



Förslag

Åtgärder för bättre konkurrens

Konsum- ment



KONKURRENSVERKET

Swedish Competition Authority

Åtgärder för bättre konkurrens - förslag

Konkurrensverkets rapportserie 2009:4

Konkurrensverket mars 2009
Projektledare: Göran Karreskog
ISSN-nr 1401-8438
Davidsons tryckeri, Växjö 2009
Foto: Getty Images

Förord

Konkurrensverket har regeringens uppdrag att lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen utifrån en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige. En redovisning har tidigare lämnats till Näringsdepartementet i två delrapporter. Uppdraget i sin helhet redovisas i denna rapport.

I rapporten presenterar vi förslag till åtgärder för bättre konkurrens med utgångspunkt från fem övergripande områden. Dessa är hinder för marknadstillträde, konkurrenssnedvridningar, trög kundrörlighet, brister i regelverk och tillsyn samt offentlig upphandling. I rapporten presenteras också en bred översyn av konkurrensen i Sverige.

Även om det finns problemområden av betydelse för konkurrensen som Konkurrensverket inte har haft möjlighet att behandla i denna rapport, bedömer vi att de förslag som vi lämnar är av stor betydelse antingen inom ett specifikt område eller för samhället i stort.

I arbetet med att genomföra uppdraget har vi bjudit in myndigheter, organisationer, forskare och allmänhet att identifiera olika konkurrensproblem och föreslå åtgärder för att förbättra konkurrensen - ett stort tack för dessa värdefulla bidrag.

Jag vill även framföra ett stort tack till alla medarbetare vid Konkurrensverket som genom intensivt arbete möjliggjort färdigställandet av denna rapport inom de förhållandevis korta tidsramar som uppdraget angav.

Stockholm i mars 2009

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattande slutsatser	9
Konkurrensverkets förslag.....	12
1 Konkurrensverkets uppdrag.....	20
2 Marknadstillträde	23
2.1 Hinder för marknadstillträde.....	25
2.1.1 Legala inträdeshinder	25
2.1.2 Strukturella inträdesbarriärer	26
2.1.3 Strategiska inträdeshinder.....	29
2.2 EU:s inre marknad	31
Förslag för att minska hinder för marknadstillträde.....	36
2.3 Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad	36
2.4 Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna	50
2.5 Bryt upp samägandet inom elproduktionen.....	54
2.6 Prisreglera fjärrvärmens och överväg konkurrensutsättning	58
2.7 Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen.....	64
2.8 Avveckla SJ AB:s ensamrätt inom den lönsamma persontrafiken på järnväg.....	68
2.9 Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas.....	72
2.10 Effektivisera marknaden för bredbandsutbyggnad	76
2.11 Skilj monopolen för lokal och regional elnätverksamhet från annan verksamhet.....	80
2.12 Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna inom energisektorn	84
2.13 Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten	88
2.14 Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker för receptfria läkemedel	92

2.15	Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden.....	94
2.16	Säkerställ tillträde till generella betalsystem.....	96
2.17	Förenkla momsreglerna vid import	100
2.18	Öppna marknaden för hushållsavfall från företag.....	102
2.19	Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek	104
2.20	Konkurrensutsätt administrationen av de statliga tjänstepensionerna	106
2.21	Konkurrensutsätt utförandet av den årliga myndighetsrevisionen	110
2.22	Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider	114
3	Konkurrenssnedvridningar	117
3.1	Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.....	118
3.1.1	Omfattningen av offentlig näringsverksamhet	118
3.1.2	Konkurrensproblem mellan offentliga och privata aktörer	120
3.1.3	Nuvarande regler löser inte problemen	123
3.2	Offentliga subventioner och statsstöd.....	127
3.2.1	Statsstöd till näringslivet	128
3.2.2	Offentliga subventioner	129
3.2.3	De legala ramarna för subventioner och stöd.....	132
3.3	Skatter.....	138
3.3.1	Effektivitetsförluster vid beskattning	140
3.3.2	Differentierade skatter snedvrider konkurrensen.....	141
3.3.3	Skatteundandragande och konkurrens	144
	Förslag för att minska konkurrenssnedvridningar	146
3.4	Inför effektivare regler för offentlig säljverksamhet	146
3.5	Säkerställ att näringsverksamhet separeras från myndighetsutövning	148
3.6	Förbjud statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader	150

3.7	Reformera hyresregleringen.....	152
3.8	Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information.....	160
3.9	Öka möjligheten att få kommunala beslut prövade.....	164
3.10	Öka insynen i offentlig verksamhet	166
3.11	Inför nationella statsstödsregler.....	170
3.12	Förbättra tillämpningen av statsstödsreglerna	174
3.13	Inför en enhetlig moms	178
3.14	Slopa presstödet i dess nuvarande form.....	180
3.15	Stärk konkurrensen inom djursjukvården	186
3.16	Avskaffa reklamskatten	190
4	Kundlörlighet.....	193
4.1	Kundlörlighetens betydelse för konkurrens.....	194
4.2	Faktorer som påverkar kundlörligheten	195
4.2.1	Tillgång till information.....	195
4.2.2	Inlåsnings effekter och omställningskostnader	197
4.2.3	Bindningstider och andra inlåsnings effekter.....	199
	Förslag för ökad kundlörlighet.....	202
4.3	Inför en samlad konsumentportal	202
4.4	Förbättra kundlörligheten på elmarknaden	206
4.5	Underlätta privatpersoners byte av bank.....	212
4.6	Inför investeringskonton för fondsparande	216
4.7	Inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster	220
4.8	Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg	224
4.9	Upprätta utbytbarhetslistor över receptfria läkemedel.....	226
4.10	Inför ett nationellt apoteksmärke	228
5	Regelverk och tillsyn.....	231
5.1	Marknadsmisslyckanden.....	232
5.2	Konkurrensfrämjande lagstiftning.....	235
5.3	Tillsyn och kontroll för väl fungerande marknader.....	237

	Förslag för bättre regelverk och tillsyn.....	242
5.4	Effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål	242
5.5	Effektivisera tillsynen och tillämpningen av konkurrensreglerna...	246
5.6	Förtydliga rätten till uppgiftsinsamling om marknads- och konkurrensförhållanden	252
5.7	Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser	254
5.8	Öka effektiviteten inom postområdet	256
5.9	Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens.....	258
5.10	Inför krav på att statliga upphandlare ska anmäla kartellmisstankar.....	260
6	Offentlig upphandling	263
6.1	Upphandlingsreglerna och bakomliggande syften	264
6.2	Omfattningen av offentlig upphandling	265
6.3	Fokusområden.....	266
6.3.1	Små och medelstora företag i offentlig upphandling	266
6.3.2	Effektivisering och förenkling av upphandlingsreglerna	268
6.3.3	Miljöhänsyn och sociala hänsyn	268
6.3.4	Statlig inköpssamordning.....	270
6.3.5	Elektronisk upphandling.....	270
6.3.6	Anbudskarteller och korruption.....	272
6.3.7	Behovet av tillsyn och effektiva rättsmedel	273
	Förslag för effektivare offentlig upphandling	278
6.4	Förenkla upphandlingsreglerna	278
6.5	Inför talerätt och sanktioner	282
6.6	Effektivisera den statliga inköpssamordningen	286
6.7	Koncentrera upphandlingsmål till färre domstolar	290
6.8	Ge utländska leverantörer bättre tillgång till information om offentliga upphandlingar i Sverige.....	294
6.9	Förenkla för leverantörerna att lämna anbud	296

6.10	Lagreglera tjänstekoncessioner	298
6.11	Förläng och förtydliga klagotiden i upphandlingsmål.....	300
6.12	Låt det framgå av bolagsordningen om ett statligt bolag är en upphandlande myndighet.....	302
6.13	Påskynda införandet av elektronisk upphandling.....	304
6.14	Utforma tydligare riktlinjer för miljöhänsyn och sociala hänsyn	306
	Källor.....	311
	Förteckning över förslagslämnare.....	326

Sammanfattande slutsatser

Uppdraget

Regeringen gav den 7 augusti 2008 Konkurrensverket i uppdrag att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige och lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen. I uppdraget har även ingått att rangordna och bedöma förslagens potentiella effekter, ekonomiska konsekvenser och genomförbarhet.

Denna slutrapport består av två delar. I den här delen som heter *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*, lämnar Konkurrensverket förslag till åtgärder som är ägnade att förbättra förutsättningarna för fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna. Här ges även en beskrivning av de problemområden som Konkurrensverkets arbete fokuserats kring – hinder för marknadstillträde, konkurrenssnedvridningar, hinder för kundrörlighet samt brister i regelverk och tillsyn. Därutöver ges en särskild beskrivning av området offentlig upphandling. Slutrapportens andra del, *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige*, syftar till att ge en bred översyn av konkurrensförhållandena i svensk ekonomi.

För att analysera konkurrensförhållandena, identifiera konkurrensproblem och finna lösningar på hur problemen kan åtgärdas, har Konkurrensverket kombinerat olika tillvägagångssätt. En utgångspunkt i arbetet med att identifiera problem och förslag till åtgärder har varit Konkurrensverkets egna erfarenheter och tidigare undersökningar. Vidare har konkurrensproblem och förslag till lösningar diskuterats i de två råd som är knutna till Konkurrensverket, Rådet för forskningsfrågor och Rådet för upphandlingsfrågor. Forskare som tilldelats forskningsmedel från Konkurrensverket har också kontaktats.

Inom ramen för uppdraget har Konkurrensverket även uppmanat olika aktörer inom svenskt näringsliv och offentlig sektor att identifiera konkurrensproblem och lämna förslag till åtgärder. Konkurrensverket har dessutom via sin webbplats inbjudit allmänheten att lämna åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen på olika marknader.

Därutöver har Konkurrensverket analyserat statistik från Statistiska centralbyrån och gett forskare och konsulter i uppdrag att med olika metoder analysera konkurrensproblem inom ett flertal områden.

Konkurrensen i Sverige

Konkurrenspolitiken har fått en allt större betydelse och uppmärksamhet i Sverige och inom EU. En bidragande orsak till detta är att man har bedömt att väl fungerande marknader är grundläggande för tillväxt och högre välbefinnande. Effekterna av en konkurrensfrämjande politik kan inte uppskattas genom att enbart studera effekter på kort sikt. Konkurrens har även bestående och långsiktiga effekter på ekonomin genom att företagens vilja att t.ex. investera i anläggningar och att utveckla nya produkter påverkas, samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva. En väl utformad konkurrenspolitik ger förutsättningar för att hushålla med knappa resurser och att skapa grund för en hållbar utveckling. Genom att svenska företag utsätts för konkurrens och tvingas till effektivisering och utveckling ökar även företagens förutsättningar att hävda sig på en global marknad.

I ett längre perspektiv är en av konkurrenspolitikens viktigaste uppgifter att skapa förutsättningar för nya företag och verksamheter att utmana befintliga företag. Det är särskilt viktigt i sektorer där ett fåtal företag svarar för en betydande andel av marknaden eller där konkurrens saknas helt.

Det aktuella konjunkturläget i Sverige och hela världsekonomin förstärker behovet av en nationell konkurrenspolitik med tydliga spelregler och ett långsiktigt perspektiv. Tydliga regler och avsaknad av onödiga hinder för att träda in och ut från olika marknader skapar förutsättningar att hantera en föränderlig omvärld och ger näringslivet möjlighet att anpassas till nya villkor.

En betydelsefull faktor för konkurrensen, som inte minst uppmärksammas under senare tid, har att göra med förtroende. En begränsad rörlighet kan vara ett resultat av att konsumenterna har lågt förtroende för marknaden och dess aktörer, vilket i sin tur kan hänga samman med brister i regelverk och tillsyn.

Det finns anledning att betona att det finns områden där det p.g.a. varornas och tjänsternas karaktär inte är lämpligt att införa konkurrenslösningar eller där andra politiska överväganden väger tyngre.

Som framgår av den andra delen av denna rapport är marknadskoncentrationen fortfarande hög inom flera branscher i Sverige. Flera näringsgrenar kännetecknas dessutom av betydande inträdeshinder i form av höga kostnader för etablering samtidigt som importkonkurrensen är svag.

I tidigare rapporter har Konkurrensverket konstaterat att de svenska prisnivåerna är högre än genomsnittet inom OECD och EU. Utvecklingen under de senaste tio åren pekar enligt Konkurrensverkets bedömning på att konkurrensen i Sverige har blivit bättre och att prisskillnaderna har minskat. En möjlig förklaring till det är en ökad internationalisering av den svenska ekonomin. En större och mer integrerad inre marknad inom EU och en ökad import från länder utanför EU har bidragit till att den svenska prisnivån pressats nedåt. Ökad konkurrens leder emellertid inte bara till lägre priser. Också utbudet av varor och tjänster ökar och konkurrens sker även genom produktutveckling och kvalitetsförbättringar. Ett stort antal reformer har genomförts i Sverige och andra länder i Europa under de senaste 10-20 åren som medfört att olika produktmarknader har öppnats för konkurrens. Regler som hindrar företagsetablering eller ger ensamrätt för en aktör att bedriva en viss verksamhet har successivt slopats eller ändrats, vilket har inneburit att nya entreprenörer kunnat utmana etablerade monopol. Det har exempelvis gällt elmarknaden, post, tele, tandvård och nästan hela transportmarknaden. Inom kommuner och landsting har konkurrenslösningar i många fall fått ett märkbart genomslag.

Konkurrensverkets förslag

En konkurrenspolitik som ger goda förutsättningar för utveckling av väl fungerande marknader bör enligt Konkurrensverkets bedömning vägledas av att konsumenterna har goda förutsättningar att välja, att det inte finns onödiga hinder för företag att träda in och utmana etablerade företag på olika marknader, att företagen konkurrerar under lika villkor samt att spelreglerna är enkla och effektiva.

Bland de förslag som lämnas i rapporten bedöms följande åtgärder vara de viktigaste med utgångspunkt från förslagets långsiktiga potentiella effekter och betydelse för utvecklingen av väl fungerande marknader.

De viktigaste åtgärderna för bättre konkurrens

- Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad.
- Förenkla upphandlingsreglerna och förbättra tillsynen genom att införa talerätt och sanktioner.
- Inför en samlad konsumentportal som förbättrar konsumenternas möjligheter att göra rationella val.
- Effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål.
- Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska energimarknaderna och bryt upp samägandet inom elproduktionen.
- Inför tydligare regler för offentlig säljverksamhet och säkerställ att myndigheter inte sammanblandar säljverksamhet med myndighetsutövning.
- Förbättra kundrörligheten på elmarknaden och underlätta privatpersoners byte av bank.
- Prisreglera fjärrvärmens och överväg konkurrensutsättning genom reglerat tredjepartstillträde.
- Effektivisera den statliga inköpssamordningen.
- Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen.

Förslagen i denna rapport rör olika områden. Vissa är mer generella medan andra mer specifikt rör en viss sektor. I sammanställningarna som följer har samtliga förslag rangordnats. Att rangordna förslagen är dock svårt, eftersom de är av olika karaktär och inte kan jämföras på ett meningsfullt sätt. Vid rangordningen har utgångspunkten varit förslagets potentiella effekt, men även förslagets ekonomiska konsekvenser och genomförbarhet har beaktats.

Marknader ska kunna utmanas

Möjligheten för företag att träda in på marknader är av grundläggande betydelse för väl fungerande konkurrens. Goda möjligheter att starta nya företag och verksamheter stimulerar till konkurrens och skapar förutsättningar för ökad effektivitet och tillväxt.

En stor del av Sveriges handel sker på den inre marknaden. Det är därför väsentligt att konkurrensen på marknaden och den fria rörligheten fungerar som det är tänkt. Att regler för handel och investeringar över gränser är ändamålsenliga, enhetliga och förutsägbara samt att de tillämpas effektivt, rättssäkert och lika för alla har därför stor betydelse för konkurrensförutsättningarna och utvecklingen av väl fungerande marknader. Med undantag för vissa viktiga områden, bl.a. jordbrukssektorn där EU:s nuvarande jordbrukspolitik oundvikligen ger upphov till en rad handelshinder, pågår för närvarande arbetet med att undanröja kvarstående konkurrenshinder på den inre marknaden. En stor del av handeln sker dessutom med länder utanför EU och är därför också av stor betydelse för konkurrensförhållandena i Sverige.

Konkurrensverket lämnar följande förslag för att minska hinder för marknadstillträde.

Förslag för att minska hinder för marknadstillträde

- Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad.
- Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna.
- Bryt upp samägandet inom elproduktionen.
- Prisreglera fjärrvärmens och överväg konkurrensutsättning.
- Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen.
- Avveckla SJ AB:s ensamrätt inom den lönsamma persontrafiken på järnväg.
- Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas.
- Effektivisera marknaden för bredbandsutbyggnad.
- Skilj monopolen för lokal och regional elnätverksamhet från annan verksamhet.
- Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna inom energisektorn.
- Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten.
- Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker för receptfria läkemedel.
- Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden.
- Säkerställ tillträde till generella betalssystem.
- Förenkla momsreglerna vid import.
- Öppna marknaden för hushållsavfall från företag.
- Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek.
- Konkurrensutsätt administrationen av de statliga tjänstepensionerna.
- Konkurrensutsätt utförandet av den årliga myndighetsrevisionen.
- Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider.

Konkurrens på lika villkor

Om konkurrensen snedvrids och företag inte konkurrerar på lika villkor kan det leda till att effektiva företag slås ut från marknaden och att samhällets resurser inte används på bästa sätt. För att en marknad ska fungera väl krävs att marknadens aktörer har förutsättningar att konkurrera med varandra under neutrala förhållanden. Förekommande stöd, subventioner och skatter bör därför vara utformade så att vissa företag inte ges fördelar gentemot andra aktörer.

Stöd och subventioner som det offentliga lämnar till företag kan leda till att konkurrensen på marknader försämras. När vissa företag gynnas snedvrids de marknadsmekanismer som möjliggör en korrekt prissättning av varor och tjänster och som verkar för ekonomisk effektivitet och innovationsbenägenhet. Samtidigt kan det finnas motiv bakom stödåtgärder som kan berättiga deras existens. Denna avvägning ligger till grund för det regelverk kring statsstöd som finns inom EU och Sverige. Olika stödåtgärder påkallas för närvarande för att stödja branscher där efterfrågan har sjunkit kraftigt. Samtidigt pågår ett långsiktigt arbete inom EU med att minska mängden stöd och rikta de kvarvarande stöden mot strategiska områden och målsättningar.

Om produkter som utgör nära substitut, dvs. är utbytbara mot varandra beskattas olika, medför det att konkurrensen snedvrids. På längre sikt kan konsekvensen bli att produktionsresurser styrs över till den skattemässigt gynnade produktionen i större omfattning än vad som varit fallet vid likformig beskattning.

Konkurrenssnedvridningar kan också uppstå om företag låter bli att betala skatt, använder svart arbetskraft eller genom korrupcion skaffar sig otillbörliga fördelar. Det är därför angeläget att det finns effektiva regler, tillsyn och sanktioner på dessa områden.

Erfarenheter visar att det kan vara svårt att uppnå konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Förutom att offentliga aktörers säljverksamhet skapar instabila spelregler när det gäller företagens etablerings- och expansionsmöjligheter, påverkas även företagets förväntansbild och affärsstrategier på marknader.

Konkurrensverket lämnar följande förslag för att minska konkurrenssnedvridningar.

Förslag för att minska konkurrensnedvridningar

- Inför effektivare regler för offentlig säljverksamhet.
- Säkerställ att näringsverksamhet separeras från myndighetsutövning.
- Förbjud statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader.
- Reformera hyresregleringen.
- Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information.
- Öka möjligheten att få kommunala beslut prövade.
- Öka insynen i offentlig verksamhet.
- Inför nationella statsstödsregler.
- Förbättra tillämpningen av statsstödsreglerna.
- Inför en enhetlig moms.
- Slopas presstödet i dess nuvarande form.
- Stärk konkurrensen inom djursjukvården.
- Avskaffa reklamskatten.

Konsumenten i centrum

Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva kunder. För att en marknad ska fungera väl krävs att kunderna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser samt att det inte är förenat med stora omställningskostnader att byta leverantör. Om konsumenternas möjlighet att göra fria och rationella val begränsas eller hindras, riskerar konkurrensen och marknadernas effektivitet att försämrans.

Regelreformer, ny teknik, nya tjänster och nya branscher är exempel på förändringar som ger konsumenterna möjligheter att välja, men som också innebär att konsumenterna behöver ha tillgång till olika slag av stöd och information för att kunna fatta bra beslut. Pågående reformarbeten kommer inom de närmaste åren troligtvis att leda till att nya marknader öppnas för konkurrens. Det gäller bl.a. olika delar av hälso- och sjukvårdsområdet, apoteksmarknaden och järnvägsmarknaden.

Förutom vikten av att konsumenter har uppgifter om priser, måste de även ges möjligheter att bedöma kvaliteten på varor och tjänster och vilka krav

som ställs för att teckna avtal. Kampen om kunderna kan göra att företagen satsar på trohetsskapande avtal och bonussystem som låser in konsumenterna, vilket kan göra det svårt att överblicka utbudet och försämrar möjligheterna att göra väl underbyggda val.

En viktig uppgift för det allmänna är att skapa goda förutsättningar för konsumenterna att göra val som gör att producenterna tvingas leverera god kvalitet till så lågt pris som möjligt.

Konkurrensverket lämnar följande förslag för ökad kundrörlighet.

Förslag för ökad kundrörlighet

- Inför en samlad konsumentportal.
- Förbättra kundrörligheten på elmarknaden.
- Underlätta privatpersoners byte av bank.
- Inför investeringskonton för fondsparande.
- Inför årliga kostnadsammansättningar för banktjänster.
- Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg.
- Upprätta utbytbarhetslistor över receptfria läkemedel.
- Inför ett nationellt apoteksmärke.

Väl fungerande marknader kräver effektiva spelregler

Enkla och effektiva regler som inte orsakar onödiga etableringshinder eller begränsar möjligheterna att utveckla verksamheter behövs för att skapa goda förutsättningar för en effektiv konkurrens.

Förutsättningarna för väl fungerande marknader påverkas av många olika lagar och regler vars syfte inte i första hand är att påverka marknadens funktion, men som kan ha stor betydelse för möjligheterna att etablera och bedriva verksamhet. Till marknadsrelaterad lagstiftning kan lagar som syftar till att främja och i vissa fall även reglera konkurrensförhållanden på marknader räknas. Marknadsrelaterad lagstiftning kan vara antingen *generell* som konkurrensreglerna, upphandlingsreglerna och lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen), eller *sektorspecifik*. Sektorspecifik lagstiftning tillkommer ofta sedan en marknad, där det tidigare har funnits ett rättsligt eller faktiskt monopol, har öppnats för konkurrens. Lagen om elektronisk kommunikation är ett sådant exempel och

även den sektorspecifika lagstiftningen för energimarknaden, postmarknaden och vissa transportmarknader. Ett effektivt rättssystem som hanterar de marknadsrelaterade frågorna, är en förutsättning för väl fungerande marknader och näringsliv. En avgörande komponent här är organisationen av domstolarna och deras arbete.

Brister i marknadens funktionssätt, s.k. marknadsmisslyckanden, kan innebära att resursanvändningen inte blir den samhällsekonomiskt mest effektiva. I sådana fall kan statsmakterna genom olika styrmedel försöka korrigera utfallet på marknaden. Det är viktigt att styrmedel utformas på ett sätt som så långt som möjligt utnyttjar den utvecklingskraft som finns i en fungerande marknad och inte t.ex. låser utbudet till en viss teknisk lösning.

Utformningen av spelregler och möjligheten att säkerställa att dessa följs är av stor betydelse för konkurrensen på olika marknader. För att lagstiftningen ska fungera ändamålsenligt och därmed avskräcka företag från att agera på ett sätt som hämmar konkurrensen, är det av stor betydelse att det finns kraftfulla sanktionsmöjligheter och att domstolsprocesser drivs både snabbt och effektivt.

Konkurrensverket lämnar följande förslag för bättre regelverk och tillsyn.

Förslag för bättre regelverk och tillsyn

- Effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål.
- Effektivisera tillsynen och tillämpningen av konkurrensreglerna.
- Förtydliga rätten till uppgiftsinsamling om marknads- och konkurrensförhållanden.
- Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser.
- Öka effektiviteten inom postområdet.
- Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens.
- Inför krav på att statliga upphandlare ska anmäla kartellmisstankar.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen omsätter stora värden och bedöms uppgå till mellan 450 och 535 miljarder kronor årligen. Det är därför av stor betydelse

för samhällsekonomi att offentlig upphandling genomförs med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns.

En ökad konkurrens i den offentliga upphandlingen kan sänka de upphandlande myndigheternas kostnader, öka kvaliteten i det som upphandlas och öka företagens möjligheter att få avsättning för sina produkter. Den offentliga upphandlingen är således strategisk för ekonomisk tillväxt och välbefinnande i Sverige. En väl fungerande offentlig upphandling leder också till ökad konkurrens. Rätt tillämpad kan offentlig upphandling även bidra till ökade förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och expandera på marknader.

För att den offentliga upphandlingen ska fungera väl krävs att företag och upphandlande myndigheter har god kompetens och kunskap om regelverken, att reglerna är effektiva och enkla att följa samt att det finns en väl fungerande tillsyn och kraftfulla sanktioner.

Konkurrensverket lämnar följande förslag för att få enklare och effektivare upphandlingsregler.

Förslag för effektivare offentlig upphandling

- Förenkla upphandlingsreglerna.
- Inför talerätt och sanktioner.
- Effektivisera den statliga inköpsordningen.
- Koncentrera upphandlingsmål till färre domstolar.
- Ge utländska leverantörer bättre tillgång till information om offentliga upphandlingar i Sverige.
- Förenkla för leverantörerna att lämna anbud.
- Lagreglera tjänstekoncessioner.
- Förläng och förtydliga klagotiden i upphandlingsmål.
- Låt det framgå av bolagsordningen om ett statligt bolag är en upphandlande myndighet.
- Påskynda införandet av elektronisk upphandling.
- Utforma tydligare riktlinjer för miljöhänsyn och sociala hänsyn.

1 Konkurrensverkets uppdrag

Uppdraget

Regeringen gav den 7 augusti 2008 Konkurrensverket i uppdrag att göra en bred översyn av konkurrenssituationen i Sverige och lämna förslag till åtgärder som stärker konkurrensen. 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. Såväl befintliga som nya förslag till konkurrensfrämjande reformer ska enligt uppdraget behandlas samlat och konkretiseras. I uppdraget ingår att formulera förslag till åtgärder som stärker konkurrensen, bedöma förslagets potentiella effekter och ekonomiska konsekvenser samt dess genomförbarhet.

En redovisning har tidigare lämnats till Näringsdepartementet i två delrapporter. Uppdraget i sin helhet redovisas i denna rapport. I den här delen av slutrapporten lämnar Konkurrensverket förslag till åtgärder som är ägnade att förbättra förutsättningarna för fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna. Här ges även en beskrivning av de problemområden som Konkurrensverkets arbete fokuserats kring. Den andra delen av rapporten syftar till att ge en bred översyn av konkurrensförhållandena i Sverige.

Projektgruppen har bestått av Stig-Arne Ankner, Pia Bergdahl, Mikael Ingemarsson, Eva Jilkén, Anders Johansson, Anna-Karin Neikter, Josefin Nilsson, Per Olevik, Lina Olsson, Robin Rander, Kerstin Riese, Stefan Sagebro och Mårten Törnqvist. Till projektgruppen har knutits ett projektråd bestående av Peter Delden, Arvid Fredenberg och Per-Arne Sundbom. I arbetet med uppdraget har även andra medarbetare vid Konkurrensverket medverkat. Projektledare har varit Göran Karreskog.

Utredningens ansats och disposition

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 kundrörlighet samt brister i regelverk och tillsyn. Därutöver har frågor som rör offentlig upphandling behandlats särskilt.

En sådan ansats för problemidentifiering, förslag och konsekvensanalys ligger i linje med arbetet inom EU när det gäller att modernisera regelverken för den inre marknaden. Det är 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 horisontellt synsätt som utgångspunkt för att samla bransch- eller sektorsövergripande aspekter i ett och samma regelverk. Samtidigt finns områden där särskilda mer branschspecifika insatser behövs, det gäller exempelvis ofta områden som nyligen öppnats för konkurrens.

I denna del av rapporten beskrivs i separata kapitel de olika områden som utredningen fokuserats kring. Varje kapitel avslutas med förslag till åtgärder som kan vidtas för att förbättra förutsättningarna för att marknader ska fungera väl.

Tillvägagångssätt

För att analysera konkurrenssituationen, identifiera konkurrensproblem och finna lösningar på hur problem kan åtgärdas har Konkurrensverket kombinerat olika tillvägagångssätt. En utgångspunkt i arbetet har varit Konkurrensverkets egna erfarenheter och tidigare undersökningar bl.a. i årliga rapporter om konkurrensen i Sverige. Vidare har konkurrensproblem och förslag till lösningar diskuterats i de två råd som är knutna till Konkurrensverket, Rådet för forskningsfrågor och Rådet för upphandlingsfrågor. Forskare som tilldelats forskningsmedel från Konkurrensverket har också kontaktats.

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 bjudit in allmänheten att lämna åtgärdsförslag för att stärka konkurrensen.

Därutöver har Konkurrensverket analyserat statistik från SCB och uppdragit åt forskare och konsulter att med olika metoder och analyser utarbeta rapporter som har bäring på konkurrensproblem och bristande regelverk inom ett flertal områden. Dessa rapporter finns tillgängliga på Konkurrensverkets webbplats www.konkurrensverket.se/rapporter.

2 Marknadstillträde

	Förslag för att minska hinder för marknadstillträde.....	36
2.3	Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad.....	36
2.4	Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna.....	50
2.5	Bryt upp samägandet inom elproduktionen.....	54
2.6	Prisreglera fjärrvärmens och överväg konkurrensutsättning.....	58
2.7	Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen.....	64
2.8	Avveckla SJ AB:s ensamrätt inom den lönsamma persontrafiken på järnväg.....	68
2.9	Låt Svenska Kraftnät ta över stamnätet för naturgas.....	72
2.10	Effektivisera marknaden för bredbandsutbyggnad.....	76
2.11	Skilj monopolen för lokal och regional elnätverksamhet från annan verksamhet.....	80
2.12	Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna inom energisektorn.....	84
2.13	Inför fri etableringsrätt inom hemtjänsten.....	88
2.14	Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker för receptfria läkemedel.....	92
2.15	Skapa ett oberoende växlings- och rangeringsföretag för järnvägsföretag på godsmarknaden.....	94
2.16	Säkerställ tillträde till generella betalssystem.....	96
2.17	Förenkla momsreglerna vid import.....	100
2.18	Öppna marknaden för hushållsavfall från företag.....	102
2.19	Gör det möjligt att driva renodlade djurapotek.....	104
2.20	Konkurrensutsätt administrationen av de statliga tjänstepensionerna.....	106
2.21	Konkurrensutsätt utförandet av den årliga myndighetsrevisionen.....	110
2.22	Öka insynen vid fördelningen av flygplatsernas ankomst- och avgångstider.....	114

Marknadstillträde

Möjligheten för företag att träda in på marknader är av grundläggande betydelse för väl fungerande marknader. Goda möjligheter att starta nya företag och verksamheter, en öppen handel, internationalisering och globalisering stimulerar till konkurrens och skapar förutsättningar för ökad effektivitet och tillväxt.

Om nya företag relativt enkelt kan träda in på marknaden, eller om konkurrenter kan expandera produktionen, har ett dominerande företag inte samma förutsättningar att utnyttja sin marknadsmakt, särskilt inte på lång sikt. Förutsättningarna för nya aktörer att träda in och etablera sig på marknader är således av stor betydelse för hur konkurrensen kommer att fungera.

Handelsutbyte genom export och import ger ökade tillväxtmöjligheter för svenska företag och bidrar till att företagen kan vässa sig i konkurrensen med andra. Större delen av Sveriges handel sker med andra EU-länder, dvs. på den inre marknaden. Det är därför väsentligt att konkurrensen på marknaden och den fria rörligheten fungerar som tänkt. Med undantag för vissa viktiga områden, bl.a. jordbrukssektorn där EU:s nuvarande jordbrukspolitik oundvikligen ger upphov till en rad handelshinder, pågår för närvarande arbetet med att undanröja konkurrenshinder av mer horisontell art på bl.a. varuområdet och inom tjänstesektorn.

Arbetet med den inre marknaden har bidragit till att skapa nya förutsättningar för företagare att expandera och finna nya kundkretsar i andra länder. Detta har medfört att företag från länder utanför EU har visat allt större intresse av att etablera sig på denna marknad. Åtgärder som syftar till att underlätta internationell handel kan öka möjligheterna för företag att träda in på svenska marknader, vilket i sin tur förbättrar förutsättningarna för fungerande konkurrens. Detta är särskilt viktigt i en liten ekonomi som Sveriges, eftersom internationella företags intresse att söka sig till den svenska marknaden är mindre jämfört med intresset att fokusera på större och potentiellt mer lönsamma marknader.

2.1 Hinder för marknadstillträde

I realiteten finns det inga marknader som är helt utan inträdeshinder, även om dessa kan vara mer eller mindre betydande. Beroende på förhållandena i det enskilda fallet kommer det att ta olika lång tid och kräva olika investeringar innan ett nytt företag får fotfäste och på allvar kan utmana redan etablerade företag. Detta inverkar i sin tur på företagets möjligheter och incitament att träda in på en marknad. Inträdeshinder kan vara av olika slag, exempelvis legala, strukturella eller strategiska.

2.1.1 Legala inträdeshinder

Legala hinder kan ha sin grund i lagstadgade monopol, exklusiva licenser eller patent. Vidare kan det krävas tillstånd av olika slag för att kunna bedriva verksamhet. Under 1980- och 90-talen genomfördes i olika länder i Europa ett stort antal reformer och liberaliseringar av olika produktmarknader som tidigare av bl.a. legala skäl varit skyddade från konkurrens. Detta skapade förutsättningar för nya entreprenörer att träda in och utmana de etablerade aktörerna.

En allt snabbare teknisk utveckling, ändrad efterfrågan och en ökad internationalisering har påtagligt påverkat marknadsförutsättningarna i de nätverksbranscher som tidigare klassades eller betraktades som naturliga monopol och som därför enligt många inte kunde konkurrensutsättas. Under de senaste 20 åren har emellertid betydande förändringar skett inom EU, om än i varierande omfattning, inom olika nätverksbranscher samt mellan olika länder. I Sverige har sedan 1990-talet flera marknader öppnats för konkurrens. Ett exempel är post- och telemarknaden där konkurrensen från nya aktörer lett till prispress och utveckling av nya produkter.

Ett pågående reformarbete kommer under de närmaste åren att leda till att nya marknader öppnas för konkurrens. Det gäller bl.a. apoteksmarknaden, järnvägsmarknaden och olika delar av hälso- och sjukvårdsområdet. 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 kan även uppkomma till följd av olika slag av handels hinder såsom tullar, nationella produktkrav och olika former av standarder. Här finns exempel inom byggsektorn där det ännu inte finns gemensamma

regler för byggmaterial på den inre marknaden. Arbete pågår dock inom EU med att undanröja konkurrenshinder av mer horisontell art på varuområdet och inom tjänstesektorn (se vidare avsnitt 2.2).

2.1.2 Strukturella inträdesbarriärer

Strukturella inträdesbarriärer hänger samman med grundläggande efterfråge- och kostnadsförhållanden, t.ex. skalfördelar i produktionen eller förekomsten av nätverkseffekter. Detta är som regel fallet i s.k. infrastrukturbranscher (nätverksbranscher) som el och tele där de fasta kostnaderna är stora medan de rörliga kostnaderna (marginalkostnaderna) är små. När det råder betydande stordrifts- och samproduktionsfördelar – vilket ofta är fallet inom dessa branscher – kan detta påtagligt begränsa nya företags möjligheter att träda in på marknaden och effektivt konkurrera med de etablerade företagen. Stordriftsfördelar innebär att genomsnittskostnaden för en produkt blir mindre för varje ytterligare producerad enhet. Samproduktionsfördelar innebär att det är billigare att producera två produkter i samma företag än att dela upp produktionen för dessa på två företag.

Tillträde till infrastruktur

Inom många av de nätverksbranscher som öppnades för konkurrens under 1990-talet, är tillträde till infrastruktur av olika slag och villkoren för detta av avgörande betydelse för att konkurrensen ska fungera väl. Ett centralt problem från konkurrenssynpunkt uppstår om den tidigare monopolisten både kontrollerar den strategiska 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. I hur stor grad den dominanta aktörens och konkurrenternas produkter är substituerbara, dvs. utbytbara mot varandra, är av stor betydelse för utfallet. Ju mer likartade produkterna är, desto mindre intresse har infrastrukturägaren av 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 företaget som regel måste motivera nivån på avgiften. Det finns dock andra möjligheter att öka kostnaden för konkurrenter, t.ex. genom att inte erbjuda varje tjänst separat utan endast som ett paket av olika tjänster (*eng.* *bundling*). Konkurrenterna 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 tvister och rättsfall som gäller villkoren för tillträde till TeliaSoneras accessnät. Inom detta område liksom exempelvis energiområdet finns särreglering för att underlätta tillträde till sådan infrastruktur som i princip inte är möjlig att duplicera.

En flaskhals kan också ägas av staten i form av ett offentligt ägt företag eller ett affärsverk. De offentligt ägda bolagen eller affärsverken kan vara vertikalt integrerade eller enbart bedriva verksamhet i flaskhalsledet. Detta är i Sverige fallet för järnvägssektorn där Banverket svarar för banhållarfunktionen, för elmarknaden där Svenska kraftnät svarar för stamnätet och för inrikesflyget där LFV äger och driver 16 flygplatser och ansvarar för all flygtrafikledning. En nackdel med ett offentligt ägt bolag är att incitamenten för kostnadskontroll är mindre, eftersom risken för konkurs är mindre.

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 slutkunderna. 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.

Ytterligare ett sätt är att fördela delar av den totala flaskhalskapaciteten till varje företag som konkurrerar nedströms. Exempelvis fördelas start- och landningstider (slots) till olika flygbolag. När kapaciteten är förhållandevis enkel att avgränsa och definiera kan detta vara en användbar metod.

Kostnader som begränsar marknadstillträde

Ett flertal empiriska studier har visat att irreversibla kostnader (*eng.* sunk costs), dvs. kostnader som inte kan ge något ekonomiskt utbyte om företaget skulle tvingas att lämna marknaden, har betydande inverkan på hur branscher utvecklas (OECD, 2006b). Om de investeringar som krävs för att träda in på en marknad i stor utsträckning utgör irreversibla kostnader, kan intresset för inträde komma att påverkas. Inom vissa branscher kan det exempelvis krävas betydande investeringar i maskiner och annan utrustning för att bedriva verksamhet. Om denna utrustning snabbt minskar i värde och vid en senare tidpunkt saknar värde på en andrahandsmarknad, bidrar detta till att minska intresset för inträde.

Andra exempel på sådana kostnader är investeringar i humankapital såsom rekryterings- och utbildningskostnader. Utgifter för forskning och utveckling som inte genererar någon alternativ användning hör också till denna kategori. Vidare kan nämnas utgifter som företag har för att anpassa verksamheten till offentliga regleringar.

På vissa marknader kan det krävas omfattande marknadsföring för att ta sig in och konkurrera. Även marknadsföringskostnader är delvis irreversibla kostnader, vilket innebär att omfattande marknadsföring av etablerade företag kan utgöra ett betydande inträdeshinder om nya företag måste avsätta lika mycket resurser på marknadsföring för att få konsumenterna att köpa deras produkter. Marknadsföringsinsatser kan även utgöra ett exempel på strategiska inträdeshinder.

Det kan även finnas kostnader för att lämna en marknad, exempelvis i form av avgångsvederlag till personalen, kostnader för att fullgöra avtal med leverantörer och kunder samt kostnader för att städa upp efter sig. Exempel på branscher med betydande utträdeskostnader är el-, gas- och

värme- och vattenförsörjning samt petroleumindustri. Betydande kostnader för att lämna marknaden verkar klart hämmande på nyetableringar.

2.1.3 Strategiska inträdeshinder

Intresset för att träda in på marknader påverkas även av s.k. strategiska inträdeshinder, dvs. hur redan etablerade företag kan väntas agera vid inträde på marknaden. Ju hårdare denna konkurrens kan förväntas bli, desto mindre attraktivt är det att träda in. Det är således inte de etablerade företagens vinster före inträde utan konkurrensen efter inträde som avgör hur starka incitamenten är för nya företag att träda in på marknaden. Det är inte troligt att ett etablerat företag skulle vara överksam 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 till och med verka avskräckande. Exempel på branscher där kraftiga prissänkningar skett från etablerade företag vid inträde är marknaden för inrikesflyg, postmarknaden och marknaden för järnvägstransporter.

Strategiska inträdeshinder har att göra med ageranden av etablerade företag som i vissa fall direkt syftar till att motverka inträde eller att begränsa möjligheterna för dem som träder in att expandera. Strategiska barriärer är ofta svårare att kvantifiera än strukturella. Exempel på strategiska förfaranden är överprissättning och marginalklämning av dominerande företag. Marginalklämning gäller marginalen mellan slutkunds- och grossistpriset och inte prisnivån på någondera tjänsten som sådan. Marginalklämning åstadkoms genom korssubventionering. Genom att exempelvis höja grossistpriset och låta slutkundspriset vara oförändrat ökar konkurrenternas kostnader samtidigt som deras marginaler minskar. Detta påverkar emellertid inte den totala marginalen för det dominerande företaget som, till skillnad från sina konkurrenter på slutkundsmarknaden, har förutsättningar att bedriva vinstgivande verksamhet. Det saknar med andra ord betydelse i vilket led ett vertikalt integrerat företag åstadkommer sin vinstmarginal.

Andra exempel är exklusivavtal och olika slag av certifieringskrav som etablerade företag enats om samt kontroll av olika distributionskanaler. Ju mer av marknadsefterfrågan som ett etablerat företag har exklusiv rätt att tillgodose, desto mindre sannolikt är det att nya företag försöker träda in på marknaden. Ett extremfall är när ett företag tecknat kontrakt om att svara

för 100 procent av leveranserna till varje kund på marknaden. Om avtalen löper för en lång tidsperiod och endast en bråkdel av avtalen förnyas varje år är intresset för att träda in på marknaden litet. Motsvarande scenario kan uppkomma när det är nödvändigt att anlita distributörer för leveranserna samtidigt som en stor andel av distributörerna ingått avtal med det etablerade företaget.

Även om dessa båda vertikala relationer motverkar inträde kan sådana arrangemang vara motiverade och leda till välfärdsvinster för samhället. Exempelvis kan exklusivavtal som innebär att en återförsäljare ges ensamrätt att representera ett visst märke av elektriska hushållsapparater inom en stad eller ett distrikt ge varje återförsäljare incitament att svara för information om och service för en produkt. Att sådan service och information kan tillhandahållas är en välfärdsvinst för samhället och servicen skulle kanske inte ha kommit till stånd om återförsäljaren inte hade haft ensamrätt på försäljningen inom ett distrikt.

Tillträde till kunder

När marknader öppnas för konkurrens eller när nya företag träder in krävs tillträde till kunder 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. Etablerade företag behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter. Sådana omständigheter riskerar att begränsa intresset för nya aktörer att träda in på marknaden.

Det kan också ligga i företags intresse att binda upp kunderna, vilket exempelvis kan ske genom rabatterbjudanden och olika slag av bonusprogram. En faktor som är av stor betydelse för konkurrensen är i vilken omfattning det förekommer inlåsnings effekter och omställningskostnader som påverkar kundernas beteende. Omställningskostnader kan definieras som kostnader som försvårar för kunderna att byta leverantör av en vara eller tjänst. I kapitel 4 beskrivs problemet med omställningskostnader närmare.

2.2 EU:s inre marknad

En positiv effekt av en öppen handel, internationalisering och globalisering är att den stimulerar till konkurrens och skapar förutsättningar för ökad effektivitet och tillväxt. En öppen och fri handel över gränserna öppnar väg för ökad konkurrens såväl i Sverige som utomlands. Handelsutbyte genom export och import ger ökade tillväxtmöjligheter för svenska företag och bidrar till att företagen kan vässa sig i konkurrensen med andra. För att Sverige ska kunna ha framgång samt bevara och förbättra den nuvarande svenska välfärden i en globaliserad värld, krävs att företag på den svenska marknaden har förutsättningar att anpassa sin verksamhet och finna nya marknader för att därmed bli starka och konkurrenskraftiga.

Att regler för handel och investeringar över gränser är ändamålsenliga, enhetliga och förutsägbara samt att de tillämpas effektivt, rättssäkert och lika för alla har stor betydelse för konkurrensförutsättningarna och utvecklingen av marknader. Många av de lagar och regler som påverkar såväl konkurrensförhållandena på nationella marknader som handeln över gränserna styrs av beslut på EU-nivå och dess principer för en inre marknad. På så vis kommer funktionen av EU:s inre marknad också att påverka marknadsutvecklingen ur ett mer globalt perspektiv.

Reglerna för den inre marknaden

I EG-fördraget finns ett grundläggande regelverk för den inre marknaden. Principen om den fria rörligheten, dvs. att varor, tjänster, personer och kapital ska kunna röra sig fritt mellan medlemsstaterna, är grundläggande med undantag för regler och ingrepp som kan motiveras på objektiva grunder. Det fördragsreglerade regelverket och EG:s principer för den fria rörligheten benämns i det fortsatta och där inget annat anges som inre marknadsprincipen.

Principen om likabehandling (icke-diskriminering), är central för den fria rörligheten och innebär att en medlemsstat ska säkerställa att tillgången till den nationella marknaden är lika för alla aktörer från hela EU. Principen om ömsesidigt erkännande, dvs. om en vara eller tjänst uppfyller kraven i det medlemsland där den först sattes på marknaden ska den även anses göra det i andra EU-länder, har också en avgörande betydelse för att underlätta rörligheten på den inre marknaden (se Kommerskollegiums Inre marknadsguiden).

Artiklarna 28 och 49 i EG-fördraget innehåller ett allmänt förbud för medlemsstaterna att införa eller vidmakthålla hinder för den fria rörligheten av varor och tjänster. Artiklarna 30 och 46 reglerar i allmänna termer möjligheterna till undantag för bestämmelser som avser att skydda intressen som allmän ordning, säkerhet och hälsa. Undantag måste dock uppfylla den s.k. proportionalitetsprincipen, dvs. vara proportionella och inte ingripa mer än vad som är nödvändigt för att skydda det intresse som undantaget avser. Av EG-fördraget och principerna för den inre marknaden framgår med andra ord att krav som ställs ska vara objektiva och icke-diskriminerande, nödvändiga och ändamålsenliga.

Regelverket om den fria rörligheten kan delas upp i två områden. Det harmoniserade området där vissa enskilda sektorer regleras genom sekundärrätt, dvs. förordningar och direktiv. Vidare det icke-harmoniserade området där EG-fördragets bestämmelser gäller direkt. Fördraget kompletteras också här med generellt verkande sekundärrättsliga regleringar. Bland dessa kan nämnas varuförordningen om ömsesidigt erkännande på varuområdet (764/2008) och direktivet 98/34/EG om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter, samt tjänstedirektivet (2006/123/EG).

EG-domstolen uttolkar reglerna och undantagens närmare betydelse genom avgöranden i enskilda fall. Regelverket och dess grundläggande principer måste således ytterst läsas och förstås utifrån hur de tolkas i EG-domstolens praxis. Eftersom den fördragsenliga rätten till fri rörlighet har direkt effekt i medlemsstaterna måste nationella myndigheter också tillämpa reglerna direkt, utan att invänta att reglerna har införts i nationell lagstiftning. Rätten till fri rörlighet har företräde, i händelse av konflikt mellan nationella regler och EG-rättsliga regler.

I artikel 10 i EG-fördraget slås en skyldighet fast – den allmänna lojalitetsplikten – en skyldighet att upprätthålla EG-rätten inom den nationella rättsordningen. En alltför krånglig administrativ hantering av hur en vara eller tjänst får tillhandahållas kan t.ex. i sig utgöra ett otillåtet handelshinder i strid med lojalitetsplikten. Kravet på transparens i den administrativa hanteringen avser också att begränsa möjligheterna till subjektiv bedömning. Genom ett öppet förfarande med tydliga motiveringar och bedömningsgrunder ska företag och enskilda kunna utöva sin rätt att få ett handelshindrande beslut eller andra åtgärder prövade i domstol.

Brister i tillämpning och kontroll

Det arbete som pågår inom EU för att skapa en inre marknad har varit ett viktigt steg för att skapa konkurrens och att stimulera den svenska ekonomin. En fungerande inre marknad kan bidra till ökad tillväxt, sysselsättning och välfärd. Grunden för den inre marknaden, dvs. den fria rörligheten för varor, tjänster, människor och kapital - måste därför värnas. I en rapport från Europeiska kommissionen (2007a) konstateras att medlemsstaterna måste ta ett större ansvar för att få den inre marknaden att fungera bättre.

På den svenska regeringens uppdrag har under senare år en rad utredningar och analyser gjorts som särskilt visar på problem på den nationella nivån. Bland annat har Kommerskollegium (2005a-d) och Statskontoret (2007) framfört att EU:s principer för den inre marknaden inte alltid tillämpas av de svenska myndigheterna och att det fortfarande återstår en hel del att göra innan den inre marknaden är förverkligad på nationell nivå. Vidare har förvaltningsutredningen i sitt betänkande *Styra och ställa* (SOU 2008:118) berört den statliga förvaltningens roll och funktion på den inre marknaden. *Inremarknadsutredningen* (dir. 2008:24) har för närvarande i uppdrag att göra en översyn av svenska bestämmelser och administrativa förfaranden och procedurer som har betydelse för varors och tjänsters fria rörlighet på den inre marknaden.

Problemen gäller dock inte så mycket utformningen av lagar och föreskrifter som själva tillämpningen av regler enligt EU:s principer för den inre marknaden. Detta har i stor utsträckning sin orsak i bristande kunskap hos myndigheterna och deras attityder. Vidare visar det sig finnas en bristande medvetenhet och kunskap om EG-fördraget och EG-domstolens praxis. Tjänstemän i myndigheterna är också ovana vid att använda EG-rättslig metod vid tolkning av rättsliga problem.

Statskontoret (2007) påpekar särskilt att det saknas en tydlig inremarknadspolitik från regeringen i förhållande till myndigheterna i den svenska förvaltningen. Ofta är många aktörer och regelverk inblandade i ett ärende och tillsammans med olika ambitioner på central, regional och lokal nivå är risken stor att hamna i konflikt med EU:s principer om den fria rörligheten. I avsaknad av en central och sammanhållen politik i frågan kan den inre marknadens ställning lätt komma i skymundan i förhållande till andra intressen och mål.

Statskontoret (2007) pekar också på att kontrollen av att myndigheterna och framför allt kommunerna uppfyller sina uppgifter enligt EG-fördraget är otillräcklig.

I synnerhet av Kommerskollegiums rapporter (2005a-d) framkommer det att det finns en bristande medvetenhet om regler och rättigheterna på den inre marknaden hos såväl företag som hos allmänheten. Det är därför svårt för företag och enskilda att veta och söka sin rätt enligt principerna för den inre marknaden. Information om regelverk och tillståndsförfaranden är svårtillgänglig vilket riskerar att hämma etableringen på marknaden.

