



STOCKHOLMS TINGSRÄTT
Avdelning 5

DOM
2013-07-12
Meddelad i
Stockholm

Mål nr
T 8160-11

PARTER

KÄRANDE

Konkurrensverket, 103 85 Stockholm

Genom processråden Krisitin Mattsson Örnulf och Magnus Jonsson med biträde av sakkunniga Carl-Henrik Berg och Per Olevik

SVARANDE

Skelleftebuss Aktiebolag, 556041-2370, Box 377, 931 24 Skellefteå

Ombud: Advokaten Siv Ann Andermyr, NBW Advokatbyrå HB, Box 7704,
103 95 Stockholm

Biträde: Kommunjuristen Rolf Edlund, Skellefteå kommun, 931 85 Skellefteå

DOMSLUT

1. Tingsrätten förbjuder Skelleftebuss Aktiebolag att, vid vite av en (1) miljon kr, bedriva säljverksamhet i form av beställningstrafik där annan än Skellefteå kommun är beställare.
 2. Förbudet i p.1 ska börja gälla från sex månader efter det att förbusfrågan vunnit laga kraft.
-

Dok.Id 1200808

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 8307 104 20 Stockholm	Scheelegatan 7	08-561 654 70 E-post: stockholms.tingsratt.avdelning5@dom.se www.stockholmstingsratt.se	08-561 650 05	måndag – fredag 08:00-16:00

SAKEN

Detta mål avser om Skelleftebuss Aktiebolag genom att bedriva beställningstrafik med buss mot andra kunder än Skellefteå kommun bedriver konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, som vid vite ska förbjudas.

Skellefteå kommun äger Skellefteå Stadshus AB som, i sin tur, äger Skelleftebuss Aktiebolag. Skelleftebuss har två dotterbolag. I koncernen ingår också bl.a. Skellefteå Kraft AB.

Skelleftebuss ska, enligt sin bolagsordning från mars 2012, ha som föremål för sin verksamhet att

”bedriva tätortstrafik inom Skellefteå centrum samt äga och förvalta lös egendom. Bolaget ska dessutom som entreprenör till bl.a. kollektivtrafikmyndigheterna, bedriva busstrafik på marknadsmässiga villkor. Bolaget kan även bedriva kollektivtrafik på kommersiell grund i enlighet med bestämmelserna i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik”.

Bolagets huvudsakliga verksamhet består av att bedriva regional och interregional linjetrafik. Skelleftebuss omsättning (avrundat) var 128 miljoner kr under 2009, 135 miljoner kr under 2010, 137 miljoner kr under 2011 och 152 miljoner kr under 2012.

Åt Skellefteå kommun kör bolaget stadstrafik i Skellefteå tätort, skolskjutsar, färdtjänst samt viss beställningstrafik. För tätortstrafiken används främst ett femtontal s.k. biogasbussar lämpade för stadstrafik.

Skelleftebuss utför vidare åt kollektivtrafikmyndigheten linjetrafik med buss, dvs. trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig. För linjetrafiken används omkring 110 bussar. Dessa bussar är registrerade också för beställningstrafik.

Därutöver erbjuder Skelleftebuss beställningstrafik till också andra än Skellefteå kommun, dvs. där beställarna är privata aktörer.

Skelleftebuss verksamhet med beställningstrafiken innebär uthyrning av buss med chaufför till en grupp personer som ska färdas en specifik sträcka. Omsättningen för Skelleftebuss totala beställningstrafik 2009 var 7,8 miljoner kr, varav 6,2 miljoner kr, dvs. omkring 80 procent, utgjorde beställningstrafik åt privata kunder. Sådan beställningstrafik där privata kunder är beställare utgör i dag ca 4,4 procent av Skelleftebuss totala omsättning. Dessa privata kunder består till ca 80 procent av idrottsföreningar och övriga föreningslivet, medan ca 20 procent utgörs av företag.

Skelleftebuss har, som nämnts, 110 bussar registrerade för beställningstrafik. Dessa är tillgängliga för beställningstrafiken även om de huvudsakligen används som linjebussar. Inom Skelleftebuss avdelning för beställningstrafik (avdelning 460) finns också fyra turistbussar – som till sin utformning inte väsentligen skiljer sig från de bussar som används i linjetrafik på längre sträckor – placerade och det är dessa som normalt används i beställningstrafiken. År 2011 utförde dessa bussar 79 procent av Skelleftebuss totala beställningstrafik mot privata företag eller organisationer. Resterande beställningstrafik utfördes av bussar från andra avdelningar. Dessa fyra bussar användes också som ersättnings- och förstärkningsbussar i annan trafik än beställningstrafik, motsvarande 21 procent av bussarnas miluttag under 2011.

Utöver Skelleftebuss finns ett antal privata aktörer som bedriver beställningstrafik med buss inom Skellefteå kommun. På marknaden finns, utöver Skelleftebuss, åtta ytterligare företag. Fyra av dessa har en buss var och mycket små verksamheter. De övriga fyra företagen har 4-17 bussar var. Ett av företagen bedriver enbart beställningstrafik medan de andra tre företagen kombinerar beställningstrafiken med linjetrafik. Tillsammans omsätter de nio företag som är verksamma på marknaden drygt 16 miljoner kr. Skelleftebuss har således en marknadsandel som uppgår till 47 procent.

Tvist råder inte mellan parterna om att Skelleftebuss beställningstrafik utgör säljverksamhet som omfattas av konkurrenslagen (2008:579) och att bolaget är en s.k. offentlig aktör. Parterna är vidare ense om att den s.k. relevanta marknaden är beställningstrafik med buss som utgår från Skellefteå kommun.

Tvistigt är däremot om Skelleftebuss verksamhet med beställningstrafiken hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden samt om verksamheten är förenlig med lag, dvs om verksamheten ligger inom den kommunala kompetensen.

YRKANDEN

Konkurrensverket har yrkat att tingsrätten, vid ett vite om 1 miljon kr, förbjuder Skelleftebuss att bedriva säljverksamhet i form av beställningstrafik där annan än Skellefteå kommun är beställare. Skelleftebuss ska ha upphört med denna verksamhet senast sex månader efter det att förbudsfrågan vunnit laga kraft.

Skelleftebuss har bestritt bifall till Konkurrensverkets yrkande,

Skelleftebuss har yrkat ersättning för rättegångskostnader.

GRUNDER

Konkurrensverket:

Skelleftebuss bedriver säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket konkurrenslagen.

Skellefteå kommun har ett direkt dominerande inflytande över Skelleftebuss genom ägarskap.

Skelleftebuss bedriver säljverksamhet på marknaden för beställningstrafik med buss som utgår från Skellefteå kommun. Denna säljverksamhet, när den riktar sig till annan än Skellefteå kommun, hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten av en effektiv konkurrens på marknaden.

Säljverksamheten är inte förenligt med lag i den bemärkelse som avses i 3 kap. 27 § tredje stycket konkurrenslagen.

Skelleftebuss:

Skelleftebuss beställningstrafik är förenlig med lag.

Bolagets beställningstrafik är varken ägnad att hämma effektiv konkurrens och hämmar inte heller effektiv konkurrens.

UTVECKLING AV TALAN M.M.**Konkurrensverket:***Allmänt om Skelleftebuss*

Skelleftebuss presenterar sin verksamhet på sin webbplats. Där anges att:

"Skelleftebuss är ett väletablerat bussbolag med gamla anor i Skelleftebygden.

Företaget är idag ett av de marknadsledande bolagen i norra länsdelen av Västerbotten och ett av de större bussföretagen i norra Sverige.

Den totala fordonsparken består av 126 fordon, varav ca 110 är bussar registrerade för bland annat beställningstrafik.

Bolaget omsatte år 2012 ca 152 miljoner kronor och antalet anställda uppgår till ca 180 personer.

Beställningsverksamheten har bedrivits sedan 1974."

På webbplatsen finns en särskild sida som beskriver bland annat stadstrafiken, regiontrafiken och trafiken till Skelleftehamn. Det finns vidare en särskild flik för beställningstrafiken.

Stadstrafiken (centralortstrafiken) körs med bussar med lågnivåingång, utrymmen för barnvagnar, plats för stående passagerare samt mindre bekväma säten.

Utöver stadstrafiken, trafikerar Skelleftebuss ett stort antal busslinjer på Länstrafikens uppdrag. Detta kallas regiontrafiken.

Linjebussarna för regiontrafiken har inte lågnivåingång och har normalt sett bättre komfort för passagerarna än stadsbussarna. Dessa bussar körs alltså längre sträckor utanför Skellefteås stadskärna.

Stadstrafik och regiontrafik är linjetrafik och kallas även kollektivtrafik (jfr yrkestrafiklagen, 2012:210, samt lag om kollektivtrafik, 2010:1065). Trafiken är tidtabellsbunden och ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig.

För beställningstrafiken anger bolaget att man har ett antal moderna turistbussar. Under 2012 köpte Skelleftebuss en ny buss, en Volvo 9700 HD, som kan ses som en typisk turistbuss.

Beställningstrafiken bedrivs på ett annat sätt än linjetrafiken. Här hyr Skelleftebuss ut buss och chaufför. Den som vill hyra en buss är inte bunden av någon tidtabell. När bussen ska gå och vart den ska köra bestäms individuellt genom avtal mellan beställaren och Skelleftebuss. Ett totalpris bestäms för hyran av bussen under aktuell period. Transporten med bussen är också ett underordnat led i ett annat arrangemang, t.ex. transport till en middag, studiebesök eller ett idrottsevenemang. Ca 80 procent av beställningstrafiken körs av bussar som i branschen kallas "turistbussar". Dessa bussar har normalt sett högre standard än många linjebussar.

Beställningsbussarna är, enligt webbplatsen ”toppmodernerna med all tänkbar utrustning för en behaglig resa”. Det innebär att bussarna har ”Fällbara säten, bra benutrymme, aircondition, toalett, video/DVD, stereo, kaffekokare, kylskåp m.m.”

Det görs i lagstiftningen skillnad mellan linjetrafik och beställningstrafik. Beställningstrafik definieras som sådan yrkesmässig trafik för persontransporter med buss som inte är linjetrafik (1 kap. 5 § 1 och 2 yrkestrafiklagen). Linjetrafik är enligt yrkestrafiklagen sådan yrkesmässig trafik för persontransporter som är tidtabellsbunden och där ersättningen bestäms särskilt för varje passagerare för sig. En förutsättning är vidare att trafiken inte ingår som ett led i ett sammanhängande arrangemang, där huvudsyftet är ett annat än själva transporten. Lagen omfattar således både linjetrafik som går längre sträckor och sådan trafik som går inom tätort, så kallad stadstrafik.

Uppdelning av Skelleftebuss trafik

Här används uppgifter från 2009, men några större förändringar har inte skett inom verksamheten sedan dess. Uppgifterna ger därför en god bild av Skelleftebuss verksamhet även idag. Beställningstrafiken till annan än kommunen hade även 2012 omkring 6,2 miljoner kr i omsättning.

År 2009 var Skelleftebuss omsättning uppdelad på följande sätt.

- linjetrafik 72 procent,
- stadstrafik i Skellefteå tätort 8 procent,
- beställningstrafik till privata aktörer 5 procent
- beställningstrafik till Skellefteå kommun 1 procent.

Linjetrafiken svarar alltså för den största delen av Skelleftebuss verksamhet, medan beställningstrafiken till privata aktörer utgör en mindre del av verksamheten.

Vanliga kunder i beställningstrafiken är, enligt Skelleftebuss, föreningar, företag och verksamheter inom kommunen. Med verksamheter inom kommunen menas även verksamhet i bolag som omfattas av den kommunala kompetensen.

Skelleftebuss i förhållande till andra bussbolag i Sverige

Utifrån uppgifter från Svenska Bussbranschens Riksförbund kan sägas att Skelleftebuss sett till omsättning är det tjugoandra största bussbolaget i Sverige av sammanlagt runt 600 charterbussföretag och ca 300 linjebussföretag. Det är det åttonde största offentligt ägda bolaget enligt Svenska bussbranschen.

Sett till bussbolag ägda av svenska subjekt är Skelleftebuss det fjärde största bussbolaget och de tre större är liksom Skelleftebuss kommunalt ägda.

Vid sidan av Skelleftebuss är det endast ett annat kommunalt bussbolag som ägnar sig åt beställningstrafik enligt de officiella webbsidorna. Det är Uddevalla Omnibus AB. I landets övriga 288 kommuner försörjs alltså beställningstrafiken med buss av privata aktörer.

I Västerbotten finns 38 bussbolag som kör linjetrafik åt Länstrafiken i Västerbotten, inklusive bolag som ingår i samordningsbolaget Busspoolen Västerbotten AB.

Enligt Länstrafiken i Västerbotten står Skelleftebuss för ca 17 procent av denna trafik, sett till antalet körda kilometer per år. Om man tittar på de av dessa linjer som går inom Skellefteå kommun står Skelleftebuss för cirka 96 procent.

Den relevanta marknaden

I bedömningen av om offentlig säljverksamhet är konkurrensbegränsande, är det konkurrensen på den relevanta marknaden som bedöms. Vid denna marknadsavgränsning bestämmer man dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden.

Den beställningstrafik som omfattas av talan är som sagts beställningsresor som riktar sig till annan än kommunen. Idrottsföreningar reser främst under helgerna, medan företag och till viss del även pensionärsföreningar främst reser under vardagar.

Den relevanta produktmarknaden

Konkurrensverket hävdar att den relevanta produktmarknaden i detta fall utgörs av beställningstrafik med buss.

