



Delrapport 1

Åtgärder för bättre konkurrens



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Åtgärder för bättre konkurrens

Konkurrensverkets rapportserie: 2008:5

Konkurrensverket november 2008

Projektledare: Göran Karreskog

ISSN-nr 1401-8438

Arkitektkopia, Stockholm 2008

Foto: Getty Images

Förord

Konkurrensverket har regeringens uppdrag att lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen i Sverige. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2009. Denna rapport är en första delredovisning av uppdraget.

Väl fungerande marknader kräver bra spelregler. Så långt möjligt bör spelregler vara generella och inte bidra till att låsa branschstrukturer eller hindra utvecklingen av nya produkter och uppkomsten av nya idéer. Kunder och konsumenter ska kunna välja olika alternativ för att tillgodose olika behov.

Vi har i denna rapport arbetat med utgångspunkt från fyra övergripande problemområden. Dessa är hinder för marknadstillträde, konkurrensnedvridningar, trög kundrörlighet samt brister i regelverk och tillsyn. Konkurrensproblem med koppling till dessa kategorier kan röra olika branscher och sektorer.

I rapporten lämnar vi några förslag till åtgärder inom vart och ett av de fyra problemområdena, åtgärder som enligt vår bedömning bidrar till en bättre konkurrens till nytta för konsumenterna. Förslagen är inte rangordnade. Flera av de förslag som lämnas har på olika sätt diskuterats eller presenterats tidigare. I kommande rapporter kommer Konkurrensverket att fördjupa och bredda analysen av konkurrensförhållandena i Sverige och presentera fler förslag till konkurrensförbättrande åtgärder.

En inventering av aktuella konkurrensproblem pågår. Vi har bl.a. bjudit in myndigheter och organisationer att identifiera olika konkurrensproblem och föreslå åtgärder för att förbättra konkurrensen.

Stockholm i november 2008

Jan-Erik Ljusberg
Tf. generaldirektör

Innehåll

1	Konkurrensverkets uppdrag	6
2	Marknadstillträde	9
2.1	Förutsättningar för marknadstillträde	10
	Förslag för att minska hinder för marknadstillträde	16
2.2	Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten	16
2.3	Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker	18
2.4	Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek	20
2.5	Säkerställ tillträde till generella betalsystem	22
2.6	Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna	24
2.7	Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna för att stimulera kapacitetsökningar och nytillträde inom energisektorn	28
2.8	Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider	32
2.9	Avveckla SJ AB:s och trafikhuvudmännens ensamrätter inom persontrafik på järnväg	34
2.10	Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden	38
2.11	Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen	40
3	Konkurrenssnedvridningar	43
3.1	Förutsättningar för konkurrensneutralitet	44
	Förslag för att minska konkurrenssnedvridningar	48
3.2	Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information	48
3.3	Reformera presstödet	52
3.4	Stärk konkurrensen inom djursjukvården	56
4	Kundrärlighet	61
4.1	Förutsättningar för kundrärlighet	62
	Förslag för ökad kundrärlighet	66
4.2	Inför ett nationellt apoteksmärke	66

4.3	Upprätta utbytbarslistor över receptfria läkemedel.....	68
4.4	Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg.....	70
4.5	Underlätta privatpersoners byte av bank.....	72
4.6	Förbättra kundrörligheten på elmarknaden	74
5	Regelverk och tillsyn.....	77
5.1	Förutsättningar för effektiv reglering och tillsyn.....	78
	Förslag för bättre regelverk och tillsyn	80
5.2	Effektivisera och förenkla upphandlingsreglerna.....	80
5.3	Inför regler för statliga upphandlare att anmäla kartellmisstankar.....	84
5.4	Separera de lokala och regionala elnäten från annan verksamhet	86
5.5	Bryt upp samägandet inom elproduktionen	90
5.6	Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas	94
5.7	Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser.....	98
5.8	Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens.....	100
Källor	102

1 Konkurrensverkets uppdrag

Uppdraget

Regeringen uppdrog den 7 augusti 2008 åt Konkurrensverket att lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen i Sverige. Det är enligt regeringen nödvändigt att ta ett samlat grepp om konkurrensfrågorna för att förbättra möjligheterna att driva igenom reformer som kan ge tydliga och långsiktiga resultat. Konkurrensverket, som är den myndighet som ytterst är ansvarig för att säkerställa väl fungerande konkurrens och en effektiv upphandling, ska därför göra en bred översyn av konkurrensförhållandena i Sverige. Såväl befintliga som nya förslag till konkurrensfrämjande reformer ska behandlas samlat och konkretiseras. I uppdraget ingår även att formulera förslag till åtgärder som stärker konkurrensen, bedöma förslagens potentiella effekter och ekonomiska konsekvenser samt dess genomförbarhet.

Konkurrensverket ska redovisa uppdraget fortlöpande till Näringsdepartementet. Uppdraget ska redovisas i dess helhet senast den 31 mars 2009. I denna första delrapport redogörs för olika faktorer som påverkar konkurrensen, dvs. utfallet på marknaden. Därtill föreslås ett urval av åtgärder för att förbättra marknadseffektiviteten inom olika branscher. Dessa åtgärder är i varierande grad ägnade att förbättra förutsättningarna för marknadstillträde, minska konkurrenssnedvridningar, öka kundrörligheten samt effektivisera regelverken och tillsynen.

Enligt uppdraget till Konkurrensverket ska lämnade förslag till åtgärder även rangordnas. En sådan rangordning kommer verket att kunna göra först i samband med den slutliga redovisningen till regeringen. Konkurrensverket kommer att utnyttja möjligheten att utveckla föreliggande förslag ytterligare inför slutredovisningen, bl.a. genom att inhämta synpunkter från olika intressenter för att belysa förslagets konsekvenser och genomförbarhet.

Konkurrensverket avser att presentera en andra delrapport med inriktning på offentlig upphandling, stöd från det allmänna till konkurrensutsatt verksamhet och offentliga aktörers verksamhet på olika marknader i januari 2009. I slutrapporten kommer Konkurrensverket, bl.a. med utgångspunkt från de konkurrensproblem som olika aktörer identifierat och analysresultat

taten från forskare och konsulter, att presentera ytterligare förslag och fördjupade bedömningar av konkurrensförhållandena i Sverige.

Konkurrens för väl fungerande marknader

Målet med den svenska konkurrenspolitiken är väl fungerande marknader och en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. Konkurrens är i grunden en tävlan mellan företag att sälja sina produkter till kunder. När köpare har möjlighet att välja mellan ett antal alternativ påverkas producenternas beteenden. Producenternas ekonomiska framgång är beroende av att kunderna föredrar deras produkt framför konkurrenternas. Beroende av marknadsförhållanden och kundernas efterfrågan används olika konkurrensmedel. Denna tävlan stimulerar till en bättre användning av samhällets resurser, stärker de svenska företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader och leder till ett antal för konsumenterna gynnsamma effekter. Den mest omedelbara effekten för kunderna är att företagen anstränger sig för att ge bäst valuta för pengarna, exempelvis i form av låga priser, hög kvalitet och en förnyelse av produktutbudet.

Konkurrenspolitik har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i Sverige och inom EU. En bidragande orsak till detta är en ökad medvetenhet om att väl fungerande marknader främjar tillväxt och leder till ett högre välbefinnande. De positiva effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera statistiska effekter på kort sikt. Konkurrens har även bestående och långsiktiga effekter i ekonomin genom att företagens incitament att investera i t.ex. anläggningar och utveckla nya produkter påverkas samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag. Väl fungerande konkurrens kan således främja den långsiktiga konkurrenskraften hos företagen i ett land. Detta stärker i sin tur företagens förutsättningar att hävda sig i konkurrensen från internationella företag.

Offentlig upphandling är en viktig del av konkurrenspolitiken. Den offentliga upphandlingen omsätter stora värden, uppskattningsvis ca 500 miljarder kronor per år. Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för utvecklingen av väl fungerande marknader och en effektiv användning av allmänna medel.

I ett längre perspektiv är en av konkurrenspolitikens viktigaste uppgifter att skapa förutsättningar för nya företag att utmana befintliga företag. Detta är särskilt viktigt i Sverige där många sektorer karaktäriseras av att ett fåtal

företag svarar för betydande andelar av marknaden och där stora delar av ekonomin helt saknar konkurrens p.g.a. offentliga monopol.

Utredningens ansats och problemlösningsmetoder

Inom ramen för uppdraget har Konkurrensverket uppmanat olika aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor att identifiera konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder för att lösa problemen. Omkring 600 myndigheter och organisationer har kontaktats. Konkurrensverket har även via sin webbplats inbjudit allmänheten att inkomma med åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen. Därutöver har Konkurrensverket uppdragit åt forskare och konsultbolag att med olika metoder och analyser utarbeta rapporter som har bäring på konkurrensproblem och bristande tillsyn inom ett flertal områden.

Fyra konkurrensproblem har av Konkurrensverket bedömts som centrala att analysera för att målen för den svenska konkurrenspolitiken ska kunna uppnås. Dessa är hinder för marknadstillträde, konkurrenssnedvridningar, hinder för kundlöslighet samt brister i regelverk och tillsyn.

En sådan ansats för problemlösningsmetoder, förslag och konsekvensanalys ligger i linje med arbetet inom EU när det gäller att modernisera regelverken för den inre marknaden. Det är den Europeiska kommissionen som tagit initiativet till detta arbete som sker under samlingsbegreppet "Better Regulation". En viktig del i ambitionen med att modernisera och förenkla de nuvarande reglerna på gemenskapsnivå är att ha ett mer horisontellt synsätt som utgångspunkt för att samla bransch- eller sektorsövergripande aspekter i ett och samma regelverk.

Det finns fördelar med en horisontell ansats såväl i harmoniseringen av EG-rättslig reglering som vid analyser av regleringar och konkurrensproblem på nationell nivå. I denna rapport behandlas ovan nämnda konkurrensproblem. Problemområdena beskrivs närmare i separata kapitel, som även innehåller exempel på åtgärder som kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för att marknader ska fungera väl. Förslagen redovisas utan inbördes rangordning.

I arbetet med uppdraget deltar utredare från flera av Konkurrensverkets avdelningar. Projektledare är Göran Karreskog.



2 Marknadstillträde

2.1	Förutsättningar för marknadstillträde.....	10
	Förslag för att minska hinder för marknadstillträde.....	16
2.2	Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten	16
2.3	Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker.....	18
2.4	Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek.....	20
2.5	Säkerställ tillträde till generella betalsystem.....	22
2.6	Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna.....	24
2.7	Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna för att stimulera kapacitetsökningar och nytillträde inom energisektorn.....	28
2.8	Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider.....	32
2.9	Avveckla SJ AB:s och trafik huvudmännens ensamrätter inom persontrafik på järnväg	34
2.10	Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden.....	38
2.11	Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen.....	40

2.1 Förutsättningar för marknadstillträde

Under 1980- och 90-talen genomfördes i olika länder i Europa ett stort antal reformer och liberaliseringar av olika produktmarknader som tidigare varit skyddade från konkurrens, vilket i sin tur innebar att nya entreprenörer kunde utmana de etablerade aktörerna. I Sverige har sedan 1990-talet flera marknader öppnats för konkurrens, exempelvis post- och telemarknaden där konkurrensen från nya aktörer lett till prispress och utveckling av nya produkter. Pågående reformarbete kommer under de närmaste åren att leda till att nya marknader öppnas för konkurrens. Det gäller bl.a. olika delar av hälso- och sjukvårdsområdet, apoteksmarknaden och järnvägsmarknaden. Samtidigt kvarstår andra hinder för utvecklingen av väl fungerande marknader. Det gäller bl.a. olika slag av restriktioner för nya företag att kunna träda in på marknader, vilket exempelvis är fallet för elmarknaden.

Inträdesbarriärer

Möjligheten för företag att träda in på marknader är av stor betydelse när det gäller att analysera om företag kan utöva marknadsmakt. Om andra företag kan träda in på marknaden eller om etablerade företag kan expandera produktionen så kan ett företag inte utnyttja sin marknadsmakt på lång sikt. Inträdeshinder och hinder för expansion är därför nödvändiga, men inte tillräckliga villkor för att söka fastställa huruvida företag har marknadsmakt. Marknader kan nämligen kännetecknas av intensiv konkurrens även om det finns inträdesbarriärer.

I realiteten finns det inga marknader som är helt utan inträdeshinder. Ett inträdeshinder eller en inträdesbarriär är en kostnad som en ny aktör måste bära för att kunna ta sig in på marknaden och marknadsföra sina produkter. Inträdskostnader påverkar företagets incitament att träda in på en marknad. För att bedöma välfärdseffekterna av inträdesbarriärer är det nödvändigt att ha en uppfattning om hur pass snabbt inträde skulle komma att ske och hur lång tid det skulle ta innan marknadspriset närmade sig det pris som skulle råda under konkurrens.

Det går att göra en indelning av inträdesbarriärer i strukturella och strategiska. Strukturella barriärer har mer att göra med grundläggande kostnads- och efterfrågeförhållanden än taktiska förfaranden av etablerade företag. Strategiska barriärer är sådana som etablerade företag avsiktligt skapar i syfte att motverka inträde. Exempel härpå är exklusivavtal och

olika slag av certifieringskrav som etablerade företag enats om. Strategiska barriärer är ofta svårare att kvantifiera än strukturella.

Verksamhet inom branscher där det krävs ett stort tekniskt kunnande för att vara verksam, kan vara förenat med betydande "inlärningstider" för nya företag och innebär att etablerade företag har en gynnsammare situation än nya företag. Även inom branscher där det inte krävs ett stort tekniskt kunnande, kan det ta tid att etablera de leverans- och distributionskontakter som krävs för att kunna konkurrera. Inom vissa marknader kan det krävas betydande investeringar i maskiner och annan utrustning för att bedriva verksamhet. Om denna utrustning snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt helt saknar värde på en s.k. andrahandsmarknad, bidrar detta till att minska intresset för inträde. Man talar då om sänkta eller irreversibla kostnader (eng. sunk costs), dvs. kostnader för investeringar som inte ger något ekonomiskt utbyte om produktionen skulle upphöra.

Det kan även finnas andra kostnader för att lämna en marknad, exempelvis i form av avgångsvederlag till personalen eller kostnader för att "städa upp efter sig". Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är el-, gas- och värmeförsörjning samt petroleumindustri där exempelvis kärnkraftverk respektive oljeraffinaderier finns.

Inträdesbarriärer kan även uppkomma till följd av olika slag av handels hinder såsom tullar, produktkrav och olika former av standarder. Här finns exempel inom byggsektorn där det ännu inte finns gemensamma regler för byggmaterial på den inre marknaden. Å ena sidan kan produktkrav eller standarder säkerställa kvaliteten på produkter eller underlätta för en grossist att avgöra om produkterna uppfyller de krav som efterfrågas. En märkning eller standard kan å andra sidan skapa svårigheter för importörer att konkurrera på den svenska marknaden.

Att ge fler tillgång till marknaden är viktigt för en ökad konkurrens vilket även gäller utländska företag som önskar träda in på den svenska marknaden. Ett utländskt företag som vill lämna ett anbud på en svensk offentlig upphandling stöter på ett första hinder genom att behöva översätta förfrågningsunderlaget. Det är ett hinder som de svenska företagen inte behöver handskas med.

Intresset av att träda in på en marknad påverkas även av hur etablerade företag kan väntas agera för det fall inträde skulle komma att ske. Det är inte de etablerade företagens vinster före inträde utan konkurrensen efter

inträde som avgör hur pass starka incitamenten är för nya företag att träda in på marknaden. Det är inte troligt att ett etablerat företag skulle vara överksamt och nöja sig med den marknadsandel som skulle bli över. Ett förväntat aggressivt agerande av ett etablerat företag, genom exempelvis kraftiga prissänkningar, kan göra inträde mindre attraktivt eller t.o.m. verka avskräckande. Exempel på branscher där kraftiga prissänkningar skett från etablerade företag vid inträde är postmarknaden och marknaden för järnvägstransporter.

Tillträde till infrastruktur

Inom många s.k. nätverksbranscher som öppnats för konkurrens är tillträde till infrastruktur och villkoren för detta av avgörande betydelse för att konkurrensen ska fungera väl. Exempel på nätverksbranscher är post- och telemarknaden, bankmarknaden, marknaden för inrikesflyg och elmarknaden. Kännetecknande för de flesta nätverksbranscher är att de fasta kostnaderna är höga medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är låga.

Ett centralt problem från konkurrenssynpunkt uppstår om den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen (flaskhalsen) och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden i konkurrens med nya företag. Det kan visas att det vertikalt integrerade och tillika dominerande företaget under vissa förutsättningar kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. Genom att exempelvis sätta avgiften för utnyttjande av infrastrukturen tillräckligt högt kan infrastrukturägaren eliminera befintliga konkurrenter eller hindra nya aktörer från att träda in på marknaden. Graden av substituerbarhet mellan dominantens och konkurrenternas produkter är av stor betydelse för utfallet. Ju mer likartade produkterna är, desto mindre intresse har infrastrukturägaren att upplåta infrastrukturen åt konkurrenter.

När produkterna är väldigt lika finns det mycket som talar för att det dominerande företaget, vid leverans, kommer att skapa en s.k. klämeffekt genom att ta ut avgifter för tillträde till infrastrukturen som överstiger den faktiska kostnaden för tillträdet. På en reglerad marknad är det svårare att ta ut avgifter som överstiger den faktiska kostnaden, eftersom dominanten som regel måste motivera nivån på avgiften. Dominanten har dock möjligheter att öka kostnaden för konkurrenter genom att inte erbjuda varje tjänst separat utan endast som ett paket av olika tjänster (eng. bundling). Konkur-

renterna kan då tvingas köpa fler tjänster än vad som egentligen är nödvändigt för att kunna konkurrera, vilket innebär att de kan drabbas av onödigt höga kostnader.

Inom området elektronisk kommunikation har det förekommit, och förekommer, ett förhållandevis stort antal fall som gäller villkoren för tillträde till TeliaSoneras accessnät. Ett fall som Konkurrensverket driver i högre instans gäller s.k. marginalklämning, dvs. konkurrenter har klämts mellan ett relativt högt grossistpris och ett lågt slutkundspris. Inom detta område liksom exempelvis energiområdet finns särreglering för att underlätta tillträde till infrastruktur som i princip inte är möjlig att duplicera.

Ett annat sätt att lösa flaskhalsproblemet är att bilda s.k. infrastrukturklubbar. En sådan lösning, som tillämpas exempelvis på bankmarknaden vad gäller betalningssystem och mobiltelemarknaden när det gäller utbyggnad, drift och underhåll av UMTS-nät (3G), innebär att de företag som konkurrerar i senare försäljningsled gemensamt äger sådan infrastruktur som har flaskhalskaraktär. En fördel med denna modell är att den eliminerar incitamenten att diskriminera någon av konkurrenterna inom klubben. Därmed minskar även regleringsbehovet. En nackdel är att klubbmedlemmarna har intresse av att utestänga nya företag. En annan nackdel är att de kan använda infrastrukturen som en grund för att få till stånd en koordinering av priserna i nästa led. Exempelvis kan avgiften för att utnyttja infrastrukturen sättas på en relativt hög nivå, vilket leder till att innehavarna och konkurrenterna höjer sina priser gentemot slutkunder. Ett annat förhållande som verkar i riktning mot ökad samordning och koordinering av exempelvis priser är de möjligheter till informationsutbyte och insyn i konkurrenternas verksamhet som ett gemensamt ägande för med sig.

Tillträde till kunder

När marknader öppnas för konkurrens är det inte bara viktigt att få tillträde till viss infrastruktur. Även tillträde till kunder krävs för att kunna vara verksam på marknaden. Etablerade företag, i synnerhet tidigare monopolister, har ofta en stor kundstock, både absolut sett och relativt nya företag. För nya företag kan det krävas betydande marknadsföringsinsatser för att värva kunder från dominanten. Dominanten behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter. Marknadsföringskostnader är delvis irreversibla kostnader, vilket begränsar intresset för nya aktörer att träda in på marknaden.

Som framgår av avsnitt 3.1 kan liknande problem uppstå om myndigheter bedriver konkurrensutsatt näringsverksamhet och genom sin myndighetsroll erhåller tillträde till konsumenterna som övriga aktörer saknar. Ett annat problem som rör företagens möjlighet att få tillträde till kunder är att det kan vara förenat med betydande kostnader för konsumenterna att byta leverantör, s.k. omställningskostnader. Detta beskrivs närmare i avsnitt 4.1.

2.2 Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten

Konkurrensverkets förslag

Eliminera nuvarande hinder för etablering av privata aktörer inom äldreomsorgen genom att införa en lagstadgad skyldighet för kommuner att organisera hemtjänstverksamheten genom ett valfrihetssystem.

Etablering av privata aktörer (såsom företag, stiftelser, kooperativ och ideella föreningar) inom vård och omsorg förutsätter som regel att verksamheten får bedrivas med finansiering från kommuner och landsting, eftersom vårdtagare och patienter då endast betalar en liten del av kostnaderna. I den meningen utgör dessa verksamheter ett s.k. finansiellt monopol, vilket innebär att etablering av privata aktörer förutsätter att kommuner och landsting konkurrensutsätter verksamheten genom ett upphandlingsförfarande eller med stöd av ett valfrihetssystem. Detta har gjorts i begränsad utsträckning.

