

«MOTTAKERNAVN»
«KONTAKT»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED» «UTLANDSADRESSE»

Deres ref.: «REF»

Vår ref.: 2004/338
MA1-M2 KAFU 528.0

Saksbeh.: Katrine Furulund
Aleksander Møll

Dato: 22. november 2004

■ **Konkurranseloven § 9 første ledd bokstav e - Påpekning av konkurransebegrensende virkninger av 110-Telemarks prising av trygghetsalarmtjenester**

1. Innledning

Konkurransetilsynet viser til brev av 18. juni 2004 til kommunene i Telemark og øvrig korrespondanse i saken.

Konkurransetilsynet mottok 29. mars 2004 et brev fra Lev Vel Helse AS (LVH) hvor det hevdes at 110-Telemarks praksis, der det tilbys trygghetsalarmtjenester i tillegg til brannvarslings-tjenester uten ekstra vederlag, medfører en konkurransebegrensning i markedet for mottak og formidling av trygghetsalarmer

Som ledd i saksbehandlingen har Konkurransetilsynet innhentet informasjon fra 110-Telemark, kommunene som er tilknyttet 110-Telemark, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og LVH.

2. Forholdet til konkurranseloven

Konkurransetilsynet skal i henhold til konkurranseloven § 9 første ledd føre tilsyn med konkurransen i de forskjellige markeder. Herunder skal tilsynet i henhold til bestemmelsens bokstav e påpeke konkurranseregulerende virkninger av offentlige tiltak, eventuelt ved å fremme forslag med sikte på å styrke konkurransen og lette adgangen for nye konkurrenter. Dersom Konkurransetilsynet krever det, skal det organ som forestår tiltaket, svare Konkurransetilsynet innen en nærmere angitt frist. I svaret skal det blant annet redegjøres for hvordan de konkurransemessige hensyn vil bli ivaretatt.

3. 110-Telemark

110-Telemark er brannalarmsentral for samtlige kommuner i Telemark, og er organisert som et interkommunalt samarbeid i henhold til kommuneloven § 27. Skien kommune er vertskommune for sentralen.

Bakgrunnen for opprettelsen av 110-Telemark er at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 16 første ledd i 2002 besluttet å sentralisere brannvarslingssentralene i Norge. Antallet sentraler skulle reduseres fra 41 til 24 fra 1. oktober 2003. Sentraliseringen ble blant annet begrunnet med effektivisering og reduserte kostnader. Brannalarmsentralen for Telemark ble besluttet sentralisert til Skien ved Skien brannvesen. 110-Telemark har altså et lovfestet monopol i markedet for brannalarmsentraltjenester i Telemark.

Kommunene i Telemark plikter ikke å være deltaker i det interkommunale samarbeidet, men må uansett knytte seg til brannalarmsentralen, og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift, jf. Direktoratet for brann- og elsikkerhets vedtak av 28. februar 2003, jf. brann- og eksplosjonsvernloven § 37, jf. § 16 første ledd. For tiden deltar alle 18 kommuner i Telemark i det interkommunale samarbeidet. 110-Telemarks oppgaver og administrative, organisatoriske og økonomiske forhold er fastslått i 110-Telemarks vedtekter, som er vedtatt av kommunestyrene i de enkelte kommuner.

I henhold til vedtektene skal 110-Telemarks primæroppgave være å ta imot brannmeldinger og meldinger om akutt forurensning på telefonnummer 110, og å videreformidle disse i henhold til rutiner gitt av brannsjefen i den aktuelle kommunen. Videre har kommunene i vedtektene bestemt at 110-Telemark i tillegg til primæroppgaven skal tilby samtlige deltagende kommuner blant annet mottak og formidling av trygghetsalarmer, innbruddsalarmer, heisalarmer og andre tekniske alarmer fra deltagende kommuners bygninger. Omfanget av oppgavene skal ifølge vedtektene jevnlig være gjenstand for justeringer og endringer med bakgrunn i regelverksendringer, erfaringer og markedsutviklingen. Kostnadene til samtlige av disse tjenestene skal dekkes innenfor det årlige beløpet som fordeles mellom de deltagende kommunene.

110-Telemark skal i tillegg, innenfor rammen av egen kapasitet, selge tjenester innen alarmering, varsling og formidling.

4. Markedet for mottak og formidling av trygghetsalarmer

For å kunne vurdere den konkurransemessige virkningen av 110- Telemarks samlede prissetting av brannalarmsentraltjenesten og trygghetsalarmtjenesten, er det nødvendig med en beskrivelse av markedet for mottak og formidling av trygghetsalarmer.