Beställningstrafik med buss har en unik kombination egenskaper. Resor inom beställningstrafik med buss, har egenskaper som i ett användarperspektiv särskiljer reseformen från andra reseformer och därför begränsar kundernas möjlighet till utbytbarhet. Dessa egenskaper består av att:

- gruppen slipper anpassa tider för resorna efter tidtabell och fastställd rutt,
- gruppen transporteras ända fram till sitt resmål, inte till närmsta hållplats,
- gruppen transporteras tillsammans och åtnjuter den sociala samvaron som det medför att ha en buss för sig själv (aktiviteter / reseledning / guidning via högtalarsystemet/sånger etc.),
- priset i de flesta fall blir lägre än de alternativ som ligger närmast tillhands, nämligen bil och taxi.

De transportsätt som är mest närliggande beställningstrafik med buss kan emellertid inte anses vara tillräckligt utbytbara för att ingå i samma relevanta marknad.

Linjetrafik begränsar gruppens möjlighet att bestämma resväg och restid samt delfinansieras med skattemedel.

Tågtrafik, dvs. persontrafik med tåg till eller från Skellefteå finns inte och är i övriga länet relativt begränsad.

Flyg ersätter vanligtvis inte dagsturer med buss, något som är den huvudsakliga delen av beställningstrafiken i detta mål.

Taxi innebär att priset blir markant högre per person vid resor med taxi som inte är mycket korta. Gruppen går dessutom miste om den sociala gemenskapen.

Privatbilism blir för större grupper dyrare och det kräver ett antal personer med körkort och bil som kan köra. Gruppen mister även här den sociala gemenskapen.

Sammanfattningsvis finns inget färdstätt i Skellefteå kommun eller i Västerbottens län som är tillräckligt likt beställningstrafik med buss för att kunna bytas ut på efterfrågesidan.

När det gäller utbytbarhet på utbudssidan ska märkas att målet rör trafik i och utanför Skellefteå kommun och inte trafik i en storstad i södra Sverige. För ett företag som bedriver linjetrafik med buss är det relativt lätt att även tillhandahålla beställningstrafik. Detta gäller särskilt om man har de längre sträckorna med linjetrafik i Skellefetrakten. Förutsättningarna är speciellt goda under helger.

Många företag som driver linjetrafik har då normalt sett överkapacitet som de kan använda för att köra beställningstrafik. Även under vardagarna är det i regel möjligt att köra beställningstrafik mitt på dagen eftersom linjetätheten då är lägre än den är i rusningstid. Absoluta flertalet av de bussar som används i linjetrafiken går att använda i beställningstrafik. Stadsbussar kan dock bara köra kortare uppdrag.

Produktionen kan alltså relativt snabbt ställas om från linjetrafik till att möta en betydande del av efterfrågan på beställningstrafik. Detta innebär att en aktör som inte bedriver beställningstrafik utan endast bedriver linjetrafik ändå kan utöva ett begränsande konkurrenstryck på utövare av beställningstrafik.

Men i detta fall föreligger inget sådant konkurrenstryck. Skelleftebuss står, som sagts, för 96 procent av den upphandlade linjetrafiken i Skellefteå kommun. Bolaget kör

dessutom all stadstrafik. Det finns därför i Skellefteå kommun ingen aktör som kör linjetrafik men inte kör beställningstrafik, som skulle kunna ställa om sin produktion om konkurrensen inom beställningstrafiken försvagades.

Taxiverksamhet kan beskrivas som renodlad beställningstrafik. Den stora skillnaden jämfört med bussar är fordonets storlek. Att investera i en buss och anställa busschaufför är dock så pass stora hinder att utbudssubstitution från taxi inte bedöms vara snabbt, enkelt och troligt. Utbytbarhet på utbudssidan förekommer alltså inte i sådan omfattning att den relevanta produktmarknaden är mer omfattande än beställningstrafik med buss.

Den relevanta geografiska marknaden

Skelleftebuss har bussar och personal stationerade på 18 orter, främst inom Skellefteå kommun. I beställningstrafiken används främst bussar stationerade i Skellefteå tätort. Över 90 procent av företagets beställningsuppdrag har sin utgångspunkt inom en tiomilsradie från Skellefteå tätort. 78 procent har sin utgångspunkt inom en tremilsradie från Skellefteå tätort. Bolaget har också under utredningen uppgett att dess upptagningsområde är Skellefteå kommun.

Om man tittar på utbytbarheten på efterfrågesidan geografiskt så märks att den största andelen av Skelleftebuss uppdrag inom beställningstrafik är korta. Ca 75 procent av uppdragen avser endagsresor, främst resor inom det egna och intilliggande län. Den största delen av resorna sker inom norra Sverige. Det är alltid en fördel för kunden att resan utgår från hemorten. Detta blir ännu viktigare ju kortare den beställda resan är. Att bli upphämtad där det är som mest praktiskt är en av de stora poängerna med beställningstrafik. Kunderna köper alltså beställningstrafiktjänster på en lokal marknad.

För utbytbarheten på utbudssidan märks att bussbolagens upptagningsområde för beställningstrafik är begränsat till närområdet kring deras stationeringsorter. Detta beror på att kostnaden för att köra fram en tom buss till en upptagningsplats för kunder som

ligger en bit bort är svårt att få betalt för. En buss som är stationerad där resan börjar behöver inte köra tom. Den kan ta ombord kunder vid resans startpunkt. Ett bussföretag som ligger avlägset till kan därför inte priskonkurrera med konkurrenter som har närmare till kunden. Upptagningsområdet för beställningstrafik är alltså begränsat till närområdet kring bussbolagens stationeringsorter.

Framkörningskostnaden för en viss sträcka är densamma oavsett hur långt gruppen sedan ska transporteras. Kostnadsnackdelen av framkörning med tom buss blir därför mindre ju längre resa uppdraget omfattar. Mer avlägsna aktörer har därför större möjlighet att konkurrera på uppdrag som omfattar längre resor. Skelleftebuss allra flesta uppdrag är kortare än en dag och utgår från Skellefteå tätort. Bussbolag utanför kommunen har därför i praktiken endast möjlighet att framgångsrikt konkurrera på en mycket liten del av del av alla beställningsuppdrag. För att kunna konkurrera om den stora delen av beställningstrafiken med buss i Skellefteå med omnejd krävs således att bussbolag stationerar bussar i området. Marknadsaktörer som är stationerade utanför detta område har bedömt att en sådan etablering i nuläget inte är ekonomiskt hållbar. Detta beror på att efterfrågan på beställningstrafik i området kring Skellefteå är begränsad. Sammantaget bedöms tillhandahållare av beställningstrafik med buss verka på lokala marknader kring sina stationeringsorter.

Mot bakgrund av det som nu sagts är den relevanta geografiska marknaden avgränsad till ett område med ungefär tio mils radie från Skellefteå tätort. Området motsvaras i stort sett av Skellefteå kommun.

Slutsatsen blir att den relevanta marknaden i målet är beställningstrafik med buss inom ca tio mils radie från Skellefteå tätort. Marknaden motsvaras i stort sett av Skellefteå kommun.

Aktörer på den relevanta marknaden – marknadsbeskrivning

Skelleftebuss omsatte 7,8 miljoner kr på den relevanta marknaden 2009. Där ingick 1,6 miljoner kr för beställningstrafik med Skellefteå kommun som kund. Den delen av verksamheten måste inkluderas vid en bedömning av bolagets position på den relevanta marknaden. Enligt vad Skelleftebuss uppgett har det inte skett någon signifikant förändring i omsättningen för beställningstrafiken sedan 2009.

På den relevanta marknaden finns utöver Skelleftebuss åtta ytterligare företag (år 2009). Fyra av dessa företag har en buss var och mycket små verksamheter. De övriga fyra företagen hade 4-17 bussar var. Sådana företag är t.ex. Lestandars Buss AB och Kålaboda Buss AB, vilka driver endast beställningstrafik. Arctic Bus AB är ett företag som kombinerar beställningstrafiken med linjetrafik.

Tillsammans omsatte de nio företagen som var verksamma på den relevanta marknaden drygt 16 miljoner kr. Skelleftebuss med sina 7,8 miljoner kr har alltså en marknadsandel som uppgår till nästan 50 procent av den relevanta marknaden.

Sett till antal bussar per företag är Skelleftebuss andel större och uppgår till cirka 76 procent. Att jämföra antalet bussar säger något om företagets storlek samt dess kapacitet att köra beställningstrafik. Det säger något – även om det inte blir en helt riktig jämförelse – eftersom många bussar är uppbundna i stads- eller linjetrafik. Vissa av dessa bussar är också av en sådan typ att de inte lämpar sig för beställningstrafik.

Skelleftebuss är alltså den i särklass största aktören på marknaden.

Av Skelleftebuss ca 110 linjebussar är det – som framgått – främst fyra turistbussar som utför beställningstrafiken. Men även övriga bussar används till beställningstrafiken när så är möjligt. De fyra turistbussarna finns på en särskild avdelning i bolaget. De fyra turistbussarna utförde 79 procent av företagets totala beställningstrafik 2011. Det vill säga att ca 80 procent av de körda milen utfördes av dessa turistbussar. Samma år uppgick beställningstrafiken till 79 procent av de fyra bussarnas totala miluttag.

Skelleftebuss största konkurrent vad gäller beställningstrafik är Lestanders Buss som har sina tre bussar stationerade i Skellefteå tätort. Arctic Bus konkurrerar direkt med Skelleftebuss genom två stationerade bussar i Skellefteå tätort varav en används enbart till beställningstrafik. Kålaboda Buss är stationerad i Kålaboda ca 50 km söder om Skellefteå tätort. Bolaget har till följd av förlorade upphandlingar bara en buss kvar och man kör endast beställningstrafik.

I Piteå – dvs. inom tio mil från Skellefteå tätort – finns Nordbergs Buss & Resetjänst AB som i dag har cirka 17 bussar. Företaget kör både linje- och beställningstrafik. Eftersom bolaget ligger inom tio mil från Skellefteå är det inkluderat i de marknadsandelar som nämnts. Företaget ligger dock så pass långt från Skellefteå tätort, att det konkurrenstryck man utsätter Skelleftebuss för är mindre än vad som illustreras av marknadsandelarna. Nordbergs är trots allt en potentiell konkurrent som lätt skulle kunna ta fler körningar från den nordöstra delen av Skellefteå kommun om möjlighet gavs.

När det gäller s.k. inträdeshinder på den relevanta marknaden så innebär ett nyinträde på marknaden att medel behöver avsättas för en offensiv marknadsföring under det första året. Denna kostnad uppgår till cirka 100 000 kr i Skellefteå. Omfattningen av kostnaden beror dock på vilka kontakter ägarna har med marknaden före etablering. Vidare kostar rekrytering av personal ca 25 000 kr. Kostnader för att skaffa bussar och lokaler bärs av alla marknadsaktörer, inte bara nyetablerade. Investering i en buss kräver finansiering och möjligen är det lättare att få finansiering för en aktör som redan har en fungerande verksamhet. Det tar cirka ett halvår att få leverans av en ny buss. Det är även möjligt att träda in på marknaden med en begagnad buss, för att sedan investera i en ny när det upparbetats en stabil kundbas.

Utbudet av befintliga bussgarage är mycket begränsat i Skellefteå tätort och dess närhet. Ett inomhusgarage där tvätt och reparationer av bussar kan genomföras är att rekommendera, men är inte en absolut nödvändighet. Lestanders Buss bedrev sin verksamhet i två år utan ett garage.

Sammanfattningsvis kan konstateras att inträdeshindren för att börja bedriva beställningstrafik med buss är relativt låga.

Konkurrensbegränsningen

När det gäller konkurrensbegränsningen kan den sägas vara en följd av att

- Skelleftebuss är ett kommunägt bolag och därmed har fördelar som en offentlig aktör normalt sett har,
- bolagets blotta närvaro på marknaden leder till att privata aktörer över huvud inte träder in på marknaden; närvaron i sig utgör ett etableringshinder,
- Skelleftebuss har en betydande marknadsandel, nästan halva marknaden och därmed långt mer än märkbar i traditionell konkurrensrättslig betydelse och
- bolagets verksamhet inte är neutralt för marknaden.

Skelleftebuss har fördelar som offentlig aktör

Följande visar på fördelar och särskild trygghet.

Skelleftebuss ingår i en stark *kommunägd koncern*.

Kommunen lämnade under 2006 *bidrag* till Skelleftebuss med 20 miljoner kr för finansiering av tio stycken biogasbussar. Bidraget till biogasbussarna gav bolaget ekonomiska fördelar gentemot sina konkurrenter som själva behöver bekosta inköp av nya bussar.

Skellefteå kommun garanterar koncernens kapitalförsörjning genom en *koncernkontokredit* med en limit om 75 miljoner kr. Denna kredit har utökats till 150 miljoner kr enligt årsredovisningen för 2012. Krediten innebär att Skelleftebuss har tillgång till medel utan att först genomgå någon marknadsmässig kreditprövning på det sätt som ett

privat bolag hade behövt. Koncernkontokrediten finansieras i allt väsentligt genom Kommuninvest. Skellefteå kommun är en av Kommuninvests 267 medlemmar. Kommuninvest är en förening som uteslutande förmedlar lån till svenska kommuner och landsting. Samtliga medlemmar är kommuner och landsting. Alla medlemmar i Kommuninvest ställer ut en explicit garanti, för de åtaganden som görs av Kommuninvest. Detta sker i form av solidarisk borgen. Garantin anses som mycket stark eftersom kommunerna och landstingen inte kan försättas i konkurs eftersom de har beskattningsrätt. Kommuner kan inte upphöra att existera på annat sätt än genom sammanslagning. Vidare har ju staten det yttersta ansvaret för kommunernas verksamhet, vilket ses som en säkerhet. Vidare framgår också att lån till svenska kommuner har en mycket låg riskprofil. Enligt gällande kapitaltäckningsregler ska en exponering mot den kommunala sektorn likställas med en statsexponering och ha 0 procent i riskvikt. Detta innebär att kommunerna och kommunala bolag kan erhålla en finansiering förmånligt. Den är förmånligare än de alternativ som privata företag har.