För att öka patienternas valfrihet och underlätta för vårdgivare att etablera sig inom primärvården överlämnade regeringen den 23 oktober 2008 en remiss till Lagrådet med förslag om ändringar i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Förslaget innebär att landstingen ska bli skyldiga att organisera primärvård genom ett vårdvalssystem som inrättas i enlighet med lagen (2008:00) om valfrihetssystem, LOV. Alla vårdgivare som uppfyller de krav landstinget fastställt ska således ha rätt att etableras sig i primärvården med ersättning från landstinget.

Förslaget stärker individens rätt att välja vårdgivare och främjar möjligheten att utöva inflytande över vården. Dessutom elimineras nuvarande hinder för etablering av privata aktörer, vilket främjar förutsättningarna för konkurrens inom primärvården. Det är därför angeläget att förslaget införs.

Konkurrensverket anser att det finns goda förutsättningar att även tillämpa valfrihetssystem för hemtjänstverksamhet inom äldreomsorg. Intresset för valfrihetssystem tycks för närvarande vara stort. Många kommuner har planer på, eller avser utreda möjligheten, att införa valfrihetssystem inom hela eller åtminstone delar av hemtjänsten. För att möjligheten till etablering inom hemtjänsten inte ska begränsas till vissa kommuner, eller delar av verksamheten, och för att stärka individens rätt att välja utförare, bör det även för hemtjänstverksamhet införas en reglering om fri etableringsrätt motsvarande den föreslagna regleringen inom primärvården.

Konsekvenser

Förslaget bidrar till att skapa långsiktiga spelregler för marknadens aktörer. I jämförelse med lag (2007:1091) om offentlig upphandling innebär LOV dessutom en viss regelförenkling. Sammantaget främjar det föreslagna systemet förutsättningarna för ökad konkurrens, ökad mångfald, valfrihet för invånarna, förbättrad tillgänglighet och utveckling av nya tjänster. Dessutom skapas förutsättningar för att tillvarata tillväxtpotentialen inom sektorn, exempelvis genom ökad export och försäljning av kringtjänster.

En kritik som ofta framförs mot valfrihetssystem är att ökad tillgänglighet för brukare och patienter kan leda till ökade kostnader för kommuner och landsting. Det är dock viktigt att komma ihåg att den ekonomiska ersättningsmodellen till vårdgivarna kan utformas på ett sätt som motverkar detta. För äldreomsorg gäller dessutom att det krävs ett biståndsbeslut för att få tillgång till berörda tjänster, vilket ger kommunerna kostnadskontroll.

Systemet kan dessutom bidra till att skilja politik från utförandet av tjänsterna samt tydliggöra intäkter och kostnader i verksamheten. Detta underlättar styrningen och förbättrar förutsättningarna för kontroll och utvärdering av verksamheten. Även inom områden där förutsättningarna för nyetablering är begränsade exempelvis p.g.a. ett litet befolkningsunderlag och bristande efterfrågan, kan systemet medföra positiva effekter.

Införandet av valfrihetssystem kan innebära vissa administrativa kostnader för kommuner och landsting. Om systemet leder till att fler privata utförare etableras kan kostnaderna för det allmännas tillsyn och informationsspridning öka. Mot bakgrund av de effektivitetsvinster som systemet kan medföra bedömer dock både *Frittoalutredningen* (dir. 2007:38) och *Utredningen om patientens rätt* (dir. 2007:90) att valfrihetssystem inte behöver innebära negativa ekonomiska konsekvenser för landsting eller kommuner.

För att förslaget ska få avsedd effekt krävs det även att en myndighet utses att följa upp och utöva tillsyn över att kommuner och landsting tillämpar valfrihetssystemet i enlighet med gällande bestämmelser. I lagrådsremissen om vårdval i primärvården föreslås Konkurrensverket bli den myndighet som svarar för uppföljning och utvärdering av reformen.

2.3 Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker

Konkurrensverkets förslag

Gör det möjligt för företag att driva butiker med rätt att sälja samtliga receptfria läkemedel, s.k. fullskaliga egenvårdsbutiker, genom att i kommande lag om handel med läkemedel m.m. komplettera med en definition av fullskaliga egenvårdsbutiker samt ett avsnitt som beskriver krav och regler för sådan verksamhet.

De svenska apoteks- och läkemedelsområdena står inför stora förändringar när apoteksmonopolet förväntas avvecklas den 1 juli 2009. Avvecklingen kommer att göra det möjligt för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva apoteksverksamhet. Det förväntas också bli möjligt att sälja vissa receptfria läkemedel på andra platser än apotek.

Även efter det att monopolet avvecklas kommer den nuvarande monopolisten Apoteket AB att ha en mycket stark ställning på apoteksmarknaden, eftersom merparten av apoteken förväntas kvarstå hos bolaget. En sådan marknadsdominans riskerar att leda till en sämre fungerande konkurrens i apoteksledet på receptfria läkemedel. Detta förstärker ytterligare vikten av att göra det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker.

Apoteksmarknadsutredningen har i betänkandena *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4) och *Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel* (SOU 2008:33) lämnat förslag till regeländringar som gör det möjligt att sälja vissa receptfria läkemedel på andra platser än apotek. Av regeringens kommittédirektiv och utredningens förslag, följer emellertid att utbud av samtliga receptfria läkemedel endast kommer att kunna finnas på apotek. På andra platser än apotek kommer det endast att tillåtas ett begränsat utbud av receptfria läkemedel.

Utredningens förslag innebär att tillgängligheten till och förutsättningarna för prispress på hela sortimentet receptfria läkemedel begränsas på den omreglerade apoteksmarknaden. Det bör därför vara möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker, vilka kan beskrivas som butiker med farmaceutisk kompetens inriktade mot egenvård med rätt att sälja samtliga receptfria – men inte receptbelagda – läkemedel. Det är möjligt att sådana butiker också kommer att erbjuda andra produkter med koppling till egenvård som t.ex. naturläkemedel, kosttillskott samt hälso- och skönhetsprodukter. Apoteket AB:s koncept *Apoteket Shop* kan ses som ett närliggande exempel på en fullskalig egenvårdsbutik.

Till följd av att fullskaliga egenvårdsbutiker inte är apotek och därmed inte säljer receptbelagda läkemedel, behöver de inte uppfylla en betydande del av de lagstadgade (fördyrande) krav som kommer att ställas på apoteksverksamhet. Exempel på sådana troliga krav på apoteksverksamhet rör lokalernas utformning för att garantera hög säkerhet, skyldighet att tillhandahålla samtliga förordnade läkemedel, krav på IT-mässig momentan kontakt med Apotekens Service AB inklusive de krav på personuppgiftshantering som det medför samt krav på att kunna ta emot kasserade läkemedel från allmänheten. Att sådana krav inte kommer att behöva ställas på fullskaliga egenvårdsbutiker leder till att etableringskostnaderna blir lägre än för apotek.

Konsekvenser

Förekomsten av fullskaliga egenvårdsbutiker skulle öka konkurrensen på hela utbudet av receptfria läkemedel och därmed öka förutsättningarna för att uppnå målen om bättre tillgänglighet till, och ökad prispress på, receptfria läkemedel. Detta skulle i sin tur också leda till förbättrade möjligheter för konsumenterna att bedriva egenvård.

I remissyttrandena över Apoteksmarknadsutredningens huvudbetänkande har flera organisationer uttryckt stöd för detta förslag. Enligt Konkurrensverkets bedömning finns det aktörer som är intresserade av att etablera fullskaliga egenvårdsbutiker om detta skulle bli möjligt.

Till följd av att fullskaliga egenvårdsbutiker kommer att ha rätt att sälja samtliga receptfria läkemedel, behöver det sannolikt ställas särskilda säkerhetskrav på verksamheten. Ett sådant krav kan exempelvis vara närvaro av farmaceutisk kompetens under öppettiderna.

Regeringen bör därför i den fortsatta beredningen av kommande propositioner som rör omregleringen av apoteksmarknaden, utforma förslag som gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker. Apoteksmarknadsutredningens analyser och resonemang samt erfarenheterna från verksamheten vid dagens *Apoteket Shop*, kan ligga till grund för ett sådant förslag. Den kommande lagen om handel med läkemedel m.m., bör kompletteras med en definition av fullskaliga egenvårdsbutiker samt ett avsnitt som beskriver krav och regler för sådan verksamhet.

2.4 Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek

Konkurrensverkets förslag

Gör det möjligt att driva apotek som enbart säljer läkemedel för djur genom att exempelvis i kommande lag om handel med läkemedel m.m. komplettera med en definition av renodlade djurapotek samt ett avsnitt som beskriver krav och regler för sådan verksamhet.

Det nuvarande och lagstadgade apoteksmonopolet med Apoteket AB som enda aktör omfattar försäljning av läkemedel för både djur och människor. De svenska apoteks- och läkemedelsområdena står inför stora förändringar eftersom apoteksmonopolet förväntas avvecklas den 1 juli 2009 och det kommer att bli möjligt för andra aktörer än Apoteket AB att bedriva apoteksverksamhet. Detta innebär följaktligen att marknaden för läkemedel för djur kommer att öppnas för konkurrens.

Apoteksmarknadsutredningen har i betänkandena *Omreglering av apoteksmarknaden* (SOU 2008:4) och *Handel med läkemedel för djur* (SOU 2008:46) lämnat förslag till regler på den omreglerade apoteksmarknaden. Utredningens förslag innebär att endast apotek kommer att få bedriva detaljhandel med förskrivna läkemedel för djur. Utredningen har gjort bedömningen att det, i vart fall för närvarande, inte bör vara möjligt för apotek att bedriva detaljhandel med läkemedel endast för djur, s.k. renodlade djurapotek. Om någon aktör skulle vilja specialisera sig på läkemedel för djur kan detta inte ske med mindre än att denne samtidigt uppfyller samtliga krav som ställs på "vanlig" apoteksverksamhet. Detta innebär att aktören också måste tillhandahålla samtliga förordnade humanläkemedel.

Konkurrensverket bedömer att etableringskostnaderna för att etablera renodlade djurapotek är lägre än för "vanliga" apotek. När renodlade djurapotek som en följd av utredningens förslag inte kommer att tillåtas på den omreglerade apoteksmarknaden, innebär detta att konkurrensen på marknaden för djurläkemedel blir sämre än vad den hade varit om renodlade djurapotek hade tillåtits.

Konsekvenser

Genom att göra det möjligt att driva renodlade djurapotek underlättas marknadsinträdet och konkurrensen på marknaden för läkemedel för djur. Detta ökar tillgängligheten till, och förutsättningar för prispress på, dessa

läkemedel till nytta för djurägare. Vidare torde förekomsten av renodlade djurapotek underlätta för möjligheten att etablera småskalig veterinärverksamhet i glesbygd med nära tillgång till läkemedel för lantbruks- och sällskapsdjur.

Apoteksmarknadsutredningens argument mot att tillåta renodlade djurapotek är att etableringshindren för sådan verksamhet endast skulle bli marginellt lägre än för vanliga apotek samt att det finns risk för att personer som har ett akut behov av läkemedel av misstag skulle vända sig till ett renodlat djurapotek i tron att det även kan expediera humanläkemedel. Utredningen anser vidare att förekomsten av renodlade djurapotek skulle innebära att underlaget för, och därmed förekomsten av, vanliga apotek skulle minska. Konkurrensverket har i remissyttrande ifrågasatt relevansen och styrkan i dessa argument.

Regeringen bör i samband med omregleringen av apoteksmarknaden utforma förslag som gör det möjligt att driva renodlade djurapotek. Apoteksmarknadsutredningen har i sitt slutbetänkande pekat på några krav på apoteksverksamhet som sannolikt inte skulle behöva ställas på apotek som enbart säljer läkemedel för djur. Detta utgör en god grund för regeringens fortsatta beredning av ett förslag om renodlade djurapotek. För att sänka etableringskostnaderna bör regeringen också analysera om det finns ytterligare krav på verksamhet vid apotek som kan slopas för renodlade djurapotek. Ju färre krav som behöver ställas på verksamhet vid renodlade djurapotek, desto lägre blir också etableringskostnaderna. Den kommande lagen om handel med läkemedel m.m., bör kompletteras med en definition av renodlade djurapotek samt ett avsnitt som beskriver krav och regler för sådan verksamhet.

2.5 Säkerställ tillträde till generella betalsystem

Konkurrensverkets förslag

Säkerställ betaltjänstleverantörers möjlighet till tillträde till generella betalsystem genom att lagstifta om objektiva, proportionerliga och icke-diskriminerande tillträdesregler till systemen.

Den svenska bankmarknaden domineras av ett fåtal stora aktörer och har en oligopolistisk struktur. De fyra storbankerna Swedbank, Handelsbanken, Nordea och SEB tillhör fortfarande de största aktörerna på flertalet delmarknader och står t.ex. för drygt 75 procent av den totala inlåningen från den svenska allmänheten.

Bankverksamhet i Sverige omfattar en rörelse i vilken det ingår betalningsförmedling via generella betalsystem. Bankverksamhet förutsätter därför tillgång till bankernas betalsystem, vilket i princip inkluderar åtminstone Bankgirocentralen, Dataclearingen och Riksbankens RIX. Generella betalsystem är till sin natur nätverk, vilket också framgår av legaldefinitionen; system för förmedling av ett stort antal betalare till ett stort antal mottagare. Betalsystem tillhör därför kategorin nätverksindustrier. Det kan vara svårt eller omöjligt för ett nytt företag att bryta sig in på en marknad där det redan finns ett system eller en produkt med starka nätverkseffekter, om inte den nya aktören kan ansluta sig till det befintliga nätverket.

Betydelsefullt för såväl marknadens utveckling som för möjligheterna för nya aktörer att ta sig in på marknaden är de villkor som gäller för att få tillträde till generella betalningssystem. Villkoren får inte missgynna nya aktörer och på så sätt hindra en utveckling mot ökad konkurrens. Frågan om tillträdesrätten till ett nätverk kan följaktligen vara avgörande för enskilda företags möjlighet att kunna existera och bedriva verksamhet.

I allmänhet kan man tänka sig att deltagarna i ett befintligt nätverk är positivt inställda till att fler aktörer ansluter sig, eftersom betalningsviljan hos konsumenterna ökar med nätverkets storlek och spridning. Ju större de nya aktörerna är desto bättre, eftersom stora ökningar av nätverkets storlek är bättre än små ökning. Samtidigt finns en motverkande kraft – fler aktörer innebär att konkurrensen om konsumenterna ökar. Det kan därför ligga i ägarnas intresse att begränsa inträdet av nya aktörer, t.ex. genom att införa villkor som gynnar stora aktörer framför små.

Små företag ansluter sig gärna till stora nätverk eftersom nätverkseffekterna är betydande. Befintliga medlemmar av systemen är knappast lika entusiastiska eftersom de små aktörerna endast tillför en marginell värdeökning, men samtidigt många gånger kan bidra till att konkurrensen ökar påtagligt.

Konsekvenser

Från ett konsumentperspektiv handlar konkurrens i grunden om en köparens möjlighet att välja mellan olika alternativ. När denna valmöjlighet finns kan konsumenten värdera de olika produkterna som kan tillfredsställa ett visst behov med avseende på produkternas egenskaper. Genom att lagstifta om att få tillgång till generella betalningssystem möjliggörs marknadstillträdet för mindre och nya aktörer på bankmarknaden vilket stimulerar utvecklingen mot ökad konkurrens. Det bör i lag framgå att betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer som är juridiska personer har rätt till tillträde till generella betalsystem för att kunna konkurrera på den aktuella marknaden. Reglerna för tillträde till betalsystemen måste vara objektiva, icke-diskriminerande och proportionella. Vart och ett av betalsystemen är viktiga pusselbitar i det nät som bildar grundstommen för att kunna erbjuda betaltjänster. Tillgången till dessa är en förutsättning för att en liten aktör ska kunna utvecklas till en fullsortimentsbank.

För att marknader ska fungera effektivt krävs, förutom ett ändamålsenligt regelverk, att det finns starka och effektiva institutioner som tillämpar samt utövar kontroll och tillsyn över dessa regler. Alla marknadsaktörer ska kunna lita på likabehandling inför lagen. Om tillsynen av marknader är svag eller otillräcklig och kontrollfunktionen ineffektiv eller icke ändamålsenlig finns inga garantier för att lika spelregler kan gälla eller upprätthållas. Regeringen bör därför ge ett tydligt uppdrag och tillskjuta nödvändiga resurser till den myndighet som ska ansvara för tillsynen över regelefterlevnaden för rätten till tillträde till de generella betalsystemen.

Frågan om rätten till tillträde m.m. till de generella betalsystemen behandlas för närvarande i samband med ett av Finansdepartementet remitterat förslag om hur betalningstjänstdirektivet (2007/64/EG) bör genomföras i svensk rätt. Konkurrensverket anser att de i utredningen föreslagna lagarna om betalningsinstitut och betaltjänster bör införas.

2.6 Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna

Konkurrensverkets förslag

Genomför snarast de fem investeringar i det nordiska överföringsnätet för el som redan beslutats av Svenska Kraftnät och övriga systemoperatörer inom Nordel. Ytterligare nätinvesteringar som är samhällsekonomiskt lönsamma utifrån ett nordiskt perspektiv bör också genomföras för att kunna fullfölja integrationen av den nordiska råkraftmarknaden.

Överföringsförbindelserna till länder utanför Norden bör utnyttjas effektivt genom att Norden och elbörsen Nord Pool sammanlänkas med andra elbörsområden med s.k. market coupling.

Prioritera etableringen av en gemensam nordisk slutkundsmarknad för el.

Trots en betydligt ökad handel och därmed ett ökat utnyttjande av överföringsnätet för el har nyinvesteringarna i de nationella stamnäten och i överföringsförbindelserna mellan de nordiska länderna under en längre tid varit mycket begränsade. De flaskhalsar som finns i överföringssystemen medför att den nordiska marknaden fortfarande inte kan betraktas som helt integrerad. De fem prioriterade överföringsförbindelser som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel beslutat bygga kommer att begränsa uppkomsten av flaskhalsar och därför bidra till att ytterligare integrera det nordiska elsystemet, göra det mer robust och bidra till ökad konkurrens.

Färdigställandet av dessa dröjer dock, bl.a. till följd av utdragna besluts-, planerings- och tillståndprocesser. Enligt gällande tidsplaner kommer samtliga förbindelser att vara på plats tidigast år 2013. Det är angeläget att dessa investeringar påskyndas. Svenska Kraftnät och övriga nordiska systemoperatörer bör därutöver överväga ytterligare nätinvesteringar som kan bedömas vara samhällsekonomiskt lönsamma utifrån ett nordiskt perspektiv. De analyser som ska ligga till grund för att bedöma nyttan av nya investeringar bör också innefatta konkurrensmässiga överväganden. Mot bakgrund av långsiktigheten i investeringsprocesserna samt samspelet och i vissa fall utbytbarheten mellan nät- och produktionskapacitet är det även av stor betydelse att det finns en god transparens mot övriga marknadsaktörer avseende vilka nätinvesteringar som systemoperatörerna planerar.

Det är väsentligt att överföringsförbindelser till länder utanför Norden utnyttjas effektivt. Det arbete som påbörjats för att genom s.k. market coupling sammanlänka det nordiska börsområdet med andra marknader och börser via överföringsförbindelserna bör ges hög prioritet. Market coupling innebär att överföringskapacitet fördelas samtidigt med pris-sättningen på elbörsernas spotmarknader via s.k. implicita auktioner. För närvarande används explicita auktioner, som innebär att fördelning av överföringskapacitet görs i en separat auktion innan priserna på respektive spotmarknad bestämts. Detta kan innebära en ineffektiv handel där kraften går i fel riktning, dvs. från högpris- till lågprisområden i stället för tvärtom som är önskvärt. Målet måste vara att snarast möjligt etablera market coupling på samtliga förbindelser med marknader utanför Nord Pool-området.

Det regionala nordiska och nordeuropeiska perspektivet i planeringen av stamnätsinvesteringar måste stärkas. Ett utvecklat nordiskt samarbete kring nätinvesteringar skulle öka förutsättningarna för att ny infrastruktur inte bara beslutas, utan faktiskt också kommer till stånd. Ett ytterligare fördjupat samarbete mellan de nordiska systemoperatörerna, även beträffande finansieringsfrågor, är därför nödvändigt.

De nordiska slutkundsmarknaderna för el är, till skillnad från råkraftmarknaderna, fortfarande helt nationella. Det är betydelsefullt att harmonisera regelverk för balansreglering, leverantörsbyten, mätning m.m. för att också få till stånd en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Regeringen bör därför säkerställa att de nordiska tillsynsmyndigheternas arbete med att harmonisera lagstiftning och regelverk prioriteras för att en nordisk slutkundsmarknad ska kunna etableras.

Konsekvenser

En fullständigt integrerad nordisk, och på sikt nordeuropeisk, råkraftmarknad skulle minska effekterna av den höga koncentrationen på den svenska marknaden och på övriga nordiska marknader. Det är därför väsentligt med förstärkta överföringsförbindelser inom Norden samt att förbindelserna mot övriga Europa utnyttjas effektivt genom s.k. market coupling. Huvudansvaret för att nätinvesteringar finansieras och genomförs i de delar som inbegriper svenska åtaganden ligger på Svenska Kraftnät. En mer internationaliserad marknad medför ett ökat utbud, bättre konkurrens men också en utjämning av priserna på de tidigare nationella marknaderna.

Genom att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad med möjligheter för konsumenterna att köpa el av valfri elhandlare i Norden förstärks också konkurrensen på slutkundsmarknaderna väsentligt.

