

Socialdepartementet

Konkurrensförhållandena avseende begravningsbyråttjänster

Sammanfattning av Konkurrensverkets iakttagelser och förslag

Konkurrensverket har i sin tillsynsverksamhet observerat att begravningsbyråer som drivs av Svenska kyrkans församlingar innehar vissa konkurrensfördelar på begravningsbyråmarknaden som grundas i kyrkans särskilda ställning som rättssubjekt och därtill hörande rättigheter. Dessa konkurrensfördelar riskerar, i avsaknad av närmare reglering, att snedvrیدا konkurrensen på begravningsbyråmarknaden. Konkurrensverket föreslår att regeringen låter utreda utformningen av en reglering av bedrivandet av kyrkliga begravningsbyråer, förslagsvis genom ändringar i begravningslagen (1990:1144).

Konkurrensverkets utredning

Konkurrensverket har i ett tillsynsärende utrett frågan om ett pastorats, och dess begravningsbyrås, agerande utgjort en överträdelse av förbudet mot missbruk av en dominerande ställning i 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579), KL, eller om agerandet utgjort ett förfarande som kan förbjudas enligt bestämmelserna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) i 3 kap. 27 och 28 §§ KL.

Konkurrensverket har skrivit av tillsynsärendet efter att ha konstaterat att det inte funnits tillräckliga skäl att fortsätta utredningen mot pastoratet och dess begravningsbyrå. Detta då det inte med tydlighet framkommit att det skulle vara möjligt att ingripa mot det aktuella förfarandet med stöd av 2 kap. 7 § KL. Konkurrensverket har vidare funnit att det inte heller går att ingripa mot förfarandet med stöd av KOS-reglerna.¹

Under utredningen har dock frågan uppkommit om kyrkliga begravningsbyråer åtnjuter vissa konkurrensmässiga fördelar kopplade till de särskilda rättigheter och skyldigheter som anförtrotts Svenska kyrkan enligt bl.a. begravningslagen. Utredningen har därför även kommit att omfatta frågan om det föreligger ett

¹ Konkurrensverkets beslut den 8 februari 2024 i dnr 445/2023.



behov av lagstiftningsåtgärder för att förbättra konkurrensförhållandena på marknaden i fråga.

Sammanfattningsvis har följande framkommit av Konkurrensverkets utredning i frågan. De råd som kyrkostyrelsen antagit om bedrivandet av näringsverksamhet och om bolagsbildning, vilka bl.a. berör vikten av konkurrensneutralitet vid bedrivande av begravningsbyråer, förefaller inte fullt ut efterföljas av församlingarna. Dessa råd är inte heller bindande. Av vad som framkommit i ärendet förefaller det därtill föreligga ett förhållandevis svagt intresse från Svenska kyrkans nationella nivå att utfärda bindande bestämmelser av motsvarande innebörd som råden och för att verka för att de råd som finns efterföljs. Vidare förefaller den tillsyn som länsstyrelserna kan utöva över att församlingarna agerar opartiskt när de utför sitt uppdrag enligt begravningslagen begränsad och inte tillräcklig för att garantera att konkurrensen inte snedvrids. Slutligen bedöms den interna tillsyn som stiftens inom Svenska kyrkan har att utföra inte vara tillräcklig för att säkerställa att konkurrensen inte snedvrids. Detta då det saknas tvingande bestämmelser om bedrivandet av begravningsbyrå och då det inte finns några sanktionsmöjligheter.

Nedan beskrivs utförligare de observationer som Konkurrensverket har gjort i samband med utredningen och Konkurrensverkets förslag på möjliga lagstiftningsåtgärder för att förbättra konkurrensförhållandena på begravningsbyråmarknaden i Sverige.

Beskrivning av de berörda verksamheterna

Begravningsverksamhet

Begreppet begravningsverksamhet definieras i 1 kap. 1 § begravningslagen som de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Huvudman för denna verksamhet är, enligt samma paragraf, församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. Svenska kyrkans församlingar har därmed fått i uppgift att ombesörja begravningsverksamheten inom församlingarnas geografiska områden. Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen. Detta har skett för Stockholms stad och Tranås kommun. Huvudmannaskapet utgör således en lagstadgad ensamrätt, tillika skyldighet, att utföra begravningsverksamhet inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde.

I huvudmannaskapet för begravningsverksamheten innefattas i huvudsak följande tjänster:²

² 1 kap. 1 och 2 §§, 2 kap. 1 och 2 §§ samt 9 kap. 6 § begravningslagen.



- Förvaltning av de allmänna begravningsplatserna.
- Se till att det finns tillräckligt med gravplatser.
- Erbjud gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag för gravsättning.
- Erbjud särskilda gravplatser för dem som inte tillhör ett kristet trossamfund.
- Erbjud en lokal för förvaring och visning av stoftet.
- Sköta kremering.
- Sköta gravsättning.
- Erbjud en lokal utan religiösa symboler för begravningsceremoni.
- Transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett.