Av en informationsbroschyr från Kommuninvest samt Sveriges Kommuner och Landsting, framgår att de kommunala bolagen är de största låntagarna inom ramen för Kommuninvests verksamhet. Skelleftebuss har i sammanhanget menat att deras lånevillkor är marknadsmässiga. Det är emellertid inte nödvändigtvis villkoren vid utnyttjandet av lånen som är en fördel. Det är den faktiska tillgången till kapital oavsett villkor som är en fördel. Det är en stor finansiell trygghet och har betydelse. Den tryggheten saknar konkurrenterna.

Slutligen ska nämnas att Skelleftebuss har fått stora *koncernbidrag* trots att bolaget de senaste 10 åren gått med sammanlagt drygt 60 miljoner kr i förlust. Av bolagets årsredovisning för räkenskapsåret 2011 kan man få intrycket att verksamheten går överlag bra. Bolaget har enligt årsredovisningen (s. 3) bedrivit kollektivtrafiken inom Skellefteå tätort utan driftsbidrag sedan 1994. Genom ordvalet kan man få intrycket att Skelleftebuss står på egna ben. Täckningsbidraget låg enligt årsredovisningen på 54,6 procent för 2011. I andra sammanhang innebär ett positivt täckningsbidrag att intäkterna överstiger kostnaderna. I Skelleftebuss årsredovisning menar man istället att intäkterna

i trafiken täckte drygt 50 procent av alla de kostnader bolaget hade för tätortstrafiken. Underskottet i trafiken inom centralorten uppgick till 7,7 miljoner kr. Av årsredovisningen framgår att bolaget tar förlusten i sin egen resultaträkning.

Av en granskning av Skelleftebuss årsredovisningar för åren 2001 – 2011 framgår att den sammanlagda förlusten för stadstrafiken för sex redovisade år (2005 och 2007 – 2011) uppgår till 39,7 miljoner kr. Det samlade rörelseresultatet uppgår för åren 2000-2011 till en förlust om 66,2 miljoner kr. Det kan här även sägas att rörelseresultatet i den senaste årsredovisningen för 2012 visade en förlust om nästan 6 miljoner kr. Under samma period har emellertid bolaget erhållit koncernbidrag om 57,8 miljoner kr. Det har möjliggjort att det egna kapitalet kunnat hålla sig till mellan 60 och 70 miljoner kr. Utan koncernbidragen hade således inte bolagets verksamhet överlevt. Med andra ord har Skelleftebuss möjligen inte haft något driftsbidrag, men de har fått betydande andra bidrag.

Skelleftebuss drev tidigare *stadstrafiken* genom trafikhuvudmannen i Västerbottens län. Trafikhuvudmannen delegerade ansvaret för stadstrafiken i Skellefteå tätort till Skellefteå kommun. Sedan kollektivtrafiklagen trädde i kraft den 1 januari 2012 bedriver bolaget i stället tätortstrafiken med stöd av en anmälan om kommersiell trafik till kollektivtrafikmyndigheten. Skelleftebuss bolagsordning från 2012 har ändrats, för att möjliggöra att driva stadstrafiken på detta sätt. Lokal och regional kollektivtrafik anses vara en viktig allmännyttig verksamhet. Den subventioneras regelmässigt av det allmänna. Det behövs ett större utbud av kollektivtrafik än vad som är företagsekonomiskt lönsamt (jfr prop. 2009/10:200, s. 32). Subventionen innebär att det biljettpris som konsumenter betalar endast till en del täcker kostnaden för att bedriva trafiken. I genomsnitt står biljettintäkter för ca 50 procent av kostnaden och det allmänna för ca 50 procent (jfr a prop., s. 40). Kollektivtrafik upphandlas normalt sett eftersom subventioner krävs. Skelleftebuss har anmält till kollektivtrafikmyndigheten att man kommer att bedriva kollektivtrafik i Skellefteå tätort på kommersiell grund. Av detta kan man få intrycket att bolaget skulle klara att köra tätortstrafiken utan bidrag, helt

kommersiell, vilket – enligt vad som tidigare sagts om koncernbidrag – framstår som oriktigt.

Skelleftebuss bedriver även *linjetrafik* utanför Skellefteå tätort och kommun. Möjligheten för kommunala bolag att bedriva linjetrafik utan anknytning till kommunen infördes ursprungligen i den s.k. försökslagen från 1996 (SFS 1996:637). Den överfördes senare till lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter. De kommunala trafikbolagen hade vid tiden för försökslagen inte möjlighet att söka sig till andra geografiska marknader om man förlorade anbudstävling inom sitt område. Regeringen ville göra det möjligt för kommunala trafikbolag att frångå den s.k. lokaliseringsprincipen genom lagen. Man gav alltså kommuner möjlighet att delta i upphandlingar utanför kommungränsen (prop. 1995/96:167, s. 23).

Våren 2011 genomförde trafikhuvudmannen i Västerbotten en större upphandling av linjetrafik. Fem bolag lämnade anbud, däribland Busspoolen och KR Trafik. I denna upphandling som omfattade 29 objekt lämnade Skelleftebuss anbud på 24 objekt och vann samtliga. Den andra stora vinnaren var KR Trafik, som endast vann tre objekt. Bland sträckorna som Skelleftebuss vann fanns

- Malå – Lycksele,
- Ammarnäs (ca 1 tim. 30 min. bilresa väster om Sorsele) – Sorsele och
- Robertsfors - Umeå.

Upphandlingen innebar att ett av de bolag – Kålaboda Buss – som uttryckt intresse för att köra beställningstrafik i Skellefteå kommun förlorade samtliga linjer där man tidigare varit verksam. Kålaboda Buss fick avyttra fem av sina sex bussar. Skelleftebuss anbud utanför kommunen har lett till att privata aktörer fått svårare att verka inom beställningstrafiken. Skelleftebuss har haft den förmånen att kunna lägga låga anbud på linjetrafiken trots att verksamheten i stort går med förlust. Det kan sammanfattningsvis konstateras att Skelleftebuss fortsätter köra tätortstrafiken på s.k. ”kommersiell grund” trots att förutsättningar för detta egentligen saknas. Det innebär i sin tur att Skellefte-

buss hela hemmamarknad inte är konkurrensutsatt. Trots detta lämnar bolaget anbud utanför kommungränsen.

Sammanfattningsvis är de fördelar som Skelleftebuss har som offentlig aktör:

Bolaget kör tätortstrafiken utan att den konkurrensutsatts. Tätortstrafiken har gått med åtminstone 6 – 8 miljoner kr i förlust per år sedan år 2005.

Utöver stadstrafiken kör Skelleftebuss en mycket stor andel av trafiken inom övriga kommunen. Dessutom har bolaget vunnit en rad upphandlingar utanför kommungränsen. Anbudena har legat lägre än för samtliga kommersiella aktörer. Den övriga trafiken särredovisas ej men har sammantaget gått med förlust eller med marginella vinster. Trots detta fortlever bolaget eftersom det får stöd från kommunen i olika former.

Vad nu sagts om linjetrafiken, är högst relevant även för beställningstrafiken. Skelleftebuss har tidigare angett att man inte belastat beställningstrafiken med alla relevanta direkta och indirekta kostnader. Bolaget har inte kunnat uttala sig om beställningstrafiken går med vinst eller inte. Detta kan innebära att trots att beställningstrafiken körs med marknadsmässiga priser utåt, så är kostnadsbilden osäker. Konkurrenterna kan se vilka priser Skelleftebuss sätter mot kund, men inte vilka kostnader bolaget har för tjänsterna. Hela verksamheten inom bolaget har gått med förlust under lång tid. Bolaget har kunnat fortleva, inte på grund av att verksamheten gjorts lönsam med till exempel minskning av kostnaderna utan genom stöd i form av till exempel koncernbidrag. Även om det skulle vara främst tätortstrafiken som går med förlust så medför koncernbidragen och kommunens garanti att verksamheten i stort har en fördel gentemot en normal privat aktör. Bolaget i sin helhet har fördelar som offentlig aktör.

Konkurrenssituationen på marknaden genom Skelleftebuss närvaro

På den relevanta geografiska marknaden finns förutom Skelleftebuss nio företag som står som registrerade ägare till bussar. Några av dessa företag – Kålaboda Buss,

Lestanders Buss och Arctic Bus – har uttryckt intresse av att expandera sina verksamheter i Skellefteå. Samtliga tre företag har uttryckt att närvaron av Skelleftebuss gör att de fått svårt att expandera sin verksamhet. De menar att närvaron i sig utgör ett hinder. Det kan också finnas andra företag som skulle vilja gå in den relevanta marknaden på kort eller lång sikt.

Det har tidigare nämnts att inträdeshindren på den relevanta marknaden är relativt låga. Trots detta är det bara två privata aktörer som driver beställningstrafik med utgångspunkt i Skellefteå tätort. Det kan jämföras med Östersunds kommun. Där liknar marknadsförutsättningarna dem i Skellefteå. Östersund har färre invånare, men där finns utrymme för sex företag att driva beställningstrafik med 16 bussar. Jämförelsen visar att det är högst sannolikt att det finns utrymme för ytterligare etablering av beställningstrafik i Skellefteå, för det fall Skelleftebuss upphör med beställningstrafiken.

Eftersom Skelleftebuss har sysselsättning för fyra bussar inom sin beställningstrafik finns det uppenbarligen en marknad för minst fyra stycken beställningsbussar. Det finns således uppenbarligen möjlighet för ett eller flera företag att nyetablera beställningstrafik i Skellefteå.

Sammanfattningsvis om konkurrensbegränsningen

Skelleftebuss har särskilda fördelar som offentlig aktör. Bolagets blotta närvaro är hämmande.

Bolagets närvaro på marknaden för beställningstrafik i Skellefteå kommun är betydande. Den är långt mer omfattande än den närmaste konkurrentens och flera konkurrenter har uttryckt att Skelleftebuss närvaro på marknaden utgör ett hinder för deras egen expansion. Det är uppenbart att konkurrenter i området är intresserade av att gå in på marknaden och att förutsättningar finns för detta.

Skelleftebuss faktiska ekonomiska förutsättningar och konkurrenternas intryck av dessa försvårar konkurrenters expansion och etablering.

Skelleftebuss närvaro på marknaden får till följd att privata aktörer hämmas i sin expansion eller underlåter att etablera sig på marknaden i den utsträckning som annars skulle vara möjlig (jfr prop. 2008/09:231 s. 36.).

Är Skelleftebuss beställningstrafik förenlig med lag

En offentlig säljverksamhet får inte förbjudas om den är förenlig med lag (3 kap. 27 § konkurrenslagen), dvs. i detta fall om säljverksamheten ligger inom den kommunala kompetensen.

En kommuns kompetens kan härledas från olika håll:

- kompetens genom specialreglering,
- kompetens genom de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. kommunallagen (1991:900) eller
- de speciella undantagen för anknytningskompetens och tillfälligt överskott som utbildats i rättspraxis.

Specialreglering

Möjligheten för en kommun att bedriva näringsverksamhet är mycket begränsad enligt de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen. Genom åren har emellertid en del områden identifierats där det av olika skäl ansetts önskvärt att kommuner ska ha möjlighet att under vissa villkor driva näringsverksamhet som inte är tillåten enligt kommunallagens allmänna kompetensregler.

Bestämmelser som medger en utökad möjlighet för kommunerna att bedriva näringsverksamhet inom vissa områden finns numera samlade i lagen om vissa kommunala befogenheter. Av 3 kap. 3 § befogenhetslagen framgår att ett kommunalt aktiebolag får

ingå avtal med regional kollektivtrafikmyndighet om att utföra lokal och regional linjetrafik med bl.a. buss. Eftersom undantaget endast omfattar linjetrafik – och dessutom endast sådan linjetrafik som körs enligt avtal med en kollektivtrafikmyndighet – omfattas inte Skelleftebuss beställningstrafik av befogenhetslagen. Den är till en början inte linjetrafik enligt definitionen i yrkestrafiklagen och bolaget kör inte beställningstrafiken enligt avtal med en kollektivtrafikmyndighet. I det här sammanhanget ska noteras att i förarbeten till tidigare lag på området, ansåg flera remissinstanser att lagstiftningen borde omfatta och tillåta även beställningstrafik. Lagstiftaren avvisade dock det önskemålet (prop. 2004/05:159, s. 13-14).

Allmänna kompetensregler

Eftersom beställningstrafiken inte är tillåten enligt någon specialreglering är frågan om den omfattas av den allmänna kompetensen i 2 kap. kommunallagen. För att en verksamhet ska falla inom en kommuns allmänna kompetens enligt 2 kap. 1 § krävs att verksamheten är av:

- allmänt intresse och
- att den har anknytning till kommunens geografiska område eller medlemmarna i kommunen.

Det kan inte ifrågasättas att beställningstrafiken har anknytning till kommunen.

Däremot saknar beställningstrafiken allmänt intresse.

Normala kännetecken för ett kompetensenligt kommunalt allmänintresse är att det är fråga om:

- en kollektiv nytta vars behov bäst tillgodoses i kommunal regi,
- att investeringskostnaderna är höga och inte till fullo torde kunna bäras av brukarna,
- något vinstintresse föreligger inte och möjligheten att gå med vinst är också begränsad och

- att privata initiativ och privata konkurrenser är få till antalet eller saknas helt.

Beställningstrafiken kan inte ses som en kollektiv nyttinghet som t.ex. kollektivtrafik. Det är alltså inte fråga om en vara eller tjänst som är av ett allmänt intresse för kommunmedlemmarna. Det är inte heller fråga om en kollektiv nyttinghet vars behov bäst tillgodoses i kommunal regi. Behovet av beställningstrafik kan också tillgodoses genom privata aktörer.