Ett exempel på var tydligare information och bättre anpassning av rutiner och tillämpning skulle kunna ge effekt på rörligheten på den inre marknaden gäller dagligvaruhandeln. I en analys och jämförelse av priser, marknadskoncentration och etableringsbarriärer i dagligvaruhandeln i Sverige och inom EU som gjorts av Copenhagen Economics (2009) på uppdrag av Konkurrensverket konstateras bl.a. att Sverige har relativt höga etableringshinder till följd av regleringar jämfört såväl med andra servicesektorer som med många andra EU-länder. Etableringshindren var dessutom högre för utländska företag än för svenska. I ett särskilt försök att analysera beståndsdelarna i dessa regleringshinder (regulatoriska barriärer) visade det sig att informella etableringshinder (icke-legala barriärer) till följd av bristande myndighetsinformation och vägledning om regler, avsaknad av stödfunktioner eller andra åtgärder för att underlätta inträdet på marknaden var särskilt framträdande i Sverige.

Också när det gäller procedurregler för förvaltningen finns brister som påverkar den enskildes möjlighet att söka sin rätt. Svenska regler om t.ex. kommunikations- och motiveringsskyldighet liksom tillgången till domstolsprövning är ibland alltför snävt utformade i Sverige i förhållande till EG-lagstiftningen. Till exempel kan kommunala beslut endast överklagas genom en laglighetsprövning och av medlemmar i den egna kommunen (se vidare kapitel 3). Det är tveksamt om förfarandet som utesluter en prövning av ett besluts lämplighet och som utesluter utländska och andra utomstående aktörer kan anses tillgodose det EG-rättsliga kravet uttryckt genom den s.k. lojalitetsplikten på ett effektivt rättsmedel.

Otillräcklig övervakning och kontroll trots många myndigheter och organ

Det finns flera myndigheter och organ som på olika sätt har till uppgift att arbeta med frågor som rör genomförandet av den inre marknaden. I myn-

digheternas instruktioner uttrycks detta på olika sätt. Kommerskollegium fungerar som svensk kontaktpunkt och central myndighet för samordning av inre marknadsfrågor för enskilda, företag och myndigheter i såväl Sverige som i övriga EU. Genom nätverket SOLVIT, som består av en kontaktpunkt i varje medlemsland, hjälper myndigheten enskilda och företag att på informell väg lösa problem som uppstått därför att EG-lagstiftningen inte tillämpats på rätt sätt. Kommerskollegium har också till uppgift att granska och till kommissionen anmäla nationella myndigheters förslag till nya tekniska föreskrifter på varuområdet.

Därtill har myndigheter som Nutek (från april 2009 övergår Nuteks verksamhet i två nya myndigheter, Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser) och Konsumentverket ett visst informationsansvar för företags och konsumenters rättigheter och skyldigheter på den inre marknaden. Tillsammans med Kommerskollegium har dessa båda myndigheter även föreslagits som ansvariga för den kontaktpunkt för enklare myndighetskontakter som ska inrättas i enlighet med kraven i tjänstedirektivet. Dessa och andra myndigheter som t.ex. ackrediteringsmyndigheten SWEDAC och Högskoleverket upprätthåller redan kontaktpunkter av olika funktion med anknytning till den inre marknaden. Det finns däremot ingen myndighet som har ett samlat och tydligt uppdrag och mandat att övervaka den inre marknads funktion och verka för genomförandet av den inre marknaden i Sverige.

På nationell nivå är det regeringen och de nationella domstolarna som har att se till att EG:s regler för den inre marknaden följs. Inför genomförandet av EG:s tjänstedirektiv (rådets direktiv 2006/123/EG) har en grupp inom Regeringskansliet, det s.k. tjänstedirektivsekretariatet, samordnat en bred regelöversyn (screening) av hur svenska regler inom tjänstesektorn överensstämmer med EG:s bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster. Resultatet, som har presenterats i departementspromemorian *Genomförandet av tjänstedirektivet* (Ds 2008:75), visar att svenska regler redan till stor del överensstämmer med direktivet. Tjänstedirektivsekretariatet kommer att avsluta sitt arbete vid årsskiftet 2009/10 då direktivet ska vara genomfört. Det sker dock ingen motsvarande prövning på andra områden eller någon löpande prövning av hur ny lagstiftning påverkar den inre marknaden. Det finns heller ingen myndighet som har till uppgift att övervaka och följa upp tillämpningen av regelverket.

2.3 Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad

Konkurrensverkets förslag

Effektivisera Sveriges arbete för att utnyttja fördelarna av EU:s inre marknad genom att

- genomföra en översyn av svensk lagstiftning så att den inte står i strid med EU:s principer för den inre marknaden,
- tydliggöra myndigheternas skyldighet att verka för inre marknadsprinciperna genom lagreglering,
- införa en skyldighet för myndigheter att göra ett inre marknadstest,
- inrätta en kontaktpunkt för ökad handel,
- stödja det administrativa samarbetet mellan myndigheter,
- inrätta en funktion för inre marknadsfrågor,
- utreda möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för de förvaltningsprocessuella skyddsreglerna, och
- ålägga myndigheter att tydligt redovisa vilka regler som tillämpas och hur rutiner för tillståndsförfaranden och beslut ser ut.

Internationell handel med öppna marknader och ett fritt flöde av varor och tjänster leder till ökad konkurrens. Brister och okunskap kring utrikeshandeln i allmänhet och på den inre marknaden i synnerhet, gör att företag inte kan utnyttja marknaden optimalt för export och import av varor och tjänster.

Sedan början av 1970-talet finns Exportrådet som bistår och hjälper svenska företag att exportera varor och tjänster till utlandet. Export är dock endast den ena sidan av ett svenskt handelsfrämjande. Även import är viktigt för svensk välfärd och bör likställas med export inom den svenska handelspolitiken. Faktum är att mycket av det som importeras ingår även i det som exporteras från Sverige. Frågan om import och värdet därav har ännu inte utretts i samma utsträckning som frågan om export, senast av Exportutredningen i betänkandet *Svensk export och internationalisering* (SOU 2008:90).

Konkurrensverket anser att importen till Sverige bör stimuleras genom ett systematiskt arbete för att förenkla de regelsystem som kan försvåra importen. Dessutom är det viktigt att informationen och vägledningen till importerande företag förbättras.

Ett viktigt område för handeln mellan länder är EU:s inre marknad och de fördelar som den fria rörligheten av varor och tjänster ger. Även om det finns gemensamma regler för den inre marknaden är det inte alltid detta underlättar handeln. I Sverige är implementeringen av de gemensamma reglerna inte det som orsakar flest svårigheter för enskilda och företag utan det är hur dessa regler tillämpas hos myndigheterna. Det är viktigt att arbetet med EU:s inre marknad kan fortgå, såväl när det gäller implementeringen av EU:s regelverk som i tillämpningen av regler och principer. Läs vidare i avsnitt 2.2 EU:s inre marknad.

Det finns flera olika myndigheter i Sverige som har uppgifter inom inre marknadsområdet men ingen myndighet har ett uttalat och samlat ansvar att övervaka, följa upp och verka för EG-rättens principer om fri rörlighet. Uppgiftsfördelningen kan upplevas som splittrad eller spridd bland myndigheter som inte nödvändigtvis samarbetar. Ibland är uppgifterna överlappande, och det finns en risk att vissa frågor faller mellan stolarna eller att man inte vet vem som har ansvar för dem.

Den svenska förvaltningsstrukturen, med starka och självständiga sektorsmyndigheter inom olika sakområden, ger förvaltningen ett stort handlingsutrymme. Det ställs därför stora krav på en tydlig politik för den inre marknaden för att få en samlad och effektiv hantering av inre marknadsfrågorna. Vikten av den politiska styrningen av myndigheter tas även upp i slutbetänkandet från Förvaltningskommittén (SOU 2008:118).

Översyn av svensk lagstiftning

En av grundförutsättningarna för en fri handel på den inre marknaden är att nationell lagstiftning inte strider mot EU:s principer om fri rörlighet. Det kan både förhindra och försvåra för företag och enskilda att utnyttja fördelarna med den inre marknaden och i sig vara ett brott mot EG-rätten där Sverige kan ställas inför EG-domstolen.

Inför genomförandet av tjänstedirektivet skedde en genomlysning av all svensk lagstiftning, Ds 2008:75 Genomförande av tjänstedirektivet. Syftet med denna genomlysning var att se till att svenska regler inom tjänstesektorn överensstämde med EG:s bestämmelser om etableringsfrihet och fri rörlighet för tjänster. Någon motsvarande prövning har däremot inte skett på andra områden och inte heller någon löpande prövning av hur ny lagstiftning påverkar den inre marknaden.

I Danmark finns sedan 2004 "Task force för indre marknaden" (TIM) som har till uppgift att göra en genomlysning av nationell lagstiftning på både tjänste- och varuområdet. En liknande svensk funktion skulle aktivt och fortlöpande kunna övervaka att gällande svensk lagstiftning inte står i strid med EG-rätten och den fria rörligheten. En sådan funktion skulle även kunna ge myndigheter i uppdrag att gå igenom föreskrifter och riktlinjer.

Konkurrensverket föreslår därför att det på liknande sätt som inför genomförandet av tjänstedirektivet sker en genomlysning av all relevant svensk lagstiftning och att detta sker fortlöpande. Ansvaret för att initiera och samordna resurserna till en sådan genomgång och uppföljning bör ligga på en och samma myndighet, exempelvis Kommerskollegium.

Tydliggör myndigheters skyldighet att verka för inre marknadsprinciperna genom lagreglering

De granskningar och genomgångar som gjorts av svenska lagar och förordningar har visat att dessa inte i någon större omfattning har stått i strid med EG:s regler för den inre marknaden. Endast i ett mindre antal fall har man till följd av sådan granskning tvingats göra ändringar. Det är dock inte alltid tillräckligt med en riktig implementering för att säkerställa att enskildas och företags rättigheter tillgodoses. Det avgörande är hur EG-rätten tillämpas och hur dess praxis införlivas i myndighetsbeslut. I många fall handlar det om förfarandet på den myndighet som handlägger ärendet. I förarbeten, allmänna råd och riktlinjer saknas ofta överväganden om hur svenska regler kan tillämpas för att vara förenliga med den inre marknaden. Vid avsaknaden av tydlig vägledning riskerar intresset av fri rörlighet att väga lätt i jämförelse med andra intressen som säkerhet, miljö och andra sektorspecifika hänsyn.

Problemet kan ha sin grund i att de svenska regelverken i stor utsträckning saknar ett inre marknadsperspektiv och att det saknas en generell reglering av myndigheternas skyldigheter att verka för att EU:s inre marknadsprinciper tillämpas och följs. (Med EU:s principer för den inre marknaden avses här EG-föredragets grundläggande regelverk och praxis om den fria rörligheten. Begreppet utvecklas närmare i inledningen, avsnitt 2.2.)

För att komma tillrätta med detta och för att förenkla den fria rörligheten på inre marknaden bör myndigheternas skyldighet att verka för inre marknadsprinciperna regleras i lag.

I promemorian *Genomförandet av tjänstedirektivet* (Ds 2008:75) föreslås att en inre marknadslag instiftas i Sverige (lag om tjänster på den inre marknaden). Lagen föreslås omfatta handeln av tjänster på EU:s inre marknad samt innehålla en bestämmelse om att statliga och kommunala myndigheter ska verka för att inre marknadsprinciper får genomslag i Sverige. Med genomförandet av en sådan lag regleras således myndigheternas skyldigheter på de områden som tjänstedirektivet omfattar men inte på övriga områden. I 3 § myndighetsförordningen (2007:515) regleras statliga förvaltningsmyndigheters ansvar att driva verksamheten i enlighet med EU:s regler. Förordningen gäller med andra ord inte kommunala myndigheter. Konkurrensverket föreslår därför att regeringen ser över möjligheten att utforma en motsvarande portalparagraf som föreslagits vid genomförandet av tjänstedirektivet, men som omfattar alla sektorer och som riktar sig till alla svenska myndigheter med uppgifter på inre marknadsområdet.

Inför en skyldighet för myndigheter att göra inre marknadstest

Det är viktigt att ta tillvara inre marknadsperspektivet redan i utredningsfasen vid framtagandet av nya lagar, regler och föreskrifter. Det bör t.ex. i direktiven till statliga kommittéer framgå en skyldighet att göra ett EG-rättsligt test i utredningar om nya författningar. Vidare bör myndigheter vara skyldiga att ta hänsyn till inre marknadsaspekter i sina föreskrifter och rutiner. I samband med lagstiftning bör lagstiftarna alltid ta hänsyn till de följder som deras åtgärder har för friheten på den inre marknaden.

Konkurrensverket föreslår därför att det införs en skyldighet att göra ett inre marknadstest vid antagandet av nya lagar, regler och andra föreskrifter. Detta kan göras genom att kommittéer och myndigheter får i uppgift att göra en obligatorisk bedömning av om den fria rörligheten påverkas av nya regler och föreskrifter. Förfarandet kan liknas vid t.ex. den konsekvensanalys som statliga kommittéer ska göra av sina förslag enligt kommittéförordningen (1998:1474) eller som myndigheter ska göra i syfte att förenkla regler och administration enligt förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Skyldigheten för myndigheter att göra ett sådant inre marknadstest skulle lämpligen kunna införas i de nämnda förordningarna.

Inrätta en kontaktpunkt för ökad handel på inre marknaden

En av förutsättningarna för att handeln på den inre marknaden ska fungera är att alla på ett enkelt sätt kan utnyttja den. Svårförståliga regler och tillvägagångssätt kan hindra handeln mellan medlemsländerna och göra att företag väljer att inte utnyttja den inre marknaden.

Handel mellan länder inom EU omges av ett mycket omfattande regelverk. På grund av bl.a. ökade säkerhets-, miljö- och hälsokrav ökar antalet regler med tiden. Att förstå och tolka EG-rättens regler för handel på den inre marknaden kan vara svårt för enskilda och företag. För leverantörer som vill ge sig ut på den inre marknaden kan det vara svårt att hitta rätt.

Enskilda och företag behöver på ett enkelt sätt få kontakt med rätt myndighet och få kännedom om hur ärendet hanteras. Enligt tjänstedirektivets krav har det föreslagits i *Genomförandet av tjänstedirektivet* (Ds. 2008:75) att det i Sverige inrättas en kontaktpunkt som läggs på en central samordningsmyndighet. Konkurrensverket anser att kontaktpunkten bör få funktionen av en one-stop-shop för företagets myndighetskontakter i samband med att de söker tillstånd för etablering eller förändring av verksamheten. Redan nu bör den utformas så att den på sikt kan utvecklas till att omfatta fler verksamhetsområden och större geografiska områden än vad tjänstedirektivet omfattar.

Kontaktpunktens främsta kommunikationskanal bör vara en webbplats och bör ha som huvudsakliga uppgift att enkelt och på elektronisk väg erbjuda tillståndsförfaranden till företag som vill verka på den inre marknaden. Det bör vara respektive behörig myndighet som svarar för handläggningen av ansökningar och anmälningar men kontaktpunkten bör fungera som en mellanhand till leverantörer och myndigheter.

En webbaserad kontaktpunkt bör även tillhandahålla information om svenska tillämpliga regler och berörda myndigheter, gällande regler i andra medlemsstater och möjligheter till rättslig prövning. Kontaktpunkten bör även vara en servicefunktion (help-desk) som gör det möjligt för enskilda och företag att kommunicera med kontaktpunkten med hjälp av t.ex. telefon och e-post.

Stöd det administrativa samarbetet mellan myndigheter

Nationella särregler på det icke-harmoniserade området skapar problem för handeln på den inre marknaden. När det gäller principen om ömsesidigt

erkännande är tillämpningen av denna princip i praktiken mycket dålig bland medlemsstaterna. Detta beror bl.a. på att behöriga myndigheter inte i någon större omfattning samarbetar administrativt med varandra.

Även regelverk på det harmoniserade området genomförs, tolkas och tillämpas ofta på olika sätt inom EU. Detta skapar problem för företagen och sägs bl.a. bero på skillnader i de nationella beslutsstrukturerna och traditionerna. Ett sätt att lösa dessa problem är framför allt genom ökat samarbete mellan de olika nationella administrationerna.

Informationssystem för den inre marknaden (IMI) är ett exempel på arbetet med att underlätta kommunikationen mellan myndigheterna inom den inre marknaden och har skapats för vissa delar inom tjänstesektorn. IMI har initierats av kommissionen och är konstruerad för att övervinna konkreta hinder som skillnader i förvaltnings- och arbetskultur, olika språk och det faktum att man inte alltid vet vem man ska vända sig till i andra medlemsstater. Syftet är att minska den administrativa bördan och göra det dagliga samarbetet mellan medlemsstaterna effektivare. Ett exempel på ett just nu pågående samarbete mellan medlemsstaterna är SOLVIT. SOLVIT är en funktion för att lösa problem på informell väg och ska hjälpa enskilda eller företagare att snabbt och enkelt få hjälp att komma till rätta med problem som beror på att lagstiftningen kring den inre marknaden inte tillämpas riktigt.

Fördelarna med ett samarbete mellan myndigheterna är många. Framför allt skulle det förenkla och effektivisera myndigheternas administration i samband med tillståndsgivning. Det skulle även öka effektiviteten och skapa besparingar.

Ett smidigt administrativt samarbete spelar en central roll för den inre marknads fortsatta utveckling. I Norden finns på många områden sedan länge ett väl fungerande samarbete. Sverige bör i internationella sammanhang aktivt agera för att ett liknande samarbete utvecklas för hela den inre marknaden, samt att regionala samarbeten, såsom det nordiska utformas på ett sätt som är förenligt med samarbetet på europeisk nivå.

Inrätta en funktion för inre marknadsfrågor

I Danmark finns sedan 2004 en central och sammanhållande funktion som ska säkerställa att dansk lagstiftning och praxis överensstämmer med de EG-rättsliga reglerna på den inre marknaden. Funktionen inrättades inled-

ningsvis för genomförandet av tjänstedirektivet men har efter positiva utvärderingar blivit permanent. Verksamheten är uppdelad i front office och back office.

Front office ansvarar bl.a. för att information om den inre marknaden når ut till myndigheter avseende gällande rätt och praxis och är en kontaktpunkt i Danmark för handeln på EU:s inre marknad. Back-office sköter bl.a. en genomlysning av den danska lagstiftningen och kontakter med departement och myndigheter för att anpassa reglerna till EG-rätten.

För att effektivt övervaka och hantera inre marknadsfrågorna i den svenska förvaltningen anser Konkurrensverket att det bör inrättas en central funktion i Sverige som har ett övergripande ansvar enligt den danska förebilden. Målet för en svensk funktion bör vara att Sverige bidrar till en väl fungerande inre marknad och följer de EG-rättsliga reglerna. Funktionen bör ha som övergripande uppgift att verka för den inre marknaden samt att utvärdera och komma med förslag till åtgärder för dess genomförande. Exempelvis skulle funktionen kunna inordnas inom ramen för en myndighet som Kommerskollegium.

En sådan central myndighetsfunktion som föreslagna funktion kräver en tydlig styrning av Sveriges roll inom den inre marknaden, en tydlig inre marknadspolitik. Det ger funktionen möjlighet att ta initiativ och komma med förslag till konkreta åtgärder och detaljer för att förverkliga och genomföra sitt uppdrag. Funktionen bör ha befogenhet att kunna agera som den funktion som har ett samordnat ansvar och därmed få ett av regeringen uttalat mandat.

Information om inre marknaden

Det finns en bristande medvetenhet om EG-rätten och dess praxis hos myndigheter och kommuner. För att öka medvetenheten och kunskapen om den inre marknaden bör den föreslagna funktionen ha en stödjande och informerande verksamhet som vänder sig dels till myndigheter, dels till företag och konsumenter. Myndigheter behöver få aktivt stöd och bli uppdaterade på EG-rätten och dess praxis. Företag och enskilda behöver få veta vilka rättigheter de har på den inre marknaden.

För att nå ut till myndigheter bör den föreslagna funktionen ha en uppsökande verksamhet för att kontinuerligt kunna uppdatera informationen om inre marknadsprinciperna. Myndigheter bör även ha möjlighet att själva kontakta funktionen för att få information. På samma vis ska enskilda och

företag, vid behov, kunna ta kontakt med denna funktion för att få information. Exempelvis bör företag och enskilda kunna ställa en fråga och inom en viss tidsperiod få ett svar.

Även SOLVIT, som för närvarande finns hos Kommerskollegium, bör vara placerat inom denna funktion. SOLVIT, som är en funktion för att lösa problem på informell väg, finns till för att just enskilda eller företagare snabbt och enkelt ska få hjälp att komma till rätta med problem som beror på att lagstiftningen kring den inre marknaden inte tillämpas riktigt.

Analys

Sveriges roll på den inre marknaden bör kontinuerligt analyseras och utvärderas för att motverka hinder för den fria rörligheten. Även detta arbete bör ligga inom den föreslagna funktionen. I analysen bör t.ex. ingå hur Sverige utnyttjar den inre marknadsens möjligheter.

Den föreslagna funktionen bör förse regeringen med resultatet från analyserna som underlag för den inre marknadsolitik som drivs. I de resultat som funktionen redovisar bör det även finnas utrymme för förslag till förbättringar och åtgärder för att uppnå en fungerande inre marknad.

Granska och följa upp

I den föreslagna funktionens uppgifter bör ingå att ansvara för och samordna genomlysning av samtliga lagar och regler i Sverige såsom nu skett på tjänsteområdet inför genomförandet av tjänstedirektivet. Syftet med genomlysningen är att säkerställa att svensk lagstiftning inte står i strid med EG-rätten. Denna genomlysning bör ske i nära samarbete, och i dialog med ansvariga departement och myndigheter.

Den föreslagna funktionen bör även kunna följa upp att myndigheterna genomför inre marknadsstest i samband med inrättandet av nya lagar, regler, föreskrifter och rutiner.

Med den föreslagna verksamheten skulle funktionen på ett effektivt sätt kunna följa upp och bevaka införlivande, tillämpning och kontroll av EG-rätten. Det skulle även leda till att styrningen av inre marknadsfrågorna på sikt förbättrades.

Den svenska funktionens verksamhet

Sammanfattningsvis bör den föreslagna funktionen bli den som får ett övergripande och samordnat ansvar över Sveriges roll på EU:s inre marknad och får uppgiften att genom sitt arbete stimulera handeln över gränserna.

Funktionens verksamhet bör likt den danska bestå av såväl en front office-funktion (stöd och vägledning till myndigheter och till företag) som en back office-funktion (uppföljning, granskning och kontroll av genomförande och tillämpning).

Inom den föreslagna funktionen kan samlas många av de uppgifter och den verksamhet som nu ligger på olika myndigheter, som föreslås eller som är på väg att införas. Det gäller t.ex.

- informationsinsatser med vägledning till och dialog med myndigheter,
- kompletterande information och informationsinsatser (med telefonbaserad eller webbaserad hjälpcentral) för företag och enskilda,
- kontaktpunkt för tillståndsgivning med webbaserad information till företag och enskilda,
- Internal Market Information system (IMI) för myndighetskontakter vid tillståndsförfaranden,
- problemlösning för enskilda och företag genom SOLVIT,
- särskilda sektorsanalyser av myndigheters tillämpning av inre marknadsprinciperna,
- initiativ- och samordningsansvar för att genomföra s.k. inre marknads-test, dvs. löpande konsekvensanalys hos myndigheter av om nya regler, föreskrifter, rutiner är i överensstämmelse med principerna för den inre marknaden,
- genomlysning av all befintlig svensk lagstiftning för att säkerställa att den inte står i strid med EG-rätten,
- ansvarig för varudirektivets 98/34 anmälningsförfarande av tekniska krav, och

- initiativ- och samordningsansvarig för regelförenkling fr.o.m. år 2001 efter Regelrådets utgång (Regelrådet inrättades 2008 för att t.o.m. 31 december 2010 granska nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda (dir 2008:57)).

Utred möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för de förvaltningsprocessuella skyddsreglerna

För att den inre marknaden ska fungera till nytta för konsumenterna måste företag och privatpersoner kunna få sin rätt till fri rörlighet prövad. Svensk rätt definierar inte fri rörlighet i sig som en individuell rättighet. Det innebär att begränsningar i den fria rörligheten inte bedöms vara en sådan åtgärd som bör föranleda att förvaltningsprocessuella skyddsregler, t.ex. rätt till domstolsprövning, tillämpas. I en rättsstat är det viktigt att medel står till buds som garanterar den enskilde medborgarens rätt till en säker och snabb handläggning av ett ärende. Detta är särskilt angeläget vad gäller fall av myndighetsutövning mot den enskilde.

Statskontoret har genom fallstudier visat att svensk förvaltningsprocess i många fall har svårt att uppfylla gemenskapsrättens krav på en öppen och tillgänglig handläggning med tillgång till domstolsprövning. Detta kan framför allt uppkomma när en enskild åtgärd inte kan anses utgöra myndighetsutövning. Anses en åtgärd inte utgöra en myndighetsutövning finns det inga svenska regler som t.ex. ger den enskilde insyn i ärendet eller beslutsunderlaget.

Anses en åtgärd utgöra myndighetsutövning gäller den svenska förvaltningslagen som innehåller regler om kommunikation och motiveringsskyldighet. Då kan å andra sidan problemet med för lång handläggningstid uppstå. Även om det av förvaltningslagen framgår att ärendet ska handläggas enkelt, snabbt och billigt finns det inget den enskilde kan göra om ärendet drar ut på tiden. Konkurrensverket föreslår därför att möjligheten att införa dröjsmålstalan mot förvaltningsmyndigheter utreds.

Även möjligheten att utvidga tillämpningsområdet för de förvaltningsprocessuella skyddsreglerna i förvaltningslagen bör utredas. Enligt Statskontoret är två alternativ till lagstiftning möjliga:

- Inför en rätt till domstolsprövning och rätt till god förvaltning i fri- och rättighetskatalogen i 2 kap. regeringsformen. På så sätt skapas en övergripande princip som täcker in situationer när tillämpliga lagars

skyddsregler inte är tillräckliga. En sådan rätt har införts i 21 § i den finska grundlagen.

- Utveckla undantaget för de fall då förvaltningslagen ska tillämpas subsidiärt som tidigare infördes i 3 § 2st. De gemenskapsrättsliga kraven på god förvaltning och effektivt rättsmedel bör också framgå.

Konkurrensverket föreslår att Förvaltningslagsutredningen (dir. 2008:36) som för närvarande arbetar med en översyn av bestämmelserna i förvaltningslagen (1986:223) även får i uppdrag att utreda dessa förslag till ändringar.

Ålägg myndigheter att tydligt redovisa vilka regler som tillämpas och hur rutiner för tillståndsförfaranden och beslut ser ut

De ärenderutiner som myndigheter har och hur myndigheter hanterar ärenden, oavsett vilka regler som finns för företag och privatpersoner att få sin sak prövad, påverkar även den enskildes möjlighet att söka sin rätt. Det förekommer t.ex. att myndigheter genomför åtgärder utan att fatta ett formellt beslut. Bristande eller avsaknad av motiveringar till beslut gör det vidare svårt för den enskilde att kunna överklaga en myndighets beslut enligt Statskontorets rapport *Förvaltning för fri rörlighet* (2006a).

Enligt EG-domstolens praxis ska nationella myndigheter, som agerar på den inre marknaden, arbeta för en öppen, tillgänglig och förutsebar verksamhet. Det innebär att enskilda bör få veta vilket förfarande som tillämpas inför att en åtgärd vidtas eller ett beslut fattas.

Förvaltningslagen ställer krav på partsinsyn och kommunikation. Dessutom måste myndigheters åtgärder och ingrepp fastställas genom formella myndighetsbeslut där motiven för besluten framgår. Enligt EG-rätten kan sådana krav även gälla åtgärder som inte är myndighetsutövning, t.ex. när en myndighet informerar allmänheten om att en viss produkt är farlig. Sådan information ska föregås av skriftväxling med den utländska producent eller svenska importör, vars EG-rättigheter om fri rörlighet för varor inskränks genom den aktuella åtgärden.

Konkurrensverket föreslår därför att EU:s principer på denna punkt införlivas i svensk lagstiftning genom att reglera statliga myndigheters skyldighet att redovisa regler och tillståndsförfaranden vid ärendehandläggning.

Konsekvenser

Arbetet på den inre marknaden syftar till en öppen handel, avveckling av handelshinder, konkurrens och regelförbättring i företagens och konsumenternas intresse. För att detta ska kunna uppnås krävs att medlemsstaterna tar bort nationella hinder och krav som försvårar den fria rörligheten. Medlemsstaterna måste även förenkla administrativa rutiner och förfaranden som kan ha en negativ inverkan för enskilda och företag. Vart efter det görs kommer enskilda och företag lättare kunna använda sig av de friheter som garanteras av EG-föredraget.

En konsekvens av att genomföra förslagen är att det kommer att bli enklare för enskilda och företag att hitta den information de efterfrågar. Administrativa förfaranden kommer lättare att kunna hanteras och kommer i sig att utgöra ett mindre hinder. Enskilda och företag kommer att behöva lägga mindre tid på att söka, tolka och hitta rätt för handel på den inre marknaden.

Genomförandet av förslagen kommer leda till att myndigheternas tillämpning och tolkning av EG-rätten förbättras. Även samordningen mellan myndigheter kommer att förbättras.

Förenklas proceduren för handel på den inre marknaden kommer detta leda till att fler ger sig in på den. Mångfalden ökar med ett större utbud av varor och tjänster vilket leder till ökad konkurrens och lägre priser.

Enskilda kan utnyttja sina rättigheter på den inre marknaden. Enskilda får veta vilka rättigheter de har. De brister som nu gör att företag och enskilda inte kan utnyttja den inre marknaden optimalt kommer att kunna försvinna på sikt.

Risken för att Sverige inte följer EG-rätten och hamnar inför EG-domstolen minskar.

Kostnaderna för genomförandet av förslag ovan är begränsade i förhållande till den effektivisering som förslagen väntas leda till. Förslagen kommer att orsaka vissa utvecklingskostnader som på sikt bör uppvägas av ökad handel på den inre marknaden.

Målet med den inre marknaden är att uppnå fri rörlighet där inga nationella särslagstiftningar och byråkratiskt krångel utgör hinder mot ökad handel och därmed mot ökad tillväxt, sysselsättning och välfärd. Konsekvenserna av att genomföra föreslagna åtgärder kommer att på sikt leda till att Sverige

medverkar till få bort handelshinder och frigöra den inre marknadens fulla potential.

En utvidgning av tillämpningsområdet för de förvaltningsprocessuella skyddsreglerna stärker den enskildes ställning gentemot statliga förvaltningsmyndigheter och ger den enskilde ökad tillgång till domstolsprövning.

Genom införandet av en dröjsmålstanan mot statliga förvaltningsmyndigheter förstärks den enskildes ställning gentemot den offentliga förvaltningen. Vid en sådan talan kan en enskild förmå en statlig förvaltningsmyndighet att fatta beslut i ett pågående ärende, så att den enskilde kan låta en domstol pröva beslutet. Dröjsmålstanan ger den enskilde en möjlighet att i domstol få pröva om ett förvaltningsärende uppehålls i onödan hos den statliga myndighet som ska fatta beslut i ärendet.

De undersökningar som gjorts av bl.a. Kommerskollegium visar att företag och privatpersoner ofta saknar kunskap om regler och rättigheter på den inre marknaden. Detta gör att de inte fullt ut kan utnyttja handeln på den inre marknaden. Ett krav på statliga förvaltningsmyndigheter att tydligt redovisa vilka regler och tillståndsförfaranden som tillämpas, samt att motivera sina åtgärder i skriftliga myndighetsbeslut, kommer att öka transparensen och underlätta för enskilda att söka sin rätt.

2.4 Fullfölj integrationen av de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna

Konkurrensverkets förslag

Integrera de nordiska och nordeuropeiska elmarknaderna genom att

- genomföra nätinvesteringar som är samhällsekonomiskt lönsamma utifrån ett nordiskt perspektiv och nödvändiga för att kunna fullfölja integrationen av den nordiska råkraftmarknaden,
- snarast genomföra de fem investeringar i det nordiska överföringsnätet för el som Svenska Kraftnät och övriga nordiska systemoperatörer redan beslutat att prioritera,
- överväga ytterligare överföringsförbindelser till länder utanför Norden och utnyttja dessa effektivt genom att sammanlänka Norden och elbörsen Nord Pool med andra elbörsområden med s.k. market coupling, och
- 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 nya överföringsförbindelser, den s.k. "pakken", som de nordiska systemoperatörerna inom Nordel enats om att prioritera kommer att begränsa uppkomsten av flaskhalsar och därför bidra till att ytterligare integrera det nordiska elsystemet, göra det mer robust och öka förutsättningarna för en fungerande 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 2014. 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. Konkurrensverket ser positivt på de höjda investeringsramar som Svenska Kraftnät presenterat för åren fram till 2012.

De analyser som ska ligga till grund för att bedöma nyttan av nya investeringar bör 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 även väsentligt att investeringar i överföringsförbindelser till länder utanför Norden övervägs utifrån ett nordeuropeiskt perspektiv och med en fungerande inre marknad som mål. Det är vidare av vikt att också dessa förbindelser utnyttjas så effektivt som möjligt. 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 prissättningen 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 också för-

bindelserna mot övriga Europa förbättras och 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. EU:s styrsystem för att fullborda den inre marknaden för energi bör också utnyttjas när så är möjligt, dvs. nuvarande TEN-E och det planerade systemet kallat EU:s instrument för energitrygghet och energiinfrastruktur. Exempelvis har Europeiska kommissionen redan meddelat att den avser stödja en förbindelse mellan Sverige och Baltikum och föreslagit medfinansiering med 175 miljoner euro.

En mer internationaliserad råkraftmarknad 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.

2.5 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 för 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 inträdeshinder 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 innebär att riskerna för otillbörligt informationsutbyte, direkt eller indirekt, mellan marknadens tre stora elproducenter begränsas. 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 pga. samägandet av kärnkraft. Uppdraget förlängdes i februari 2009 och ska vara avslutat senast 31 december 2009. 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 uppbruttet 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.

2.6 Prisreglera fjärrvärmen och överväg konkurrensutsättning

Konkurrensverkets förslag

Skydda fjärrvärmekunderna mot oskäligen fjärrvärmepriser och överväg konkurrensutsättning genom att

- reglera fjärrvärmepriserna,
- ge Energimarknadsinspektionen i uppdrag att på förhand pröva skäligheten av fjärrvärmepriserna,
- avveckla Fjärrvärmenämnden,
- juridiskt och funktionellt skilja på fjärrvärmen från övrig verksamhet, och
- utreda förutsättningarna för ett reglerat tredjepartstillträde till fjärrvärmenäten.

Fjärrvärme svarar för drygt 50 procent av uppvärmningen av bostäder, främst i flerbostadshus, och lokaler i Sverige. Om hänsyn tas till var fjärrvärmen finns tillgänglig, dvs. där det finns distributionsnät för fjärrvärme, är fjärrvärmens andel av uppvärmningen ännu högre. Fjärrvärmen utgör den huvudsakliga uppvärmningsformen i centralorten i merparten av landets kommuner. Därmed har fjärrvärmen en mycket stark marknadsposition på de orter där fjärrvärme är tillgängligt som uppvärmningsalternativ.

Konkurrensverket anser att fjärrvärmen ur ett konkurrensperspektiv utgör en egen relevant marknad, dvs. att fjärrvärmen, där den finns tillgänglig, i princip är att betrakta som ett lokalt monopol. Konkurrenstrycket mot fjärrvärmen från andra uppvärmningsformer är vidare att anse som försumbart. Genom att fjärrvärmeverksamhet innefattar användandet av en relativt kostsam nätinфраstruktur som är förknippad med betydande skalfördelar, anser Konkurrensverket dessutom att fjärrvärmen, åtminstone i distributionsledet, utgör ett s.k. naturligt monopol. Denna bedömning delas även av regeringen som i prop. 2007/08:60 uttrycker att fjärrvärmen "i vissa hänseenden är ett naturligt monopol", samt att "[d]et är ett fjärrvärme-företags kontroll över rörledningarna som används för distributionen av fjärrvärmen som ger fjärrvärmeföretaget en monopolliknande ställning". Det finns därtill sannolikt även betydande skalfördelar i en centraliserad produktion av värme i lokala värmeverk, åtminstone i mindre orter med mindre fjärrvärmenäten.

På marknader med naturliga monopol är det i normalfallet inte möjligt att fullt ut åstadkomma en fungerande konkurrens som endast omfattas av en konkurrensrättslig reglering. För att skydda kunderna mot exempelvis

oskäligen omfattas därför som regel naturliga monopol av en sektorspecifik särreglering, som bl.a. innefattar en prisreglering.

Under 2008 infördes en ny fjärrvärmelag (2008:263) med det uttryckliga syftet att stärka kundernas ställning och öka insynen i fjärrvärmeverksamheterna. Enligt fjärrvärmelagen övervakas fjärrvärmepriserna dels genom en skyldighet för fjärrvärmeföretagen att när avtalsvillkoren ändras till kundens nackdel, dvs. typiskt sett när fjärrvärmeföretaget höjer priset, förhandla med kunden, dels genom krav på att fjärrvärmepriserna öppet redovisas av respektive fjärrvärmeföretag. Det sistnämnda i syfte att möjliggöra en prisjämförelse mellan olika uppvärmningsformer och fjärrvärmeföretag. Vid oenighet om avtalsvillkoren för fjärrvärme kan Fjärrvärmenämnden bistå med medling. Fjärrvärmenämnden har dock inte någon möjlighet att pröva skäligheten i villkoren för fjärrvärme, vilket även innefattar prisets skälighet, och saknar därmed effektiva rättsmedel. Inte heller Energi-marknadsinspektionen, som är tillsynsmyndighet enligt fjärrvärmelagen, utövar någon tillsyn över fjärrvärmepriserna. Däremot granskar och redovisar inspektionen fjärrvärmeföretagens ekonomiska särredovisning. Därmed kan den prisövervakning som infördes genom fjärrvärmelagen endast sägas leda till en indirekt måttstocks konkurrens, vilket resulterar i en ökad pristransparens, men inte torde medföra en ökad prispress för de lokala fjärrvärmemonopolen.

Genom fjärrvärmelagen blev fjärrvärmeföretagen dessutom skyldiga att på begäran från en tredje part som vill sälja värme till eller via ett fjärrvärmeföretag förhandla om tillträde till distributionsnätet, s.k. förhandlat tredjepartstillträde. Någon avgränsning av under vilka förutsättningar tillträde ska medges finns inte i regelverket och om en överenskommelse inte kan nå ställs endast krav på att fjärrvärmeföretaget i fråga redovisar skälen därtill. Även i detta avseende kan Fjärrvärmenämnden, enligt fjärrvärmeförordningen (2008:526), bistå med medling och även i detta sammanhang saknar nämnden effektiva rättsmedel. Energimarknadsinspektionen å sin sida utövar endast tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för förhandlat tillträde. Följaktligen har den befintliga fjärrvärmeleverantören fullständig kontroll över tillträdet till distributionsnätet och det är endast den befintliga leverantören som har en explicit rätt till tillträde. Därmed kommer inte tredjepartstillträde ske annat än i de fall tillträdet är ekonomiskt fördelaktigt för den befintliga fjärrvärmeleverantören. Möjligheten till

förhandlat tillträde till distributionsnätet torde därför inte leda till en ökad prispress för de lokala fjärrvärmemonopolen.

Även det faktum att Konkurrensverket för närvarande bedriver två överprissättningsutredningar som berör fjärrvärme tydliggör behovet av en reglering av fjärrvärmepriserna. De årliga uppföljningar av prisutvecklingen på fjärrvärmeområdet visar också på såväl avsevärda prisskillnader mellan fjärrvärmeföretagen som på betydande relativprisökningar under den senaste tioårsperioden. Att med dessa utgångspunkter förlita sig på konkurrenslagstiftningen som enda tillgängliga "regleringsverktyg" för en ex post prövning av fjärrvärmepriserna är olämpligt av flera skäl. Konkurrensmyndigheter har t.ex. i allmänhet varken de ekonomiska och kompetensmässiga resurserna, eller den långsiktiga uthålligheten, som är nödvändiga för att agera i stället för en specialiserad tillsynsmyndighet.

Det finns vidare inga avgörande skillnader i regleringsavseende vad gäller fjärrvärme jämfört med andra ledningsburna energimarknader. Om det anses befogat med en prisreglering av nätverksamhet på el- och naturgasmarknaderna borde det därför även vara befogat med en prisreglering av fjärrvärmeverksamheterna. En försvarande omständighet i detta sammanhang är att det i fjärrvärmelagen endast ställs krav på att fjärrvärmeverksamheten ekonomiskt ska särredovisas från övrig verksamhet, dvs. nätverksamheten bedrivs inte åtskild från övrig fjärrvärmeverksamhet. Det innebär att en reglering av fjärrvärmepriserna med nödvändighet skulle behöva omfatta hela den verksamhet som ett fjärrvärmeföretag bedriver. Ett införande av en sådan prisreglering ställer likväl krav på ytterligare vertikal separation av fjärrvärmerna, dvs. att fjärrvärmerna, åtminstone juridiskt och funktionellt, åtskiljs från övrig verksamhet.

Eftersom fjärrvärmemarknaden utmärks av höga och bestående inträdes hinder, inte inom ett överblickbart tidsperspektiv verkar utvecklas mot en fungerande konkurrens samt eftersom en tillämpning av konkurrenslagstiftningen inte på ett effektivt sätt löser konkurrensproblemen, anser Konkurrensverket sammantaget att det finns övervägande skäl för att införa en prisreglering, som liknar den på el- och naturgasmarknaderna, även på fjärrvärmemarknaden. Precis som på el- och naturgasmarknaderna bör regleringen av fjärrvärmepriserna ske ex ante och inte ex post. Eftersom det saknas en faktisk åtskillnad av fjärrvärmeverksamhet och ett egentligt konkurrenstryck behöver denna prisreglering omfatta hela fjärrvärmeföretagens verksamhet. Förslagsvis ges uppdraget att på förhand pröva

skäligheten av fjärrvärmepriserna till Energimarknadsinspektionen som är tillsynsmyndighet enligt fjärrvärmelagen. Den villkorsmedlingsuppgift som Fjärrvärmenämnden ansvarar för bör med en fungerande prisreglering avskaffas och det återstående uppdraget att medla i tillträdestvister bör överföras till inspektionen. Nämnden kan sålunda avvecklas.

En möjlighet att förstärka konkurrenstrycket på fjärrvärmesektorn och samtidigt minska omfattningen av regleringsbehovet är att införa en lagstadgad rätt för andra värmeproducenter att få tillträde till fjärrvärmesektorn, s.k. reglerat tredjepartstillträde. Ett reglerat tredjepartstillträde ger förbättrade förutsättningar för tillträde till den centrala distributionsinfrastrukturen och därmed även för inträde av nya fjärrvärmeaktörer, vilket leder till ett ökat konkurrenstryck och i förlängningen till lägre fjärrvärmepriser.

För att säkerställa ett icke-diskriminerande tillträde till distributionsnätet måste nätverksamheten vertikalt separeras från övrig fjärrvärmeverksamhet. Baserat på erfarenheterna från andra energimarknader bör en sådan separation åtminstone omfatta en juridisk och funktionell åtskillnad, kombinerat med beteendemässiga åtaganden, från övrig, konkurrensutsatt, verksamhet. I och med att distributionsnätet åtskiljs från övriga delar av fjärrvärmeverksamheten behöver en prisreglering med reglerat tredjepartstillträde endast omfatta själva nätverksamheten, dvs. omfattningen av regleringsbehovet minskar när reglerat tredjepartstillträde införs.

Fjärrvärmeutredningen bedömde i delbetänkandet *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden* (SOU 2005:33) att det är tekniskt möjligt att införa ett reglerat tredjepartstillträde, men att de sammantagna effekterna är osäkra, bl.a. genom att det skulle medföra betydande investeringar som skulle verka fördröjande för fjärrvärmekunderna. Fjärrvärmeutredningen ansåg därmed att ett reglerat tredjepartstillträde inte var motiverat.

Det som främst talar emot att ett reglerat tredjepartstillträde skulle ge de önskvärda effekterna är de betydande skalfördelar som en centraliserad värmeproduktion innebär. Om dessa skalfördelar är tillräckligt stora utgör även produktionen av fjärrvärme ett naturligt monopol, varför det inte vore lönsamt att tillföra ytterligare värmeproduktionskapacitet. Eftersom fjärrvärmesektorn är lokala, kan under sådana förhållanden ett öppnande av distributionsnäten för konkurrens leda till att tredjepartstillträde inte sker i alla fjärrvärmesektorer. De bästa förutsättningarna för tredjepartstillträde finns sannolikt i storstadsområdena och därmed är förutsättningarna för en fungerande konkurrens också de bästa i dessa områden. Huruvida dessa po-

tentiella problem i praktiken utgör reella hinder för en konkurrensutsättning av fjärrvärmen genom reglerat tredjepartstillträde framstår dock som oklart. Konkurrensverket välkomnar därmed regeringens beslut om att tillsätta en utredning för att närmare analysera förutsättningarna för ett reglerat tredjepartstillträde (dir. 2009:5).

Inom ramen för den kommande utredningen är det av vikt att ta hänsyn även till marknadens funktion och inbyggda dynamik. Frågan om tredjepartstillträde bör därmed inte endast belysas med utgångspunkt i nuvarande statistiska situation, utan det är nödvändigt att i analysen även ta hänsyn till hur marknaden och marknadens aktörer kan utvecklas i framtiden. Utredningen bör även beakta att ett faktiskt inträde inte måste ske för att ett ökat konkurrenstryck för fjärrvärmen ska uppstå, det kan räcka med att det finns ett trovärdigt hot om inträde.

Konsekvenser

En förhandsreglering av fjärrvärmepiserna skyddar fjärrvärmekunderna mot oskäliga priser och leder därmed till en ökad konsumentnytta. Att prisreglera fjärrvärmen medför ett ökat resursbehov för den myndighet, förslagsvis Energimarknadsinspektionen, som belastas med detta uppdrag. Å andra sidan innebär en avveckling av Fjärrvärmenämnden att en befintlig utgiftspost för staten försvinner. Sammantaget är dock resursbehovet för en faktisk reglering av fjärrvärmepiserna, givet det mer avancerade uppdrag detta är, sannolikt avsevärt högre än det befintliga resursbehovet för Fjärrvärmenämnden.

Att införa ett reglerat tredjepartstillträde på fjärrvärmemarknaden ger ett ökat konkurrenstryck, en ökad effektivitet och leder i förlängningen till lägre fjärrvärmepriser. Förändringar i form av prisreglering och konkurrensutsättning genom tredjepartstillträde kan även medföra att främst kommunala ägare väljer att sälja ut den kommunala fjärrvärmeverksamheten eftersom de inte anser att det ingår i det kommunala uppdraget att bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Bland annat utvecklingen på elmarknaden tyder på att en ökad konsolidering kan ske i samband med att en marknad öppnas upp för konkurrens. En vertikal separation av hela eller delar av fjärrvärmeverksamheten i kombination med beteendemässiga åtaganden är en förutsättning för att garantera att tillträdet till central nätinfrastruktur sker på lika villkor, men kan samtidigt ge minskade incitament till investeringar i fjärrvärmenätet och minskade samproduktionsfördelar.

2.7 Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen

Konkurrensverkets förslag

Effektivisera den kommunala plan- och byggprocessen genom att

- ge byggherren rätt att formellt ansöka hos kommunen om att initiera ett bebyggelseprojekt, s.k. privat initiativrätt,
- införa tydliga tidsgränser vid hanteringen av plan- och bygglovsärenden,
- minska detaljeringsgraden i detaljplanerna och låta fler frågor endast prövas i bygglovsskedet,
- införa krav på kommunala markanvisningspolicys, och
- utvärdera om konkurrensen beaktas vid kommunernas detaljplanering.

Planprocessen karaktäriseras sedan länge av osäkerhet och långa handläggningstider. Det medför att färre aktörer kan agera på byggmarknaden och 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 dessutom ofta upparbetat ett bättre kontaktnät med kommunen samt en större insikt i hur planprocessen går till i kommunen än vad små och medelstora företag har. Konkurrensverket presenterar här förslag som kan öka effektiviteten och förutsägbarheten i planprocessen, vilket kan skapa bättre konkurrens inom både byggbranschen och andra branscher. Några av förslagen har tidigare lagts fram i rapporter eller utredningar av Konkurrensverket eller andra myndigheter, inte minst Byggprocessutredningens betänkande *Bygg – helt enkelt!* (SOU 2008:68).

För att förbättra möjligheterna för fler aktörer att 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 pga. 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, förutom det sedvanliga bygglov, en ändring av gällande detaljplan. Det finns ingen skyldighet för kommunen att utreda frågan. Propå-erna kan avvisas utan motivering, vilket riskerar göra 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 kontaktnät med kommunen saknar mindre och nya aktörer ofta förutsättningar för att kunna utöva "lobbyverksamhet" 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. För att ytterligare säkra transparensen i processen bör kommunerna ges i uppdrag att upprätta offentliga register över intresseanmälningar från byggherrar i olika byggnadsprojekt.

En ändring eller ett upprättande av en detaljplan är en mycket utdragen process. Det kan fördröja inträdet av nya företag på marknaden och motverkar 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 i 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 till den som lämnat in ansökan till kommunen, vilket används i Norge, tycks vara den mest lämpliga lösningen.

Det är önskvärt att detaljplanen kan formuleras så övergripande som möjligt. Planen får enligt 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 och 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.

Som framgår av departementspromemorian *Bostadsfinansiering* (Ds 2005:39) motsvarade de fyra största byggföretagens markinnehav drygt tio års produktion av bostadsrätter, beräknat utifrån färdigställandenivån år 2002. Ett stort och långsiktigt ägande för en aktör behöver i sig inte vara negativt för konkurrensen. Tillsammans med den höga koncentrationen i byggbranschen och knappheten på mark är det sannolikt att det leder till en minskad konkurrens. Genom ett omfattande markinnehav koncentrerat till ett fåtal stora aktörer försvåras marktillträde för byggherrar utan markinnehav. Kommunerna kan påverka den här utvecklingen genom sitt egna markinnehav och hur de köper respektive säljer mark till marknadens aktörer. Vissa kommuner har utarbetat en formell markanvisningspolicy för hur kommunen ska agera i dessa frågor. Det är önskvärt att samtliga kommuner inför markanvisningspolicys som tydligt ställer upp vilka kriterier som ska ligga till grund för markanvisning i kommunen. I rapporten *Hur fungerar bostadsförsörjningen?* (2006b) framför Statskontoret att "en tydlig marknadsanvisningspolicy är en förutsättning för transparenta markanvisningar som stimulerar till konkurrens på den lokala marknaden".

För att motverka att stora mängder markanvisningar läggs på lager hos byggherrarna bör i markanvisningsplanerna införas någon form av tidsgränser för när byggstart senast måste ske. Kommunerna bör även föra ett offentligt register över markanvisningsärenden där det klart framgår motiven till valet av en särskild byggherre till olika byggprojekt.

I januari 2008 infördes formuleringen i 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, byggentreprenörer, 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.

2.8 Avveckla SJ AB:s ensamrätt inom den lönsamma persontrafiken på järnväg

Konkurrensverkets förslag

Inför konkurrens inom den kommersiella persontrafiken på järnväg genom att

- avveckla SJ AB:s ensamrätt för lönsam trafik,
- tydliggöra och reglera gränser mellan subventionerad huvudmannatrafik och kommersiell trafik,
- säkerställa tillgång till verkstäder för drift- och underhåll för samtliga operatörer på konkurrensneutrala villkor, och
- ge lika tillgång till ett gemensamt biljettsystem.