Begravningsverksamheten finansieras av begravningsavgiften, som betalas av alla som är folkbokförda i Sverige och har kommunalt beskattningsbar inkomst.³

Församlingsverksamhet

Församlingsverksamhet utgörs bl.a. av de olika tjänster och faciliteter som anhöriga och begravningsbyråer efterfrågar från kyrkan i samband med en begravning i svenska kyrkans ordning. Hit hör exempelvis själaringning och tacksägelse, klockringning samt diakonikontakt med anhöriga.

Församlingsverksamheten finansieras av kyrkoavgiften som betalas av dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. En begravning i Svenska kyrkans ordning kostar således ingenting för en avliden som varit medlem i Svenska kyrkan.⁴

Begravningsbyråverksamhet

Begravningsbyråer tillhandahåller olika tjänster i samband med anordningen av begravningar. T.ex. kan en begravningsbyrå bistå anhöriga med bokning av lokaler, transporter, val av urna och kista samt med att anordna minnestund. Begravningsbyråer kan även tillhandahålla olika juridiska tjänster i samband med dödsfall, såsom bouppteckning och arvskifte.

³ 9 kap. 1–3 §§ begravningslagen.

⁴ Det kan även finnas möjlighet att anordna en begravning i Svenska kyrkans ordning, och därmed ta del av församlingstjänsterna även om den avlidne inte var medlem i Svenska kyrkan, och då tillkommer kostnader för församlingstjänsterna.



På marknaden för begravningsbyråer finns såväl privata aktörer som byråer som drivs av församlingar eller pastorat, s.k. kyrkliga begravningsbyråer. Begravningsbyråtjänster är tjänster som inte omfattas av församlingarnas huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Särskilt om kyrkliga begravningsbyråer

Inledning

Frågan om kyrkliga begravningsbyråer har diskuterats inom Svenska kyrkan under en längre tid. Redan 2004 var frågan uppe för behandling i kyrkomötet, som är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Kyrkomötet avslag då en motion om en rikstäckande kyrklig begravningsbyrå.⁵ Vidare har Svenska kyrkans överklagandenämnd i flera avgöranden under en längre tid konstaterat att det inte kan anses vara en uppgift för församlingar att bedriva begravningsbyråverksamhet.⁶

Trots detta har flera församlingar bedrivit begravningsbyrå under en längre tid. Kyrkans Begravningsbyrå i Sverige AB, vilket i dag är franchisegivare till en rad kyrkliga begravningsbyråer, bildades redan 2003 under namnet Kyrkans vård och omsorg i Sverige AB. I dag återfinns Kyrkans begravningsbyrå på 17 orter. Svenska kyrkan har därför själv bedömt att konceptet för församlingsdrivna begravningsbyråer existerat i åtminstone 18 år.⁷

Ändringen i kyrkoordningen

Den 23 november 2022 fattade kyrkomötet beslut om att ändra kyrkoordningen till att förklara det tillåtet för församlingar att bedriva begravningsbyrå. Sedan januari 2023 framgår det explicit av 2 kap. 2 § kyrkoordningen att församlingar får bedriva begravningsbyråverksamhet. Bestämmelsen i sin helhet lyder:

Församlingen får bedriva näringsverksamhet om den har naturlig anknytning till församlingens grundläggande uppgift.

Med naturligt anknuten verksamhet enligt första stycket avses inte bara näringsverksamhet som är ett utflöde av församlingens grundläggande uppgift utan även verksamhet som bidrar till församlingens förutsättningar att utföra denna uppgift, exempelvis begravningsbyråverksamhet.

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om hur näringsverksamhet får bedrivas.

⁵ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 6.

⁶ Se Svenska kyrkans överklagandenämnds avgöranden ÖN 2007/22, ÖN 2007/30, ÖN 2008/03 och ÖN 2012/09.

⁷ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 6.



Sedan ändringen trädde i kraft har ett antal nya kyrkliga begravningsbyråer startats upp.⁸

Ändringen i kyrkoordningen föregicks av ett inomkyrkligt utredningsarbete där bl.a. konkurrensrättsliga frågor aktualiserats. Av kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer från 2021* framgår att såväl en konkurrensrättslig som skatterättslig utredning har gjorts.

Enligt den konkurrensrättsliga utredning som gjordes framhölls inledningsvis att det inte finns någon konkurrensrättslig reglering som förbjuder en församling inom Svenska kyrkan att engagera sig på den öppna marknaden. För att sådan verksamhet inte ska strida mot konkurrensrättslig reglering framhölls emellertid att begravningsbyråverksamheten måste bedrivas på ett sådant sätt att den inte snedvrider eller hämmar konkurrensen på den relevanta marknaden. Vidare lyftes att det kan finnas en risk för att Svenska kyrkans verksamhet kan anses utgöra sådan verksamhet som omfattas av 3 kap. 28 § KL genom att staten får anses ha ett dominerande inflytande över verksamheten och att det därför är viktigt att de medel som erhålls för bedrivande av begravningsverksamhet hålls särskilda från de medel som används för bedrivande av begravningsbyråverksamhet. Därutöver lyftes bl.a. att det är väsentligt att andra aktörer kan verka på marknaden på likvärdiga villkor som församlingarnas begravningsbyråverksamhet. Vad gäller missbruk av dominerande ställning framhölls att det är viktigt att se till att eventuella subventioner som ges inte leder till att församlingens begravningsbyrå kan tillämpa en aggressiv prissättning som inte är marknadsmässig.⁹