Som tidigare nämnts kräver beställningstrafik med buss inte heller stora investeringar, vilket annars kan göra det nödvändigt för det offentliga att investera i t.ex. viss infrastruktur för att nyttingheten alls ska produceras. Typexempel på sådana verksamheter är större idrottsanläggningar och simhallar. Som redan sagts uppgår engångskostnaderna för att etablera beställningstrafik till i storleksordningen drygt 100 000 kr något beroende på förutsättningarna. Det är en i sammanhanget mycket låg investering.

Det finns också goda möjligheter att gå med vinst. Det är normalt i andra kommuner att beställningstrafiken helt sköts av privata bolag. Så hade naturligtvis inte varit fallet om det inte funnits bra möjligheter att gå med vinst. Beställningstrafik tillhör inte heller det sedvanliga kommunala området. I stället tillhör beställningstrafik näringslivets traditionella område. Denna slutsats stöds också av en utvärdering som Statskontoret kommit fram till vid en utvärdering av den s.k. försökslagen inom busslinjetrafiken (Bättre konkurrens med kommunala bussbolag? – en utvärdering av försökslagen inom busslinjetrafiken, rapport 2004:24). I utvärderingen gör Statskontoret den bedömningen att kommersiell beställningstrafik, dvs. beställningstrafik åt privata kunder, är en verksamhet som kan betraktas som explicit näringslivsverksamhet och att den alltså ligger utanför den kommunala kompetensen. Som tidigare nämnts känner inte Konkurrensverket till att det skulle finnas något annat kommunalt bussbolag som bedriver kommersiell beställningstrafik av någon omfattning, vilket i sin tur stödjer Statskontorets slutsats.

Slutsatsen är således att beställningstrafiken saknar allmänintresse och allmännytta och att den i stället hör till det egentliga näringslivets område där kommunerna inte har kompetens att bedriva verksamhet.

Eftersom beställningstrafik inte är ett allmänt kommunalt intresse kan verksamheten inte heller vara kompetensenlig enligt den inskränkta kompetens som gäller för kommunal näringsverksamhet.

För att det ska vara tillåtet för en kommun att bedriva näringsverksamhet gäller enligt 2 kap. 7 § kommunallagen att verksamheten ska drivas utan vinstsyfte och att verksamheten går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Båda kriterierna måste vara uppfyllda för att verksamheten ska vara tillåten.

Första frågan blir då om beställningstrafikverksamheten har vinstsyfte. Det är redan genom Skelleftebuss egna uppgifter i målet tydligt att verksamheten har vinstsyfte. Under utredningen har bolaget redovisat att samma prissättningsprinciper används vid beställningstrafik som vid linjetrafik som bedrivs med stöd av befogenhetslagen. För att i möjligaste mån motverka den konkurrenssnedvridning som den utvidgade kompetensen i befogenhetslagen ger upphov till föreskrivs i 1 kap. 3 § i lagen att linjetrafik som bedrivs med stöd av befogenhetslagen ska bedrivas på ”affärsmässiga grunder”. I motiven till lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik, som är föregångare till den nuvarande bestämmelsen i befogenhetslagen, anges hur begreppet ”affärsmässiga grunder” ska förstås:

”/.../ Självkostnadsprincipen bryts således när det gäller prissättningen av uppdragsverksamheten. Det innebär att verksamheten skall vara affärsmässigt motiverad. Det kommunala företaget skall i priset inräkna en viss vinstmarginal om inte annat undantagsvis är särskilt motiverat. De villkor som gäller för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skall alltså vägleda uppdragsverksamheten.” (prop. 2004/05:159 s. 21.)

Syftet med verksamheten ska alltså vara att generera en vinst som motsvarar de krav som ställs på privata företag. Skelleftebuss har framhållit att såväl linjetrafiken som beställningstrafiken bedrivs på affärsmässiga grunder och enligt de principer som gäller för linjetrafik enligt befogenhetslagen. Bolaget har i målet och under utredningen också bekräftat att det är just vinst som eftersträvas. I svaromålet har Skelleftebuss framhållit att verksamheten bedrivs ”på affärsmässiga grunder och håller marknadsmässiga priser”. Under utredningen har bolaget också redovisat att man vid kalkyleringen av priset för beställningstrafik alltid räknar med ett vinstpåslag om tio procent. Enligt Skelleftebuss uppfattning är det ett vinstpåslag som är gängse i branschen. Bolaget har också räknat med tio procents vinstpåslag i de modellkalkyler som redovisats under utredningen. Bolaget har vidare redovisat att avsikten med beställningstrafiken är att den även på annat sätt ska bidra till att förbättra bolagets resultat. Bolaget har angett att beställningstrafiken är företagsekonomiskt fördelaktig genom att den bidrar till att täcka kapitalkostnaderna för bussar som används både inom beställningstrafik och linjetrafik. Beställningstrafiken bidrar på så sätt till att Skelleftebuss kan lägga lägre och konkurrenskraftigare anbud vid upphandling av linjetrafik.

Det ska framhållas att det för bedömningen av om en näringsverksamhet omfattas av den kommunala kompetensen i 2 kap. 7 § kommunallagen saknar betydelse om verksamheten faktiskt gått med vinst eller inte. Det avgörande är om avsikten varit att gå med vinst.

Skelleftebuss beställningstrafikverksamhet uppfyller inte heller den andra förutsättningen i 2 kap. 7 § kommunallagen; att verksamheten måste avse att tillhandahålla en allmännyttig tjänst.

Det ska då framhållas att utrymmet för att bedöma en verksamhet som allmännyttig är ytterst begränsad.

Därmed återstår en fråga inom ramen för de allmänna kompetensreglerna.

Skelleftebuss har anfört att beställningstrafiken är ett komplement till kollektivtrafiken i syfte att tillgodose föreningslivets intressen. Beställningstrafiken skulle därmed vara ett kompetensenligt föreningsstöd.

En kommun kan under vissa förutsättningar stödja föreningar av olika slag. Det kan ske genom utbetalning av direkt ekonomiskt stöd eller genom t.ex. subventioner av anläggningshyra.

Den aktuella beställningstrafiken är emellertid inget stöd till föreningarna. Skelleftebuss har, som redan nämnts, varit noga med att framhålla att verksamheten bedrivs på kommersiella villkor och att prissättningen av beställningstrafiken håller en marknadsmässig nivå och är densamma oavsett vem som är kund. Privata bussföretag kan erbjuda föreningarna beställningstrafik på i allt väsentligt motsvarande villkor. Skelleftebuss erbjuder således föreningarna beställningstrafik på i stort sätt motsvarande villkor som de privata aktörerna och på samma villkor som bolaget erbjuder till t.ex. privata företag som behöver hyra bussar för olika aktiviteter. Beställningstrafiken till föreningar är således inte subventionerad och kan därmed inte utgöra ett föreningsstöd som faller inom den kommunala kompetensen.

Sammanfattningsvis omfattas inte beställningstrafiken av de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen eftersom den har både vinstintresse och dessutom saknar allmännytta och allmänintresse.

De speciella undantagen

Den fråga som därmed återstår för att bedöma om Skelleftebuss beställningstrafik är förenlig med lag eller inte, är om – som bolaget hävdar – trafiken omfattas av de speciella undantagen för s.k. anknytningskompetens och överskottskapacitet som utbildats i praxis.

De båda undantagen har tillkommit i olika syften.

När det gäller anknytningskompetens är syftet med undantaget att kommunen i samband med att en kompetenslig verksamhet bedrivs i vissa speciella fall ska kunna tillhandahålla även andra varor eller tjänster som nyttjaren av den kompetensliga verksamheten har nytta av. Fokus ligger således på att öka välfärden för nyttjaren i anslutning till att han eller hon använder en kompetenslig verksamhet.

Undantaget för försäljning av överskott har däremot till syfte att skydda kommunens ekonomiska intressen och tillåter därför under vissa förutsättningar att kommunen säljer tillfällig överskottskapacitet.

En verksamhet, som inte faller inom den allmänna kompetensen kan ändå vara tillåten om en annan ordning skulle framstå som opraktisk eller verklighetsfrämmande och när det finns ett naturligt och nära samband med en kompetenslig verksamhet. Det är som nämnts nyttjarens, kundens, perspektiv som är avgörande.

För att en verksamhet ska omfattas av *anknytningskompetensen* ska den enligt praxis

- ha begränsad omfattning och
- inte vara avsedd att ge vinst och dessutom
- anknyta till den ordinarie, kompetensliga, tjänsten.

Ett exempel från rättspraxis är en mindre kioskverksamhet på en busstation från vilken kompetenslig linjetrafik utgår. För resenären som ska utnyttja den kompetensliga linjetrafiken framstår det som nära och naturligt att kunna köpa färdbevis, tidningar och enklare förtäring i anslutning till bussresan.

Skelleftebuss beställningstrafik uppfyller emellertid inte något av de grundläggande kriterierna för att en kommunal näringsverksamhet ska anses ha anknytningskompetens.

Bolagets beställningstrafik är inte av begränsad omfattning. Som tidigare sagts

utgör den beställningstrafik som är föremål för Konkurrensverkets talan omkring fem procent av Skelleftebuss hela verksamhet och 80 procent av omsättningen inom den avdelning som bedriver beställningstrafiken. Det ska ställas i relation till de två promille av hela verksamheten och fem procent av en enhets omsättning som ansetts acceptabelt i praxis (RÅ 1992 ref 61). Beställningstrafiken bedrivs också huvudsakligen med bussar och personal vars främsta uppgift är att producera just beställningstrafik.

En ytterligare förutsättning för att anknytningskompetens ska föreligga är att verksamheten inte har vinstsyfte, utan att den i stället följer självkostnadsprincipen. Beställningstrafiken följer emellertid inte självkostnadsprincipen utan har ett tydligt vinstsyfte.

Den sista förutsättningen är att det för brukaren finns ett naturligt och nära samband mellan den kompetensliga och den anknyttande verksamheten. Det är främmande att påstå att den som kliver på en tidtabellsbunden linjebuss förväntar sig att det ska finnas möjlighet att beställa en fortsatt busstransport som inte är tidtabellsbunden

Från kundens perspektiv finns det således inte något naturligt och nära samband mellan linjetrafik och beställningstrafik.

Frågan är då slutligen om beställningstrafiken är kompetenslig eftersom den avser försäljning av tillfälligt överskott.

Som nyss nämnts har undantaget för tillfälligt överskott etablerats i praxis för att undvika kapitalförstöring.

För att *överskottscompetens* ska föreligga ska det vara fråga om ett oförutsett överskott som finns under en begränsad tid och som är av mindre omfattning.

Som inledningsvis sagts drivs beställningstrafiken av en särskild avdelning som förfogar över fyra turistbussar som är helt anpassade för de krav som beställningstrafiken

ställer. De fyra bussarna används till ca 80 procent för just beställningstrafik. Dessa fyra bussar producerar också omkring tre fjärdedelar av all Skelleftebuss beställningstrafik. De stod således för 69 procent av all beställningstrafik 2010 och hela 79 procent av all beställningstrafik 2011.

Skelleftebuss har menat att huvuddelen av beställningstrafiken utförs på helger när många linjebussar finns tillgängliga eftersom turtätheten är betydligt lägre under helgerna. Redan det faktum att det finns ett konstant överskott varje helg är tillräckligt för att diskvalificera beställningstrafiken som tillfälligt överskott. Överskottet är emellertid inte begränsat till helger. Skelleftebuss har en helt egen avdelning som har som enda uppgift att marknadsföra och producera beställningstrafik. Bolaget kan på förfrågan tillhandahålla beställningstrafik vilken dag i veckan och vilken tid på dygnet som helst om det bara finns en efterfrågan. Det är alltså fråga om ett permanent överskott.

Det är inte heller fråga om överskott under en övergångsperiod. Verksamheten har, som nämnts, bedrivits sedan 1974 och beställningstrafik kan erbjudas varje dag i veckan 365 dagar om året. Kapaciteten har också vidmakthållits. Som nämnts köptes en ny turistbuss in till avdelningen så sent som förra året för att ersätta en äldre buss.

Beställningstrafiken är inte heller av begränsad omfattning. Den har under lång tid stått för omkring 5 procent av Skelleftebuss omsättning. Bolaget har också en marknadsandel som uppgår till ca halva den relevanta marknaden.

Skelleftebuss beställningstrafik är alltså inte heller kompetenslig på den grunden att det skulle vara fråga om tillåten försäljning av överskottskapacitet.

Sammanfattningsvis

Det kan alltså konstateras att Skelleftebuss beställningstrafik inte är kompetenslig med stöd av någon specialreglering. Beställningstrafiken faller inte heller inom de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen, och den omfattas inte av något av de spe-

ciella undantagen. Beställningstrafiken strider alltså mot kommunallagen och är därmed inte förenlig med lag.

Vite

Skelleftebuss totala omsättning 2009 uppgick till cirka 128 miljoner kr. Omsättningen hänförlig till beställningstrafiken till privata kunder uppgick till cirka 6 miljoner kr för samma år. Omfattningen av beställningstrafiken har inte förändrats signifikant efter det.

För bolaget ska följa ett förbud från tingsrätten bör vitesbeloppet bestämmas till en miljon kr.

Skelleftebuss:

Skelleftebuss verksamhet

Bolagets verksamhet består – som framgått – huvudsakligen av regional och interregional linjetrafik. Åt Skellefteå kommun kör företaget, som också redan sagts, skolskjutsar, färdtjänst, beställningstrafik åt kommunen samt stadstrafik i Skellefteå tätort.

En marginell del av Skelleftebuss verksamhet – numera ca 4,4 procent – består av den beställningstrafik till idrottsföreningar och andra föreningar (ca 80 procent) och till privata företag till (ca 20 procent) som avses med förbudstalan.

För att närmare kunna förstå beställningstrafikens roll inom Skelleftebuss verksamhet krävs en inledande beskrivning av kollektivtrafiken inom Västerbottens län och bolagets övriga verksamhet även om denna verksamhets lagenlighet inte har satts ifråga.