2.7 Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna för att stimulera kapacitetsökningar och nytillträde inom energisektorn

Konkurrensverkets förslag

Inför en samordnad tillståndprocess och en maximal handläggningstid för myndighetsprövningen av investeringar i nät och produktion inom energiområdet.

Skapa goda och långsiktiga förutsättningar för investeringar i ny energiproduktion i syfte att säkerställa konkurrens och försörjningstrygghet.

Nuvarande utdragna tillståndprocesser vid investeringar i nya nät och produktionsanläggningar inom energisektorn, som i vissa fall kan ta upp till tio år, verkar hämmande på incitamenten att investera och det är angeläget att processerna effektiviseras. Konkurrensverket anser att Miljöprocessutredningens förslag om att vindkraftverk enbart ska prövas efter miljölagstiftningen, miljöbalken, och att den andra prövning som nu sker enligt plan- och bygglagen (1987:10) slopas, är steg i rätt riktning.

Det är samtidigt av stor betydelse att motsvarande förenklingar genomförs för övriga produktionslag. Det är således viktigt att genom effektivare tillståndprocesser underlätta utbyggnad av såväl el- och naturgasnät som all övrig energiproduktion genom att undanröja hinder och förkorta planerings- och handläggningstider. Konkurrensverket stöder därför Energimarknadsinspektionens förslag att regeringen bör ta initiativ till att införa en maximal handläggningstid för myndigheters prövningar och att tillståndprocesserna, som för närvarande består av flera parallella processer, samordnas.

Marknaden för produktion av el är koncentrerad med ett fåtal stora aktörer och det finns höga inträdeshinder vid nyetablering, bl.a. höga investeringskostnader och tidskrävande miljö- och tillståndsprövningar. För närvarande kan heller ingen ny kärnkraft och i praktiken ingen ny storskalig vattenkraft tas i bruk i Sverige p.g.a. legala eller politiskt beslutade restriktioner. Detta gör att elmarknaden konkurrensmässigt inte kan karaktäriseras som en väl fungerande marknad.

Dessa restriktioner begränsar möjligheterna för investeringar i konkurrenskraftig elproduktion, särskilt för nya aktörer. Både inom Sverige och övriga Norden samt EU finns ett stort behov av såväl ny- som ersättnings-

investeringar i elproduktion under kommande år. Den främsta anledningen till detta är att det gjorts mycket begränsade investeringar sedan marknaderna omreglerades, samtidigt som konsumtionen stadigt ökat. Det finns även ett stort antal relativt ålderstigna produktionsanläggningar som successivt kommer att behöva ersättas.

De mest konkurrenskraftiga kraftslagen för en investerare på den svenska elmarknaden är enligt Energimarknadsinspektionen storskalig vattenkraft och kärnkraft. Investeringsbegränsningarna innebär att det i princip inte är möjligt att investera i dessa kraftslag. För nya aktörer innebär detta ett reellt stopp för investeringar medan nuvarande ägare till kärn- och vattenkraftverk till viss del har möjlighet att genomföra effekthöjningar och ersättningsinvesteringar i befintliga anläggningar.

Nyinvesteringar i produktionskapacitet medför som regel förbättrad konkurrens och det är särskilt gynnsamt för marknadens funktion om ny kostnadseffektiv och därmed konkurrenskraftig kapacitet tillförs marknaden av nytillträdande producenter i stället för de redan etablerade företagen.

Konkurrensverket anser att det är väsentligt, såväl ur ett konkurrens- som försörjningsperspektiv, att ha en sund diversifiering mellan olika produktionstekniker inom energiområdet. Det är därför viktigt att politiska beslut, ekonomiska styrmedel m.m. främjar möjligheterna att uppnå detta och att energipolitiken i övrigt präglas av långsiktighet och stabilitet för att ge goda investeringsincitament.

Konsekvenser

Eftersom koncentrationen är hög på flertalet energimarknader med svag konkurrens som följd är det av särskild vikt att nya aktörer ges så goda förutsättningar som möjligt att komma in på marknaderna för att förbättra konkurrensen.

Nuvarande tillståndsprocesser och restriktioner för investeringar i el- och naturgasnät samt anläggningar för energiproduktion utgör betydande hinder för en väl fungerande konkurrens på berörda marknader. Förenklade och effektivare tillståndsprocesser samt begränsade restriktioner för investeringar skulle verka återhållande på priserna, öka incitamenten att investera i ny produktion, väsentligt öka möjligheterna till nytillträde på

marknaderna och därmed förbättra konkurrensen på energimarknaderna. Dessutom skulle försörjningstryggheten öka.

I de energipolitiska övervägandena gällande om det i framtiden ska finnas möjligheter att investera i kostnadseffektiv ny kärn- eller vattenkraft utgör de positiva effekterna för elmarknadens funktion, tillsammans med miljöaspekterna, de viktigaste utgångspunkterna.

2.8 Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider

Konkurrensverkets förslag

Se till att samtliga intressenter får tillgång till relevant information vid fördelningen av ankomst- och avgångstider (slots) på flygplatserna genom att öka transparensen i processen.

Flygbolagen konkurrerar bl.a. med att erbjuda avgångar på attraktiva ankomst- och avgångstider (slots) vid flygplatserna. Brist på tillräckligt många ankomst- och avgångstider vid strategiskt viktiga flygplatser begränsar konkurrensen.

Fördelningen av ankomst- och avgångstiderna regleras i Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 793/2004 och (EEG) nr 95/93. Kapacitetsproblem och brister i regelverket tenderar att göra det svårare att erhålla nödvändiga ankomst- och avgångstider för utveckling av trafik. Framför allt utgör regeln om historiska rättigheter, s.k. grandfather rights, ett hinder för nya flygbolag. Grandfather rights innebär att flygbolag som blivit tilldelade vissa ankomst- och avgångstider under en säsong och har utnyttjat tiderna får behålla dessa nästkommande säsong. Möjligheten att etablera nya linjer begränsas därmed och konkurrensen på redan befintliga linjer hindras. Om alla tillgängliga ankomst- och avgångstider är upptagna av befintliga flygbolag utgör detta ett hinder för potentiella konkurrenter.

Det är därför viktigt att samtliga möjligheter som påverkar och beaktar flygbolagens rättigheter vid fördelningen av ankomst- och avgångstider tillgodoses. Luftfartsstyrelsen är sektorsmyndighet som ska genomföra åtgärder för att förbättra luftfartssektorns funktionssätt. Luftfartsstyrelsen har nyligen genomfört en uppföljning av hur ankomst- och avgångstider fördelas vid Arlanda och Bromma. Man fann att det finns förbättringspotential på vissa områden som rör transparensen i processen.

För anpassningen av tidtabellen på flygplatser ska det finnas en samordningskommitté som bl.a. består av företrädare för de flygbolag som trafikerar flygplatsen regelbundet. För att öka transparensen kan samordningskommittéernas protokoll göras tillgängliga för alla, vid behov även på engelska. Därutöver bör koordineringen göras tydligare genom att processen beskrivs på en webbplats.

Konsekvenser

Systemet för fördelningen av ankomst- och avgångstider, slots, vid strategiskt viktiga flygplatser utgör i sig ett hinder för konkurrens. Detta system gynnar dominerande aktörer och verkar som ett etableringshinder på flygmarknaden där det endast finns ett begränsat antal attraktiva ankomst- och avgångstider.

Fundamentet för fördelningen av ankomst- och avgångstiderna inom EU är rådets förordning om gemensamma regler för fördelning av ankomst och avgångstider på gemenskapens flygplatser. Tillämpningen av ankomst- och avgångsfördelningen ska enligt förordningen vara oberoende, opartisk, icke-diskriminerande och genomblickbar.

Fördelningen av ankomst- och avgångstider på Arlanda och Bromma flygplatser medför en konkurrenssnedvridning till följd av regeln om historiska rättigheter. Systemet favoriserar de flygbolag som tidigare utnyttjat sina tilldelade ankomst- och avgångstider.

För att tillgodose alla intressenters möjlighet att övervaka processen kring fördelningen av ankomst- och avgångstider har Luftfartsstyrelsen möjlighet att påverka transparensen. Även mindre flygbolag med begränsade resurser och kunskap kan med en ökad transparens få sina rättigheter tillgodosedda. En ökad transparens leder till förbättrad insyn för intressenter och därmed bättre tillgång till nödvändig information.

Luftfartsstyrelsen bör därför ges i uppdrag att vidta åtgärder för att öka transparensen vid fördelningen av ankomst- och avgångstider mellan flygbolagen.

2.9 Avveckla SJ AB:s och trafikhuvudmännens ensamrätter inom persontrafik på järnväg

Konkurrensverkets förslag

Inför konkurrens inom persontrafiken på järnväg genom att avveckla nuvarande ensamrätter för SJ AB och trafikhuvudmännen.

Säkerställ tillgång till verkstäder för drift- och underhåll för samtliga operatörer på konkurrensneutrala villkor samt tillgång till ett neutralt gemensamt informations-, biljett och bokningssystem.

I jämförelse med andra länder i Europa påbörjades liberaliseringen av den svenska järnvägen tidigt genom att trafik och bana skildes åt år 1988 när Banverket bildades. Omstruktureringen av marknaden för persontrafik har dock inte slutförts. SJ AB har fortfarande monopol på långväga persontrafik på sträckor som företaget anser sig kunna bedriva på kommersiella villkor, dvs. med lönsamhet. Annan långväga trafik som bedöms nödvändig för samhällets funktion upphandlas i konkurrens av Rikstrafiken. Inom respektive län har trafikhuvudmännen ensamrätt att organisera järnvägstrafik och upphandlar denna trafik av SJ AB och övriga operatörer på marknaden.

Den påbörjade liberaliseringen av järnvägen har medfört positiva effekter i form av att nya företag etablerat sig på persontrafikmarknaden. Dessa operatörer har bidragit med innovativt tänkande och nya trafiklösningar har utvecklats på marknaden. Utvecklingen har lett till minskade kostnader genom konkurrensupphandlingar. I kraft av sitt monopol svarar dock SJ AB fortfarande för den helt övervägande delen av persontrafiken på järnväg.

En fortsatt liberalisering av den svenska järnvägsmarknaden är angelägen. SJ AB:s exklusiva ensamrätt till lönsam långväga persontrafik respektive trafikhuvudmännens ensamrätt inom länen bör därför avvecklas. I övrigt bör alla aktörer garanteras tillträde till nödvändiga och gemensamma funktioner till transparenta och icke-diskriminerande villkor. Rikstrafiken och trafikhuvudmännen bör fortsatt ha ett ansvar att upphandla trafik, dock endast sådan trafik som det inte finns intresse av att köra på marknadsmässiga villkor.

Konkurrensverket delar i allt väsentligt de bedömningar och förslag som *Järnvägsutredningen 2* (SOU 2008:92) nyligen presenterat för en fortsatt process mot en öppen och konkurrensutsatt järnvägsmarknad. Om en

konkurrensutsatt järnvägsmarknad ska kunna fungera effektivt krävs att tillgång till verkstäder för drift- och underhåll samt fordonsförsörjning säkerställs på konkurrensneutrala villkor för operatörerna. För att underlätta för framför allt nya operatörer behövs ett neutralt gemensamt informations-, biljett och bokningssystem. Då kan också kunderna via en och samma tjänst hitta och beställa en resa, även när denna inbegriper flera operatörer. Med flera operatörer som ska samsas på samma spår, med begränsad kapacitet, krävs ett effektivt system för att på ett samhälls-ekonomiskt sätt fördela den begränsade kapaciteten. En vidareutveckling av den administrativa modell för kapacitetsfördelning som tillämpas av Banverket är nödvändig. Konkurrensverket förordar att ekonomiska styrmedel används i högre grad och att utvecklingen av modeller som bygger på en s.k. iterativ budgivningsprocess eller ett auktionsförfarande påskyndas.

En ytterligare utveckling av den svenska järnvägsmarknaden är inte enbart avhängig nationella åtgärder utan är beroende av om genomgripande framsteg görs för att effektivisera och öppna den gemensamma europeiska marknaden. Den 1 januari 2010 öppnas järnvägsnätet inom EU för internationell persontrafik inklusive s.k. cabotage. Det kommer att ställa högre krav på att kapacitetsfördelningen fungerar effektivt. Det är av stor vikt att Banverket tillsammans med övriga medlemsstaters infrastrukturägare till dess kommer överens om hur spårkapacitet kan säkerställas till den nya internationella trafiken.

Konsekvenser

Öppningen av den del av marknaden som består av SJ AB:s nuvarande monopol kommer att innebära större valfrihet för resenärerna. Förutsättningar skapas för en effektivare svensk järnvägsmarknad med nyetablering av såväl svenska som utländska företag. En konkurrensmarknad kan innebära mer prisvärda resor. En utveckling av det gemensamma informations- och biljettsystem som för närvarande finns inom ramen för Samtrafiken kommer att bidra till enklare reseplanering och biljettköp till nytta för resenärerna.

I likhet med Järnvägsutredningen anser Konkurrensverket att det är sannolikt att det efterhand kommer att bedrivas kommersiell trafik på fler sträckor än de som SJ AB definierat som lönsamma. Aktörer kommer att ha olika förutsättningar att ta sig in på den nya marknaden. Större operatörer

med egna fordon kan omgående etablera sig, medan inträdet för mindre operatörer kommer att ske mer successivt.

Konkurrensutsättningen av den kommersiella trafiken kommer troligen också att få effekter på den upphandlade trafiken. Med fler aktörer på den kommersiella marknaden kan fler operatörer vara intresserade av att delta i den trafik som upphandlas av Rikstrafiken och trafikhuvudmännen.

2.10 Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden

Konkurrensverkets förslag

Dela den statligt ägda godsoperatören på järnväg Green Cargo AB och bilda ett nytt oberoende företag som kan erbjuda växlings- och rangeringstjänster på konkurrensneutrala villkor till samtliga godsföretag på järnvägsmarknaden.

För mindre järnvägsoperatörer är möjligheterna att få tillgång till växlings- och rangeringstjänster samt dragkraft mellan exempelvis linjenätet och rangeringsbangårdar fram till kombiterminaler ett stort problem. Mindre godsoperatörer tvingas som regel att anlita sin största konkurrent, statliga Green Cargo AB, för dessa tjänster. Denna problematik har tidigare även uppmärksammats av Järnvägsstyrelsen.

Den svenska godstrafikmarknaden på järnväg är konkurrensutsatt men med en stark koncentration till Green Cargo med dotterbolag. Det finns ett tiotal mindre godsföretag som för närvarande nästan uteslutande bedriver systemtågstrafik och ingen växlingsverksamhet.

Nuvarande marknadssituation innebär att det finns betydande skillnader i förutsättningarna för Green Cargo respektive övriga företag att agera på godstransportmarknaden. De mindre företagen har inte de ekonomiska förutsättningarna och den sammanlagda volymen i trafiken som krävs för att inneha egna växlingslok och rangeringspersonal på flera platser i landet. Dessa företag befinner sig därmed i en uppenbar beroendeställning gentemot sin största konkurrent genom att de är hänvisade till att köpa tjänsterna från Green Cargo. Beroendet utgör även ett reellt inträdeshinder som kan leda till att nya företag avstår från att etablera sig på marknaden.

Möjlighet att bedriva effektiv systemtågstrafik som dessutom förutsätter växling skulle väsentligen förbättras om både lok och personal för växling och rangering tillhandahölls på samma villkor för alla godsföretag av någon oberoende aktör.

Regeringen bör mot denna bakgrund överväga att medverka till att bilda ett oberoende växlings- och rangeringsföretag som på konkurrensneutrala grunder tillhandahåller sina tjänster åt de godsföretag som så önskar. Detta skulle kunna åstadkommas genom att en begränsad del av Green Cargo ombildades till ett självständigt företag för växlings- och rangeringstjänster.

Med ett oberoende företag menar Konkurrensverket att det inte får finnas några kopplingar till järnvägsföretag som bedriver linjetrafik. Regeringen bör därför tillförsäkra att förvaltningen av företaget sker helt skild från Green Cargo. För att säkerställa att Green Cargo inte undergräver affärsmöjligheterna för det nya företags verksamhet genom att senare bygga upp en ny egen växlingsverksamhet bör det föras in i Green Cargos bolagsordning att företaget inte ska bedriva växlings- och rangeringsverksamhet. Någon ensamrätt att bedriva växlings- och rangeringsverksamhet ska dock inte ges till det nybildade företaget. För övriga företag på marknaden ska det vara frivilligt att utnyttja företags tjänster eller själva utföra dem, helt eller delvis. Växlings- och rangeringsföretaget ska i konkurrens med andra företag kunna träffa avtal med hamnar och andra godsterminalföretag om att utföra växlingsverksamhet åt dessa.

Konsekvenser

Förslaget innebär att samtliga järnvägsföretag som verkar på godstrafikmarknaden, liksom nytillträdande företag, kan få tillgång till ett oberoende växlingsföretag. Därmed skapas förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på marknaden för godstrafik på järnväg. Nuvarande situation där företag hamnar i en beroendeställning till marknads största aktör, statliga Green Cargo, undviks därmed. Tillgång till ett oberoende växlingsföretag är en viktig förutsättning för att uppnå likvärdiga marknadsförutsättningar för samtliga företag, vilket inte minst kommer att underlätta för nya företag att etablera sig på den svenska marknaden för godstrafik på järnväg.

Ett oberoende ägt växlings- och rangeringsföretag skulle dessutom ge bättre förutsättningar för järnvägsföretagen att kunna erbjuda kunderna effektivare helhetslösningar genom att de skulle kunna renodla sin verksamhet till att på samma sätt som konkurrerande företag inom vägsektorn endast bedriva godstrafik. Mindre järnvägsföretag kommer slutligen att kunna få bättre och mer kostnadseffektiva möjligheter att bedriva kombitrafik. Sammantaget kommer detta att leda till kostnadsbesparingar och en högre effektivitet för hela den svenska godstrafikmarknaden på järnväg.

2.11 Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen

Konkurrensverkets förslag

Ge byggherren rätt att formellt ansöka hos kommunen om att initiera ett bebyggelseprojekt, s.k. privat initiativrätt.

Påskynda planprocessen genom att införa tydliga tidsgränser vid hantering av plan- och bygglovsärenden.

Minska detaljeringsgraden i detaljplanerna och låt fler frågor endast prövas i bygglovsskedet.

Utvärdera om konkurrensen beaktas vid kommunernas detaljplanering.

Planprocessen karaktäriseras sedan länge av osäkerhet och långa handläggningstider. Detta medför att färre aktörer kan agera på byggmarknaden samt att färre byggnader blir uppförda. Inte minst missgynnas små och medelstora företag, eftersom de har sämre möjligheter än stora företag att bära den ekonomiska risk som en lång och osäker planprocess medför. Stora och etablerade aktörer har förutom större resurser ofta ett utvecklat kontaktnät med kommunen samt insikt i hur planprocessen går till i den aktuella kommunen.

För att förbättra möjligheterna för att fler aktörer ska kunna komma in på marknaden behöver planprocessen både påskyndas och göras enklare och mer transparent. Planprocessens nuvarande tillkortakommanden får inte bara direkta effekter utan även indirekta sådana genom att affärsverksamheter som skulle påbörjas i de byggnader som planeras inte blir av. På så sätt minskas möjligheterna för nyetableringar inom samtliga branscher, vilket motverkar en ökad konkurrens. Ett framträdande exempel är dagligvaruhandeln, där marknaden är koncentrerad till ett fåtal företag och där nya aktörer ofta har svårt att etablera sig i nya orter p.g.a. de brister som föreligger i plan- och bygglagen (1987:10), PBL, och hanteringen av den.

När en aktör vill inleda ett mer omfattande bebyggelseprojekt krävs det vanligtvis en ändring av gällande detaljplan (förutom det sedvanliga bygglov). Det finns ingen skyldighet för kommunen att utreda frågan. Propåerna kan avvisas utan motivering, vilket gör processen långdragen, osäker och kostsam. Detta försvårar framför allt för nya och mindre aktörer som inte har råd att bekosta en planprocess som långt senare kan leda till att något byggtillstånd inte utfärdas. Utan resurser och etablerade kontakt-

nät med kommunen saknar mindre och nya aktörer ofta förutsättningar för att kunna utöva "lobbyverksamhet" gentemot kommunen på samma sätt som större och mer väletablerade aktörer. Alla fastighetsägare bör därför ges möjlighet att formellt ansöka om planändring. Kommunen skulle då inom en tidsfrist vara skyldig att fatta beslut med beaktande av samma intressen som ligger till grund för nya planer. En sådan reform skulle göra processen snabbare, billigare och mer transparent för aktörerna på marknaden.

En ändring eller ett upprättande av en detaljplan är en mycket utdragen process. Detta kan fördröja inträdet av nya företag på marknaden och begränsar därmed en effektiv konkurrens. Det bör därför införas tidsfrister vid planbesked och bygglovsärenden för att påskynda processen och göra den mer förutsägbar. Tidsfrister finns redan i många andra länder. I Norge infördes nya tidsfrister juli 2003. Utvärderingar därifrån indikerar att handläggningstiden i kommunerna har minskat kraftigt sedan tidsfrister införts. Konkurrensverket anser att tidsfristen bör börja löpa från den tidpunkt när ansökan inkommer till kommunen. I de fall där tidsfristen överskrids bör någon form av sanktion följa. Ekonomisk ersättning (såsom fallet är i Norge) till den som lämnat in ansökan till kommunen tycks vara den mest lämpliga lösningen.

