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20080579.HTM>

<sup>8</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/> [171101]

<sup>9</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/vilken-lag/> [171101]

koder i dagsläget och som företag hittar man ofta flera stycken koder som passar in på sin verksamhet.<sup>10</sup> Koderna i 26 § står för:

- 75250000-3 Brandkårs- och räddningstjänster
- 75251000-0 Brandkårstjänster
- 75251100-1 Brandsläckning
- 75251110-4 Brandskyddstjänster
- 75251120-7 Bekämpning av skogsbränder
- 75252000-7 Räddningstjänster
- 75222000-8 Civilförsvartjänster
- 98113100-9 Nukleära säkerhetstjänster
- 85143000-3 Ambulanstjänster, utom ambulanstjänster för transport av patienter<sup>11</sup>

Tjänster som motsvaras av närliggande CPV-koder är upphandlingspliktiga. Detta gäller även om de faller in under den svenska definitionen av räddningstjänst enligt lag om skydd mot olyckor.<sup>12</sup>

Det framgår inte vad de angivna CPV-koderna omfattar mer detaljerat, hur de skiljer sig från varandra och från närliggande CPV-koder. Otydligheten kring vilka kontrakt som omfattas av de nio CPV-koderna kan göra paragrafen svår att tillämpa.

En förutsättning för att upphandling som avser de aktuella tjänsterna ska undantas från upphandlingsskyldighet är att kontraktet tilldelas icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar. Det sägs inte något ytterligare, vare sig i artikeln eller i skältexterna i propositionen, om vilka organisationer eller sammanslutningar som avses och hur termen icke vinstdrivande ska tolkas i detta sammanhang.<sup>13</sup> En icke vinstdrivande organisation skulle också kunna tolkas som en myndighet.<sup>14</sup>

Frivilliga kan vara ett komplement och ett stöd till aktören i deras verksamhet och i samband med kriser. Som förstärkningsresurs i specifika befattningar kan frivilliga göra en bra insats om de har rätt utbildning för uppgiften. Statliga myndigheter har i många fall tagit vara på det frivilliga engagemanget och utvecklat processer för samverkan med frivilliga försvarsorganisationer.<sup>15</sup>

### *Hamburgsamarbeten*

I 3 kap, 17 § kan man läsa om det s.k. Hamburgsamarbeten- bestämmelser om undantag från upphandlingsreglerna vid samarbeten mellan upphandlande myndigheter och enheter. Undantaget för samarbetsavtal innebär att upphandlande myndigheter kan träffa samarbetsavtal med varandra utan att genomföra upphandlingar enligt LOU. Det finns flera villkor som ska vara uppfyllda för att undantaget ska gälla.

Ett samarbetsavtal ska träffas mellan upphandlande myndigheter. Privata aktörer får inte vara parter i avtalet. Avtalet ska avse ett samarbete för att nå myndigheternas gemensamma

<sup>10</sup> <https://www.offentligaupphandlingar.se/sv/hitta-cpv-koder/> [171106]

<sup>11</sup> KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EG) nr 213/2008

<sup>12</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upload/direktupphandling/index.html> [171106]

<sup>13</sup> Regeringens proposition 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling, s416

<sup>14</sup> Intervju Upphandlingsmyndighetens frågeservice, 171107

<sup>15</sup> Försvarsmakten (2016) Handbok civil-militär samverkan



mål. Avtalet får alltså inte ha sitt ursprung enbart i den ena partens behov, då är det inte fråga om ett samarbete utan om ett köp. Alla samarbetsparter ska också bidra till utförandet av uppdraget. Det krävs dock inte att alla parter bidrar med samma sak eller med lika mycket. Det är också möjligt med ekonomisk kompensation mellan parterna, men den får inte avse mer än kostnadstäckning. Samarbetet ska avse offentliga tjänster. Det finns en osäkerhet kring vad som utgör offentliga tjänster och det kommer att krävas avgöranden av domstol för att klargöra de närmare förutsättningarna för undantaget. Samarbetet ska endast styras av överväganden som hänger samman med allmänintresset. Det innebär bland annat att privata leverantörer inte får gynnas. Om samarbetet till exempel för med sig att anskaffningar ska göras från privata leverantörer ska de upphandlingarna genomföras enligt LOU. De deltagande upphandlande myndigheterna ska utöva mindre än 20 procent av den verksamhet som berörs av samarbetet på den öppna marknaden. Det kan uppkomma gränsdragningsproblem när beräkningen ska göras i praktiken.<sup>16</sup> När det gäller en samhällskris tror inte Konkurrensverket att hamburgarsamarbeten kan användas då det syftar till ett längre samarbete.<sup>17</sup>