Brukere av trygghetsalarmer vil av ulike grunner og på ulike tidspunkter kunne ha behov for medisinsk hjelp. En trygghetsalarm fungerer slik at bruker ved å trykke på en bærbar alarmknapp iverksetter selve alarmen som ringer opp et alarmmottak. Bemanningen i alarmmottaket iverksetter så tiltak etter samtale med bruker. Dersom det er behov for utrykning formidles dette fra alarmmottaket til utrykningspersonell. Som oftest er dette hjemmesykepleien i avtalekommunen.

Bruk av trygghetsalarmer forutsetter derfor tre ulike elementer. For det første må det fysisk være installert en trygghetsalarm, dernest må det være en alarmsentral som tar imot alarmen og videreformidler denne til det siste elementet, som er personell som ved behov kan rykke ut til bruker. Disse tre elementene er uavhengige av hverandre i den forstand at de kan utføres, og i praksis utføres, av ulike aktører. For eksempel tilbyr 110-Telemark kun mottaks- og

formidlingsfunksjonen. Mottak og formidling av trygghetsalarmer utgjør derfor et separat marked i forhold til de andre elementene.

Da trygghetsalarmer kom på markedet, ble ansvaret for alarmene normalt lagt til kommunenes eksisterende driftsenheter med døgnkontinuerlig vakt: brannvesen, syke- og aldershjem, legevaktssentraler og interkommunale vaktssentraler. Det er fortsatt vanlig at kommuner benytter seg av slike offentlige enheter som alarmsentral. De offentlige enhetene møter imidlertid konkurranse fra private aktører som LVH.

LVH er en tjenesteleverandør innen drift og betjening av helsetjenester. Selskapet eies av Gjensidige Nor og Norske Falck AS. Selskapets hovedvirksomhet er trygghetsalarmtjenester for eldre og ensligboende. I enkelte kommuner leverer LVH en totaltjeneste med både alarmsentraltjeneste og utrykning hjem til brukerne, men i de fleste tilfeller formidles selve utrykningen til hjemmesykepleien. LVH har eller har hatt avtale om levering av ulike trygghetsalarmtjenester til en rekke kommuner i Telemark: Bamble, Sauherad, Bø, Seljord, Kviteseid, Drangedal, Tinn og Nome.

Andre tilbydere av trygghetsalarmsentraltjenester i Norge er vaktsselskaper og veldedige organisasjoner som Norsk Folkehjelp og Røde Kors.

5. Konkurransetilsynets vurdering

Kommunene i Telemark er som nevnt i punkt 3 forpliktet til å knytte seg til 110-Telemark som brannalarmsentral og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen. I vedtektene til 110-Telemark fremgår det at de tilknyttede kommunene skal betale den samme andelen av 110-Telemarks kostnader uavhengig av om kommunen ønsker å benytte seg av 110-Telemark som trygghetsalarmsentral. For den enkelte kommune i Telemark vil trygghetsalarmtjenesten derfor fremstå som gratis.

Tjenesten der 110-Telemark har et lovfestet monopol kobles på denne måten sammen med en tjeneste der 110-Telemark møter konkurranse fra andre offentlige og private aktører. Den samlede prisfastsettelsen skaper konkurransemessige problemer i markedet for trygghetsalarmtjenester. LVH mener at 110-Telemark med dette bruker brannalarmsentraltjenesten de har enerett på etter lov, til å monopolisere markedet for mottak og formidling av trygghetsalarmer. Konkurrerende tilbydere av denne tjenesten vil etter deres mening ikke kunne hevde seg i konkurransen, ettersom kommunene uansett må betale sin andel av 110-Telemarks kostnader ved mottak og formidling av trygghetsalarmer.

110-Telemark har i brev 1. juli 2004 opplyst at man har valgt å inkludere tjenester utover brannalarmsentralfunksjonen fordi kapasiteten til den lovpålagte tomannsbetjente brannalarmsentraltjenesten er så stor at sentralen uten videre også kan dekke trygghetsalarmsentralfunksjonen.

Kravene til bemanning for en brannalarmsentral er fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Disse kravene, sammen med arbeidsmiljølovens bestemmelser, fører ifølge 110-Telemark, jf. brev av 1. juli 2004, til at bemanningen må være på minst tolv alarmsentraloperatører og to personer til administrative oppgaver. 110-Telemark har i det nevnte brevet opplyst at sentralens administrative bemanning må økes fra to til tre personer når sentralen også skal fungere som en trygghetsalarmsentral. Etter Konkurransetilsynets vurdering viser dette at 110-Telemarks kostnader øker når sentralen også skal fungere som trygghetsalarmsentral. Det er derfor en merkostnad forbundet med å innlemme trygghetsalarmsentraltjenesten i 110-Telemarks tjenestetilbud til kommunene, som ikke reflekteres når tjenestene prissettes samlet.

110-Telemarks prispraksis legger føringer på kommunenes valg av leverandør slik at deres valgfrihet i praksis blir begrenset. Dersom en kommune velger å bruke en annen leverandør av trygghetsalarmsentraltjenester enn 110-Telemark, må kommunen likevel betale for kostnadene knyttet til 110-Telemarks trygghetsalarmsentralfunksjon.