Det är önskvärt att detaljplanen kan formuleras så övergripande som möjligt. Planen får enligt 5 kap. 7 § PBL inte göras mer detaljerad än nödvändigt med hänsyn till syftet med den. Tidigare utredningar har visat på tendenser till överreglering i utformningen av vissa detaljplaner och att planerna i allt större utsträckning kopplas till enskilda etableringsprojekt. Konkurrensverket anser att detaljplanerna bör frikopplas från specifika byggprojekt samt att så stor del som möjligt av projekten behandlas i prövningen av bygglov. Det skulle leda till färre tillfällen där detaljplaner måste förändras och därmed kortare hanteringstider. Lagstiftaren bör därför förtydliga vilka frågor som ska regleras i detaljplan respektive i bygglovsskedet. Dessutom bör så många frågor som möjligt, särskilt sådana frågor som gäller villkoren för näringslivsverksamhet, prövas i bygglovsskedet.

I januari 2008 infördes formuleringen i 2 kap. 2 § PBL att konkurrensen ska främjas vid hanteringen av plan- och byggärenden. Ur konkurrenshänseende vore det värdefullt att följa upp och utvärdera hur lagändringen tillämpas av kommunerna. Regeringen bör se till att detta utreds och ge


förutsättningar för bättre stöd och utbildning till kommunerna för att öka medvetenheten och kunskaperna om konkurrensfrågor vid fysisk planering.

Konsekvenser

En snabbare, billigare och mer transparent planprocess har förutsättningar att gynna både kommuner, byggtreprenörer, framtida fastighetsägare och i slutändan konsumenterna. Föreslagna åtgärder bedöms skapa goda förutsättningar att åstadkomma dessa förändringar.

Förändringarna kommer att ställa högre krav på kommunernas hantering av plan- och byggärenden. En initial kostnadsökning behöver emellertid inte bäras av skattebetalarna, eftersom kommunerna får finansiera sin plan- och tillståndsprövning med avgifter från byggherrarna. Erfarenheter från Norge visar att tidsfrister kan användas som ett medel för att effektivisera organisationen och därmed sänka kostnaderna. Samtidigt ska poängteras att den samhällsekonomiska nyttan bör vara i fokus, vilket är ett starkt argument för att genomföra de förändringar som här har föreslagits oavsett om de kommunala kostnaderna skulle öka. En utmaning för kommunerna är det faktum att antalet plan- och byggärenden varierar över tiden, exempelvis med hänsyn till svängningar i byggkonjunkturen. Detta ställer krav på kommunernas omställningsförmåga och förmåga att öka respektive minska sin kapacitet i tillståndsprövningen för att inte flaskhalsar ska uppstå. Problemet torde uppstå främst i större kommuner i regioner med högt bebyggelsetryck.

Det är angeläget att åtgärderna genomförs snarast för att så fort som möjligt skapa bättre förutsättningar på byggmarknaden samt övriga marknader där det finns ett etableringsbehov, exempelvis inom dagligvaruhandeln. De förslag till åtgärder som presenterats har tidigare behandlats i ett flertal utredningar. Det är därför Konkurrensverkets bedömning att dessa förändringar bör kunna genomföras med kort varsel och utan något ytterligare behov av utredning, sånär som på förslaget om utvärdering av kommunernas hantering av planprocessen med hänsyn till hur konkurrensen påverkas.



3 Konkurrenssnedvridningar

3.1	Förutsättningar för konkurrensneutralitet.....	44
	Förslag för att minska konkurrenssnedvridningar	48
3.2	Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information	48
3.3	Reformera presstödet	52
3.4	Stärk konkurrensen inom djursjukvården	56

3.1 Förutsättningar för konkurrensneutralitet

För att marknader ska kunna fungera väl är det viktigt att marknadens aktörer konkurrerar med varandra under neutrala förhållanden, eftersom konkurrensen annars riskerar att snedvridas. Detta kan i värsta fall leda till att effektiva företag slås ut från marknaden, vilket leder till att samhällets resurser inte används på bästa sätt. För konsumenterna resulterar detta i högre priser samt lägre kvalitet och produktutveckling. I detta kapitel beskrivs några vanliga situationer som riskerar att snedvrida konkurrensen såväl inom som mellan olika marknader.

Stöd från det allmänna till privat och offentlig näringsverksamhet

Staten, landsting och kommuner ger i vissa fall stöd till olika former av verksamheter eller aktörer. Detta har i allt högre grad börjat uppmärksammas, eftersom den aktör som får stöd erhåller ekonomiska fördelar gentemot övriga aktörer. Denne kan därmed sätta lägre priser på produkterna och ta marknadsandelar från konkurrenterna på ett sätt som annars inte skulle ha varit fallet. Eftersom små företag som regel har sämre förutsättningar för kapitalförsörjning och finansiell uthållighet, tenderar de att drabbas särskilt hårt av konkurrens från aktörer med stöd från det allmänna.

Möjligheten för det allmänna att lämna stöd till näringslivet regleras av EU:s statsstödsregler. Kontrollansvaret för stödgivning ligger på EU-kommissionen. För att tillsynen av regelverket ska fungera effektivt krävs att kommissionen har insyn i de ekonomiska förbindelserna mellan aktörer som är eller kan vara föremål för ekonomisk stödgivning. Ett viktigt verktyg för att utöva tillsyn över statsstödsreglerna är lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (2005:590), transparenslagen, som Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över. Denna lag innehåller en förpliktelse att hålla viss redovisning som gör myndigheternas insyn möjlig.

Det är endast stöd som överstiger 1,8 miljoner kronor över en tidsperiod om tre år och företag som omsätter mer än 40 miljoner euro per år som omfattas av statsstödsreglerna respektive transparenslagen. Även stöd och näringsverksamhet som understiger dessa tröskelvärden kan emellertid snedvrida konkurrensen och hindra nya företag från att träda in på lokala marknader. Eftersom regelverken inte är tillämpliga i dessa situationer är det svårt att upptäcka och komma till rätta med dessa konkurrensproblem.

Offentlig näringsverksamhet på konkurrensmarknader

Det är i princip omöjligt att uppnå total konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Detta beror bl.a. på fundamentala skillnader i finansieringsförutsättningar, riskprofil och avkastningskrav. En offentlig aktör som bedriver konkurrensutsatt uppdragsverksamhet integrerat med andra myndighetsuppgifter, kan även ha andra konkurrensfördelar gentemot privata aktörer. Exempelvis kan myndighetsrollen utgöra en försäljningskanal som ger den offentliga aktören en viktig konkurrensfördel gentemot privata aktörer.

Omkring 12 procent av de tips och klagomål som kom in till Konkurrensverket år 2007 handlade om att offentliga aktörer ägnar sig åt näringsverksamhet som snedvrider konkurrensen. Det vanligaste klagomålet till Konkurrensverket är att offentlig näringsverksamhet på olika sätt subventioneras med skattemedel. Dessa subventioner är många gånger dolda och kan bl.a. uppstå om icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs utan organisatorisk åtskillnad från den konkurrensutsatta verksamheten. Under sådana förutsättningar är det förenat med godtycke hur gemensamma kostnader för verksamheterna fördelas. Olika fördelningsnycklar ger i allmänhet olika resultat.

Ett annat vanligt problem är då myndigheter, som har exklusiv tillgång till information eller infrastruktur, tillhandahåller produkter på kommersiella marknader där informationen eller infrastrukturen utgör en nödvändig insatsvara. Exempelvis framställs konsulttjänster av såväl privata som offentliga aktörer inom områdena lantbruk, industri och sjöfart, med hjälp av Sjöfartsverkets och Lantmäteriverkets kartdatabaser, SMHI:s väderdata och SCB:s statistiska databaser. Under sådana förhållanden finns risk för att myndigheten gynnar sin egen verksamhet genom bättre och billigare tillgång till den nödvändiga insatsvaran.

I det s.k. PSI-direktivet (Public Sector Information, 2003/98/EG) regleras hur information från offentliga myndigheter ska tillgängliggöras för att undvika denna typ av konkurrenssnedvridningar. Direktivet ställer exempelvis krav på att det ska vara enkelt för den som vill vidareutnyttja sådan information att beräkna kostnaden och att det ska vara möjligt att redovisa och förklara beräkningsgrunden för avgiften. Därtill krävs att lika villkor gäller för alla marknadsaktörer, dvs. inklusive de offentlighetsrättsliga. I förordning (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter

anges att statliga myndigheter ska tillhandahålla information på lika villkor till alla aktörer. Det är dock enligt förordningen inte möjligt för ett företag att få till stånd en överprövning i domstol av myndighetens prissättningsbeslut.

Möjligheten för företag att få sin sak prövad, om offentliga aktörer bedriver kommersiell näringsverksamhet på konkurrensmarknader utan lagligt stöd, är för närvarande begränsad. Regeringen har därför utarbetat en promemoria med förslag till regler för att lösa problem som kan uppstå när statliga myndigheter, en kommun eller landsting agerar på samma marknad som privata företag. Förslaget innebär att Konkurrensverket ska kunna yrka på förbud mot konkurrenshämmande förfaranden och verksamheter om de inte är försvarbara från allmän synpunkt.

Regeringens förslag kommer dock inte att lösa alla de problem som uppkommer när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader. Exempelvis kan inte förbud meddelas för konkurrenssnedvridande verksamhet som bedrivs av kommun eller landsting så länge den är förenlig med lag, annan författning eller bindande direktiv. P.g.a. svårigheten att skapa konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer är det därför angeläget att den offentliga sektorns verksamheter så långt möjligt renodlas. Utgångspunkten bör vara att myndigheter inte ska tillåtas att bedriva näringsverksamhet på marknader som kännetecknas av fungerande konkurrens.

Skatter och avgifter

Även skatter och avgifter riskerar att skapa konkurrenssnedvridningar inom marknader om dessa genom sina nivåer eller utformning gynnar vissa företag inom en bransch. Exempelvis kan myndigheternas avgifter för tillståndsgivning, tillsyn eller uppföljning av att företagen följer givna regler påverka företagens ekonomi samt etablerings- och expansionsbenägenhet. Särskilt små företag påverkas negativt av detta. Utslaget på omsatt krona kan även relativt låga avgifter bli betydande för de minsta företagen.

Skatter påverkar förhållandena på marknader genom att de slår in en kilt mellan det pris som köpare och säljare möter. Därmed kan skatterna påverka såväl företagens som konsumenternas beteenden. Skatteregler bör därför så långt möjligt vara generella, enkla att tillämpa och stabila över tiden. Begränsningar och undantag från beskattning medför ofta risk för tröskeeffekter och konkurrenssnedvridningar till följd av olämpligt

utformade gränsdragningar mellan de varor och tjänster som är föremål för skattelättnader och de som inte är det.

För att undvika gränsdragningsproblem som kan ge upphov till snedvridningar bör strävan vara att ha enhetliga skatteregler. Detta konstateras exempelvis i *Mervärdesskatteutredningen* (SOU 2005:57) där det framförs att olika mervärdesskattesatser skapar konkurrensproblem. Handlingsutrymmet för förändringar i nationell lagstiftning är dock litet, eftersom mervärdesskattelagen i stort sett är reglerad genom mervärdesskattedirektivet. Den åtgärd som Sverige har möjlighet att vidta är att införa en enhetlig moms nivå för alla varor och tjänster, vilket även föreslogs i nämnda utredning.

En viktig förutsättning för att en skatt ska fungera effektivt är att den är lätt att kontrollera och svår att undgå. Det finns annars risk att skatten får snedvridande konsekvenser som kan leda till att konsumenter eller företag väljer mindre effektiva handlingsalternativ. Exempelvis kan höga skatter på arbete och konsumtion uppmuntra till egenproduktion som innebär att samhällets resurser inte används effektivt.

Höga skatter ökar dessutom risken för produktion i den svarta sektorn, vilket snedvrider konkurrensen och försvårar för seriösa företag att vara verksamma på marknaden. Det är därför särskilt viktigt att det finns effektiva kontrollsystem och att skattemyndigheterna erhåller nödvändiga resurser för att följa upp och utöva tillsyn över olika verksamheter.

3.2 Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information

Konkurrensverkets förslag

Öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid myndigheters försäljning av grunddata, s.k. nödvändig information, genom att

- öka transparensen kring myndighetens försäljningspris
- ange grunderna för myndighetens prissättning, vilken information som ska lämnas ut och formerna för denna
- ge möjlighet för företag att få myndighetens beslut prövade i domstol utifrån givna regler
- utse en myndighet som svarar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av reglerna
- ge tillsynsmyndigheten rätt att initiera prövning i domstol av allvarliga överträdelser av reglerna och principiellt viktiga ärenden för att skapa rättspraxis
- inte tillåta myndigheter att förädla grunddata för att bli aktörer på en konkurrensmarknad.

I EG-direktivet 2003/98/EG finns regler om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, det s.k. PSI-direktivet (Public Sector Information). Det synes i praktiken främst vara statliga myndigheter som påverkas av direktivet med hänsyn till informationen. Ett led i införlivandet av direktivet i svensk rätt är förordning (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från offentlig sektor och som trädde i kraft den 1 april 2008. Europeiska kommissionen har i en skrivelse den 16 oktober 2008 till regeringen framfört att Sverige har ofullständigt och felaktigt infört direktivet i nationell lagstiftning.

Det finns konkurrensproblem förknippade med att en aktör har exklusiv tillgång till en verksamhet, ett register, grunddata etc. – som närmast kan likställas med en nödvändig facilitet eller samhällelig infrastruktur – och när denna aktör konkurrerar med andra som behöver dessa uppgifter. Myndigheter som samlar in uppgifterna och i många fall konkurrerar med privata företag på berörda områden är bl.a. Bolagsverket, Lantmäteriverket, Patent- och registreringsverket, Statistiska centralbyrån, Sjöfartsverket, SMHI och Sveriges geologiska undersökningar. Här gäller det bl.a. uppgifter som krävs för att utveckla produkter i elektronisk form.

En konkurrent till en myndighet, som bara kan vända sig till den för att köpa aktuella uppgifter, riskerar att hamna i en beroendeställning när

tillgång till informationen är en huvudsaklig förutsättning för att vara verksam på marknaden. Myndigheterna kan, vid sidan av att få kunskap om konkurrenter, få bättre och billigare tillgång till data och funktioner genom att t.ex. produktion och vidareförädling helt eller delvis finansieras med allmänna medel. Risken är påtaglig att myndigheters försäljning av dessa data på "den öppna marknaden" snedvrider konkurrensen till nackdel för privata företag och ytterst konsumenterna.

I förordningen anges i allmänna termer att statliga myndigheter ska tillhandahålla aktuell information på samma villkor till samtliga aktörer inklusive den egna myndigheten. Förordningen är dock otillräcklig med hänsyn till kraven på konkurrensneutrala villkor och ett rättssäkert förfarande vid begäran om att få del av informationen. Det är enligt förordningen inte möjligt för ett företag att initiera en prövning i domstol av myndighetens beslut om att inte lämna ut efterfrågad information eller på annat sätt inte tillgodose företagets önskemål. Det har heller inte utsetts någon myndighet med särskilt tillsynsansvar på området.

Många myndigheter har här dubbla roller som dels förvaltare och administratörer av nödvändig information, dels som aktörer som konkurrerar med privata företag och där tillgång till informationen är nödvändig för att bedriva verksamheten. Rollerna kan vara motstridiga eller svåra att förena och kan minska förtroendet för myndigheten.

Det är viktigt att statsmakterna främjar ett gott innovationsklimat. Området för nödvändig information utmärks i många fall av hög tillväxtpotential med hänsyn till teknikutveckling och förutsättningarna att förbättra eller ta fram nya produkter. Därför är det angeläget att företagen har tydliga och långsiktigt stabila regler för att få tillgång till nödvändiga data. Det minskar företagets ekonomiska risker och främjar företagande och konkurrens.

Det bör som regel vara möjligt för ett företag att få tillgång till grunddata för egen förädling och inte behöva köpa myndighetens upparbetade information. Här ska dock givetvis beaktas att efterfrågade uppgifter inte kan eller får lämnas ut med hänsyn till särskilda regler, t.ex. sådana data som kan skada den personliga integriteten.

Myndigheters produktion av grunddata inklusive förädling och försäljningspriserna för denna information bör inte ses isolerat från myndigheternas avgifter för t.ex. annan konkurrensutsatt uppdrags- eller näringsverksamhet eller myndighetsutövning.

Det är svårt för en utomstående part, t.ex. en konkurrent till myndigheten, att undersöka om priset på myndighetens information är skäligt eller motsvarar kostnaderna. En myndighets avgifter bör svara mot en effektiv resursanvändning och inte bli onödigt betungande för företagen, inte minst för de små företagen. I annat fall kan avgifterna motverka etablering och tillväxt. Det bör också beaktas att myndigheter som bedriver såväl avgiftsfinansierad som konkurrensutsatt verksamhet kan subventionera den senare med överskott från den förstnämnda verksamheten. Denna s.k. kors-subventionering snedvrider konkurrensen och missgynnar det allmänna, medborgare och konsumenterna.

I Statskontorets rapport *Konkurrensutsatt eller inte?* (2008:1), som har gjorts på uppdrag av Förvaltningskommittén (dir. 2006:123), framgår att 119 myndigheter bedrev konkurrensutsatt verksamhet till ett värde av totalt ca 25 miljarder kronor år 2006. En myndighet, vars verksamhet till större delen finansieras med allmänna medel, kan ta stora ekonomiska risker och under lång tid eller varaktigt driva konkurrensutsatt verksamhet med ekonomisk förlust. Detta ska jämföras med ett privat företag och inte minst ett litet företag, som finansierar verksamheten – vid sidan av intäkterna från kunderna – främst med eget och lånat riskkapital.

Konkurrensverket föreslår att regeringen tar fram regler som, jämfört med gällande förordning, bättre säkerställer att privata företag får tillgång till information på konkurrensneutrala villkor i förhållande till berörda myndigheter. Ett underlag för regelöversynen kan vara Statskontorets promemoria *Fritt fram för att avtala om offentlig information?* (dnr 2005/100-5), rapporten *The Commercial Use of Public Information* av Office of Fair Trading (2006) och Konkurrensverkets rapport *Myndigheter och marknader* (2004:4).

Även riktlinjerna för statsförvaltningen som anges bl.a. i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136), bör uppmärksammas. Dessa riktlinjer, som inte har förändrats nämnvärt de senaste tio åren när det gäller myndigheters konkurrensutsatta verksamhet, innebär att statens uppgifter ska renodlas och att konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bör bedrivas i myndighetsform. Uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten bör avvecklas, bolagiseras eller överlätas till annan huvudman.

Det är angeläget att myndigheternas prissättning för nödvändig information utmärks av hög transparens och att det ges en rimlig garanti för att priserna är skäliga. Ett företag bör ges möjlighet att få priset provat i

domstol, vilket förutsätter att det tas fram klara grunder för prissättningen. Här kan begränsningar i rätten till överprövning övervägas. Ett företag bör även kunna få sin sak prövad när man inte fått tillgång till informationen i samma form (handlingar i t.ex. elektronisk form) eller på samma villkor som myndigheten eller har starka skäl att ifrågasätta detta. Det förutsätter tydliga regler.

Regeringen bör utse en myndighet som svarar för tillsyn, uppföljning och utvärdering av ett reformerat regelverk. Det underlättar för statsmakterna att få underlag för att vid behov rätta till oönskade effekter av ändrade eller nya regler. Tillsynsmyndigheten, som givetvis ska ha en oberoende ställning till berörda myndigheter, bör ges rätt att initiera prövning av klagomålsärenden i domstol. Detta bör gälla allvarliga överträdelser av reglerna och principiellt viktiga ärenden för att utveckla rättspraxis. En sådan ordning ökar rättssäkerheten på området och främjar etablering och tillväxt.

Därutöver bör gälla att en myndighet inte ska få förädla grunddata i syfte att bli en aktör på en konkurrensmarknad. Detta kan i vissa fall förutsätta att det tydliggörs vad som är förädlad data.

Konsekvenser

Konkurrensverkets förslag bör öka förutsättningarna för att uppnå ett gynnsamt innovationsklimat på berörda informationsområden. Förslagen underlättar marknadstillträde och tillväxt, bl.a. som en följd av att det ges ökade incitament att utveckla nya produkter. Detta främjar mångfald, ökad konkurrens och en effektivare resursanvändning till nytta för det allmänna, medborgare och konsumenter.

Den föreslagna tillsynen av ett reformerat eller nytt regelverk medför kostnader för staten. Kostnaderna måste dock anses vara försvarliga utifrån de samhällsekonomiska vinster som bör följa av tillsynen.

3.3 Reformera presstödet

Konkurrensverkets förslag

Slopa presstödet i dess nuvarande form och överväg andra möjligheter att främja mångfald.

Presstödet som helhet spelar en förhållandevis blygsam roll för den samlade tidningsekonomin. Efter år 2000 utgör den drygt två procent av de samlade utgivningskostnaderna. För enskilda tidningar spelar dock stödet en viktig roll. För vissa endagstidningar stod stödet år 2005, enligt rapporten *MedieSverige 2007*, för två tredjedelar av kostnaderna eller mer, och för andratidningarna i landsorten för mellan 15 och 35 procent.

Det finns två slag av presstöd till dagstidningar, driftsstöd och distributionsstöd.