### Upphandling mellan myndigheter

Frågan huruvida inköp mellan statliga myndigheter omfattas av upphandlingsplikt eller inte har varit föremål för diskussion sedan många år tillbaka. Myndigheter är delar av en och samma juridiska person, staten. Vissa menar då att de därför inte kan teckna avtal med varandra (man kan inte ingå avtal med sig själv). De ska därför inte behöva upphandla köp av varandra. Förmodligen kan åtminstone vissa statliga myndigheter ingå överenskommelser med varandra utan att konkurrensutsätta dessa enligt reglerna i upphandlingslagstiftningen. Här har man dock inte satt ner foten.<sup>18</sup>

### Synnerlig brådska

En av grunderna för att få tillämpa ett förfarande utan krav på särskild form är om det är absolut nödvändigt att tilldela ett avtal och det föreligger synnerlig brådska. Detta regleras i LOU 6 kap, 15 §:

*En upphandlande myndighet får använda ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering om det, på grund av synnerlig brådska som beror på omständigheter som inte kan tillskrivas och inte har kunnat förutses av myndigheten, är omöjligt att hålla de tidsfrister som gäller vid öppet och selektivt förfarande eller vid förhandlat förfarande med föregående annonsering, och anskaffningen är absolut nödvändig.*

Förutsättningarna är att det ska vara absolut nödvändigt att genomföra upphandlingen, en synnerlig brådska gör att normala tidsfrister inte kan hållas, brådskan ska vara förorsakad av omständigheter som inte har kunnat förutses av den upphandlande myndigheten och brådskan får inte ha orsakats av myndigheten själv. Alla dessa delar måste vara uppfyllda. Att en omständighet inte har kunnat förutses innebär att omständigheten närmast ska ha karaktären av force majeure. Synnerlig brådska anses inte finnas om det är möjligt att göra upphandlingen inom de tidsramar som ett annonserat förfarande ställer upp. Inte heller är

---

<sup>16</sup>Upphandlingsmyndigheten (2017) Samarbetsavtal- om s.k. Hamburgsamarbeten

<sup>17</sup> Intervju Konkurrensverket, Martin Bäckström 171101

<sup>18</sup> Intervju Konkurrensverket, Martin Bäckström 171101

detta undantag tillämpligt om den upphandlande myndigheten har varit medveten om problemet, men låtit bli att upphandla i rimlig tid.<sup>19</sup>

Vid en samhällsstörning som ex. en skogsbrand skulle det kunna vara aktuellt att använda denna reglering.<sup>20</sup> Man ska dock vara restriktiv med att tillämpa denna paragraf och det är oklart hur långt man kan dra det.<sup>21</sup>

## Direktupphandling

Uppgår tjänsten till max 534 890 kronor enligt LOU eller 993 368 kronor enligt LUF/LUFS kan en direktupphandling göras. Det är dock inte enbart det aktuella köpet som räknas, utan även andra köp av samma slag som genomförts under räkenskapsåret. Vid direktupphandling görs ett undantag från lagens krav på annonsering och öppen konkurrens. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser om undantag ska tolkas restriktivt och att det är den som åberopar undantaget som ska visa på omständigheter som gör undantaget tillämpligt.<sup>22</sup>

## Ramavtal

Ramavtal definieras i 1 kap. 20 § LOU:

*Med ramavtal avses ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlade myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren i kontrakt som senare ska tilldelas under en given period.*