I jämförelse med andra länder i Europa påbörjades liberaliseringen av den svenska järnvägen tidigt genom att trafik och bana skildes åt 1988 när Banverket bildades. Omstruktureringen av marknaden för persontrafik har dock inte slutförts. SJ AB har fortfarande monopol på persontrafik på sträckor som företaget anser sig kunna bedriva på kommersiella villkor, dvs. med lönsamhet. Annan trafik som bedöms nödvändig för samhällets funktion subventioneras och upphandlas i konkurrens av Rikstrafiken på de långväga sträckorna och av trafikhuvudmännen inom länet. Såsom trafikhuvudmännens trafikeringsrätter har utformats har framför allt trafikhuvudmännens roll inneburit ett de facto-monopol på den regionala persontrafiken på järnväg. I vissa fall har sådan trafikhuvudmannatrafik kommit att avse trafik som lika gärna kunde utföras på kommersiella villkor.

Den påbörjade liberaliseringen av järnvägen inom den upphandlade trafiken har medfört positiva effekter i form av att nya företag etablerat sig vid sidan av SJ AB på persontrafikmarknaden. Operatörerna 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 och konkurrensen om den kommersiella persontrafiken bör öppnas så snart som möjligt och vid en och samma tidpunkt. SJ AB:s exklusiva ensamrätt till lönsam persontrafik bör därför avvecklas. Gränserna mellan den subventionerade huvudmannatrafiken och den kommersiella trafiken bör tydliggöras och regleras bättre. Existerande regler mot konkurrensned-

vridande subventioner (statsstödsregler, konkurrenslag, kommunallag) ger inte tillräckligt skydd för att den kommersiella trafiken ska få utrymme att agera på konkurrensneutrala 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. I övrigt bör alla aktörer garanteras tillträde till nödvändiga och gemensamma funktioner till transparenta och icke-diskriminerande villkor.

Konkurrensverket delade i allt väsentligt de bedömningar och förslag som Järnvägsutredningen 2 presenterade i betänkandet *Konkurrens på spåret* (SOU 2008:92) för en fortsatt process mot en öppen och konkurrensutsatt järnvägsmarknad. Delar av Järnvägsutredningens förslag återfinns i propositionen *Konkurrens på spåret* (prop. 2008/09:176). SJ AB:s ensamrätt att utföra persontrafik på kommersiell grund tas bort och marknaden för veckosluts- och helgtrafik på statens järnvägsnät öppnas fr.o.m. den 1 juli 2009. Hela det svenska järnvägsnätet öppnas för internationell persontrafik fr.o.m. den 1 oktober 2009, medan marknaden för persontrafik föreslås öppnas helt först fr.o.m. den 1 oktober 2010. I propositionen föreslås också att de som utför eller organiserar trafik ska vara skyldiga att lämna information om sitt trafikutbud till ett gemensamt system för trafikantinformation.

Om en konkurrensutsatt järnvägsmarknad ska kunna fungera effektivt krävs också bl.a. 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 tillgång på konkurrensneutrala villkor till ett gemensamt informations- och biljettsystem. Då kan också kunderna via en och samma tjänst orientera sig i utbudet och hitta 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 samhällsekonomiskt sätt fördela den begränsade kapaciteten. En vidareutveckling av den administrativa modell för kapacitetsfördelning som tillämpas av Banverket är nödvändig. Konkurrensverket förordar dock 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 för persontrafik 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, tillsammans med en redan ansträngd situation för såväl persontrafik som godstrafik på järnväg, att ställa än 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 både befintlig som 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 fortsatt 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.

2.9 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. Enligt naturgaslag (2005:403) som 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 utnyttjas 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 (*Energimarknad 2007*) 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.

2.10 Effektivisera marknaden för bredbandsutbyggnad

Konkurrensverkets förslag

Effektivisera bredbandsutbyggnaden genom att skapa en databas för information om planerade grävarbeten i kommuner som förbättrar förutsättningarna för samförläggning av kanalisation eller fiberkablar.

Kravet på allt högre hastigheter och kapacitet (bandbredd) för elektronisk kommunikation ökar och det är inte primärt efterfrågan på fast telefoni som är pådrivande utan datakommunikation. Ända sedan marknaden för datakommunikation uppstod i kölvattnet av datoriseringen har behovet av att överföra allt större datamängder gradvis ökat, vilket ökat efterfrågan på högre hastigheter. Från att företagsförbindelser i början av 1980-talet ofta medgav hastigheter mellan 9 600 bit/s och 64 Kbit/s och de flesta hushåll helt saknade datakommunikation, är numera hastigheter om 2 Mbit/s vanligt förekommande och de flesta företag har förbindelser som medger betydligt högre hastigheter.

Även vad gäller trådlös kommunikation ökar kapacitetsbehoven, och har i synnerhet drivits starkt i takt med att mobilt bredband introducerades på marknaden under 2006. Mobiltelenäten har en växande volym trafikminuter för telefonsamtal, och kraftigt ökande mängd datakommunikation, inklusive en begynnande efterfrågan på tv-tjänster. Denna utveckling driver också efterfrågan på optisk fiber i form av kapacitet till basstationerna.

För att möta slutkundernas behov kommer det i framtiden att behövas betydligt kraftfullare nätinfrastruktur i tätorterna. En ökad användning av fiber – ett medium där data kan överföras längre sträckor – är därför ofrånkomlig. Detta understöds av Post- och telestyrelsen som i rapporten *Bred och långsiktig analys för området elektronisk kommunikation* (2009) konstaterar att samhället är helt beroende av elektroniska kommunikationstjänster genom att konsumenter, företag och offentlig sektor efterfrågar tjänster som kräver allt mer bandbredd och ökad mobilitet. IT-infrastruktur med hög överföringskapacitet är även viktigt för regional och lokal utveckling.

Benämningen svart fiber avser en tjänst och syftar på fibern i sin oförädlade form, dvs. utan tillhörande aktiva elektroniska komponenter som används för att "lysa upp" fibern. Som kanalisation betraktas alla de fysiska utrymmen där t.ex. fiber kan anläggas för att utnyttjas till tjänster för elektronisk kommunikation.

Det faktum att kanalisering och svart fiber utgör en stor andel av den totala produktionskostnaden för elektroniska kommunikationstjänster innebär att ju längre ned i värdekedjan som konkurrensen är tillfredsställande desto lägre kan slutkundspriserna bli. Priserna på svart fiber utgör en stor andel av den totala kostnaden för att producera en elektronisk kommunikationstjänst och har därmed en påtaglig effekt på slutkundspriserna. Av denna anledning är det av mycket stor betydelse att fibern anläggs på ett kostnads-effektivt sätt och att marknaden är konkurrensutsatt. Samförläggning av kanalisering och fiberkablar är ägnad att minska anläggningskostnaden och är följaktligen önskvärd från samhällsekonomiska utgångspunkter.

Konsekvenser

Om det inte framöver kommer att finnas tillräcklig tillgång till svart fiber eller kanalisering i Sveriges tätorter pekar allt på att utvecklingen kommer att bli en ökad dominans av de få aktörer som har tillgång till kanalisering och fördelaktiga marktillträdesavtal, dvs. företrädesvis TeliaSonera och kommunala stadsnät i vissa städer. Utbyggnad av fiber i tätorter är således inte bara en fråga om att tillgodose samhället med högre datakommunikationshastigheter utan också om att säkerställa en tillfredsställande långsiktigt hållbar konkurrens på marknaden för elektronisk kommunikation.

De olika kommunala förvaltningarna, de kommunalt ägda stadsnäten, energibolagen och fastighetsbolagen är tillsammans nyckelaktörer inom området. Att kommuner som kontrollerar tillträde till kommunal mark i städerna ger operatörer och andra aktörer ökade möjligheter att anlägga fiber, eller hyra svart fiber, är önskvärt och bör uppmuntras då detta lägger grunden för en sund konkurrens på marknaden för elektroniska kommunikationstjänster.

Av underlagsrapporten *Hur kommuners ageranden påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens inom området elektronisk kommunikation* (2008), som Konkurrensverket låtit företaget A-focus genomföra, framgår att information om vilka grävarbeten som planeras i kommunen ofta görs enkelt tillgänglig mellan de aktörer i kommunen som gräver mycket och ofta, t.ex. elbolag, vattenverk, Vägverket, kommunens gatukontor och stadsnät samt TeliaSonera. Bland annat diskuteras planerade grävningar i s.k. mullvadsgrupper där dessa aktörer ingår. Det är viktigt att även andra aktörer som inte är lika aktiva i grävarbetena ges tillgång till sådan information på ett enkelt och lättillgängligt sätt.

Operatörer, och andra aktörer på marknaden för elektronisk kommunikation, som har intresse av att anlägga fiber bör enkelt kunna få information om vilka grävarbeten som planeras i olika kommuner. Med grävarbeten avses då inte enbart där någon planerar att anlägga fiber utan även planerade grävarbeten inom t.ex. el, vatten och avlopp där man med fördel kan samförlägga. Med tanke på att det finns ett stort antal kommuner är en nationell databas att föredra. Hur en sådan ska administreras och vilka uppgifter som ska inrapporteras behöver utredas vidare.

2.11 Skilj monopolen för lokal och regional elnätverksamhet från annan verksamhet

Konkurrensverkets förslag

Säkerställ ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande tillträde till elmarknaden genom att

- separera monopolen för lokal och regional nätverksamhet från all annan verksamhet, såväl inom som utanför energisektorn. Konkurrensverket anser att ägarmässig åtskillnad av nätverksamheterna är det mest effektiva sättet att säkerställa ett icke-diskriminerande tillträde på elmarknaden. Om inte en ägarmässig åtskillnad kan uppnås bör en fullständig funktionell åtskillnad genomföras med kompletterande beteendemässiga åtaganden för de anställda inom nätföretagen, bl.a. när det gäller spridning av kundspecifik information, och
- nuvarande undantag från separationskraven för energikoncerner vars samlade elnät har mindre än 100 000 elanvändare ska upphöra.

En grundläggande förutsättning för att kunna säkerställa en väl fungerande elmarknad är att nätägare upplåter näten 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 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 är enligt Konkurrensverket otillräcklig.

Det finns endast krav på att nätverksamhet respektive konkurrensutsatt elproduktion och elhandel ska ske i skilda juridiska personer. För landets sex största energikoncerner, de som har nätföretag vars samlade elnät har minst 100 000 elanvändare, gäller även att en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare inte samtidigt får ha motsvarande befattning i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. Något generellt krav på funktionell separation eller skilt ägande finns dock inte. I praktiken sker verksamheterna inom de allra flesta energikoncernerna 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 (korssubventionering) med konkurrenssnedvridningar 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 nätföretag till elhandelsföretag inom koncernen. Detta riskerar leda till negativa konkurrenseffekter 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 (2003/54/EG). 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 reovering 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.

En tydlig åtskillnad mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt produktion av och handel med el är viktig för elmarknadens funktion. De förändringar som Energimarknadsinspektionen föreslagit torde innebära att Sverige når upp till en absolut miniminivå enligt elmarknadsdirektivet.

Konkurrensverket anser att den svenska ambitionsnivån bör vara betydligt högre än så i denna centrala fråga och föreslår därför ytterligare skärpta krav på åtskillnad.

Konkurrensverket anser att ägarmässig åtskillnad av nätverksamhet från annan verksamhet är det mest effektiva sättet att säkerställa ett icke-diskriminerande tillträde på elmarknaden, och bör därför eftersträvas. Om detta inte kan uppnås är en fullständig funktionell separation nödvändig. I princip bör inga anställda vara verksamma både inom nätmonopolen och konkurrensutsatt verksamhet inom en energikoncern. Så länge ett gemensamt ägande kvarstår löser dock inte heller funktionell separation samtliga konkurrensproblem. Men om det samtidigt införs kompletterande beteendemässiga åtaganden för de anställdas agerande, främst gällande spridning av kundspecifik information etc., kan en bättre effekt uppnås. Företagen måste då utforma sin organisation och företagsstruktur så att incitamenten för att begränsa konkurrensen försvinner. I detta fall eftersträvas alltså en ordning som i praktiken skulle ge samma resultat i konkurrenshänseende som strukturell, ägarmässig, separation.

För att möjliggöra en effektiv tillsyn bör monopolverksamheterna inte heller blandas med någon annan verksamhet, varken inom eller utanför energisektorn. Föreslagna stärkta krav på åtskillnad bör gälla för alla energikoncerner, och nuvarande undantag för energikoncerner med mindre än 100 000 elanvändare bör således inte längre utnyttjas.

Eftersom förhållandena i allt väsentligt är likvärdiga på naturgasområdet föreslås att motsvarande förändringar genomförs på den marknaden.

Konsekvenser

En skärpt åtskillnad mellan monopolen för lokal- och regionnätverksamheter och annan verksamhet kommer att motverka möjligheterna till kors-subsventionering och olämpligt informationsutbyte inom energikoncerner. Nätföretagens möjligheter och incitament att medverka till att begränsa konkurrensen skulle också minska. Det skulle även väsentligt öka Energi-marknadsinspektionens förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn av nätmonopolen. En ägarmässig åtskillnad bör eftersträvas för att effektivt eliminera riskerna med nuvarande otillräckliga åtskillnad. En fullständig funktionell åtskillnad kompletterad med beteendemässiga åtagande är ett alternativ om ägarmässig åtskillnad inte kan uppnås.

Invändningar som ibland anförs mot en ägarmässig eller fullständig funktionell åtskillnad är att möjligheten till samutnyttjande av exempelvis ledning och annan personal försvinner med kostnadsökningar som följd. Ett antal statliga utredningar och propositioner har tidigare behandlat frågan om en skärpt åtskillnad. Konkurrensverket menar att det i dessa finns ett starkt principiellt stöd för behovet av förändringar i denna riktning.

Konkurrensverket anser att det inte finns några starkt vägande skäl emot att kunna genomföra den föreslagna skärpningen av åtskillnaden mellan nätmonopolen och annan verksamhet. Kostnader för eventuella förlorade stor-driftsfördelar 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.

2.12 Förenkla och effektivisera tillståndsprocesserna inom energisektorn

Konkurrensverkets förslag

Stimulera kapacitetsökningar och nytillträde inom energisektorn genom att

- införa en samordnad tillståndprocess och en maximal handläggningstid för myndighetsprövningen av investeringar i nät och produktion inom energiområdet,
- se över bestämmelserna i miljöbalken och plan- och bygglagen, PBL, så att riksintresset för elproduktion prioriteras högre vid konflikt med andra riksintressen i samband med planläggning, tillståndsprövning m.m. Överväg att generellt öka det statliga inflytandet över planeringen,
- öka ansträngningarna att dra lärdom av internationella erfarenheter vad gäller exempelvis lokal acceptans och planerings- och tillståndsprocesser i syfte att förbättra investeringsmöjligheterna för elproduktion, och
- skapa goda och långsiktiga förutsättningar för investeringar i ny energiproduktion i syfte att säkerställa konkurrens och försörjningstrygghet.

Nuvarande utdragna tillståndsprocesser 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 i betänkandet *Prövning av vindkraft* (SOU 2008:86) 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. Detta och andra förslag som underlättar och påskyndar tillståndsprocessen för vindkraft återfinns i propositionen *Prövning av vindkraft* (prop. 2008/09:146). Regeringen föreslås bl.a. kunna ge tillstånd för en anläggning för vindkraft om det från nationell synpunkt är synnerligen angeläget att verksamheten kommer till stånd. Konkurrensverket stöder merparten av dessa förslag gällande vindkraft.

Det är samtidigt av stor betydelse att motsvarande förenklingar genomförs även för övriga produktionsslag. Det är således viktigt att genom effektiva tillståndsprocesser samt tydliga och långsiktiga regler underlätta utbyggnad av såväl el- och naturgasnät som övrig energiproduktion. Konkurrensverket stöder ett förslag från Energimarknadsinspektionen om att införa en maximal handläggningstid för myndigheters prövningar och att tillståndsprocesserna, som för närvarande består av flera parallella processer,

samordnas. Detta bör omfatta alla investeringar av nät och produktionsanläggningar inom energiområdet.

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 pga. 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 liksom inom EU finns ett stort behov av såväl ny- som ersättningsinvesteringar i elproduktion under kommande år. Den främsta anledningen till detta är att det gjorts mycket begränsade investeringar sedan marknaderna omreglerades, samtidigt som konsumtionen 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. Verket ser mot denna bakgrund positivt på den överenskommelse om energipolitiken som regeringspartierna träffade i februari 2009. Överenskommelsen innebär, förutom en fortsatt satsning på

förnybar energi, bl.a. att det skapas möjligheter för ersättningsinvesteringar i kärnkraft och det klargörs även att investeringar i infrastrukturen för naturgas understödjer en successiv introduktion av biogas.

Överenskommelsen saknar dock viktiga klargöranden kring vattenkraft, bortsett från ett ställningstagande om att de s.k. nationalälvarna fortsatt ska skyddas från utbyggnad. Samtidigt planeras betydande och ökande satsningar på ny vindkraft. Det bör då beaktas att det finns begränsningar i hur mycket vindkraft som kan tillföras elsystemet med bibehållen stabilitet i elnätet. För att balansera vindkraftens naturliga variationer behövs ökad mängd s.k. reglerkraft genom annan elproduktion. Vattenkraften är här det bästa alternativet eftersom den snabbt kan regleras upp och ned. Mer vattenkraft är därför en viktig förutsättning för att klara stora mängder ny vindkraft. Konkurrensverket delar den uppfattning som bl.a. Svensk Energi och Svenskt Näringsliv gett uttryck för, nämligen att det är oroväckande att pågående omprövningar av vattendomar för befintlig vattenkraft ofta innebär att produktionen måste minskas. Detta kan äventyra den potential som finns i ökad vindkraftproduktion. Regeringen bör överväga förändringar i de prioriteringar som görs i miljöbalken för att möjliggöra en ökad, och under inga omständigheter acceptera en minskad, vattenkraftproduktion.

Konkurrensverket vill i detta sammanhang också uppmärksamma och stödja ett antal förslag för effektivare investeringar som förs fram av Söderholm, m.fl. i rapporten *Tillståndprocesser och planering för ny elproduktion* (2009). I rapporten noteras att Sverige utmärker sig internationellt genom att kommunerna har en stark makt över den fysiska planeringen av mark- och vattenområden. Det föreslås därför att de allmänna hushållningsbestämmelserna i miljöbalken ändras så att riksintresset för t.ex. vindkraft prioriteras vid konflikt med andra riksintressen i samband med planläggning och tillståndsprövning, alternativt att regeringen får avgöra dessa konflikter redan vid utpekandet av riksintresseområden.

I rapporten föreslås även att det statliga ansvaret för planeringen enligt PBL stärks. Den möjlighet som regeringen har att förelägga om detaljplan eller områdesbestämmelser skulle kunna ändras till skyldighet att förelägga, t.ex. för att genomdriva riksintressen. Vidare föreslås det statliga inflytandet över planeringen kunna utvidgas så att länsstyrelsen prövar fler kommunala planbeslut än vad som sker för närvarande.

En ytterligare åtgärd som förordas är att i viss mån ersätta individuell lokaliseringsprövning med generella gränsvärden för t.ex. buller, skuggbildning, utsläpp m.m. Genom att utforma nationella riktlinjer för hur olika intressekonflikter ska hanteras i samband med elproduktionsanläggningar kan också större effektivitet uppnås.

Avslutningsvis påpekas i rapporten att Sverige bör dra lärdom av de internationella erfarenheter som finns av olika strategier för lokal acceptans (t.ex. lokalt ägande, kompensationsystem etc.). Detta är inte minst viktigt i ett land för den kommunala makten över markanvändningen är så pass omfattande. Det finns generellt ett behov av att fortlöpande följa och utvärdera utvecklingen av tillståndsprocesserna för elproduktion i andra länder, och samtidigt identifiera åtgärder som kan genomföras inom ramen för det svenska rättsliga och politiska systemet. Elmarknaderna blir alltmer internationaliserade, och detta ökar kraven på att utforma en lagstiftning som på ett ändamålsenligt sätt kombinerar tillståndsprocessens "skyddande roll" med dess "möjliggörande roll".

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.

2.13 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 införa ett valfrihetssystem som ger utförarna rätt att etablera sig inom hemtjänsten. Utred även förutsättningarna för ett motsvarande krav för tillhandahållandet av insatser till personer med funktionsnedsättning.

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 har riksdagen beslutat att ett vårdvalssystem ska införas i hela landet fr.o.m. den 1 januari 2010. Landstingen blir därmed skyldiga att organisera primärvården genom ett vårdvalssystem som inrättas i enlighet med lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Alla vårdgivare som uppfyller de krav landstinget fastställt ges således 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.

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 lagen (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. Eftersom det kan vara svårt att attrahera privata vårdgivare i glesbefolkade kommuner, kan effekterna väntas bli störst i mer tätbefolkade områden.

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 verksamheter som äldreomsorg och insatser för personer med funktionsnedsättning 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. Det innebär att även inom områden där förutsättningarna för nyetablering är begränsade exempelvis pga. 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 framförs dock i betänkandet *LOV att välja – Lag om valfrihetssystem* (SOU 2008:15) såväl som betänkandet *Vårdval i Sverige* (SOU 2008:37) 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. Konkurrensverket har utsetts till att bli den myndighet som ska svara för uppföljning och utvärdering av reformen om vårdval i primärvården.

2.14 Gör det möjligt att driva fullskaliga egenvårdsbutiker för receptfria läkemedel

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 personuppgiftshandling 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.

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.

Konsekvenser

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 *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.

2.15 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 gods företag 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 (nuvarande Transportstyrelsen).

Den svenska godstrafikmarknaden på järnväg är konkurrensutsatt men med en stark koncentration till Green Cargo med dotterbolag. Det finns ett tiotal mindre gods företag 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 gods företag 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 gods företag 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 vingklipper affärs-
möjligheterna för det nya företagets verksamhet genom att senare bygga upp en ny egen växlingsverksamhet bör det föras in i Green Cargos bolags-
ordning 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 företagets 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

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. Förslaget innebär att samtliga järnvägsföretag som verkar på godstrafikmarknaden, liksom nytillträdande företag, kan få tillgång till ett oberoende växlingsföretag. Nuvarande situation där företag hamnar i en beroendeställning till marknads största aktör, statliga Green Cargo, undviks därmed. På detta sätt skapas förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på 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 kostnadsminskningar och en högre effektivitet för hela den svenska godstrafikmarknaden på järnväg.

2.16 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 är det troligt 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 öknings av nätverkets storlek är bättre än små öknings. 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

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.

Frågan om rätten till tillträde m.m. till de generella betalsystemen behandlas för närvarande inom Finansdepartementet med anledning av implementeringen av betalningstjänstdirektivet (2007/64/EG) som ska vara genomförd den 1 november 2009. Konkurrensverket har i samband med det remitterade förslaget om implementeringen (Fi2008/2596) framfört kritik mot att ett omfattande undantag görs från principen om tillträde till generella betalsystem på objektiva, icke-diskriminerande och proportionella villkor. Undantag görs även från de generella betalsystem som också anses som viktiga för det finansiella systemets stabilitet. I och med att stora och vitala delar av det generella betalsystemet undantas finns det en risk att bestämmelserna om rätten till tillträde inte får någon effekt alls. I sämsta fall kan det till och med få en negativ effekt på konkurrensen. Enligt Konkurrensverkets mening bör utgångspunkten, för att gynna en så effektiv konkurrens på området som möjligt, vara att tillträdesvillkoren utformas så generöst som möjligt. Vad konsekvenserna skulle bli om samtliga generella betalningssystem omfattades av icke-diskriminerande, objektiva och proportionella tillträdesvillkor har inte utretts. Konkurrensverket anser att denna fråga bör beaktas i den fortsatta beredningen av föreslagen lagstiftning.

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. Konkurrensverket har i samband med det remitterade förslaget om implementeringen (Fi2008/2596) framfört att Finansinspektionen är den myndighet som besitter kompetens och resurser inom finanssektorn och borde därför vara den myndighet som är bäst lämpad för att utöva tillsyn även vad gäller regleringen om tillträde till betalssystemen. Konkurrensverket har dock självfallet ett intresse av att noga följa utvecklingen på området och ser gärna att ett samrådsförfarande etableras mellan myndigheterna när det gäller tillsynen över tillträdesreglerna.

2.17 Förenkla momsreglerna vid import

Konkurrensverkets förslag

Förbättra förutsättningarna för importkonkurrens genom att ersätta importmomsen vid import från tredje land med förvärvsmoms.

Enligt Statistiska centralbyråns handelsstatistik uppgick värdet av den svenska importen från tredje land under 2007 till något under 300 miljarder kronor. Denna uppgift är sannolikt en underskattning, eftersom det är vanligt att import från tredje land sker via ett annat EU-land och därmed faller bort från statistiken.

Sättet på vilket moms betalas är olika vid import från tredje land, dvs. ett land utanför EU, och import från länder inom EU. Vid import av varor är det importören som betalar moms till skillnad från vad som normalt gäller vid handel inom landet då det är säljaren som betalar moms för varan.

Vid import från tredje land används s.k. importmoms, vilket innebär att momsens betalas i samband med att varan förs in i Sverige. Importmomsen betalas till Tullverket och kan dras av från företagets momsinsbetalning vid ordinarie redovisningstillfälle. Under tiden måste importören ligga ute med importmomsen.

Vid import från länder inom EU hanteras momsens på importerade varor vid ordinarie redovisningstillfälle. Detta innebär att momsens som ska betalas för de importerade varorna dras av vid detta tillfälle.

Jämfört med import från länder inom EU innebär alltså import från tredje land en likviditetsbelastning för importören, vilket försvårar sådan import. Importmomsen innebär dessutom en regelbörda eftersom importören måste hålla ordning på momsens i både Tullverkets och Skatteverkets system. Dessa problem kan antas vara speciellt påtagliga för små företag.

Många EU-länder, bl.a. Danmark och Nederländerna, har infört s.k. förvärvsmoms vid import från tredje land, vilket innebär att import från tredje land hanteras på ett sätt som liknar import från EU-land. Andra länder, bl.a. Storbritannien, har minskat importörens likviditetsbelastning genom att senarelägga importmomsens. För att minska handelshindren och skapa förutsättningarna för ökad konkurrens på svenska marknader anser Konkurrensverket att den nuvarande importmomsens vid import från tredje land bör ersättas med förvärvsmoms.

Konsekvenser

Import, även sådan som bedrivs av små importörer, bidrar till förbättrad konkurrens inte minst genom att utbudet av tillgängliga produkter ökar. Att det är lätt att importera varor är således en viktig faktor för att skärpa konkurrensen på inhemska marknader.

Förslaget förändrar inte statens inkomster från moms som betalas för importerade varor. Däremot ändras tidpunkten vid vilken denna intäkt tillfaller statskassan. Denna förskjutning i tid kan innebära minskade ränterintäkter, eftersom den likviditetsbelastning som för närvarande ligger på importörerna kommer att skjutas över på staten.

Förslaget bedöms inte heller förändra myndigheternas totala administrativa börda avsevärt. För Tullverket minskar den administrativa bördan något medan den ökar i motsvarande mån hos Skatteverket.

2.18 Öppna marknaden för hushållsavfall från företag

Konkurrensverkets förslag

Öka konkurrensen för omhändertagande av företagens hushållsavfall genom att ändra definitionen av begreppet i miljöbalken så att företagen får bestämma hur deras hushållsavfall ska tas omhand.

Enligt miljöbalkens 15 kap. 8 § har kommunen ett renhållningsansvar för hushållsavfall. I miljöbalkens 15 kap. 1 § definieras hushållsavfall som avfall som kommer från hushåll samt *därmed jämförligt avfall* från annan verksamhet.

För närvarande ansvarar kommunerna för att samla in, återvinna och forsla bort hushållsavfall. Som hushållsavfall räknas inte bara hushållens avfall utan även företagsavfall som liknar hushållens avfall, vilket i lagtexten benämns *därmed jämförligt avfall*.

Förarbetena till miljöbalken definierar därmed jämförligt avfall som avfall som uppkommer som en direkt följd av att människor oavsett ändamål eller verksamhet uppehåller sig inom en lokal eller i en anläggning, exempelvis avfall från personalmatsalar, restaurangavfall och toalettavfall. Med därmed jämförligt avfall räknas alltså avfall från alla skolor, restauranger, livsmedelsbutiker och storkök, vilket innebär att denna typ av avfall uppkommer i ett mycket stort antal verksamheter.

Med nuvarande definition bestämmer varje kommun själv hur omhändertagandet av avfall ska ske, även företagens avfall. Det finns således inte en helhetslösning för hela landet utan varje kommun väljer själv hur den ska ta hand om hushållsavfallet. Det påverkar företagen som inte själva kan välja den entreprenör de vill anlita utifrån t.ex. miljökrav eller olika avfallslösningar. Det gäller inte minst de företag som har rikstäckande verksamhet och som därmed blir beroende av olika lokala lösningar.

En ändring av definitionen av hushållsavfall ökar förutsättningarna för privata entreprenörer att konkurrera om företagens avfall. Privata entreprenörer ges därmed möjlighet att konkurrera om hur företagsavfallet kan återvinnas på det mest miljövänliga viset, med den bästa tekniken och det förmånligaste priset.

Konsekvenser

Konkurrensverket anser inte att avfall från företag ska ingå i definitionen av *därmed jämförligt avfall*, utan att avfall ska definieras utifrån det ursprung som avfallet har. Ändras definitionen i miljöbalken kommer kommunerna endast att ha ensamrätt till avfall från hushåll och inte till avfall från företag.

En ändring av reglerna i miljöbalken om vad som är hushållsavfall utifrån dess ursprung ger företagen möjlighet att bestämma hur detta avfall ska tas om hand. Detta ökar förutsättningarna för en effektiv konkurrens mellan avfallsföretag och att industri- och tjänsteföretag med rikstäckande verksamhet kan finna kostnadseffektiva lösningar på området.

Ansvaret överförs i stället till företagen som fritt kan välja den avfallshämtare som bäst uppfyller deras önskemål. Företagen kan utnyttja konkurrensen mellan avfallshämtare för att få förmånliga villkor för hantering, bortforsling och omhändertagande med avseende på pris, kvalitet och miljö. Företagen ges möjlighet att utifrån sina egna individuella miljömål välja den återvinning som entreprenörerna lever upp till och som är resultatet av en marknad med öppen konkurrens.

En större avfallsmarknad för entreprenörer gynnar även teknikutvecklingen inom branschen och ger företagen en större möjlighet till god återvinning av avfall. Vidgas marknaden för avfall ökar incitamenten för entreprenörerna att investera i teknisk utrustning för att leva upp till kundernas krav.

Nuvarande reglering av marknaden för företagsavfall utgör ett hinder för en effektiv konkurrens. Ett avskaffande av kommunernas ansvar och ensamrätt för företagsavfall skulle i sin tur bidra till en större valfrihet, lägre kostnader för företagen samt ett utrymme för privata entreprenörer att agera på hela marknaden för företagsavfall. Vid en annan definiering av avfall utifrån dess ursprung är företagen inte beroende av den avfallshandling som kommunen har utan kan fritt välja mellan olika lösningar och företag.

Konkurrensverket föreslår att kommunerna även efter en omreglering, ska ha ett tillsynsansvar för företagsavfall. Det är viktigt att en fortsatt hög miljö kvalitet gäller för omhändertagandet av företagsavfall vilket bör granskas av kommunerna.

2.19 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 (SOU 2008:46) 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.

2.20 Konkurrensutsatt administrationen av de statliga tjänstepensionerna

Konkurrensverkets förslag

Konkurrensutsatt administrationen av de statliga tjänstepensionerna genom att låta en statlig beställare sluta ramavtal med privata aktörer som enskilda myndigheter kan använda vid köp av berörda tjänster.

Statens pensionsverk (SPV) har i enlighet med sin instruktion (2007:832) ensamrätt på administrationen av tjänstepensioner för statstjänstemän. SPV tillhandahåller pensionservice till statliga myndigheter och ansvarar för statens tjänstegrupplivförsäkring, i den utsträckning det ansvaret inte ligger hos någon annan myndighet.

Enligt uppgift från SPV har antalet arbetstagare inom det statliga tjänstepensionsområdet minskat, från ca 600 000 till omkring 230 000 mellan åren 1990 och 2008. Det är främst pga. nedskärningar i verksamheten, bolagiseringar samt kommunala i stället för statliga anställningsvillkor inom skolväsendet. Det har medfört ökade genomsnittliga kostnader för administrationen, eftersom vissa fasta kostnader ska bäras av färre arbetstagare. Mot den bakgrunden angav regeringen i budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) att SPV bör få åta sig uppdrag från andra arbetsgivare än statliga myndigheter under förutsättning att det är fråga om uppgifter som ligger nära SPV:s huvuduppgifter, för att därigenom uppnå stordriftsfördelar som kan sänka de genomsnittliga kostnaderna.

SPV bedriver därför pensionsverksamhet på uppdrag av andra aktörer än staten, främst statliga och kommunala bolag. Detta är en konkurrensutsatt marknad där SPV konkurrerar med andra aktörer, främst Kommunernas Pensionsanstalt som ägs av Folksam och Sveriges Kommuner och Lands-ting. Verksamhetsgrenen står för ungefär en tredjedel av SPV:s totala omsättning.

Konkurrensverket har tidigare påtalat att SPV:s monopol på administrationen av de statliga tjänstepensionerna utgör ett grundläggande problem. Det bristande konkurrenstrycket medför en risk att SPV:s kunder inom det statliga området får betala ett högre pris för de tjänster som SPV tillhandahåller än vad som skulle vara fallet på en konkurrensutsatt marknad. Risken finns även för korssubventionering mellan SPV:s konkurrensskyddade

och konkurrensutsatta verksamheter, även om en ekonomisk särredovisning genomförs.

Den gynnsamma effekt som en konkurrensutsättning medfört inom den kommunala sektorn har även påtalats av SPV, som i ett svar till Konkurrensverket (dnr. 994/96) framför att pensionstjänsterna ”utan tvekan [har] blivit bättre än de skulle ha varit utan konkurrens och priserna har pressats. Upphandlingar som genomförts inom det kommunala området har t.ex. lett till att kostnaderna för aktuella kommuner minskat med 30-60 procent”. Konkurrensverket menar att gynnsamma effekter av konkurrens även bör kunna uppstå inom administrationen av de statliga tjänstepensionerna.

Marknaden för administration av statliga tjänstepensioner bör därför utsättas för konkurrens. Riktmärket för förändringsarbetet bör vara att skapa en marknad med utrymme för flera aktörer. Samtidigt är det viktigt att det statliga arbetsgivaransvaret uppfylls. Det kan uppnås genom en kompetent statlig beställare som sluter ramavtal som de enskilda myndigheterna kan använda vid köp av berörda tjänster. Hos den statliga beställaren kan kompetens samlas som garanterar att en god kvalitet i pensionsadministrationen uppnås till ett konkurrenskraftigt pris. SPV eller den centrala upphandlingsmyndighet som Konkurrensverket föreslår ska inrättas, se förslag 6.6, skulle kunna anta denna roll. Ett liknande förslag har tidigare lagts fram av Statskontoret som 2001 utredde SPV:s framtida verksamhetsform. I rapporten *Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration* (2001) slår Statskontoret fast att administrationen av tjänstepensioner inte bör betraktas som en statlig kärnverksamhet och att målet bör vara inrättandet av en renodlad beställarfunktion.

Konsekvenser

En konkurrensutsättning av marknaden skulle på sikt kunna innebära kostnadsbesparingar för staten och skulle även kunna eliminera, eller åtminstone minska, riskerna för korssubventionering mellan konkurrenskyddad och konkurrensutsatt verksamhet. Det skulle i sin tur förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens även inom den del av marknaden som riktar sig till den kommunala sektorn.

Konkurrensverket har som övergripande föresats att det av ett flertal anledningar är olämpligt för myndigheter att bedriva verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Även regeringen uttrycker i sitt beslut från 2001

(Ju2001/6474/PP) att "SPV:s roll som administratör av statlig tjänstepension ska renodlas". Mot bakgrund av detta bör det ses över vilken roll SPV i framtiden ska spela när det gäller pensionerna inom den offentliga sektorn.

2.21 Konkurrensutsätt utförandet av den årliga myndighetsrevisionen

Konkurrensverkets förslag

Konkurrensutsätt utförandet av Riksrevisionens årliga revision av de statliga myndigheterna genom att låta en statlig beställare sluta ramavtal med privata aktörer som enskilda myndigheter kan använda vid köp av berörda tjänster.

Riksrevisionen utgör ett av riksdagens fem kontrollinstrument och har sitt mandat reglerat i grundlagen samt i lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Riksrevisionen är satt att granska bl.a. staten, regeringen, riksbanken och de statliga myndigheterna och ska medverka till god resurshållning och en effektiv förvaltning. Granskningen utförs genom s.k. effektivitetsrevision respektive årlig revision.

Effektivitetsrevisionen genomförs på riksrevisorernas eget initiativ och medför en granskning av en utvald verksamhet med någon av ovan nämnda huvudmän. Som namnet antyder fokuserar dessa revisioner på verksamheternas effektivitet, genomförande och resultat. Resultatet redovisas i en granskningsrapport.

Riksrevisionen har även ansvaret för att årligen granska årsredovisningar för stat, regering, förvaltningsmyndigheterna m.fl. Granskningen ska genomföras i enlighet med god revisionssed och syftar till att bedöma om den ekonomiska redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande. De årliga revisionerna redovisas med en revisionsberättelse.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har i rapporterna *Den årliga revisionen – Samverkan, kostnader och avgifter* (2008a) och *Riksrevisionens OH-kostnader* (2008b) granskat Riksrevisionens verksamhet. Där granskas Riksrevisionens overheadkostnader (OH-kostnader), vilket avser kostnader för gemensam styrning, samordning, administration och lokaler. OH-kostnadernas storlek är en aspekt på en organisations effektivitet, lägre OH-kostnader indikerar en högre effektivitet. Riksrevisionen har i undersökningen ca 30 procent högre OH-kostnader än en "medianmyndighet". Enligt ESV:s bedömning är ett skäl till att myndigheter inte fokuserar på den interna kostnadsbilden att omvärldstrycket inte är tillräckligt starkt samt att vinsterna av djupa analyser av underlag ofta inte står i proportion till den arbetsinsats som krävs.

Av rapporterna framkommer även att flera myndigheter har haft synpunkter på revisionskostnaderna. Vanliga kommentarer är att kostnaderna för årlig revision är för höga, svåra att förutse och varierar mycket från år till år samt att fakturorna inte är tillräckligt specificerade. Det framgår även att vissa myndigheter upplever att de inte får bra förklaringar från Riksrevisionen när de frågar vad olika kostnader avser. Det kan vara en indikation på att Riksrevisionen, genom sitt ansvar för effektivitetsrevisionen har svårt att samtidigt ge framåtriktade råd i de årliga revisionerna. Det kan därför finnas ett värde i att särskilja utförandet av effektivitetsrevisionen och den årliga myndighetsrevisionen.

Mot bakgrund av detta anser Konkurrensverket att det är motiverat att överväga en konkurrensutsättning av den årliga revisionen som Riksrevisionen för närvarande genomför åt de statliga myndigheterna. Därigenom renodlas Riksrevisionens verksamhet till att omfatta kärnverksamheten, nämligen att granska den ekonomiska effektiviteten inom staten, regeringen och myndigheterna. En konkurrensutsättning kan genomföras genom att en statlig beställare sluter ramavtal med privata revisionsbyråer som de enskilda myndigheterna kan använda vid köp av berörda tjänster. Det skulle kunna utföras av antingen Riksrevisionen eller den centrala upphandlingsmyndighet som Konkurrensverket föreslår ska inrättas, se förslag 6.6. Riksrevisionen kan med fördel ges ansvar för att specificera de grundläggande krav som utförarna måste uppfylla, vilket ger förutsättningar för en enhetlighet i revisionsutförandet. Privata byråer utför därefter årsrevisionerna åt respektive myndighet och levererar resultatet till Riksrevisionen för sammanställning. Riksrevisionen kan därefter ge riksdag och regering en samlad bild av den årliga revisionen, samt använda materialet som uppdrag till eventuella effektivitetsrevisionsinsatser.

Det förekommer redan att Riksrevisionen tecknar ramavtal med konsulter för att täcka sitt behov av specialistkompetens. När specialister konsulteras görs en utvärdering av specialistens objektivitet, integritet, opartiskhet och professionella kompetens. Riksrevisionen har således redan erfarenhet av att specificera krav på och utvärdera revisorstjänster.

Konsekvenser

En konkurrensutsättning av den årliga myndighetsrevisionen har potential att ge effektiviseringar och kostnadsbesparingar för det offentliga. Det kan motiveras både utifrån de synpunkter som olika myndigheter haft på

Riksrevisionens årliga revision, men även från faktiska uppmätta kostnader för verksamheten. Riksrevisionen kan i huvudsak även fortsättningsvis dra fördel av de potentiella synergieffekterna mellan den årliga redovisningen och effektivitetsredovisningen genom att Riksrevisionen fortfarande sammanställer resultaten från de årliga revisionerna.

2.22 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 samt utred systemet för fördelningen enligt grandfather rights.

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. Transportstyrelsen är sektorsmyndighet som ska genomföra åtgärder för att förbättra luftfartssektorns funktionssätt. Transportstyrelsen, tidigare Luftfartsstyrelsen, har nyligen genomfört en uppföljning av hur ankomst- och avgångstider fördelas vid Arlanda och Bromma och fann då 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.

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. Konkurrensverket anser att fördelningen av ankomst- och avgångstider enligt grandfather rights begränsar konkurrensen och därför bör utredas särskilt.

Konsekvenser

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 Transportstyrelsen 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.



3 Konkurrensnedvridningar

Förslag för att minska konkurrensnedvridningar	146
3.4 Inför effektivare regler för offentlig säljverksamhet	146
3.5 Säkerställ att näringsverksamhet separeras från myndighetsutövning	148
3.6 Förbjud statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader	150
3.7 Reformera hyresregleringen	152
3.8 Inför effektivare regler för den offentliga sektorns försäljning av grunddata eller nödvändig information	160
3.9 Öka möjligheten att få kommunala beslut prövade	164
3.10 Öka insynen i offentlig verksamhet	166
3.11 Inför nationella statsstödsregler	170
3.12 Förbättra tillämpningen av statsstödsreglerna	174
3.13 Inför en enhetlig moms	178
3.14 Slopas presstödet i dess nuvarande form	180
3.15 Stärk konkurrensen inom djursjukvården	186
3.16 Avskaffa reklamskatten	190

Konkurrenssnedvridningar

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. I värsta fall kan det leda till att effektiva företag slås ut från marknaden och att samhällets resurser inte används på bästa sätt. För konsumenterna resulterar konkurrenssnedvridningar 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.

3.1 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

Konkurrensverket har sedan länge uppmärksammat de konkurrensproblem som kan uppstå när offentlig verksamhet bedrivs i konkurrens med privata företag. När offentliga aktörer, dvs. stat, kommun och landsting, är verksamma på konkurrensutsatta marknader finns det risk för att etableringsmöjligheterna för privata alternativ hämmas och att verksamma företag trängs ut. De företag som måste lämna marknaden är ofta små och lokalt etablerade. Små företag har ofta en svagare position på marknaden, vilket gör konkurrens från offentliga aktörer ännu mer problematisk.

För en fungerande och effektiv konkurrens är det viktigt att det råder lika villkor för både offentliga och privata aktörer på marknaden. Förutom att offentliga aktörers säljverksamhet skapar instabila spelregler när det gäller företagens etablerings- och expansionsmöjligheter, påverkas även företagens förväntansbild och affärsstrategier på marknaden.

3.1.1 Omfattningen av offentlig näringsverksamhet

Offentliga aktörers näringsverksamhet är omfattande och bedrivs på olika typer av marknader. Det finns dock ingen heltäckande eller entydig statistik som visar i vilken utsträckning näringsverksamhet bedrivs i konkurrens med privata aktörer.

Som framgår av Ekonomistyrningsverkets (ESV) rapport *Avgifter 2007- om avgiftsbelagd verksamhet i staten* (2008d), uppgick de sammanlagda avgifts-

intäkterna i statliga myndigheter till 68,8 miljarder kronor år 2007, varav 13,8 miljarder kronor härrör från de fyra affärsverken. Omfattningen av de totala avgiftsintäkterna visar dock inte i vilken utsträckning staten bedriver näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. De statliga myndigheternas avgiftsintäkter från det som redovisas som uppdragsverksamhet uppgick till 45 miljarder kronor år 2007. Uppdragsverksamhet innebär vanligtvis att en myndighet förser en annan myndighet med vissa tjänster, vilket inte utesluter, men heller inte förutsätter, att detta sker på en konkurrensutsatt marknad. Det finns inte information om i vilken utsträckning som myndigheters uppdragsverksamhet förmedlas till aktörer utanför statsförvaltningen. Det är dessutom myndigheterna själva som beslutar om avgiftsintäkterna som rapporteras till ESV ska räknas som uppdragsverksamhet eller inte. Uppgifter om myndigheters uppdragsverksamhet ger således inte heller något klart besked om den konkurrensutsatta verksamheten.

Av en undersökning som Statskontoret (2008) låtit genomföra framgår att ca 90 procent av de statliga myndigheterna anser sig konkurrera med privata företag. Av undersökningen framgår även att de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet år 2006 uppgick till omkring 25 miljarder kronor. Vid en jämförelse av motsvarande undersökning avseende år 1998 framgår att myndigheter i större utsträckning än tidigare bedriver verksamhet på konkurrensutsatta marknader. Begreppet konkurrensutsatt verksamhet är dock omtvistat och uppgiften bygger i stor utsträckning på myndigheternas egna uppfattningar om vad som är konkurrensutsatt eller inte. Undersökningar som denna visar framför allt på svårigheter att få en entydig definition av begreppet konkurrensutsatt verksamhet till grund för att objektivt kunna mäta dess omfattning.

Den information som presenterats ovan rör statliga myndigheter, medan det saknas tillgänglig information om omfattningen av kommuners näringsverksamhet i förvaltningsform. Kommunerna särredovisar inte konkurrensutsatt verksamhet vilket medför att underlaget är otillräckligt för att kunna beräkna omfattningen. Inte heller den information som finns om offentliga bolag kan användas som underlag för att beräkna konkurrensutsatt verksamhet, eftersom verksamhet i offentligt ägda företag inte alltid bedrivs i konkurrens med andra aktörer.

Trots att statistik och redovisning är bristfällig kan Konkurrensverket konstatera att offentlig näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader förekommer i stor omfattning. Det är viktigt att redovisning och statistik på

såväl det statliga som det kommunala området förbättras, för att kunna åtgärda de konkurrensproblem som uppstår.

3.1.2 Konkurrensproblem mellan offentliga och privata aktörer

Många av de klagomål som inkommer till Konkurrensverket rör problemet med offentlig näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. I Konkurrensverkets rapport *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (2004), redovisas en undersökning av hur offentliga aktörers näringsverksamhet upplevs av privata företag. En tredjedel upplevde konkurrens från offentliga aktörer i stor eller mycket stor omfattning, varav 40 procent ansåg att denna var ett problem för företaget. Ofta är det små företag som anser sig möta konkurrens från offentliga aktörer.

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. Att myndigheter enligt uppgift från Statskontoret (2008) i allt större utsträckning bedriver konkurrensutsatt näringsverksamhet får därför anses högst otillfredsställande.

I det följande beskrivs några av de konkurrensproblem som Konkurrensverket uppmärksammat när offentlig verksamhet bedrivs på konkurrensutsatta marknader.

Sammanblandning av roller

När offentliga aktörer bedriver kommersiell verksamhet i samband med myndighetsuppgifter medför det intressekonflikter som kan leda till konkurrensproblem och förtroendeförluster för myndigheten. Konkurrensproblem kan uppstå pga. att konkurrerande företag står i en beroendeställning till den offentlige aktören. Intressekonflikter som riskerar att snedvrida konkurrensen kan även uppstå vid offentliga upphandlingar då egenregienheten deltar i konkurrens med privata utförare, exempelvis genom förmånligare villkor för egenregienheten eller avbrutna upphandlingar.

Offentliga aktörer kan också få en konkurrensfördel på marknaden genom att myndighetsrollen utgör en viktig försäljningskanal på den konkurrensutsatta marknaden.

Det behövs tydligare gränser för vad som bör omfattas av det offentliga åtagandet och vad som bör lämnas åt det privata näringslivet. Även i de fall där den konkurrensutsatta verksamheten är resultatmässigt åtskild eller placerad i ett särskilt bolag kan tjänsterna vara nära sammankopplade vilket möjliggör en sammanblandning mellan myndighetsuppgifterna och näringsverksamheten.

Regeringen gav år 2006 Förvaltningskommittén i uppdrag att se över uppgifter och organisation hos de statliga myndigheterna (dir. 2006:123). I *Styra och ställa - förslag till effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) presenterade Förvaltningskommittén ett förslag till ny reglering som innebär att statliga myndigheter inte ska få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad (eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad) om inte regeringen beslutat om särskilt undantag. I betänkandet beskrivs även att en myndighet inte bör bemyndigas att sälja en vara eller tjänst inom ett område där den bedriver tillsyn, beviljar tillstånd eller har en främjande uppgift.

Exklusiv tillgång till funktion eller insatsvara

När en offentlig aktör har monopol eller exklusiv tillgång till en funktion som är nödvändig för produktionen av en vara eller tjänst som säljs i konkurrens med privata företag, finns det risk för att privata aktörer på olika sätt missgynnas eller diskrimineras. Om de villkor som myndigheten sätter upp för tillhandahållandet av denna tillgång inte är lika för den egna verksamheten som för de privata aktörerna riskerar konkurrensen att snedvridas.

Problemet har ofta uppmärksammats på marknader där offentlig grundinformation vidareförädlas och säljs i konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Det kan exempelvis gälla lokala väderprognoser för sjöfarten, anpassade kartor och fastighetsinformation för företag i fastighetsbranschen eller miljökonsekvensbeskrivningar för bygg- och anläggningsverksamhet som framställs med hjälp av SMHI:s väderdata samt Sjöfartverkets och Lantmäteriverkets kartdatabaser. Eftersom dessa databaser är kostsamma att bygga upp och underhålla är möjligheten för privata aktörer att upprätta liknande databaser begränsad.

Att myndigheter som förvaltar offentlig grundinformation har vidsträckt möjligheter att använda sig av denna tillgång i den egna försäljningsverksamheten framgår bl.a. av Statskontorets promemoria *Fritt fram att avtala om offentlig information?* (2005). Av promemorian framgår att det finns en varierande flora av användarvillkor i form av licenser eller andra begränsningar för externa användare av offentlig grundinformation. Andra utredningar visar att exempelvis Lantmäteriet och SMHI bedriver relativt omfattande affärsverksamhet grundad på innehållet i egna databaser utan att ha säkerställt att villkoren för att nyttja dessa data var konkurrensneutrala gentemot privata aktörer (Statskontoret, 2002 och SOU 2003:111).

Europaparlamentet och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (det s.k. PSI-direktivet, Public Sector Information) har kommit till i avsikt att skapa möjligheter att utveckla en marknad för offentlig information inom EU. Det är enligt direktivet upp till varje medlemsstat om informationen ska erbjudas fritt eller mot en distributionskostnad. För de fall en avgift tas ut eller om det finns andra villkor för användningen av informationen, ställer direktivet krav på att dessa ska vara skäliga, tydliga och inte begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande. Sådana villkor får heller inte i övrigt begränsa konkurrensen på marknaden.

PSI-direktivet har genomförts i svensk lag genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från offentlig sektor. Enligt förordningen ska statliga myndigheter tillhandahålla information på lika villkor till både den egna verksamheten och privata alternativ. Förordningen kan dock inte sägas vara tillräcklig när det gäller att skapa konkurrensneutrala villkor mellan privata och offentliga aktörer. Det saknas dessutom möjlighet för företag att initiera talan i domstol mot myndigheter som inte lämnar ut efterfrågad information. Det har ännu inte utsetts någon specifik tillsynsmyndighet på området.