Driftsstödet

Driftsstöd lämnas i syfte att bevara ett stort utbud av olika dagstidningar på de lokala tidningsmarknaderna. I huvudsak går stödet till upplagemässigt mindre tidningar på orter där det finns mer än en dagstidning, s.k. andratidningar, samt till endagstidningar.

Konkurrensverkets uppfattning är att driftsstödet i sin nuvarande utformning inte har förbättrat möjligheterna till en fungerande konkurrens mellan dagstidningar. Inte heller har det fullt ut uppfyllt sitt ursprungliga syfte att bevara ett brett utbud. Trots förekomsten av driftsstöd har antalet konkurrerande tidningar på de lokala tidningsmarknaderna minskat genom nedläggningar och förvärv.

Den största tidningen på en utgivningsort, s.k. förstetidningen, har också genom förvärv av andratidningen på orten, genom att inte avvecklat denna, tillförsäkrat sig driftsstöd för den förvärvade tidningen, trots att förvärvet lett till en ökad ägarkoncentration. Stödet har därför i praktiken kommit att gå till den förstetidning som äger andratidningen och som vanligtvis är ett ekonomiskt välmående företag.

Distributionsstödet

Distributionsstödet ges för att främja samdistribution av dagstidningar. Alla tidningar som uppfyller vissa kriterier har möjlighet att få del av stödet.

Distributionsstödet har ansetts särskilt viktigt för glesbygdsområden och för tidningar som kommer ut mera sällan.

Konkurrensverket har konstaterat att distributionsstödet lett till en koncentration av marknaden med ett fåtal stora distributionsföretag och att konkurrensen om distributionstjänster har upphört. Möjligheterna för oberoende aktörer att etablera sig på marknaden minskar påtagligt när en stor del av marknaden är uppbunden genom samarbete mellan de potentiella köparna av distributionstjänster. Incitamenten hos tidningsföretagen att investera i bättre distributionsmetoder minskar också. Distributionsstödet har därför hindrat utvecklingen mot en mer rationell tidningsdistribution.

Konsekvenser

En avveckling av presstödet innebär en årlig besparing på ungefär 500 miljoner kronor, för år 2007 ca 430 miljoner för driftsstödet och ca 70 miljoner för distributionsstödet.

Om driftsstödet avskaffas finns det en risk att ekonomiskt svagare tidningar kommer att få det svårare att hålla sig kvar på marknaden. En avveckling av stödet skapar emellertid förutsättningar för en på längre sikt effektiv konkurrens utan inslag av snedvridande offentligt stöd som rubbar marknadens mekanismer. Härigenom kan t.o.m. nyinträde på tidningsmarknaden stimuleras.

Samdistribution innebär åtminstone på kort sikt betydande vinster i form av kostnadsminskningar hos företagen. En avveckling av distributionsstödet innebär därför att det kan uppkomma problem vid en avveckling av stödet. Det gäller särskilt distributionen av tidningar i glesbygder och tidningar som kommer ut mera sällan.

På sikt kan å andra sidan en avveckling av distributionsstödet leda till att en rationellare distribution skapas, som bättre motsvarar förhållandena på dagspressmarknaden. Ett samarbete om gemensam distribution innebär att konkurrensen mellan samarbetsparterna om distributionstjänsten begränsas. Benägenheten hos parterna att anlita konkurrerande distributörer och incitamenten för investeringar i bättre distributionsmetoder minskar, vilket leder till effektivitetsförluster.

Presstödet kan inte sägas ha uppfyllt sitt ursprungliga syfte att behålla en mångfald på tidningsmarknaden. Det finns därför enligt Konkurrensverket skäl för regeringen att överväga andra möjligheter än ett presstöd i

nuvarande omfattning och form för att främja en önskvärd mångfald inom tidningsområdet. Presstödet har under senare tid också ifrågasatts från EG-rättslig utgångspunkt.

3.4 Stärk konkurrensen inom djursjukvården

Konkurrensverkets förslag

Minska konkurrenssnedvridningen mellan statlig och privat djursjukvård genom att

- avskilja Jordbruksverkets producentroll från myndighetsuppgifterna inom djursjukvården
- avveckla myndighetens djursjukvård för sällskapsdjur och hästar
- underlätta för myndighetens veterinärer att starta egna företag
- göra reglerna för bidragsberättigad djursjukvård åt lantbrukare konkurrensneutrala så att bidrag utgår oavsett vilken veterinär som anlitas av lantbrukaren.

På marknaden för djursjukvård finns statliga aktörer och ett stort antal privata veterinärkliniker som utgörs av många små företag. Den statliga djursjukvården bedrivs främst av Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation (DVO), som på årsbasis omsätter närmare 500 miljoner kronor. Inom detta område råder fri etablering vid förutbestämda kompetens- eller kvalitetskrav och prissättningen är fri. Konkurrensen mellan DVO och privata veterinärer utmärks av stora problem och konflikter.

Jordbruksverket har både en producent- och myndighetsroll inom djursjukvården. Det är olämpligt att förena affärs- eller kundrelationer med myndighetsövning. Detta kan, oavsett om den konkurrensutsatta verksamheten drivs i offentlig eller privat regi, medföra intressekonflikter och motverka en effektiv myndighetsutövning. Denna dubbelroll ger även fördelar framför privata konkurrenter. Här finns problemet med s.k. korssubventionering, vilket innebär att allmänna medel som avsetts för myndighetsuppgifterna kan användas för att subventionera DVO:s djursjukvård. Olika former av offentligt stöd som gäller konkurrensutsatt verksamhet, t.ex. för att finansiera investeringar, snedvrider konkurrensen.

Jordbruksverket och DVO får ett årligt bidrag av staten på omkring 100 miljoner kronor. Bidraget är inte transparent och syftet med bidraget och dess fördelning på olika tjänster eller prestationer har inte till fullo klargjorts. Här väcks även frågor om bidragets förenlighet med EU:s statsstödsregler.

Det finns även ett statligt bidrag för djursjukvård (veterinärens reskostnader m.m.) som utgår till lantbrukare med s.k. avlägset boende. För att få bidraget ska lantbrukaren anlita en veterinär som uppfyller Jordbruksverkets föreskrifter eller regler. Dessa innebär att veterinärerna ska ha ett

tjänsteutbud och jourberedskap som liknar DVO:s verksamhet. Reglerna gynnar främst DVO och snedvrider konkurrensen inom djursjukvården till nackdel för många privata veterinärer. Reglerna kan även motverka etablering av veterinärer i glesbygd.

Konkurrensproblemen inom djursjukvården har de senaste åren ökat p.g.a. att DVO alltmer har börjat vårda sällskaps- eller smådjur och hästar. Utvecklingen ska ses mot bakgrund av lantbrukets minskande efterfrågan på djursjukvård.

Den nuvarande företagsstrukturen inom djursjukvården, med en stark eller dominerande ställning för Jordbruksverket och DVO på många regionala och lokala marknader och kanske främst i Norrland, bör ses i ljuset av statens långvariga satsning och investeringar i kliniker, stationer etc. inom DVO samt organisationens konkurrensfördelar. Utvecklingen av den statliga producentrollen på området har skapat otydlighet kring omfattningen av det statliga åtagandet inom djursjukvården och statens motiv att vara en aktör på en konkurrensmarknad.

En utgångspunkt för att lösa konkurrensproblemen bör vara statens riktlinjer för statsförvaltningen, som bl.a. anges i propositionen *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst* (prop. 1997/98:136) och regeringens handlingsprogram *En förvaltning i demokratins tjänst* (2000). Av dessa styrdokument framgår att statens uppgifter ska renodlas och att konkurrensutsatt verksamhet inte normalt bör bedrivas i myndighetsform. Vidare bör uppgifter som inte tillhör kärnverksamheten avvecklas, bolagiseras eller överlåtas till annan huvudman.

Regeringen bör se över Jordbruksverkets roller inom djursjukvården och det statliga åtagandet på området. Myndighetsuppgifter – såsom myndighetsutövning och beställare av tjänster inom områdena för djursjukvård, djurskydd inkl. smittbekämpning – bör klart skiljas från produktion av djursjukvård. Vidare bör det klargöras vilken djursjukvård som ska förbehållas det privata näringslivet. Konkurrensverket anser att Jordbruksverket inte bör bedriva djursjukvård för sällskapsdjur och hästar.

Konkurrensverket har, i syfte att lösa redovisade problem, ställt sig bakom Veterinärutredningens huvudförslag i betänkandet *Veterinär fältverksamhet i nya former* (SOU 2007:24) om att privatisera DVO. Om förslaget inte genomförs bör övervägas att bolagisera Jordbruksverkets djursjukvård inom DVO bortsett från myndighetsuppgifterna. Genom att i juridisk mening renodla

statens nämnda roller undanröjs en väsentlig eller övervägande del av berörda problem.

Fördelarna med att separera Jordbruksverkets myndighets- och beställarfunktion från producentrollen utvecklas i Konkurrensverkets yttrande (dnr 503/2008) till Jordbruksdepartementet.

För att uppnå en väl fungerande konkurrens inom djursjukvården bör förutsättningarna för att bilda mer än ett bolag analyseras. Statsmakterna bör även underlätta för Jordbruksverkets veterinärer att starta egna företag, s.k. avknoppning.

I anslutning till föreslagen bolagisering bör prioriteras åtgärder som långsiktigt säkerställer att staten har en effektiv beställarfunktion vid köp av tjänsterna. I detta innefattas att stor vikt tillmäts en effektiv uppföljning eller kontroll av uppdragstagarens gjorda åtaganden mot den statliga beställaren, dvs. Jordbruksverket.

Därutöver föreslår Konkurrensverket att reglerna för bidrag för djursjukvård till lantbrukare med s.k. avläggset boende görs konkurrensneutrala med avseende på vem som utför efterfrågade tjänster. Här bör gälla att bidraget ska utbetalas oavsett vilken veterinär som anlitas av lantbrukaren.

I områden där det inte finns ett tillräckligt eller önskvärt utbud av djursjukvård p.g.a. låg efterfrågan av dessa tjänster bör en utgångspunkt vara att Jordbruksverket upphandlar tjänsterna med stöd av upphandlingsreglerna. Parallellt finns här med transport- och kommunikationsområden där staten upphandlat tjänster som inte kan tillhandahållas på en marknad men som är nödvändiga utifrån samhällets behov.


När erfarenheter vunnits av den föreslagna separeringen av Jordbruksverkets uppgifter bör statsmakterna ta ställning till i vilken utsträckning staten ska bedriva djursjukvård. Vid en fungerande konkurrens bör staten inte vara en producent utan i stället satsa på en effektiv beställar- eller köparroll.

Konsekvenser

Konkurrensverkets förslag bör till övervägande del undanröja de konkurrenssnedvridningar som finns inom djursjukvården. Förslagen bör öka marknadsaktörernas förtroende för Jordbruksverkets roll på området och underlätta eller öka incitamentet för etablering. Därmed skapas bättre förutsättningar för att uppnå en väl fungerande konkurrens och en effek-

tivare resursanvändning inom djursjukvården till nytta för det allmänna, djurägare och konsumenter.

Förslaget om att driva Jordbruksverkets djursjukvård i bolagsform kan medföra vissa kostnader. Här finns paralleller med regeringens nyligen föreslagna bolagisering av Vägverkets och Banverkets konkurrensutsatta produktions- och konsultenheter (prop. 2008/09:23). I propositionen pekar regeringen på att det uppstår omställningskostnader som gäller personal (utvecklingskostnader m.m.), nya IT-lösningar och system samt upparbetning av firmanamn, varumärke etc. Av propositionen framgår att det kan vara svårt att bestämma om det, utöver sistnämnda kostnader, är fråga om merkostnader som kan direkt kopplas till bolagiseringarna. Kostnaderna för t.ex. personal och IT-system kan helt eller delvis ändå aktualiseras oberoende av bolagsbildning.



4 Kundrörlighet

4.1	Förutsättningar för kundrörlighet	62
	Förslag för ökad kundrörlighet	66
4.2	Inför ett nationellt apoteksmärke	66
4.3	Upprätta utbytbarhetslistor över receptfria läkemedel.....	68
4.4	Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg.....	70
4.5	Underlätta privatpersoners byte av bank.....	72
4.6	Förbättra kundrörligheten på elmarknaden.....	74

4.1 Förutsättningar för kundrörlighet

Möjligheten att välja bort en produkt, och att då ha tillgång till bättre alternativ, kan många gånger vara det tydligaste uttrycket för konsumenternas makt vid en fungerande konkurrens. Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva kunder. Väsentligt är att kunderna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser. Det är även viktigt att det inte är förenat med betydande kostnader för konsumenterna att byta leverantör av en vara eller tjänst.

Bristande information

Att jämföra olika leverantörers erbjudanden kan vara svårt, i synnerhet när det gäller tjänster. Om kunder inte har tillgång till relevant information finns risk för att konkurrensen hämmas och att leverantörer kan ta ut högre priser än vad som annars vore fallet. Det kan vara tidsödande och kostsamt för kunder att samla in den information som behövs för att bilda sig en uppfattning om utbudet på marknader. Kunden kan därför finna det rationellt att sätta ambitionen lägre än att inför varje planerat köp göra en total genomgång av alla tänkbara alternativ för att få fram det absolut bästa valet. Det kan räcka med att produkten är tillräckligt bra.

Den snabba tekniska utvecklingen av IT och Internet som skett under de senaste 15-20 åren har påtagligt förbättrat förutsättningarna för konsumenterna att bl.a. få information om produkters egenskaper och kvalitet samt göra prisjämförelser. Detta borde följaktligen ha bidragit till att minska informationsproblematiken och öka konkurrensen inom olika marknader.

Ju högre kostnaderna är för att få information om produktutbudet desto lägre antal producenter är det rationellt för kunden att skaffa information om. Producenternas möjlighet att utöva marknadsmakt ökar därmed och förutsättningarna för fungerande konkurrens försämras.

Kostnaden för informationsinsamling är delvis beroende av vilken typ av produkt det handlar om. Det går i detta sammanhang att skilja mellan *sökvaror* – produkter som går att söka information om före köpet – och *erfarenhetsvaror* – produkter vars kvalitet konsumenter kan bedöma först efter konsumtionstillfället. För att få kunskap om kvaliteten på erfarenhetsvaror, såsom läkarbesök och frisörtjänster, krävs det att kunden provar ett antal olika alternativ på marknaden. Informationsproblemet tenderar därför att vara större för erfarenhetsvaror än sökvaror.

Om kvaliteten på en produkt inte avslöjas ens efter konsumtionen (eller först lång tid därefter), blir informationsproblemet än mer påtagligt och producenters intresse att leverera produkter med hög kvalitet minskar kraftigt. Det kan då vara motiverat att låta staten svara för kvalitetsreglering genom märkning eller något kontrollorgan. För att åstadkomma väl fungerande konkurrens kan det i andra fall räcka att staten ger ut anvisningar, eller genom föreskrifter fastställer, hur produktion ska ske eller vilket slag av konsumentinformation som måste finnas. Särskilt för svaga konsumentgrupper, exempelvis patienter som ska välja vårdgivare, kan det vara motiverat att en offentlig aktör samlar in och tillhandahåller nödvändig information till konsumenterna. Om informationen inte är ändamålsenligt utformad kan denna form av reglering emellertid leda till samhällsekonomiska kostnader.

Inläsningseffekter och omställningskostnader

Det kan också vara förenat med betydande kostnader för konsumenter att byta leverantör, s.k. omställningskostnader. I ekonomisk teori är omställningskostnader ett samlingsbegrepp för kostnader som uppkommer för en konsument vid byte från en leverantör av en tjänst till en annan leverantör. Sådana kostnader påverkar konkurrensen genom att konsumenten inte kommer att byta leverantör p.g.a. lägre priser så länge prisskillnaden inte är större än omställningskostnaden. Dessa inläsningseffekter kan resultera i betydande välfärdsförluster i form av mindre produktion och konsumtion samt högre priser. Dessutom finns risk för att omställningskostnaderna motverkar inträde på marknaden och därmed begränsas konkurrensen.

Omställningskostnader finns i princip inom alla branscher, även om kostnaderna kan vara mer eller mindre betydande. Omställningskostnader kan vara av engångskaraktär, exempelvis om konsumenten måste investera i ny utrustning vid leverantörsbyte, eller utgöras av inträdesavgifter av olika slag. Omställningskostnader kan även vara ett resultat av bonus-system som en leverantör tillämpar. Eftersom byte av leverantör medför att kunden går miste om bonuspoäng kan kunderna ges starka incitament att anlita samma leverantör flera gånger.

Även sökkostnader kan utgöra en betydande omställningskostnad vid byte av leverantör. Konkurrensverket har exempelvis uppmärksammat att konsumenter inom bankmarknaden i relativt liten utsträckning byter leverantör av banktjänster, vilket till stor del kan relateras till komplexiteten

i tjänsteutbudet och svårigheten för konsumenter att överblicka priser och villkoren på marknaden. Om informationen till kunderna är otillräcklig eller svårtillgänglig riskerar sökkostnaderna att bli så höga att det skapar inläsningseffekter på marknaden.

4.2 Inför ett nationellt apoteksmärke

Konkurrensverkets förslag

Öka tryggheten för konsumenterna och skapa jämlika konkurrensvillkor för aktörerna på en omreglerad apoteksmarknad, genom att ta fram och ställa krav på användande av ett nationellt apoteksmärke.

Apoteket AB har sedan 1971 haft ensamrätt att sälja läkemedel till konsumenter. Detta har gett bolaget möjligheten att inarbeta ett starkt varumärke hos allmänheten. Varumärket måste anses vara synonymt med apoteksverksamhet i Sverige, vilket ger Apoteket AB ett försprång gentemot andra aktörer på en omreglerad apoteksmarknad. Konkurrensverket föreslår därför att staten tar fram av ett nationellt apoteksmärke för inrättningar med detaljhandel för läkemedel som godkänts som apotek.

Ett nationellt apoteksmärke kan utgöra en motvikt mot Apoteket AB:s välkända logotyp som förknippas med apoteksverksamhet, genom att konsumenterna lätt kan identifiera godkända apotek på en marknad med nya aktörer. Förutom en ökad trygghet för konsumenterna vid köp av läkemedel, skapar ett nationellt apoteksmärke mer jämlika konkurrensvillkor för de nya aktörerna på den omreglerade marknaden.

Konsekvenser

Konkurrensverket vill betona vikten av att konsumenterna inte missuppfattar vad som är ett "riktigt" apotek på en omreglerad apoteksmarknad. Ett nationellt apoteksmärke ger tydliga signaler till konsumenterna om vilka inrättningar som är godkända för försäljning av läkemedel. Detta skapar trygghet och ökad kundrörlighet, vilket i sin tur bidrar till en jämbördig konkurrens mellan apoteksaktörerna.

Ett nationellt apoteksmärke bör därför utformas som ett av staten registrerat varumärke som apotek har skyldighet att ha väl synligt i verksamheten, t.ex. i skyltfönster och på webbplatser. Kravet på, och rätten till, användningen av detta märke kan exempelvis regleras genom föreskrifter från Läkemedelsverket, i enlighet med Apoteksmarknadsutredningens resonemang om krav på utformning, inredning och utrustning av apotekslokaler.

Föreskrifterna om det nationella apoteksmärket bör även anpassas till verksamheter som inte erbjuder fysiska butiker, dvs. Internetapotek. Internethandel generellt är en starkt växande marknad vilket bland annat

innebär fördelar såsom ökad tillgänglighet, ekonomisk tillväxt, konkurrenskraft och ökade sysselsättningsmöjligheter. Det kan dock även skapa möjligheter att bedriva illegal handel med förfalskade läkemedel. Det är av största vikt för konsumenterna, och för de seriösa näringsidkarna, att man kan lita på att ett Internetapotek är seriöst. Internetapotek registrerade i Sverige bör därför även omfattas av kravet att använda det nationella apoteksmärket. Utländska Internetföretag som vill inrikta sin verksamhet mot Sverige bör kunna ansöka om tillstånd för användning av märket.

4.3 Upprätta utbytbarhetslistor över receptfria läkemedel

Konkurrensverkets förslag

Ge Läkemedelsverket i uppdrag att upprätta listor över vilka receptfria läkemedel som är utbytbara mot varandra, så att det blir lättare för apotekskunder att välja.

För läkemedelssubstanser som inte skyddas av patent finns det ofta många olika tillverkare. Konsumenter som vill köpa paracetamol kan t.ex. välja mellan minst fyra olika tillverkares produkter. Produkterna har samma medicinska effekt och är godkända av Läkemedelsverket som säkra och effektiva läkemedel.

Trots detta uppfattar ofta konsumenten inte produkterna som likvärdiga. Vissa produkter har ett starkt varumärke och kan därför prissättas högre än andra, trots att produkterna har samma medicinska effekt. När receptfria läkemedel börjar säljas på andra ställen än apotek kommer förmodligen varumärkets betydelse att öka ytterligare. Det kan kännas mindre tryggt att köpa läkemedel i en livsmedelsaffär än på ett apotek, vilket gör att man väljer kända varumärken.

Konsekvenser

Sedan 2002 upprättar Läkemedelsverket listor på vilka receptbelagda läkemedel som är utbytbara. Listorna avgör vilka generiska byten som görs på apoteken. Detta har bidragit till en ökad priskonkurrens på receptbelagda läkemedel. Kunden har alltid möjligheten att betala mellanskillnaden mellan det förskrivna läkemedlet och det billigare generika som apoteket byter till, om det är viktigt för kunden att få det som läkaren har förskrivit. Men väldigt få kunder väljer att betala mellanskillnaden, vilket tyder på att kunden uppfattar läkemedlen som likvärdiga när Läkemedelsverket har bedömt dem som utbytbara och apotekspersonalen upplyst om vad bytet innebär.