Kollektivtrafiken i Västerbotten

I syfte att få en effektiv och fungerande kollektivtrafik inom varje län överlämnas huvudmannaskapet för kollektivtrafiken till en offentlig huvudman som planerar kollektivtrafiken inom länet. Sedan kollektivtrafiklagen trädde ikraft den 1 januari 2012 är det den regionala kollektivtrafikmyndigheten som har ansvaret för planeringen och som tar fram trafikförsörjningsprogram. I Västerbotten är det kommunförbundet Region Västerbotten som är regional kollektivtrafikmyndighet. Kollektivtrafikmyndigheten har det totala ansvaret för den regionala kollektivtrafiken i länet som innefattar tätortstrafik, inomkommunal trafik, stomlinjetrafik (kommungränsöverskridande), annan särskild kollektivtrafik samt regional tågtrafik. Myndigheten har det ekonomiska och rättsliga ansvaret för den samhällsbetalda kollektivtrafiken (dvs. den som beställs av kommuner och landsting) och ska på basis av trafikförsörjningsprogram fatta beslut om trafikplikt. I Västerbotten fastställer kommuner och landsting en trafikplan och betalar till Region Västerbotten för den trafik som de ”beställer” i form av en trafikplan.

Genom kollektivtrafiklagen avreglerades kollektivtrafiken vilket innebär att trafikföretag fritt får etablera kommersiell kollektivtrafik förutsatt att de har erforderliga trafik-tillstånd. Kollektivtrafik som bedrivs på kommersiella grunder ska dock anmälas till den regionala kollektivtrafikmyndigheten i syfte att kunna omfattas av planeringen. All kollektivtrafik inom Västerbottens län omfattas av Region Västerbottens trafikförsörjningsprogram ”Regionalt trafikförsörjningsprogram för Västerbottens län 2012-2015”, dvs. även den trafik som bedrivs på kommersiella grunder. Av trafikförsörjningsprogrammet för Västerbottens län framgår således att Skelleftebuss på kommersiella grunder trafikerar sträckorna:

- Skellefteå- Skellefteå City Airport (flygbussen)
- tätortstrafiken inom Skellefteå centralort, och
- linjetrafik till Skellefteå AIK:s hemmamatcher (hockeybussarna).

Den kollektivtrafik som bedrivs på kommersiella grunder beställs inte av den kollektiva trafikmyndigheten och kommunen betalar inte något för utförandet. Detta betyder i sin tur att Skelleftebuss själv bär hela affärsrisken för verksamheten.

Stadstrafiken i Skellefteå tätort

Trafiken i Skellefteå tätort bedrivs av Skelleftebuss med stöd av ägardirektiv från Skellefteå kommun sedan 1994. Bolaget har således skyldighet att bedriva tätortstrafiken trots att denna går med förlust. Biljettpriset som har fastställts av kommunen efter regionala normer ger endast 53-54 procent täckningsgrad. Förlusten får helt bäras av Skelleftebuss vilket framgår av dess årsredovisning. Stadstrafiken bedrivs efter allmännyttiga villkor eftersom kommunen vill erbjuda de som bor, verkar och besöker kommunen effektiva, attraktiva och långsiktigt hållbara resealternativ. Enligt ägardirektivet är Skelleftebuss även ålagd uppgifter under höjd beredskap eller för totalförsvaret i övrigt.

Att verksamheten bedrivs enligt kommersiella grunder betyder att någon beställning inte sker av trafiken hos den kollektiva trafikmyndigheten. Kommunen betalar inte någon ersättning för trafiken, varken till Region Västerbotten eller till Skelleftebuss. Enligt gängse redovisningsprinciper kan förlusten i stadstrafiken dock täckas med koncernbidrag (bokslutsdispositioner), vilket minskar kommunkoncernens skatteplikt. Men koncernbidraget ger inte Skelleftebuss några likvida medel eller annan kompensation för förlusten. För övrigt finns inte något krav på att verksamhet som bedrivs på kommersiella grunder måste gå med vinst. Det koncernbidrag som har tagits i anspråk under åren 2000-2011 är 44 363 000 kr vilket är ett lägre belopp än den sammanlagda förlusten under samma år som uppgår till ca 77 000 000 kr (i genomsnitt ca sju miljoner kr per år).

Stadstrafiken bedrivs med 13 biogasbussar och en dieselbuss i enlighet med kommunens miljömål. Dieselbussen används endast som reserv i samband med service av övriga bussar. Biogasbussarna tankas inom Skellefteå kommuns biogasanläggning

inom tätorten. 2006 fick Skelleftebuss bidrag med 20 miljoner kr efter ett politiskt beslut om att stadstrafiken ska bedrivas uteslutande med biogasbussar. Pengarna användes för inköp av tio biogasbussar.

Förutom för tätortstrafiken kan stadsbussarna användas till någon kortare skoltransport inom tätorten. Stadsbussarna används dock inte över huvud taget för den beställningstrafik som omfattas av målet. Skelleftebuss har därför inte någon konkurrensfördel i form av överskottskapacitet när det gäller stadsbussarna. Stadstrafiken har allmänt intresse för kommunmedborgarna och den bedrivs uteslutande lokalt inom Skellefteå tätort. Verksamheten går med förlust och förlusten får bäras av Skelleftebuss.

Enligt 1 kap. 15 § lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster har en kommun rätt att ge ett uppdrag gällande busstransport direkt till ett anknutet företag.

Med hänsyn till vad nu sagts och med hänsyn till att stadstrafiken inte har något som helst samband med konkurrensen inom beställningstrafiken så kan stadstrafiken helt lämnas utanför prövningen av beställningstrafikens tillåtlighet i detta mål.

Skolskjuts och färdtjänst m.m.

Skelleftebuss har uppdrag att bedriva skolskjutsar och färdtjänst samt kompletterande beställningstrafik till kommunen. Kommunen har rätt att ge uppdraget utan föregående upphandling åt ett helägt bolag som kommunen har det bestämmande inflytande över enligt (2 kap. 10 a § lagen, 2007:1091, om offentlig upphandling).

Inga kommuner i Västerbottens län har överlåtit myndighetsutövningen för färdtjänst och riksfärdtjänst till kollektivtrafikmyndigheten. I dagsläget har hälften av kommunerna valt att samordna beställning av transporter för färdtjänst och riksfärdtjänst via landstingets reseservice.

För närvarande är redan 90-95 procent av den dagliga skolskjutsningen till och från skolor linjelagd inom Skellefteå kommun och upphandlad genom kollektivtrafikmyndigheten, men Skellefteå kommun har också beslutat att upphandla övriga skolresor och färdtjänst samt kompletterande beställningstrafik till kommunen med start 2014. Förhållandet kommer att innebära att konkurrensen på bussmarknaden kommer att öka inom Skellefteå kommun, men det finns inte någon skyldighet för kommunen att se till att konkurrensen inom denna typ av samhällsbetalda tjänster ökar. Skelleftebuss för sin del råder inte över frågan.

Upphandlad linjetrafik

Befogenhetslagen ger kommunala bussbolag rätt att bedriva kollektivtrafik utanför kommunens område. Lagen ersatte lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik den 1 mars 2009. Den senare lagen permanentade då viss försöksverksamhet som pågått sedan 1996. I förarbetena till 2005 års lagstiftning (prop. 2004/2005:159 s. 12) anges motivet till den utvidgade kommunala kompetensen vara att antalet aktörer blivit färre och att marknaden därför krävde fler aktörer med rätt att bedriva trafik inom ett större regionalt område. Inte någonstans i lagstiftningen eller i den nämnda propositionen, eller i propositionen till befogenhetslagen (prop. 2008/09:21), finns angivet som motiv till lagstiftningen att marknaden och trafikuppdragen behövde utökas eller att lagen förutsatte att kommunerna skulle låta konkurrensutsätta hela sin hemmamarknad. Det må ha varit Statskontorets uppfattning, vilket framgår av myndighetens utvärdering från 2004, att en kommunal hemmamarknad ger risk för korssubventionering. Men Statskontorets förslag och synpunkter har inte lagts till grund för den blivande lagstiftningen. Risken för korssubventionering har regeringen undanröjt genom en mer detaljerad reglering om särredovisning.

Skellefteå kommun beställer regional kollektivtrafik av Region Västerbotten genom att fastställa trafikplaner som överlämnas till myndigheten. Kommunen betalar sina trafikkostnader till Länstrafiken i Västerbotten AB som upphandlar kollektivtrafiken och ser till att denna sköts enligt ingångna avtal.

Skelleftebuss lägger anbud vid upphandlingarna och har idag många linjer inom länet efter att ha vunnit upphandlingar. Upphandlingarna har vunnits med små marginaler i jämförelse med konkurrerande bussbolag.

Skelleftebuss linjetrafik ersätts med den betalning som erhålls av Länstrafiken i Västerbotten AB. Bolaget får därutöver inte något stöd från Skellefteå kommun och någon korssubventionering förekommer inte från stadstrafiken eller från kommunens beställda tjänster.

Viss kostnadstäckning erhålls dock genom att linjebussarna kan internhyras av avdelningen för beställningstrafik vid överkapacitet, huvudsakligen på helgerna.

Beställningstrafiken

Skelleftebuss har – som redan påtalats – 110 bussar som är registrerade för linjetrafik och beställningstrafik. Av dessa 110 bussar redovisas fyra inom avdelningen för beställningstrafik. Skälet till att bussarna redovisas inom denna avdelning är att de inte är linjelagda och därför är tillgängliga för reservkapacitet och beställningar. Bussarna används till ca 79 procent i beställningstrafik och till 21 procent som reservbussar i linjetrafiken. Beställningstrafiken har anknytning till linjetrafiken och är ett komplement till denna. Beställningstrafiken ger täckningsbidrag till de fasta kostnaderna för linjebussarna. Alla bussbolag som bedriver linjetrafik bedriver också beställningstrafik av företagsekonomiska skäl eftersom linjebussarna till stor del står oanvända på helgerna när efterfrågan på beställningstrafik är som störst. För Skelleftebuss del finns förutom företagsekonomiska skäl även allmännyttiga och miljömässiga motiv för beställningstrafiken. Bolagets kunder inom beställningstrafiken är – som sagts – till 80 procent idrottsföreningar och andra föreningar och alternativet till buss är för dem att resa med privata bilar vilket är till nackdel för sammanhållningen inom föreningen, ekonomin, trafiksäkerheten och miljön.

Beställningstrafikens förenlighet med lag

Det är Skelleftebuss grundinställning att beställningstrafiken är kompetensenlig enligt kommunallagens bestämmelser eftersom den har nära anknytning till linjetrafiken och genereras av överkottskapacitet från linjetrafiken samt eftersom den huvudsakligen riktar sig till föreningslivet i kommunen. Först om trafiken inte är kompetensenlig ska i nästa led prövas om den är konkurrensbegränsande.

För bedömningen av om beställningstrafiken är förenlig med lag tillämpas kommunallagens kompetensbestämmelse som dessa kommer till uttryck i 2 kap. 1 § kommunallagen och relevant rättspraxis på området. Beställningstrafiken på den relevanta marknaden sker inom Skellefteå kommun. I detta fall har dock befogenhetslagen stor betydelse eftersom linjetrafiken bedrivs med stöd av den lagen och på en konkurrensutsatt marknad och beställningstrafiken har anknytning till linjetrafiken (anknytningskompetens).

Enligt den allmänna kompetensen får kommuner bedriva verksamhet som har anknytning till dess område eller medlemmar och som är av allmänt intresse.

Kommuner har rätt att vara verksamma på en rad områden som vanligen ses som en del av näringslivet. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas-, och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spår-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar. Sådana verksamheter, där tyngdpunkten som framgår av exemplen ofta ligger i att tillhandahålla kollektiva anläggningar eller anordningar av olika slag, brukar kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Skelleftebuss menar att dess beställningsverksamhet får anses tillhöra sedvanlig kommunal affärsverksamhet eftersom den till ca 80 procent tillgodoser föreningslivets intresse av att kunna färdas kollektivt i gemensam buss, huvudsakligen på helger, till

olika idrotts-, fritids- och nöjesevenemang. Verksamheten är således ett komplement till den ordinarie kollektivtrafiken i syfte att tillgodose föreningslivets intressen. Att kommuner har kompetens inom föreningslivets område betyder att kommunen har rätt att ägna sig åt frågor inom området och avsätta tid och resurser för ändamålet, det behöver inte vara fråga om att ge direkta bidrag till föreningslivet.

Enligt kommunens ägardirektiv ska Skelleftebuss trygga en framåtsyftande trafikför-sörjning som bidrar till kommunens utveckling och tillväxt. Bolaget ska vara entreprenör åt trafikhuvudmännen och i övrigt skapa synergier inom kommunens övriga trafikarbete. Det är således helt klart att bolagets verksamhet totalt sett byggs upp av ett övergripande allmännyttigt ändamål. Som sagts har Skelleftebuss även en roll under höjd beredskap och inom totalförsvaret.

Den beställningstrafik som Skelleftebuss bedriver har inte skapats i syfte att vara en egen vinstbringande verksamhetsgren inom företaget utan är en naturlig företagsekonomisk konsekvens av ansvaret för linjetrafiken. Ingen av bolagets bussar är avsedda enbart för beställningstrafik men de fyra bussarna inom avdelningen för beställningstrafik är mer anpassade för långlinjer och beställningar och de är inte heller linjelagda varför de lätt kan frigöras för olika ändamål. Om inte dessa bussar finns så hade Skelleftebuss ändå behövt fyra ytterligare bussar för reservkapacitet inom linjetrafiken. Beställningstrafiken är således tillgodosedd uteslutande av överkapacitet hos bussarna inom linjetrafiken. Om inte bolaget får använda överskottskapaciteten hos linjebussarna så uppkommer en kapitalförstöring som är företagsekonomiskt, samhällsekonomiskt och även miljömässigt oförsvärbar.