Bestämmelserna om ramavtal är mer detaljerade i LOU än i LUF. Det som är tillåtet enligt LOU är som regel också tillåtet enligt LUF. Därför kan du utgå från reglerna om ramavtal i LOU även om du upphandlar ramavtal enligt LUF. Om den upphandlade myndigheten har tecknat ett ramavtal för en specifik vara eller tjänst, så behöver myndigheten inte gå ut i en ny upphandling varje gång den har behov av varan eller tjänsten, utan kan avropa (tilldela kontrakt) från ramavtalet.<sup>23</sup>

Den största skillnaden mellan ett ramavtal och ett upphandlingskontrakt är att det i ett ramavtal inte är bestämt vilka volymer som den upphandlande myndigheten kommer att köpa av det som omfattas av ramavtalet. Ramavtal får inte användas på ett olämpligt sätt eller på ett sådant sätt att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrids. Detta tar inte sikte på den upphandlande myndighetens syfte vid användning av ramavtalet, utan på den effekt som kan konstateras.<sup>24</sup>

## Andra förutsättningar

### Lagen om skydd mot olyckor (2003:778)

Enligt lagen om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på begäran av den som leder insatsen

---

<sup>19</sup> [http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/ffufa/synnerlig-bradska/\[171102\]](http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/ffufa/synnerlig-bradska/[171102])

<sup>20</sup> Intervju konkurrensverket, Martin Bäckström 171101

<sup>21</sup> Intervju Upphandlingsmyndighetens frågeservice

<sup>22</sup> <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/> [171102]

<sup>23</sup> <https://frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se/org/upphandlingsmyndigheten/d/vad-ar-ett-ramavtal/> [171101]

<sup>24</sup> Konkurrensverket (2015) Inom ramen för ramavtal-lärdomar från fyra tillsynsändanden

(räddningsledaren). Denna skyldighet gäller bara om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och om ett deltagande inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet. Myndigheten (t.ex. Försvarmakten) är således skyldig att delta i en räddningsinsats efter begäran från den aktuella räddningsledare utifrån myndighetens gällande förutsättningar. Myndigheten får inte kräva ersättning för dessa insatser utan myndigheten bär själv hela kostnaden. Enligt lagen om skydd mot olyckor avses med räddningstjänst de räddningsinsatser som staten eller kommunerna ska ansvara för vid olyckor och överhängande fara om olyckor för att hindra och begränsa skador på människor, egendom och miljö. Till räddningstjänst räknas också fjäll-, flyg- och sjöräddningstjänst samt övrig eftersökning av försvunna personer utan att det inträffat någon olycka eller fara för olycka.<sup>25</sup>

### **Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (2002:375)**

Försvarmaktens stöd till samhället, som inte regleras särskilt i lag eller förordning (se t.ex. Lagen om skydd mot olyckor), regleras i förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet (stödförordningen). Enligt stödförordningen får Försvarmakten bidra med sina resurser till annan myndighet, kommuner, landsting och enskilda. Försvarmakten beslutar själv om stöd kan och bör ges.

Försvarmakten ska, om det inte gäller stöd till annan statlig verksamhet eller stöd med sjuktransport, få full kostnadstäckning för utförda insatser. Den enda tvingande regleringen i stödförordningen gäller transporter vid livshotande situationer. Försvarmakten ska utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman vid situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade eller sjuka.<sup>26</sup> För stöd enligt stödförordningen till kommun eller enskild ska Försvarmakten ta ut full kostnadstäckning. För stöd enligt stödförordningen till annan statlig myndighet, eller som avser helikoptertransport av skadade eller sjuka, ska Försvarmakten ta ut avgifter. Kravet om full kostnadstäckning gäller dock inte och ersättning för merkostnader anses vara en rimlig princip.