Samma effekt anser Konkurrensverket kan uppnås för receptfria läkemedel om Läkemedelsverket upprättar utbytbarhetslistor för dessa. Kunder skulle bli mer benägna att välja produkt utifrån pris om myndigheten bedömt produkterna som utbytbara.

Utbytbarhetslistorna ska finnas tillgängliga för kunden i alla butiker som säljer receptfria läkemedel och på Läkemedelsverkets webbplats. Enligt

Konkurrensverkets bedömning kommer apotek och andra försäljningsställen att vara intresserade av att göra dessa utbytbarslistor så tydliga och tillgängliga som möjligt, eftersom butikerna kan förmodas vara intresserade av att sälja receptfria läkemedel under egna varumärken som inte är så kända för konsumenterna. Apoteken och övriga försäljningsställen borde alltså vara intresserade av att framhålla utbytbarsheten. Detta skulle innebära att det inte behövs någon strikt reglering av hur listorna ska se ut eller var de ska finnas i butiken.

Eftersom alla läkemedel som säljs i Sverige ska godkännas av Läkemedelsverket, bedömer Konkurrensverket att förslaget inte kommer att vara särskilt kostsamt att genomföra. Det kommer emellertid att krävas vissa resurser för att Läkemedelsverkets ska kunna ta ställning till utbytbarsheten av samtliga redan godkända receptfria läkemedel.

4.4 Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg

Konkurrensverkets förslag

Ge Socialstyrelsen lagstöd för att samla in data som möjliggör utvärderingar och jämförelser inom primärvård och äldreomsorg, så att brukarna ges möjlighet till aktiva val.

Utvecklingen mot ökad valfrihet inom vården och omsorgen ökar behovet av att brukare och patienter har tillgång till lättillgänglig och jämförbar information om vård- och omsorgsgivarna.

I samråd med Sveriges Kommuner och Landsting arbetar Socialstyrelsen med att utveckla nationella system för öppna jämförelser inom bl.a. äldreomsorg samt hälso- och sjukvården. Målgruppen för jämförelserna inom äldreomsorgen är såväl beslutsfattare, vård- och omsorgsgivare som brukare av dessa tjänster. Inom hälso- och sjukvården är patienter däremot inte den primära målgruppen. Detta arbete har resulterat i två rapporter med jämförelser för äldreomsorgen och tre rapporter som berör hälso- och sjukvårdsområdet.

För att underlätta för brukare inom äldreomsorgen att jämföra omsorgen, presenteras dessutom ett tiotal kvalitetsindikatorer i en databas, Äldreguiden, på Socialstyrelsens webbplats. Uppgifterna redovisas i huvudsak på kommunnivå och för särskilda boenden även på enhetsnivå. Möjligheten till sådana jämförelser inom hemtjänsten är under utveckling. Ytterligare utvecklingsinsatser som pågår är att ta fram nationella brukarundersökningar och resultat från tillsynsarbete inom äldreomsorgen.

Arbetet med öppna jämförelser inom hälso- och sjukvården har inte nått lika långt som inom äldreomsorgen vad gäller tillgänglighet och användbarhet för patienterna. Informationen redovisas endast på landstings- och sjukhusnivå och någon möjlighet för patienten att jämföra olika primärvårdsenheter finns för närvarande inte. Det är inte heller möjligt att använda statistiken på sjukhusnivå för rättvisa jämförelser mellan sjukhus.

En förutsättning för utvecklingen av öppna jämförelser på enhetsnivå är att Socialstyrelsen har tillgång till data. De öppna jämförelserna inom hälso- och sjukvården baseras i huvudsak på personbunden data. För att samla in och bearbeta sådana data krävs legala förutsättningar enligt lag (1998:543)

om hälsodataregister. Lagen innebär dessutom en skyldighet för vårdgivare inom hälso- och sjukvården att lämna uppgifter till hälsodataregistret. Dessvärre omfattas inte primärvårdsverksamhet av denna lag, vilket begränsar Socialstyrelsens möjlighet till datainsamling inom området. Lagen bör därför utvidgas till att även omfatta primärvårdsverksamhet.

Vad gäller äldreomsorgen finns inga legala hinder för datainsamling. Där emot finns ingen lagstadgad skyldighet för kommuner att tillhandahålla information som är nödvändig för sammanställningen av öppna jämförelser. För att stimulera uppgiftslämning till Socialstyrelsen erbjuds i stället kommuner att få del av ett statligt stimulansbidrag om de tillhandahåller efterfrågade uppgifter. Stimulansbidraget är dock temporärt. För att garantera långsiktig och tillförlitlig tillgång till statistik bör kommuner enligt lag vara skyldiga att rapportera om resultatet från socialtjänstens område. Dessutom bör en standard för vilken data som ska redovisas utformas.

Konsekvenser

Information som underlättar individens val främjar marknadens funktionsätt och kan därmed bidra till att öka förutsättningarna för fungerande konkurrens. I ett valfrihetssystem stimuleras därmed kvalitetsutveckling samt patienters och brukares inflytande över vården och omsorgen.

Det är angeläget att arbetet med att ta fram brukaranpassad information på enhetsnivå intensifieras och prioriteras. Förbättrade juridiska möjligheter för datainsamling skulle, särskilt inom hälso- och sjukvårdsområdet, väsentligt öka datamängden och därmed tidsåtgången för insamling och bearbetning av data. Detta kan leda till ökade kostnader för arbetet med de öppna jämförelserna.

4.5 Underlätta privatpersoners byte av bank

Konkurrensverkets förslag

Underlätta privatpersoners byte av bank genom att införa krav på kontonummerportabilitet i regelverket för finansiella tjänster.

Aktiva konsumenter är en förutsättning för en väl fungerande marknad. Förhållanden som hindrar konsumenternas rörlighet begränsar konkurrensen. Det är därför viktigt att undanröja hinder som kan finnas som begränsar möjligheterna att fritt byta leverantör eller flytta sitt kapital mellan olika företag på de finansiella marknaderna. Särskilt intressant är frågan om förenklingar är möjliga för konsumenter som överväger att byta bank, bl.a. med avseende på betalningsförmedling och det arbete som detta är förenat med. Många konsumenter upplever att det är negativt att inte kunna behålla sina kontonummer när de byter bank, vilket skapar inlåsnings effekter.

Tidigare undersökningar om kundrörlighet har visat att konsumenterna byter leverantör av banktjänster i ganska liten utsträckning. Jämfört med andra kontrakt mellan konsumenter och näringsidkare som tillhandahålls inom ramen för en långsiktig affärsrelation, t.ex. elleveranser, teletjänster eller försäkringar, var det ovanligt med bankbyte. Inom exempelvis försäkringsområdet, liksom på elmarknaden, var bytesaktiviteten mer än dubbelt så hög.

Av tidigare undersökningar har det även framgått att konsumenterna generellt sett inte visste vad banktjänsterna kostade. Konsumenten kunde därför som regel inte jämföra alternativen på marknaden. Bankbytet upplevdes som meningslöst eftersom det var svårt att uppskatta eventuella vinster. Dessutom rådde en osäkerhet om vad som krävdes för att genomföra ett byte.

Konsekvenser

Större kundrörlighet kan stimuleras genom att införa enkla rutiner kring konsumenters administrativa hantering av bankbyten. En sådan förenkling skulle kunna vara att, på motsvarande sätt som för telefonitjänster, införa nummerportabilitet för bankkonton. En kund skulle i så fall vid ett byte av bank få behålla sitt gamla kontonummer samtidigt som alla tjänster som är kopplade till kontot – exempelvis autogiro, lön och bidrag – automatiskt

följer med till kontot i den nya banken. En effekt av att stimulera kundrörligheten genom att införa kontonummerportabilitet är att ökade möjligheter för mindre och nya aktörer att ta kunder från etablerade aktörer på bankmarknaden. Frågan om aktiva konsumtionsval är betydelsefull från konsumentens synpunkt. Hushållen kan spara pengar på medvetna och aktiva val mellan konkurrerande leverantörer.

Bankgirocentralen BGC AB, som samägs av de flesta stora banker i Sverige, erbjuder redan nummerportabilitet till företag i och med att juridiska personer kan få bankgironummer. Företag kan behålla samma bankgironummer i den övertagande banken trots att det underliggande bankkontot som är kopplat till bankgironumret byts vid bankbytet. Det borde därmed vara tekniskt möjligt att införa nummerportabilitet även för privatpersoner.

Privatkundernas administrativa arbete vid byte av bank skulle underlättas om de på samma sätt som juridiska personer kunde dra nytta av den portabilitet som ett innehav av ett bankgironummer medger. Frågan är varför privatkunder inte erbjuds en liknande funktion som företagen erbjuds i bankgironummer. BGC har i samband med Konkurrensverkets rapport *Tillträdesvillkor för betalssystem – skillnader för små och stora banker* (2006:1) uppgett att bankgironummer och Bankgirots tjänster som kopplas till bankgironummer har utformats för att underlätta för juridiska personer att efterleva de legala krav som ställs på deras redovisning och bokföring. Det är utifrån detta behov och perspektiv som BGC har utvecklat och utformat Bankgirots produktportfölj.

Det finns undersökningar som visar att konsumenterna numera i större grad än tidigare använder sig av flera banker. Det framgår i en undersökning från Svenska Bankföreningen att andelen som använder sig av en enda bank eller annat finansiellt företag har minskat från 55 procent 2007 och 2006 till 49 procent 2008. För att underlätta för en kund att byta bank har Bankföreningen tillsammans med sina medlemsbanker utarbetat en förbättrad rutin för byte av bank från och med den 1 juni 2007. Att byta bank ska enligt denna rutin som regel inte ta mer än tre bankdagar.

Även om det finns tecken på att konsumenterna i större grad än tidigare använder sig av flera banker samt att vissa administrativa förenklingar genomförts bör det vidtas ytterligare åtgärder för att öka kundrörligheten på marknaden genom att i regelverket för finansiella tjänster införa krav på kontonummerportabilitet för privatpersoner.

4.6 Förbättra kundrörligheten på elmarknaden

Konkurrensverkets förslag

Stärk konsumenternas ställning på elmarknaden, genom att

- införa timbaserad mätning av el för alla elkunder
- flytta skattskyldigheten för konsumenternas elskatt från elhandelsföretaget till nätföretaget.

Viktiga förutsättningar för en väl fungerande slutkundsmarknad är bl.a. att kunderna är välinformerade, aktiva och inte upplever några hinder att välja och vid behov byta elhandlare. En effektiv slutkundsmarknad kräver regelverk, tekniska lösningar och avtalsformer som stödjer en ökad flexibilitet hos elkunderna.

För närvarande finns det endast krav på årsvis avläsning av elförbrukningen för majoriteten av kunderna. Från den 1 juli 2009 är kravet dock att alla elkunder ska ha minst månadsavläsning. Tätare mätning ska stärka kopplingen mellan elanvändning och fakturering samt ge elkunderna förbättrad information om sin elanvändning. Den förbättrade informationen ska bl.a. bidra till en ökad rörlighet på elmarknaden. Månadsmätning ger vissa möjligheter att anpassa elanvändningen efter prisändringar mellan månader. För att hushåll och småföretag ska bli mer medvetna om kortsiktiga prisvariationer och anpassa sin förbrukning därefter krävs dock ytterligare reformer vad gäller mätning, avräkning och prissättning på timbasis. För hushållen finns störst potential till kortsiktig efterfrågefleksibilitet framför allt genom att anpassa uppvärmning och varmvattenproduktion i eluppvärmda villor.

Med timmätning av el blir det möjligt med mer avancerade avtalsformer där elkunderna kan reagera på timvisa prisskillnader på elbörsen eller erbjudas bestämda priser vid olika tillfällen över dygnet och anpassa sin förbrukning därefter. Priserna på elbörsen är ofta höga vid förbrukningstoppar med hård belastning på elnätet. En mer flexibel efterfrågan hos elkunderna skulle därför även vara positiv för effektbalansen, ge effektivare användning av nätet och därigenom minska behovet av utbyggd nätkapacitet.

Elkunder med ett abonnemang på minst 63 ampere (stora företag, industri) är sedan 2006 timavräknade och kan därmed redan nu erbjudas kontrakt

baserade på timpriser. Elkunder med ett abonnemang upp till 63 ampere (hushåll, små företag) är däremot som regel schablonavräknade och möter inte spotmarknadens timpriser. Möjligheterna att skapa utökad efterfrågeflexibilitet för fler elkunder genom timvis mätning har diskuterats i ett antal propositioner. I prop. 2002/03:85 konstaterades att det inte var ekonomiskt försvarbart att ställa krav på att alla kunder vid den tidpunkten gick över till timavläsning. Den bakomliggande utredningen gjordes dock för ungefär åtta år sedan och eftersom pris- och teknikutvecklingen på marknaden för elmätare har varit betydande finns skäl att anta att en ny utredning skulle resultera i en annan slutsats. För att införa timmätning även för de mindre elkunderna talar inte minst att en majoritet av de nya fjärravlästa elmätarna som installerats för att klara övergången till månadsmätning den 1 juli 2009 även klarar timvis mätning. Merkostnaden för ett eventuellt utökat krav gällande timavläsning för samtliga kunder torde därför bli begränsad jämfört med tidigare.

I prop. 2007/08:1 diskuteras bl.a. elkundernas efterfrågeflexibilitet. Det slås fast att det är mer kostnadseffektivt att försöka utnyttja denna flexibilitet än att öka produktionskapaciteten för att hantera tillfälliga problem med effektbalansen. En förutsättning för ökad efterfrågeflexibilitet är dock att mätningen av hushållens elförbrukning sker tillräckligt ofta. Det anges att inriktningen på lång sikt bör vara mätsystem som klarar timmätning.

Konkurrensverket anser mot denna bakgrund att timmätning kan och bör införas på den svenska elmarknaden. Energimarknadsinspektionen bör få i uppdrag att planera för att snarast möjligt införa timmätning för samtliga elkunder.

Svenska elkunder är förhållandevis aktiva och byter elhandlare relativt ofta i ett internationellt perspektiv. Men mer vinster finns att uppnå med ytterligare förbättrad kundrörlighet. För detta krävs bra och lättillgänglig information om vilka alternativ marknaden erbjuder men också att den information som elhandlare ger på fakturor, webbsidor etc. är tydlig och på ett enkelt sätt möjliggör jämförelser mellan alternativa elhandlare. Ett förslag som tidigare förts fram gäller överflyttning av skattskyldigheten för elskatt från elhandelsföretag till nätägare. Prisjämförelser mellan elhandelsföretag kan i vissa fall försvåras genom att det finns regionala skillnader i elskatten. Det problemet skulle försvinna om det i stället var nätföretagen som var skattskyldiga för konsumenternas elskatt. En överflyttad skattskyldighet skulle också innebära en harmonisering med vad som gäller i övriga

nordiska länder. Därmed underlättas processen att skapa en gemensam nordisk slutkundsmarknad. Förändringen skulle även kunna bidra till en ökad transparens och en ökad kundrörlighet på elmarknaden.

Konsekvenser

Väl informerade och aktiva kunder är en förutsättning för en väl fungerande elmarknad. Aktiva kunder bidrar till en ökad konkurrens och en effektivare marknad genom att företag som inte anpassar sina produkter efter kundens behov och önskemål konkurreras ut. Timmätning möjliggör nya avtalsformer där elkunderna kan reagera på prisskillnader på elbörsen och kan anpassa sin förbrukning därefter. Det innebär fördelar från effektivitets- och konkurrenssynpunkt och elkunderna kan ge tydliga signaler till marknaden om att ökade priser leder till minskad försäljning. Det minskar även möjligheterna för marknadsaktörer att utöva marknadsmakt och stärker konsumentens ställning på marknaden.

Ökad kundrörlighet kommer framför allt att gynna de kunder som fortfarande har ett s.k. tillsvidarepris. Dessa kunder har inte aktivt utnyttjat marknadens möjligheter utan ligger kvar som elkund hos det anvisade elhandelsföretaget som oftast är knutet till det lokala nätföretaget. Tillsvidarepriserna har historiskt visat sig ge det högsta elpriset för kunden. Med bättre information och tydliga elfakturor skapas bättre förutsättningar för alla kunder att göra relevanta jämförelser mellan elhandlarnas priser. På så sätt kan fler kunder vara aktiva genom att välja ett annat av marknadens alternativa elavtal och bidra till en bättre fungerande slutkundsmarknad för el.



5 Regelverk och tillsyn

5.1	Förutsättningar för effektiv reglering och tillsyn	78
	Förslag för bättre regelverk och tillsyn	80
5.2	Effektivisera och förenkla upphandlingsreglerna	80
5.3	Inför regler för statliga upphandlare att anmäla kartellmisstankar	84
5.4	Separera de lokala och regionala elnäten från annan verksamhet	86
5.5	Bryt upp samägandet inom elproduktionen	90
5.6	Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas	94
5.7	Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser	98
5.8	Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens	100

5.1 Förutsättningar för effektiv reglering och tillsyn

Utformningen av spelregler är av stor betydelse för konkurrensen. Väl utformade spelregler ska fungera som underlag för de beslut som fattas av aktörer på marknaden. Det finns ett stort antal lagar och förordningar som reglerar företags verksamhet inom olika branscher. När det gäller konkurrensfrämjande reglering kan den vara såväl generell som sektorspecifik, vilket beskrivs närmare nedan.

En reglering som är av stor betydelse för utfallet på olika marknader är upphandlingslagstiftningen som innehåller regler som ska tillämpas när en upphandlande myndighet anskaffar varor, tjänster eller byggtreprenader från en fristående juridisk person. Den offentliga upphandlingen omsätter stora värden, uppemot 500 miljarder kronor per år, varför det är utomordentligt viktigt att upphandlingen genomförs med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Ju fler företag som deltar i en upphandling, desto hårdare är som regel konkurrensen vilket gynnar skattebetalare och konsumenterna.

Marknadsmislyckanden

Brister i marknadens funktionssätt, s.k. marknadsmislyckanden, kan innebära att resursanvändningen inte blir den samhällsekonomiskt mest effektiva. I sådana fall kan statsmakterna genom olika styrmedel försöka korrigera utfallet på marknaden. Styrmedel kan vara ekonomiska eller administrativa. Exempel på ekonomiska styrmedel är olika slag av avgifter medan administrativa styrmedel avser generell lagstiftning, särregleringar, normer och enhetliga standarder.

Faktorer som kan motivera ingrepp i marknaden genom olika styrmedel är exempelvis förekomsten av marknadsmakt. Regleringar som syftar till att främja konkurrens och motverka missbruk av marknadsmakt kan vara generella eller sektorspecifika. Konkurrenslagen (2008:579) baseras på EG-rättens konkurrensregler och syftar till att skapa generella spelregler och undanröja hinder för effektiv konkurrens mellan företag. Lagen innehåller två förbud – förbud mot samarbete som begränsar konkurrensen och förbud för företag att missbruka en dominerande ställning.

Utöver den generella konkurrensregleringen finns sektorspecifik reglering för att upprätthålla och främja konkurrensen. Exempel på sektorer med konkurrensfrämjande särreglering är marknaden för elektronisk kommuni-

kation, energimarknaden, postmarknaden och marknaden för järnvägs-transporter. Genom dessa regleringar har det varit möjligt att reglera tillträdet till infrastrukturen. Lagen om elektronisk kommunikation (2003:389), LEK, är exempel på en tämligen långtgående reglering för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens medan exempelvis postlagen (1993:1684) i princip inte innehåller regler om tillträde till postal infrastruktur.

Sektorspecifik reglering kan även användas för att främja kundrörlighet och konkurrens. Exempelvis har införandet av förval för fast telefoni år 1999 och införandet av nummerportabilitet för mobila teletjänster år 2001, inom marknaden för elektronisk kommunikation, bidragit till att underlätta för konsumenterna att anlita olika operatörer.

Ett annat skäl till offentliga ingrepp är förekomsten av externa effekter. En extern effekt av en eller flera aktörers agerande är, förenklat, en påverkan på tredje mans nytta eller produktion. Dessa effekter kan vara såväl gynnsamma som ogynnsamma. Ett exempel på de senare är miljöpåverkan. Sådana negativa effekter kan, i syfte att få till stånd en effektiv resursallokering, justeras med avgifter så att marknadspriserna avspeglar de externa effekterna. Även administrativa regler kan användas för att korrigera utfallet på marknaden i riktning mot det samhällsekonomiskt mest önskvärda.

Sammantaget kan konstateras att offentliga ingrepp och styrmedel kan motiveras från samhällsekonomiska utgångspunkter. Det är dock en svår uppgift att utforma en samhällsekonomiskt effektiv reglering. Förutom att marknader kan misslyckas kan regleringar (reglerare) misslyckas. Tre skäl att undvika regleringar är att incitamenten på marknaden kan snedvridas, att reglerare inte alltid agerar i samhällets intresse (regulatory capture) och att regleringar är förenade med direkta kostnader i form av administration, övervakning och informationsinsamling. Det är därför betydelsefullt att följa upp hur regleringen fungerar och om reformer av olika slag haft önskvärd effekt. Sådana utvärderingar är viktiga för att få underlag för förbättringar av regelverken inom olika sektorer.