Korssubventionering

Om offentlig konkurrensutsatt verksamhet subventioneras sker konkurrensen inte på lika villkor vilket skapar konkurrenssnedvridningar och effektivitetsförluster. Subvention av konkurrensutsatt verksamhet sker exempelvis när verksamheten bedrivs integrerad med anslagsfinansierad verksamhet, om den inte belastas fullt ut med de faktiska kostnader som verksamheten ger upphov till. Det kan i sin tur leda till en prissättning som omöjlig-

gör för privata, särskilt små, företag att vara verksamma på marknaden eftersom dessa måste ha full kostnadstäckning.

Redan på 1990-talet visade Underprissättningsutredningen i sitt betänkande (SOU 1995:105) att underprissättning från offentliga aktörer är ett allvarligt och vanligt problem vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. En stor del av klagomålen till Konkurrensverket på detta område gäller att kommuner tar ut ett lägre pris på de varor och tjänster som de säljer på konkurrensutsatta marknader, än vad privata aktörer har möjlighet att göra.

För att korssubventionering ska kunna upptäckas behöver den offentliga näringsverksamheten särredovisas och åtskiljas från övriga myndighetsuppgifter. I avsnitt 3.2 beskrivs närmare hur offentliga subventioner påverka konkurrensen på marknader. Vidare ges en beskrivning av de regelverk som syftar till att stävja och upptäcka konkurrenssnedvridande subventioner.

3.1.3 Nuvarande regler löser inte problemen

Gränserna för kommunernas och landstingens verksamhet regleras i kommunallagen, som anger att det i princip är förbjudet för kommuner att bedriva kommersiell näringsverksamhet. Från detta förbud har dock i rättspraxis utvecklats en rad undantag, t.ex. verksamhet med anknytning till den kommunala verksamheten och verksamhet som avser försäljning av tillfällig överskottsproduktion. I rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (2004) konstaterar Konkurrensverket att offentliga aktörers närvaro på konkurrensutsatta marknader har en större omfattning än vad de nuvarande statliga riktlinjerna och kommunallagens intentioner ger uttryck för.

Det saknas för närvarande motsvarande regleringar i lag som anger i vilken utsträckning statliga myndigheter får bedriva offentlig näringsverksamhet. Ramar och riktlinjer för verksamheten styrs i stället genom olika styrdokument såsom det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet, myndigheternas instruktioner och regleringsbrev samt författningar som ställer upp generella krav på statlig verksamhet såsom myndighetsförordningen (2007:515).

Nedan redogörs för konkurrensreglerna, kommunallagen, samt den väntade lagstiftningen gällande konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet.

Även EG-rättens statsstödsregler och transparenslagen är relevanta i detta sammanhang (se avsnitt 3.2.3).

Konkurrensreglerna

Konkurrenslagen (2008:579) och motsvarande regler inom EU har till uppgift att undanröja hinder för effektiv konkurrens mellan företag på marknaden. Lagstiftningen innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete, exempelvis karteller, och missbruk av dominerande ställning. Eftersom de problem som uppkommer vid offentlig verksamhet på konkurrensetsatta marknader normalt rör en ensam offentlig aktör och inte ett konkurrensbegränsande samarbete, är det främst förbudet mot missbruk av dominerade ställning som kan vara tillämpligt.

Det är dock erfarenhetsmässigt svårt att tillämpa konkurrenslagen mot konkurrensproblem som uppstår vid offentlig näringsverksamhet. Ett skäl är att myndighetsutövning är undantagen lagens tillämpningsområde. En myndighet är exempelvis inte ett företag i konkurrenslagens mening när den beslutar om att ge ett företag en subvention. Dessutom ska den offentliga aktören, för att konkurrenslagens regler om missbruk av dominerande ställning ska vara tillämpliga, vara dominerande på den aktuella marknaden. En offentlig aktörs ställning på marknaden kännetecknas normalt inte av en dominerande ställning i sig utan av den särställning denne har i form av exempelvis närliggande myndighetsuppgifter och den bakomliggande skattefinansieringen. En offentlig aktör har dessutom ofta en begränsad del av marknaden för produkten eller tjänsten. Om den offentliga aktören inte är dominerande på marknaden men agerandet är konkurrenssnedvridande kan inte konkurrenslagens bestämmelse om missbruk av dominerande ställning tillämpas.

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) reglerar kommunernas, landstingens och deras företags verksamheter. Här gäller olika rättsprinciper för kommunal verksamhet, som bl.a. har betydelse för kommunens agerande på en konkurrensmarknad. Dessa principer är lokaliseringsprincipen, självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. En annan mycket viktig rättsprincip är att en kommun som regel inte får bedriva s.k. spekulativ verksamhet. Här avses närmast affärsverksamhet på en konkurrensmarknad.

Kommunallagen ger kommunerna rätt att bedriva näringsverksamhet "om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget". Det finns i lagtexten inga klara riktlinjer för när kommuner och landsting får bedriva olika typer av verksamheter och i vilken omfattning. Gränserna för den kommunala kompetensen har utvecklats genom rättspraxis. Huvudregeln är att kommunen i undantagsfall kan bedriva annan typ av verksamhet än sedvanlig kommunal affärsverksamhet såsom vid specialreglerad kompetens, anknytningskompetens och försäljning av tillfälligt överskott. Exempel på specialreglerad kompetens finns inom turist- och elområdet. Anknytande verksamhet får bedrivas i mindre skala och ska då ha ett nära samband med den befintliga kommunala verksamheten, exempelvis kiosk på sjukhus och i simhallar. Tillfällig överskottskapacitet kan få avyttras i vissa fall men det får inte sättas i system att överdimensionera verksamheten så att ett permanent överskott måste avyttras.

Det är i vissa fall svårt att tillämpa kommunallagen på de konkurrensproblem som uppstår mellan offentliga och privata aktörer. Kommunallagens självkostnadsprincip, överklaganderegler och bristen på sanktioner är exempel på dessa svårigheter.

Tillämpning av självkostnadsprincipen

Enligt kommunallagen får kommuner och landsting inte ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller (självkostnaden). Självkostnaden innebär en övre gräns för vilket pris som kommunen får ta ut för sina tjänster. Inom vissa verksamhetsområden, såsom kommunal tjänsteexport och kommunal handel med el i privaträttslig form, ska avgiften dock vara förenlig med marknadspriset. Principen är inte tillämplig då kommunen överlåter fast och lös egendom.

Självkostnadsprincipen hindrar inte kommunala aktörer från att ta ut ett pris som understiger självkostnaden och som privata alternativ inte kan konkurrera mot då dessa behöver uppnå full kostnadstäckning. Det kan inte uteslutas att en kommun dessutom hamnar i en situation där självkostnadsprincipen förbjuder densamma att ta ut ett så högt pris som är motiverat för att erhålla konkurrensneutralitet gentemot konkurrerande privata verksamheter.

Principen syftar till att skydda allmänheten från monopolprissättning. Under vissa förhållanden såsom när kommunal verksamhet bedrivs på konkurrensetsatta marknader finns inte samma möjlighet för kommuner att ta ut överpriser.

Självkostnadsprincipen kan även orsaka olika former av problem och otydligheter vid konkurrenslagstillämpningen, eftersom dess tak för prissättning anses utgöra en specialreglering som kan gå före den generella konkurrenslagstiftningen. Dessutom skiljer sig tolkningen av principen åt och relevant praxis på området är begränsad. Självkostnadsprincipen kan därmed skapa problem i fall där kommunen inte bedriver monopolverksamhet.

Överklaganden och sanktioner

Det är svårt för företag att få potentiella överträdelser av kommunallagen prövade i domstol eftersom ett antal kriterier måste vara uppfyllda. För att ett kommunalt beslut ska kunna överklagas måste den som klagat vara kommunmedlem, vilket för privatpersoner innebär att vara folkbokförd, taxerad till kommunal inkomstskatt eller äga fastighet i kommunen. För juridiska personer såsom aktiebolag innebär kommunmedlem att företaget måste äga en fastighet i kommunen. Om ett företag exempelvis hyr lokal i den aktuella kommunen eller är verksamt i en annan kommun, har det därmed inte möjlighet att överklaga ett kommunalt beslut.

Om företaget är kommunmedlem och därmed kan överklaga en potentiell överträdelse måste överklagandet ske senast tre veckor efter det att beslutet tillkännagivits på kommunens anslagstavla eller annan publik plats. Det kan vara svårt att i ett så tidigt skede som vid beslutfattandet bilda sig en uppfattning om den kommunala verksamhetens effekter. Dessutom är det endast beslut av en politisk nämnd etc. som kan överklagas. Det innebär att när en kommun startar en konkurrensetsatt verksamhet utan ett sådant beslut, t.ex. när ett kommunalt företag beslutar att bedriva sådan verksamhet, finns ingen möjlighet att initiera en prövning i domstol om verksamheten är kompetensenlig enligt kommunallagen.

Vid prövning i domstol granskas endast lagligheten i kommunens beslut, inte lämpligheten. Om domstolen bifaller överklagandet, dvs. beslutar att den ifrågasatta kommunala verksamheten strider mot kommunallagen, kan domstolen endast upphäva det kommunala beslutet. Det är däremot inte möjligt för domstolen att ålägga kommunen att upphöra med verksam-

heten. Det förekommer att kommuner inte följer domstolens beslut och i dessa fall finns inga sanktionsmöjligheter.

Det är sammanfattningsvis svårt för företag att överklaga ett kommunalt beslut samt få prövat om verksamheten är förenlig med den kommunala kompetensen. Bristande överklagandemöjligheter och sanktioner gör att det är svårt att tillämpa kommunallagen på de problem som uppkommer vid offentlig näringsverksamhet.

Konfliktlösningsregeln vid offentlig säljverksamhet

Existerande regelverk och frivilliga lösningar har inte varit tillräckliga för att lösa problemet med offentlig näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. En uppenbar brist i regelverket är svårigheten att få till stånd en prövning av lagligheten i viss näringsverksamhet.

Näringsdepartementet bereder för närvarande en lagstiftning på området. Lagförslaget innebär att Konkurrensverket ska kunna yrka förbud mot konkurrenshämmande verksamheter och förfaranden om de inte är försvarbara från allmän synpunkt. Förbudet ska kunna förenas med vite. För ett förbud krävs att verksamheten eller förfarandet snedvrider eller är ägnat att snedvrیدا förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Om verksamheter eller förfaranden är försvarbara från allmän synpunkt kan de inte förbjudas. I de fall som Konkurrensverket inte väljer att väcka talan i ett visst fall, har det klagande företaget självt rätt att gå vidare med ärendet och få sin sak prövad i domstol, under förutsättning att företaget berörs av den offentliga aktörens näringsverksamhet eller förfarandet i denna.

3.2 Offentliga subventioner och statsstöd

Stöd och subventioner som det offentliga lämnar till företag kan leda till en försämrad konkurrens på marknader. När vissa företag gynnas snedvrids de marknadsmekanismer som ska möjliggöra en korrekt prissättning av varor och tjänster och som ska verka för ekonomisk effektivitet och innovationsbenägenhet. Samtidigt finns det motiv bakom stödåtgärder som kan motivera deras existens. Denna avvägning ligger till grund för det regelverk kring statsstöd som för närvarande finns inom EU och Sverige. Debatten kring statsstöd och subventioner är mer aktuell än någonsin i och med den finansiella kris som drabbat världen under år 2008, där stödåtgärder

påkallas för att stödja industriella branscher i kris. Samtidigt pågår ett långsiktigt arbete inom EU med att minska mängden stöd och rikta de kvarvarande stöden mot strategiska områden och målsättningar.

3.2.1 Statsstöd till näringslivet

Både EU och världshandelsorganisationen World Trade Organization (WTO) har satt upp regler som begränsar utrymmet för den nationella stöd-givningen till näringslivet. Reglerna ställer krav på öppenhet och en kontinuerlig redovisning av de stöd som betalas ut. Alla myndigheter som lämnar stöd är skyldiga enligt förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet att lämna uppgifter till Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS). Dessa uppgifter rapporteras sedermera till Regeringskansliet, som är den instans som ansvarar för att reglerna tillämpas på rätt sätt i Sverige. Ett antal stöd rapporteras dock in till Regeringskansliet på annat sätt, framför allt EU:s strukturfonder och jordbrukspolitiska stöd. De typer av stöd som förekommer i rapporteringen är i huvudsak: bidrag, lån, garantier, skatte-reduktion, ägarkapital och kapital mot royalty (finansiering mot avkastningsrätt).

Summan av de stöd som ITPS följer uppgick år 2007 till 31,3 miljarder kronor. Som andel av BNP är det högre än den genomsnittliga nivån inom EU (ITPS, 2008 och Europeiska kommissionen, 2007b). Den största enskilda stödtypen var skatteutgifter vid användning av energi som representerade 64 procent av det totala stödet. Med skatteutgifter menas stöd som utgörs av en avvikelse från en enhetlig beskattning. Det är alltså ingen egentlig utgift för staten, utan snarare en lägre intäkt än om en enhetlig beskattning skulle råda. Energiområdet är det mest framträdande inom denna stöd-kategori, där vissa företag betalar en lägre energiskatt och koldioxidavgift än andra företag och privatpersoner. Sverige rankades högst bland stöd-givarna inom EU när det gäller stöd för miljööndamål mellan år 2004-2006. Inom de andra stödkategorierna ökade stöd till forskning och utveckling med 20 procent år 2007, medan stöd till småföretag ökade med 15 procent. Branschspecifikt stöd och stödet till företag ökade med 5 procent, medan regionala stöd ökade med 27 procent. Totalt ingår 45 stödprogram i redovisningen nedan.

**Statliga stödets nettokostnader 2003-2007 fördelade på ändamål
(miljoner kronor, löpande priser)**

Sektor/ändamål	2003	2004	2005	2006	2007
Företags- och branschspecifikt stöd	1 539	1 677	1 699	1 705	1 790
Stöd till FoU	666	645	1 039	933	1 123
Stöd till småföretag	144	161	147	81	93
Energistöd	1 105	1 613	1 338	2 082	2 715
Skatteutgifter vid användning av energi	17 550	16 414	19 671	20 173	19 697
Regionalt stöd	1 500	1 453	1 530	1 713	2 183
Arbetsmarknadsstöd	1 728	1 999	2 438	2 417	2 107
Övrigt stöd	1 116	677	821	1 638	1 571
Summa offentliga stöd	25 349	24 640	28 684	30 743	31 280
Andel i % av BNP	1,07	1,00	1,12	1,16	1,15

Källa: ITPS (2008)

Enligt Europeiska kommissionen (2007c) fanns det under perioden 2000-2006 ca 600 beslut om olagligt stöd inom EU-länderna. Länderna med störst problem under den perioden hade över 100 anmälningar till kommissionen. Sverige tillhörde de länder som hade minst antal problem med färre än 20 anmälningar.

3.2.2 Offentliga subventioner

Med offentliga subventioner menas någon form av stödåtgärd från det offentliga som inte återbetalas i motsvarande omfattning. Subventionen kan ta sig olika uttryck, från en direkt transferering av finansiella medel till offentliga garantier eller lån till förmånliga villkor. Oavsett dess form har alla subventioner vissa gemensamma drag – de motiveras utifrån liknande argument samt ger liknande ekonomiska effekter.

Ekonomisk teori tar ofta sin utgångspunkt i en perfekt marknad där det råder fullständig konkurrens. Handel mellan konsument och producent sker i en jämvikt där pris och kvantitet motsvarar konsumentens marginella värdering samt säljarnas marginalkostnad för varan eller tjänsten. Här finns

inga välfärdsförluster, marknadsmekanismerna säkerställer att rätt mängd produceras och försäljs till rätt pris. Vid införandet av en subvention på en perfekt marknad uppkommer välfärdsförluster. Subventionen leder till att produktion som tidigare varit för dyr blir lönsam. Därmed kommer den producerade mängden av den aktuella varan eller tjänsten att avvika från den samhällsoptimala. Både producenter och konsumenterna kommer förmodligen att vara nöjda eftersom de har möjlighet att producera respektive konsumera en större kvantitet än tidigare tack vare subventionen. Kostnaden för skattebetalarna blir dock större än den ökade nytta som producenter och konsumenterna upplever. På en perfekt marknad är det alltså svårt att utifrån ekonomisk rationalitet motivera införandet av en subvention.

I realiteten uppfylls i de allra flesta fall inte alla kriterier som krävs för att kalla en marknad för perfekt. I stället har ofta producenterna viss möjlighet att påverka priset, varorna är inte homogena, alla aktörer på marknaden har inte fullständig information beträffande varornas eller tjänsternas priser och kvalitet, det finns ofta stordriftsfördelar och externa effekter i produktionen etc. Införandet av subventioner på en marknad där det i ursprungsläget finns välfärdsförluster kan i vissa fall vara ekonomiskt motiverade.

Motiv bakom en subventions införande

Det kan finnas många olika anledningar till varför en offentlig subvention införs på en marknad. Olika typer av marknadsmisslyckanden är ofta ekonomiska drivkrafter bakom interventioner av detta slag. Marknadsmisslyckanden avser egenskaper på en marknad som gör att marknadsjämviktens resursfördelning inte blir samhällsekonomiskt effektiv, vilket motiverar olika former av ingrepp från det offentliga. De välfärdsförluster som subventionen förknippas med på den väl fungerande marknaden kan vägas upp av välfärdsvinster i och med att de effekter som är associerade med marknadsmisslyckandet mildras eller försvinner. Det kan röra sig om åtgärder för att motverka marknadsmakt på en koncentrerad marknad eller åtgärder mot externa effekter såsom miljöfarliga utsläpp.

Rent teoretiskt har alltså det offentliga möjligheten att stävja effekter från marknadsmisslyckanden genom olika typer av interventioner och kan välja att agera endast på marknader där vinsterna i form av minskade negativa effekter från marknadsmisslyckandet överstiger de eventuella välfärdsförluster som interventionen medför.

Det finns dock nästan alltid någon form av begränsning som försvårar för det offentliga att göra denna avvägning. Osäkerheten både vad gäller vilka välfärdsvinster och vilka välfärdsförluster som är förknippade med en intervention, exempelvis en subvention, gör att politikernas beslut oftast blir en uppskattning. Bristen på information medför en risk för att det offentliga sätter in felaktiga interventioner eller intervenerar vid fel tillfälle i sin ambition att korrigera ett marknadsmisslyckande. Marknadsmisslyckande kan således motivera offentliga interventioner, men den offentliga interventionen kan förvärra i stället för att förbättra situationen vad gäller den totala erhållna välfärden, ett s.k. regleringsmisslyckande.

En analys av vad som är samhällsekonomiskt optimalt ligger inte alltid bakom införandet av en subvention. Det kan i stället röra sig om en strävan att åstadkomma mer likvärdiga produktions- och konsumtionsfördelar genom omfördelning, eller rent av politiskt egenintresse genom att gynna vissa viktiga väljargrupper. Subventioner kan alltså instiftas för att tillfredsställa politiska intressen snarare än att korrigera ett marknadsmisslyckande. Det kan inte bara förklara förekomsten av ekonomiskt oförsvarbara stöd, utan också varför dessa stöd kan vara svåra att avskaffa, både i en nationell och i en internationell kontext.

Subventioners effekter på konkurrensen

Under vissa omständigheter kan det tyckas vara positivt när offentliga subventioner möjliggör för verksamheter som har svårt att överleva att fortsätta att existera. Införandet av en subvention riskerar dock medföra att konkurrensen snedvrids och att ineffektiva företag tillåts producera på bekostnad av mer effektiva företag. Den subventionerade verksamheten skulle kanske ha ersatts av något annat om den skulle ha avvecklats, exempelvis av ett annat företag, en liknande vara eller en ny teknik. Dessa undanträngningseffekter är ofta omnämnda i samband med att myndigheter bedriver näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader.

En subvention kan snedvrیدا konkurrensen mellan företag, branscher, geografiska marknader etc. där de som inte omfattas av subventionen kommer att drabbas av relativa konkurrensnackdelar. Om produktionen eller konsumtionen av t.ex. bananer subventioneras missgynnar det varor som är tänkbara substitut och som inte får ta del av motsvarande subvention, såsom apelsiner och äpplen. På samma sätt leder subventioner som begränsas

till ett specifikt geografiskt område till relativa kostnadsnackdelar för de områden som inte omfattas av subventionen.

Vilka effekterna av en subvention blir beror delvis på åtgärdens utformning. Ifall subventionen riktas till en specifik vara eller tjänst behövs en analys av substituten för att kunna bedöma i vilken utsträckning dessa påverkas negativt. Ifall det snarare handlar om en hel bransch eller ett geografiskt område som subventioneras behöver jämförelsen göras gentemot andra branscher respektive andra geografiska områden för att reda ut hur stora de snedvridande effekterna blir.

3.2.3 De legala ramarna för subventioner och stöd

De regelverk som är relevanta när det offentliga på något sätt subventionerar en verksamhet är framför allt EU:s statsstödsregler, kommunallagen och lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparenslagen). I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av dessa regelverk.

EU:s statsstödsregler

EU:s statsstödsregler innehåller ett principiellt förbud mot statsstöd. Möjligheten för det allmänna att lämna stöd till näringslivet regleras av artiklarna 87-89 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Av artikel 87.1 framgår fyra kriterier som samtliga ska vara uppfyllda för att reglerna om statsstöd ska vara tillämpliga.

Det ska för det första röra sig om offentliga medel som kanaliseras till offentliga eller privata företag. Med offentliga medel avses förutom den nationella förvaltningen även de underlydande organisationerna och myndigheterna på regional och lokal nivå samt finansiering från EU. Statsstödsreglerna gäller även när stödet kanaliseras genom en privat aktör. Definitionen av företag är i enlighet med EU:s rättspraxis mycket bred och avser alla enheter som bedriver någon form av ekonomisk verksamhet oavsett juridisk form.

För det andra krävs det att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna mottagaren. Det kan handla om direkta utbetalningar men även när fördelar ges på annat sätt, exempelvis när det offentliga tillhandahåller tjänster till ett pris som understiger marknads-

värdet. Genom sådana åtgärder får företaget en mer gynnad ställning gentemot sina konkurrenter.

För det tredje ska det röra sig om en selektiv fördel, alltså att endast vissa företag gynnas. Begränsningen kan gälla exempelvis utifrån geografisk lokalisering eller efter sektorstillhörighet. Det innebär att t.ex. en sänkning av skatter eller avgifter för samtliga företag inom en medlemsstat inte utgör statsstöd i den aktuella lagstiftningens mening.

För det fjärde ska åtgärden ha en inverkan på handeln mellan EU:s medlemsstater. Även här är definitionen bred till sin karaktär, det räcker att stödmottagaren bedriver ekonomisk verksamhet och opererar på en marknad där det förekommer handel mellan medlemsstater för att kriteriet kan anses uppfyllt.

Undantag från förbud mot statsstöd

Som framgår av artikel 87.2 och 87.3 finns det ett antal undantag från principförbudet mot statsstöd. Som följer av dessa artiklar är det tillåtet för medlemsstaterna att ge stöd av social karaktär till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung. Det är även tillåtet att ge stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser.

Under vissa omständigheter kan det vara förenligt med den inre marknaden att ge stöd som syftar till att:

- främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,
- främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
- underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset, samt
- främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.

Även andra typer av stöd kan vara tillåtna under förutsättning att rådet, efter förslag från kommissionen, beslutar om det med kvalificerad majoritet. Vissa stöd är dock generellt sett helt förbjudna. Hit räknas exempelvis exportrelaterade stöd, driftstöd samt investeringsstöd inom sektorer med strukturell överkapacitet.

Hantering av statsstöd

Vid prövningen av om en åtgärd utgör statligt stöd eller ej använder kommissionen, enligt EG-domstolens praxis, två principer – effektprincipen och den marknadsekonomiska investerarprincipen. Den förstnämnda principen innebär att det är effekterna av en åtgärd snarare än dess syfte som ska bedömas. Det får till följd att vissa åtgärder som först inte uppfattas som stöd men som sedan visar sig ha sådana effekter, ska betraktas som ett stöd. Ett exempel på detta är när åtgärder som syftar till att ge generella effekter endast gynnar ett fåtal. Den marknadsekonomiska investerarprincipen innebär att investeringar som sker under villkor som skulle kunna godtas av en privat aktör, med målsättningen om långsiktig lönsamhet, inte klassas som statligt stöd.

Kontrollansvaret för stödgivning ligger på Europeiska kommissionen. Huvudprincipen är att stödåtgärder som uppfyller samtliga kriterier i artikel 87.1 ska anmälas i förväg till kommissionen av respektive medlemsland. Även stöd som enligt artikel 87.2 och 87.3 är undantagna från förbudet ska anmälas till kommissionen, som sedan avgör om stödet bör godkännas eller ej. Stöd som beviljas utan ett förhandsgodkännande betraktas per automatik som olagligt stöd och ska enligt gällande regler återkrävas från stödmottagaren.

Undantag från regeln om föranmälan

Det finns enligt kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 respektive 800/2008 två undantag från huvudregeln att stödåtgärder ska föranmälas. Dessa är stöd av mindre betydelse (kallad de minimis-regeln) samt stöd beviljat i enlighet med den allmänna gruppundantagsförordningen.

Enligt de minimis-regeln är det möjligt att bevilja stöd med ett belopp upp till 200 000 euro per företag under en treårsperiod, utan att detta ses som statsstöd. Därmed behöver stödet inte föranmälas till kommissionen. Där emot ska uppgifter om de beviljade stöden sparas i 10 år för att kommissionen vid behov ska kunna kontrollera att bestämmelserna i den aktuella förordningen har följts. De minimis-regeln begränsas dock till stödåtgärder

som är transparenta vilket innebär att det ska vara möjligt att i förväg avgöra det exakta beloppet som stödet omfattar. Det medför exempelvis att lånegarantier inte omfattas av undantaget trots att det rör sig om låga belopp.

Det andra undantaget från huvudregeln om föransökan är den s.k. gruppundantagsförordningen. I gruppundantagsförordningen (förordning (EG) nr 800/2008) beskrivs ett antal ändamål som godtagbara stödkategorier, exempelvis stöd till små och medelstora företag, stöd för forskning, innovation, regional utveckling, utbildning, sysselsättning, riskkapital, miljöskydd etc. Stöd till något av dessa ändamål behöver således inte föransökas, däremot ska medlemstaterna skicka en sammanfattning av uppgifterna om stödåtgärden till kommissionen inom 20 dagar från stödets ikraftträdande.

Liksom förordningen om stöd av mindre betydelse är gruppundantagsförordningen antagen med föresatsen att gynna EU:s konkurrenskraft och förmåga att skapa sysselsättning och samtidigt minska den administrativa bördan för myndigheterna, stödmottagarna och kommissionen.

Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse

Kommissionens beslut (2005/842/EG) om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget ger en möjlighet för medlemsländerna att ge ersättning till vissa företag som får i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det följer av rättspraxis att medlemsstaterna har ett stort utrymme för egna bedömningar när det gäller vilken typ av tjänster som ska klassificeras som tjänster av allmänt intresse, dock med undantag för de sektorer där detta regleras av gemenskapsregler. Kommissionen ska emellertid se till att det inte begås några uppenbara fel vid denna klassificering. EG-domstolen har meddelat flera enskilda beslut där den tagit ställning till den allmännyttiga karaktären hos vissa funktioner. Av dessa beslut framgår att bl.a. arbetsförmedlingstjänster, socialt subventionerat boende, flygtransporter, posttjänster, elektronisk kommunikation och transport på inre vattenvägar och hamntjänster, kan betraktas som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Det är tjänster likt dessa som vanligen uppfattas som väsentliga inslag i samhället och där det kan finnas ett behov av offentliga insatser när utbudet på marknaden är otillräckligt.

För att fullgörandet av allmännyttiga uppgifter inte ska anses utgöra statsstöd måste ett antal kriterier vara uppfyllda. Dessa kriterier fastställs i EG-domstolens dom i målet Altmark Trans (mål C-280/00) och innebär bl.a. att

när utföraren inte väljs genom ett offentligt anbudsförfarande ska ersättningen till företaget fastställas på grundval av en undersökning av vilka kostnader som skulle tillkomma ett genomsnittligt välskött företag. Ersättningen får inte överstiga de kostnader som tillkommer företaget för att uppfylla de allmännyttiga tjänsterna ifråga, med hänsyn till de intäkter som företaget får och en rimlig vinst.

Offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader

Försäljning av mark och byggnader som ägs av det allmänna till priser som ligger under en marknadsmässig värdering kan utgöra ett konkurrenssnedvridande stöd till köparen. Kommissionen har därför reglerat förfarandet genom sitt meddelande (97/C 209/09) om inslag av stöd vid offentliga myndigheters försäljning av mark och byggnader. Där föreskrivs att överlåtelse ska ske genom ett villkorslöst anbudsförfarande. Om överlåtelsen sker utan ett villkorslöst anbudsförfarande kan i stället en oberoende värdering göras av en eller flera värderingsmän för att fastställa marknadsvärdet utifrån allmänt accepterade marknadsindikatorer och värderingsstandarder.

Transparenslagen

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., transparenslagen, är en följd av EU:s transparensdirektiv. EU-fördraget ålägger kommissionen att se till att medlemsstaterna inte ger ett sådant stöd till offentliga företag som strider mot den gemensamma marknaden.

De finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag kan dock vara så komplicerade att uppgiften försvåras. En rättvis och effektiv tillämpning av reglerna i fördraget om stöd förutsätter därför att kommissionen har möjlighet till insyn i dessa förbindelser, vilket transparenslagen ska möjliggöra. Lagen omfattar offentliga företag oavsett om företagsverksamheten bedrivs inom en myndighet eller i ett bolag. Såväl staten som kommuner och landsting omfattas under förutsättning att de driver företagsverksamhet i konkurrensreglernas mening. Lagen omfattar även privata företag, näringsidkare och organisationer om de bedriver konkurrensskyddad företagsverksamhet samtidigt som de bedriver konkurrensumsatt företagsverksamhet.

Lagens räckvidd begränsas av ett tröskelvärde på 40 miljoner euro för företagets nettoomsättning. Ett undantag finns också för sådana företag som

inte i nämnvärd omfattning kan påverka handeln med andra EES-länder, det s.k. samhandelsundantaget.

Transparenslagen ställer krav på att företag ur sin redovisning kan särskilja verksamheten i tre olika delar, och att företagen redovisar överföringar av medel mellan dessa tre delar. Den offentliga verksamhet som inte utgör företag (exempelvis den del av verksamheten som består i myndighetsutövning) ska först avskiljas från den verksamhet som utgör företag i konkurrensreglernas mening. Därefter ska företagsverksamheten delas i konkurrensskyddad respektive konkurrensutsatt företagsverksamhet. Alla former av överföringar ska enligt transparenslagen framgå av redovisningen.

Redovisningen av överföringar från icke företagsverksamhet till företagsverksamhet kallas öppen redovisning. Redovisningen av överföringar mellan den konkurrensskyddade och den konkurrensutsatta företagsverksamheten kallas separat redovisning. Redovisningen ska bedrivas kontinuerligt och arkiveras för att på begäran kunna skickas in till Konkurrensverket, som har tillsyn över att lagen följs och som vid behov ska samla in den redovisning som Europeiska kommissionen efterfrågar. För att kunna driva igenom de nya redovisnings- och rapporteringskraven kan Konkurrensverket ålägga företag vid vite att inkomma med dessa handlingar.

Kommunallagen

Kommunallagen (1991:900) föreskriver att kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att främja näringsverksamhet inom kommunen respektive landstinget. Dock får individuellt stöd riktat till enskilda näringsidkare inte lämnas såvida det inte finns synnerliga skäl för det. Den vaga formuleringen kräver tolkningar och förutsätter en närmare precisering genom lagens förarbeten samt rättspraxis. Där framgår att den generella tolkningen av synnerliga skäl bör vara restriktiv. Synnerliga skäl exemplifieras med när det privata näringslivet inte förmår tillhandahålla en viss grundläggande service i en kommun, såsom bensinstation, livsmedelsbutik eller hotell. När en kommun, ofta i glesbygd, står inför situationen att inrättningar som dessa saknas bör kommunen tillåtas att ekonomiskt understödja en enskild näringsidkare för att garantera en viss minimistandard av kommersiell service.

EU:s statsstödsregler gäller såväl för staten som för kommuner och landsting. Kommunallagens bestämmelser är förenliga med gemenskapsrättens bestämmelser om statsstöd. Det är upp till varje medlemsland att besluta

om mer restriktiva regler för kommuner och landsting än vad som följer av artikel 87. EU:s statsstödsregler utvidgar därför inte den kommunala kompetensen på området. I de fall där kommunallagen tillåter stöd som inte är förenligt med EU:s statsstödsregler tillämpas inte kommunallagen, utifrån principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell lagstiftning.

3.3 Skatter

I praktiken påverkar all beskattning producenters och konsumenters ekonomiska beslut. Ibland är detta syftet med en skatt, andra gånger inte. Inte sällan introducerar en skatt snedvridningar i konkurrensen, med samhälls-ekonomiska kostnader och upplevd orättvisa som följd. I detta avsnitt beskrivs denna problematik närmare. Dessutom förs ett resonemang om hur skatter bör utformas för att inte orsaka onödiga välfärdsluster. Avsnittet baseras till stora delar på rapporten *Skatter och snedvridning av konkurrensen* (2009) som skrivits av Mikael Stenkula och Henrik Jordahl vid Institutet för näringslivsforskning på uppdrag av Konkurrensverket.

Det finns flera olika skäl till varför stat, kommuner och landsting på olika sätt beskattar medborgarna i ett samhälle. Ett uppenbart syfte med skatter är att kunna finansiera exempelvis transfereringar, allmän infrastruktur och tjänster inom det offentliga åtagandet. I detta perspektiv syftar skatter alltså till att ta in pengar från ett håll för att kunna spendera dem på annat håll. Detta får sägas vara det huvudsakliga motivet för att över huvud taget driva in skatt.

Eftersom skatter påverkar varors priser i förhållande till varandra, kan skatter även användas för att påverka beteenden hos individer eller organisationer. Till exempel kanske lagstiftaren menar att konsumtion av kultur, i form av varor och tjänster, är en bra och nyttig aktivitet som bör främjas genom att beskatta dessa lägre än andra varor. Omvänt kanske lagstiftaren anser att tobaksvaror är onyttiga och att bruk av dessa bör stävjas genom att beskatta dessa varor högre än andra.

Ett vanligt skäl för användande av skatter är att kompensera för s.k. negativa externaliteter. En negativ externalitet är en effekt som drabbar en utomstående part när två parter genomför någon typ av ekonomisk transaktion. Negativa externaliteter är vanliga inom miljöområdet. Exempelvis leder användningen av mineralgödsel inom jordbrukssektorn till att kväve läcker

ut från odlingsmarkerna. Kväve fungerar som gödningsmedel i sjöar, hav och andra vattendrag med algblomning och syrebrist som följd. Näringar som beror av hav och sjöar, t.ex. turism och fiske, påverkas negativt av dessa effekter.

Det finns varken empiriska eller teoretiska belägg för att köpare och säljare på eget initiativ tar hänsyn till de negativa effekterna som uppstår av den handel de bedriver. Kvantiteten de handlar med blir därmed högre än om köpare och säljare på något sätt bakat in kostnaden för de effekter som uppstår för tredje part i sina beslut. Det kan därför vara påkallat att införa en skatt på den skadliga substansen, i detta fall kväve. Ju högre skatt, desto mindre används den beskattade substansen och desto mindre blir den negativa externa effekten. När jordbrukets vinstökning från att använda lite mer kväve är lika stor som den vinstminskning som uppstår i övriga näringar ligger den negativa externa effekten på en samhällsekonomiskt optimal nivå.

Vad beskattas?

Det viktigaste kriteriet för att något, t.ex. en transaktion eller ett innehav, över huvud taget ska kunna beskattas är att det som ska beskattas är någorlunda lätt att observera eller verifiera.

I Sverige finns i huvudsak fem olika skattebaser:

- hushållens konsumtion av varor och tjänster (moms och punktskatter),
- inkomster från arbete,
- inkomster från kapital,
- bolagsvinster, samt
- vissa insatsvaror (t.ex. miljöskatter och skatt på vissa typer av reklam).

Det är i praktiken inte möjligt att beskatta allt som konsumeras och produceras. Ett enkelt och viktigt exempel är varor och tjänster som både utförs och konsumeras av privatpersoner i hushållet, exempelvis matlagning och städning. Beskattning av sådant arbete skulle innebära orimliga krav på övervakning.

Om olika länder tillämpar olika skattesatser för olika skattebaser skapas incitament för den enskilde att försöka flytta det som beskattas till ett land

med lägre skatt. I praktiken är det alltså av stor vikt att skattebasen inte är alltför lätttrörlig. Exempel på mindre rörliga skattebaser är fastigheter och arbete. Kapital, däremot, är ett exempel på en mer lätttrörlig skattebas.

3.3.1 Effektivitetsförluster vid beskattning

I stort sett alla typer av skatter påverkar inte enbart en individs disponibla inkomst, utan också vilka priser varor kommer att betinga i förhållande till varandra.

Väl fungerande konkurrens leder till att marknader fungerar effektivt genom att rätt mängd produceras och säljs till rätt pris. En skatt på en vara kommer dock att slå in en kil mellan producenternas marginalkostnad och konsumenternas marginella värdering av varan. Det innebär att producenternas kostnad för att producera ytterligare en enhet av varan kommer att vara lägre än konsumenternas betalningsvilja för denna vara. Det sammanlagda värdet av de transaktioner som inte kommer till stånd till följd av skatten är som regel större än det belopp skatten inbringar. Detta gap kallas för en dödviktsförlust och kan sägas vara samhällets kostnad för de transaktioner som inte kommer till stånd till följd av skatten.

Om skattesatserna dessutom varierar mellan olika varor och tjänster påverkas relativpriserna, vilket kan leda till att konsumenter väljer bort produkter som de annars hade föredragit till förmån för produkter med lägre skattesats. Under sådana omständigheter uppstår ytterligare effektivitetsförluster.

Optimal beskattning

Oavsett om en skatt finns av skattepolitiska skäl eller för att styra konsumentens beteende orsakar skatter som regel effektivitetsförluster. En rimlig målsättning är att så långt som möjligt minimera effektivitetsförlusten av en skatt. För ett givet intäktsmål handlar det om att välja hur skattebördan ska fördelas över olika varor och aktiviteter på ett sätt som orsakar så liten dödviktsförlust som möjligt. Eftersom dödviktsförlusten som följer av att beskatta varor med mycket priskänslig efterfrågan är större än den förlust som följer av att beskatta en vara med mindre priskänslig efterfrågan, förefaller det rimligt att låta skatten för en viss vara eller tjänst stå i omvänd relation till varans priskänslighet. Denna insikt är, i stora drag, kärnan i teorin om optimal beskattning.

I praktiken är det emellertid svårt att bestämma priskänsligheten med någon nämnvärd precision. Dessutom är priskänsligheten som regel lägre för varor som är att betrakta som nödvändigheter än för varor av mer extravagant karaktär. Att beskatta nödvändigheter hårdare än mer lyxbetonad konsumtion, i enlighet med teorin om optimal beskattning, kan upplevas som cyniskt. Ett optimalt skattesystem kommer att ha omfördelningseffekter som strider mot många människors uppfattning om vad som är rättvist. Individer som lägger en stor del av budgeten på nödvändigheter kommer nämligen att beskattas hårdare, mätt som andel av de totala konsumtionsutgifterna, än individer som lägger en mindre del av budgeten på sådana varor.

3.3.2 Differentierade skatter snedvrider konkurrensen

Utöver att skatter slår in en kil mellan det pris som köpare och säljare på en marknad möter, kan skatter som varierar mellan olika varor och tjänster leda till att konkurrensen snedvrids. Om produkter som utgör nära substitut, dvs. kan ersätta varandra, beskattas olika kommer den lägre beskattade varan eller tjänsten att gynnas på bekostnad av den andra. Företagen kommer därmed inte att konkurrera med varandra på lika villkor. På längre sikt kan konsekvensen bli att produktionsresurser styrs över till den skattemässigt gynnade produktionen i större omfattning än vad som varit fallet vid likformig beskattning.

I det följande beskrivs två skattebaser (beskattning av konsumtion och arbetskraft) där förekomsten av differentierade skattesatser riskerar att snedvrider konkurrensen.

Moms – beskattning av konsumtion

Mervärdesomsättningsskatten (moms), är ur ett statsfinansiellt perspektiv en av de viktigaste skatterna. Enligt Ekonomistyrningsverkets (2008c) bedömning utgjorde momsen 35 procent av statens totala skatteintäkter år 2007.

Momsen är en skatt på det mervärde som uppstår vid förädling av varor och tjänster. Detta åstadkoms genom att en producent köper insatsvaror som denne betalar moms på. Med dessa insatsvaror skapas produkter som vid försäljning beläggs med moms. Skillnaden mellan den ingående momsen vid försäljningen och den moms som producenten betalade vid

köp av insatsvarorna betalas in till staten. Så länge momsen på insatsvarorna är densamma som momsen på den förädlade produkten så kommer betalningen till staten att stå i direkt proportion till det mervärde förädlingen skapade. Detta gäller så länge den förädlade varan är momspliktig. Om så inte är fallet kan producenten inte göra något avdrag för moms på insatsvaror.

Momsen är en differentierad skatt, vilket innebär att olika varor och tjänster omfattas av olika momssatser. Den ordinarie momssatsen i Sverige är 25 procent. Därutöver finns två lägre momssatser om 12 respektive 6 procent.

Exempel på varor och tjänster som beskattas med 12 procent moms är livsmedel, rumsuthyrning i hotell- och pensionatsverksamhet, upplåtelse av campingplats i campingverksamhet, konstnärers försäljning av egna konstverk samt import av konstverk, samlarföremål och antikviteter.

Varor och tjänster som beskattas med 6 procent moms är böcker, tidningar och vissa andra trycksaker, persontransporter inom Sverige, transporter i skidliftar, vissa entréavgifter, idrottsverksamhet, museiverksamhet, biblioteksverksamhet och försäljning av vissa rättigheter.

Vissa varor och tjänster är dessutom helt befriade från moms, exempelvis hälso- och sjukvårdstjänster och läkemedel som lämnas ut mot recept eller säljs till sjukhus. Detta förhållande har inom hälso-, sjukvårds- och omsorgsområdet bidragit till konkurrenssnedvridningar mellan offentliga och privata aktörer. (Problemet beskrivs utförligare i den andra delen, *Åtgärder för bättre konkurrens – konkurrensen i Sverige*, av denna rapport).

EG-rätten sätter gränser för vilka varor eller tjänster som får beläggas med en lägre moms. Principen är att inte tillåta sänkt moms på en vara eller tjänst om sänkningen stör den inre marknadens funktionssätt. Detta innebär att det ur ett gemenskapsrättsligt perspektiv är relativt oproblematiskt att belägga exempelvis tjänster som produceras och konsumeras inom landet med en lägre momssats, medan det inte är tillåtet att sänka momsen på CD-skivor då dessa är lätta att handla över gränserna.

Det är inte alla gånger uppenbart vilken moms en viss vara eller tjänst bör beläggas med. Denna otydlighet leder inte sällan till konkurrenssnedvridningar. En näringsidkare som bedriver verksamheter som omfattas av olika momssatser har skäl att försöka hänföra så många transaktioner som möjligt till lägre beskattade verksamheter, vilket kan ge en konkurrenssned-

vridning gentemot andra aktörer med ett snävare spektrum av verksamheter.

Även när det är tydligt hur reglerna ska tolkas kan den differentierade momsstrukturen leda till att aktörerna i en eller annan industri anser sig missgynnade till följd av att någon industri som producerar ett substitut fått sänkt moms.

De gränsdragningsproblem som ofrånkomligen uppstår till följd av differentierade momssatser ger som regel upphov till konkurrenssnedvridningar. En förändring som syftar till att undanröja en snedvridning leder inte sällan till att en ny snedvridning uppstår. Ett konkret exempel på det är att försäljning av böcker beläggs med 6 procent moms och att försäljning av CD-skivor normalt beläggs med 25 procent moms. För att undgå snedvridningar till följd av den sänkta momsen på litteratur omfattas också en bok inläst på CD av den lägre momsen. Om exakt samma ljud i stället köps för nedladdning via internet betraktas detta som en tjänst, vilken beläggs med 25 procent moms. CD-skivan och den nedladdade ljudfilen måste anses vara mycket nära substitut. Försöket att undanröja en snedvridning skapade därmed en ny snedvridning.

Beskattnings av tjänster

Beskattnings av arbete uppgår till omkring 25 procent av statens skatteinkomster. Arbetsgivaravgiften står för merparten av denna inkomst.

På motsvarande sätt som vid differentierade momssatser medför skattelättnader av olika slag av tjänster oundvikligen vissa gränsdragningsproblem. Sänkta skatter för hushållsnära tjänster som utförs i hemmet medför exempelvis en snedvridning som gynnar dessa tjänster framför motsvarande tjänster som utförs utanför hemmet, t.ex. tvätteritjänster. Konkurrensverkets inställning är att enhetliga skattesatser som regel är att föredra ur konkurrenssynpunkt. Om det finns skäl för att införa skattelättnader inom vissa områden är det angeläget att det läggs särskild vikt vid att försöka undvika att konkurrensen snedvrids pga. gränsdragningsproblem.

För att undanröja uppmärksammade snedvridningar på marknader för hushållsnära tjänster har regeringen föreslagit en sänkning av arbetsgivaravgiften även för relativt sett missgynnade tjänster (prop. 2007/08:29). Förslagen har emellertid inte godkänts av Europeiska kommissionen. Det ter sig således motiverat att arbeta för ett regelverk som tillåter att dessa

snedvridningar undanröjs. Samtidigt måste risken för att sådana åtgärder kan skapa nya gränsdragningsproblem beaktas.

3.3.3 Skatteundandragande och konkurrens

Det finns få eller inga skatter som är perfekta i det avseendet att det är fullkomligt omöjligt att undandra sig att betala skatten i fråga. Om det är möjligt för en producent att på olika sätt undgå att betala en skatt som egentligen borde ha betalats, skapas en potentiell konkurrenssnedvridning. Förutsatt att effektiva producenter betalar skatt, blir det möjligt för ineffektiva producenter att erbjuda konkurrenskraftiga priser genom skatteundandrag. Underlåtenhet att betala skatt blir alltså ett sätt att skaffa sig en konkurrensfördel.

Ett sådant skatteundandragande kan leda till att producenter som faktiskt hade kunnat betala skatt och fortfarande vara konkurrenskraftiga inte med säkerhet kommer att kunna konkurrera med mindre effektiva producenter som inte betalar skatt. Detta är ett av skälen till varför det från konkurrenssynpunkt är viktigt att det är lätt att kontrollera och svårt att undgå en skatt.

3.4 Inför effektivare regler för offentlig säljverksamhet

Konkurrensverkets förslag

Inför fungerande spelregler genom att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ge Konkurrensverket möjlighet att ingripa med ålägganden och vite i enlighet med den föreslagna konfliktlösningsregeln.

De regelverk som finns, exempelvis kommunallagen och konkurrenslagen, har hittills inte kunnat åtgärda de problem som uppkommer vid den konfliktsituation som uppstår när offentliga aktörer bedriver näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad.

Erfarenheter från Konkurrensrådets (Konkurrensrådet verkade som ett forum för diskussioner mellan företrädare för offentlig och privat sektor mellan åren 1997 och 2003) verksamhet visar att frivilliga lösningar inte fungerat för att undanröja de konkurrensproblem som uppstår när en offentlig aktör bedriver näringsverksamhet på en konkurrensutsatt marknad. Konkurrensverket redovisade i rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (2004) hur många av Konkurrensrådets rekommendationer mellan år 2002 och 2003 som följts av myndigheterna. Endast i fem av 28 fall hade rekommendationerna följts.

Det behövs ett tydligt regelverk med starka institutioner som utövar tillsyn och kontroll för att marknader ska kunna fungera effektivt. I brist på effektiv kontroll och tillsyn är det svårt att upprätthålla fungerande spelregler, vilket medför ineffektiva marknader. Det riskerar även att skapa ett lågt förtroende för myndigheterna som kan orsaka ett bristande intresse både för att etablera sig på marknaden och för att investera i en viss verksamhet. Eftersom de flesta marknader är dynamiska och ständigt utvecklas är det viktigt att regelverk utformas för att göra långsiktig utveckling möjlig.

Det bereds för närvarande en lagstiftning inom Näringsdepartementet. Lagförslaget, en konfliktlösningsregel, innebär att Konkurrensverket ska kunna yrka förbud mot konkurrenshämmande förfaranden och verksamheter om de inte är försvarbara från allmän synpunkt. Förbudet ska även kunna förenas med vite. Den föreslagna kompletteringen av konkurrenslagen är angelägen för att skapa fungerande spelregler mellan offentlig och privat näringsverksamhet.

Konsekvenser

Förslaget skapar förutsättningar för stabila spelregler och väl fungerande marknader. Det är angeläget att det finns regler och myndigheter som kan ingripa genom förbud samt vite för att på så sätt begränsa offentlig näringsverksamhet som bedrivs i konkurrens med privata aktörer. Konfliktlösningsregeln kan därmed förbättra spelreglerna för små företag på marknaden och stimulera tillväxten av företag. Förslaget medför även att det blir tydligare under vilka förutsättningar offentliga aktörer får verka på marknader.

Lagstiftningen bereds inom Näringsdepartementet och det har genom budgetpropositionen för år 2009 (prop. 2008/09:1) beslutats att Konkurrensverket tillförs medel för ett fortsatt arbete med dessa frågor. För ytterligare konsekvensbeskrivning se Näringsdepartementets remiss av promemorian Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet.

3.5 Säkerställ att näringsverksamhet separeras från myndighetsutövning

Konkurrensverkets förslag

Inför en bestämmelse med innebörden att en myndighet inte får sammanblanda näringsverksamhet med myndighetsutövning.

När myndigheter bedriver näringsverksamhet på en marknad där denne samtidigt bedriver tillsyn eller annan myndighetsutövning som riktas mot myndighetens konkurrenter uppstår intressekonflikter som kan leda till konkurrensproblem. Vidare finns risk för att allmänna medel som avsetts för myndighetsuppgifter får subventionera näringsverksamheten, vilket snedvrider konkurrensen. Det kan bl.a. medföra en ineffektiv resursanvändning till nackdel för det allmänna och konsumenterna.

Ett annat problem vid sådan sammankoppling av myndighetsutövning och näringsverksamhet är att myndigheten kan tappa fokus och integritet i sina myndighetsuppgifter och att förtroendet för myndigheten rubbas.

Konkurrensverket anser att det är angeläget att myndigheternas verksamheter renodlas och att näringsverksamhet separeras organisatoriskt från myndighetsutövning. Konkurrensverket presenterar i förslag 3.15 konsekvenser och problem som kan förknippas med en sådan dubbelroll för en myndighet. Det gäller Jordbruksverkets producent- och myndighetsroll inom djursjukvården. Konkurrensverket pekar på att denna dubbelroll skapar intressekonflikter och ger Jordbruksverket fördelar framför privata konkurrenter, vilket i sin tur hämmar utvecklingen av en väl fungerande marknad.

Som Konkurrensverket tidigare har presenterat i avsnitt 3.1 bör myndigheters näringsverksamhet begränsas. Förslaget riktar in sig på de fall en myndighet av något skäl ändå bedriver näringsverksamhet och myndighetsutövning inom samma område. Genom att separera verksamheterna kan myndighetens trovärdighet förbättras samtidigt som det även medför en möjlighet till bättre insyn och kontroll av kostnaderna för näringsverksamheten.