När stöd ges enligt stödförordningen ska Försvarmakten beakta konkurrensreglerna, och det är viktigt att man följer principen om full kostnadstäckning när det gäller stöd till icke-statlig verksamhet. Försvarmakten ska ta hänsyn till konkurrensförhållanden och normalt inte lämna stöd med sådant som redan finns tillgängligt på den civila konkurrensutsatta marknaden. När det gäller frågan om full kostnadsersättning har företrädare för Försvarmakten framfört att det inte alltid är enkelt att bedöma vad kostnaden för en stödinsats ska vara. Det är inte självklart hur kostnaden för en insats ska bedömas. Regeringen är tydlig med att Försvarmakten ska kunna vara, och är, en viktig stödresurs för samhället vid kriser. Regeringen har framhåvt vikten av Försvarmakten som en resurs i krissammanhang och pekat på vikten av att det sker samverkan mellan civila och militära resurser. Vidare räknar regeringen med att Försvarmaktens förmåga att lämna stöd till det övriga samhället ska öka.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Försvarmakten (2016) Handbok civil-militär samverkan

<sup>26</sup> Försvarmakten (2016) Handbok civil-militär samverkan

<sup>27</sup> Riksrevisionen (2011), Försvarmaktens stöd till samhället vid kriser

# Exempel

## Påstått konkurrensproblem – kommunalförbundsdriven ambulanshelikopterverksamhet

Ärendet gällde ett klagomål mot kommunalförbundet Svensk Luftambulans från Svenska Flygbranschen som inkom till Konkurrensverket 2015.<sup>28</sup> Medlemmarna i Svensk Luftambulans utgjordes då av Landstinget i Dalarna, Landstinget i Värmland och Västra Götalands läns landsting. Medlemslandstingen äger, eller har för avsikt att äga, var sin helikopter som står till Svensk Luftambulans förfogande. Landstingen är huvudmän för sjukvården och Svensk Luftambulans är operatör av helikoptrarna. Svensk Luftambulans utförde ambulanshelikopteruppdrag åt de tre medlemslandstingen samt Örebro läns landsting.

I klagomålet angavs bl.a. att Svensk Luftambulans bedriver konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet på marknaden för sjuktransport med helikopter i Sverige samt planerar att starta en utbildning av ambulanshelikopterpiloter. Man menar att säljverksamheten utgör en sådan säljverksamhet som omfattas av 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) och att den kan förbjudas då den inte är förenlig med lag. Klaganden gör även gällande att vissa förfaranden i säljverksamheten kan förbjudas med stöd av 3 kap. 27 § konkurrenslagen. Konkurrensverket valde i ärendet att fokusera utredningsinsatserna på frågan om Svensk Luftambulans ambulanshelikopterverksamhet i sig strider mot 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

Enligt 3 kap. 27 och 28 §§ konkurrenslagen får ett landsting, eller en juridisk person landstinget har ett dominerande inflytande över, förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet om denna verksamhet snedvrider, eller är ägnad att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller hämmar, eller är ägnad att hämma förekomsten av sådan konkurrens. Sådan verksamhet får dock inte förbjudas om den är förenlig med lag. Vidare kan ett landsting förbjudas att i en säljverksamhet tillämpa ett visst förfarande om förfarandet medför att förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden hämmas eller snedvrیدs, dock inte om förfarandet är försvarbart från allmän synpunkt.

Konkurrensverket ansåg mot att det inte var motiverat att prioritera en fortsatt utredning av ärendet och då för att det ligger i ett landstings uppdrag att erbjuda de som är bosatta inom landstinget en god hälso- och sjukvård samt svara för att det finns ändamålsenliga transporter till och från sjukhus, t.ex. genom olika former av ambulanser. Landsting kan samverka med andra landsting både avseende frivillig och obligatorisk verksamhet, t.ex. i ett kommunalförbund. I vissa fall ska landstingen samverka med varandra. Av 4 § i förbundsordningen för Svensk Luftambulans framgår det att syftet med kommunalförbundet är att ansvara för och driva ambulanshelikopterverksamhet och annan därtill anknuten verksamhet åt medlemmarna. Att ett landsting beslutat att tillgodose sina behov av en viss tjänst i egen regi, t.ex. genom det egna kommunalförbundet, kan som huvudregel inte i sig prövas med stöd av bestämmelserna i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

Svensk Luftambulans utöver också ambulanshelikopteruppdrag åt Örebro läns landsting. Detta sker på uppdrag av Landstinget i Värmland och regleras i ett samarbetsavtal mellan

---

<sup>28</sup> Beslut Konkurrensverket Dnr 455/2015

Landstinget i Värmland och Örebro läns landsting. Landsting kan välja att samverka med andra landsting på privaträttslig grund utan att bilda gemensamma företag, t.ex. genom samverkansavtal (Se Hamburgsamarbete).