Utvecklingen av den inre marknaden och ökad internationell handel ställer därutöver krav på att marknaders spelregler utformas effektivt på såväl nationell nivå, inom EU som på global nivå. Att verka för regler som i ett europeiskt och globalt perspektiv främjar väl fungerande marknader bör därför ses som en viktig del av den svenska konkurrenspolitiken.

5.2 Effektivisera och förenkla upphandlingsreglerna

Effektivisera och förenkla upphandlingsreglerna under EG:s tröskelvärden i lagen om offentlig upphandling, LOU, genom att ersätta nuvarande regler om förenklat förfarande och urvalsförfarande i 15 kap. LOU med ett mindre formbundet förfarande.

Utgångspunkten är att de grundläggande EG-rättsliga principerna ska följas vid all upphandling. Upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt. Upphandling ska därutöver genomföras med iakttagande av principerna om förutsebarhet, öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

Gränsen för direktupphandling fastställs till fem prisbasbelopp.

Annonser och meddelande om tilldelningsbeslut vid upphandling ska aviseras genom elektroniskt offentliggörande.

- Det elektroniska offentliggörandet vid annonsering ska ge leverantörerna tillräcklig information för en bedömning av om upphandlingen är intressant.
- Elektroniska offentliggöranden för meddelande om tilldelningsbeslut ska innehålla uppgifter om vem som tilldelats kontrakt, skälen för beslutet, kontraktsvärde och antal lämnade anbud.
- Elektroniska offentliggöranden kan ske på de upphandlande myndigheternas webbplatser eller i en nationell databas.

Kraven på förfrågningsunderlagets utformning och utvärdering av anbud kvarstår, men kan förenklas.

Upphandlingar ska dokumenteras i ett protokoll.

Nuvarande regler om överprövning och skadestånd kvarstår.

Den offentliga upphandlingen omsätter stora värden. Årligen bedöms stat, kommuner och landsting och deras bolag köpa varor, tjänster och byggentreprenader för ca 500 miljarder kronor. Den offentliga upphandlingen har en stor ekonomisk betydelse och det är angeläget att upphandlingarna fungerar effektivt. Detta främjar utvecklingen av ett konkurrenskraftigt och innovativt näringsliv och bidrar till en effektiv användning av allmänna medel.

I många fall upplever upphandlande myndigheter och leverantörer upphandlingsförfarandet som alltför omständligt och betungande, där beställare ofta anger orsaken vara det detaljerade regelverket medan

leverantörer vanligtvis pekar på omfattande förfrågningsunderlag, irrelevanta krav och ett onödigt formaliserat förfarande.

Av antalet företag på den svenska marknaden är ca 99 procent små och medelstora företag. De mindre företagens deltagande i offentlig upphandling är viktigt för att få ökad konkurrens i upphandlingar och därmed bättre förutsättningar för god hushållning av offentliga medel och för att öka tillväxten och förnyelsen i svensk ekonomi. I rapporten *Konkurrensen i Sverige 2007* konstaterade Konkurrensverket att antalet anbud i offentliga upphandlingar minskar. En orsak är att myndigheter, kommuner och andra offentliga upphandlare genom direktupphandling inte upphandlar i enlighet med upphandlingsreglerna. Det minskar antalet upphandlingar i konkurrens. En annan orsak är de komplexa regler och betungande krav som är en del av själva upphandlingsprocessen. Många små företag avstår därför från att delta i offentliga upphandlingar. Enligt en nyligen genomförd mätning av Företagarna deltar endast 27 procent av de små företagen (dvs. företag med upp till 49 anställda) i offentliga upphandlingar. Det begränsar såväl den offentliga sektorns möjligheter att göra bra upphandlingar som de mindre företagens möjligheter att expandera och bidra till ekonomisk tillväxt.

Konkurrensverket anser därför att reglerna för upphandlingar under EG:s tröskelvärden i 15 kap. LOU bör förenklas.

Konsekvenser

Förenklingarna innebär att upphandlande myndigheter ges större möjligheter att själva utforma upphandlingen för att utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns.

Förslaget bedöms innebära ett ökat utbud av öppna affärsmöjligheter när gränsen för direktupphandling, dvs. lågt värde, bestäms till ett fast belopp på fem prisbasbelopp. Osäkerheten om vad som är otillåten direktupphandling elimineras.

Genom ett ökat utrymme för upphandlande myndigheter att besluta om hur en upphandling ska genomföras kan en utveckling mot mer innovativa och resultatintriktade upphandlingar stimuleras. Detta kan samtidigt innebära ökade risker för att upphandlingar genomförs på ett olämpligt sätt. Riskerna med minskade formkrav bedöms dock uppvägas av ökad insyn genom elektroniskt offentliggörande och att möjligheterna till överprövning

kvarstår. En förenklad och målorienterad lagtext med ökat fokus på de materiella kraven (förfrågningsunderlag och utvärdering) bör minska incitamenten till överarbetade förfrågningsunderlag och onödigt formaliserade upphandlingsprocesser. Tidigare utredningar pekar på att särskilt de mindre företagen kan få det lättare att medverka i upphandlingar om upphandlande myndigheter kan tillämpa egna former för upphandlingsprocessen. Konkurrensverkets samlade bedömning är att den föreslagna förändringen leder till övervägande positiva effekter, särskilt för de små och medelstora företagens möjligheter att delta i offentliga upphandlingar.

Krav på förfrågningsunderlag och utvärdering måste finnas i lagen. Av kontraktshandlingar ska det klart och begripligt framgå vilka krav och villkor som ställs på leverantören och upphandlingsföremålet samt hur vinnande anbud kommer att utväljas. Konkurrensverket bedömer dock att även dessa regler kan utformas enklare och tydligare.

Ett obligatoriskt elektroniskt offentliggörande för annonsering och meddelande om tilldelningsbeslut kan antingen ske genom publicering av meddelanden i ett standardiserat informationsformat på de upphandlande myndigheternas webbplatser eller genom upprättandet av en nationell databas. Det möjliggör en effektiv spridning och hantering via informationsföretag på marknaden.

Elektroniskt offentliggörande av annonser säkerställer marknadstransparens och att leverantörer får en heltäckande bild över vilka affärsmöjligheter som finns hos de offentliga köparna. Annonserna ska innehålla tillräckligt med information för att leverantörerna snabbt ska kunna bedöma om en upphandling är av intresse.

Elektroniskt offentliggörande av meddelande om tilldelningsbeslut ska innehålla grundläggande uppgifter om den genomförda upphandlingen såsom vinnande leverantör, skäl för beslut, antal lämnade anbud och kontraktets värde. Därigenom skapas underlag för statistik som möjliggör utveckling och förbättring av den offentliga upphandlingen samtidigt som förutsättningarna för tillsynen förbättras. Den ökade insynen kan även ha en disciplinerande effekt som bidrar till att säkerställa att upphandlingar genomförs på ett förutsebart och likabehandlande sätt med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Detta kan också minska risken för korruption.

Det är viktigt att understryka att förslagen grundas på att de EG-rättsliga principerna för offentlig upphandling gäller. Samtidigt innebär förslagen mindre formbundenhet jämfört med nuvarande regler i 15 kap. LOU. Vid överprövningar kan förslaget ställa större krav på effektiva rättsprocesser och en mer ändamålsenlig instansordning jämfört med vad som för närvarande gäller. En enhetlig rättstillämpning måste säkerställas. Det kan finnas behov av att utvärdera förslagens konsekvenser avseende överprövning för att få en rimlig proportion mellan kontraktets värde och de kostnader som är förenade med överprövning för de berörda aktörerna.

För upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena föreslås att LOU:s bestämmelser enligt direktivets tillämpningsområde ska gälla. För dessa B-tjänster gäller dock att annonsering och meddelande om tilldelningsbeslut bör ske genom elektroniskt offentliggörande. Bestämmelser om försvars- och säkerhetsupphandling (1 kap. 2 § pkt 3 och 4 LOU) bör flyttas ut ur 15 kap. LOU för att skapa en tydligare lagtext.

Sammantaget bedöms förslagen medföra en ökad öppenhet på upphandlingsmarknaden och en tydligare fokusering på att upphandling ska genomföras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns. Trots färre formregler kan den ökade insynen genom elektroniskt offentliggörande tillsammans med de bibehållna möjligheterna till överprövning och skadestånd säkerställa att offentlig upphandling sker i enlighet med de EG-rättsliga principerna.

5.3 Inför regler för statliga upphandlare att anmäla kartellmisstankar

Konkurrensverkets förslag

Inför en bestämmelse i statliga myndigheters instruktioner som innebär att Konkurrensverket ska kontaktas vid misstanke om kartellsamverkan i samband med upphandlingar.

Att konkurrerande företag samverkar vid anbudsgivningar är som regel förbjudet och att jämställa med kartellverksamhet om företagen har kapacitet att utföra tjänsten på egen hand. Det är angeläget att upphandlande myndigheter kontaktar Konkurrensverket om de ser tecken på att anbudsgivarna kommit överens om att sätta konkurrensen ur spel, om de får information om eller misstänker att det förekommer kartellsamverkan i samband med upphandlingar. Konkurrensverket har tagit fram en checklista med omständigheter som kan tyda på att företag samarbetar vid upphandlingar. Checklistan innehåller femton punkter på vad upphandlande myndigheter bör tänka på när de utvärderar anbudet.

Eftersom karteller kan leda till stora kostnader för upphandlande myndigheter och i många fall även skattebetalarna finns det anledning att verka för att de offentliga upphandlarna utvecklar sina uppföljningssystem. En prioriterad fråga vid en utvärdering av effektiviteten i upphandlingarna är därför att se om dessa varit föremål för anbudskarteller eller andra konkurrensproblem.

Konkurrensverket har låtit KPMG AB utföra en kartläggning av ett antal utvalda myndigheters, kommuners och landstings interna kontroll i samband med offentlig upphandling. Undersökningen visar att de interna regelverken rörande upphandling inte omfattar frågan om anbudskarteller. Det förefaller även saknas ett övergripande perspektiv om hur myndigheterna ska kunna få en större affärsmässighet på längre sikt, t.ex. genom systematisk granskning av anbudsförfaranden i syfte att upptäcka anbudskarteller. Vissa myndigheter tillämpar däremot mera långsiktiga arbetsätt för att inhämta och utvärdera statistik från olika upphandlingar. Exempelvis används särskilda databaser för att jämföra priser mellan olika anbudsgivare över tiden. Sådana metoder och arbetsätt kan tjäna som förebilder för en bredare utveckling av myndigheternas interna kontroll inom upphandlingsområdet.

Konsekvenser

Konsekvensen av att införa en bestämmelse i statliga myndigheters instruktioner om att Konkurrensverket måste kontaktas vid misstanke om kartellsamverkan, är att Konkurrensverket redan i ett tidigt stadium får tips om misstänkta anbudskarteller som kan avslöjas och lagföras.

Samtliga statliga myndigheter ska följa upphandlingsreglerna. Statliga myndigheters verksamhet regleras i en förordning om instruktion för den aktuella myndigheten. I exempelvis Järnvägsstyrelsens instruktion nämns att myndigheten ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Dessutom ska Järnvägsstyrelsen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Missförhållanden ska anmälas till Konkurrensverket. En liknande instruktion finns även för Luftfartsstyrelsen.

Konkurrensbegränsande samarbete orsakar samhällsekonomiska förluster bl.a. genom att produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. De offentliga inköpen beräknas svara för cirka en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader. Det är av stor vikt att upphandlingarna sker effektivt och att företag konkurrerar vid lämnande av anbud för att skattebetalarna ska få valuta för sina pengar.

Förslaget kan genomföras genom att införa en bestämmelse i statliga myndigheters instruktioner.

5.4 Separera de lokala och regionala elnäten från annan verksamhet

Konkurrensverkets förslag

Separera monopolen för lokal- och regionnätverksamhet från all annan verksamhet genom att införa krav på fullständig funktionell åtskillnad.

Inför även krav på kompletterande beteendemässiga åtaganden för de anställda inom monopolföretagen bl.a. när det gäller spridning av kundspecifik information.

Motsvarande förändringar bör göras på naturgasmarknaden. På längre sikt bör en ägarmässig separation mellan energinätmonopolen och all annan verksamhet eftersträvas.

En grundläggande förutsättning för att kunna säkerställa en väl fungerande elmarknad är att nätägare upplåter nätet till alla aktörer på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt.

Stamnätet för el (transmissionsnätet) skildes från dåvarande Statens vattenfallsverk redan år 1992 då Vattenfall AB bildades. Stamnätet förvaltas sedan samma år av Affärsverket svenska kraftnät och upplåts till alla aktörer på lika villkor. Lokal- och regionnätverksamhet (distributionsnäten) ägs däremot normalt av integrerade energikoncerner med såväl produktion av som handel med el. Nuvarande regler om åtskillnad mellan sådan nätverksamhet och annan verksamhet inom dessa företag är enligt Konkurrensverket otillräcklig.

Det finns endast krav på att nätverksamhet respektive konkurrensutsatt elproduktion och elhandel ska ske i skilda juridiska personer. Något generellt krav på funktionell separation eller skilt ägande finns inte. I ett nätföretag som ingår i en koncern vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare får dock inte en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare samtidigt ha motsvarande befattningar i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. I praktiken sker därför verksamheterna i många fall i gemensamma lokaler, med helt eller delvis gemensam personal, ledning och styrelse, med omfattande koncerninterna affärstransaktioner m.m.

Flera konkurrensproblem aktualiseras i samband med en otillräcklig separering av nätverksamheterna. Det finns risk för att medel överförs mellan konkurrensutsatt elverksamhet och nätverksamhet (korssubven-

tionering) med konkurrensnedvridningar som följd. När en stor del av de gemensamma kostnaderna är fasta är det förenat med godtycke hur dessa kostnader ska fördelas. Med helt eller delvis gemensam personal och ledning finns även risk för att strategisk och företagsspecifik information om konkurrerande elhandelsföretag och deras kunder överförs från nät-företag till elhandelsföretag inom koncernen. Detta riskerar leda till negativa konkurrens effekter i form av diskriminerande priser, oskäligen tillträdesvillkor m.m. En effektiv tillsyn av nätavgifterna försvåras också genom att nätverksamhet bedrivs tillsammans med konkurrensutsatt elverksamhet.

Ellagen (1997:857) förhindrar vidare endast att konkurrensutsatt produktion av och handel med el bedrivs i samma legala enhet som nätverksamhet. Det innebär att nätverksamhet kan bedrivas tillsammans med annan verksamhet såsom fjärrvärme, avfalls- och miljöverksamhet, energitjänster m.m. Dessa förhållanden försvårar ytterligare en effektiv tillsyn av nätmonopolen.

Energimarknadsinspektionen har i en rapport till regeringen under hösten 2008 föreslagit skärpta krav på åtskillnad, dock endast för företag med minst 100 000 elanvändare. Förslagen har tagits fram efter att Europeiska kommissionen stämt Sverige för brister i genomförandet av elmarknadsdirektivet. Inspektionen anser att en tydligare åtskillnad är viktig för marknadens funktion och föreslår att det i ellagen införs bestämmelser som uttryckligen anger att nätföretag ska ha en faktisk beslutanderätt gentemot övriga företag inom koncernen som bedriver produktion av eller handel med el. Vidare ska ägaren till företag med nätverksamhet samt produktion eller handel inte få ge instruktioner om den löpande verksamheten eller om enskilda beslut beträffande uppförande eller renovering av elnät så länge dessa beslut håller sig till en godkänd finansieringsplan eller motsvarande instrument. Löner och andra anställningsförmåner till anställda inom ett företag som bedriver nätverksamhet får heller inte grunda sig på resultatet av koncernens produktion av eller handel med el.

De förändringar som Energimarknadsinspektionen föreslagit torde innebära att Sverige når upp till en absolut miniminivå enligt elmarknadsdirektivet. Konkurrensverket anser dock att ambitionen bör vara betydligt högre än så i denna för elmarknadens funktion mycket viktiga fråga. Ytterligare skärpta krav på åtskillnad bör därför införas.

Konkurrensverket anser att en fullständig funktionell separation är nödvändig. I princip bör inga anställda vara verksamma både inom nätmonopolen och konkurrensutsatt verksamhet inom en energikoncern. Så länge ett gemensamt ägande kvarstår kan även hävdas att inte heller funktionell separation löser samtliga konkurrensproblem, om det inte samtidigt införs kompletterande beteendemässiga åtaganden för de anställdas agerande, främst gällande spridning av kundspecifik information etc. Företagen måste således utforma sin organisation och företagsstruktur så att incitamenten för att begränsa konkurrensen försvinner helt. I detta fall eftersträvas alltså en ordning som i praktiken skulle ge samma resultat i konkurrenshänsyn som strukturell, ägarmässig, separation. För att möjliggöra en effektiv tillsyn bör monopolverksamheterna inte heller blandas med någon annan verksamhet, varken inom eller utanför energisektorn.

Därför föreslås att krav på en fullständig funktionell åtskillnad mellan lokal- och regionnätverksamhet och all annan verksamhet införs. Krav på kompletterande beteendemässiga åtaganden för de anställda inom nätföretagen bör också införas. Ägarmässig åtskillnad är det mest effektiva sättet att säkerställa icke-diskriminerande tillträde på elmarknaden, därför bör det eftersträvas i ett längre perspektiv. Eftersom förhållandena i allt väsentligt är likvärdiga på naturgasområdet föreslås att motsvarande förändringar genomförs på den marknaden.

Konsekvenser

En fullständig funktionell åtskillnad mellan monopolen för lokal- och regionnätverksamheter och annan verksamhet skulle effektivt motverka möjligheterna till korssubventionering och olämpligt informationsutbyte inom energikoncerner. Nätföretagens möjligheter och incitament att medverka till att begränsa konkurrensen skulle också elimineras. Det skulle även väsentligt öka Energimarknadsinspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn av nätmonopolen.

Invändningar som ibland anförs mot en fullständig funktionell eller ägarmässig separation är att möjligheten till samutnyttjande av exempelvis ledning och annan personal försvinner med kostnadsökningar som följd. Statliga utredningar och propositioner har dock tidigare behandlat frågan om en skärpt åtskillnad. Det finns enligt Konkurrensverkets uppfattning ett starkt principiellt stöd för behovet av förändringar i denna riktning.

Enligt Konkurrensverket finns inga avgörande skäl som talar emot att kunna genomföra föreslagna skärpning av åtskillnaden mellan nätmonopolen och annan verksamhet. Kostnader för eventuella förlorade stordriftsfördelar etc. måste ställas mot de samhällsekonomiska vinster och positiva dynamiska effekter som följer av bättre fungerande marknader. Väsentligt förbättrade förutsättningar för att till lägre kostnader bedriva en effektiv tillsyn av monopolen bör även beaktas. En viss minskning av antalet företag inom såväl lokalnät som inom elhandeln kan förutses på längre sikt som ett resultat av föreslagna förändringar. En sådan minskning torde som helhet medföra mer effektivt fungerande nät- och elhandelsmarknader och bedöms inte påverka konkurrensförhållandena negativt.

5.5 Bryt upp samägandet inom elproduktionen

Konkurrensverkets förslag

Samägandet av kärnkraftföretagen bör brytas upp och nuvarande reaktorer fördelas mellan de tre stora ägarföretagen.

En motsvarande renodling av samägda vattenkraftanläggningar samt en översyn av samverkan inom vattenregleringsföretagen bör genomföras i syfte att minimera kontaktytor och informationsutbyten mellan de stora elproducenterna.

Den nordiska elmarknaden och elbörsen Nord Pool kan i en europeisk jämförelse bedömas fungera tillfredsställande. Elmarknaden har dock flera speciella egenskaper som medför risker för utnyttjande av marknadsmakt och försämrad konkurrens. Överföringsbegränsningar i näten, höga in-trädeshinder för nya aktörer och samägande av produktionsanläggningar utgör särskilt framträdande problem. Råkraftmarknaden är dessutom en oligopolistisk marknad, vilket gör den extra känslig för marknadsmanipulation. Tillsammans svarade Vattenfall, E.ON och Fortum år 2007 för 85 procent av elproduktionen i Sverige. Kärnkraften utgör närmare hälften av den totala svenska elproduktionen och är tillsammans med vattenkraften Sveriges viktigaste kraftslag.

Marknadsmakt kan exempelvis utövas genom att elproducenter som äger såväl vatten- som kärnkraft och annan värmekraft, genom sin produktionsplanering, försöker se till att dyr fossilbaserad värmekraft blir prisstyrande på Nord Pool. Fossilkraft har högre produktionskostnader än vatten- och kärnkraft och är belastad med kostnader för utsläppsätter. Samägandet av kärnkraften kan underlätta för ägarföretagen att påverka marknadspriserna genom att exempelvis gemensamt reducera kärnkraftsutnyttjandet för att fossilkraft ska behövas för att möta efterfrågan och därmed bestämma elpriset.

I Sverige har de tre stora elproducenterna en likformig produktionsmix. Vattenfall, E.ON och Fortum har alla produktionsportföljer som till största delen består av vattenkraft, kärnkraft och övrig värmekraft. Vid en eventuell samordnad begränsning av kärnkraftproduktionen för att påverka marknadspriserna kan företagen därmed jämbördigt dela på såväl riskerna som vinsterna.