Konkurrensverket anser därför att det i författning bör säkerställas att näringsverksamhet inte sammanblandas med myndighetsutövning.

Konsekvenser

Ett förbud som rör sammanblandning av myndighetsutövning med näringsverksamhet bör bidra till ökad samhällsekonomisk effektivitet, ökat förtroende för myndigheter och en förändrad bild av marknadens potential för privata företag. Vidare skapas ökade förutsättningar för etablering och tillväxt av företag genom att marknadens spelregler blir mer förutsägbara.

Förslaget kommer att kräva åtgärder hos berörda myndigheter. Kostnaderna bedöms dock vara av mindre omfattning och kan samtidigt bidra till en ökad effektivitet.

3.6 Förbud statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på konkurrensetsatta marknader

Konkurrensverkets förslag

Inför ett principförbud i lag för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensetsatt eller potentiellt konkurrensetsatt marknad.

Kriterierna för undantag från förbudet måste vara strikta och utgå från ett krav på samhällsekonomisk effektivitet.

Undantag bör överhuvudtaget inte medges för sådan näringsverksamhet där myndigheten bedriver tillsyn och annan myndighetsutövning.

I Statskontorets rapport *Konkurrensetsatt eller inte?* (2008), som har gjorts på uppdrag av Förvaltningskommittén (dir. 2006:123), framgår att 119 myndigheter bedrev konkurrensetsatt verksamhet till ett värde av totalt ca 25 miljarder kronor år 2006. När myndigheter bedriver näringsverksamhet på en marknad och samtidigt utövar tillsyn eller annan myndighetsutövning som riktas mot myndighetens konkurrenter uppstår intressekonflikter som kan leda till konkurrensproblem. Vidare finns risk för att allmänna medel som avsetts för myndighetsuppgifter får subventionera näringsverksamheten, vilket snedvrider konkurrensen. Det kan bl.a. medföra en ineffektiv resursanvändning till nackdel för det allmänna och konsumenterna.

En myndighet, vars verksamhet till större delen finansieras med allmänna medel, kan ta stora ekonomiska risker och under lång tid eller varaktigt driva konkurrensetsatt 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.

Ett annat problem vid sammankoppling av myndighetsutövning och näringsverksamhet är att myndigheten kan tappa fokus och integritet i sina myndighetsuppgifter och att förtroendet för myndigheten rubbas.

I betänkandet *Styra och ställa - förslag till effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118) framför Förvaltningskommittén att myndigheter har verkat på konkurrensetsatta marknader i alltför hög grad. Vidare framhålls, vilket överensstämmer med Konkurrensverkets tidigare framförda uppfattning bl.a. i rapporten *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (2004) och olika remissyttranden såsom dnr 487/2005 och

928/2002, att det behöver förtydligas när statliga myndigheter får bedriva konkurrensutsatt näringsverksamhet. Det är angeläget att detta genomförs.

Förvaltningskommittén har föreslagit en ny lagstiftning där statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad om inte regeringen har beslutat om särskilt undantag från förbudet. Konkurrensverket ställer sig bakom förslaget.

Undantag från det föreslagna förbudet bör kunna medges av regeringen och ska framgå i myndighetens instruktion eller regleringsbrev. Det är viktigt att lagstiftningen inte bemyndigar alltför vidsträckt statlig näringsverksamhet samt att kriterierna för sådan verksamhet är tydligt beskrivna. Kriterierna för undantag från förbudet måste vara strikta och utgå från ett krav på samhällsekonomisk effektivitet. Undantag bör överhuvudtaget inte medges för sådan näringsverksamhet där myndigheten bedriver myndighetsutövning inklusive tillsyn som bl.a. omfattar myndighetens konkurrenter.

Konsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen kommer att medföra ökad samhällsekonomisk effektivitet, ökat förtroende och en förändrad bild av marknadens potential för privata företag. Företags etablerings- och expansionsmöjligheter skulle därmed öka och spelreglerna på marknaden skulle bli tydligare.

Förslaget innebär att berörda myndigheter förlorar intäkter av näringsverksamhet. I många fall bör det dock vara möjligt att knoppa av näringsverksamheten eller överföra den till annat rättssubjekt. Kostnader kan uppkomma vid sådan förändring eller omstrukturering av verksamheten. Konkurrensverket bedömer att den långsiktigt samhällsekonomiska nyttan av förslaget motiverar förändringen.

Det behöver även utredas och definieras hur tillsynen av den föreslagna lagstiftningen ska utformas. Som vägledning för prövning behövs tydliga riktlinjer och kriterier för när ett undantag kan anses motiverat.

3.7 Reformera hyresregleringen

Konkurrensverkets förslag

Ge bättre förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala fastighetsföretag, nyproduktion av hyreslägenheter och en effektivare bostadsmarknad genom att

- avskaffa kommunernas hyresnormerande roll,
- förtydliga att kommunala bostadsföretags hyror ska baseras på affärsmässiga grunder,
- ställa krav på kommunägda bostadsföretag att i årsredovisningen ange kommunens stöd till företaget samt företagets åtaganden och kostnader för att uppnå kommunens bostadspolitiska mål,
- införa regler i hyreslagen som tillåter hyresgäster och hyresvärdar att träffa bindande hyresavtal för nyproducerade lägenheter,
- tillåta en viss anpassning inom bruksvärdesystemet av hyrorna i befintliga bostäder i områden med hög efterfrågan på hyresrätter jämfört med utbudet, till en nivå som bättre speglar bostadskonsumenternas värderingar,
- ändra bruksvärdesystemet så att hyressättning kan baseras på en jämförelse av hyror mellan närliggande orter eller kommuner och lägenheter av olika standard med hänsyn till storlek m.m., och
- följa upp effekterna av föreslagna regeländringar.

Av Statistiska centralbyråns (SCB) databas *Kalkylerade bostadsbestånd* framgår att det i slutet av 2007 fanns knappt 1,7 miljoner hyreslägenheter, vilket motsvarar närmare 40 procent av det totala antalet bostadslägenheter på omkring 4,5 miljoner. Hyreslägenheterna ägs av privata och kommunala bostadsföretag. De sistnämnda har i de flesta fall en stark eller dominerande ställning på lokala marknader.

Regleringen av hyror

Hyror för lägenheter bestäms utifrån flera regelverk. Störst betydelse för hyressättningen har det s.k. bruksvärdesystemet. Detta utgörs av regler för bl.a. hyresförhandlingar, hyresprövning och tvister om hyran. En viktig utgångspunkt för regleringen är att värna hyresgästens besittningsskydd för lägenheten. Reglerna om det senare och hyresprövning finns i jordabalken (1970:994; kap. 12), hyreslagen. Förhandlingsordning för hyran regleras i hyresförhandlingslagen (1978:304).

I hyreslagen anges att om hyresvärden och hyresgästen tvistar om hyrans storlek, ska hyran fastställas till ett skäligt belopp. Hyran anses inte vara skälig om den är påtagligt högre än för lägenheter som med hänsyn till bruksvärdet är likvärdiga. Här ska främst beaktas hyran för lägenheter som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag som avses i lagen (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

Bland statliga utredningar som behandlat frågor av främst juridisk natur – särskilt EG-rättsliga aspekter – som rör hyressättning, bruksvärdesystemet m.m. bör framhållas betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38). Vidare bör nämnas betänkandet *Reformerad hyressättning* (SOU 2004:91).

Hyressättningen bygger till stor del på förhandlingar mellan företrädare för hyresgäster och kommunala bostadsföretag där skälen för en viss beslutad hyresnivå inte närmare utvecklas. Här saknas, jämfört med andra prisregleringar, i hög grad inslag av myndighets- och domstolsbeslut där grunderna för en hyra eller ändring av hyran utvecklas. Det finns heller inte en väl utvecklad rättspraxis, vilket kan medföra att hyror bestäms på oklara grunder.

Effekter av hyresregleringen

Reglerna för hyressättning har i betydande utsträckning medfört att hyror i olika områden inte varierar särskilt mycket. Det har skapat en obalans på bostadsmarknaden, främst i storstadsområden. Hyrorna i attraktiva områden är i många fall betydligt lägre än vad bostadskonsumenterna är villiga att betala. Därför har det uppstått en svart marknad vid överlåtelse av hyreskontrakt. Utvecklingen har även bidragit till att många hyreslägenheter omvandlats till bostadsrättslägenheter där hyresgästen blir ägare av lägenheten.

Den olagliga handeln med hyresrättslägenheter omsätter sannolikt stora belopp. En undersökning som gjorts av branschorganisationen Fastighetsägarna Stockholm, och som presenteras i rapporten *Missbruket av bytesrätten* (2006), indikerar att denna handel – som sannolikt främst omfattar försäljning av lägenheter mellan hyresgäster (privatpersoner) – omsatte drygt en miljard kronor i Stockholms stad. Försäljningsbeloppet per lägenhet har uppskattats vara i genomsnitt omkring 100 000 kronor per rum.

Det finns många osäkra faktorer som ska vägas in vid beslut om att bygga nya lägenheter. Exempelvis kan det finnas behov av att ta hänsyn till utvecklingen som rör invånarantal, demografi, näringsliv, arbetsmarknad, utbildning och inte minst förutsättningarna att finansiera nybyggnationen. Om lägenhetshyror bestäms främst utifrån andra förhållanden än utbud och efterfrågan av lägenheter kan det vara förenat med stora risker att bygga nya lägenheter och få marknaden i balans.

Hysesregleringen kan medföra att hyror blir lägre än vad som kan motiveras utifrån kostnaderna för att bygga nya lägenheter och ersättningen (främst räntebetalning) till långivare för investeringsrisken. Detta är ett allvarligt hinder för att bygga nya lägenheter. Här kan även pekas på att hyrorna generellt sett inte tycks ha täckt samtliga kostnader för förvaltning och drift av lägenheterna. I skriften *Snabbanalys – SABO tittar på närmare på energieffektiviserande åtgärder* (2008) har SABO, intresseorganisation för kommunala bostadsföretag, beräknat att ungefär 200 000 lägenheter har ett eftersatt underhålls- och reparationsbehov på minst 70 miljarder kronor.

En viktig förutsättning för att en marknad ska utmärkas av en väl fungerande konkurrens, och därmed en effektiv resursanvändning till nytta för det allmänna och konsumenterna, är att reglerna för företagen innebär att de kan konkurrera på lika villkor. På marknaden för hyreslägenheter har kommuner både en producent- och regleringsroll och styr därmed hyrorna för privata konkurrenter. De båda rollerna är motstridiga, vilket kan skapa intressekonflikter och konkurrensproblem.

Till detta kommer att det enligt hyreslagstiftningen inte är möjligt för ett privat bostadsföretag att initiera en prövning i domstol av ett kommunalt bostadsföretags hyressättning eller ändringar av hyran. Detta trots att hyressättningen, utifrån kommunens hyresnormerande roll, styr det privata bostadsföretagets ekonomiska förutsättningar att driva verksamheten och bygga nya lägenheter.

Dessa förhållanden svarar inte mot kraven på transparens eller förutsebarhet för privata bostadsföretag och långivare vid nyproduktion av lägenheter. Förhållandena motsvarar inte heller kraven på konkurrensneutralitet mellan bostadsföretagen. Kommunernas hyresnormerande roll är olämplig för att inte säga oacceptabel i ett konkurrens- och effektivitetsperspektiv och kan vara oförenlig med EG-rätten. Det finns därför starka skäl att avskaffa denna roll för kommunerna och deras bostadsföretag.

Stöd till kommunala bostadsföretag snedvrider konkurrensen

Av betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) framgår att kommuner ger stöd till sina bostadsföretag. Stöden tycks främst vara av indirekt natur, t.ex. att företaget får lån med låg ränta och att kommunen ger säkerhet för lån, s.k. kommunal borgen. I praktiken innebär det att kommuninvånarna eller skattebetalarna garanterar det kommunala företags åtaganden och eventuella ekonomiska förluster. Dessa bostadsföretag får därmed, jämfört med konkurrenterna, normalt lägre kapitalkostnader och bättre möjligheter att klara kapitalförsörjningen.

Kommuners stöd till egna bostadsföretag är som regel inte en ersättning för en beställd tjänst eller uppföljningsbar prestation inom ramen för bostadspolitik. Stöden kan även strida mot EU:s statsstödsregler. En av kommunen begärd prestation av bostadsföretaget mot särskild ersättning aktualiserar en upphandling i konkurrens enligt upphandlingsreglerna där bostadsföretagen ges möjlighet att lämna anbud.

Av intresse är en dom av Kammarrätten i Stockholm i februari 2009 (Mål nr 4514-07). I domen upphävs kommunfullmäktiges i Stockholms stads beslut om en handlingsplan för uppkoppling av bredband till hyresgästerna i de kommunala bostadsföretagen till bredbandsnätet. Av domskälen framgår att bredbandsprojektet skulle ha anmälts till Europeiska kommissionen för en bedömning av stödets förenlighet med statsstödsreglerna. Det ska ses i ljuset av att omständigheter som redovisas i domen talar för att Stockholms stads planerade investering på området strider mot dessa regler.

Ett offentligt stöd till ett företag, oavsett om stödet utgörs av direkta kapitaltillskott eller indirekta stöd såsom kommunal borgen, snedvrider konkurrensen mellan aktörerna. Detta kan motverka etablering, investeringar och tillväxt och därmed ge samhällsekonomiska förluster. Det gäller särskilt om det företag som får stödet är mindre effektivt än konkurrerande företag.

Av SCB:s årliga *intäkts- och kostnadsundersökning för flerbostadshus (IKU)* framgår att kommunala bostadsföretag i genomsnitt har ungefär 20 procent högre underhålls- och driftkostnader inklusive administration jämfört med privata bostadsföretag. Detta indikerar att de privata företagen är allmänt sett effektivare än kommunala bostadsföretag.

Om ett företags försämrade ekonomi eller förluster kan täckas med allmänna medel kan företags incitament att effektivisera verksamheten minska. Det kan medföra höga kostnader för bostadsförsörjningen och för att nå

bostadspolitiska mål. Dessa mål tenderar dessutom inte vara så preciserade, varvid det är svårt, för att inte säga omöjligt, att följa upp graden av måluppfyllelse.

Kommuners stöd till sina bostadsföretag, tillsammans med kommuners hyresnormerande roll, begränsar konkurrensen på marknaden för hyreslägenheter och kan bidra till en stel marknads- eller företagsstruktur. Detta riskerar att motverka marknadsaktörernas anpassning till omvärldsförändringar och en ändrad efterfrågan på hyreslägenheter.

Kommunerna och landstingen ska enligt lag (1994:1845) om tillämpningen av EU:s konkurrens- och statsstödsregler "lämna upplysningar till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om alla former av stöd som planeras och som kan bli föremål för prövning av Europeiska gemenskapernas kommission". Det har dock aldrig gjorts någon anmälan av kommuners stöd till egna bostadsföretag enligt denna lag. Detta bör ses i ljuset av att det inte finns någon tillsynsmyndighet på området och att en kommun inte riskerar någon påföljd, sanktioner etc. om uppgifter inte lämnas.

Det är angeläget att det finns effektiva regler för att kunna kontrollera att kommuner inte ger stöd till egna bostadsföretag i strid med EU:s statsstödsregler, men denna fråga bör inte ses isolerat från offentlig stödgivning på andra områden. Konkurrensverket lämnar därför förslag till effektivare regler på nationell nivå för att hantera statsstöd som saknar gemenskapsdimension (förslag 3.11). Det kan även noteras att SABO i ett yttrande till Finansdepartementet den 5 september 2008 framfört att det "behövs ett inhemskt system för kontroll av att statsstödsreglerna efterföljs".

Vidare bör kommunägda bostadsföretag i årsredovisningen visa kommunens samtliga stöd (bidrag, åtaganden m.m.) till företaget. Här bör även anges kommunens bostadspolitiska mål samt företagets åtaganden och kostnader för att nå målen. Detta förutsätter att målen är tillräckligt konkreta för att kommunen ska kunna följa upp dessa med avseende på kostnader och måluppfyllelse. Det gör det möjligt att ställa berörda kostnader mot kommunens stöd till företaget.

Kommunal hyressättning och självkostnadsprincipen

Av betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) framgår att det är oklart dels om kommunala bostadsföretags hyressättning omfattas av

självkostnadsprincipen enligt kommunallagen (1991:900), dels hur självkostnadsstyrda hyror ska beräknas. Betänkandet ger inget stöd för att kommunala företag generellt sett har andra bedömningsgrunder än privata bostadsföretag när de t.ex. prövar bostadskonsumenter förutsättningar att betala hyran. Flera kommunala bostadsföretag har även uttalat att de verkar på marknadsmässiga villkor och har ett vinstsyfte.

Konkurrensverket föreslår, bl.a. med hänsyn till kravet på konkurrensneutralitet mellan privata och kommunala bostadsföretag, att det förtydligas att ett kommunalt bostadsföretags hyressättning ska baseras på affärsmässigt grund. Förslaget motiveras ytterligare i Konkurrensverkets yttrande, dnr 295/2008, till Finansdepartementet över betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna*.

Hyresavtal för nyproducerade lägenheter

Vidare bör hyreslagen ändras så att hyresgäster och fastighetsägare eller hyresvärdar får träffa bindande hyresavtal för nyproducerade lägenheter. En sådan åtgärd medför att hyressättningen blir mer förutsebar för berörda aktörer. Detta bör bl.a. stimulera byggandet av lägenheter genom att det blir lättare för fastighetsägare och långgivare att bedöma den ekonomiska risken vid beslut om nybyggnation och långivning. Se även Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige 2007* (2007b) som bl.a. behandlar utvecklingen av bostadsbyggandet i Sverige.

Anpassning av hyror i befintliga bostäder

Reglerna bör även tillåta en viss anpassning av hyrorna i *befintliga bostäder* i områden med hög efterfrågan på hyresrätter jämfört med utbudet till en nivå som bättre speglar bostadskonsumenter värderingar. I sammanhanget är det angeläget att hyresgästernas besittningsskydd inte urholkas. I betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) föreslås att hyrorna höjs med 5 procent per år i områden där efterfrågan av hyreslägenheter påtagligt överstiger efterfrågan. Detta innebär vid en årlig inflation om 2 procent en real hyreshöjning på 3 procent. Konkurrensverket ställer sig bakom förslaget.

OECD framför i rapporten *Economic survey of Sweden 2008* (2008), där organisationens årliga granskning av svensk ekonomi redovisas, att det är önskvärt med en snabbare anpassning av hyrorna än den nämnda för att på kortare tid uppnå berörda effektivitetsvinster.

Jämförelse av olika hyresnivåer

Konkurrensverket har vidare tillstyrkt förslagen i betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) om att ändra bruksvärdesystemet för att underlätta eller göra det möjligt att kunna jämföra hyror för lägenheter mellan närliggande orter eller kommuner och lägenheter av olika standard (storlek m.m.). Detta bör bidra till en tydligare och mer relevant hyressättning.

Det är angeläget att nya eller ändrade regler för hyressättning är transparenta, förutsebara och långsiktigt stabila. Det ökar förutsättningarna för etablering, investeringar eller nybyggnation och tillväxt. Därutöver är det viktigt att ett reformerat regelverk kombineras med en uppföljning av effekterna.

Konsekvenser

Förslagen bör medföra att nyproduktion av lägenheter stimuleras och att köerna för att få en lägenhet på sikt blir kortare. Andra positiva effekter blir troligen en minskad svarthandel med lägenheter och färre ombildningar av hyreslägenheter till bostadsrätter, vilket medför att bostadskonsumenter får lättare att hyra en lägenhet. Föreslagna åtgärder medför även ökade förutsättningar för kommunala och privata bostadsföretag att konkurrera på lika villkor. Detta ökar garantin för en effektivare resursanvändning till nytta för samhällsekonomin och bostadskonsumenterna.

Förslagen om att införa effektivare nationella regler för att hindra att offentligt stöd ges till enskilda företag, bl.a. kommunala bostadsföretag, i strid med EU:s statsstödsregler medför vissa kostnader för staten. Dessa måste anses vara försvarliga utifrån de samhällsekonomiska vinster som bör följa av en effektivare tillsyn.

Förslagen om ändrade regler för hyressättning medför vissa konsekvenser för berörda aktörer. I betänkandet *EU, allmännyttan och hyrorna* (SOU 2008:38) analyseras dessa effekter. Här kan särskilt uppmärksammas förslaget om att bättre anpassa hyrorna till hyresgästernas preferenser och som medför att hushåll i attraktiva områden på årsbasis får hyreshöjningar som med några procentenheter överstiger ökningen av den allmänna prisnivån i samhället. Detta bör vara acceptabelt från samhällsekonomiska utgångspunkter med hänsyn till att marknaden för hyreslägenheter blir effektivare.

Slutsatsen måste bli att redovisade åtgärder sammantaget medför en på sikt bättre fungerande marknad för hyreslägenheter till nytta för bostadskonsumenter. Till detta bidrar att föreslagna regeländringar sannolikt bättre överensstämmer med EG-rätten än vad som gäller för nuvarande regler som berörs av ändringarna.

3.8 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 på grunddata,
- 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 överträdelse av reglerna och principiellt viktiga ärenden för att skapa rättspraxis, och
- 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 myndigheten för att köpa aktuella uppgifter, riskerar att hamna i en beroendeställning

när tillgång till informationen är en huvudförsättning 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 konkurrensutsatta 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.

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 – tydligare gräns mellan offentligt och privat* (2004).

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 prövat 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 om det inte fått tillgång till informationen i samma form (handlingar i t.ex. elektronisk form) eller på samma villkor som myndigheten. 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. Se även förslag 3.6 om att införa ett principförbud för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader.

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.

3.9 Öka möjligheten att få kommunala beslut prövade

Förbättra möjligheten att få ett kommunalt beslut prövat enligt kommunallagen.

Inför sanktioner i kommunallagen för att ålägga kommuner att följa domstolsutslag.

Kommunallagen beskriver hur varje medlem i en kommun eller landstingskommun har rätt att överklaga kommunens eller landstingets beslut, s.k. laglighetsprövning. I och med att endast kommunmedlemmar får överklaga kommunbeslut, har företag som endast hyr fastighet samt privatpersoner och företag i grannkommuner ingen möjlighet att göra detta. Dessutom försvårar den relativt korta överklagandefristen på tre veckor för allmänheten att ta del av beslutet i tid. Speciellt eftersom beslutet ska tillkännages på kommunens anslagstavla eller annan publik plats, vilket kan vara svårt för även en berättigad klagande att både uppmärksamma och hinna överklaga inom tidsperioden.

Det är dessutom endast beslut av en politisk nämnd etc. som kan överklagas. Det innebär att när en kommun startar en konkurrensutsatt verksamhet utan ett sådant beslut, t.ex. när ett kommunalt företag beslutar att bedriva sådan verksamhet, finns ingen möjlighet att initiera en prövning i domstol om verksamheten är kompetensenlig enligt kommunallagen.

Beskrivna förhållanden medför svårigheter för privatpersoner och företag att kunna få prövat kommunala beslut enligt kommunallagen. Förutom svårigheten att överklaga ett beslut kan det dessutom vara svårt att i ett så tidigt skede som vid beslutfattandet inse verksamhetens effekter.

Konkurrensverket anser det därför befogat att förändra regelverket för att förbättra möjligheterna att få till stånd en prövning av om ett kommunalt beslut är förenligt med kommunallagen. Alla som är berörda av kommunala beslut bör ha möjlighet att överklaga dessa. Det kan lämpligen ske genom att reglerna om vem som får överklaga ses över och genom att möjliggöra prövning av kommunalt bedrivna verksamheter. De närmare formerna för hur detta kan göras behöver bli föremål för vidare utredning.

Domstolar kan enligt nuvarande regelverk inte ålägga en kommun att utföra en viss prestation. Erfarenheter visar att kommuner ibland medvetet låter bli att följa en domstols utslag när ett kommunalbesvärsmål gått kommunen emot. Kommunallagen innehåller inga föreskrifter om sanktioner i sådana fall. För att förbättra möjligheten att få genomslag för domstols-

beslut på området bör regelverket kompletteras med en regel som säkerställer att kommuner följer domstolens utslag. Liknande möjligheter finns för närvarande på socialtjänstområdet.

Konsekvenser

Konkurrensverket anser att hur en anpassning av kommunallagen skulle kunna utformas bör bli föremål för fortsatt utredning. Ett genomförande av förslaget, dvs. förbättrande överklaganderegler och sanktioner i kommunallagen, medför att fler personer och företag kommer kunna överklaga kommunala beslut och att kommunen måste följa domstolens åläggande. Detta kommer att förbättra spelreglerna på marknaden, vilket ökar incitamenten för företag att etablera sig och verka på marknader där kommunala verksamheter bedrivs. Förslaget medför att även möjligheterna till prövning av om en kommunal åtgärd överensstämmer med kommunallagen kommer att öka.

Ett införande av förslaget medför kostnader genom utökad prövning samt tillsyn och kontroll. Konkurrensverket bedömer dock att den samhälls-ekonomiska nyttan överstiger de kostnader som förslaget kan komma att medföra.

3.10 Öka insynen i offentlig verksamhet

Konkurrensverkets förslag

Utöka insynen i offentlig verksamhet m.m. genom att införa nationella transparensregler.

Inför krav på att redovisning enligt transparenslagen ska inkluderas i årsredovisningen. Därmed kan det nuvarande kravet på revisorsintyg slopas.

Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., transparenslagen, trädde i kraft år 2005 för att införliva EU:s transparensdirektiv i svensk lagstiftning. Lagen syftar till att ge Europeiska kommissionen insyn i de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag, samt i vissa företags ekonomiska verksamhet.

Kortfattat innebär reglerna att finansiella förbindelser mellan myndigheter och deras företag ska redovisas genom en s.k. öppen redovisning. Vidare ska företag som antingen har särskilda eller exklusiva rättigheter, eller utför tjänster av allmänt ekonomiskt intresse och samtidigt får stöd för dessa verksamheter, redovisa konkurrensskyddad och konkurrensutsatt verksamhet separat genom en s.k. separat redovisning.

Undantag gäller för företag vars nettoomsättning understiger 40 miljoner euro (storleksundantaget) och företag som tillhandahåller tjänster som inte påverkar handeln mellan andra EES-länder i nämnvärd omfattning (samhandelsundantaget).

Syftet med transparenslagen är att tillgodose de krav som transparensdirektivet ställer på medlemsländerna. Den inkluderar därmed endast verksamheter som anses ha en effekt på hela gemenskapen. Utifrån ett nationellt perspektiv finns det dock ett behov att även göra företag som exkluderas genom storleks- och samhandelsundantaget föremål för transparenslagens krav på redovisning.

En stor del av de nationella konkurrensproblemen uppkommer i relationen mellan näringslivet och offentliga verksamheter med låg omsättning (under storleksundantaget). Korssubventionering och därtill kopplad underprisättning är det vanligaste problemet som privata företagare möter i konkurrensen med offentliga aktörer, visar de klagomål som kommer till Konkurrensverket. I transparenslagens förarbeten framförs att transparensdirektivet utgör ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att direktivet kan tillämpas

i fler fall än vad föreskrifterna kräver. En utvidgning av lagen förespråkas dock endast om informationen har betydelse för svenska intressen, i första hand vid tillämpningen av svenska lagar av konkurrensrättsligt slag.

En sådan lag är konfliktlösningsregeln som nu bereds inom Regeringskansliet. Lagen syftar till att förhindra vissa slag av konkurrenshämmande förfaranden när det offentliga bedriver affärsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. En effektiv tillämpning av denna lag förutsätter tillgång till en ekonomisk redovisning över den verksamhet eller det förfarande som misstänks snedvrida, eller vara ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens.

Ett annat förslag som Konkurrensverket lyfter fram i denna rapport (förslag 3.11) är införandet av nationella statsstödsregler. En effektiv tillsyn av sådana regler förutsätter tillgång till redovisning av de finansiella förbindelserna mellan det allmänna och offentliga företag samt i vissa företags ekonomiska verksamhet på samma sätt som gemenskapens statsstödsregler. Nationella statsstödsregler skulle dock inte använda sig av de undantagsregler som finns i de europeiska motsvarigheterna som avgränsar målområdet till endast verksamheter som har gemenskapseffekt.

Transparenslagen kan med sänkta tröskelvärden och borttaget samhandelskriterium utgöra en enhetlig reglering för redovisning av all offentlig verksamhet som verkar på konkurrensutsatta marknader.

Konkurrensverket anser att transparensen och insynen i de finansiella relationerna mellan och inom de statliga, men också de kommunala verksamheterna, bör öka. Konkurrensverket föreslår därför att det införs en regel om att samtliga verksamheter som är skyldiga att upprätta en transparensredovisning ska inkludera den i årsredovisningen.

Enligt de nuvarande reglerna i transparenslagen ska företagets revisor för varje räkenskapsår granska om en öppen redovisning och en separat redovisning för ett företag har fullgjorts i enlighet med bestämmelserna i lagen. Revisorn ska utfärda ett särskilt intyg över granskningen.

Bestämmelserna om revisorsintyg har inneburit tillämpningssvårigheter. Såväl Branschorganisationen för revisorer och rådgivare som Riksrevisionen och Sveriges Kommuner och Landsting har uttalat stor tveksamhet inför att utfärda sådana intyg som avses i lagen. Den huvudsakliga anledningen till detta uppges vara att de materiella bestämmelserna i lagen är

mycket komplicerade och svårtolkade i olika avseenden och att det därmed saknats tillräckligt stringenta regler att företa revision mot.

Den föreslagna utvidgningen av transparenslagen, genom sänkta tröskelvärden och slopat samhandelsundantag, medför att långt fler företag omfattas av kravet på redovisning. Det är därför påkallat med en administrativ förenkling för att underlätta för företagen att uppfylla de nya redovisningskraven genom att minska de administrativa svårigheterna och de kostnader som revisorsintyget är förknippat med.

Om Konkurrensverkets förslag om inkluderande av transparensredovisningen i årsredovisningen genomförs bör nuvarande krav på revisorsintyg kunna slopas.

Konsekvenser

Sänkta tröskelvärden och ett avskaffande av samhandelsundantaget i transparenslagen kommer att öka redovisningskravet till långt fler företag än som nu berörs. Vid det ursprungliga införandet av transparenslagstiftningen gjordes bedömningen att en trolig konsekvens skulle bli ökade kostnader för företagens redovisning i form av exempelvis ändrade redovisningssystem, men att dessa kostnader i huvudsak skulle vara av övergångsnatur. Vissa ökade redovisningskostnader är en ofrånkomlig effekt av de ökade ambitionerna att komma tillrätta med de konkurrenssnedvridningar som riskerar att uppkomma på marknader med både offentliga och privata aktörer. En redovisningsmässig separering av olika verksamheter och därtill förknippad ökad insyn kan samtidigt förbättra möjligheterna att analysera lönsamheten och effektivisera offentliga och privata verksamheter.

En förbättrad offentlig redovisning ger bättre möjligheter för intressenter vid sidan av den offentliga aktören att upptäcka om verksamheten subventioneras med allmänna medel eller överskott från konkurrensskyddad verksamhet eller monopolverksamhet. Allmänhetens insyn kan verka som incitament till de offentliga aktörerna att följa lagen, men även underlätta upptäckten av offentliga aktörer som trots denna transparens inte följer den aktuella lagen. En större offentlighet bör kunna förbättra efterlevnaden av transparenslagens regler gentemot myndigheter och företag. En korrekt ekonomisk redovisning är en förutsättning för en effektiv tillsyn över efterlevnaden av de regler som har potential att förbättra konkurrensförhållandena på många marknader, till nytta för konsumenterna och samhälls-

ekonomin i stort. Vidare medför det slopade kravet på revisorsintyg en viss minskning av företagens kostnader som är förknippade med revisionen och revisorns åtagande.

3.11 Inför nationella statsstödsregler

Konkurrensverkets förslag

Inför ett nationellt regelverk som hanterar statsstöd som saknar gemenskapsdimension och skapa en effektiv tillsyn av detta regelverk.

En genomgång av de klagomål som inkommit till Konkurrensverket visar att olika typer av subventionering och därtill kopplad underprissättning är det vanligast förekommande problemet som rör förhållandet mellan offentliga och privata aktörer på en gemensam konkurrensutsatt marknad. Det förekommer även att subventioner riktas till privata aktörer med samma resultat, dvs. snedvridning av konkurrensen på marknaden. Det vore önskvärt att kunna angripa denna källa till så många problem på konkurrensutsatta marknader.

EU:s statsstödsregler föreskriver hur stöd ska hanteras utifrån ett gemenskapsperspektiv och omfattar i princip såväl statliga som kommunala och landstingskommunala stödformer. En stor del av stöden som påverkar nationella och inte minst regionala eller lokala marknader bedöms dock inte ha någon skadlig effekt utifrån ett gemenskapsperspektiv. Det avspeglas i de regler som undantar stöd av mindre betydelse. Även stöd som inte omfattas av EU:s statsstödsregler kan ha en påtaglig konkurrenssnedvridande effekt på marknader i Sverige. Det finns därför behov av ett nationellt regelverk som hanterar stöd som på detta sätt faller utanför EU:s statsstödsregler. Det finns för närvarande inga nationella regler som effektivt kan åtgärda offentliga subventioner.

Nationella statsstödsregler skulle kunna fungera som ett bra komplement till EU:s statsstödsregler, kommunallagen samt den konfliktlösningsregel mellan offentlig och privat näringsverksamhet som för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Nationella statsstödsregler är ytterligare ett verktyg att identifiera fall där en konkurrenssnedvridande situation riskerar att uppkomma, eftersom reglerna riktar in sig på vad som ofta är huvudsaken till att offentliga aktörer som agerar på konkurrensutsatta marknader har en fördel gentemot de privata aktörerna, nämligen möjligheten att utnyttja subventioner via offentliga medel. Nationella statsstödsregler kan även vara ett komplement till det principförbud för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller potentiellt konkurrensutsatt marknad som Förvaltningskommittén föreslår

i betänkandet *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118). Nationella statsstödsregler bör dock enligt Konkurrensverket omfatta allt stöd som ges från det offentliga, alltså även den kommunala sektorn.

Ett land som infört nationella statsstödsregler är Danmark. Reglerna som infördes år 2000 ger den danska konkurrensmyndigheten möjlighet att besluta att ett stöd ska upphöra och betalas tillbaka. Lagen används för att avhjälpa problem som kan uppstå när offentliga aktörer konkurrerar med privata alternativ och när offentligt stöd ges till privat verksamhet som konkurrerar med annan verksamhet som inte får stöd.

För att säkerställa en god efterlevnad av nationella statsstödsregler krävs en effektiv tillsyn. För att undvika intressekonflikter är det lämpligt om den instans som ges ansvar för tillsynen inte samtidigt hanterar utbetalning av stöd. Det kan finnas ett värde i att samla kompetens kring frågor som rör relationen mellan offentlig och privat verksamhet och statsstöd i en expertmyndighet. I praktiken skulle tillsynen kunna bedrivas genom både anmälningar från aktörerna på olika marknader och en egen uppsökande och utredande verksamhet.

För att underlätta en effektiv utredande verksamhet är det viktigt att en god redovisning finns tillgänglig hos de aktörer som kan bli föremål för utredningarna. Den redovisning som krävs för att tillgodose tillsynen av EU:s statsstödsregler regleras av lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., transparenslagen. Denna lag kan utvidgas till att även föreskriva redovisning av stöd utan gemenskapseffekt genom sänkta tröskelvärden och ett borttagande av samhandelskriteriet i lagen, vilket också föreslås i denna rapport (förslag 3.12).

Konsekvenser

Stöd från det offentliga till antingen offentliga eller privata aktörer förefaller vara en av huvudorsakerna till snedvridningar av konkurrensen på konkurrensutsatta marknader. En stor del av dessa stöd kan för närvarande existera utan att beröras av något regelverk. Ett införande av nationella statsstödsregler har potential att komma tillrätta med en stor del av de stöd som på ett oförsvärligt sätt snedvrider konkurrensen. En förutsättning är att statsstödsreglerna förenas med en effektiv tillsyn. För att åstadkomma det krävs både möjligheter till god insyn i verksamheterna samt verktyg i form av sanktionsmedel.

Tillämpning av nationella statsstödsregler har potential att förbättra konkurrensförhållandena på flertalet marknader, till nytta för konsumenterna och samhällsekonomin i stort. Utformningen av nationella statsstödsregler behöver utredas närmare innan ett införande kan bli aktuellt.

Tillsynen av lagen är förknippad med vissa kostnader. Dessa kostnader är svåra att uppskatta i detta skede, men bör kunna vara försvarliga med tanke på den potentiella samhällsekonomiska förbättring som nationella statsstödsregler medför.

3.12 Förbättra tillämpningen av statsstödsreglerna

Konkurrensverkets förslag

Tydliggör och förbättra tillämpningen av statsstödsreglerna i domstolar och hos myndigheter genom utbildningsinsatser. Utred behovet av regeländringar och inrättandet av en centralt ansvarig myndighet.

Säkra återkrav av företagsstöd som befunnits olagligt enligt EG-rätten samt stöd som i förvaltningsdomstol har förklarats strida mot kommunallagen.

Det är varje medlemslands skyldighet att i förväg anmäla till Europeiska kommissionen nya planerade stödåtgärder eller ändringar av sådana. Endast om kommissionen finner att stödåtgärden ligger i linje med EU:s statsstödsregler får åtgärden verkställas. Det finns undantag för stöd av mindre betydelse, stöd som faller inom gruppundantagsförordningen samt vissa andra stöd såsom beskrivits i avsnitt 3.2 om EU:s statsstödsregler.

I Sveriges fall har regeringen det övergripande ansvaret för att stöd anmäls till kommissionen. Alla stödgivare – länsstyrelser, kommuner, landsting, offentliga företag och myndigheter – är skyldiga att underrätta regeringen om åtgärder som kan innebära anmälningspliktigt stöd.

Forskning har visat att det råder brister i tillämpningen av EU:s statsstödsregler, både i Sverige och i andra medlemsländer. Anmälningskyldigheten tycks i många fall ignoreras. Svenska domstolar har endast i ett fåtal ärenden tillämpat EU:s statsstödsregler i fall där stödgivning förekommit. Situationen speglar en brist på kunskap om EU:s statsstödsregler och hur de fungerar. Här kan t.ex. hänvisas till avsnittet 3.7 om en reformerad hyreslagstiftning där det framgår att kommunerna inte anmält något stöd till egna bostadsföretag trots att sådana stöd är vanliga.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning grundas en effektiv tillämpning av EU:s statsstödsregler i en god efterlevnad av kravet på förhandsgodkännande. Då minskar antalet ifrågasatta stöd liksom problem med återbetalningar och eventuella skadestånd vid felaktigt utbetalade stöd. För att åstadkomma en större kunskap och medvetenhet om regelverket krävs utbildningsinsatser inom samtliga instanser som genomför åtgärder som kan ha inslag av stöd i EG-rättens mening, liksom inom domstolväsendet.

I forskningsrapporten *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning* (2008), som Konkurrensverket uppdragit åt Jörgen Hettne, forskare vid Lunds univer-

sitet att skriva, framgår att det vore önskvärt att en myndighet ges ansvaret för att informera om statsstödsreglerna samt övervaka att de tillämpas korrekt. I rapporten pekas vidare på att den nuvarande ordningen, där regeringen både har huvudansvaret för inrapporteringen av stöd och samtidigt genomför lagstiftning som kan innebära statligt stöd, innebär en intressekonflikt. Detta har tidigare också tagits upp i betänkandet *Näringslivet och förtroendet* (SOU 2004:47). Genom att en myndighet övertar huvudansvaret bedöms denna intressekonflikt kunna undvikas. Myndigheten kan bidra med expertkunskap vilket kan underlätta vid bedömningen om en åtgärd eller transaktion innefattar anmälningsskyldigt stöd. Konkurrensverket anser att förslaget att en myndighet ges ansvaret för information och övervakning över den nationella tillämpningen av EU:s statsstödsregler kan vara en väg att gå för att förbättra tillämpningen. Tillämpningen kan även förbättras genom att enskilda berörda företags möjligheter att nationellt driva rättsprocesser i statsstödsärenden underlättas.

Vidare framförs i rapporten behovet av att se över möjligheterna till återkrav av olagligt statligt stöd enligt svensk rätt. Regeringen har möjlighet att upphäva ett kommunalt stödbeslut som vunnit laga kraft genom lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas statsstödsregler. Det finns dock ingen möjlighet för regeringen att ingripa innan kommissionen eller EG-domstolen genom ett beslut som vunnit laga kraft slagit fast att åtgärden strider mot EU:s statsstödsregler.

Stödbeslut kan, innan de vunnit laga kraft, även prövas mot bestämmelserna i kommunallagen genom laglighetsprövning i förvaltningsdomstol. Om stödbeslutet även har verkställts ska rättelse ske genom kommunallagen i den utsträckning det är möjligt. I förarbetena till kommunallagen framgår att bristande betalningsförmåga kan vara en orsak till att avskriva återgångsärendet. Likaså kan civilrättsliga avtal verka bindande även om det bakomliggande kommunala beslutet har upphävts av domstol. Generellt varierar således möjligheten att ingripa mot olagligt statsstöd med omständigheterna i det enskilda fallet.

Enligt EG-rätten finns emellertid inga möjligheter för en medlemsstat att åberopa bestämmelser eller praxis i den egna rättsordningen som grund för att inte uppfylla de förpliktelser som gemenskapsrätten föreskriver, det visar exempelvis EG-domstolens dom i målet C-5/89, kommissionen mot Tyskland. De svenska reglerna om återkrav av kommunala stöd är inte tillräckliga för att leva upp till gemenskapens krav. Återkrav skulle kunna

åberopas i strid med svensk lag utifrån att EG-rätten har företräde. Konkurrensverket anser dock att det är angeläget att regelverket ändras så att gemenskapens krav om återbetalning av otillåtet statsstöd uppfylls. Genom ett regelverk som överensstämmer med EG-rätten blir processen både tydligare, mer förutsägbar och rättssäker.

Mot ovanstående bakgrund föreslår Konkurrensverket att frågan om nationell tillämpning och tillsyn av EU:s statsstödsregler bör ingå i den utredning om konkurrensfrågor som aviserades i budgetpropositionen för 2009 (2008/09:1). Den tidigare nämnda forskningsrapporten illustrerar tydligt komplexiteten i aktuella frågor och de olika metoder som kan användas för att främja en efterlevnad av statsstödsreglerna. Det är därför en fördel om utredningens uppdrag är så pass vittomfattande att olika ändamålsenliga åtgärder kan prövas samlat och mot varandra.

Konsekvenser

En bättre efterlevnad av kravet på förhandsgodkännande skulle kunna minska de brister i efterlevnaden av EU:s statsstödsregler som för närvarande förekommer. EU:s statsstödsregler är till för att motverka konkurrenssnedvridningar och skapa förutsättningar för den gemensamma marknaden. Genom de föreslagna förändringarna skapas bättre förutsättningar för att EU:s statsstödsregler kan motverka konkurrenssnedvridningar, vilket gynnar konsumenterna och samhällsekonomin i stort. Utbildningsinsatser och en utökad övervakning över tillämpningen av EU:s statsstödsregler medför vissa kostnader, vilka dock måste bedömas skäligen utifrån de vinster som rimligtvis bör erhållas.

3.13 Inför en enhetlig moms

Konkurrensverkets förslag

Minska konkurrenssnedvridningar och reducera företagens och myndigheternas administrationskostnader genom att införa en enhetlig moms.

Det finns empiriska och teoretiska argument för att differentierade momssatser leder till mindre effektivt fungerande marknader och högre administrativa kostnader för såväl företag som myndigheter.

Differentierade momssatser påverkar konsumenter och producenters val och leder ofta till gränsdragningsproblem genom att produkter som är nära substitut, dvs. kan ersätta varandra, beskattas olika, vilket ofta upplevs som orättvist av producenterna.

Ett konkret exempel är följande: försäljning av böcker beläggs med 6 procent moms. Försäljning av CD-skivor beläggs normalt med 25 procent moms. För att undgå snedvridningar till följd av den sänkta momsen på litteratur omfattas också en bok inläst på CD av den lägre momsen. Om exakt samma ljud som finns lagrade på CD i stället köps för nedladdning via Internet betraktas detta som en tjänst, och beläggs med 25 procent moms. CD:n och den nedladdade ljudfilen måste anses som mycket nära substitut. Beslutet att belägga CD:n med lägre moms, i syfte att undanröja en snedvridning, skapade en ny snedvridning. Detta exempel tydliggör att gränsdragning vid differentierad momssats är ett problem.

Differentierade momssatser kräver dessutom en omfattande administration som leder till icke försumbara kostnader för såväl företag som myndigheter. En enkätundersökning utförd på uppdrag av Mervärdesskattesatsutredningen och som presenteras i *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?* (SOU 2005:57) indikerade att myndigheternas kostnader för att administrera differentierade momssatser uppgick till 164 miljoner kronor per år. Motsvarande summa för företagens administration av differentierade momssatser var 600-700 miljoner kronor årligen. Skatteverket anför i utredningen *Kränglig moms – en företagsbroms?* (2006) att företagens kostnader för att administrera differentierade momssatser uppgår till 500 miljoner kronor årligen. Utredningen visar även att kostnaderna relativt sett är större för små företag än stora.

Konsekvenser

En enhetlig momsats skulle undanröja de konkurrenssnedvridningar som uppstår till följd av differentierade momssatser, vilket i sin tur kan leda till mer effektivt fungerande marknader. Simuleringsstudier utförda av Copenhagen Economics på uppdrag av Europeiska kommissionen, i *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union* (2007), indikerar att värdet av de snedvridningar som undanröjs, om ett EU-land går från ett system med differentierade momssatser till en enhetlig momsats, uppgår till 0,03 procent av landets totala privata konsumtion.

Statens inkomster från momsen är omfattande. En enhetlig momsats behöver emellertid inte påverka storleken på statens inkomster. En momsats någonstans mellan den nuvarande högsta och lägsta nivån kan väntas generera lika stora inkomster som differentierade momssatser gör. Från statens utgiftsperspektiv kan en enhetlig momsats emellertid väntas vara bättre än ett system av differentierade momssatser, eftersom myndigheternas kostnader för administration för närvarande är betydande.

Införandet av en enhetlig momsats innebär att personer som använder en relativt stor andel av sin budget åt varor och tjänster som för närvarande beskattas med en lägre momsats, kan komma att påverkas negativt. Förslaget kan därför aktualisera behovet av andra fördelningspolitiska åtgärder.

3.14 Slopa presstödet i dess nuvarande form

Konkurrensverkets förslag

Förbättra förutsättningarna för dagstidningar att konkurrera utifrån pris och kvalitet genom att successivt avskaffa presstödet.

Det råder inget tvivel om att stöd och subventioner påverkar marknader. När det gäller mediemarknader hänvisas ofta till att det finns s.k. positiva externa effekter i det att medier har en samhällsgranskande och opinionsbildande funktion. Det kan vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera produktionen av en vara som ger upphov till positiva externa effekter. Mot detta ska emellertid ställas, förutom de direkta kostnaderna, att stöd och subventioner ofrånkomligen kommer att snedvrیدا fördelningen av resurser och skapa incitament att försöka utnyttja reglerna.

En principiell utgångspunkt måste under alla förutsättningar vara att tidningar som kan överleva utan stöd inte bör finansieras med hjälp av statliga medel. Detta inkluderar enligt Konkurrensverket även tidningar som efter effektivisering skulle kunna överleva utan presstödet.

Som framgår av Kulturdepartementets skrivelse till Europeiska kommissionen (N2006/4857/MK) är presstödet syfte att främja mediepluralism, kulturell mångfald och en bredd i åsiktsbildningen som är grundläggande i det demokratiska samhället. Ett sådant mål bör enligt Konkurrensverket emellertid konkretiseras utifrån hur det kan uppnås med hänsyn till marknadens förutsättningar i form av t.ex. teknik, tillgänglighet och skiftande preferenser hos konsumenterna.

Sedan införandet av presstödet på 1970-talet har det skett stora förändringar på de svenska mediemarknaderna och den pågående omdaning av medielandskapet har enligt Konkurrensverket stor vikt för presstödet bevarande. Den mediala utvecklingen och möjligheten att tillgodogöra sig nyheter och opinion, inte bara utifrån det tryckta ordet utan även Internet i form av webbtidningar och bloggar, påverkar inte minst tidningarnas samhällsgranskande och opinionsbildande betydelse. Även det tryckta ordet distribueras under andra former än vid införandet av presstödet och förekomsten av gratistidningar i storstadsområdena påverkar stödets betydelse för mångfalden.

Negativa effekter av presstödet

Det finns två slag av presstöd till dagstidningar, driftstöd och distributionsstöd. Konkurrensverkets förslag till reform av presstödet avser här i första hand driftstödet.

På uppdrag av Konkurrensverket har Marcus Asplund, professor vid Kungliga tekniska högskolan, analyserat presstödet effekter på tidningsföretagens lönsamhet och på konkurrensen. Av rapporten *Presstödet – Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och konkurrens* (2009) drar Konkurrensverket slutsatsen att de potentiella negativa effekterna av presstödet, och då framför allt driftstödet, är hämmad priskonkurrens, otydlig koppling mellan utbud och konsumentens preferenser, avsaknad av effektiviseringsincitament samt inlåsnings effekter i form av att en tidning ekonomiskt gynnas av att inte konkurrera med den s.k. första tidningen.

Det kan konstateras att det numera endast finns ett fåtal marknader kvar där det är två fristående tidningar som konkurrerar om läsare och annonsörer. I Dagspressens *Ekonomi 2007* nämns fyra konkurrensorter på landsorten (Kalmar, Karlstad, Falun och Luleå) vilket i tillägg till storstäderna Stockholm och Malmö leder till totalt sex stycken områden. Övriga orter med två tidningar utgörs, som en följd av de gångna årens strukturförändringar och konsolideringar, alltså av orter där tidningarna numera ägs av samma ägare, jämför t.ex. förhållandena i Gävle och Östersund.

Det får anses belagt att presstödet är en förutsättning för många tidningars överlevnad. Många tidningar är emellertid inte liktydigt med konkurrens eller för den delen mångfald, eftersom det t.ex. inte nödvändigtvis innebär många oberoende utgivare. Tvärtom kan det skönjas en tendens till koncentration på tidningsmarknaden genom att större tidningsföretag förvärvar konkurrerande tidningar som får driftstöd. Genom att tidningarna fortsättningsvis drivs som två separata tidningar försäkras sig ägaren på detta vis om driftstöd. Den faktiska mångfalden vid en sådan ordning kan därmed ifrågasättas. Därtill kan det tilläggas att driftstödet som sådant begränsar effektiv priskonkurrens mellan hög och medelfrekventa dagstidningar, inklusive storstadstidningar, eftersom ett krav för stöd är att dessa tidningar inte håller ett uppenbart lägre pris än likvärdiga tidningar.

Driftstödet kan även leda till att ett företag har svagare incitament att effektivisera sin produktion. Ett förhållande som aktualiseras i valet mellan att

föbli en s.k. andratidning, och därmed få presstöd, och att bli förstatidning och därmed förlora presstödet.

Driftstödet riskerar även att leda till att utbudet formas efter bidragskriterier snarare än läsarnas preferenser, eftersom tidningarna inte behöver konkurrera om läsarna och därmed annonsörernas pengar utan kan överleva med hjälp av driftstöd. Detta illustreras genom det sakförhållande att tidningar som får driftstöd tenderar att ha klart lägre intäkter per exemplar som trycks.