110-Telemarks ordning med å ta en felles pris for tjenestene de til enhver tilbyr, har etter Konkurransetilsynets vurdering konkurransebegrensende virkninger ved at kommunene får sterke incitamenter til å benytte seg av 110-Telemarks trygghetsalarmsentral. Praksisen har en ekskluderende virkning i markedet, og det er fare for at 110-Telemark også vil tilta seg en dominerende stilling på markedet for trygghetsalarmsentraltjenester.

Kommunene kan heller ikke unngå felles prissetting av de to tjenestene ved å tre ut av det interkommunale samarbeidet. 110-Telemark opplyste i brev av 1. juli 2004 at denne problemstillingen ikke hadde vært aktuelt så langt, men at konklusjonen foreløpig var at samtlige kommuner må bidra med det samme uavhengig av hvilket tjenesteomfang de skulle ønske å få levert. Prispraksisen vil kun endres dersom flertallet av kommunene ønsker en annen praksis, jf. vedtektene.

110-Telemarks samlede prissetting av sine tjenester fordyrer også trygghetsalarmsentralfunksjonen for kommuner som benytter seg av andre leverandører enn 110-Telemark, og disse får incitament til å bytte til 110-Telemark. Kommuner som benytter seg av 110-Telemarks trygghetsalarmsentral vil på samme måte ha incitament til å fortsette med dette.

110-Telemarks prispraksis vil også vanskeliggjøre adgangen til markedet for andre aktører og skape unødvendige etableringshindringer. For å kunne konkurrere i markedet vil andre aktører måtte ha et kvalitetsmessig så mye bedre tilbud enn 110-Telemark at det oppveier kommunenes kostnader ved å betale dobbelt for tjenesten. Dette gir etter Konkurransetilsynets vurdering 110-Telemark et urettmessig konkurransefortrinn i markedet.

Konkurransetilsynet har undersøkt om de andre 110-sentralene i Norge har en tilsvarende praksis som 110-Telemark. I den sammenheng har tilsynet vært i kontakt med 13 andre 110-sentraler i Norge. Alle disse, med unntak av 110-Vestfold, oppgir å prise sin trygghetsalarmsentraltjeneste separat, dersom de tilbyr tjenesten i det hele tatt. De fleste av de som tilbyr tjenesten oppgir at de fakturerer kommunen en viss sum per bruker av trygghetsalarmsentralen. Som redegjort for i punkt 3 er det heller ikke bare brannalarmsentraler som tilbyr trygghetsalarmsentraltjenester, men også andre offentlige og private aktører. Disse forhold viser at brannalarm- og trygghetsalarm-sentraltjenester ikke er tjenester som normalt tilbys samlet.

7. Konklusjon

Etter Konkurransetilsynets vurdering fører 110-Telemarks samlede prissetting av brannalarm- og trygghetsalarmsentraltjenesten til at konkurransen på markedet for trygghetsalarmsentraltjenester begrenses.

Konkurransetilsynet foreslår på denne bakgrunn at 110-Telemark endrer praksisen som innebærer at kommunene som er tilknyttet 110-Telemark som brannalarmsentral må betale det samme uavhengig av om de ønsker å benytte seg av trygghetsalarmsentraltjenesten. 110-Telemarks merkostnader ved å tilby trygghetsalarmsentraltjenester bør ikke dekkes av de kommuner som ikke ønsker denne tjenesten.

En måte å oppnå dette på vil kunne være at kommunene som ønsker å benytte 110-Telemark som trygghetsalarmsentral betaler en pris per bruker som er tilknyttet sentralen. Prisen 110-Telemark krever per bruker må videre settes slik at de samlede inntektene fra tjenestene reflekterer 110-



Telemarks ekstra kostnader forbundet med å tilby trygghetsalarmtjenesten. En slik separat prissetting av trygghetsalarmfunksjonen vil åpne opp for konkurranse og derigjennom mer effektiv ressursbruk.

Konkurransetilsynet ber om en redegjørelse for hvordan deres kommune vil ivareta de konkurransemessige hensyn i markedet for trygghetsalarmtjenester i Telemark, herunder en tilbakemelding på tilsynets forslag om separat prising.

Tilsynet ber om deres skriftlige tilbakemelding så snart som mulig og senest innen 1. januar 2005.

Ved spørsmål, ta gjerne kontakt med seksjonssjef Geir Pettersen (tlf: 22 400 939; e-post: gepe@kt.no) eller Katrine A. Furulund (tlf:22 00 48 10; e-post: kafu@kt.no)

Med hilsen

Lasse Ekeberg (e.f.)
avdelingsdirektør

Geir Pettersen
seksjonssjef

Kopi:
Lev Vel Helse AS