Samägande och samarbeten finns också inom vattenkraften. I de fall vattenkraftverk ägs av olika företag men finns i samma älv koordineras driften av vattenmagasinen och flödet i älvarna via gemensamt ägda vattenregleringsföretag. Vattenkraft är en mycket snabbt anpassningsbar och flexibel produktionsform, i princip utan kostnader för upp- eller nedreglering. Dessa egenskaper innebär särskilda förutsättningar att använda vattenkraftanläggningar för att utöva marknadsmakt.

Samverkan i vattenregleringsföretag innebär risker för utbyte av känslig information och minskad konkurrens eftersom det ger möjlighet att få kännedom om konkurrenternas strategiska planer och produktionsförutsättningar. Förtroendet hos övriga aktörer för marknadens funktion undergrävs därmed.

För att säkerställa en effektiv konkurrens och stärka konsumenternas och samtliga marknadsaktörers förtroende för elmarknaden bör samägandena mellan de tre stora elproducenterna inom kärnkraftproduktionen brytas upp. Motsvarande åtgärder bör vidtas inom samägda vattenkraftföretag där också en översyn av samverkan inom vattenregleringsföretagen bör göras i syfte att minimera kontaktytor och möjlighet till informationsutbyten mellan elproducenterna.

Konsekvenser

En viktig förutsättning för att elbörsen ska vara en effektivt fungerande marknadsplats är att det finns en rimlig och utmanande grad av osäkerhet hos producenterna beträffande såväl utbuds- som efterfrågesituationen i samband med budgivningen. Såväl samägande som andra former av samverkan mellan de tre stora elproducenterna riskerar att eliminera mycket av denna osäkerhet, främst vad gäller konkurrenters förväntade beteende.

Konkurrensverkets förslag innefattar åtgärder som regeringen, särskilt i sin roll som ägare till marknadens största företag, Vattenfall, kan vidta för att begränsa samägande och samverkan inom elproduktion. Åtgärderna skulle minska riskerna för otillbörligt informationsutbyte mellan marknadens tre stora elproducenter. Ett uppbrutet samägande skulle främja konkurrensen och väsentligt öka förtroendet för den nordiska elmarknadens funktion.

Det är positivt att regeringen under våren 2008 utsåg två förhandlare med uppdrag att undersöka förutsättningarna för att minimera riskerna för

konkurrensbegränsningar p.g.a. samägandet av kärnkraft. Betydelsen av en väl fungerande elmarknad betonades i uppdraget. Om förhandlarna inom nuvarande uppdrag, som i allt väsentligt är beroende av frivilliga åtgärder från företagens sida, inte lyckas uppnå ett reellt uppbrutet samägande av kärnkraften i linje med Konkurrensverkets förslag, bör regeringen stärka förhandlarnas mandat för att kunna genomföra tillräckligt långtgående förändringar. Ett uppdrag att på motsvarande sätt se över samägande och samverkan inom vattenkraften bör också ges till förhandlarna.

5.6 Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas

Konkurrensverkets förslag

Låt Svenska Kraftnät ta över ägandet av stamnätet för naturgas i Sverige.

Säkerställ fortsatt utveckling av den svenska naturgasmarknaden med förbättrad konkurrens genom etablering av ytterligare tillförselledningar.

Naturgasmarknaden har under 2000-talet successivt öppnats för konkurrens. En ny naturgaslag infördes i Sverige den 1 juli 2005 och från den 1 juli 2007 kan samtliga gaskunder välja leverantör. På naturgasmarknaden har införts en modell liknande den på elmarknaden. Modellens grunder kan sammanfattas med punkttariff (inmatning i en punkt ger tillgång till hela nätet) samt en oberoende systemansvarig med ansvar för systemövervakning (fysisk balansering) och balansavräkning (ekonomisk balansering). Svenska Kraftnät är sedan den 1 juli 2005 systemansvarig myndighet medan stamnätet (transmissionsnätet) ägs av Swedegas AB (tidigare Nova Naturgas) och E.ON Gas Sverige AB.

Efter några års erfarenhet med regelverket för naturgas konstaterar Konkurrensverket att den svenska "elmodellen" även fungerar på naturgasmarknaden. Det finns dock ett antal inbyggda problem med det tudelade ansvar som finns mellan Svenska Kraftnät, i sin roll som systemansvarig myndighet, och stamnätsägarna Swedegas och E.ON. Det tudelade ansvaret underlättar inte en effektiv hantering av flaskhalsar i nätet eller att låta marknadsaktörerna ta del av nätets inbyggda flexibilitet, dvs. möjligheten att variera trycket i nätet (linepack). Även möjligheterna att på ett kostnadseffektivt sätt genomföra underhåll av näten försvåras.

Flaskhalsar är i grunden ett nätproblem (kapacitetsbrist) som ska åtgärdas av stamnätsägarna medan balanseringen av nätet i övrigt är ett ansvar för Svenska Kraftnät. Gränsen mellan nät- och balansproblem kan dock vara otydlig, bl.a. eftersom ett nätproblem kan leda till balansproblem. Skulle tillfälliga flaskhalsar uppstå är ett alternativ att Svenska Kraftnät motköper inmatning eller minskad förbrukning för att balansera utbud och efterfrågan i nätet. Höga kostnader för motköp är samhällsekonomiskt en signal om att nätförstärkningar behöver göras. Eftersom ansvaret respektive de ekonomiska incitamenten för att genomföra dessa förstärkningar inte ligger på samma part, är den nuvarande ansvarsmodellen på naturgasmarknaden inte effektiv.

Det finns för närvarande delvis olika syn hos Svenska Kraftnät respektive nätägare om hur och till vilket pris linepack i nätet ska kunna nyttjas av de balansansvariga vid balanshållningen. Denna situation hämmar funktion och utveckling av naturgasmarknaden. Även för underhållsfrågor finns en inbyggd samordningskonflikt mellan Svenska Kraftnät och nätägarna. Nätägarna har underhållsansvaret, men är i samband med underhållet beroende av att Svenska Kraftnät genom olika regleråtgärder ändrar trycket i nätet. Det tudelade ansvaret begränsar därmed även möjligheterna att uppnå en effektiv hantering av underhållsåtgärder.

Konkurrensverket anser mot denna bakgrund att Svenska Kraftnät av regeringen bör ges möjligheter att ta över ägandet av det svenska stamnätet för naturgas.

Konkurrensverket gör i likhet med Energimarknadsinspektionen bedömningen att det inte finns en effektiv konkurrens på naturgasmarknaden. Det finns ett fåtal företag och en hög grad av vertikal integration. För att få en väl fungerande konkurrens på naturgasmarknaden samt mellan den och andra energislag, krävs ett utbyggt nät och konkurrens mellan flera naturgasleverantörer. Förbrukningen av naturgas förväntas öka samtidigt som produktionen i de danska naturgasfälten kommer att sjunka kraftigt redan inom några år. Ytterligare alternativ för tillförsel av naturgas är därför centralt för att möjliggöra en utveckling av den svenska naturgasmarknaden.

Konsekvenser

Om Svenska Kraftnät tillåts överta ägandet av stamnäten för naturgas underlättas en effektiv hantering av eventuella flaskhalsar i naturgasnätet. Det löser också frågan om hur linepack effektivt ska kunna nyttjas av marknadsaktörerna. Även systemåtgärder i samband med underhåll underlättas med Svenska Kraftnät som både ägare av stamnätet och systemansvarig myndighet. Ägarförändringen skulle innebära en renodling av ansvar och marknadsroller och samtidigt utgöra en sådan ägarmässig separation av transmissionsverksamhet från produktion och handel som krävs enligt EU:s tredje energimarknadspaket.

En invändning mot att staten via Svenska Kraftnät övertar stamnätet skulle kunna vara att riksdagen uttalat att inget statsstöd ska utgå till naturgasmarknaden. Ett övertagande av naturgasnätet kan dock göras på kommersiella villkor utan att gå emot riksdagens ställningstagande om att utveck-

lingen av naturgas ska ske utan statliga medel. Om Svenska Kraftnät tillåts ta över stamnätet skulle finansieringen kunna ske genom upplåning i Riksgälden till marknadsmässiga villkor. Kostnaderna för finansieringen skulle i sin helhet riktas mot aktörerna på naturgasmarknaden. Inget statligt stöd utgår därmed för att finansiera övertagandet av stamnätet. Innan detta kan ske måste dock Svenska Kraftnät erhålla utökade investeringsramar från riksdagen. Det bör i sammanhanget även beaktas att riksdagen har uttalat ett starkt stöd för utbyggnad av förnybar energi – däribland biogas. Biogasen utvecklas för närvarande starkt i Sverige och kan överföras tillsammans med naturgasen i samma nät. Bedömningar finns att förbrukningen av biogas inom ett antal år kan uppgå till 15–20 TWh.

Ytterligare alternativ för tillförsel av naturgas till Sverige skulle förbättra försörjningstryggheten och gynna effektiviteten och förbättra funktionen av den svenska naturgasmarknaden. Förutsättningarna för konkurrens skulle öka eftersom fler företag skulle ges tillfälle att verka på marknaden. Det projekt som för närvarande pågår för att ansluta en ledning från Norge finansieras av ett konsortium inklusive bl.a. Swedegas och E.ON. I det fall det skulle krävas investeringar av Svenska Kraftnät, i nämnda eller annat tillförselprojekt, bör den typ av finansiering som beskrivits ovan användas, vilket innebär att utbyggnaden kan göras utan tillförsel av statliga medel.

5.7 Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser

Konkurrensverkets förslag

Inför regler inom området elektronisk kommunikation, exempelvis i lagen om elektronisk kommunikation, som innebär att begränsade resurser som radiofrekvenser så långt möjligt ska fördelas genom användning av marknadsmekanismer i stället för administrativa förfaranden i form av s.k. skönhetsävlingar.

Radiofrekvenser används bl.a. för mobiltelefoni, mobilt bredband samt tv- och radiosändningar. Som framförs i betänkandet *Effektiva signaler* (SOU 2008:72) av Frekvensutredningen är moderniserade regler för fördelning och användning av radiospektrum, baserade på marknadsekonomiska principer, av avgörande betydelse för att denna begränsade resurs används på effektivast möjliga sätt.

Det finns mycket som talar för att marknadsbaserad hantering i form av auktioner är ett betydligt bättre sätt att fördela begränsade resurser som radiofrekvenser på än administrativa förfaranden i form av s.k. skönhetsävlingar. Även om administrativ tilldelning medger flexibilitet har den ett antal betydande nackdelar. För det första kan processen vara långsam och omständlig, i synnerhet om besluten överklagas. För det andra delas resurser ut under sitt verkliga värde, vilket kan leda till stora överföringar av värden till företag och enskilda individer. För det tredje saknar processen ofta transparens eftersom beslutskriterierna kan vara vaga eller svåra att tillämpa i specifika situationer och det kan vara svårt att i efterhand avgöra om urvalsprocessen varit rättvis eller om ovidkommande faktorer haft betydelse för bedömningen.

Konsekvenser

Målet med att auktionera ut radiospektrum är som regel tvåfaldigt. Det primära målet är samhällsekonomisk effektivitet i resursutnyttjandet och ett sekundärt mål är intäktsmaximering. En auktion ger viktig information om budgivarnas värdering av nyttigheten, vilket budgivarna under andra omständigheter inte skulle avslöja. Denna information gör det i sin tur möjligt att få till stånd en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Men auktioner genererar också inkomster, vilket i ett samhällsekonomiskt perspektiv är gynnsamt. Dessa inkomster är som regel inte förenade med de

snedvridningseffekter som den huvudsakliga inkomstkällan för staten, dvs. skatter, är.

Det är betydelsefullt hur en auktion utformas. Betydelsefulla faktorer för en lyckad auktionering är att det finns ett tillräckligt antal budgivare, att det inte finns några betydande asymmetrier mellan deltagarna och att budgivarna inte samarbetar med varandra före eller under auktionen. Olagligt samarbete mellan aktörer som förutsätts konkurrera kan leda till betydande samhällsekonomiska förluster. Vidare ska en auktionering av radiofrekvenser präglas av flexibilitet och inte begränsningar. Olika slag av restriktioner ska införas endast när dessa bidrar till att främja effektiviteten och konkurrensen. Exempel på en sådan begränsning är införande av spektrumtak som är en metod för att begränsa koncentrationen av spektrum som ska användas för en viss typ av tjänst i ett visst område. Genom möjligheten att i en specifik auktion komplettera regelverket med ett spektrumtak om det behövs för att främja konkurrens eller ett effektivt användande av radiospektrum kan kraven för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet tillgodoses.

5.8 Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens

Konkurrensverkets förslag

Statistiska centralbyrån, SCB, bör få i uppdrag att, i samarbete med berörda sektorsmyndigheter, svara för att bl.a. prisuppgifter insamlas från aktörer som verkar på regelreformerade marknader så att prisutvecklingen och utvecklingen av andra faktorer inom dessa områden kan redovisas och analyseras. Dessa analyser ska i sin tur kunna ligga till grund för ändringar av de sektorspecifika regelverken.

Under 1990-talet ägde flera liberaliseringar rum av marknader som tidigare varit skyddade för konkurrens. Betydelsefulla reformer är liberaliseringen av taximarknaden den 1 juli 1990, av inrikesflyget den 1 juli 1992, av postmarknaden den 1 januari 1993 samt av telemarknaden den 1 juli 1993. Den 1 januari 1996 trädde nya regler för elmarknaden i kraft och produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter. Den 1 juli 2005 öppnades även marknaden för naturgas.

Begreppet avreglering har ofta använts för att beskriva den omvandling som skett i detta avseende under de senaste 10-15 åren. Begreppet är emellertid missvisande då det inte varit fråga om några avregleringar i egentlig mening utan i stället har regelverk tillkommit eller ändrats när marknader liberaliserats för att konkurrensen ska kunna fungera. Detta har varit fallet för alla nyss nämnda marknader.

För närvarande pågår ett reformarbete inom hälso-, sjukvårds- och omsorgssektorn. I januari 2009 planeras ett nytt regelverk för konkurrensutsättning av dessa tjänster, lagen om valfrietssystem, träda i kraft. Den föreslagna lagen utgör ett nytt verktyg för konkurrensutsättning och kommer sannolikt att leda till att berörda områden i allt större utsträckning öppnas för konkurrens. Även frågan om fri etableringsrätt inom primärvården genom ett krav på landsting att införa ett valfrietssystem utreds. En sådan reform skulle innebära att hela primärvården öppnas för konkurrens.

Erfarenheterna av de liberaliseringar som genomförts är att alla effekter som regel inte går att förutse. För att regelverk ska kunna förändras i önskvärd riktning krävs uppföljningar och utvärderingar av reformarbetet. En indikator på om en reform kan betraktas som lyckad eller inte är prisutvecklingen för olika tjänsteslag. Detta kräver att uppgifter samlas in och

redovisas med viss regelbundenhet. Förutom uppgifter om priser krävs data om andra faktorer som kan variera från marknad till marknad.

För områden som är på väg att liberaliseras är det dessutom viktigt att redan vid det inledande arbetet rigga ett system för uppföljning och utvärdering av reformen.

Konsekvenser

En betydelsefull uppgift består i att vårda marknader som öppnats för konkurrens. I jämförelse med många andra länder inom EU har Sverige kommit långt när det gäller regelreformer av marknader. Från effektivitetssynpunkt är det väsentligt att regelverken successivt anpassas när branschförhållandena ändras eller brister i gällande regelverk upptäcks. Företag skulle kunna åläggas att rapportera in priser och andra uppgifter för exempelvis var tionde tjänst som säljs inom en viss produktkategori till en central databas som administreras av SCB.

Den av Konkurrensverket föreslagna åtgärden skulle även förbättra möjligheterna att göra jämförelser av de regleringar som gäller för olika branscher, s.k. mellansektorsjämförelser. Exempel på frågeställningar som är värdefulla att närmare analysera är om det finns tillräckligt starka skäl för att ha en strängare tillträdesreglering i en bransch än en annan bransch som kännetecknas av liknande förutsättningar.

Källor

- EIM Business & Policy Research (2004), *The access of SMEs to public procurement contracts*
- Energimarknadsinspektionen (2008), *Elkunden som marknadsaktör - Åtgärder för ökad förbrukningsflexibilitet*, EI R2008:13
- Energimarknadsinspektionen (2008), *Funktionell åtskillnad mellan företag som ingår i koncerner som bedriver nätverksamhet och produktion av eller handel med el*
- Energimarknadsinspektionen (2008), *Energimarknad 2007, Årsrapport*
- Energimarknadsinspektionen (2007), *Investeringar i elproduktion - Nya och mindre aktörers betydelse för minskad koncentration*, EMIR 2007:05
- Energimyndigheten (2008), *Vattenkraften och energisystemet*, ER 2008:24
- Europeiska kommissionen (2006), *Tolkningsmeddelande 2006/C179/02*
- Europeiska kommissionen (2004), *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future*
- Facht Ulrika, Larsson Ulla, Nordicom, Göteborgs universitet (2007) *MedieSverige 2007, Statistik och Analys*
- Företagarna (2008), *Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential*
- ITPS (2004), *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, A2004:027
- Konkurrensverket (2007), *Konkurrensen i Sverige 2007*, Konkurrensverkets rapportserie 2007:4
- Konkurrensverket (2007), *Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg – förslag för konkurrens och ökat företagande*, Konkurrensverkets rapportserie 2007:3
- Konkurrensverket (2007), *Avveckla apoteksmonopolet med konsumentnyttan i fokus!* Konkurrensverkets rapportserie 2007:1
- Konkurrensverket (2006), *Konkurrensen i Sverige 2006*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:4
- Konkurrensverket (2006), *Tillträdesvillkor för betalssystem – skillnader för små och stora banker*, Konkurrensverkets rapportserie 2006:1

- Konkurrensverket (2005), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapportserie 2005:5
- Konkurrensverket (2005), *Konkurrensen i Sverige 2005*, Konkurrensverkets rapportserie 2005:1
- Konkurrensverket (2004), *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4
- Konkurrensverket (2004), *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3
- Konkurrensverket (2003), *Konkurrens och samarbete inom medierna*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:2
- Konkurrensverket (2001), *Start- och landningstider inom flyget*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7
- KPMG (2007), *Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling – Tio utvalda myndigheter, kommuner och landsting/regioner*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Lagrådsremiss (2008), *Vårdval i primärvården*, överlämnades av regeringen till Lagrådet den 23 oktober 2008
- Luffartsstyrelsen (2008), *Uppföljning av slotkoordineringen*, Rapport 2008:20
- Järnvägsinspektionen (2008), *Branschanalys av järnvägsföretag 2006 - 2007*, Rapport 2008:3
- Nordic competition authorities (2007), *Capacity for Competition – Investing for an Efficient Nordic Electricity Market*, No. 1/2007
- NUTEK (2008), *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?*, R 2008:06
- NUTEK (2006), *Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse*, R 2006:21
- NUTEK (2005), *Småföretag och offentlig upphandling – hinder och möjligheter för små företag att delta i offentlig upphandling*, R 2005:21
- Office of Fair Trading (2006), *The commercial use of public information*
- Presstödsnämnden (2008), *Dagspressens ekonomi 2007*
- Prop. 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*
- Prop. 2008/09:23, *Ändrad verksamhet för delar av Vägverket och Banverket*
- Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*

- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Regeringen (2000), *En förvaltning i demokratins tjänst*
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, Betänkande av Järnvägsutredningen
- SOU 2008:72, *Effektivare signaler*, Betänkande av Frekvensutredningen
- SOU 2008:68, *Bygg - helt enkelt*, Betänkande av Byggprocessutredningen
- SOU 2008:46, *Handel med läkemedel för djur*, Betänkande av Apoteks-
marknadsutredningen
- SOU 2008:37, *Vårdval i Sverige*, Delbetänkande av Utredningen om
patientens rätt
- SOU 2008:33, *Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel*, Delbetänkande
av Apoteksmarknadsutredningen
- SOU 2008:15, *Lov att välja – Lag Om Valfrihetssystem*, Betänkande av
Frittvalutredningen
- SOU 2008:4, *Apoteksmarknadsutredningen*, Omreglering av apoteks-
marknaden, Huvudbetänkande av Apoteksmarknadsutredningen
- SOU 2007:24, *Veterinär fältverksamhet i nya former*, Betänkande av
Veterinärutredningen
- SOU 2005:77, *Får jag lov - om planering och byggande*, Slutbetänkande av
PBL-kommittén
- SOU 2004:129, *El- och naturgasmarknaderna - Energimarknader i
utveckling*, Slutbetänkande av El- och gasmarknadsutredningen
- SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*, Huvudbetänkande av
Järnvägsutredningen,
- SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*, Slutbetänkande av Upphandlings-
kommittén
- SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd,
trygghet och tillväxt*, Betänkande av Upphandlingskommittén
- Statskontoret (2008), *Konkurrensutsatt eller inte?*, 2008:1
- Statskontoret (2005), *Fritt fram för att avtala om offentlig information?*,
dnr 2005/100-5
- Statskontoret (2002), *En fastställd gräns för direktupphandling -
Konsekvenser för småföretag*, 2002:25

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till åtgärder som syftar till att förbättra konkurrensen i Sverige. Denna rapport innehåller förslag för att undanröja hinder för marknadstillträde, minska konkurrenssnedvridningar, öka kundrörligheten och förbättra regelverk och tillsyn.

Det här är den första delrapporten i Konkurrensverkets uppdrag som ska slutredovisas till regeringen senast den 31 mars 2009.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2008:5



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Adress 103 85 Stockholm

Telefon 08-700 16 00

Fax 08-24 55 43

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se