Beställningstrafiken har således nära anknytning till linjetrafiken och till den reservkapacitet på bussar som måste finnas inom en så stor verksamhet som Skelleftebuss. Det ger bolaget rätt att bedriva beställningstrafik i den begränsade utsträckning som sker för närvarande, ca 4,4 procent av omsättningen.

I Skelleftebuss fall är det fråga om anknytning till en verksamhet som har stöd i specialkompetens och som ska bedrivas efter marknadsmässiga grunder. Under sådana förhållanden måste också den anknutna verksamheten bedrivas enligt samma princip för att inte en snedvridning ska uppkomma av konkurrensen på marknaden. Att så är fallet framgår av förarbetena till självkostnadsprincipens införande i prop.1993/94:188 s. 84; Lokal demokrati

Konkurrensbegränsning

Är beställningstrafiken ägnad att hämma konkurrensen?

Skelleftebuss huvudsakliga verksamhet är kollektivtrafik som ska bedrivas på affärsmässiga grunder. Genom den verksamheten har bolaget byggt upp en bussflotta som täcker hela Skellefteå kommun. Linjetrafiken som upphandlas av Länstrafiken i Västerbotten sker på en konkurrensutsatt marknad. Varje företag som erhåller uppdrag att bedriva linjetrafik inom en region har en konkurrensfördel eftersom företaget har bussar utposterade som täcker stora delar av marknadsområdet i fråga. Detta har således inte något att göra med att trafikföretaget är ett offentligt företag utan är en konsekvens av ansvaret för linjetrafiken.

Skelleftebuss beställningsverksamhet är inte ägnad att hämma konkurrensen på marknaden utan utgör ett komplement till kollektivtrafiken i syfte att huvudsakligen tillgodose föreningslivets intressen. Resurser frigörs till verksamheten från överskotts-kapacitet av bussar huvudsakligen på helger. Bolagets geografiska och kapacitetsmässiga konkurrensfördelar har således uppkommit av annan verksamhet som drivs på affärsmässiga grunder och konkurrensfördelarna har inte något samband med att Skelleftebuss är ett offentligt företag.

Alla bussbolag som bedriver linjetrafik ser till att utnyttja den överkapacitet som uppkommer när turtätheten på linjetrafiken är låg. Om inte Skelleftebuss fortsättningsvis ges rätt att nyttja sin överkapacitet på bussar enligt sedvanliga affärsmässiga grunder

och därmed ges möjlighet att kunna erhålla täckningsbidrag till investeringarna i linjebussar så hämmas Skelleftebuss möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud vid upphandlingar av linjetrafik och förutsättningarna för konkurrenterna på linjebussmarknaden blir då i grunden olika, till nackdel för kommunen.

Att förutsättningarna på beställningsmarknaden är olika för företag som bedriver linjetrafik och för dem som inte bedriver linjetrafik är en naturlig konsekvens av den investering i bussar som skett av andra skäl än för beställningstrafiken och den skillnaden gäller samtliga aktörer på marknaden oberoende om det finns offentliga aktörer med i bilden eller inte. Skillnaderna har således inte något samband med att Skelleftebuss är ett offentligt företag eller att bolaget har någon form av finansiell trygghet.

Hämmar verksamheten konkurrensen?

Konkurrensverket gör gällande att Skelleftebuss hämmar konkurrensen inom beställningstrafiken eftersom bolaget har en form av finansiell trygghet oberoende av villkoren för denna. Att någon konkurrensnedvridning förekommer görs dock inte gällande och det görs inte heller gällande att linjetrafiken eller stadstrafiken bedrivs på ett olagligt sätt.

Konkurrensverket har inte närmare angett på vilket sätt Skelleftebuss som offentligt företag hämmar konkurrensen inom beställningstrafiken. Att bolaget genom befogenhetslagen tillåts driva linjetrafik på en större konkurrensutsatt marknad innebär inte att konkurrensen hämmas utan ger ett tillskott till konkurrensen inom linjetrafiken och därmed ges också ett tillskott inom konkurrensen inom beställningstrafiken. Att öka antalet aktörer på en marknad är inte att hämma konkurrensen, även om en enskild konkurrent kanske upplever att hans möjligheter att ta marknad har minskat.

Om Skelleftebuss kan anses få stöd av sin ägare eller har en annan finansiell styrka som hämmar konkurrensen på beställningsmarknaden så har bolaget samma förmåner inom linjetrafiken, eftersom det är linjetrafikens bussar som används inom beställ-

ningstrafiken, och detta skulle i så fall vara detsamma som att Skelleftebuss linjetrafik inte bedrivs på affärsmässiga grunder och därmed är olaglig.

Enligt Skelleftebuss går inte påståendet att linjetrafiken bedrivs på affärsmässiga grunder att förena med påståendet att bolaget hämmar konkurrensen inom beställningsmarknaden. Konkurrensverket har inte pekat ut på vilket sätt bolaget som offentligt företag hämmar konkurrensen.

För kommunala bolag finns speciallagstiftning som gör undantag från lokaliserings- och självkostnadsprincipen och verksamheter inom dessa områden måste bedrivas enligt affärsmässiga grunder enligt följande

- kollektivtrafik enligt 1 kap 3 § befogenhetslagen,
- elproduktion och försäljning av el enligt 7 kap 2 § ellagen (1997:857),
- fjärrvärmeproduktion och försäljning av fjärrvärme enligt 38 och 39 §§ fjärrvärmelagen (2008:263),
- vatten- och avloppsverksamheten utanför kommunens område enligt 57 § lagen om allmänna vattentjänster och
- de kommunala bostadsbolagens verksamhet enligt 2 § lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag (här gäller dock affärsmässiga principer)

När ett kommunalt bolag bedriver verksamhet på affärsmässiga grunder får inte kommunen ge stöd till bolaget eftersom det skulle ge bolaget konkurrensfördelar. Stödet skulle dessutom vara olagligt enligt EU:s s.k. statsstödsregler (artikel 107.1). Den 1 juli 2013 träder en ny lag om olagligt statsstöd i kraft som ska ge ökade möjligheter till sanktioner och återkrav av olagligt stöd (SFS 2013:388, SOU 2011:69 och prop. 2012/13:84). Skellefteå kommun ger inte något stöd till Skelleftebuss avseende linjetrafiken och Skellefteå kommun har inte genom ägardirektiv eller på annat sätt lämnat några garantier för bolagets existens. Kommunala bolag kan gå i konkurs och kommunen kan låta likvidera bolaget.

När det gäller upptagande av kredit så har Skelleftebuss rätt (och skyldighet) att som helägt kommunalt bolag finansiera sin verksamhet genom kommunkoncernen. Enligt ägardirektivet åligger det bolaget att följa de av kommunfullmäktige antagna riktlinjerna för kommunkoncernens finansiella verksamhet. Upplåningen inom koncernen sker genom Kommuninvest och med kommunal borgen som säkerhet. Alla kommuner i Sverige tar upp krediter genom Kommuninvest och detta hindrar inte att kommunerna kan bedriva verksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Det är tvärt om förutsatt att upplåningen sker på detta sätt. När ett bolag befinner sig på en konkurrensutsatt marknad, vilket Skelleftebuss gör inom linjetrafiken, har kommunen skyldighet att se till att vidareutlåningen till dess bolag sker på marknadsmässiga villkor (se förarbetena till lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag, prop. 2009/10:185, s. 50). Bolaget tog lån för första gången under sin existens under år 2011 och upplåningen togs genom koncernkontot i kommunen. Skälet till kapitalbehov var stora investeringar med anledning av vunna upphandlingar inom linjetrafiken. Upplåningen sker på marknadsmässiga villkor och räntan är för närvarande 3,4 procent.

Skelleftebuss är ett välskött företag som mycket väl hade kunnat få kredit på allmänna kapitalmarknaden. Kommuner har dock ofta finanspolicys som innebär att upplåningen inom kommunkoncernen ska samordnas och skälet till detta är bland annat att kommuner inte får lämna inteckningssäkerhet.

Skelleftebuss har således inte gynnats och inte heller fått andra konkurrensfördelar av upplåningen 2011 som kunnat hämma konkurrensen. Vad gäller konkurrenters förhållningssätt och rädsla för bolagets så saknas fog för att denna rädsla har med Skelleftebuss som offentligt företag att göra. Samma förhållningssätt hade förelegat om Veolia transport (med sin omsättning om ca 2,8 miljarder kr per år) eller Busspoolen med sin omsättning om 162 miljoner kr per år och en kreditvärdighet om AAA för 12: året i rad) hade innehaft de uppdrag inom linjetrafiken som Skelleftebuss har.

De mindre bussbolagen Kålaboda Buss, Lestander Buss och Arctic Bus är fria att ta marknadsandelar inom beställningstrafiken men måste då på vanligt sätt kunna erbjuda

fördelar i konkurrenshänseende i form av kapacitet, service, kvalitet och lägre priser. Dessutom krävs god marknadsföring och tillgänglighet. Att endast vara intresserad av en utökning av beställningstrafiken om denna kan bedrivas utan konkurrens är inte förenligt med normal affärsverksamhet.

Lestanders Buss och Arctic Bus ökar hela tiden sina marknadsandelar inom beställningstrafiken inom Skellefteå kommun. Det sker för Lestanders Buss del utan att ens bedriva linjetrafik. Att Kålaboda Buss har lyckats i mindre omfattning beror på att bolaget inte längre bedriver linjetrafik och på att bolaget inte marknadsför sig i någon utsträckning samt att bolaget har sin hemmamarknad i Robertsfors kommun, vilket innebär att bolaget måste köra med tom buss i 10 mil för varje resa till och från Skellefteå kommun.

Det är sammanfattningsvis Skelleftebuss uppfattning att beställningstrafiken – förutom att vara förenlig med lag – inte är ägnad att hemma konkurrensen och att den inte heller hämmar denna. Marknaden fungerar bra inom Skellefteå kommun och Skelleftebuss för sin del konkurrerar inte med pris, utan har till och med successivt höjt sina priser. Bolaget konkurrerar med kapacitet och kvalitet samt med att upprätthålla god service. Som uttalats i Konkurrensverkets sakkunnigbevisning finns det stora möjligheter för mindre bussbolag att ta ytterligare marknadsandelar inom Skellefteå kommun och etableringshindren är låga, men det måste finnas en drivkraft från bolagen att vilja satsa och expandera av egen kraft, utan att marknaden öppnas genom ett beslut från tingsrätten.

Parterna har åberopat skriftlig bevisning. De har hänfört sig till rättsutlåtanden.

Erland Lövgren, tidigare verkställande direktör i Skelleftebuss, och Andreas Olofsson, verkställande direktör i bolaget, har hörts på Skelleftebuss begäran.

På Konkurrensverkets begäran har Karl Erik Bäckwall, konsult inom busstrafik, samt Anders Bäckström från Kålaboda Buss, Dennis Lestander från Lestanders Buss och Björn Larsson från Arctic Bus hörts som vittnen.

DOMSKÄL

Inledningsvis

Ett kommunägt bolag får – enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen jämförd med 28 § – förbjudas att bedriva säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § i lagen, om verksamheten hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden. Om en sådan verksamhet är förenlig med lag får den dock inte förbjudas.

En talan om förbud av angivet slag är – enligt 8 kap. 2 § konkurrenslagen – av indispositiv karaktär.

Det råder inte tvist mellan parterna – och utredningen i målet ger också stöd för detta – att Skelleftebuss är en s.k. offentlig aktör, dvs. ett bolag som Skellefteå kommun genom ägarskap har ett dominerande inflytande över, samt att den beställningstrafik som bolaget bedriver omfattas av 1 kap. 5 § konkurrenslagen. Säljverksamheten i form av beställningstrafiken är, med andra ord, av ekonomisk eller kommersiell natur.

Av förarbetena (prop. 2008/09:231, s. 58) till den berörda lagstiftningen framgår att det är konkurrensen på vad som i konkurrensrätten betecknas som den relevanta marknaden som ska bedömas, dvs. i detta fall om den hämmas eller är ägnad att hämmas. Vid denna marknadsavgränsning bestämmer man dels produktmarknaden, dels den geografiska marknaden.

Det råder heller inte tvist mellan parterna om att relevanta marknaden utgörs av beställningstrafik med buss inom ett område som i stort sett motsvaras av Skellefteå

kommun. Tingsrätten kan också, på omständigheter som Konkurrensverket anfört, instämma i denna marknadsavgränsning.

Däremot är det tvistigt mellan parterna om Skelleftebuss beställningstrafik med buss är konkurrensbegränsande genom att hämma, eller är ägnad att hämma, konkurrensen på marknaden och om beställningstrafiken är förenlig med kommunalrättsliga regler om i vilka fall näringsverksamhet får bedrivas.

Det är Skelleftebuss – som bolaget uttryckt det – grundinställning att beställningstrafiken är kompetensenlig enligt kommunallagens bestämmelser. Enligt bolaget kan beställningstrafiken därför, som förenlig med lag, överhuvudtaget inte förbjudas.

Tingsrätten väljer att i detta fall först pröva frågan om Skelleftebuss säljverksamhet med beställningstrafik är förenlig med lag. Om så inte bedömas vara fallet ska därefter frågan om verksamheten är konkurrensbegränsande bedömas.

Är beställningstrafiken förenlig med lag?

För bedömningen av frågeställningen är Skelleftebuss verksamhet och omfattningen av verksamheten av betydelse. Tingsrätten kommer därför först att redogöra för något av vad som framkommit om bolagets verksamhet och omfattningen av denna.

Skelleftebuss verksamhet

Skelleftebuss ska enligt sin bolagsordning bedriva tätortstrafik inom Skellefteå centrum. Bolaget ska dessutom som entreprenör, till bl.a. kollektivtrafikmyndigheterna, bedriva busstrafik på marknadsmässiga villkor.