Det svenska driftstödet omfattar inte någon begränsning i stödintensiteten i det att stödet inte får överstiga en viss procentsats av de totala driftkostnaderna som tidningen i fråga har. Detta har noterats av Europeiska kommissionen i en skrivelse från den 7 november 2008 (D/54370). Avsaknaden av en begränsning av stödintensiteten medför enligt Konkurrensverket att tidningar som får stöd inte har något incitament att effektivisera och utvecklas, till nackdel för konkurrensen och inte minst konsumenterna.

Mot denna bakgrund finns det enligt Konkurrensverket starka konkurrensmässiga och samhällsekonomiska skäl för att begränsa och reformera den nuvarande omfattningen och formen av framför allt driftstödet. Marknaden har utvecklats under åren och på en marknad med ett varierat utbud av medier som erbjuder nyheter och opinion kan det inte anses proportionerligt att hålla fast vid den ordning som råder.

Konkreta förslag till reformering av driftstödet

Driftstödet har enligt Kulturdepartementets skrivelse till Europeiska kommissionen utformats för att ge tidningar med låg hushållstäckning ett tillskott. Med en sådan utgångspunkt kan storstadsstödet enligt Konkurrensverket ifrågasättas. Givet att tidningar med större täckning lättare kan komma i åtnjutande av annonsintäkter finns det större möjligheter för storstadstidningar än för landsortstidningar att på andra vägar än genom bidrag skaffa sig intäkter.

Enligt departementspromemorian *Nya villkor för presstödet* (Ds 2008:25) var en grundtanke med driftstödet till storstädernas morgontidningar när stödet infördes i början på 1970-talet bl.a. att dessa tidningar i större utsträckning än andra dagstidningar informerade om rikspolitiska och utrikespolitiska frågor och således viktiga ur en opinionsbildande aspekt. Konkurrensverket anser, i likhet med vad Kulturdepartementet framförde i promemorian, att synen på storstadstidningarnas roll bör anpassas efter de

marknadsförhållanden som råder. Enligt Konkurrensverket framstår det inte som försvarbart att behålla ett omfattande storstadsstöd för att säkerställa mångfald i form av konkurrerande nyhets-spridare och opinionsbildande medier i storstäderna. Behovet av statlig finansiering har minskat i och med att t.ex. Internet bidrar till en omfattande nyhets- och opinionsspridning och att såväl gratisdistribuerade morgontidningar som lokala gratistidningar har fått en allt större betydelse för nyhets-spridningen i storstäderna. I storstäderna finns dessutom ett omfattande kundunderlag och följaktligen möjlighet till annonsintäkter som på en fungerande konkurrensutsatt marknad skulle utgöra (ett tillräckligt) underlag för flera tidningars överlevnad.

Liknande resonemang aktualiserar även en reformering av driftstödet till lågfrekventa dagstidningar och hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort. Av rapporten *Presstödet – Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och konkurrens* (2009) framgår att ungefär 45 procent av tidningsföretagen har något driftstöd. I genomsnitt motsvarar detta 65 procent av dessa företags alla övriga intäkter från försäljning av prenumerationer, annonsutrymme, och annan verksamhet. Med andra ord kommer två tredjedelar av deras intäkter i form av ett direkt stöd. Alternativt kan man säga att för varje krona som prenumeranter och annonsörer är villiga att betala kommer det två kronor i form av driftstöd. För ungefär en sjättedel av alla tidningsföretag är driftstödet större än alla andra intäkter sammantagna och för en handfull är det ungefär dubbelt så stort eller mer. Den nuvarande ordning leder till ineffektivitet och snedvridningar och det finns goda grunder för att införa en ordning som begränsar stödet till en fix andel av tidningens totala driftskostnader.

Konsekvenser

Det finns enligt Konkurrensverkets bedömning starka skäl för regeringen att reformera presstödet. En total avveckling av presstödet skulle, med utgångspunkt från uppgifter avseende år 2007, innebära en årlig besparing på ungefär 500 miljoner kronor, varav ca 430 miljoner kronor för driftstödet och ca 70 miljoner kronor för distributionsstödet. Om driftstödet helt avskaffas finns det en påtaglig risk att ekonomiskt svagare tidningar kommer att försvinna från marknaden. En avveckling av stödet skapar å andra sidan förutsättningar för en på längre sikt effektiv konkurrens utan inslag av snedvridande offentligt stöd som rubbar marknaden mekanismer.

Ett sätt att skapa balans mellan å ena sidan det kulturpolitiska syftet med presstödet och de negativa effekter som ett statligt stöd får på konkurrensen och förutsättningarna för en fri marknad är att reformera och minska delar av presstödet. Förslagsvis under en övergångsperiod om fem år som möjliggör anpassning för det företag som träffas av reformerna.

Storstadsstödet uppgår för närvarande till 131 miljoner svenska kronor. Om storstadstidningarna skulle få stöd i proportion till övriga tidningar torde stödet uppgå till ca 5 miljoner, dvs. en minskning med mer än 125 miljoner kronor.

Effekterna av ett fullständig avskaffande av storstadsstödet kan inte med säkerhet förutses. Vad gäller Stockholm framstår det dock som troligt att det stora antalet potentiella läsare och annonsörer kan bära två konkurrerande morgontidningar.

En begränsning av nivån på stödet till en fast andel av tidningens produktionskostnad kommer att slå hårdast mot tidningar som har höga produktionskostnader i relation till intäkterna. En realistisk bedömning är att flera sådana tidningar kommer att slås ut. En väg att lindra detta kan vara att gradvis trappa ner den andel av tidningens kostnader som stödet kan täcka. Det är viktigt att poängtera vikten av tydlighet i ett sådant beslut. För att de mest berörda tidningarna ska få riktiga incitament att effektivisera får det inte råda något tvivel om att stödet faktiskt kommer att trappas ner.

3.15 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, och
- 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 pga. 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 inklusive 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 pga. låg efterfrågan av dessa tjänster bör en utgångspunkt vara att Jordbruksverket upphandlar tjänsterna med stöd av upphandlingsreglerna. Paralleller 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 konkurrenssatta 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.

3.16 Avskaffa reklamskatten

Konkurrensverkets förslag

Eliminera snedvridningar på marknaden för annonser genom att avskaffa reklamskatten.

Reklamskatten är en punktskatt på vissa former av annonser och reklam. För annonser i periodiska publikationer, bortsett från periodiska annonsblad, är skattesatsen 3 procent. I övriga publikationer är den 8 procent. Även filmreklam omfattas av reklamskatten. Dock omfattas inte tv- och radioreklam eller reklam som på något vis publiceras på internet.

Skatt som betalats för annonser i självständig, periodisk publikation återbetalas upp till 50 miljoner kronor. I praktiken innebär det att mindre publikationer är befriade från reklamskatt.

I sin befintliga form slår reklamskatten olika, beroende av mediaslag och publikation. En annons som publiceras i en stor morgontidnings pappersupplaga beskattas exempelvis högre än motsvarande annons publicerad i samma tidnings nätupplaga.

Reklamskatten har också effekt på handeln, vilket lyftes fram i reklamskatteutredningens slutbetänkande *Avskaffa Reklamskatten!* (SOU 1997:53). I praktiken är det svårt att beskatta annonser i publikationer som förs in från utlandet. Detta innebär att tryckerier utanför Sverige får en fördel framför tryckerier i Sverige. Under senare år har reklamskatten förändrats på ett sätt som gör det mindre intressant att trycka publikationer utomlands, varför problemet har mildrats. Utredningen konstaterar även att reklamskatten inte är möjlig att reformera på ett sådant sätt att den uppfyller de krav som bör ställas på en modern skatt.


Konkurrensverket anser därför att reklamskatten bör avskaffas.

Konsekvenser

Ett avskaffande av reklamskatten kommer att eliminera snedvridningen mellan olika annonsmedier och publikationer. Detta förväntas leda till en mer effektivt fungerande marknad för annonser.

I rapporten *Punktskattekontroll – mest reklam?* (2006) konstaterar Riksrevisionen att reklamskatten under 2004 inbringade ca 1 miljard kronor till

statskassan. Sedan dess har riksdagen beslutat att undanta ytterligare tidskrifter från reklamskatt. Intäktsbortfallet från denna förändring uppskattades till 100 miljoner kronor. Ett fullständigt avskaffande av reklamskatten skulle således rimligen leda till ett intäktsbortfall på högst 900 miljoner kronor.



4 Kundrörlighet

	Förslag för ökad kundrörlighet.....	202
4.3	Inför en samlad konsumentportal.....	202
4.4	Förbättra kundrörligheten på elmarknaden	206
4.5	Underlätta privatpersoners byte av bank.....	212
4.6	Inför investeringskonton för fondsparande	216
4.7	Inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster.....	220
4.8	Skapa förutsättningar för jämförelser inom vård och omsorg.....	224
4.9	Upprätta utbytbarhetslistor över receptfria läkemedel	226
4.10	Inför ett nationellt apoteksmärke	228

Kundrörlighet

Ingen marknad kan fungera väl utan aktiva kunder. Det är därför viktigt att kunderna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser samt att det inte är förenligt med stora omställningskostnader att byta leverantör. Om konsumenternas möjlighet att göra fria och rationella val begränsas eller hindras, riskerar konkurrensen och marknadernas effektivitet att försämrans.

4.1 Kundrörlighetens betydelse för konkurrens

Möjligheten för konsumenter att välja bort en produkt, och då ha tillgång till bättre alternativ, kan många gånger vara det tydligaste uttrycket för konsumenternas makt vid en fungerande konkurrens. De som får bättre villkor genom att byta leverantör bidrar också till att förbättra situationen för alla konsumenter.

Bristande kundrörlighet har direkt effekt på slutkundspriset genom att det begränsar priskonkurrensen. Detta beror på att ett företag inte kan locka till sig tillräckligt många kunder genom att sänka slutkundspriset. Konsumenternas möjlighet att byta leverantör av olika varor och tjänster är således av stor betydelse för utvecklingen av väl fungerande marknader.

Regelreformer, ny teknik, nya tjänster och nya branscher är exempel på förändringar som ger konsumenterna valmöjligheter, men som också innebär att konsumenterna behöver ha tillgång till olika slag av information för att kunna fatta bra beslut. Det gäller inte bara uppgifter om priser, utan även om hur exempelvis tjänsteinnehållet ser ut och om det finns krav på bindningstider för att teckna avtal. Kampen om kunderna gör att företagen satsar på trohetsskapande avtal och bonussystem som kan låsa in konsumenterna. Utbudet kan bli svårt att överblicka, vilket försvårar konsumenternas möjlighet att göra väl underbyggda val. Många konsumenter känner förvirring inför allt det nya och uppfattar det som mycket svårt att välja. En viktig uppgift för det allmänna är därför att skapa goda förutsättningar för konsumenterna i rollen som marknadsaktör.

4.2 Faktorer som påverkar kundlörligheten

Av en undersökning som Konsumentverket (2009) genomfört på uppdrag av Konkurrensverket framgår att det finns en uppsjö av svårigheter som konsumenten ställs inför vid valet eller bytet av leverantör. I Konsumentverkets undersökning fokuseras endast på hinder som påverkar kunder i egenskap av privatpersoner, dvs. konsumenter. Resonemangen kan dock generaliseras till att även gälla kunder i egenskap av näringsidkare. I undersökningen fokuseras särskilt på marknader där det framkommit att det existerar hinder för kundlörlighet och där konsumenterna många gånger befinner sig i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge gentemot näringsidkarna. Om inget annat anges är exemplen hämtade ur Konsumentverkets rapport.

4.2.1 Tillgång till information

Att jämföra olika leverantörers erbjudanden kan vara svårt, i synnerhet när det gäller tjänster. Om konsumenterna inte har tillgång till relevant information finns det risk för att konkurrensen hämmas och att leverantörerna tar ut högre priser än vad som annars vore fallet. Det kan vara tidsödande och kostsamt för konsumenterna att samla in den information som behövs för att de ska kunna bilda sig en uppfattning om utbudet på olika marknader. Ett tydligt exempel är att det inom tandvårdsmarknaden ofta krävs en inledande undersökning innan tandläkaren kan ge konsumenten ett kostnadsförslag. Eftersom varje sådan undersökning kostar pengar försvagas konsumenternas incitament att uppsöka fler tandläkare för att få kostnadsförslag. Kunden kan alltså 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.

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 marknadsakt ökar därmed och förutsättningarna för fungerande konkurrens försämras.

Av Konsumentverkets undersökning framgår att ett av de största hindren för konsumentlörlighet inom elmarknaden (enligt Konsumenternas elrådgivningsbyrås bedömning) är att konsumenter har bristande kunskaper

om hur marknaden fungerar och att de upplever det som svårt att jämföra priser och olika erbjudanden på marknaden. Bankmarknaden och marknaden för elektronisk kommunikation är andra exempel där prissättningen av tjänsterna ofta uppfattas som svårjämförd och komplicerad.

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. Det är exempelvis möjligt för konsumenter att via webbplatser, såsom www.elpriskollen.se, www.telepriskollen.se och www.minpension.se, få information och göra prisjämförelser på olika marknader. Detta borde följaktligen ha bidragit till att minska informationsproblematiken och öka konkurrensen inom olika marknader. Som framgår av Konsumentverkets rapport är dock problemet inte alltid att adekvat information saknas, utan snarare att konsumenterna har bristande kunskap om var de kan hitta informationen återfinns. Detta kan leda till att konsumenterna blir passiva.

Konsumenter befinner sig ofta i ett kunskaps- och informationsmässigt underläge gentemot näringsidkarna. Bristande information och förståelse för marknads funktionssätt försvårar för konsumenter att göra de jämförelser som krävs för väl underbyggda val. Av Konsumentverkets undersökning framgår att problemet är vanligt förekommande inom bank- och försäkringsmarknaden. Pensionssystemet och olika typer av pensionsförsäkringar är för många konsumenter svåra att förstå och överblicka. Det kan dessutom vara svårt att jämföra olika produkter hos olika bolag och kunskaperna om finansiella tjänster är många gånger bristande pga. produkternas komplexitet. Dessa förhållanden gör det svårt att förstå relationen mellan pris och produkt, vilket innebär att konsumenter inte alltid vet hur mycket de betalar, eller vad de betalar för. Det faktum att bolagen även använder sig av olika beräkningsgrunder i de pensionsprognoser som marknadsförs gentemot konsumenterna bidrar enligt Konsumentverket till att ytterligare försvåra jämförelser mellan olika bolag.

Även inom området för bank- och finanstjänster förefaller konsumenternas bristande kunskaper om marknaden och dess funktionssätt utgöra ett tydligt hinder mot kundrörligheten. Enligt Konsumenternas bank och finansbyrås bedömning bidrar detta många gånger till att konsumenternas handlingsutrymme begränsas. Dessutom tycks konsumenter ha svårt att överblicka utbudet av olika typer av tjänster, och förekomsten av mängdrabatter försvårar prisjämförelser mellan olika aktörer.

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 konsumenterna 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 för sökvaror.

Om kvaliteten på en produkt inte avslöjas ens efter konsumtionen (eller först lång tid därefter), blir informationsproblemet än mer påtagligt och producenternas intresse för att leverera produkter med hög kvalitet minskar kraftigt. Om branschens aktörer misslyckas med att själva reglera kvaliteten för att komma tillrätta med informationsproblematiken, t.ex. genom märkning, kvalitetsföreskrifter eller ett eget kontrollorgan, kan det vara motiverat för staten att svara för kvalitetsregleringen. För att åstadkomma väl fungerande konkurrens kan det i andra fall räcka att staten ger ut anvisningar, eller genom föreskrifter fastställer, hur produktionen 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.

4.2.2 Inlåsnings effekter och omställningskostnader

Det kan också vara förenat med betydande kostnader för konsumenterna 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 pga. lägre priser så länge prisskillnaden inte är större än omställningskostnaden. Dessa s.k. inlåsnings effekter kan resultera i betydande välfärdsförluster i form av mindre produktion och konsumtion samt högre priser. Dessutom finns det risk för att omställningskostnaderna motverkar inträde på marknader. Omställningskostnadernas negativa effekter på konkurrensen tenderar att vara mindre om marknadens tillväxt

är snabb, eftersom det då finns många nya kunder som ännu inte är uppbundna av konkurrenter.

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. I sammanhanget kan nämnas att det även kan förekomma tekniska hinder för att byta leverantör. Konsumenternas möjlighet att välja olika operatörer och tjänster inom marknaden för elektronisk kommunikation kan exempelvis begränsas av hur utbyggd infrastrukturen inom området är.

För konsumenter inom bankmarknaden som har lån med bunden ränta och vill lägga om eller flytta dessa lån i förtid innebär ränteskillnadsersättningen en kostnad som kan bidra till en viss inlåsning på marknaden. Även om en flytt av lånen kan vara lönsam har många konsumenter inte tillräcklig information om vad ränteskillnadsersättningen innebär, vilket kan bidra till svårigheter att göra en korrekt bedömning av huruvida flytten är lönsam eller inte.

Omställningskostnader kan även vara ett resultat av bonussystem som en leverantör tillämpar. Exempelvis erbjuder många handelskedjor sina kunder olika typer av bonussystem som ger rabatter vid framtida köp. Eftersom byte av leverantör medför att kunden går miste om bonuspoäng kan sådana bonussystem ge kunderna starka incitament att anlita samma leverantör flera gånger. En annan typ av trohetsskapande, som är vanligt förekommande inom t.ex. livsmedelshandeln, är kundkort som kan kopplas till ett konto med förmånlig ränta. Dessa kort kan som regel enbart användas för inköp vid kortutgivarens försäljningsställen, vilket ökar sannolikheten att konsumenten handlar hos denne aktör. Flygmarknaden är ytterligare ett exempel på en marknad där bonussystem som riskerar att leda till inlåsnings effekter är vanligt förekommande.

Det går att använda såväl generell konkurrenslagstiftning som särslagstiftning för att minska eller rentav eliminera vissa omställningskostnader. Här kan exempelvis nämnas att konkurrenslagen (2008:579) har tillämpats för att undanröja den konkurrensbegränsning som SAS Eurobonussystem för inrikesflyget under 1990-talet medförde när marknaden genom regelreformer öppnades för konkurrens. Ett annat exempel är införandet av nummerportabilitet inom teleområdet som bidragit till att underlätta byte

av operatör genom att en abonnent kan behålla sitt telefonnummer hos den nya operatören.

En annan typ av omställningskostnad som delvis redan behandlats är de sökkostnader som uppstår vid byte av leverantör. Konkurrensverket (2006) har exempelvis uppmärksammat att konsumenterna inom bankmarknaden i relativt liten utsträckning byter leverantör av banktjänster, vilket till stor del kan relateras till komplexiteten i tjänsteutbudet och svårigheten för konsumenterna att överblicka priser och villkoren på marknaden. Om informationen till kunderna är otillräcklig eller svårtillgänglig riskerar sökkostnaderna att bli så höga att ett leverantörbyte inte upplevs som lönsamt. Den potentiella vinsten av ett byte upplevs alltså som allt för liten i förhållande till ansträngningen som krävs för att hitta ett billigare alternativ.

Konsumentverkets rapport indikerar även att det krävs ett relativt stort missnöje för att konsumenterna på tandvårdsmarknaden ska byta tandläkare. Tandvårdsmarknaden är ett exempel på en marknad där konsumenten befinner sig i ett stort kunskapsunderläge gentemot producenten, vilket beror på att det såväl före som efter konsumtionstillfället kan vara svårt för konsumenten att bedöma kvaliteten på den tjänst som utförts. Detta är enligt Konsumentverkets bedömning en av de främsta orsakerna till varför inlåsnings effekter uppstår på denna marknad. För konsumenterna som upplever sig nöjda med sin nuvarande tandläkare, faller det sig naturligt att stanna kvar. Att tjänster i större utsträckning än varor kännetecknas av denna typ av informationsasymmetri, kan vara en förklaring till varför konsumenterna generellt sett tycker att det är svårare att byta leverantör av tjänster än varor.

4.2.3 Bindningstider och andra inlåsnings effekter

Bristande information och förekomsten av omställningskostnader försämrar konsumenternas förutsättningar att göra väl underbyggda val och leder till att kundrörligheten försvagas. I Konsumentverkets rapport konstateras att varje marknad har sina specifika hinder för kundrörlighet, samtidigt som det finns vissa faktorer som återkommer inom flera marknader.

En av slutsatserna i rapporten är att konsumenterna ofta har bristande kunskap om innebörden av avtal och avtalsvillkor. Inom exempelvis marknaden för elektronisk kommunikation leder det till att konsumenterna ingår

avtal med operatörer med långa bindningstider. Detta får en inlåsand effekt av konsumenterna på marknaden, inte minst vid försäljning av abonnemang i såväl butik som på gator och torg. I sådana situationer upplever konsumenterna ofta en press att på kort tid fatta ett beslut. Eftersom ångerrätt saknas i dessa fall och avtalstiderna ofta är långa, kan det få tydliga negativa konsekvenser för konsumentnytta och kundrörligheten. Det bör dock poängteras att kundrörligheten inom tele- och Internetområdet, enligt Konsumenternas tele- och Internetbyrås bedömning, överlag är god i Sverige. En övervägande majoritet av dem som inte någon gång har bytt operatör anger att de är nöjda med sin nuvarande operatör och ser därför ingen anledning att byta.

Långa avtalstider uppmärksammas även som ett hinder för kundrörligheten inom t.ex. elmarknaden och inom försäkringsområdet. Konsumentverket konstaterar att kortare bindningstider riskerar att leda till att de initiala kostnaderna vid byte av operatör eller försäkringsgivare stiger. Det är således oklart om kortare avtalstider i praktiken skulle förbättra förutsättningarna för konsumenterna att vara aktiva på dessa marknader.

I takt med den tekniska utvecklingen har möjligheten att göra inköp via Internet ökat. Tack vare lägre kostnader än vid traditionell handel i fysiska butiker tenderar priserna på dessa produkter att vara lägre. E-handeln skapar även förutsättningar för ett större utbud och kan fungera som en prispress för övrig handel. Problemet är dock att många konsumenterna förknippar handel över Internet med en viss osäkerhet. Det tycks exempelvis finnas en viss rädsla för att råka ut för bedrägerier och konsumenterna är osäkra på vilka uppgifter som kan lämnas ut via Internet. Denna osäkerhet skulle enligt Konsumentverkets bedömning kunna reduceras genom en tydligare och mer riktad information inom området.

Ett annat problem som uppmärksammas av Konsumentverket är att lagstiftningen som gäller för resor som inte omfattas av lagen (1992:1672) om paketresor uppfattas som otydlig för konsumenterna. Trots att det finns bestämmelser, exempelvis genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004, kan konsumenterna uppleva problem vid reklamation av sådana resor. Problemet är särskilt vanligt vid resor med flera flygbolag, s.k. delad flygning. För närvarande saknas effektiva sanktioner mot bolag som inte lever upp till de bestämmelser som finns. Som en konsekvens av osäkerheten kring konsumenträtten inom området finns det risk för att kundrörligheten försämras genom att konsumenterna väljer välbekanta

flygbolag som de uppfattar som tryggare, trots att det finns bättre alternativ att tillgå. Tydligare regler och effektivare sanktioner inom området kan bidra till att stärka konsumentens ställning och därmed förbättra konkurrensen.

4.3 Inför en samlad konsumentportal

Konkurrensverkets förslag

Öka konsumenternas möjligheter att göra rationella val genom att skapa en samlad webbplats för konsumentinformation.

Konsumenterna har en viktig roll att spela för att uppnå väl fungerande marknader. Konsumenternas strävan att söka de bästa alternativen utifrån faktorer som kvalitet och pris är en viktig drivkraft för att konkurrensen ska fungera väl. Konsumenter ställs emellertid inför svåra valsituationer i samband med att marknaderna blir alltmer komplexa och tillhandahåller ett alltmer omfattande varu- och tjänsteutbud. Det kan därför vara svårt som konsument att fatta så bra beslut som vore önskvärt.

Olika konsumentundersökningar har visat att konsumenterna har dålig information om tjänster och varor samt vilka valmöjligheter som finns. Nuvarande informationsåtgärder bedöms därför inte som tillräckliga. När informationen brister fungerar inte de styrmekanismer som ska råda på en marknad. En viktig uppgift för det allmänna är därför att skapa goda förutsättningar för konsumenterna i rollen som marknadsaktörer. Liksom också tidigare utredningar kommit fram till, bl.a. *Den framtida konsumentpolitiken* (Ds 2004:51), behövs det ett ökat statligt engagemang när det gäller konsumentinformation. Exempel på statliga engagemang för bättre konsumentinformation finns i Storbritannien i form av webbplatsen www.consumerdirect.gov.uk och i Norge i form av www.finansportalen.no.

Genom att skapa en samlad webbplats för information till konsumenterna i en s.k. konsumentportal förenklas konsumenternas informationsinhämtning. Konkurrensverket bedömer att det behövs en konsumentportal i statlig regi som kan utgöra en inkörsport för konsumentinformation. Staten bör ansvara för att utveckla portalens tekniska lösningar och struktur samt skapa en organisation för det dagliga driftsansvaret.

När konsumenterna vet att det finns en central webbplats dit de kan söka sig för att få information, blir det också enklare för dem att hitta relevant information. Ett exempel på en sådan webbplats är Nuteks *Företagarguiden* med information, t.ex. i form av en interaktiv checklista, till den som vill starta och driva företag. Ett väl fungerande informationssystem för konsumenterna kan med fördel bygga på en samverkan mellan olika organ och

myndigheter i privat och offentlig samverkan. Det finns också redan enskilda aktörer med branschvisa webbplatser, som t.ex. Post- och telestyrelsens Telepriskollen, Konsumenternas bank- och finansbyrå, elrådgivningsbyrå och försäkringsbyrå som en konsumentportal skulle kunna hänvisa till.

Portalen bör fokusera på tjänster som konsumenterna behöver mycket information om. Intressanta hushållsnära områden som skulle kunna utvecklas i en konsumentportal är försäkringar, bank- och finans, el och tele. I och med den nya lagen om valfrihet inom hälso- och sjukvården kan det då också vara intressant att inkludera även denna sektor. Det handlar om att skapa en webbplats där lättillgänglig information samlas som underlättar rationella konsumtionsval på de aktuella områdena. Det kan vara allmän information om t.ex. konsumenträttigheter, vägledning och råd om hantering av klagomål och tvistlösning, men också fler och förfinade översikter, olika checklistor och självhjälpsverktyg. På portalen bör också utbildningsmaterial finnas för nedladdning. Syftet med webbplatsen bör dock inte vara att förmedla prisinformation. Ansvaret för prisinformation bör i första hand vila på marknadens aktörer, antingen på företagen som erbjuder tjänsterna eller andra som erbjuder översikter.

Ett särskilt område som uppmärksammats i flera undersökningar är behovet av relevant information och utbildning om finansiella tjänster. Utmaningen ligger i att kunna orientera sig på en marknad med nya och fler specialiserade och komplicerade produkter samt att kunna välja ut relevant information. I praktiken betyder det att konsumenten får ägna mycket tid och kraft åt att hitta och sammanställa erbjudanden om tjänster och villkor från en mängd olika källor. Finansområdet bör därför utvecklas särskilt i en konsumentportal, som innehåller en samlad översikt över finansiella tjänster och produkter och som kan ge konsumenterna en kontinuerlig och sammanhållen information om villkor och kostnader. För att underlätta för en kund att byta bank skulle den också kunna innehålla en bytesservicefunktion i form av en webbaserad steg-för-steg-guide, som informerar om hur kunden rent praktiskt ska gå tillväga för att byta bank, (se förslag 4.5). En portal för finansområdet har också övervägts av Finansinspektionen i rapporten *Aktionsplan för småspararna – en handlingsplan i tio punkter* (2007c) för att ta fram relevant information och utbildningsmaterial, presentera detta och förbättra konsumenternas förutsättningar att hitta, förstå och utnyttja informationen.

Konsekvenser

Konsumentverket har på uppdrag av Konkurrensverket genomfört en kartläggning av kundrörligheten inom ett antal hushållsnära varu- och tjänsteområden, såsom tele- och internettjänster, el, försäkringar samt bank- och finanstjänster. Av undersökningen som presenteras i rapporten *Kundrörlighet – exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader* (2009) framgår att konsumenterna genomgående har bristande information om vilka valmöjligheter som finns. Denna bristande kunskap riskerar att skapa en inlåsning och hindra konsumenternas rörlighet på marknaderna. Undersökningen visar också att många konsumenter upplever det som svårt att veta var de kan få information eller att information inom ett visst område finns på alltför många ställen. Många konsumenter upplever det därför som tidsödande och kostsamt att samla in den information som behövs i en särskild valsituation.

En målsättning med en konsumentportal är naturligtvis att göra konsumenterna medvetna och kunniga. Det är nödvändigt att konsumenterna har tillräcklig information om olika produkters egenskaper och priser för att kunna göra rationella val. Då kan enskilda konsumenter påverka priserna och produktionen och förbättra marknadens funktionssätt till nytta för hela konsumentkollektivet. Utan konsumenter som är aktiva, kritiska och väl-informerade kan ingen marknad fungera bra. En slutsats som Konsumentverket drar av undersökningen är att en konsumentportal skulle minska konsumenternas sökkostnader, vilket i förlängningen skulle leda till en ökad kundrörlighet på flera marknader.

En central och samlad konsumentportal gör det också möjligt att renodla informationen till konsumenterna, genom ett forum som ger neutral information utan direkt koppling till branscher eller enskilda leverantörer. På det sättet kan konsumenten lättare få tillgång till oberoende information som underlättar för dem att göra rationella val.

4.4 Förbättra kundrörligheten på elmarknaden

Konkurrensverkets förslag

Stärk konsumenternas ställning på elmarknaden genom att

- snarast införa möjlighet för timbaserad mätning av el för alla elkunder,
- initiera en utredning om hur en konkurrensutsättning av marknaden för mätning av el kan genomföras,
- ge Energimarknadsinspektionen i uppdrag att via överläggningar med branschen, alternativt genom lagstiftning, få till stånd en avveckling av de s.k. tillsvidareavtalen, och
- 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 elhandelsföretag. 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. Avsikten härmed är att 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 och göra konsumenterna medvetna om sin elkonsumention för att på så sätt även främja energi-effektivisering och energibesparing. 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 regelreformer samt produkt- och avtalsutveckling vad gäller mätning, avräkning och prissättning av el. 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 förbruknings-

toppar 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 nät-kapacitet.

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 snarast möjligt införa timmätning även för de mindre elkunderna talar inte minst att en majoritet av de nya fjärr-avlästa elmätarna som installerats för att klara övergången till månads-mätning 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.

Konkurrensverket anser mot denna bakgrund att timmätning ska kunna erbjudas samtliga elkunder så snart som möjligt. Energimarknadsinspektionen bör få i uppdrag att föreslå de förändringar i regelverk etc. som behövs för att kunna garantera en möjlighet till timmätning för samtliga elkunder. För de elkunder som nu redan i samband med månadsavläsningsreformen har fått installerat mätare med möjlighet till avläsning varje timme bör nätföretagen omgående understödja med mätdata för elhandelsföretag som vill erbjuda sina kunder avtal med differentierade priser – för exempelvis vardag/helgdag, dag/natt eller andra prisavtal ner till priser baserade på Nord Pools spotpriser per timme. En övergångsperiod bör

fastställas för att de nätföretag som ännu inte installerat mätare som klarar timvis mätning ska kunna uppgradera sin teknik.

Konkurrensverket anser härutöver att liberaliseringen av elmarknaden bör fortgå. En del av det nuvarande nätmonopolet, som inte nödvändigtvis behöver betraktas som en monopolverksamhet, och som därför kan vara lämplig att konkurrensutsättas, är marknaden för mätning av el. Denna marknad har exempelvis nyligen öppnats för konkurrens i Tyskland. Det främsta skälet till en marknadsöppning är att effektivisera marknaderna för mätare och mätartjänster och att säkerställa en god produkt- och marknadsutveckling, bl.a. för att främja utvecklingen av nya elavtal och därmed bidra till en ökad kundrörlighet. En utvecklad marknad för mätning av el kan även väntas främja utvecklingen av verktyg för att understödja olika former av energieffektivisering som eftersträvas i bl.a. EG:s energieffektiviseringsdirektiv (2006/32/EG). Den typ av mätare som behövs för detta ändamål är s.k. realtidsmätare. Dessa mäter i princip förbrukningen varje sekund, vilket ger kunderna exakt överblick över sin energiförbrukning och dess kostnader. Endast en öppen och konkurrensutsatt marknad kan ge de rätta incitamenten att utveckla innovativa mättjänster med tydlig inriktning på elkundens behov. Därför bör en process initieras för att konkurrensutsätta den svenska marknaden för mätning av el.

Existerande nätföretag bör sannolikt ha ett fortsatt ansvar för att mäta elförbrukningen för elkunder som inte väljer att utnyttja nya mätartjänster. Installation av dessa nya typer av mätare kommer att ske på beställning av de elkunder som väljer att utnyttja dessa utökade tjänster som tillhandahålls av nya mättjänstföretag, eller av nuvarande nätföretag. På sikt kan denna typ av mätare förväntas bli installerade på ett kostnadseffektivt sätt i samband med nybyggnation eller renovering av fastigheter och de kan också komma att utgöra en integrerad del i framtida nya värmeanläggningssystem etc. Med konkurrensutsatta marknader för mätare, mätartjänster, energieffektiviseringstjänster och uppvärmningssystem kommer det att finnas naturliga och marknadsstyrda incitament att utveckla och eventuellt integrera dessa marknader i en riktning som ger konsumenterna största möjliga nytta. Detta kommer att stimulera ökad kundrörlighet.

Svenska elkunder är förhållandevis aktiva och byter elhandelsföretag 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. Dessutom

krävs att den information som elhandlare ger på fakturor, webbplatser etc. är tydlig och på ett enkelt sätt möjliggör jämförelser mellan alternativa elhandlare.

De elkunder som inte aktivt utnyttjat marknadens möjligheter har normalt ett s.k. tillsvidareavtal med sitt elhandelsföretag. En kund som flyttar utan att aktivt teckna nytt avtal får sin el levererad av en anvisningsleverantör som oftast är knutet till det lokala nätföretaget. Anvisningsleverantörer tillämpar som regel tillsvidareavtal. Jämfört med andra avtal som företagen erbjuder har tillsvidareavtalen historiskt visat sig ge det högsta elpriset för kunden. Åtgärder för ökad kundrörlighet är därför särskilt viktiga för kunder som fortfarande har tillsvidareavtal.

Konkurrensverket anser emellertid att tillsvidareavtalen har få fördelar för elkunderna. Aktiva och informerade kunder väljer också bort denna avtalsform. Erfarenhetsmässigt har det samtidigt visat sig att, trots ett ofta väsentligt högre pris, finns det ett stort antal kunder som ligger kvar under denna typ av avtal. Konkurrensverket anser därför att Energimarknadsinspektionen bör ges i uppdrag att via överläggningar med branschen, alternativt genom lagstiftning, få till stånd en avveckling av tillsvidareavtalen för kunder som inte aktivt valt elhandelsföretag. I stället bör avtal motsvarande nuvarande spotprisavtal erbjudas, dvs. avtal med starkare koppling till Nord Pools månadsmedelpris.

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. I övriga nordiska länder är det nätföretagen som har denna skattskyldighet.

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 marknadsaktörsmakt och stärker konsumentens ställning på marknaden.

Genom att bryta ut marknaden för mätning av el från nuvarande nätmonopol kan bättre förutsättningar för en innovativ utveckling av mätare och mätartjänster skapas. Ett område som exempelvis kan väntas utvecklas är realtidsmätning. Förutom de fördelar som ovan tillskrivs timmätning ger realtidsmätning betydande möjligheter för kunder att få överblick och kontroll över sin elkonsumtion. Hushållen ges underlag för att ändra sitt beteende när de görs uppmärksamma på hur elförbrukning och elkostnad i detalj påverkas av olika elektriska apparater. Realtidsmätning kan därmed även bidra till att utveckla olika typer av tjänster för energieffektivisering. Med denna typ av mätning kommer konsumenterna att få mer kunskap att värdera vilken typ av elavtal som passar dem bäst och det kommer därför även att stimulera kundrörligheten på marknaden.

En ökad kundrörlighet gynnar framför allt de kunder som fortfarande har tillsvidareavtal. Dessa kunder har inte aktivt utnyttjat marknadsaktörsmöjligheter utan ligger kvar som elkund hos det anvisade elhandelsföretaget som oftast är knutet till det lokala nätföretaget. Tillsvidareavtalen har få fördelar för kunden och har historiskt visat sig ge det högsta elpriset för kunden. Denna avtalsform bör därför avvecklas.

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 marknadsaktörernas alternativa elavtal och bidra till en bättre fungerande slutkundsmarknad för el.

Prisjämförelser mellan elhandelsföretag skulle underlättas 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. Även denna förändring skulle kunna bidra till en ökad transparens och en ökad kundrörlighet på elmarknaden.

4.5 Underlätta privatpersoners byte av bank

Konkurrensverkets förslag

Underlätta privatpersoners byte av bank genom att införa krav på en s.k. bytesservice 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 begränsar kundernas möjligheter att fritt byta leverantör eller flytta sitt kapital mellan olika företag på de finansiella marknaderna. Särskilt intressant är frågan om att förenkla för konsumenter som överväger att byta bank, bl.a. med avseende på betalningsförmedling och det arbete som detta är förenat med.

En undersökning som utförts av Mankila och Gamble (2009) visar att ca 16 procent av konsumenterna har flyttat ett eller flera bankengagemang under den senaste treårsperioden. Motsvarande siffra år 2001 var 14 procent. Det är alltså fortfarande ovanligt att flytta ett etablerat bankengagemang till en annan bank. Flera undersökningar har kunnat konstatera att en anledning till att kunder avstår från att byta bank är att de saknar kunskaper om hur det egentligen går till och upplever bankbytet som besvärligt och komplicerat - något som kan skapa inlåsnings effekter. Det finns emellertid undersökningar som visar att konsumenterna numera i högre grad än tidigare använder sig av flera banker eller finansiella institut. Exempelvis framgår det av Svenska Bankföreningens årliga undersökning *Allmänhetens syn på bankerna* (2008) att andelen som använder sig av en enda bank eller annat finansiellt företag har minskat från 55 procent 2007 till 49 procent 2008.

Låg kundrörlighet behöver inte nödvändigtvis vara ett problem utan kan vara ett tecken på hög kundtillfredsställelse och att många kunder har fler än en bankkontakt. Oavsett detta är det viktigt att konsumenterna har möjligheten att byta bank utan hinder så att till och med mycket nöjda kunder kan tänka sig att överväga att byta bank om andra finansiella aktörer erbjuder bättre erbjudanden.

Konkurrensverket föreslår att det införs ett krav på en förpliktigande rutin för byte av bank, s.k. bytesservice, i regelverket för finansiella tjänster. En sådan rutin utarbetas också för närvarande inom branschen. För att under-

lätta för en kund att byta bank har Svenska Bankföreningen framfört att man 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. European Banking Industry Committees (EBIC) tillkännagav den 1 december 2008 en självregleringsåtgärd för att underlätta bankbyten för konsumenter. EBIC:s medlemmar ska koordinera implementeringen av bankbyteskoden genom de nationella branschorganisationerna till den 1 november 2009. Svenska Bankföreningen har också inlett ett arbete med att se över den svenska rutinen för byte av bank för att anpassa denna till den europeiska koden. Efter ett år ska enligt Bankföreningen en utvärderingsprocess utföras i samarbete med en konsumentorganisation eller annat oberoende organ eller myndighet.

Konkurrensverket bedömer att större kundrörlighet kan stimuleras genom att införa enkla rutiner kring konsumenters administrativa hantering av bankbyten. En sådan förenkling är att utveckla en bytesservicefunktion i form av en webbaserad steg-för-steg-guide, som informerar om hur kunden rent praktiskt ska gå tillväga för att byta bank. En sådan bytesfunktion kan placeras i och administreras genom en offentlig konsumentportal, se avsnitt 4.3 eller placeras hos och administreras av branschen.

Exempel på webbplatser med samlad konsumentinformation om finansiella tjänster och service för bankbyte finns från flera länder. Financial Services Authority (FSA) i Storbritannien erbjuder på sin webbplats utförlig pedagogisk information riktad till konsumenter som vill utvärdera och jämföra olika bankers tjänsteutbud och villkor. På webbplatsen www.fsa.gov.uk kan konsumenten exempelvis finna information om avgifter och få vägledning vid byte av bank.

I Norge finns www.finansportalen.no, som drivs i statlig regi. Portalen är en informationslösning som samlar in och ställer samman information om olika varor och produkter på den norska finans- och försäkringsmarknaden. Initiativtagare är Kredittilsynet, Forbrukerombudet och Forbrukerrådet samt Finansdepartementet. Norska staten har avsatt pengar för att utveckla och etablera finansportalen. I portalen finns en mängd erbjudanden samlade om inlåningsräntor, bolån och erbjudanden om vardagliga banktjänster från landets över 150 banker. Portalen innehåller också en bytesservice. Bytesservicen bygger på en branschöverenskommelse om s.k. Interbank-regler som samordnar bankernas uppförande sinsemellan vid kunders byte av bank. Genom bytesservicen kan kunden påbörja bankbytet genom att

kontakta den nuvarande banken eller den nya banken för att efterfråga bättre villkor. Har kunden redan bestämt sig för att byta bank kan processen också påbörjas via bytesservicen på portalen genom att kunden kontaktar den nya banken. Genom fullmakt kan den nya banken hjälpa till med att flytta över t.ex. saldon eller lån.

Det finns också exempel på initiativ från branschen själv för att förenkla kundernas byte av bank. I Nederländerna har bankernas branschförening - Nederlandse Vereniging van Banken - utarbetat en bytesservice som kallas Interbank Switch Support Service (ISSS eller Overstepservice). Målet att ge god service åt kunder som vill byta bank, allt för att öka kundrörligheten och sänka byteskostnaderna. En avgörande aspekt är också att garantera kundens betalningsflöde. ISSS tar hand om all nödvändig kommunikation och byten, t.ex. när det gäller autogiro, genom en särskild funktion kallad Interpay Clearing House. Bytesservicen användes under de tre första åren av omkring 175 000 kunder. En liknande service finns även på Irland i the Personal Account Switching Code som är en uppgörelse mellan bankerna om bytesservice och som övervakas av branschorganisationen The Irish Bankers Federation. Sedan starten 2005 har över 60 000 kunder använt bytesservicen.

Konsekvenser

En effekt av att utveckla en neutral och förenklad bytesservice är större kundrörlighet och därmed ökade möjligheter för mindre och nya aktörer att ta kunder från etablerade aktörer på bankmarknaden. Frågan om aktiva val är betydelsefull från konsumentens synpunkt. Hushållen kan spara pengar på medvetna och aktiva val mellan konkurrerande leverantörer. I rapporten *Consumer's view on switching service providers* (2009) konstaterar Europeiska kommissionen att det mer sällan är prisökningar på marknader där kundrörligheten är god än på marknader där konsumenterna sällan byter leverantör. Man konstaterar också att de som får bättre villkor genom att byta leverantör även bidrar till att förbättra situationen för konsumentkollektivet som helhet.

Tidigare undersökningar om kundrörlighet har visat att konsumenterna byter leverantör av banktjänster i ganska liten utsträckning. Vid andra långsiktiga affärsrelationer mellan konsumenter och näringsidkare, t.ex. elleveranser, teletjänster eller försäkringar, är det vanligare med leverantörsbyte. Exempelvis är bytesfrekvensen nästan dubbelt så hög på för-

säkringsmarknaden jämfört med på bankmarknaden. Det är viktigt att ge konsumenterna möjligheten att byta bank utan hinder så att till och med mycket nöjda kunder kan tänka sig att överväga att byta bank om det finns bättre erbjudanden någon annanstans på marknaden.

4.6 Inför investeringskonton för fondsparande

Konkurrensverkets förslag

Öka kundrörligheten på fondmarknaden genom att införa investeringskonton för fondsparande.

Fondsparare har ett stort utbud av fonder att välja mellan från ett stort antal aktörer. Det gynnar konsumenterna när de ska välja fond. Konkurrensen för nysparande i fonder fungerar väl medan det finns inlåsnings effekter i äldre sparande pga. kapitalvinstbeskattningen vid fondbyte.

Konkurrensen på fondmarknaden hämmas av att rörligheten är låg bland fondsparare. Stora upparbetade stockar av fondsparande tenderar att förbli hos fondbolag som ägs av de fyra bankerna och har en konserverande effekt på bankernas stora marknadsandelar. Bankernas distributionsnät har dock under de senaste åren minskat, i takt med att användandet av Internet ökat och att andra aktörer med stora kundbaser etablerat sig i branschen. Marknadsandelen för de fyra största bankernas fondbolag har minskat kraftigt under 2000-talet som en följd av ökad konkurrens, men den utgör fortfarande omkring 65 procent.

Inlåsnings effekterna består av att konsumenterna inte byter fonder i den utsträckning de skulle göra om de slapp att betala kapitalvinstskatt på sin försäljning vid fondbytet. Ägaren av en fondandel beskattas när andelen säljs. Skatten är densamma som den skatt som uppstår vid ett direkt ägande av värdepapper (30 procent). Eftersom ett fondbyte utlöser beskattningen går konsumenten miste om den skattecredit som ett långsiktigt sparande i en och samma fond innebär. Fondspararna avstår av detta skäl från att byta fonder vilket gör att konkurrensen på fondmarknaden blir lidande.

En modell med investeringskonton skulle kunna bidra till bättre kundrörlighet. Ett investeringskonto skulle omfatta såväl fondandelar och spar-konton som enskilda värdepapper såsom aktier. Omfördelningen mellan olika innehav på kontot skulle inte utlösa skatt på kapitalvinst. Vid uttag skulle i stället en genomsnittlig vinst beräknas utifrån hela innehavet på kontot. Kontot kan liknas vid ett s.k. IPS-konto (individuellt pensions-sparande).

Med investeringskonton skulle lika villkor kunna gälla för såväl fonder som enskilda aktier. Investeringskonton måste också kunna erbjudas av olika

finansiella företag såsom banker och fondbolag. Även fri flytträtt av investeringskonton bör naturligtvis vara möjligt.

Konsekvenser

Genom att införa investeringskonton ökar möjligheterna för en bättre rörlighet och konkurrensen på hela den svenska finansmarknaden. Såväl Fondbolagens förening som Aktiespararna har förordat en modell med investeringskonton där såväl fondandelar som enskilda värdepapper, såsom aktier, skulle kunna finnas.

Av rapporten *Faktasamling om uppskov med skatt vid fondbyte* (2007), som tagits fram av Fondbolagens förening framgår att varannan fondsparare (46 procent) skulle byta fonder oftare om uppskov med kapitalvinstbeskattningen infördes. Uppskov med skatt vid fondbyten är önskvärt både ur ett konsument- och konkurrensperspektiv. Uppskjuten kapitalvinstbeskattning vid fondbyten stimulerar konkurrensen på fondmarknaden genom att det skapar förutsättningar för ökad kundrörlighet. Om fondmedlen kunde frigöras och finnas tillgängliga även för andra fonder skulle konkurrensen på fondmarknaden med stor säkerhet öka, vilket i slutändan skulle gynna fondspararen i form av prispress och god produktutveckling. Ett ökat engagemang från fondspararens sida kan också ge bättre riskspridning och en genomsnittligt högre avkastning.

Ett investeringskonto bör omfatta även direkt sparande i aktier. För sparande i aktier innebär kapitalvinstbeskattningsreglerna visserligen inte några inlåsnings effekter eftersom innehavet inte är kopplat till ett särskilt institut på marknaden på det sätt som gäller för fonder. Det finns heller inte någon motsvarighet till fondernas förvaltningsavgifter vid direkt ägande av aktier. Kapitalvinstbeskattningsreglerna vid försäljning av direktägda aktier påverkar därmed inte konkurrensen på marknaden mellan de olika aktörerna i samma utsträckning. För att skapa ett så enkelt och öppet system som möjligt bör ett investeringskonto, och den därigenom uppskjutna kapitalvinstbeskattningen, omfatta hela värdepappersområdet.

Statens intäkter från kapitalvinster på fonder och aktier varierar mycket mellan åren beroende på marknadsutvecklingen. Enligt uppgift från Skatteverket framgår att statens intäkter för hela värdepappersområdet beräknas till ca 25 miljarder kronor i skatt, varav ca 10 miljarder kronor kommer från fondförsäljning. Det kan naturligtvis övervägas att införa ett tak för det belopp som kan skjutas upp vid fondförsäljning för att minska de stats-

finansiella konsekvenserna. Det handlar dock endast om uppskov av skatt till en senare tidpunkt. Förhoppningsvis ska då en uppskofsreform ha bidragit till en ökad avkastning som ger staten högre intäkter. Skatteverkets erfarenhet av den här typen av regler är dock att de många gånger leder till mycket långa uppskov med betalning av skatten. Betydelsen av en uppskjuten kapitalvinstbeskattning för investeringskonton får naturligtvis statsfinansiella konsekvenser som måste beaktas och avvägas i ett större sammanhang. Skatteverket har också framfört att det behöver utredas vilka värdepapper som ska ingå, eftersom ett investeringskonto som innehåller hela värdepappersområdet kan bli administrativt krångligt och svårt att kontrollera. Ett sammanhang i vilket Konkurrensverkets förslag om införandet av investeringskonton för värdepappershantering skulle kunna ses över är i den utredning om beskattning av sparande som regeringen nyligen aviserade i budgetpropositionen för 2009 (prop.2008/09:1).

4.7 Inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster

Konkurrensverkets förslag

Öka konsumenternas kunskap om avgifterna för banktjänster genom att införa krav, i det finansiella regelverket, på bankerna att ta fram årliga kostnadssammanställningar till kunderna.

En årlig kostnadssammanställning, dvs. att bankerna informerar kunderna om hur mycket de har betalat i avgifter till banken, kan enligt Konkurrensverket potentiellt öka konkurrensen. Kostnadssammanställningen kan även omfatta en översikt över t.ex. de räntor som kunden betalat och mottagit under året. Av Finansinspektionens rapporter *Konsumentskydd på finansmarknaden* (2007a) och *Hushållens ekonomiska förmåga* (2007b) framgår att mer än hälften av konsumenterna var att betrakta som oengagerade i sina finansiella affärer. Som förklaring nämndes bl.a. att det var svårt att bedöma den omedelbara nyttan med att samla information och utvärdera alternativen samt att det var svårt att jämföra och förstå de olika valen.

Konsumenterna har stora valmöjligheter, eftersom bankernas tjänsteutbud ständigt ökar. Dessa ökade valmöjligheter ställer höga krav på struktur, kunskap och kompetens hos enskilda kunder. Tjänsteutbudet på bankområdet är ytterst komplext, kanske mer komplext än på något annat produktområde som konsumenterna kommer i kontakt med. Som framgår av Finansinspektionens rapport *Aktionsplan för småsparare* (2008), är det bara en liten del av hushållen, omkring 19-21 procent, som själva eller med hjälp av någon annan samlar in information om banktjänsterna före köpet.

Konkurrensverket har, i rapporten *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna* (2001), också konstaterat att konsumenterna generellt sett inte vet vad banktjänster kostar. Det gör att konsumenten inte kan värdera erbjudanden från konkurrerande banker. Eftersom kunden inte vet om det är lönsamt att byta bank blir det naturligtvis ointressant att göra detta. Även om många konsumenter har blivit allt mer aktiva framgår det av Konsumentverkets rapport *Kundrörlighet – exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader* (2009) att bristande engagemang är ett tydligt hinder för kundrörligheten på bankmarknaden. Dessutom framgår att det är svårt för konsumenterna att överblicka utbudet av olika tjänster och att olika typer av mängdrabatter gör prisjämförelser svårare. Denna brist på

intresse och transparens ger en tendens till att kunderna inte har så stor kunskap om banktjänster och priserna på dessa.