Konkurrensverket ifrågasätter inte att de privata ambulanshelikopteraktörerna påverkas negativt av att Svensk Luftambulans inte upphandlar ambulanshelikoptertjänster istället för att upphandla dem på en öppen marknad. Det finns således mycket som talar för att Svensk Luftambulans ambulanshelikopter verksamhet inte är ett sådant konkurrensproblem som bestämmelsen i 3 kap. 27 § konkurrenslagen kan komma tillrätta med.

## Slutsats

En konkurrensrättslig bedömning är komplex och måste baseras på omständigheterna i varje enskilt fall.<sup>29</sup> Detsamma gäller för upphandlingsförfarande. Att statliga myndigheter inte behöver upphandla med varandra verkar vara i vissa fall vedertaget men samtidigt är tolkningen inte helt klar. Vid en händelse där Lagen om skydd mot olyckor kan appliceras är en statlig myndighet eller en kommun *skyldig* att med personal och egendom delta i en räddningsinsats om de finns resurser och det inte hindrar dess ordinarie verksamhet.

Är det en tidsnöd skulle också myndigheten kunna luta sig mot paragrafen synnerligen brådskande och behöver då inte följa upphandlingsreglerna. Det råder dock delade meningar om när denna paragraf egentligen är tillämplig. Hur många av de större samhällskriserna ska man vara skyldig att kunna förutse? Hur långt ska man dra det?

Vi såg på beskrivet exempel att Hamburgsamarbetet var applicerbart vid det specifika fallet. Vid en kris med i vissa fall ett snabbt förlopp, ifrågasätter dock konkurrensverket om det verkligen är meningen att Hamburgsamarbetet ska tillämpas.

Undantaget om LOU gällande specifika CPV-koder och *icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar* är också ett exempel på då upphandling inte behöver ske. Vilka som innefattas i *icke vinstdrivande organisationer eller sammanslutningar* verkar vidare kunna prövas. I första hand tänker man på frivilligaresurser men en myndighet är också en icke vinstdrivande organisation. Alla samhällskriser omfattas inte här men t.ex. Bekämpning av skogsbränder gör det.

Försvarsmakten har i många fall tillhandahållit resurser vid en samhällskris. Det är en myndighet vars stöd till aktörer styrs av flera lagstiftningar. Enligt lagen om skydd mot olyckor är de *skyldig* vid möjlighet att delta och får inte ta någon kostnad för detta. För stöd enligt stödförordningen ska de ta ut avgift eller full kostnadstäckning beroende på vem stödet ges till. Försvarsmakten ska ta hänsyn till konkurrensförhållanden och normalt inte lämna stöd som redan finns tillgängligt på den civila konkurrensutsatta marknaden. Hur man tänker kring detta och vilket lagstöd det har är oklart. Kan man då ställa upphandlingsreglerna mot ovanstående lagstiftning? Enligt konkurrensverket vet de inte om det är testat tidigare. Det kan också diskuteras om det är en tjänst och om LUO gäller om

---

<sup>29</sup> <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/vagledning-konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/> [171101]

det inte tas ut någon kostnad.<sup>30</sup> Att Försvarsmakten används som stöd enligt dessa lagstiftningar är alltså befogat.