Enligt den skatterättsliga utredningen gjorde kyrkokansliet bedömningen att det förhållande att en församling bedriver begravningsbyråverksamhet sannolikt inte riskerar att påverka församlingens inskränkta skattskyldighet. Vidare lyftes att, om en skattepliktig begravningsbyråverksamhet använder resurser som även används i församlingens skattefria verksamhet, det enbart är den del av kostnaden som avser begravningsbyråverksamheten som är avdragsgill. Därvid framhölls att det sannolikt kan innebära en hel del administrativt arbete att allokera, fördela och dokumentera fördelningen av kostnader som är gemensamma för församlingen och begravningsbyrån. Såväl begravningsbyråtjänster som tillhandahålls som en del av församlingens serviceverksamhet, som sådana som tillhandahålls av församlingsägda bolag, framhölls vara verksamheter som drivs utan egen personal och där huvuddelen av de resurser som behövs för att bedriva verksamheten erhålls eller köps av

⁸ Se t.ex. Konkurrensverkets beslut den 8 februari 2024 i dnr 445/2023 angående tillsyn av ett pastorat och dess begravningsbyrå. Se även handl.nr 69, Artikel i Dala-Demokraten 20 november 2023 i dnr 445/2023 och handl.nr 70, Artikel i Nerikes-Allihanda 30 januari 2024 i dnr 445/2023 angående två andra nystartade kyrkliga begravningsbyråer.

⁹ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 76 och 77.



församlingen. Dessa verksamhetsmodeller bedömdes därför vara de mest administrativt komplexa.¹⁰

Befintlig reglering av kyrkliga begravningsbyråer

Reglering i lag

Det finns inga begränsningar i begravningslagen eller lagen (1998:1591) om svenska kyrkan som begränsar möjligheterna för församlingar inom Svenska kyrkan att bedriva begravningsbyråer samtidigt som de är huvudmän för begravningsverksamheten.

I förarbetena till begravningslagen nämns även att det inte finns några hinder för en huvudman att även utföra andra uppgifter än dem som kan anses ingå i begravningsverksamheten.¹¹

Även om det alltså inte finns några hinder för en församling att bedriva begravningsbyrå behöver vissa grundläggande principer iakttas vid myndighetsutövning. I 1 kap. 9 § regeringsformen, RF, anges följande.

Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter ska i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

I paragrafen anges likhetsprincipen och objektivitetsprincipen. Dessa gäller även privata aktörer när de fullgör förvaltningsuppgifter som har överlämnats till dem.¹² Församlingar inom Svenska kyrkan har därmed att iaktta likhetsprincipen och objektivitetsprincipen när de fullgör offentliga förvaltningsuppgifter som överlämnats till dem. När församlingar bedriver begravningsverksamhet sker detta inom ramen för huvudmannaskapet enligt begravningslagen, vilket enligt Konkurrensverkets bedömning i princip uteslutande utgör myndighetsutövning.¹³

Även Länsstyrelsen i Östergötland har i ett tillsynsärende konstaterat att församlingarnas huvudmannaskap för begravningsverksamheten innefattar myndighetsutövning. I ärendet prövade länsstyrelsen frågan om ett pastorats bedrivande av en begravningsbyrå kunde komma i konflikt med den myndighetsutövning som församlingarna som huvudmän ska utföra på ett opartiskt sätt. I sitt beslut framhöll länsstyrelsen att det krävs konkreta omständigheter som talar för att huvudmannen inte förhöll sig opartisk. Länsstyrelsen konstaterade förvisso att det inte helt kan uteslutas att det finns en risk för att ett näringsdrivande bolag kan komma att ha ett eget intresse i fråga om förvaltning av allmän begravningsplats, men att vad som anförts i ärendet inte

¹⁰ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 75 och 76.

¹¹ Prop. 1998/99:38 s. 99.

¹² Hirschfeldt, *Regeringsformen* (Besökt den 6 februari 2024, JUNO), kommentaren till 1 kap. 9 §.

¹³ Se Konkurrensverkets beslut den 8 februari 2024 i dnr 445/2023.



gav skäl att anta att det fanns någon konkret risk för att det förelåg en sådan situation. Länsstyrelsen erinrade också om att ett nytt tillsynsärende skulle kunna öppnas om det framkom konkreta omständigheter som talade för att huvudmannen inte förhöll sig opartisk.¹⁴ Endast den omständigheten att begravningsbyråverksamhet bedrivs bör därmed, i enlighet med Länsstyrelsen i Östergötlands beslut, inte stå i strid med likhetsprincipen eller objektivitetsprincipen. En incitamentssituation eller en risk för att huvudmannen inte agerar opartiskt är alltså inte tillräckligt i sig för att aktualisera förbudet.¹⁵