I Danmark har motsvarigheterna till Finansinspektionen och Konsumentverket tillsammans tagit fram riktlinjer för vad en kostnadsöversikt ska innehålla och vem som ska få den. Det är en frivillig policy som 2007 även infördes av branschorganisationen Finansrådet. Erfarenheten från Danmark är att de flesta banker följer riktlinjerna och skickar kostnadsöversikter till sina kunder runt årsskiftet.

Konsekvenser

En årlig kostnadssammanställning kan vara ett verktyg för att öka konsumenternas kunskap om vad banktjänster kostar. Det handlar om att skapa en enkel, samlad och enhetlig redovisning av kundens kostnader i banken.

Om varje kund, en gång per år, skulle få en översikt över de avgifter som denne betalat till banken, skulle konsumenterna på ett enklare sätt kunna jämföra olika bankers priser. Det kan reducera barriärerna för att byta bank och potentiellt skapa en ökad dynamik och konkurrens. En kostnadssammanställning kan också utgöra ett bra underlag för konsumenten gentemot banken vid förhandlingar om olika avgifter, räntenivåer och rabatter. Om fler konsumenter ställer krav och utvärderar produkter och tjänster förbättras sannolikt utbudet till konsumenternas godo, något som också skapar en konkurrenskraftig finansmarknad. Om prisinformationen brister fungerar inte en av de viktigaste styrmekanismerna som ska råda på en marknad. Detta återverkar naturligtvis direkt på konsumenterna i form av högre priser, men leder också till att konkurrensen, särskilt priskonkurrensen, på marknaden försvagas.

Svenska Bankföreningen har flera invändningar mot förslaget och har efterlyst en grundlig konsekvensanalys. Innan förslaget genomförs måste naturligtvis t.ex. kostnaderna och den administrativa bördan för bankerna ses över. Kostnadssammanställningen skulle troligen också innebära att kostnaden för bankerna skulle komma att vältras över på konsumenten. Som Svenska Bankföreningen påpekat finns det redan en omfattande reglering kring vilken information om kostnader som ska lämnas till konsumenter för olika typer av banktjänster. Uppenbarligen tas det för olika sammanhang fram en mängd uppgifter om bankkundernas avgifter och kostnader. Förslaget skulle därför inte behöva innebära att ytterligare informationskrav införs, utan snarare att en sammanställning görs av redan

framtagna uppgifter, vilket borde begränsa bankernas administration. Det borde också finnas möjlighet att minimera den administrativa kostnaden genom att integrera kostnadssammanställningen med det besked om kontrolluppgift till Skatteverket som distribueras till kunderna årligen.

4.8 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, Äldre-guiden, 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.

4.9 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 kan ofta välja mellan flera olika varumärken som har samma medicinska effekt och är godkända av Läkemedelsverket som säkra och effektiva läkemedel.

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 de 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. Få kunder väljer dock 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 utbytbarhetslistor så tydliga och tillgängliga som möjligt, eftersom butikerna kan förmodas vara intres-

serade 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 utbytbarheten. 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 utbytbarheten av samtliga redan godkända receptfria läkemedel.

4.10 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 de 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.



5 Regelverk och tillsyn

	Förslag för bättre regelverk och tillsyn	242
5.4	Effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål	242
5.5	Effektivisera tillsynen och tillämpningen av konkurrensreglerna	246
5.6	Förtydliga rätten till uppgiftsinsamling om marknads- och konkurrensförhållanden	252
5.7	Inför regler inom området elektronisk kommunikation för effektivare fördelning av radiofrekvenser.....	254
5.8	Öka effektiviteten inom postområdet.....	256
5.9	Ta fram statistik som förbättrar uppföljningen av marknader som öppnats för konkurrens	258
5.10	Inför krav på att statliga upphandlare ska anmäla kartellmisstankar.....	260

Regelverk och tillsyn

För att en ekonomi ska fungera effektivt behövs reglering och tillsyn. Behovet av regler och kontroll varierar för olika marknader och mellan olika branscher. Regleringsbehovet är större ju sämre förutsättningar det finns för en marknadslösning som genererar ett samhällsekonomiskt önskvärt utfall. Det finns ett stort antal lagar och förordningar som reglerar företags verksamhet inom olika branscher. Väl utformade spelregler ska fungera som underlag för de beslut som fattas av aktörer på marknader. Utformningen av spelregler är därför av stor betydelse för hur konkurrensen kommer att fungera.

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

5.1 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. Ur ett konkurrensperspektiv kan styrmedel vara mer eller mindre lyckade. I vissa fall kan styrning hämma innovationer, medan andra typer av styrning kan skapa snedvridningar i konkurrensen. Illa valda styrmedel riskerar att helt missa målet, eller att målet uppnås till en onödigt hög samhällsekonomisk kostnad.

Att styrmedel riskerar att medföra snedvridningar är oomtvistligt. För ett givet mål är det rimligt att analysera hur målet uppnås till minsta samhällsekonomiska kostnad. Styrmedel kan vara ekonomiska eller administrativa. Beroende på situation varierar förutsättningarna att uppnå ett givet mål på ett kostnadseffektivt sätt med hjälp av dessa styrmedel.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.3 kan exempelvis förekomsten av negativa externa effekter leda till att produktion och konsumtion av en produkt blir större än samhällsekonomiskt optimalt, eftersom köpare och

säljare inte tar hänsyn till hur tredje man påverkas av denna. Sådana negativa effekter kan bl.a. justeras med ekonomiska styrmedel. Exempelvis kan skatter och avgifter användas för att få marknadspriserna att avspegla de externa effekterna. Därmed kan en effektiv resursfördelning åstadkommas.

Även administrativa styrmedel, såsom generell lagstiftning, särreglering, normer och standarder, kan användas för att korrigera utfallet på marknaden i riktning mot det samhällsekonomiskt mest önskvärda. Det kan exempelvis handla om bestämmelser som föreskriver vad en aktör ska göra eller som begränsar vad aktören får göra. Om produktionen av en vara exempelvis leder till miljöfarliga utsläpp, kan administrativa styrmedel användas för att begränsa utsläppsmängden genom föreskrifter om att en viss produktionsteknik ska användas eller genom restriktioner av mängden utsläpp som ett företag får förorsaka.

För- och nackdelar med olika styrmedel

För ett givet mål skiljer sig olika styrmedel åt med avseende på hur snabbt målet uppnås, med vilken säkerhet målet uppnås och de informationskrav som ställs på den beslutsfattare som har att utforma styrmedlet. Även förutsättningarna för att det valda styrmedlet ska vara kostnadseffektivt skiljer sig åt. Exempelen i detta avsnitt är hämtade från miljöområdet.

Generellt kan sägas att beslutsfattaren måste vara väl informerad om producenternas förutsättningar för att ett administrativt styrmedel ska vara kostnadseffektivt. En beslutsfattare som t.ex. vill begränsa det totala utsläppet av koldioxid genom att ge varje producent en utsläppskvot som inte får överskridas, måste känna till alla producenters marginalkostnader för att reducera sina utsläpp. Bara då är det möjligt att avgöra om en given uppsättning utsläppskvoter uppfyller målet till minsta möjliga kostnad. Förutsatt att det är lätt att avgöra om producenterna följer reglerna är det å andra sidan, för samma uppsättning kvoter, mycket enkelt att avgöra om regeln kommer att leda till att miljömålet uppfylls.

För ekonomiska styrmedel är situationen närmast den omvända. En kostnadsminimerande producent kan väntas investera i att minska sina koldioxidutsläpp i en sådan utsträckning att marginalkostnaden för en minskning är lika stor som marginalkostnaden för att släppa ut koldioxid. Om skatten per enhet utsläpp är densamma för alla producenter och inte beror på den enskilde producentens utsläpp, kommer alltså alla producenter på sikt att ha samma marginalkostnad för att minska sina kol-

dioxidutsläpp. Detta är precis vad som krävs för att åtgärden ska vara kostnadseffektiv. Notera att det gäller oavsett hur lite information beslutsfattaren har om producenternas marginalkostnader.

Det är emellertid inte säkert att skatten leder till att det avsedda målet uppnås. En beslutsfattare som inte känner till producenternas marginalkostnader för att sänka sina koldioxidutsläpp kommer inte att på förhand kunna säga hur stor effekt en given skatt kommer att ha på utsläppen. Nivån på skatten kan behöva höjas i flera omgångar innan utsläppen ligger på önskad nivå.

Ett väl utformat administrativt styrmedel ger alltså en säker effekt i termer av måluppfyllelse, medan det är långt ifrån säkert att detta styrmedel uppnår målet på ett kostnadseffektivt sätt. Ett lämpligt utformat ekonomiskt styrmedel kommer inte med säkerhet att uppnå målet, men den effekt styrmedlet har kommer sannolikt att uppnås på ett kostnadseffektivt sätt.

Det kan inte sägas att den ena typen av styrmedel är entydigt bättre än den andra. Ekonomiska styrmedel i form av punktskatter är, som tidigare konstaterats, som regel kostnadseffektiva. Däremot kan det dröja innan effekten av exempelvis en skatt slår igenom och det är inte säkert att skatten når sitt mål. Detta innebär att stora skador kan hinna uppstå innan skatten justerats in för att målet ska nås. Om ett visst miljöproblem riskerar att snabbt orsaka omfattande skador förefaller det därför mer befogat att använda administrativa styrmedel. Samhällsekonomisk kostnadseffektivitet måste således vägas mot kostnaden för de skador som uppstår om styrmedlet inte snabbt når sitt mål.

Styrmedlens betydelse för konkurrens

Valet av styrmedel kan vara av stor betydelse för hur konkurrensen fungerar inom en industri. Detta gäller i synnerhet i fråga om konkurrensens dynamiska aspekter. En regel som föreskriver att en viss typ av lösning, t.ex. en specifik teknisk lösning, ska användas minskar incitamenten till innovation och utveckling. En sådan regel ställer också upp en barriär genom att andra lösningar än den föreskrivna inte tillåts konkurrera. Detta gynnar naturligtvis leverantörer av den föreskrivna lösningen över leverantörer av alternativa lösningar. På sikt blir konsekvenserna sannolikt att kunderna betalar onödigt höga kostnader eller får onödigt låg kvalitet.

Vad gäller administrativa styrmedel är det mer lämpligt att föreskriva vilka mål som ska uppnås snarare än hur målen ska uppnås. Detta låter alla intresserade leverantörer konkurrera om att tillhandahålla lösningar. I sin tur skapar detta utrymme och incitament för innovation. Detsamma kan sägas om ekonomiska styrmedel.

Handel med kvoter, i form av t.ex. utsläppsrättigheter, är ett styrmedel som förenar de ekonomiska styrmedlens kostnadseffektivitet med de administrativa styrmedlens säkra måluppfyllelse. Detta sker i stora drag genom att ett mål i form av t.ex. ett totalt utsläpp för en viss substans under en given period fastställs. Därefter skapas en stor mängd kontrakt, sådana att ägaren till ett kontrakt ges rätten att släppa ut en viss mängd av substansen under perioden. Kontrakten kan handlas som vilken vara som helst, vilket innebär att en producent kan sälja en del av sina kontrakt till en annan producent. Därigenom får köparen möjlighet att göra större utsläpp medan säljaren måste begränsa sina utsläpp. En producent med låg kostnad för att minska sina utsläpp kan då med lönsamhet sälja en del av sina kontrakt till en producent med hög kostnad för att minska sina utsläpp. På detta vis uppnås utsläppsmålet på ett kostnadseffektivt sätt.

Handel med kvoter framstår således som mycket attraktivt. Det är emellertid inte uppenbart hur kontrakten ska fördelas i samband med att de skapas. Om kontrakten delas ut till befintliga producenter finns det risk för att de används för att utestänga nya aktörer från marknaden, vilket får anses vara en allvarlig konkurrensbegränsning.

Antalet styrande åtgärder inom miljöområdet är stort och växande. Detta är problematiskt såtillvida att det ofta inte är klarlagt hur dessa styrmedel samverkar. Ett komplext system av ekonomiska och administrativa styrmedel riskerar att leda till onödigt stora konkurrensnedvridningar och andra effektivitetsförluster. I allmänhet är det inte heller möjligt att på ett effektivt sätt styra mot två mål med hjälp av ett styrmedel. Detta belyser vikten av att tydligt koppla ett styrmedel till dess syfte och att sätta in styrmedlet så nära problemets källa som möjligt.

5.2 Konkurrensfrämjande lagstiftning

I ovanstående redogörelse har förekomsten av externa effekter inom miljöområdet använts som exempel på marknadsmisslyckanden som kan

motivera förekomsten av offentliga ingrepp. Ett annat exempel är förekomsten av marknads-makt. I dessa fall används vanligtvis administrativa styrmedel för att korrigera utfallet på marknaden.

Generell och sektorspecifik reglering

Regleringar som syftar till att främja konkurrens och motverka missbruk av marknads-makt kan vara generella eller sektorspecifika. Konkurrens-lagen (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. Därtill innehåller lagen bestämmelser om kontroll av företagskoncentrationer.

Utöver den generella konkurrensregleringen finns det sektorspecifik reglering för att upprätthålla och främja konkurrensen. Exempel på sektorer med konkurrensfrämjande särreglering är marknaden för elektronisk kommunikation, energimarknaden, postmarknaden och marknaden för järnvägs-transporter. Genom dessa regleringar har det varit möjligt att reglera tillträdet till infrastrukturen. Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation är exempel på en tämligen långtgående reglering för att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens, medan exempelvis postlagen (1993:1684) i princip inte innehåller några regler om tillträde till postal infrastruktur.

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

Andra regelverk av betydelse för en väl fungerande konkurrens

Det finns även andra regelverk än generell konkurrensreglering och sektorspecifika reglering som är av betydelse för en väl fungerande konkurrens. Konsumentlagstiftningen ska bland annat ge hushållen goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska resurser effektivt, ge konsumenterna en stark ställning på marknaden och skydda konsumenternas hälsa och säkerhet. Marknadsföringslagen, prisinformati-onslagen, avtalsvillkorlagen och konsumentkreditlagen är andra exempel på lagar av central betydelse också för konkurrensen.

Ett annat exempel på regelverk av betydelse för konkurrensen är upphovsrättslagstiftningen som ska fungera på ett transparent, effektivt och konkurrensneutralt sätt såväl utifrån ett rättighetsperspektiv som från ett användarperspektiv.

5.3 Tillsyn och kontroll för väl fungerande marknader

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 och reglerare misslyckas. Det finns tre huvudskäl till att undvika regleringar:

- incitamenten på marknaden kan snedvridas,
- reglerare agerar inte alltid i samhällets intresse (regulatory capture), och
- 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 har haft önskvärd effekt. Sådana utvärderingar är viktiga för att få underlag för förbättringar av regelverken inom olika sektorer.

Utöver behovet att följa upp utformningen av spelreglerna på marknaden är det även viktigt att det finns goda förutsättningar för att säkerställa att reglerna efterlevs av marknadens aktörer. För att lagstiftningen ska fungera ändamålsenligt och därmed avskräcka företag från att agera på ett sätt som hämmar konkurrensen, är det därför viktigt att det finns goda sanktionsmöjligheter och att domstolsprocesser drivs både snabbt och effektivt.

Behovet av en effektiv domstolsprocess

Det är viktigt att anlägga en helhetssyn på den marknadsrelaterade lagstiftningen för att uppnå målet med väl fungerande marknader. En förutsättning för detta är att rättssystemet som hanterar de marknadsrelaterade frågorna fungerar effektivt. En avgörande komponent här är organisationen av domstolarna och deras arbete.

I Sverige är domstolsprövningen av konkurrensfrämjande marknadsrelaterad lagstiftning uppdelad mellan allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol och specialdomstol. Förhållanden som rör konkurrenslagen handläggs i allmän domstol och specialdomstol. Annan konkurrensfrämjande lagstiftning, t.ex. lagen om elektronisk kommunikation och upphandlingslagstiftningen, handläggs i allmän förvaltningsdomstol. Uppdelningen riskerar att förhindra en rimlig grad av specialisering på konkurrensrättsrelaterade måltyper med risk för längre handläggningstider som följd. Dessutom försvåras en enhetlig rättstillämpning. En konkret åtgärd som verkningsfullt och långsiktigt skulle kunna förbättra konkurrenssituationen i Sverige vore om lagstiftaren bestämmer sig för ett domstolsslag genom att renodla instansordningen för marknadsrelaterade mål.

Det kan konstateras att det i flera större konkurrensrättsmål tagit lång tid att fastställa den slutliga domen. Målen är ofta mycket omfattande och tidskrävande. Det är särskilt i mål gällande konkurrensskadeavgift som handläggningstiderna drar ut avsevärt på tiden. I det så kallade bensinkartellmålet (MD 2005:7) avgjorde Marknadsdomstolen målet ca 4 år och 8 månader efter att stämningsansökan expedierats. Utöver en ofta krävande och komplicerad bevisprocess har detta inneburit att vägledande avgöranden inte kommit i rimlig tid. Ovissheten under en sådan period riskerar att minska företagets incitament att investera i verksamheten, vilket skapat samhällsekonomiska kostnader. Vetskapen om att det kan ta lång tid för att få upprättelse mot dominerande företag som missbrukat sin marknads-makt, riskerar även att hämma intresset för nyinträde på marknaden. Liknande brister finns noterade vid tillämpningen av sektorspecifik konkurrensfrämjande lagstiftning.

Det nuvarande systemet för tillämpning av den marknadsrelaterade lagstiftningen innebär att olika måltyper är spridda över olika domstolar. Mål enligt konkurrenslagen rymmer komplicerade juridiska bedömningar och ekonomiska analyser. Samtidigt innebär nuvarande instansordning att Stockholms tingsrätt inte handlägger särskilt många konkurrensrelaterade mål. Det kan därmed ifrågasättas om den konkurrensrättsliga kompetensen kan vidmakthållas och utvecklas vid domstolen. Mål enligt annan konkurrensfrämjande lagstiftning avgörs av allmän förvaltningsdomstol med stöd av endast två särskilt förordnade experter. I processen övertar förvaltningsdomstolarna dessutom förvaltningsmyndigheternas hela prövnings-

befogenhet. Förvaltningsdomstolen förutsätts därigenom ha expertkunskap på samma nivå som myndigheten.

När det gäller de allmänna förvaltningsdomstolarnas rättstillämpning av mål enligt upphandlingslagarna har Konkurrensverket kunnat konstatera att praxis mellan olika domstolar varierar, ibland till och med inom samma länsrätt, vilket naturligtvis innebär både ett rättssäkerhets- och effektivitetsproblem. De allmänna förvaltningsdomstolarna hanterar en mycket stor mängd mål som gäller överprövning av pågående upphandlingar. Dessutom riskerar spridningen av likartade måltyper över olika domstolar att leda till en mindre enhetlig rättstillämpning.

Problem som finns med nuvarande ordning för domstolsprövningen av konkurrensfrämjande marknadsrelaterad lagstiftning kan sammanfattas i att:

- likartade måltyper är spridda över olika domstolar vilket försvårar en enhetlig rättstillämpning,
- målen präglas av långa handläggningstider,
- den kompetens som krävs för att döma i komplicerade marknadsrelaterade mål är svår att tillföra domstolarna,
- vägledande avgöranden kommer inte inom rimlig tid, och
- marknadsrelaterade mål får stå tillbaka för andra måltyper.

Uppgiftsinsamling och kunskapsupbyggnad om konkurrensförhållanden

Konkurrenspolitiken omfattar mycket mer än lagföring av brott mot konkurrensreglerna. Konkurrenspolitiken handlar på sikt om att skapa gynnsamma förutsättningar för konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja hinder för marknadstillträde samt öka kunskapen om vikten av en effektiv konkurrens.

En förutsättning för att kunna identifiera hinder för konkurrens och ta fram väl underbyggda förslag är att Konkurrensverket, vid sidan av den informationsinhämtning som sker inom ramen för tillämpning av konkurrenslagen vid misstänkta överträdelse av förbuden, har möjligheter att samla in uppgifter från företag och andra. Ett område där behovet av ett tydligt stöd för uppgiftsinsamling är stort är vid sektorsundersökningar. Sektorsundersökningar kan vara till stor hjälp för förståelsen av hur marknader fungerar,

för att identifiera problem och för att föreslå åtgärder för en bättre konkurrenssituation. Det visar inte minst de sektorsundersökningar som Europeiska kommissionens konkurrensdirektorat genomför på olika marknader. Andra exempel då möjligheten att samla in uppgifter från företag och andra är av avgörande betydelse är när monopolmarknader utsätts för konkurrens genom regelreformer och då konkurrensproblem kvarstår på sådana marknader där regelreformer redan genomförts.

Lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, uppgiftsskyldighetslagen, har sedan sin tillkomst 1956 utgjort den rättsliga grundvalen för de svenska konkurrensvårdande myndigheternas informationsinsamling. Uppgiftsskyldighetslagen har gällt i över femtio år och dess grundläggande bestämmelser har i huvudsak inte ändrats under denna tid. Vissa delar av lagen, bl. a. de förr gällande bestämmelserna om kartellregistrering, har dock upphävts. Lagen gäller vid sidan om nuvarande konkurrenslag men har inte närmare anpassats till denna, vare sig terminologiskt eller i övrigt.

Konkurrensverket har använt 1956 års uppgiftsskyldighetslag bland annat i samband med en granskning av apoteksmarknaden. Olika frågor om förhållandet mellan konkurrenslagen och uppgiftsskyldighetslagen har aktualiserats i tillämpningen, bl.a. i ett ärende där Apoteket AB överklagat Konkurrensverkets anmaning att lämna uppgifter. Konkurrensverket har därvid kunnat konstatera att det finns skäl att modernisera och anpassa lagstödet för uppgiftsinsamling till nuvarande förhållanden. Ett sådant förslag lämnas också i denna rapport (förslag 5.6).

5.4 Effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål

Konkurrensverkets förslag

Effektivisera handläggningen av den marknadsrelaterade lagstiftningen genom att låta den avdömas i ett och samma domstolsslag.

I Sverige är domstolsprövningen av marknadsrelaterade mål uppdelad mellan allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol och specialdomstol. Förhållanden som rör konkurrenslagen (2008:579) handläggs i allmän domstol och specialdomstol. Annan konkurrensfrämjande lagstiftning, såsom lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och upphandlingslagarna (2007:1091 och 2007:1092) handläggs i allmän förvaltningsdomstol. Konkurrensverket anser att det finns skäl att koncentrera handläggningen av den marknadsrelaterade lagstiftningen till att avdömas i ett och samma domstolsslag, allmän förvaltningsdomstol eller allmän domstol.

Marknadsrelaterade mål är ofta mycket omfattande och tidskrävande. De drar stora kostnader för samhället och för de processande parterna. Ovisslighet under längre tid om rättsläget kan även hämma incitament och utvecklingen av marknader. Myndighets- och domstolsbeslut påverkar konkurrensförhållanden mellan företag och därmed dynamiken i näringslivet. Framförallt mål enligt lagen om elektronisk kommunikation och upphandlingsmål kräver snabba avgöranden. Alltför långa handläggningstider för marknadsrelaterade mål riskerar att undergräva förtroendet för rättssystemet och gör det svårare att säkerställa en effektiv utveckling av praxis.

Konkurrensverket har i rapporten *Länsrätternas domar om offentlig upphandling* (2007) pekat på den stora variationen av tillämpningen av upphandlingsregler som finns i landet och även ibland vid olika avdelningar inom samma länsrätt. Den osäkerhet detta skapar innebär problem för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Det finns också en risk att den rådande rättsosäkerheten genererar kostnader för samhället i form av onödiga överprövningar. Konkurrensverket föreslår också att handläggningen av upphandlingsmål bör koncentreras till färre domstolar för att på så sätt säkerställa en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna (se förslag 6.7).

För att förkorta beslutsprocessen och åstadkomma en enhetligare rättstillämpning bör alltså marknadsrelaterade mål samlas i ett och samma domstolsslag. Därigenom skapas bättre förutsättningar att uppnå den kompetens och specialisering som är nödvändig för att döma denna typ av mål. För upphandlingsmålen bör färre länsrätter hantera målen.

Som en konsekvens av förslaget och för att ytterligare effektivisera förfarandet vid konkurrensrättsliga ingripanden bör Konkurrensverket ges beslutanderätt vad avser konkurrensskadeavgift, förbud mot företagskoncentrationer etc. De flesta medlemsländer i EU tillämpar en ordning där konkurrensmyndigheten fattar sådana beslut. Möjligheten att fatta beslut om administrativa sanktionsavgifter förekommer i svensk rätt dessutom på flera andra rättsområden, t.ex. i form av skattetillägg och miljöstraffavgift.

På uppdrag av Konkurrensverket har universitetslektor Eva Edwardsson vid Uppsala universitet tagit fram en rapport *Domstolsprövning av marknadsrelaterade mål* (2009) och lämnat förslag till möjliga åtgärder för att samordna instansordningen för marknadsrelaterade mål. Slutsatserna i rapporten ger i allt väsentligt stöd för Konkurrensverkets förslag att effektivisera handläggningen av marknadsrelaterade mål.

Konsekvenser

Förändring av domstolsslag för en viss måltyp och förändring till färre behöriga domstolar för viss måltyp kräver genomgripande genomlysning i utredningssystemet när det gäller lämplighet, konsekvenser m.m. Någon sådan analys ligger inte till grund för Konkurrensverkets förslag i denna del.

När det gäller koncentrationen till ett domstolsslag och färre behöriga länsrätter för viss måltyp menar Konkurrensverket att förtjänster torde föreligga med en sådan koncentration av marknadsrelaterade mål. Konkurrensverket anser att förslaget förtjänar att genomlysas och övervägas för att långsiktigt säkerställa ett framtida system som möter marknadens krav på snabbhet, fortsatt hög kompetens och förbättrad prejudikatsbildning. Detta ger bättre förutsättningar för väl fungerande marknader med högt förtroende för de legala institutionernas kapacitet.

Regeringen har under 2008 tillsatt en särskild utredare (dir. 2008:49) som ska analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i

organisatoriskt eller processuellt hänseende för att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet. Konkurrensverket menar att den nu pågående utredningen, utifrån ett helhetsperspektiv och inom ramen för de allmänna domstolsslagen, bör se på lämpligheten av en framtida fokusering av marknadsrelaterade mål till ett domstolsslag.

Frågan om Konkurrensverket ska kunna besluta om konkurrensskadeavgift i enskilda ärenden bör också förutsättningslöst övervägas i sammanhanget. En sådan ordning skulle enligt Konkurrensverket medföra att överträdelser av konkurrenslagen beivras så snabbt som möjligt.

5.5 Effektivisera tillsynen och tillämpningen av konkurrensreglerna

Konkurrensverkets förslag

Tillsynen och tillämpningen av konkurrensreglerna bör effektiviseras genom att

- införa en möjlighet för Konkurrensverket att genomföra undersökning på plats, s.k. gryningsräder, vid prövning av företagskoncentrationer,
- införa ett s.k. kölapssystem i eftergiftsprogrammet, och
- ändra lagen om elektronisk kommunikation så att det blir möjligt för Konkurrensverket att få tillgång till telefonlistor.

Inför möjligheten till s.k. gryningsräder vid prövning av företagskoncentrationer

Förvärv av företag och samgåenden mellan företag, s.k. företagskoncentrationer, är ett naturligt inslag i ett dynamiskt näringsliv. Sådana strukturförändringar kan ha stor betydelse för att företagen ska kunna öka konkurrenskraften och förbättra förutsättningarna för tillväxt, vilket i sin tur kan förväntas ge konsumenterna ett större urval av varor och tjänster till lägre pris och högre kvalitet.

I vissa fall kan en företagskoncentration dock leda till en omstrukturering som på längre sikt hotar att skada konkurrensen på marknaden. De företag som finns kvar på marknaden känner inte längre av ett tillräckligt starkt konkurrenstryck, vilket i stället leder till sämre urval, högre priser och lägre kvalitet. Ytterst kanske en koncentration leder till ett svårutmanat monopol, till nackdel för konsumenterna. Därför innehåller konkurrenslagen (2008:579) regler för prövning av företagskoncentrationer. Om de berörda företagens omsättning överstiger vissa tröskelvärden i lagen, är de skyldiga att anmäla koncentrationen till Konkurrensverket och de får inte genomföra den förrän Konkurrensverket slutfört sin prövning.

Syftet med prövningen är att förhindra uppkomsten av en marknadsstruktur som kan förväntas påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Prövningen kan leda till att företagskoncentrationen stoppas eller till åtaganden från de berörda företagens sida som innebär att de identifierade konkurrensproblemen undanröjs.

Allmänintresset av att potentiellt skadliga företagskoncentrationer ska prövas innan de genomförs måste vägas mot den olägenhet som det innebär för de berörda företagen att inte kunna gå vidare med att genomföra koncentrationen förrän prövningen är avslutad. Koncentrationsprövningar bedrivs därför under stark tidspress med lagstadgade tidsfrister. För att Konkurrensverket ändå effektivt ska kunna utreda och pröva om en företagskoncentration kan komma att påtagligt hämma konkurrensen, krävs därför att de berörda företagen snabbt lämnar korrekta och fullständiga upplysningar och fakta.

De berörda företagen har av naturliga skäl ett informationsövertag beträffande förhållandena på den aktuella marknaden. Normalt har de också ett intresse av att utredningen bedrivs snabbt för att de så snart som möjligt ska kunna gå vidare och genomföra koncentrationen. De har också ett incitament att få koncentrationen att framstå som oproblematiske, i syfte att få Konkurrensverket att lämna koncentrationen utan åtgärd. Om en företagskoncentration befaras leda till påtagliga negativa effekter på konkurrensen, är det därför inte troligt att företagen är villiga att snabbt förse Konkurrensverket med korrekta och fullständiga uppgifter som bekräftar denna bild. Samtidigt ligger bevisbördan på Konkurrensverket och det krävs en omfattande utredning och analys för att styrka en talan i domstol om att stoppa en företagskoncentration.

Konkurrensverket kan under vissa omständigheter genomföra oannonserade undersökningar, s.k. gryningsräder, hos företag för att utreda om de har överträtt förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning i konkurrenslagen eller i EG-föredraget. Sådana undersökningar genomförs bl.a. då det finns risk för att bevis annars undanhålls eller förvanskas. Möjligheten omfattar dock inte Konkurrensverkets prövning av företagskoncentrationer.

Däremot ger EG:s koncentrationsförordning (Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer) möjlighet till undersökning på plats även vid koncentrationsprövningar, liksom den nationella lagstiftningen i flera medlemsstater, däribland Finland, Danmark, Nederländerna och Tyskland. Det förefaller inte vara vanligt förekommande att gryningsräder faktiskt genomförs i samband med koncentrationsprövningar. Möjligheten uppges ändå utgöra ett viktigt verktyg med preventiv effekt eftersom företagen avhålls från att förhålla, undanhålla eller lämna vilseledande information.

Införandet av en möjlighet för Konkurrensverket att genomföra undersökning på plats även vid prövning av företagskoncentrationer skulle därför bidra till att effektivisera prövningen och därigenom öka Konkurrensverkets möjligheter att stoppa företagskoncentrationer som kan förväntas påtagligt hämma en effektiv konkurrens på den svenska marknaden.

Öka effektiviteten i det svenska eftergiftsprogrammet genom att införa ett s.k. kölappssystem

Väl fungerande konkurrens är en av hörnstenarna i marknadsekonomin. Utan den drivkraft och stimulans som konkurrensen innebär ökar risken för att företag inte stimuleras att vara effektiva och förbättra utbudet av varor och tjänster. Innovationer, nytänkande, rationaliseringar och effektiviseringar hamnar då i bakgrunden. En effektiv konkurrens skapar förutsättningar för låga produktpriser med hög kvalitet. De positiva effekterna av konkurrens förutsätter dock att företag inte samverkar för att sätta konkurrensen ur spel genom att dela upp marknader eller komma överens om priser, det som det som i dagligt tal kallas kartellbildning.

Eftergiftsprogram dvs. att det företag som är först med att avslöja delaktighet i kartellsamverkan helt kan undgå konkurrensskadeavgift, är ett viktigt instrument för att avslöja karteller. Eftergiftsprogram skapar i sig instabilitet i otillåtna samarbeten och leder till att fler karteller upptäcks eller att företag helt avhåller sig från att ingå i sådana samarbeten.

Det som bl.a. driver företag att ansöka om eftergift är en osäkerhet om hur andra företag i samma kartell kommer att agera. Detta innebär att programmens effektivitet är nära knuten till reglernas utformning och tillämpning. Reglerna måste således vara tillräckligt klara och begripliga samt tillämpas på ett förutsägbart och generöst sätt.

För att företag ska vilja träda fram och avslöja kartellsamverkan måste det också finnas en reell eller upplevd fara för att kartellen ska upptäckas. Viljan att avslöja karteller är därför kopplad till hur många karteller som avslöjas eller i vart fall till företagens föreställning om att dessa kan komma att avslöjas. Effektiva eftergiftsprogram skapar därför sin egen efterfrågan och ett tydligt kapplöpningsincitament mellan företagen i en kartell eftersom det företag som först avslöjar kartellen har mest att vinna på detta.

European Competition Network (ECN) har tagit fram ett modellprogram för eftergift och nedsättning. Programmet är avsett att säkerställa att poten-

tiella eftergiftssökanden inte avhålls från att anmäla överträdelser av det skälet att medlemsstaternas program för eftergift och nedsättning skiljer sig åt. Modellprogrammet innehåller bestämmelser om kölapp. Kölapp innebär att ett företag som vill ansöka om eftergift inte behöver lämna all information om överträdelsen vid själva ansökningstillfället och att företaget behåller sin plats i kön om en fullständig anmälan lämnas in inom en viss tid. Kölappssystem ökar på så sätt kapplöpningssincitamenten mellan företagen att vara den som placerar sig först i kön hos konkurrensmyndigheten.

Kommissionen och många medlemsstater har anpassat sina eftergiftsprogram till modellprogrammet. I Sverige har något kölappssystem inte införts med hänsyn till att regeringen i propositionen *Ny konkurrenslag m.m.* (prop. 2007/08:135) anförde att det inte föreligger någon skillnad mellan modellprogrammets kölapp och de svenska reglerna om förklaring enligt 2 kap 14 § konkurrenslagen, det vill säga tillräckligt underlag för att få domstolens tillstånd till en undersökning enligt 5 kap 3 § konkurrenslagen. Detta innebär enligt regeringen att nivån för att göra en fullständig anmälan enligt den svenska lagstiftningen är densamma som nivån för att erhålla en kölapp inom EG-rätten. Sverige saknar med hänsyn till detta ett kölappssystem. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det dock olyckligt att detta inte direkt framgår av konkurrenslagens ordalydelse. För att uttolka likheten måste ledning hämtas i konkurrenslagens förarbeten. En sådan ordning kan inte anses vara klar och tydlig i den mening som är önskvärd vad gäller eftergiftsprogram. Det kan därför uppfattas som att det finns en rättsolikhet mellan det svenska programmet och ECN:s modellprogram, vilket i sig kan verka avhållande på företag som önskar att ansöka om eftergift i många medlemsstater samtidigt.

Nästan alla karteller som avslöjas på europeisk nivå upptäcks genom att företaget ansökt om eftergift. Även eftergiftsprogrammen i Storbritannien, Tyskland och Holland har visat sig vara mycket effektiva. Gemensamt för dessa är att programmen har ökat kapplöpningssincitamentet på så sätt att företagen kan anmäla en kartell med mycket grundläggande information och erhålla en kölapp för att under en given tid sammanställa en fullständig eftergiftsansökan, dvs. avslöja all tillgänglig information om kartellsarbetet. Utöver att öka incitamenten för kapplöpning kan även kölapp skapa förutsättningar för bättre utformade ansökningar och att informationen från företagen lämnas sekventiellt.

Konkurrensverket har i sitt remissvar på departementspromemorian *Anpassning av konkurrenslagens regler om eftergift och nedsättning till ECN:s modellprogram* (dnr 516/2007) framhållit att verket anser att det är mycket angeläget att det i lagen eller på annat sätt införs en tydlig möjlighet att ge en kölapp på ett underlag som är betydligt mindre detaljerat än vad som krävs för en förklaring enligt konkurrenslagen, dvs. en möjlighet att ge en kölapp på information som inte ger Konkurrensverket tillräckligt underlag för att få domstolens tillstånd till en undersökning. Detta skulle leda till att företagen bereds tillfälle att lämna in ett bättre underlag utan att riskera att möjligheten till eftergift för sitt avslöjande går förlorad. En bättre strukturerad ansökan och mer detaljerad information än vad som enligt Konkurrensverkets erfarenhet annars tenderar att lämnas in, bör leda till att verket får bättre underlag för att genomföra nämnda särskilda undersökning.

Komplettera lagen om elektronisk kommunikation

Arbetet med att upptäcka och motverka uppkomsten av konkurrensbegränsande samarbeten som karteller har fått en allt större uppmärksamhet, såväl i Sverige som utanför. En viktig del av arbetet med att avslöja och utreda karteller består i att kunna visa att företrädare för företagen kommunicerat med varandra, t.ex. genom e-post eller telefonsamtal.

Vid utredningar av ekonomisk brottslighet är det inte ovanligt att en stor del av kontakterna mellan de inblandade har ägt rum per telefon. Bland annat Ekobrottsmyndigheten och Riksskatteverket kan därför med stöd av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation få tillgång till listor där det framgår till vilka telefonnummer en teleabbonent ringt. Konkurrensverket saknar denna möjlighet. Enligt Konkurrensverkets uppfattning bör en sådan införas i lagen om elektronisk kommunikation, eftersom uppgiften är av väsentlig betydelse för handläggningen av ärenden som gäller misstänkt kartellsarbete.

Konsekvenser

Syftet med koncentrationsprövningar är att förhindra uppkomsten av en marknadsstruktur som kan förväntas påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens. Allmänintresset av att potentiellt skadliga företagskoncentrationer ska prövas innan de genomförs måste dock vägas mot den olägenhet som det innebär för de berörda företagen att inte kunna genomföra koncentrationen förrän prövningen är avslutad. Koncentrationsprövningar bedrivs därför under stark tidspress. För att Konkur-

rensverket ändå effektivt ska kunna utreda och pröva en företagskoncentrations effekter, krävs därför att parterna snabbt lämnar korrekta och fullständiga upplysningar och fakta.

Förslaget att utöka Konkurrensverkets utredningsmöjligheter till att kunna genomföra särskild undersökning på plats även i fråga om företagskoncentrationer bedöms bidra till effektivare utredning av företagskoncentrationer som kan leda till att konkurrensen på den svenska marknaden påtagligt hämmas.

Karteller är en form av överträdelser som innebär att företagen skor sig på kundernas och konsumenternas bekostnad. Produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt samtidigt som konsumenterna får betala högre priser än vad som annars vore fallet, dvs. det sker en förmögenhetsöverföring från konsumenter till producenter. Det kan röra sig om betydande belopp. De samhällsekonomiska förlusterna är emellertid inte begränsade till sådana statiska effekter. Genom att sätta marknadsmekanismerna ur spel undviker företagen det konkurrenstryck som annars skulle bidra till förnyelse och produktutveckling samt till effektivare produktions- och distributionsprocesser till följd av att mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva företag, dvs. det uppstår dynamiska effektivitetsförluster.

Även om det i dagsläget går att se ett visst resultat av det svenska eftergiftsprogrammet är det Konkurrensverkets bedömning att effektiviteten i programmet skulle öka ytterligare om det infördes ett system med kölapp liknade det som bl.a. finns i Storbritannien där ett företag kan beviljas en kölapp genom att i ett inledningsskede ge in rudimentär information om överträdelserna. I vart fall bör konkurrenslagen förtydligas på så sätt att det av lagens bokstav framgår att det inte föreligger någon skillnad mellan nivån för förklaring och kölapp enligt ECN:s modellprogram.

Den av Konkurrensverket föreslagna åtgärden om att ge Konkurrensverket tillgång till telefonlistor är enkel att införa och skulle effektivisera arbetet med att upptäcka och bekämpa karteller.

5.6 Förtydliga rätten till uppgiftsinsamling om marknads- och konkurrensförhållanden

Konkurrensverkets förslag

Förtydliga rätten till uppgiftsinsamling om marknads- och konkurrensförhållanden genom att modernisera 1956 års uppgiftsskyldighetslag.

Konkurrensverket ska enligt sin instruktion (2007:1117), utöver de uppgifter som följer av konkurrenslagen m.fl. lagar, uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet, lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformer samt följa upp utvecklingen på konkurrensområdet. För att kunna fullgöra dessa uppgifter har Konkurrensverket behov av att kunna ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat också när verksamheten inte innefattar en tillämpning av konkurrenslagen. Konkurrensverket föreslår att regeringen ser över reglerna för uppgiftsinsamling och tar fram en ny lag om uppgiftsskyldighet rörande marknads- och konkurrensförhållanden.

Lagen (1956:245) om uppgiftsskyldighet rörande pris- och konkurrensförhållanden, uppgiftsskyldighetslagen, har sedan dess tillkomst år 1956 utgjort den rättsliga grundvalen för de svenska konkurrensvårdande myndigheternas informationsinsamling. 1956 års uppgiftsskyldighetslag har gällt i över femtio år och dess grundläggande bestämmelser har i huvudsak inte ändrats under denna tid. Lagen gäller vid sidan om konkurrenslagen, men har inte närmare anpassats till denna, vare sig terminologiskt eller i övrigt.

Det finns flera skäl till att det behövs en ny lag om uppgiftsskyldighet rörande marknads- och konkurrensförhållanden. På uppdrag av Konkurrensverket har Ulf Bernitz, professor vid Stockholms universitet, gjort en översyn av 1956 års uppgiftsskyldighetslag och lämnat förslag till förändringar. I rapporten *Promemoria med förslag till ny Lag om uppgiftsskyldighet rörande marknads- och konkurrensförhållanden* (2009) konstaterar Bernitz bl.a. att konkurrenslagstiftningen genomgått djupgående förändringar sedan lagens tillkomst, både genom ändringar i den inhemska lagstiftningen och som konsekvens av att EG:s konkurrensrätt numera är fullt ut tillämplig i Sverige. Den nuvarande uppgiftsskyldighetslagen är heller inte väl anpassad till 2008 års konkurrenslag. Det finns vidare ett behov av att klarlägga

förhållandet mellan konkurrenslagen och uppgiftsskyldighetslagen, liksom förhållandet mellan Konkurrensverkets nya tillsynsbefogenheter enligt upphandlingslagarna och uppgiftsskyldighetslagen.

Den föreslagna nya lagen är slutligen inte avsedd att ge Konkurrensverket utökade befogenheter eller arbetsuppgifter, utan de föreslagna ändringarna är genomgående närmast av en förtydligande karaktär.

Konsekvenser

Konkurrenspolitiken handlar på sikt om att skapa gynnsamma förutsättningar för konkurrens genom att ge förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja hinder för marknadstillträde samt öka kunskapen om vikten av en effektiv konkurrens.

En förutsättning för att kunna identifiera hinder för konkurrens och ta fram väl underbyggda förslag är att Konkurrensverket, vid sidan av den informationsinhämtning som sker inom ramen för tillämpning av konkurrenslagen vid misstänkta överträdelser av förbuden, har möjligheter att samla in uppgifter från företag och andra. Ett område där behovet av ett tydligt stöd för uppgiftsinsamling är stort är vid sektorsundersökningar. Sektorsundersökningar kan vara till stor hjälp för förståelsen av hur marknader fungerar, för att identifiera problem och för att föreslå åtgärder för en bättre konkurrenssituation. Det visar inte minst de sektorsundersökningar som Europeiska kommissionens konkurrensdirektorat genomför på olika marknader. Andra exempel när möjligheten att samla in uppgifter från företag och andra är av avgörande betydelse är då monopolmarknader utsätts för konkurrens genom regelreformer och då konkurrensproblem kvarstår på sådana marknader där regelreformer redan genomförts.

Konkurrensverket har använt 1956 års uppgiftsskyldighetslag bl.a. i samband med en granskning av apoteksmarknaden. Olika frågor om förhållandet mellan konkurrenslagen och uppgiftsskyldighetslagen har aktualiserats i tillämpningen, bl.a. i ett ärende där Apoteket AB överklagat verkets anmaning att lämna uppgifter. Konkurrensverket, liksom den gjorda översynen, har kunnat konstatera att det finns skäl att förtydliga räckvidden av lagens tillämpning till fördel för såväl näringslivet som Konkurrensverket.

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 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 *Effektivare 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. Auktioner genererar också inkomster vilka som regel inte är förenade med de samhällsekonomiska effektivitetsförluster som uppstår till följd av statens huvudsakliga inkomstkälla, skatter.

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 Öka effektiviteten inom postområdet

Konkurrensverkets förslag

Öka marknadseffektiviteten och tillsynen inom postområdet genom att ändra i instruktionen för Post- och telestyrelsen så att det stadgas att myndigheten har till uppgift att främja en hållbar konkurrens. Utred även förutsättningarna att införa tillträdesreglering till infrastruktur.

Postmarknaden genomgick en liberalisering 1993 då Postverkets monopol på regelbunden distribution av brev upphörde vilket följdes av införandet av en särreglering 1994 i form av en postlag. I jämförelse med vad som gäller för området elektronisk kommunikation finns det inget som stadgar att Post- och telestyrelsen (PTS) har till uppgift att främja en hållbar konkurrens.

Post- och kassaserviceutredningen riktade i betänkandet *Postmarknad i förändring* (SOU 2005:5) uppmärksamheten mot att PTS i princip inte haft någon konkurrensfrämjande roll på postområdet bortsett vad gäller postboxanläggningar. Utredningen lämnade förslag till åtgärder som var ägnade att främja konkurrensen på postmarknaden. Bland annat föreslogs att ett krav på icke-diskriminerande villkor för den som tillhandhåller en samhällsomfattande posttjänst skulle införas PTS skulle även genom tillståndsvillkor få ange på vilket sätt skyldigheter skulle fullgöras. Någon sådan ändring har ännu inte införts i postlagen.

Konkurrensverket har vid skilda tillfällen konstaterat att både generell konkurrensreglering och specifik sektorreglering är viktiga verktyg för att motverka missbruk av marknadsdominans och för att främja konkurrens på marknader som liberaliserats och där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. I de allra flesta fall är den relevanta frågeställningen inte om det krävs en reglering eller ej, utan hur regleringar bör utformas, exempelvis i fråga om tillträde till dominerande företags infrastruktur.

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 2008:128) som ska göra en allmän översyn av postlagen (1993:1684) och föreslå de ändringar som behövs för att få en ändamålsenlig, sammanhållen och strukturerad lagstiftning som främjar en väl fungerande postmarknad. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2009.

Konkurrensverket anser att förutsättningar för en stärkt konkurrens på postområdet kan skapas genom att införa någon form av tillträdesreglering till Postens infrastruktur. Om det bedöms ligga utanför nuvarande utredningsdirektiv, bör därför den av regeringen tillsatta utredningen ges ett tilläggsdirektiv att undersöka om, och i så fall hur, en sådan tillträdesreglering bör införas.

Utöver detta bör regeringen ändra förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen, så att det stadgas att PTS har till uppgift att främja en hållbar konkurrens inom postområdet och inte bara inom området elektronisk kommunikation.

Konsekvenser

En betydelsefull uppgift för regleringsmyndigheter består i att vårda marknader som öppnats för konkurrens och se till att marknaderna fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Postmarknaden är inget undantag. En ändring i PTS instruktion enligt vad som föreslagits ovan skulle för övrigt överensstämma med vad som exempelvis gäller för Energimarknadsinspektionen och förutvarande sektorsmyndigheter som inom järnvägs- och luftfartsområdet (Järnvägs- respektive Transportstyrelsen).

En tillträdesreglering skulle kunna sänka inträdeshindren väsentligt och skapa förutsättningar för en postmarknad med flera starka aktörer utan att för den skull behöva lika många parallella distributionsnät.

5.9 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 10-20 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 trädde ett nytt regelverk för konkurrensutsättning av dessa tjänster, lagen (2008:962) om valfrihetssystem, i kraft. Lagen utgör ett verktyg för konkurrensutsättning och kommer sannolikt att leda till att berörda områden i allt större utsträckning öppnas för konkurrens. Riksdagen har därtill beslutat att fri etableringsrätt inom ramen för ett valfrihetssystem ska gälla inom primärvården fr.o.m. den 1 januari 2010.

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 i en annan bransch som kännetecknas av liknande förutsättningar.

5.10 Inför krav på att statliga upphandlare ska 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 anbudsgivning 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 anbud.

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 utföra en kartläggning av ett antal utvalda myndigheters, kommuners och landstings interna kontroll i samband med offentlig upphandling. Undersökningen, som presenteras i rapporten *Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling* (2007), 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 affärsrämsighet på längre sikt, t.ex. genom systematisk granskning av anbudsförfaranden i syfte att upptäcka anbudskarteller. Vissa myndigheter tillämpar däremot mera långsiktiga arbetssätt 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 arbetssätt kan tjäna som förebilder för en bredare utveckling av myndigheternas interna kontroll inom upphandlingsområdet.

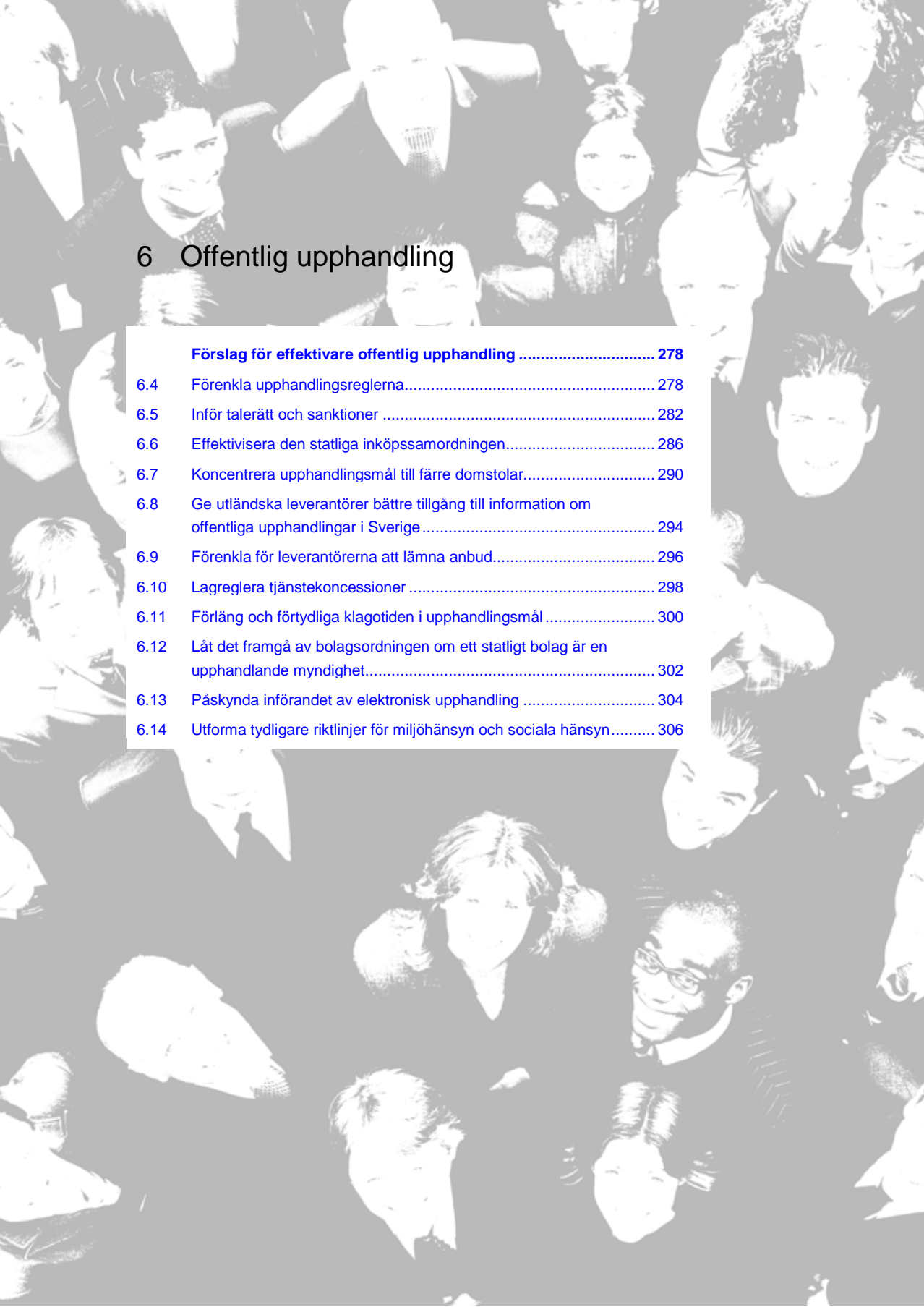
Konsekvenser

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 Transportstyrelsens instruktion (förordning 2008:1300) nämns att myndigheten ska samråda med Konkurrensverket i konkurrensfrågor. Dessutom ska Transportstyrelsen övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv. Missförhållanden ska anmälas till Konkurrensverket.