Bolaget har under 2009 – 2012 haft en (ökande) omsättning från omkring 128 miljoner kr till omkring 152 miljoner kr. Antalet anställda är ca 180 personer. Antalet bussar är omkring 126 stycken, varav 110 bussar används för linjetrafik utom Skellefteå tätort.

Skelleftebuss är, enligt egen uppgift, därmed ett av de större bussföretagen i norra Sverige.

Den verksamhet som bolaget bedriver innebär att man kör stadstrafiken i tätorten samt därutöver åt kommunen utför skolskjutsar, färdtjänst samt viss beställningstrafik.

Bolaget kör också linjetrafik för kollektivtrafikmyndigheten utanför tätorten genom ett större antal busslinjer inom Västerbottens län. Skelleftebuss svarar, enligt uppgift från Länstrafiken för ca 17 procent av denna länstrafik, sett till antal körda kilometer per år.

Skelleftebuss tillhandahåller därutöver beställningstrafik, dvs. sådan trafik för persontransporter med buss som inte är linjetrafik, åt andra kunder än Skellefteå kommun. Enligt vad bolaget uppgett är kunderna i denna trafik till 80 procent idrottsföreningar och andra föreningar och till 20 procent privata företag. De 110 bussar som används för linjetrafiken är också registrerade för beställningstrafik. Av dessa bussar är fyra redovisade inom bolagets avdelning för beställningstrafik. Dessa fyra bussar används, enligt vad bolaget uppgett till omkring 79 procent för beställningstrafik och till 21 procent som reservbussar i linjetrafiken.

Beställningstrafiken har, enligt vad Skelleftebuss uppgett, bedrivits sedan 1974.

Enligt vad som framkommit för tiden 2009 till 2012 svarade och svarar stadstrafiken i tätorten för omkring 8 procent av Skelleftebuss omsättning. Linjetrafiken svarar för ca 72 procent av omsättningen. Beställningstrafiken för Skellefteå kommun svarade för 1 procent, medan beställningstrafiken mot andra kunder än kommunen svarade för omkring 5 procent. I och med att bolagets omsättning ökat under tidsperioden medan beställningstrafiken till annan än kommunen under perioden legat på 6,2 miljoner kr per år svarade denna beställningstrafik 2012 för 4,4 procent av bolagets omsättning.

Linjetrafiken utanför tätorten ersätts, enligt Skelleftebuss, från den betalning som erhålls från Länstrafiken i Västerbotten. Skelleftebuss lägger, i konkurrens med andra bussföretag, anbud på de upphandlingar som görs av Länstrafiken. Bolaget får inte något stöd av kommunen för denna trafik.

Också beställningstrafiken bedrivs, enligt bolaget, med marknadsmässiga priser.

Ligger säljverksamheten inom den kommunala kompetensen?

På det kommunala området finns genom kommunallagen och den s.k. befogenhetslagen en reglering om i vilken utsträckning en kommunal aktör får bedriva säljverksamhet och som utstakar gränserna för sådan verksamhet. Av förarbetena (prop. 2008/09: 231, s. 38 f.) till konfliktlösningsregeln vid offentlig säljverksamhet framgår att denna reglering får anses vara så omfattande och heltäckande att den bör kunna läggas till grund för bedömningen av vad som beträffande kommunal säljverksamhet är förenligt med lag.

En kommuns kompetens – i detta fall Skelleftebuss möjlighet – att bedriva säljverksamheten i form av beställningstrafik kan därför härledas från tre håll: befogenhetslagen, de allmänna kompetensreglerna i 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen eller från de speciella undantagen för anknytningskompetens och tillfälligt överskott som utbildats i rättspraxis.

Tingsrätten gör, i frågan om Skelleftebuss beställningstrafik till andra kunder än kommunen är förenlig med lag, följande bedömningar.

- *Befogenhetslagen*

Befogenhetslagen utvidgar kommunernas kompetens bl.a. avseende kollektivtrafik. Frågan reglerades tidigare i lagen (2005:952) om vissa kommunala befogenheter i fråga om kollektivtrafik.

Av 3 kap. 3 § befogenhetslagen framgår att ett kommunalt aktiebolag får ingå avtal med regional kollektivtrafikmyndighet om att utföra lokal och regional linjetrafik med bl.a. buss. Linjetrafik har här samma innebörd som i 1 kap. 5 § 1 yrkestrafiklagen, dvs. den ska bl.a. vara tidtabellsbunden och ersättningen ska bestämmas särskilt för varje passagerare.

Skelleftebuss säljverksamhet med beställningstrafik, avser emellertid inte den typ av trafik som omfattas av befogenhetslagen (se prop. 2004/05:159, s. 14 och 21). Det finns inte heller i övrigt någon speciallagstiftning som ger kommunal kompetens för denna typ av verksamhet. Befogenheten för Skelleftebuss att bedriva beställningstrafik kan därför inte grunda sig på befogenhetslagen utan får i stället prövas utifrån de allmänna kompetensreglerna i kommunallagen.

- *Den allmänna kommunala kompetensen enligt 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen*

Enligt den allmänna kompetensregeln i 2 kap. 1 § kommunallagen får kommuner själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens område eller dess medlemmar.

Kompetensavgränsningen såvitt avser näringsverksamhet regleras vidare i 2 kap. 7 § kommunallagen. Där stadgas att kommuner får driva näringsverksamhet om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmarna och drivs utan vinstsyfte. Det står klart att Skelleftebuss beställningsverksamhet faller inom ramen för näringsverksamhet.

Vad som avses med allmännyttiga tjänster definieras inte närmare. Det handlar om att producera nyttigheter av mer kollektiv natur, som eldistribution, renhållning, busstrafik och idrottsarenor. Rättspraxis har erkänt att t.ex. försörjning med bostäder, energi och kollektivtrafik hör till kompetensområdet. Det har också ansetts förenligt med kompe-

tensbestämmelserna att uppföra idrottsanläggningar, vissa fritids- och nöjesanläggningar, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser, samt byggnader som inrymmer bostäder, saluhallar, slakthus och biografier (prop. 1990/91:117 s. 152 och prop. 2008/09:231, s. 16). Tanken är att kommunerna ska kunna ägna sig åt vad som kallas sedvanlig kommunal affärsverksamhet, såsom energiförsörjning och kollektivtrafik, men endast i undantagsfall engagera sig på det egentliga näringslivets område (prop. 1990/91:117 s. 33 f. och 152).

Inledningsvis kan konstateras att det, av Konkurrensverkets icke ifrågasatta uppgift, har framkommit att det, förutom Skelleftebuss, endast finns ett kommunalt bussbolag i Sverige som ägnar sig åt beställningstrafik, och detta i mycket begränsad omfattning. Redan med hänsyn till denna uppgift finns anledning att fråga sig om beställningstrafik riktad till privata aktörer är sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

Skelleftebuss har gjort gällande att beställningstrafiken faller inom det tillåtna området eftersom den – som berörts – huvudsakligen tillgodoser förenings- och idrottslivets intressen av transport och att den kommunala kompetensen i detta avseende omfattar att ägna resurser och tid åt detta ändamål. Det är emellertid ostridigt att beställningstrafiken riktad till föreningslivet inte på något sätt är subventionerad, utan bedrivs på affärsmässiga grunder, inberäknat en vinstmarginal. Vidare har det genom förhören med företrädare för de konkurrerande bussbolagen framkommit att det finns privata aktörer på marknaden som kan utföra busstransporter för föreningslivets räkning. Detta är också den bedömning Konkurrensverkets sakkunnige vittne Karl Erik Bäckwall gjort, baserat på en jämförelse med Östersunds kommun, som han menar är likvärdig i detta avseende. Det är alltså inte fråga om en sådan situation där de privata initiativen fallit bort och det därmed finns ett utökat utrymme för kommunala åtgärder (jfr prop. 1990/91:117, s. 152 f.).

Under dessa förhållanden kan det inte sägas att Skelleftebuss tillhandahåller en allmännyttig tjänst till idrotts- och föreningslivet. Därtill kommer att 20 procent av beställningstrafiken riktar sig till företag.

Det har inte heller i övrigt framkommit några sådana tungt vägande faktorer som innebär att Skelleftebuss beställningstrafik kan sägas uppbäras av ett allmänintresse. Detta innebär att bolaget inte kan stödja sin beställningsverksamhet på den allmänna kommunala kompetensen i 2 kap. 1 och 7 §§ kommunallagen.

- *Anknytningskompetens*

Kommunal verksamhet som i och för sig normalt faller utanför den kommunala kompetensen kan ändå tillåtas om den har en anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet. Detta eftersom det under sådana omständigheter kan te sig opraktiskt eller verklighetsfrämmande att inte tillåta verksamheten (prop. 1990/91:117, s. 152). Denna s.k. anknytningskompetens har utvecklats i rättspraxis. Det ska finnas ett naturligt och nära samband med en kompetensenlig verksamhet. Vidare ställs som krav att den anknyttande verksamheten ska vara av begränsad omfattning och bedrivas utan vinstsyfte (RÅ 1992 ref. 61 och RÅ 1980 Ab 497).

Skelleftebuss beställningstrafik har visst samband med den kompetensenliga linjetrafiken genom att bussar och personal kan utnyttjas till båda typerna av trafik. Frågan är emellertid om det kan sägas föreligga ett sådant kvalificerat samband som krävs för att tillämpa bestämmelsen (se Bohlin, Kommunalrättens grunder, 2011, s. 105). Såsom Konkurrensverket anfört finns det inget nära och naturligt samband från nyttjarnas perspektiv – i detta hänseende är beställnings- och linjetrafiken skilda från varandra. Det kan mot denna bakgrund inte anses föreligga ett tillräckligt nära och naturligt samband mellan den kompetensenliga verksamheten och beställningstrafiken. De företagsekonomiska aspekter som Skelleftebuss anfört till stöd för anknytningen får i stället bedömas enligt doktrinen om överskottscompetens nedan.

Enligt tingsrättens mening är vidare Skelleftebuss beställningstrafik inte av begränsad omfattning. I rättspraxis har anknyttande verksamhet som utgjorde fem procent av den aktuella avdelningens verksamhet och två promille av den totala verksamheten ansetts

vara av ”begränsad omfattning” (RÅ 1992 ref. 61). Den nu omstridda verksamheten har under tiden 2009 – 2011 motsvarat mellan 5 och 4,4 procent av Skelleftebuss totala omsättning. Bolaget har dessutom en betydande marknadsandel inom beställningstrafiken. Den kan därmed inte sägas vara av begränsad omfattning.

När det gäller frågan om vinstsyfte är det ostridigt att Skelleftebuss driver beställningstrafiken på affärsmässig grund, dvs. inte i enlighet med den kommunala självkostnadsprincipen enligt 8 kap. 3 c § kommunallagen. Bolaget har emellertid gjort gällande att eftersom beställningstrafiken anknyter till linjetrafiken, som enligt befogenhetslagen ska bedrivas på affärsmässig grund utan krav på självkostnadsprissättning, gäller detta även den anknytande kompetensen. Detta eftersom det, enligt Skelleftebuss, annars skulle bli en konkurrensnedvridning på marknaden för beställningstrafik. Tingsrätten finner emellertid att det inte är möjligt att, utan det uttryckliga lagstöd som befogenhetslagen utgör, utsträcka undantaget från självkostnadsprincipen utanför linjetrafikens område.

Sammantaget är omständigheterna inte sådana att Skelleftebuss beställningstrafik ska anses kompetenslig på grundval av anknytningskompetens.

- *Överkottscompetens*

I praxis har vidare viss verksamhet som annars skulle falla utanför den kommunala kompetensen tillåtits med hänvisning till att det rört sig om tillfälliga överskott av en kompetenslig verksamhet. Det handlar om åtgärder som under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning, vidtas för att undvika onödig kapitalförstöring (RÅ 1993 ref. 12). Möjligheten för kommuner att konkurrera på den allmänna marknaden med överkapacitet är begränsad. Det handlar inte om att kommuner ska kunna organisera sin verksamhet på ett så företagsekonomiskt effektivt sätt som möjligt, oaktat gränserna för den kommunala kompetensen, utan om att kommuner i vissa avgränsade situationer ska kunna undvika onödig kapitalförstöring.

Det kan i detta fall konstateras att Skelleftebuss beställningstrafik pågått sedan 1974 och att den överkapacitet bolaget gör gällande att man har från linjetrafiken, främst på helger, får sägas vara permanent. Det står alltså klart att det inte är fråga om vare sig en övergångsperiod eller en tillfällig överkapacitet. Det är heller inte fråga om verksamhet av mindre omfattning (se vad som anförts angående anknytningskompetens). Sammantaget är alltså inte förhållandena sådana att Skelleftebuss beställningstrafik kan stödja sig på undantaget om överskottskapacitet.

Slutsatsen av vad som nu anförts blir att Skelleftebuss beställningstrafik till privata aktörer sker utanför den kommunala kompetensen, dvs. beställningstrafiken är inte förenlig med lag.

Är beställningstrafiken konkurrensbegränsande?

Rekvisitet hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på marknaden

Konkurrensverkets förbudstalan grundar sig på att Skelleftebuss säljverksamhet med beställningstrafiken hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten av en effektiv konkurrens på marknaden.

Vad som närmare avses med hämmande-rekvisitet i 3 kap. 27 § konkurrenslagen anges inte i lagbestämmelsen. Av förarbetena (prop. 2008/09:231, s. 35) till konfliktlösningsregeln framgår att syftet med den är att komma till rätta med konkurrensnedvridningar som kan uppstå när offentliga aktörer bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer. Sådana snedvridningar har – sägs det – i allmänhet sin grund i att t.ex. en kommun kan bedriva verksamheten utan några påtagliga risker för verksamhetens existens. Därmed verkar offentliga aktörer under andra förutsättningar än privata företag.