Reglering i kyrkans interna regelverk

Kyrkostyrelsen har inte utfärdat några sådana närmare bestämmelser avseende bedrivandet av näringsverksamhet som anges i ovan refererade 2 kap. 2 § tredje stycket kyrkoordningen. Under Konkurrensverkets utredning har Svenska kyrkan framhållit att detta har sin bakgrund i att mandatet inte tillkommit på kyrkostyrelsens initiativ och att det inte funnits några ursprungliga tankar från styrelsens håll om att det behövs närmare bestämmelser.¹⁶ I möte med Konkurrensverket den 17 januari 2024 har Svenska kyrkan emellertid uttryckt en öppenhet för att utfärda närmare bestämmelser för det fall befintlig lagstiftning inte skulle anses vara tillräcklig. Under mötet framfördes att det i sådant fall troligen skulle handla om mer generella bestämmelser, t.ex. skulle det eventuellt kunna vara att verksamheten ska bedrivas i bolagsform.¹⁷

Kyrkostyrelsen har emellertid antagit *råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församling* och *råd till församlingar vid bolagsbildning*. Dessa har även fått mindre uppdateringar i juni 2023 angående begravningsbyråverksamhet. Råden är, till skillnad från sådana bestämmelser som kan antas enligt 2 kap. 2 § tredje stycket kyrkoordningen, inte bindande för församlingarna.

I *råden vid bedrivande av näringsverksamhet i församling* framhålls att hänsyn behöver tas till eventuell påverkan på det lokala näringslivet och relationen till redan befintlig näringsverksamhet samt att församlingen bör agera på ett sätt som inte negativt påverkar närsamhället och dess näringsliv. Det framhålls att det därför är viktigt att en av församlingen bedriven näringsverksamhet uppfattas ske på sunda konkurrensmässiga grunder och med beaktande av konkurrensneutralitet. Vidare uttalas att den skattegynnade situation som församlingen har som

¹⁴ Länsstyrelsen Östergötlands beslut den 14 juni 2017 i dnr 204-5893-16.

¹⁵ Jfr dock Högsta förvaltningsdomstolens dom den 11 september 2015 i mål nr 1462-14 angående frågan om en vigselförrättares förordnande skulle återkallas då han bedrivit ett aktiebolag vari han erbjöd ceremonitjänster i samband med vigsel. Högsta förvaltningsdomstolen fann i målet att det, då vigselförrättarens uppgifter innefattar myndighetsutövning, är av särskild vikt att vigselförrättaren inte riskerar att ge intryck av att företräda något annat intresse än det allmänna och inte heller låter sig påverkas av ovidkommande hänsyn vid fullgörandet av uppdraget eller agerar på ett sätt som kan medföra att han eller hon riskerar att hamna i en intressekonflikt. Att som vigselförrättare genom ett aktiebolag erbjuda ceremonitjänster mot betalning i samband med vigseln ansågs vara oförenligt med uppdraget som vigselförrättare.

¹⁶ Handl.nr 55, Svar på åläggande i dnr 445/2023.

¹⁷ Handl.nr 72, Tjänsteanteckning – godkänd och justerad i dnr 445/2023.



församling inte får användas för att ge otillbörliga konkurrensfördelar. En annan aspekt som framhålls är att varken kyrkoavgiften eller begravningsavgiften ska användas till näringsverksamheten.¹⁸

I *råden vid bedrivande av näringsverksamhet* finns även ett eget avsnitt som handlar om bedrivande av begravningsbyråverksamhet. I det framhålls vikten av att församlingen särskiljer sina olika roller och att verksamheterna (församlingsverksamheten, begravningsverksamheten respektive begravningsbyråverksamheten) organiseras på ett sådant sätt att det inte finns någon risk för sammanblandning. I avsnittet lyfts också konkurrensrättsliga frågor upp, och det anges att det är ytterst viktigt att begravningsbyråverksamheten bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt. Vikten av att hålla isär de statliga medlen för begravningsverksamheten från medlen som används för begravningsbyråverksamheten framhålls. Som exempel nämns att personalkostnader i begravningsbyråverksamheten aldrig får belasta begravningsavgiften, och inte heller församlingens övriga verksamhet. Ett sätt att säkerställa detta är enligt råden att personalen som arbetar i näringsverksamheten är anställd direkt av bolaget som bedriver begravningsbyråverksamheten. Något annat som särskilt lyfts upp är att det är väsentligt att andra aktörer kan verka på marknaden med likvärdiga villkor som en församlings begravningsbyråverksamhet.¹⁹

I *råden till församlingar vid bolagsbildning* anges att församlingen ska tillse att det i bolagsordningen tas in en bestämmelse som ger stiftet rätt att ta del av handlingar i bolaget för att stiftet ska kunna utöva sin tillsyn. I bolagets verksamhet ska även en motsvarande offentlighetsprincip tillämpas som gäller för annan verksamhet i församlingen enligt kyrkoordningen. Även i dessa råd framhålls att det är särskilt viktigt att församlingen beaktar konkurrensneutralitet vid bedrivande av näringsverksamhet.²⁰

Konkurrensverket bedömer att kyrkostyrelsens råd innehåller viktiga och väl utformade principer vid bedrivande av begravningsbyråverksamhet när aktören samtidigt utgör huvudman för begravningsverksamheten.