I tidningen Tjugofyra<sup>7</sup> som ges ut av MSB intervjuas Göran Cederholm, räddningschef i Sala om branden i Västmanland 2014. Han menar att ekonomin kommer man aldrig undan. Och när det fanns helikoptrar att tillgå från försvarsmakten avbeställdes de privata (i efterhand hade de också behövts, men det insåg man inte då). Det kan bli en fara att de ekonomiska aspekterna väger så pass tungt att man inte ser helhetsbilden och hur krisen kan utvecklas och att man inte gardera sig för vissa utfall.<sup>31</sup>

För att en myndighet ska vara förberedd skulle denna kunna ingå ramavtal och här skulle de privata aktörerna kunna upphandlas. Detta borde göras i större utsträckning för att vara klar kring vilken förmåga man sitter med vid en eventuell samhällskris.

Som man förstår av dessa slutsatser är det många oklarheter kring när vissa undantag kan användas. Det verkar snarare som det behöver prövas från fall till fall.

En viktig aspekt i detta är att det finnas ett behov av att göra en inventering kring de privata aktörernas resurser och förmågor och att dessa resurser behöver kommuniceras ut till offentliga aktörer. TP SAMS kan ha en betydande roll att informera offentliga aktörer om vilka privata resurser som finns att tillgå. (Det har också uttryckts önskemål att få veta vilka resurser som finns). Kunskapen om vilka resurser som finns verkar varieras och är i många fall väldigt låg. Att skapa ett register efter en sådan inventering vore lämpligt.<sup>32</sup> Vad detta register skulle finnas kan vidare diskuteras.

---

<sup>30</sup> Intervju konkurrensverket, Martin Bäckström 171101

<sup>31</sup> <http://www.tjugofyra7.se/arkivet/Avdelningar/Nyheter/skogsbranden-kommentarer/> [171108]

<sup>32</sup> Mejlkonversation, Jan Bergling, Transportföretagen, 171108

# Källförteckning

## Publikationer

Konkurrensverket (2015), Inom ramen för ramavtal-lärdomar från fyra tillsynsärenden

Försvarsmakten (2016), Handbok civil-militär samverkan, Produktionsid: 160428-016

Riksrevisionen (2011), Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser, Rir 2011:15

Beslut Konkurrensverket, Dnr 455/2015

Upphandlingsmyndigheten (2017), Samarbetsavtal- om s.k. Hamburgsamarbeten

## Författningar

Konkurrenslag 2008:579, <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20080579.HTM>

KOMMISSIONENS FÖRORDNING (EG) nr 213/2008 av den 28 november 2007 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2195/2002 om en gemensam terminologi vid offentlig upphandling (CPV) samt av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG respektive 2004/18/EG om förfaranden vid offentlig upphandling, när det gäller revidering av CPV

Regeringens proposition 2015/16:195 Nytt regelverk om upphandling, s 416

## Övriga källor

Intervju Konkurrensverket, Martin Bäckström 171101

Intervju Upphandlingsmyndighetens frågeservice, 171107

Mejlkonversation, Jan Bergling, Transportföretagen, 171108

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/omossmeny/om-oss/> [171030]

Upphandlingsmyndighetens hemsida, <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossmeny/om-oss/> [171030]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/> [171031]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/konkurrenslagen-i-korthet/> [171031]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/--ovrigt--/eus-konkurrensregler/> [171108]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/> [171101]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/vilken-lag/> [171101]

<https://www.offentligaupphandlingar.se/sv/hitta-cpv-koder/> [171106]

Konkurrensverkets hemsida,  
<http://www.konkurrensverket.se/upload/direktupphandling/index.html> [171106]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/ffufa/synnerlig-bradska/> [171102]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/utan-annonsering/direktupphandling/> [171102]

Upphandlingsmyndighetens hemsida,  
<https://frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se/org/upphandlingsmyndigheten/d/vad-ar-ett-ramavtal/> [171101]

Konkurrensverkets hemsida, <http://www.konkurrensverket.se/konkurrens/om-konkurrensreglerna/konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/vagledning-konkurrensbegransande-offentlig-saljverksamhet/> [171101]

Tidningen tjugofyra7:s hemsida,  
<http://www.tjugofyra7.se/arkivet/Avdelningar/Nyheter/skogsbranden-kommentarer/> [171108]







# TP SAMS

Transportsektorns samverkan  
inför samhällsstörningar