Vidare sägs det i förarbetena (a. prop. s. 36) att en grundförutsättning vid tillämpningen av en konfliktlösningsregel mellan offentliga och privata aktörer bör vara förekom-

ten av, eller fara för negativa effekter på konkurrensen. Regeln bör ta sikte på konkurrensbegränsningen som sådan, dvs. effekterna för själva konkurrensen. Den fråga som ska besvaras vid prövningen i det enskilda fallet är om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrensen samt själva mekanismerna på marknadsplatsen.

I förarbetena (a. prop. s. 36) nämns också att vissa typfall kan anses vara en god illustration av problematiken. Ett sådant fall kan vara där den offentliga aktörens blotta närvaro på marknaden kan leda till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder, s.k. undanträngningseffekter. I författningskommentaren (a. prop., s. 57) anges att rekvisitet bl.a. tar sikte på de fallen att det privata alternativet faller bort eller att privata aktörer över huvud inte träder in på marknaden till följd av den offentlige aktörens förfarande. Det framhålls (a. prop., s. 36) emellertid att typfallen inte kan användas som vägledning för att tolka konfliktlösningsregelns innebörd såvitt gäller vilka beteenden som i det enskilda fallet är negativa för konkurrensen och bör kunna angripas.

Det framhålls också (a. prop., s. 36 f.) att enskilda beteenden inte generellt kan stämplas som olämpliga. Förhållandena kan skilja sig åt mellan olika delar av landet. Ett beteende som är negativt för konkurrensen i en kommun behöver inte vara det i en annan kommun där förutsättningarna kan vara annorlunda. När det gäller effekterna av ett visst beteende framhålls att det är viktigt att i det enskilda fallet ta ställning till om beteendet skadar drivkrafterna till konkurrens samt själva mekanismerna på marknadsplatsen. Prövningen bör ha sin utgångspunkt i beteendets långsiktiga verkningar på förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden inte vad som sker eller kan ske på kort sikt. Frågan är om konkurrenstrycket på marknaden ökar, eller är ägnat att öka, eller om det minskar eller är ägnat att minskas genom det aktuella beteendet.

Slutligen framhålls (a. prop., s. 37 och 57) att de konkurrenshämmande effekterna bör vara av någon betydelse för att ett förbud ska komma i fråga. Något märkbarhetskrav ställs emellertid inte upp.

Är Skelleftebuss säljverksamhet med beställningstrafiken konkurrenshämmande?

Skelleftebuss ingår i en kommunägd koncern. I koncernen ingår också bl.a. Skellefte Kraft, som också är helägt av Skellefteå kommun. Skelleftebuss aktiekapital uppgår till 44 miljoner kr.

Skelleftebuss verksamhet får sägas ha huvudsakligen tre verksamhetsgrenar: Stadstrafiken i Skellefteå tätort, linjetrafiken utom tätorten och beställningstrafiken. Av dessa verksamheter är linjetrafiken den största med ca 72 procent av bolagets omsättning, därefter tätortstrafiken med ca 8 procent och sist beställningstrafiken med 6 procent, varav ca 5 procent avser beställningstrafik till utomstående kunder.

Det framgår av utredningen i målet att Skelleftebuss under åren 2000 – 2011 redovisat ett negativt rörelseresultat på sammanlagt ca 66 miljoner kr. Bolaget har inte för tidsperioden offentligt redovisat resultaten från de olika verksamhetsgrenar med undantag för tätortstrafiken, som för sex av åren (2005 och 2007 – 2011) redovisats ha ett negativt rörelseresultat på 39,7 miljoner kr.

Förlusterna sett till rörelseresultatet i sin helhet uppgick under åren 2000 – 2009 till drygt 50 miljoner kr. Av aktiebolagsrättsliga regler följer att om det egna kapitalet understiger hälften av det registrerade aktiekapitalet, dvs. ca 20 miljoner kr, hade Skelleftebuss behövt upprätta en s.k. kontrollbalansräkning och överväga likvidationsplikt. Denna situation hade alltså kunna uppstå 2009. Eftersom bolaget hade fortsatta förluster under åren 2010 – 2012 hade situationen kunna vara bestående.

För 2009 fick emellertid Skelleftebuss ett koncernbidrag på ca 50,3 miljoner kr. Under åren 2000 – 2011 fick bolaget koncernbidrag med sammanlagt 57,7 miljoner kr, vilket inneburit att det egna kapitalet alltsedan 2000 kunnat hålla sig mellan 70 och 60 miljoner kr.

Skelleftebuss har gjort gällande att bidragen endast är bokslutsdispositioner, vilket betyder att bolaget inte får in likvida medel. Tingsrätten finner att även om förfarandet är att beteckna som bokslutsdispositioner innebär det att bolaget får sina förluster täckta av kommunen. Beställningstrafiken hänger samman med övrig verksamhet, bl.a. genom att samma bussar och personal används i såväl linje- som beställningstrafiken. Det framstår som oklart vilken del av verksamheten som belastas av sådana kostnader. Samma förhållande gäller på intäktsidan där det bl.a. framkommit att Skelleftebuss räknar med vinsten från beställningstrafiken när bolaget inom ramen för upphandlingar lägger anbud på linjetrafiken.

Även om koncernbidragen inte inneburit att bolaget fått några likvida medel måste bidragen, som utgått under ett flertal år och till betydande belopp, enligt tingsrätten, sägas ha inneburit ett väsentligt bidrag till och säkerhet för bolagets verksamhet. Skelleftebuss, som offentlig aktör, har med andra ord kunnat bedriva sin verksamhet, som bl.a. omfattar beställningstrafik till privata kunder, utan påtagliga risker för verksamhetens existens.

Härtill kommer – enligt vad som framgår av Skelleftebuss årsredovisning för räkenskapsåret 2011 (not 20) – att bolagets långfristiga upplåning i mars 2011 omvandlades till en koncerngemensam kredit hos kommunens internbank. Genom förändringen garanterar Skellefteå kommun koncernens – och därmed Skelleftebuss – kapitalförsörjning med en koncernkontokredit. Krediten innebär, enligt vad som framkommit, att bolaget får tillgång till medel utan att genomgå någon kreditprövning av det slag som ett privat företag måste genomgå. Detta stärker bilden av att Skelleftebuss har ekonomiska och finansiella fördelar i sin egenskap av offentlig aktör.

Tingsrätten har redan konstaterat att Skelleftebuss när det gäller beställningstrafiken mot privata kunder får anses agera utanför den kommunala kompetensen och har fördelar som offentlig aktör. Redan dessa omständigheter indikerar att bolagets säljverksamhet i vart fall är ägnad att påverka konkurrensen negativt. Konkurrensen på den

relevanta marknaden måste emellertid bedömas i vidare mån innan några slutsatser kan dras av dessa omständigheter.

Skelleftebuss har en andel på den relevanta marknaden som uppgår till ca 50 procent. Detta ska sättas i relation till hur marknaden ser ut i övrigt. Den största konkurrenten är Lestanders Buss som har tre bussar för beställningstrafik i Skellefteå. Övriga aktörer är mycket små. Kålaboda Buss som är etablerat i Robertsfors, mellan Umeå och Skellefteå, har en buss.

Karl Erik Bäckwall har i sitt utlåtande (Etablering och drift av beställningstrafik) jämfört förhållandena på marknaden för beställningstrafik i Skellefteå med marknaden i Östersund. Där framgår att det i Skellefteå kommun med sina drygt 70 000 invånare, finns två bussbolag som bedriver beställningstrafik med sammanlagt åtta bussar. Dessa företag är Skelleftebuss och Lestanders Buss. Detta jämförs med Östersunds kommun, där invånarantalet är knappt 60 000 och det finns sex bussbolag som bedriver beställningstrafik med sammanlagt 16 bussar. Karl Erik Bäckwalls bedömning är att det borde finnas utrymme för fler beställningsbussar inom ett eller flera företag inom Skellefteå, än de åtta bussar som idag är etablerade i kommunen.

Av förhören med Anders Bäckström och Björn Larsson har framkommit att det i Umeå – som förvisso är en större kommun än Skellefteå – finns 7-8 bussföretag som bedriver beställningstrafik.

Anders Bäckström, Dennis Lestander och Björn Larsson har samtliga uppgett sig vara intresserade av expansion av sina bolags verksamheter i Skellefteå.

Skelleftebuss marknadsposition framstår som mycket stark och konkurrenterna som små vid en jämförelse med andra marknader, främst Östersund. Konfliktlösningsregeln utgår från att en grad av samband normalt finns mellan offentligt ägande av en aktör och dennes beteende på marknaden (prop. 2008/89. s. 35). Tingsrätten kan alltså utgå från att Skelleftebuss starka position på marknaden hänger samman med att bolaget är

en offentlig aktör. Bolagets verksamhet på marknaden för beställningstrafik får därmed sägas hämma konkurrensen på sätt som avses i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

Skelleftebuss omsättning inom beställningstrafiken och dess starka position på den relevanta marknaden innebär att konkurrenshämningen får anses vara av någon betydelse.

Skelleftebuss närvaro på beställningsmarknaden kan heller inte anses vara konkurrensneutral i den bemärkelsen att den är nödvändig för att upprätthålla nödvändig service eller infrastruktur (jfr a. prop., s. 37). Detta med hänsyn till att det finns privata aktörer som kan tillmötesgå efterfrågan i enlighet med vad tingsrätten konstaterat ovan. Skelleftebuss har gjort gällande att det endast är bolag av Skelleftebuss storlek som kan tillmötesgå de större beställningar på upp till 10-15 bussar som från tid till annan kommer, om t.ex. ett flygplan inte kan landa på rätt flygplats och flygresenärerna behöver transport. Genom vittnesförhören har det emellertid framkommit att detta löses i andra kommuner genom att flera mindre åkare går samman. Tingsrätten bedömer alltså att den särskilda efterfrågan som finns på den relevanta marknaden bör kunna mötas även om Skelleftebuss förbjuds att bedriva beställningstrafik mot privata aktörer.

Slutsatser

Vad som nu anförts innebär att tingsrätten finner att Skelleftebuss säljverksamhet i form av den beställningstrafik där annan än Skellefteå kommun är beställare hämmar, eller är ägnad att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i den mening som avses i 3 kap. 27 konkurrenslagen. Säljverksamheten kan heller inte anses vara förenlig med lag. Den ska därför förbjudas.

Förbudet kan utformas på sätt Konkurrensverket har yrkat. Det ska – i enlighet med verkets yrkande – börja gälla först efter en viss tid.

Förbudet kan förenas med begärt vite.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga 1 (DV 401 vad där sägs om hovrätt ska i stället avse Marknadsdomstolen)

Överklagande, ställ till Marknadsdomstolen, ska ha inkommit till tingsrätten senast den 2 augusti 2013. Det krävs prövningstillstånd.

Tomas Norström

Ingeborg Simonsson

I avgörandet har även docenten Jens Josephson och fil dr Ann-Charlotte Dorange deltagit.



SVERIGES DOMSTOLAR

Bilaga

ANVISNING FÖR ÖVERKLAGANDE - DOM I TVISTEMÅL

Den som vill överklaga tingsrättens dom, eller ett i domen intaget beslut, ska göra detta skriftligen.

Skrivelsen ska skickas eller lämnas till tingsrätten. Överklagandet prövas av den hovrätt som finns angiven i slutet av domen.

Överklagandet ska ha kommit in till tingsrätten **inom tre veckor** från domens datum. Sista dagen för överklagande finns angiven på sista sidan i domen.

Har ena parten överklagat domen i rätt tid, får också motparten överklaga domen (s.k. **anslutningsöverklagande**) även om den vanliga tiden för överklagande har gått ut. Överklagandet ska också i detta fall skickas eller lämnas till tingsrätten och det måste ha kommit in till tingsrätten **inom en vecka** från den i domen angivna sista dagen för överklagande. **Om det första överklagandet återkallas eller förfaller kan inte heller anslutningsöverklagandet prövas.**

Samma regler som för part gäller för den som inte är part eller intervenient och som vill överklaga ett **i domen intaget beslut** som angår honom eller henne. I fråga om sådant beslut finns dock inte någon möjlighet till anslutningsöverklagande.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i hovrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Hovrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som tingsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står tingsrättens avgörande fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till hovrätten varför klaganden anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla uppgifter om

1. den dom som överklagas med angivande av tingsrättens namn samt dag och nummer för domen,
2. parternas namn och hemvist och om möjligt deras postadresser, yrken, personnummer och telefonnummer, varvid parterna benämns klagande respektive motpart,
3. den ändring av tingsrättens dom som klaganden vill få till stånd,
4. grunderna (skälen) för överklagandet och i vilket avseende tingsrättens domskäl enligt klagandens mening är oriktiga,
5. de omständigheter som åberopas till stöd för att prövningstillstånd ska meddelas, samt
6. de bevis som åberopas och vad som ska styrkas med varje bevis.

Har en omständighet eller ett bevis som åberopas i hovrätten inte lagts fram tidigare, ska klaganden i mål där förlikning om saken är tillåten förklara anledningen till varför omständigheten eller beviset inte åberopats i tingsrätten. Skriftliga bevis som inte lagts fram tidigare ska ges in samtidigt med överklagandet. Vill klaganden att det ska hållas ett förnyat förhör eller en förnyad syn på stället, ska han eller hon ange det och skälen till detta. Klaganden ska också ange om han eller hon vill att motparten ska infinna sig personligen vid huvudförhandling i hovrätten.

Skrivelsen ska vara undertecknad av klaganden eller hans/hennes ombud. Till överklagandet ska bifogas lika många kopior av skrivelsen som det finns motparter i målet. Har inte klaganden bifogat tillräckligt antal kopior, framställs de kopior som behövs på klagandens bekostnad. Ytterligare upplysningar lämnas av tingsrätten. Adress och telefonnummer finns på första sidan av domen. Om ni tidigare informerats om att förenklad delgivning kan komma att användas med er i målet/ärendet, kan sådant delgivningssätt också komma att användas med er i högre instanser om någon överklagar avgörandet dit.