Fråga har följaktligen uppkommit avseende i vilken omfattning kyrkostyrelsens råd efterföljs av församlingar vid bedrivande av näringsverksamhet. I svar på åläggande har Svenska kyrkan framfört att den nationella nivån inte har någon samlad bild över hur kyrkostyrelsens råd tillämpas.²¹ I den process som ledde fram till ändringen i kyrkoordningen har dock kyrkostyrelsen uppgett att kännedom om råden varit låg.

¹⁸ Råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församling, s. 2.

¹⁹ Råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församling, s. 3–5.

²⁰ Råd till församlingar vid bolagsbildning, s. 1, 7 och 8.

²¹ Handl.nr 55, Svar på åläggande i dnr 445/2023.



Kyrkostyrelsen har erfarit att de råd för bedrivande av näringsverksamhet och för bolagsbildning, som styrelsen tidigare tagits fram, inte varit tillräckligt kända eller använda av församlingar, pastorat och stift. (...) Kyrkostyrelsen avser att med anledning av den föreslagna ändringen om att tillåta begravningsbyråverksamhet, att såväl uppdatera som vidareutveckla de råd som redan finns rörande bedrivande av näringsverksamhet och bolagsbildning. Kyrkostyrelsen avser även att – inom ramen för råden eller såsom ett eget material – utarbeta ett stödmaterial som synliggör sådant som kan vara särskilt viktigt att beakta vid församlingars bedrivande av begravningsbyråverksamhet och som kan bidra till en kvalitetssäkring av verksamheten. Materialet ska även kunna ge vägledning inför det att en församling överväger att starta upp begravningsbyråverksamhet, liksom kunna vara till hjälp för stiftens tillsyn över sådan verksamhet.²²

Som konstaterats är det alltså inte obligatoriskt för församlingar att anta eller följa kyrkostyrelsens råd om näringsverksamhet och bolagsbildning. I Konkurrensverkets utredning av ett pastorat och dess begravningsbyrå har det bl.a. framkommit att pastoratet inte fullt ut följt dessa råd. Pastoratets begravningsbyrå har t.ex. ingen egen personal, utan hyr in personal vid behov från pastoratet. Som kommer redogöras närmare för nedan förefaller en liknande lösning tillämpas i ett stort antal av de kyrkliga begravningsbyråerna. Av utredningen har även framkommit att bestämmelser som möjliggör stiftens tillsyn inte införts i den utredda begravningsbyråns bolagsordning. Eftersom syftet med dessa bestämmelser är att öka insynen och transparensen i verksamheten samt säkerställa att en aktiv tillsyn kan utövas, finns anledning att ifrågasätta om befintliga råd är tillräckliga för att garantera stiftens tillsyn.

Konkurrensproblem som kan uppstå

Korssubventionering

Korssubventionering innebär att resurser överförs inom ett företag eller en företagsgrupp från ett produkt- eller geografiskt område till ett annat. En sådan resursöverföring kan förekomma inom företag som är verksamma på fler än en marknad. Korssubventionering är normalt sett inte något som i sig aktualiserar tillämpningen av 2 kap. 7 § KL och artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).²³

Ett dominerande företags överföring av resurser från en marknad till en annan marknad kan dock medföra betydande snedvridningar av konkurrensförutsättningarna på den senare marknaden. Detta gäller särskilt om dominanten har ett rättsligt eller faktiskt monopol på den marknad där resurserna hämtas (eller dit kostnaderna allokeras).²⁴

²² KsSkr 2022:4, Kyrkostyrelsens skrivelse *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*, s. 29.

²³ Jfr mål T-60/05, UFEX m.fl. mot kommissionen, EU:T:2007:269, punkt 116.

²⁴ Jfr vägledning om kommissionens prioriteringar vid tillämpningen av artikel 82 i EG-fördraget på företags missbruk av dominerande ställning genom utestängande åtgärder (EUT C 45, 24.02.2009, s. 7–20), punkt 63 not 2.



Korssubventioneringen kan ta sig uttryck genom olika typer av missbruk av dominerande ställning såsom underprissättning, selektiv prissättning, överprissättning, prisdiskriminering eller marginalpress och därigenom strida mot artikel 102 i EUF-fördraget och 2 kap. 7 § KL.

Även om en korssubventionering inte skulle anses utgöra ett missbruk enligt konkurrenslagen eller EUF-fördraget, t.ex. om aktören i fråga inte är dominerande på någon marknad i konkurrensrättslig mening, kan korssubventioneringen likväl snedvrیدا konkurrensförutsättningarna på marknaden.

Den mest framträdande risken för korssubventionering vad gäller kyrkliga begravningsbyråer är att begravningsavgiften eller kyrkoavgiften kommer till användning i begravningsbyråverksamheten och att detta i förlängningen snedvrider konkurrensen på begravningsbyråmarknaden.

Svenska kyrkan har framfört att begravningsavgiften, till skillnad mot en skatt, endast får användas till de ändamål som uttryckligen anges i begravningslagen och att det därmed utgör en lagöverträdelse om begravningsavgiften används till andra ändamål än de däri angivna. Risken för korssubventionering hanteras därmed enligt Svenska kyrkan genom gällande lagstiftning.²⁵

Konkurrensverket konstaterar att det under utredningen inte framkommit att begravningsavgiften eller kyrkoavgiften har kommit till användning i någon kyrklig begravningsbyrå. Någon närmre utredning i detta avseende har emellertid inte utförts. Under utredningen har dock framkommit att det uppstår en risk för indirekt korssubventionering genom att fasta personalkostnader i första hand belastar pastorat och församlingar, om de kyrkliga begravningsbyråerna endast hyr in personal vid behov. Som framgår av redogörelsen nedan förefaller detta vara vanligt förekommande i de kyrkliga begravningsbyråernas verksamhet.

Självfavorisering och diskriminering

Självfavorisering utgör en form av diskriminering, i den mening att olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartners får en konkurrensnackdel. För att ett missbruk genom självfavorisering i konkurrenslagens mening ska kunna föreligga krävs att ett företag har en dominerande ställning. Genom självfavorisering kan ett företag utnyttja denna dominerande ställning på en marknad för att uppnå fördelar på en angränsande marknad.²⁶

Konkurrensverket konstaterar att det i utredningen inte framkommit någon sådan självfavorisering som kan angripas med stöd av KL, särskilt då begravningsverksamheten enligt begravningslagen i allt väsentligt utgör

²⁵ Handl.nr 67, Yttrande angående lagändring i dnr 445/2023.

²⁶ Jfr Mål T-612/17, Google och Alphabet mot kommissionen (Google Shopping), EU:T:2021:763, punkt 167.



myndighetsutövning och det således inte finns någon marknad där församlingar kan ha en dominerande ställning.²⁷ De dubbla rollerna som församlingarna har kan dock ge upphov till en ekonomisk incitamentssituation som i sin tur medför en risk för att församlingar favoriserar sin egen begravningsbyrå på ett sätt som inte fångas upp av konkurrenslagens förbud, men likväl kan snedvrیدا konkurrensen. Som konstaterats ovan är även länsstyrelsernas tillsyn, som innefattar kravet på opartiskhet i 1 kap. 9 § RF, begränsad på så sätt att risken för en intressekonflikt i sig inte är tillräcklig och alldeles oavsett inte omfattar konkurrensfrågor.

En självfavorisering skulle exempelvis kunna bestå i att en församling marknadsför den egna byrån när församlings- och begravnings-tjänster utförs. I Konkurrensverkets utredning har det framkommit ett exempel på just detta. Ett pastorat har marknadsfört sin egen begravningsbyrå vid kyrkans lokaler och på pastoratets hemsida, men inte gett information om att det finns andra begravningsbyråer på orten.²⁸

Ekonomiska och skattemässiga fördelar

Alla som är medlemmar i Svenska kyrkan och är folkbokförda i Sverige betalar en kyrkoavgift, som i själva verket går till församlingen i den kommun där medlemmen är folkbokförd. Kyrkoavgiften uppgår till ca 1 procent av den kommunalt beskattningsbara inkomsten, men varierar mellan församlingarna. Avgiften är att se som en medlemsavgift och är därmed inte mervärdesskattepliktig. Den är inte heller inkomstskattepliktig för församlingarna.

Begravningsavgiften är obligatorisk och betalas av alla som är folkbokförda i Sverige, oavsett om man är medlem i Svenska kyrkan. Begravningsavgiften, som är lika för alla, uppgick 2023 till 0,258 procent av den kommunalt beskattningsbara inkomsten. Även denna avgift är inkomstskattebefriad för församlingarna.

Kyrkoavgifterna och begravningsavgifterna utgör de största intäkterna för församlingarna. År 2021 motsvarade församlingsavgifterna 64 procent och begravningsavgifterna 25 procent av församlingarnas totala verksamhetsintäkter.²⁹ Det innebär att ca 89 procent av församlingarnas inkomster är befriade från mervärdesskatt och inkomstskatt. Vidare kan tjänster som

²⁷ Se Konkurrensverkets beslut den 8 februari 2024 i dnr 445/2023.

²⁸ Handl.nr 3, Klagomål, s. 13 i dnr 445/2023.

²⁹ Faktablad om Svenska kyrkans ekonomi, www.svenskakyrkan.se/filer/1374643/Faktablad%20Svenska%20kyrkan%202021%281%29.pdf. Hämtat 2024-02-05.



tillhandahålls internt mellan olika organ inom Svenska kyrkan vara befriade från mervärdesskatt.³⁰

Konkurrensverket konstaterar således att de kyrkliga begravningsbyråernas ägare har en skattegynnad situation. I kyrkostyrelsens råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församlingar anges att denna skattegynnade situation inte får användas för att ge oömlörliga konkurrensfördelar. Det är oklart huruvida den tillsyn som finns försäkrar att detta inte sker.

Kyrkliga begravningsbyråer har även andra ekonomiska fördelar. En sådan är att Svenska kyrkans lokaler, såsom själva kyrkobyggnaden, utgör en nödvändig tillgång för samtliga begravningsbyråer som erbjuder begravningar i Svenska kyrkans regi. Kyrkliga begravningsbyråer kan även i övrigt komma att använda församlingarnas lokaler vid behov för utförandet av begravningsbyråtjänster, och kan därmed begränsa sina egna fasta kostnader för lokaler. Därutöver har församlingarna personal som är tillgänglig i församlings- eller begravningsverksamheten och som kan hyras in vid behov, vilket också kan minska de fasta kostnaderna i begravningsbyråverksamheten.

Mot bakgrund av det ovan anförda kan det ifrågasättas vilken ekonomisk risk som bedrivandet av en begravningsbyrå innebär för församlingarna. Svenska kyrkan har i det avseendet gjort vissa intressanta observationer vad gäller hur begravningsbyråverksamheten bedrivs i praktiken, vilket beskrivs i promemorian *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* från 2021.

Inledningsvis nämner promemorian att församlingen i regel ger ett lån till begravningsbyrån vid dess uppstart. Den ekonomiska risken beskrivs vara relativt låg då man i stort sett bara har utgifter i verksamheten när man också har inkomster. Vidare beskrivs att begravningsbyrån köper in tjänster från församlingen när den får ett uppdrag. När det inte finns uppdrag framförs att personalen arbetar i församlingens ordinarie verksamhet.³¹

Vidare lyfts att en del församlingar som bedriver begravningsbyråverksamhet har valt att endast använda personal från församlingsverksamheten i begravningsbyrån för att motverka kritik kring att man skulle använda medel från begravningsavgiften i verksamheten. I andra församlingar kan det dock vara personal som arbetar i begravningsverksamheten som utgör personalresurserna för byrån.³² I promemorian lyfts att det vid tillfället för promemorians författande enbart var franchisegivaren Kyrkans begravningsbyrå i Sverige AB som haft egen anställd personal.³³

³⁰ Se HFD 2021 ref. 2.

³¹ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 8 och 9.

³² Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 9.

³³ Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021), s. 10.



Konkurrensverket har under utredningen utrett frågan om de kyrkliga begravningsbyråernas personalkostnader och därvid genomfört stickprov i några av de kyrkliga begravningsbyråernas senast tillgängliga årsredovisningar.³⁴ Konkurrensverket fann att franchisegivaren Kyrkans begravningsbyrå i Sverige AB har haft i medeltal tre stycken anställda för räkenskapsåret 2022-01-01 – 2022-12-31. Under utredningen har det emellertid framkommit att flertalet kyrkliga begravningsbyråer enbart hyr in personal vid behov och saknar egen anställd personal. Utöver Kyrkans begravningsbyrå i Sverige AB har det inte heller framkommit att någon annan kyrklig begravningsbyrå haft egen anställd personal. Att egen personal inte anställts framgår även av uttalanden i media från två nyligen etablerade kyrkliga begravningsbyråer.³⁵ Att det skulle kunna vara en fördel att inte ha egen anställd personal verkar även församlingarna själva tycka. T.ex. har såvitt gäller en församlings nystartade begravningsbyrå uttalats att "*Vi behöver inte anställa ny personal för verksamheten utan klarar oss med den vi har*"³⁶ och på ett pastorats begravningsbyrås hemsida anges att begravningsbyrån "*kan hålla ner priserna genom att använda våra personalresurser på ett effektivt sätt*"³⁷.

Utifrån vad som framkommit i utredningen gör Konkurrensverket därmed bedömningen att det tycks vara regel snarare än undantag att kyrkliga begravningsbyråer inte har egen anställd personal utan att denna hyrs in vid behov. Detta står i strid med de råd vid bedrivande av näringsverksamhet som kyrkostyrelsen framtagit, vilket kan förklaras av att de inte är obligatoriska att följa.

Konkurrensverket bedömer att kyrkliga begravningsbyråer kan startas med betydligt mindre risk än för övriga privata aktörer som saknar tillgång till lokaler, personal och övriga kyrkliga resurser vid dess uppstart. Vidare kan kyrkliga begravningsbyråers ägare, dvs. församlingarna, inte gå i konkurs.³⁸ I det avseendet finner Konkurrensverket att de skäl som legat till grund för regleringen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i viss mån kan anses göras gällande även för kyrkliga begravningsbyråer, även om dessa regler i sig inte bedöms tillämpliga på församlingars bedrivande av begravningsbyråverksamhet.³⁹

³⁴ Begravningsbyrån Ängsklockan AB, Kyrkans Begravningsbyrå i Sverige AB, Begravningsbyrån i Svenska kyrkan i Falun AB och Kyrkans Begravningsbyrå i Kungsör AB.

³⁵ Se handl.nr 69, Artikel i Dala-Demokraten 20 november 2023 i dnr 445/2023 och handl.nr 70, Artikel i Nerikes-Allerhanda 30 januari 2024 i dnr 445/2023.

³⁶ Handl.nr 70, Artikel i Nerikes-Allerhanda 30 januari 2024 i dnr 445/2023.

³⁷ Handl.nr 76, Webbplatsinformation i dnr 445/2023.

³⁸ Handl.nr 72, Tjänsteanteckning – godkänd och justerad i dnr 445/2023.

³⁹ Se Konkurrensverkets beslut den 8 februari 2024 i dnr 445/2023.



Konkurrensverkets förslag

Befintlig tillsyn är inte tillräcklig

I enlighet med vad som framgått ovan utövar länsstyrelsen, enligt 10 kap. 1 § begravningslagen, tillsyn över begravningsverksamheten. Den typ av tillsyn som framförallt regleras i begravningslagen är dock om s.k. begravningsombud. Dessa förordnas av länsstyrelserna för att ta tillvara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. I samband med ändringen i kyrkoordningen har Svenska kyrkan själv hänvisat till länsstyrelsernas tillsyn som en möjlighet att kontrollera bl.a. misstänkt opartiskhet.⁴⁰ Av det ovan nämnda beslutet från Länsstyrelsen i Östergötlands län framgår emellertid att denna tillsyn är begränsad. Enligt länsstyrelsen omfattar tillsynen inte heller konkurrensfrågor.⁴¹

Vad gäller Svenska kyrkans interna tillsyn åligger det stiftet att utöva tillsyn över begravningsbyråverksamheten. Enligt råden till församlingar vid bolagsbildning omfattar stiftens tillsyn även verksamhet som församlingen bedriver i ett bolag. Näringsverksamhet som församlingen bedriver ska därvid anges i församlingens pastorala program. Vidare ska, som ovan nämnts, stiftet tillförsäkras rätten att ta del av handlingar i bolaget för att stiftet ska kunna utöva sin tillsyn. Stiftet ska även tillförsäkras möjlighet att få genomslag för eventuella påpekanden som berör bolagsverksamheten, vilket innebär att församlingen i egenskap av aktieägare på bolagsstämman ska rösta för att anmärkningar avseende verksamheten som stiftet gjort ska åtgärdas. Om församlingen ger bolagsstyrelsen i uppdrag att åtgärda påpekandena har styrelseledamöterna därmed en skadeståndssanktionerad skyldighet att verkställa detta i enlighet med aktiebolagslagen (2005:551). Konkurrensverket noterar dock att stiftets tillsynsmöjlighet i denna del är beroende av att församlingen i praktiken på bolagsstämman lägger fram förslag till beslut att stiftets påpekande ska åtgärdas. Som ovan påpekats bör det även noteras att det inte föreligger något tvång eller sanktioner kopplade till avsaknad av följsamhet avseende de råd om bolagsbildning som kyrkostyrelsen framtagit i syfte att möjliggöra denna tillsyn. Även med beaktande av att det finns en delegerad rätt för kyrkostyrelsen att utfärda närmare bestämmelser med mer bindande karaktär än de nu framtagna råden finner Konkurrensverket att behovet av reglering alltjämt gör sig gällande. I det avseendet bör även framhållas att det föreligger en viss intressegemenskap mellan Svenska kyrkans olika organ, varvid en intern tillsyn inte kan anses i tillräcklig omfattning tillvarata konkurrenters intressen.

⁴⁰ KsSkr 2022:4, Kyrkostyrelsens skrivelse *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*, s. 20: "Eftersom begravningsverksamheten står under tillsyn av länsstyrelsen kan misstänkt opartiskhet eller andra överträdelse anmälas dit." Även i Kyrkokansliets promemoria *Förnyad genomgång av frågan om kyrkliga begravningsbyråer* (2021) hänvisas till länsstyrelsen vid misstänkt opartiskhet m.m., se s. 73.

⁴¹ Länsstyrelsen Östergötlands beslut den 14 juni 2017 i dnr 204-5893-16.



En lagändring föreslås

Konkurrensverket föreslår därför en lagändring med innebörden att de principer som redan till stor del kommit till uttryck genom kyrkostyrelsens råd vid bedrivande av näringsverksamhet blir obligatoriska för församlingars bedrivande av begravningsbyråer. Följande principer bör komma till uttryck i lagstiftningen, exempelvis genom ändringar i begravningslagen.

- De utgifter som kyrkliga begravningsbyråer har får inte belasta varken kyrkoavgiften eller begravningsavgiften och inte heller får församlingsavgiften eller begravningsavgiften korssubventionera begravningsbyråverksamheten.
- Kyrkliga begravningsbyråer ska ha egen anställd personal och egna lokaler och inte hyra dessa tillgångar vid behov, alternativt fördela de fasta kostnaderna för delade resurser korrekt mellan verksamheterna på ett sätt som säkerställer konkurrensneutralitet. Detta för att undvika att församlingsavgiften eller begravningsavgiften indirekt används i begravningsbyrån.
- Huvudmän som bedriver begravningsbyråverksamhet ska följa en allmän princip om likabehandling som kräver att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika med mindre en sådan behandling är objektivt berättigad. Detta i syfte att undvika att självfavorisering och diskriminering förekommer i förhållande till andra begravningsbyråer.

Vidare föreslår Konkurrensverket att länsstyrelsen utgör tillsynsorgan för att tillse att dessa principer efterföljs och ges sanktionsmöjligheter mot kyrkliga begravningsbyråer vid bristande regelefterlevnad.

Denna skrivelse har beslutats av generaldirektören Rikard Jermsten.

Beslutsfattandet har dokumenterats digitalt och skrivelsen saknar därför namn-underskrift.

Rikard Jermsten

Kopia till:

Klimat- och näringslivsdepartementet

Denna skrivelse publiceras på Konkurrensverkets webbplats.