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 ca 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.



6 Offentlig upphandling

	Förslag för effektivare offentlig upphandling	278
6.4	Förenkla upphandlingsreglerna.....	278
6.5	Inför talerätt och sanktioner	282
6.6	Effektivisera den statliga inköpssamordningen.....	286
6.7	Koncentrera upphandlingsmål till färre domstolar.....	290
6.8	Ge utländska leverantörer bättre tillgång till information om offentliga upphandlingar i Sverige.....	294
6.9	Förenkla för leverantörerna att lämna anbud.....	296
6.10	Lagreglera tjänstekoncessioner	298
6.11	Förläng och förtydliga klagotiden i upphandlingsmål	300
6.12	Låt det framgå av bolagsordningen om ett statligt bolag är en upphandlande myndighet.....	302
6.13	Påskynda införandet av elektronisk upphandling	304
6.14	Utforma tydligare riktlinjer för miljöhänsyn och sociala hänsyn.....	306

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen omsätter uppskattningsvis 16-19 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket motsvarar omkring 450-535 miljarder kronor per år (Bergman, 2008). Offentlig upphandling är därmed en stor och viktig del av samhällsekonomin. Till synes små åtgärder för att höja effektiviteten kan leda till betydande besparingar för statskassan. Undersökningar tyder på att bättre upphandling och konkurrensutsättning kan reducera kostnaderna med 10-20 procent (Konkurrensverket, 2002).

Offentlig upphandling är betydelsefull för tillväxt och sysselsättning ur en rad perspektiv. En ökad konkurrens i den offentliga upphandlingen kan potentiellt sänka de upphandlande myndigheternas kostnader, öka kvaliteten i det som upphandlas och öka företagens möjligheter att få avsättning för sina produkter. Rätt tillämpad kan offentlig upphandling även bidra till bättre förutsättningar för små och medelstora företag att träda in och expandera på marknader.

En effektiv offentlig upphandling bidrar till väl fungerande marknader genom att företag tävlar om att leverera god kvalitet till låga priser. Brister i förfrågningsunderlag och uppföljning av det som levereras, olagliga direktupphandlingar, kartellsamverkan mellan företag, korruption och förekommande konkurrenssnedvridningar kan omintetgöra förutsättningarna för effektiva offentliga upphandlingar. Genom bra spelregler och tillsyn över den offentliga upphandlingen, en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna och ingripanden mot korruption skapas förutsättningar för en effektiv konkurrens och god resurshushållning med allmänna medel.

6.1 Upphandlingsreglerna och bakomliggande syften

Med offentlig upphandling avses de åtgärder som vidtas av en upphandlande myndigheter t.ex. statliga verk, kommunala myndigheter och vissa offentliga bolag, för att tilldela en leverantör ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggtreprenader. I upphandlingsreglerna benämns de organ som ska följa lagen för upphandlande myndigheter respektive upphandlande enheter. I denna rapport används begreppet upphandlande myndighet som ett samlingsbegrepp för dessa organ.

Regelverken om offentlig upphandling är uppbyggda med utgångspunkt i EG-fördraget. Förpliktelserna framgår i huvudsak av ett antal EG-direktiv, direktiv 2004/18/EG och 2004/17/EG, om förfaranderegler för upphandlande myndigheter samt direktiv om rättsmedel, direktiv 92/13/EEG, 89/665/EEG och 2007/66/EG, vid överträdelse av reglerna. Syftet med direktiven är att förverkliga den inre marknaden genom att motverka hinder för fri rörlighet för varor och tjänster inom EU samt att möjliggöra en väl fungerande marknad för offentlig upphandling genom att förhindra bl.a. diskriminering av företag etablerade i andra medlemsstater. Upphandlingsreglerna innebär att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen.

De centrala regelverken inom offentlig upphandling är lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF), som reglerar inköpen av varor och tjänster för offentliga aktörer. De grundläggande gemenskapsrättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet samt ömsesidigt erkännande gäller för all offentlig upphandling.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009 och reglerar vad som ska gälla för de kommuner och landsting som vill konkurrensutsätta kommunala och landstingskommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Lagen är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Även vid konkurrensutsättning enligt LOV gäller de grundläggande gemenskapsrättsliga principerna.

6.2 Omfattningen av offentlig upphandling

Sverige ska årligen lämna statistik om delar av den offentliga upphandlingen till EU och World Trade Organization (WTO). Värdet på de upphandlingar som Statistiska centralbyrån (SCB) i anledning av detta samlar in uppgifter om uppgick år 2007 till omkring 143 miljarder kronor.

Det är dock inte den totala offentliga upphandlingen som redovisas i statistiken från SCB. Eftersom kommuner, landsting och offentliga bolag

inte är skyldiga att redovisa uppgifter om upphandlingar under tröskelvärdena, är statistiken långt ifrån fullständig.

Konkurrensverket har därför gett i uppdrag åt Mats Bergman, professor vid Uppsala universitet och Södertörns högskola, att kartlägga och analysera omfattningen av den offentliga upphandlingen, inklusive tillåten och otillåten direktupphandling. Enligt Bergmans (2008) analys uppgick den offentliga upphandlingen år 2006 till omkring 450-535 miljarder kronor, vilket motsvarar 16-19 procent av BNP.

Konkurrensverket kan konstatera att bättre och mer ändamålsenlig statistik på området behövs för att kunna följa utvecklingen på hela upphandlingsområdet. I Konkurrensverkets förslag om förenklade upphandlingsregler föreslås att annonser och tilldelningsbeslut ska publiceras elektroniskt på den upphandlande myndighetens webbplats. Konkurrensverket bedömer att detta kommer att underlätta möjligheterna att ta fram ändamålsenlig statistik (se förslag 6.4).

6.3 Fokusområden

6.3.1 Små och medelstora företag i offentlig upphandling

Nästan alla svenska företag tillhör kategorin små och medelstora företag, dvs. företag med färre än 250 anställda. Att utestänga små och medelstora företag från offentlig upphandling är ett samhällligt problem eftersom dessa står för en stor del av sysselsättningstillväxten. I samband med små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar är det ofta de mindre företagen som avses. Av en rapport från Företagarna (2008) framgår att endast 27 procent av företagen med färre än 50 anställda deltar i offentliga upphandlingar, trots att ungefär tre fjärdedelar rimligen hade förutsättningar att delta. Om fler aktörer ges möjlighet att delta i offentliga upphandlingar kan konkurrensen och inköpsmöjligheter för offentlig sektor förbättras.

För att de affärsmöjligheter som offentlig upphandling medför ska kunna utnyttjas av små och medelstora företag är det viktigt att företagen har kompetens och kunskap om regelverket kring offentlig upphandling. Det är också angeläget att processerna och kraven kring offentlig upphandling, i så

stor utsträckning som möjligt, anpassas till de små och medelstora företagens förutsättningar. Om regler och förfaranden inom offentlig upphandling begränsar små eller medelstora företags möjligheter att lägga anbud på offentliga kontrakt riskerar konkurrensen att hämmas, vilket på längre sikt kan leda till lägre effektivitet och högre priser.

Hinder för små eller medelstora företag i offentlig upphandling.

ARS Research (2008) har på uppdrag av Konkurrensverket undersökt upphandlingskonsulters syn på små och medelstora företags relation till offentlig upphandling. Av studien framgår bl.a. följande skäl till varför små och medelstora företag inte deltar i offentlig upphandling i större utsträckning:

- Små och medelstora företag har låg kunskap om upphandlingsreglerna och vilka offentliga upphandlingar som görs.
- De mycket strikta och omfattande formella kraven gör att upphandling uppfattas som svårt, omständligt och arbetskrävande.
- Företagen upplever att upphandlande myndigheter gör för stora upphandlingar, dvs. att för stora volymer upphandlas eller att upphandlingen avser för stora geografiska områden.
- Fakturerings- och betalningsrutiner inom offentlig sektor kan vara svåra för små och medelstora företag att klara eller acceptera.

Dessa slutsatser stämmer väl överens med resultat från flera andra utredningar inom området. Exempelvis framgår av en undersökning från Nutek (2005b) att många småföretagare väljer bort offentlig upphandling pga. att det är för komplicerat, att kostnaderna för administration och regelkrångel är höga och att det tar alltför lång tid att utforma ett anbud i förhållande till den tid som företagen får på sig att ta fram detta. Av undersökningen framgår även att företagen upplever problem med att upphandlande myndigheter använder olika utvärderingsmodeller samt att företagen blir bundna av de anbud som läggs, vilket kan medföra att de tvingas binda upp resurser under lång tid utan att vara säkra på att få ett kontrakt.

Av en annan rapport från Nutek, *Offentlig upphandling – vad tycker företagen är krångligt?* (2008) framgår att företagen inte ser lagstiftningen i sig som det huvudsakliga problemet. Företagens förslag till förbättringar handlar i stället om att de upphandlande myndigheterna måste bli bättre på att tolka lagstiftningen och utforma förfrågningsunderlag så att de blir mindre krångliga.

6.3.2 Effektivisering och förenkling av upphandlingsreglerna

För att den offentliga upphandlingen ska kunna bidra till att konkurrensen på marknader tillvaratas och att skattemedlen används på bästa sätt, är det viktigt att den fungerar effektivt och rättssäkert. Det finns således ett värde för samtliga aktörer som berörs av offentlig upphandling att spelreglerna är enkla, tydliga och överskådliga.

Konkurrensverket anser att det finns starka skäl till en förenkling av upphandlingsreglerna som ökar förutsättningarna för en effektiv offentlig upphandling och som underlättar för företag, även de små och medelstora, att delta i offentliga upphandlingar.

En reformering av reglerna är emellertid inte tillräckligt för att den offentliga upphandlingen ska fungera väl. Det är även nödvändigt att marknadens aktörer har tillräcklig kompetens samt att det finns god information och ändamålsenliga hjälpmedel för att stödja upphandlingen. Därtill krävs att rättstillämpningen sker på ett enhetligt sätt samt att en effektiv tillsyn säkerställs.

6.3.3 Miljöhänsyn och sociala hänsyn

I Sverige har miljöhänsyn vid offentlig upphandling tillämpats i allt större omfattning sedan början av 1990-talet. Den svenska regeringen har under senare år också framhållit miljöanpassad upphandling som ett led i att uppnå en hållbar utveckling. Regeringen presenterade i skrivelsen *Miljöanpassad offentlig upphandling* (2007) en handlingsplan för ökade miljökrav vid offentlig upphandling. I handlingsplanen beskrivs fyra strategiska områden med åtgärder för att nå de mål som formulerats i EU:s program för den integrerade produktpolitiken. Av målsättningarna i handlingsplanen framgår att andelen offentliga upphandlingar och ramavtal med väl formulerade miljökrav bör öka, liksom andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer miljökrav.

Upphandlingsdirektiven innehåller numera ett flertal bestämmelser, som även har införlivats i de svenska upphandlingslagarna, om integrering av både miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingsprocessen. I upphandlingsreglerna anges att det finns möjlighet att hänvisa till miljöegenskaper antingen i de tekniska specifikationerna eller som ett utvärderingskriterium. Miljökrav kan också finnas som kvalificeringskrav eller som särskilda

villkor för fullgörandet av ett kontrakt. Av lagtexten framgår också att det är möjligt att hänvisa till specifikationer för miljömärkning och till miljöledningsrutiner.

Det är således möjligt att beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. Att formulera effektiva miljökrav vid offentlig upphandling kan dock vara komplext och innebär att upphandlare ställs inför nya uppgifter. De miljökrav som ställs måste vara förenliga med upphandlingsreglernas grundläggande principer.

I en forskningsrapport om miljöhänsyn vid offentlig upphandling, som skrivits professor Runar Brännlund m.fl. (2008) på uppdrag av Konkurrensverket, framkommer att miljökrav vid offentlig upphandling inte har någon entydig effekt på graden av konkurrens. Att ställa högre miljökrav än vad som är befogat kan emellertid minska antalet anbudsgivare och därmed även konkurrensen vid upphandlingstillfället. Det är därför viktigt att upphandlande myndigheter som överväger att ställa miljökrav undersöker om de problem som kravet avser att lösa redan är föremål för mer övergripande åtgärder (t.ex. skatter). Om existerande åtgärder är tillräckliga finns det inget skäl för den upphandlande myndigheten att ställa mer långtgående krav.

Under de senaste åren har även ett ökat engagemang kring etiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling uppmärksammats. Bland annat handlar det om att inom ramen för den offentliga upphandlingen ställa krav på arbetsmiljö, jämställdhet och mänskliga rättigheter. Sociala och etiska hänsyn ställs i de flesta fall som s.k. särskilda kontraktsvillkor, vilket är i överensstämmelse med direktiven och de svenska förarbetena.

Frågan om på vilket sätt etiska krav är tillåtna i upphandlingar har ännu inte prövats av EG-domstolen. Däremot har frågan om ett beslut i kommunfullmäktige att verka för att kommunen i fråga blir en Fair Trade City laglighetsprövats i en dom från länsrätten i Östergötland (mål 4619- 07). Enligt domstolens bedömning är det förenligt med kommunallagen och likabehandlingsprincipen och det strider inte heller mot LOU eller EG-rätten i övrigt.

6.3.4 Statlig inköpssamordning

På senare år har offentliga beställare i större utsträckning än tidigare gått samman om sina upphandlingar och inköp, vilket har skapat konkurrensproblem. Detta gäller bl.a. den centraliserade upphandlingen eller inköpssamordningen inom statsförvaltningen där elva statliga myndigheter gör inköp på olika varu- och tjänsteområden för statens och, i vissa fall även, den kommunala sektorns räkning.

En sådan inköpssamordning kan medföra en effektivare upphandlingsprocess eller lägre kostnader för upphandling och förmånligare inköpsvillkor jämfört med om en enskild myndighet upphandlar varor och tjänster för eget behov. En viktig förutsättning för detta är i många fall att inköpsvolymen preciseras i förväg. Det är dock inte ovanligt vid statlig inköpssamordning att de deltagande myndigheternas enskilda inköpsbehov inte har eller kan preciseras. Förutsättningarna för leverantörerna att planera sin produktion och distribution försämras därmed, vilket riskerar att leda till högre kostnader.

Centraliserade upphandlingar för ett stort antal myndigheter innebär som regel stora åtaganden för leverantörerna, vilka kan vara särskilt svårt för små företag att klara. Effekten kan bli ett minskat antal anbudsgivare, lägre konkurrens och oförmånliga inköpsvillkor till nackdel för det allmänna och medborgarna, vilket har konstaterats i flera undersökningar. Exempelvis pekar Riksrevisionen (2005) på bristen av statlig styrning inom den statliga inköpssamordningen och framför att det är osäkert om inköpssamordningen medför några vinster för staten. Dessutom framhåller Riksrevisionen (2005) att det är osäkert om inköpssamordningen i alla delar omfattar varor och tjänster som är viktiga för myndigheterna. Vidare ifrågasätts om det bör vara ett statligt åtagande att svara för upphandlingar åt den kommunala sektorn. Den kritik som framförs överensstämmer i allt väsentligt med Konkurrensverkets uppfattning om den statliga inköpssamordningen. Konkurrensverket lämnar därför förslag till åtgärder för att undanröja dessa problem (se förslag 6.6).

6.3.5 Elektronisk upphandling

Flera studier indikerar att små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling skulle främjas av ökad användning av s.k. elektronisk upphandling (e-upphandling). Av rapporten *Evaluation of SMEs' access to*

public procurement markets in the EU (GHK och Technopolis, 2004) framkommer att gemensamma system för e-upphandling skulle kunna bidra till att underlätta de administrativa rutinerna och minska transaktionskostnaderna för företagen i samband med offentlig upphandling.

Europeiska kommissionen har i en rapport, *Rapport i2010 eGovernment action plan* (2006), identifierat offentlig upphandling som ett prioriterat område. Den arbetsgrupp för elektronisk upphandling som är knuten till kommissionens rådgivande kommitté har arbetat vidare med en rad frågor med anknytning till det. Syftet är att underlätta och effektivisera anbudsprocessen för såväl leverantörer som upphandlande myndigheter. Målsättningen är att alla upphandlingar som regleras av EG:s upphandlingsdirektiv ska kunna genomföras elektroniskt år 2010 och att hälften av dem verkligen genomförs elektroniskt.

Mindre än var tionde myndighet i Sverige har för närvarande tillgång till ett system för elektronisk anbudshantering och av dessa använder endast en handfull systemen i någon större utsträckning. Ekonomistyrningsverket (ESV) har därför fått i uppdrag att kartlägga, inventera och beräkna kostnaden för att införa elektroniska inköpsprocesser (dnr Fi 2007/9783). Målen i uppdraget baseras på Europeiska kommissionens i2010-arbete. Ett av målen är att all offentlig upphandling ska kunna ske elektroniskt år 2010 och att minst 50 procent av upphandlingarna över tröskelvärdena i praktiken ska genomföras på detta sätt. Regeringens arbete med e-förvaltning framgår av den handlingsplan som beslutades i januari 2008 (dnr Fi2008/491).

Av en uppföljning av de svenska myndigheternas elektroniska inköpsprocesser som Verva (2008) låtit genomföra, framgår att knappt var tionde myndighet av de 228 tillfrågade hade tillgång till ett system för elektronisk anbudshantering. Av de myndigheter som hade system för elektronisk anbudshantering var det endast ett fåtal som använde systemen för mer än hälften av sina inköp.

För att öka den gränsöverskridande handeln, förenkla upphandlingsprocessen och uppnå EU:s mål i *eGovernment action plan* är det nödvändigt att de upphandlande myndigheterna använder de möjligheter som finns att upphandla elektroniskt. Arbetet med att öka användningen av elektronisk upphandling bör intensifieras och som ett led i detta kommer en e-upphandlingsplattform att utvecklas. Kammarkollegiet kommer att få ansvaret för denna uppgift.

I takt med att e-upphandlingen utvecklas, bör sannolikt tillämpningen av upphandlingsreglerna förbättras. Upphandlande myndigheter upplever att e-upphandling underlättar både vad gäller utformningen av förfrågningsunderlaget och hur anbuden lämnas.

6.3.6 Anbudskarteller och korrupktion

Konkurrensbegränsande samarbeten mellan leverantörer i upphandlingar benämns anbudskarteller. Samarbetet innebär oftast att leverantörerna kommit överens om vilka priser de ska ange i anbuden eller att de delat upp marknaden mellan sig. När företagen kommer överens om priser eller delar upp marknader uppstår samhällsekonomiska förluster genom att produktionen och konsumtionen är mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt. Svenska och internationella erfarenheter visar att upphandlingsområdet har en hög frekvens av karteller (se OECD, 2006a).

Eftersom karteller kan leda till stora kostnader för upphandlande myndigheter, och i förlängningen även för skattebetalarna, finns det anledning att verka för att de upphandlande myndigheter utvecklar sina uppföljningssystem. En prioriterad fråga vid en utvärdering av effektiviteten i upphandlingarna är således att se i vilken mån dessa varit föremål för anbudskarteller eller andra konkurrensproblem.

På uppdrag av Konkurrensverket har KPMG genomfört en kartläggning av ett antal utvalda myndigheters, kommuners och landstings interna kontroll i samband med offentlig upphandling. Undersökningen, som presenteras i rapporten *Kartläggning och analys avseende intern kontroll i samband med offentlig upphandling* (2007), visar att de interna rutinerna rörande upphandling sällan 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 arbetssätt för att inhämta och utvärdera statistik från olika upphandlingar.

För att lämna vägledning till offentliga inköpare hur de kan upptäcka karteller har Konkurrensverket publicerat en checklista med indikatorer som kan tyda på att företag samarbetar vid en upphandling. Inom ramen för samarbetet i OECD har Konkurrensverket deltagit i framtagandet av

gemensamma riktlinjer för att upptäcka anbudskarteller och hur man kan utforma förfrågningsunderlag som reducerar risken att bli utsatt för en anbudskartell.

Korruptionsbrott

Det är svårt att fastställa i vilken omfattning mutor eller andra korruptionsbrott förekommer i offentlig upphandling. Anledningen till det är att denna typ av brottslighet ofta är svår att upptäcka.

Sverige anses ligga på en internationellt sett låg korruptionsnivå, vilket framgår av *Corruption Perceptions Index* som publiceras av Transparency International varje år. Korruption är skadlig eftersom det undergräver ekonomisk utveckling och kan utgöra ett hinder mot fungerande konkurrens. I offentlig upphandling kan detta innebära att kompetenta och dugliga leverantörer inte tilldelas kontrakt. Detta riskerar att minska företagens incitament att delta i offentliga upphandlingar. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är korruption synnerligen negativt eftersom det riskerar att försvaga eller i värsta fall slå ut konkurrensen på marknader.

Det är mot denna bakgrund viktigt att mutor och annan korruption inte blir en vanlig företeelse utan att upphandlande myndigheter har en tydlig policy och strategi mot korruption. Det är också viktigt att anställda på upphandlande myndigheter har goda kunskaper om vilka typer av förfaranden som är att betrakta som mutor eller bestickning.

6.3.7 Behovet av tillsyn och effektiva rättsmedel

Enligt Konkurrensverkets instruktion ska Konkurrensverket aktivt verka för en effektiv offentlig upphandling och tillsynsverksamhet ska enligt regleringsbrevet prioriteras. Viktiga tillsynsområden är otillåtna direktupphandlingar och upphandlande myndigheter som inte anser sig omfattas av upphandlingsreglerna.

Andra prioriterade områden är oproportionerliga krav, tillsvidareavtal utan slutdatum och domstolstrots. Konkurrensverket, som tillsynsmyndighet, saknar verkningfulla rättsmedel, vilket gör det svårt att komma tillrätta med dessa problem. För närvarande har Konkurrensverket endast möjlighet att granska den offentliga upphandlingen. Enbart leverantörer har talerätt och kan få en upphandling prövad i domstol.

Problemet med avsaknaden av sanktioner avser framför allt möjligheten till sanktioner vid allvarliga överträdelse av upphandlingsreglerna. Som exempel kan nämnas att Konkurrensverket år 2008 i rapporten *Upphandling av avfallstjänster* (2008a) identifierade 13 enskilda överträdelse mot det upphandlingsrättsliga regelverket vid kommuners upphandlingar av avfallshantering. Därtill har Konkurrensverket i flera fall bedömt att statliga bolag, bl.a. AB Svenska Spel, Statens järnvägar, SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut och Akademiska Hus AB, utgör offentligt styrda organ som ska jämföras med upphandlande myndigheter. Vissa av bolagen har dock motsatt sig detta, vilket innebär att de inte genomför upphandlingar i konkurrens i enlighet med upphandlingsreglerna. På grund av avsaknaden av rättsmedel inom området, saknar Konkurrensverket möjlighet att ingripa mot dessa företeelser. För närvarande har Konkurrensverket endast möjlighet att granska den offentliga upphandlingen. Det reella huvudansvaret för en att de offentliga upphandlingarna fungerar väl ligger således på de enskilda leverantörerna, eftersom de är de enda som kan få en upphandling prövad i domstol.

Ett nytt rättsmedelsdirektiv (2007/66/EG) antogs i november 2007, med syfte att effektivisera rättsmedlen och garantera företagen tillgång till effektiva förfaranden för rättslig prövning om deras intressen åsidosatts i ett upphandlingsförfarande. Direktivens bestämmelser leder i rätt riktning vad avser motverkandet av otillåtna direktupphandlingar och kan bidra till att uppmuntra företag inom gemenskapen att lämna anbud i upphandlingar i andra medlemsstater. Genom att göra rättsmedlen mer verkningfulla hoppas Europeiska kommissionen också kunna uppmuntra de upphandlande myndigheterna till att ombesörja bättre offentliggörande och konkurrensutsättning av sina upphandlingar. Ett direkt genomförande av direktivens bestämmelser räcker emellertid inte för att komma tillrätta med de problem som uppmärksammats inom offentlig upphandling.

Utredningar har föreslagit utökade befogenheter för tillsynsmyndigheten

Riksdagens revisorer föreslog 1998 att regeringen borde överväga vilka organisationer som ska ha rätt att väcka talan i domstol vid prövning av offentliga upphandlingar. Revisorerna menade att tillsynsmyndigheten borde ges en sådan rätt. Ett argument för detta var att det skulle ge tillsynen större tyngd. Ett annat argument var att den enskilda leverantören kan vara beroende av att ha en god relation till den upphandlande myndigheten för

eventuella framtida beställningar. Beroendeförhållandet kan leda till att leverantören avstår från att väcka talan mot en myndighet som bryter mot reglerna. Revisorerna föreslog också att regeringen borde överväga om det var lämpligt och möjligt att införa sanktioner för olika typer av brott mot LOU (Förs. 1997/98:RR10). Vid riksdagens behandling av revisorernas förslag hänvisade finansutskottet till att regeringen hade tillsatt en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över tillsynsmyndighetens uppgifter samt pröva om tillsynsfunktionen, men även andra organisationer, skulle ges rätt att klaga på upphandlande myndigheters tillämpning av LOU. (Bet. 1998/99:FiU17, rskr. 1998/99)

Liknande förslag har lämnats av Upphandlingskommittén som i sitt delbetänkande (SOU 1999:139) föreslog att tillsynsmyndigheten bör ges rätt att föra talan om marknadsskadeavgift vid länsrätt om en upphandlande myndighet uppsåtligen eller av oaktsamhet brutit mot LOU på ett allvarligt sätt. Syftet med marknadsskadeavgift skulle vara att förebygga den skada som en otillåten direktupphandling eller annat otillbörligt beteende kan föra med sig. Allvarliga regelöverträdelser kan skada tilltron till den offentliga upphandlingen, menade kommittén. Kommittén hänvisade till att bl.a. leverantörer och branschorganisationer i flera sammanhang understrukt behovet och vikten av att ge tillsynsmyndigheten talerätt. Förslaget har senare fått stöd av Förtroendekommissionens betänkande (SOU 2004:47) som också funnit det angeläget att tillsynsmyndigheten får effektivare sanktionsmöjligheter vid otillåten direktupphandling.

Instansordningen

Konkurrensverket (2007) har tidigare påpekat att praxis i stor utsträckning varierar mellan länsrätterna, dvs. att samma rättsfråga bedöms på olika sätt av olika länsrätter. I vissa fall förekommer även att bedömningarna skiljer sig åt inom en och samma länsrätt. Den osäkerhet detta skapar innebär problem för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Det finns också en risk att den rådande rättsosäkerheten genererar kostnader för samhället i form av onödiga överprövningar.

En utredare har tillsatts för att analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa typer av mål i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet (dir. 2008:49).

Domstolsverket har haft regeringens uppdrag att utreda länsrättsorganisationen och lämna förslag till en ny organisation med färre och större domstolar samt att föreslå deras geografiska placering. Vid utformningen av förslaget har Domstolsverket även haft att beakta hur en ny allmän forumregel, som utgår från var medborgarna finns, skulle påverka en ny organisation.

I propositionen *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans* (prop. 2008/09:165) lämnar regeringen förslag till att minska antalet länsrätter till tolv. Regeringens mål är att skapa en långsiktigt hållbar organisation som skapar bättre möjligheter till specialisering i domstolarna. För att kunna garantera en hög kvalitet anser regeringen att domstolarna bör ha ett större målunderlag än vad många länsrätter för närvarande har. Regeringens föreslår därför att ett flertal länsrätter läggs samman och placeras i Stockholm, Uppsala, Göteborg, Karlstad, Falun, Härnösand, Linköping, Jönköping, och Växjö. Inga förändringar föreslås för Länsrätterna i Västerbottens län, Norrbottens län och Skåne län. Avsikten är att förändringarna ska träda i kraft den 15 februari 2010.

Det finns för närvarande 23 länsrätter. Flera av länsrätterna har så få anställda att även små förändringar av antalet personer i tjänst direkt får ett mycket starkt genomslag. I rapporten *Länsrättsutredningen* (2008) konstaterar Domstolsverket att flertalet länsrätter inte är av sådan storlek att de kan leva upp till kraven på ett effektivt framtida förvaltningsdömande i självbärande enheter och har därför övervägt olika alternativa lösningar för att skapa större och starkare enheter.

Med hänsyn till en rad olika faktorer, t.ex. geografiska förhållanden, förekomsten av allmänna kommunikationer och förutsättningarna att rekrytera kvalificerad arbetskraft, har Domstolsverket funnit att den framtida domstolsorganisationen bör bestå av tio förvaltningsdomstolar i första instans, var och en med endast en kansliort. Konkurrensverket välkomnar detta förslag, men bedömer att antalet länsrätter som prövar offentliga upphandlingar bör göras ännu färre för att säkerställa att rättssäkerhetsproblem med divergerande praxis inte fortsätter (se vidare förslag 6.7).

Som framgår av redogörelsen i kapitel 5 är det angeläget att anlägga en helhetssyn på den marknadsrelaterade lagstiftningen för att uppnå målet med väl fungerande marknader. Ett vidare grepp bör därför tas om frågan om domstolsväg för överprövningsmål avseende offentlig upphandling.

I anledning av detta lämnar Konkurrensverket ett förslag som innebär att marknadsrelaterade mål, enligt bl.a. konkurrens- och upphandlingsreglerna och annan sektorspecifik konkurrensfrämjande reglering, döms i ett och samma domstolsslag (se förslag 5.4).

6.4 Förenkla upphandlingsreglerna

Konkurrensverkets förslag

Effektivisera och förenkla upphandlingsreglerna i lagen om offentlig upphandling (LOU) genom att ersätta gällande regler i 15 kap. med ett mindre formbundet förfarande.

Förslaget omfattar hela nuvarande tillämpningsområdet för gällande 15 kap., dvs. även upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena, upphandling på försvarsområdet och upphandling som omfattas av sekretess.

Utgångspunkten är att de grundläggande EG-rättsliga principerna ska följas vid all offentlig 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.

Nedanstående punkter beskriver innehållet i 15 kap. LOU efter Konkurrensverkets föreslagna förenkling:

- En fast beloppsgräns för högsta tillåtna värde för direktupphandling. Värdet föreslås fastställas till fem prisbasbelopp.
- Detaljerade upphandlingsförfaranden tas bort och alla former av upphandling som uppfyller de grundläggande principerna får användas. Detta gäller även ramavtal.
- Annonser och meddelande om tilldelningsbeslut vid upphandling ska publiceras elektroniskt på den upphandlande myndighetens webbplats.
- Av annons och förfrågningsunderlag ska förutsättningarna för upphandlingen framgå på ett tydligt sätt.
- Möjlighet att kunna åberopa andra leverantörers kapacitet anges uttryckligen.
- Tidsfristen för lämnande av anbud och andra uppgifter ska vara skälig.
- Möjligheter att förkasta anbud förtydligas.
- Upphandling ska dokumenteras.
- Nuvarande regler om överprövning och skadestånd kvarstår.

Förslaget konkretiseras ytterligare i Konkurrensverkets promemoria *Effektivisering och regelförenkling av offentlig upphandling* (dnr 383/2008).

Det är viktigt att understryka att förslagen grundas på att de EG-rättsliga principerna för offentlig upphandling gäller. Förslaget innebär att upphandlande myndigheter ges större möjligheter att själva utforma upphandlingen för att utnyttja de konkurrensmöjligheter som finns på bästa sätt.

Konkurrensverket förordar en fast beloppsgräns för högsta tillåtna värde för direktupphandling. Värdet föreslås fastställas till fem prisbasbelopp vilket motsvarar 214 000 kronor enligt 2009 års värde. Beloppsgränsen bör vara densamma oavsett om upphandlingen avser varor, tjänster eller bygg-entreprenader liksom om det är centrala statliga myndigheter eller övriga upphandlande myndigheter som gör en upphandling.

De lagreglerade förfarandena för upphandlingar bör tas bort och formuleras så att alla upphandlingsformer som uppfyller de grundläggande principerna kan användas. Förslaget innebär att det även fortsättningsvis är möjligt att genomföra upphandlingar motsvarande nuvarande förenklat förfarande eller urvalsförfarande. Förslaget innebär även att detaljregleringen av ramavtal tas bort. Med förslaget ges även möjlighet att kunna utveckla nya och innovativa former av upphandling så att konkurrens och resurser utnyttjas på ett effektivare sätt.

I annons eller förfrågningsunderlag ska det framgå hur upphandlingen eller kontraktstilldelning från ramavtal ska genomföras. Förslaget innebär vidare att de frivilliga förfarandena i direktivet som dynamiska inköpssystem, konkurrenspräglad dialog och elektronisk auktion kan användas utan att det särskilt behöver anges i lagtext. Möjligheterna att använda förhandling föreslås vara oförändrade, dvs. förhandling är möjlig så länge som de grundläggande EG-rättsliga principerna iakttas.

Den föreslagna huvudregeln innebär att annonsering ska ske elektroniskt på den upphandlande myndighetens webbplats vid all upphandling ovanför gränsen för direktupphandling. Vissa angivna situationer kan undantas från annonsering när det saknas anledning att söka en öppen konkurrensutsättning. Elektronisk annonsering innebär publicering av meddelanden i ett standardiserat informationsformat som möjliggör en effektiv spridning och informationshantering som även i fortsättningen kan skötas av marknadens aktörer. Den elektroniska annonsen ska innehålla tillräcklig information för att snabbt kunna ge leverantörer uppgift om upphandlingen är av intresse. Annons ska kunna innehålla länk till ytterligare dokumentation av betydelse för upphandlingen som kravspecifikation och förfrågningsunderlag.

Annons och förfrågningsunderlag ska på ett tydligt sätt ange förutsättningarna för upphandlingen. De ska innehålla tillräckliga uppgifter för att leverantören ska kunna utforma anbud. Det ska klart och begripligt framgå

vilka krav och villkor som ställs på leverantören och det som ska upphandlas samt hur vinnande anbud kommer att väljas ut.

Förslaget innebär att de alternativa grunderna "ekonomiskt mest fördelaktiga" eller "lägst pris" ersätts av "mest fördelaktiga" enligt de objektiva grunder och kriterier som angetts i annons eller förfrågningsunderlag. Ett skäl till detta förslag är att minska fokus på pris vid upphandling och att tydliggöra möjligheten att ta hänsyn till kvalitet och andra faktorer som urvalsgrund vid upphandling.

Bestämmelsen om att leverantörer ska ges skälig tid för att lämna anbud och inkomma med uppgifter bör bibehållas men förenklas.

Bestämmelserna att en anbudsgivare kan åberopa andra leverantörers kapacitet bör anges uttryckligen även för upphandlingar enligt 15 kap.

Bestämmelser om öppnande och mottagande av anbud bör tas bort från lagtexten.

Förslaget till krav på dokumentation innefattar att formerna och omständigheterna kring anbudsöppningen samt namnen på anbudsgivare ska anges.

Bestämmelserna om komplettering, förtydligande och rättelse tas bort från lagtexten. Kommunikation, kontakt och förhandling får förslagsvis ske mellan upphandlande myndigheter och leverantörer så länge kraven på objektivitet, likabehandling och icke-diskriminering iakttas.

Meddelande om tilldelningsbeslut bör ske på liknande sätt som förslaget om elektronisk annonsering, dvs. enligt ett standardiserat informationsformat som publiceras på den upphandlande myndighetens webbplats. Detta föreslås gälla även för upphandlingar som omfattas av direktivet. Upphandlingar som genomförs ska dokumenteras avseende väsentliga händelser och viktiga beslut och ett 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 en effektiv tillsyn förbättras. Även tilldelning av kontrakt från ett ramavtal (avrop) ska meddelas på detta sätt när värdet överstiger gränsen för direktupphandling.

De materiella möjligheterna att förkasta anbud bör bibehållas, men lagtexten förtydligas med att det är anbudets villkor som ska vara orimliga för

att kunna förkastas. Förslaget syftar till att förtydliga innebörden av att det är anbudet som sådant som ska vara orimligt, vilket innebär att även andra villkor än endast priset ska kunna medföra att ett anbud förkastas.

Konkurrensverket föreslår att gällande regler för överprövning och skadestånd kvarstår.

Upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena (såsom juridiska tjänster och hälso- och sjukvårdstjänster m.fl.) upphandlingar på försvarsområdet och sådana upphandlingar som omfattas av sekretess innefattas av förslaget om förenklingar kompletterat med obligatoriska krav enligt direktivet.

Konsekvenser

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. 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. Förslaget bedöms medföra en ökad öppenhet inom upphandlingsområdet och en tydligare fokusering på att upphandling ska genomföras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns.

Förslaget om krav på elektronisk annonsering innebär att ett standardiserat format för annonsering bör tas fram.

Den föreslagna förenklingen kan komma att ställa större krav på tillsyn, rättsmedel och effektiva domstolsprocesser. Den ökade insynen genom elektroniskt offentliggörande bedöms bidra till att säkerställa att offentlig upphandling sker i enlighet med de EG-rättsliga principerna.

6.5 Inför talerätt och sanktioner

Konkurrensverkets förslag

Inför verkningfulla rättsmedel för Konkurrensverket genom en kombination av marknadsskadeavgift, åläggande vid vite och fastställsetalan.

Konkurrensverket som är tillsynsmyndighet för offentlig upphandling saknar rättsmedel. Konkurrensverket lägger för närvarande särskild fokus på bl.a. otillåtna direktupphandlingar och upphandlande myndigheter som inte anser sig omfattas av upphandlingsreglerna. Situationer som är svåra att komma tillrätta med är oproportionerliga krav, tillsvidareavtal utan slutdatum, skraddarsydda förfrågningsunderlag, felaktig beräkning av avtalsvärden, felaktigt använda utvärderingskriterier, domstolstrots m.m. Utan verkningfulla rättsmedel är det svårt att komma tillrätta med de problem som finns inom upphandlingsområdet och som Konkurrensverket möter i sitt arbete för en effektiv offentlig upphandling. Det gäller framför allt möjlighet till sanktioner vid allvarliga överträdelser av upphandlingsreglerna. Rättsmedlen bör täcka in upphandlingar både över och under tröskelvärdena.

Marknadsskadeavgift

Konkurrensverket anser att det skulle vara effektivt med en marknadsskadeavgift. En sådan bör kunna bli ett verksamt instrument för att motverka bl.a. otillåtna direktupphandlingar, bristande annonsering och riktade eller diskriminerande förfrågningsunderlag. För det fall det rör sig om betydande överträdelser bör Konkurrensverket vara behörigt att föra talan vid domstol om marknadsskadeavgiften. Vid otillåten direktupphandling – som är den allvarligaste överträdelserna – kan den upphandlande myndigheten bära ett strikt ansvar, dvs. oavsett om det föreligger oaktsamhet eller uppsåt.

Konkurrensverket anser att upphandlande myndigheter bör kunna komma överens med Konkurrensverket om ett s.k. avgiftsföreläggande i de fall där den upphandlande myndigheten brutit mot upphandlingsreglerna. Saken behöver då inte gå vidare till domstol.

Fastställsetalan

För närvarande är det endast leverantörer som kan få till en prövning om huruvida en organisation är en upphandlande myndighet eller inte. Det finns endast ett fåtal fall där en sådan talan har väckts. Det finns därför ett behov för Konkurrensverket att kunna väcka en fastställsetalan. Detta gäller främst mot organisationer som hävdar att de inte omfattas av upphandlingslagarnas bestämmelser.

Åläggande av vite

En utveckling mot bättre tillsyn och regelefterlevnad skulle underlättas om Konkurrensverket gavs befogenhet att besluta att en upphandlande myndighet ska upphöra med eller inte upprepa ett visst beteende. Detta beslut ska kunna förenas med ett vite. Ett vitesföreläggande skulle vara effektivt för att komma tillrätta med bl.a. upprepade ringa förseelser.

Administrativt vite

Enligt upphandlingsreglerna får Konkurrensverket vid sin tillsyn inhämta alla nödvändiga upplysningar från den upphandlande myndigheten. Den upphandlande myndigheten har skyldighet att tillhandahålla de upplysningar som Konkurrensverket begär. Konkurrensverket anser att det i samband med överväganden om rättsmedel kan vara lämpligt att införa en möjlighet att förelägga upphandlande myndigheter att vid ett administrativt vite komma in med de upplysningar som begärs. Denna möjlighet finns i konkurrenslagen.

Offentlighetsprincipen och sekretesslagen gäller inte för alla upphandlade myndigheter, t.ex. omfattas inte de flesta statliga bolag. Om dessa inte anser sig vara upphandlande myndigheter och vägrar att lämna ut de handlingar som Konkurrensverket begär i sin tillsyn, finns ingen möjlighet för Konkurrensverket att få informationen. Erfarenheten visar att detta beteende förekommer hos vissa bolag.

Det bör därför införas en rätt för Konkurrensverket att inhämta information från statliga bolag, även från dem som inte betraktar sig som upphandlande myndigheter. Lämpligen bör detta ske genom att Konkurrensverket får möjlighet att väcka talan i domstol om att upplysningar ska lämnas till Konkurrensverket.

Konsekvenser

För att komma till rätta med de problem som finns inom upphandlingsområdet förutsätts verkningsfulla sanktionsmöjligheter. Konkurrensverket skulle genom samtliga föreslagna sanktioner, som tillsynsmyndighet över den offentliga upphandlingen, ges möjlighet att anpassa sin talan efter situationer som inträffat samt förhindra förhållanden som inte bör inträffa igen.

Förslaget bedöms medföra effektivare tillsyn. Det bedöms även ha en preventiv verkan och leda till bättre regelefterlevnad. Konkurrensverkets föreslagna möjlighet att självt föra talan i domstol bedöms kunna medföra färre överprövningar. Förslagets sammantagna effekter avseende antalet domstolsprocesser är dock svårt att bedöma.

6.6 Effektivisera den statliga inköpssamordningen

Konkurrensverkets förslag

Inrätta en särskild myndighet som enbart har till uppgift att upphandla varor och tjänster för statsförvaltningen, dvs. som svarar för all inköpssamordning på området.

Se över nuvarande finansieringsmetod för den statliga inköpssamordningen och överväg att låta myndigheter som utnyttjar avtal som träffas inom inköpssamordningen betala en avgift för detta för att öka förutsättningarna för en effektiv resursanvändning.

Ta fram kriterier eller grunder för vad som ska gälla för att en produkt ska omfattas av den statliga inköpssamordningen.

Lägg fast att det inte är ett statligt åtagande inom inköpssamordningen att genomföra upphandlingar åt den kommunala sektorn.

För närvarande finns elva s.k. statliga upphandlingsansvariga myndigheter inom statsförvaltningen som genomför upphandlingar och ingår ramavtal med leverantörer för myndigheternas räkning. De statliga ramavtalen omsatte enligt Ekonomistyrningsverkets (ESV) årsredovisning för 2007 omkring 8 miljarder kronor i slutet av 2007. Ungefär hälften av detta belopp gäller produkter och tjänster inom områdena IT och kommunikation. Till detta kommer upphandlingar åt kommuner och landsting på sistnämnda produktområden för uppskattningsvis ungefär 2 miljarder kronor. Enligt ESV fanns det samtidigt 424 statliga ramavtal inom 58 ramavtalsområden uppdelade på 108 delområden.

Myndigheterna inom den statliga inköpssamordningen finansierar arbetet med de centraliserade upphandlingarna inklusive avtal genom att leverantörerna får betala en avgift som baseras på värdet av myndigheternas inköp. Avgifterna varierar mellan berörda myndigheter och det finns inte en godtagbar garanti för att avgifterna sätts på en nivå som inte finansierar annan verksamhet hos myndigheten. Med ledning av värdet av den totala upphandlingen inom inköpssamordningen, storleken på avgifterna och uppgifter om myndigheternas intäkter från leverantörerna tidigare år uppskattas att dessa intäkter för närvarande uppgår till åtminstone 70 miljoner kronor på årsbasis.

Riksrevisionen har i rapporten *Samordnade inköp* (2007) pekat på att nuvarande finansieringsinriktning kan påverka effektiviteten hos ramavtals-

myndigheterna negativt. Vidare får inte bortses från risken att berörd finansieringsmetod kan ge incitament att träffa ramavtal för produkter som i första hand ger höga intäkter till myndigheten men som inte borde ha ingåtts med hänsyn till konkurrens- och effektivitetsaspekter. Inköpssamordningen regleras till viss del i förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

ESV har ett samordningsansvar på området. Detta ansvar innebär bl.a. att samordna arbetet mellan de ramavtalsansvariga myndigheterna. I det fall en myndighet väljer att själv genomföra en upphandling utan att använda sig av avtal som träffats inom inköpssamordningen, ska ESV underrättas om skälen till detta (förordning 2005:864).

Upphandlingsreglerna är inte i alla delar lätta att tillämpa. Det kan även i många fall vara svårt att genomföra regelrätta och effektiva upphandlingar. Det förutsätter, vid sidan om hög kunskap om reglerna, god kännedom om marknadens produktutbud och konkurrensförhållanden. Det är angeläget att den statliga upphandlingen bedrivs i effektiva former och att statliga myndigheter utnyttjar konkurrensen på marknaden för att göra förmånliga inköp av varor och tjänster till nytta för det allmänna och medborgarna.

Samordnade inköp kan medföra en effektivare upphandlingsprocess, lägre upphandlingskostnader och förmånligare leveransvillkor med avseende på produktkvalitet och pris jämfört med om en myndighet upphandlar varor och tjänster enbart för sitt eget behov. Det bör dock framhållas att ramavtalsreglerna innebär att avropande myndigheter i många fall måste genomföra egna upphandlingar utifrån de avtal som ramavtalsmyndigheterna träffat med valda leverantörer.

Mot detta ska ställas att en inköpssamordning som omfattar många myndigheter som regel innebär stora åtaganden för leverantörerna. Dessa åtaganden kan vara svåra för företag, inte minst små företag, att klara. Effekten kan bli ett minskat antal anbudsgivare och därmed en sämre konkurrens med oförmånliga inköpsvillkor som följd. De senare frågorna behandlas i Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) rapport *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag* (2004) och Nutek:s rapport *Småföretag och offentlig upphandling - Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar* (2005a). Av den sistnämnda rapporten framgår att en tredjedel av undersökta företag (färre än 50 anställda) uppgav att det största hindret för att delta i offentlig upphandling

är att företaget måste binda upp kapacitet för produktleveranser, trots att det är osäkert om de får några beställningar. Här avses främst ramavtal som tecknats med många leverantörer och där beställarnas inköpsvolym inte har preciserats i förväg.

Den statliga inköpsamordningen har granskats av Riksrevisionen, som i rapporten *Samordnade inköp* (2005) framför att det fanns brister i den statliga styrningen på området. Det har t.ex. inte angetts vilka kompetenskrav som ska gälla för de myndigheter som ansvarar för berörda upphandlingar eller på vilka grunder dessa myndigheter ska svara för inköpsamordning.

Vidare framgår av rapporten att det är oklart om inköpsamordningen gäller varor och tjänster som är viktiga för myndigheterna. Därutöver pekas på att det inte finns regler för myndigheternas finansiering av upphandlingar inom inköpsamordningen.

Den statliga inköpsamordningen har även behandlats i rapporten *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori* (2006) som gjorts av Fredrik Andersson inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning. Konkurrensverket har tagit upp aktuella frågor med koppling till inköpsamordning i flera yttranden till regeringen över statliga utredningar som rör offentlig upphandling (bl.a. yttranden med dnr 197/2008, 301/2006, 390/2005 och 737/2004).

Regeringen har i juni 2008 uppdragit till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpsamordningen och en analys av behovet av verksamheten. Uppdraget ska, efter samråd med Konkurrensverket, slutföras i början av juni 2009. Mot bakgrund av nämnda rapporter och Konkurrensverkets iakttagelser som gäller den statliga inköpsamordningen lämnas principiella förslag för att få till stånd en mer ändamålsenlig ordning.

Nuvarande uppdelning av samordnade upphandlingar på ett stort antal ramavtalsmyndigheter kan knappast anses vara effektivt. Här kan krävas en koncentration av verksamheten och att denna får en långsiktig och stabil lösning genom att ramavtalsmyndigheternas nuvarande centraliserade upphandlingar sammanförs till en nyinrättad myndighet med enbart uppgiften att upphandla varor och tjänster för statsförvaltningens räkning. En sådan lösning bör leda till samordningsvinster och ökad effektivitet.

Vidare bör nuvarande finansieringsmetod för inköpsamordningen ses över. Det bör övervägas att låta myndigheter som använder sig av träffade

avtal inom inköpssamordningen betala en avgift för detta. Genom att införa en sådan ordning, som bygger på att den som utnyttjar en tjänst får betala kostnaden för detta, uppnås ökade förutsättningar för en effektiv resursanvändning på området.

Förutom att det är viktigt att uppnå en ändamålsenlig myndighetsstruktur för inköpssamordningen är det angeläget att klarlägga vilka varor och tjänster som är lämpliga i ett konkurrens-, effektivitets- och medborgarperspektiv att upphandlas centralt inom statsförvaltningen. Här bör klara kriterier eller grunder tas fram för att lägga fast dessa produktområden. Av detta följer att det bör ses över vilka av nuvarande produkter inom inköpssamordningen som ska uteslutas från den centraliserade upphandlingen.

Därutöver bör det inte vara ett statligt åtagande att svara för upphandlingar som rör den kommunala sektorn. Om i princip hela den offentliga sektorn går samman om sina inköp på IT- och kommunikationsområdena, finns det en uppenbar risk att enbart ett begränsat antal aktörer kommer ifråga som leverantörer med minskad konkurrens som följd. Slutsatsen får stöd av de nämnda rapporterna från ITPS och Nutek.

Konsekvenser

De redovisade förslagen bör medföra en effektivare statlig inköpssamordning till nytta för statens finanser och medborgarna.

Förslaget om att låta större delen av den nuvarande splittrade inköpsfunktionen sammanföras till en myndighet bör, förutom att ge bättre förutsättningar att långsiktigt upprätthålla nödvändig upphandlingskompetens, skapa samordningsfördelar och medföra lägre kostnader för berörda upphandlingar.

Till dessa fördelar bidrar att den föreslagna ordningen förtydligar inköpssamordningens funktion och syfte, bl.a. genom att det statliga åtagandet för berörda myndigheter klarläggs. Vidare bör förslaget i denna del skapa ökade förutsättningar för utbildning och specialisering, bl.a. i frågor som rör marknadens konkurrensförhållanden och förutsättningarna för små företag att delta i upphandlingar som omfattar många myndigheters inköpsbehov.

Slutligen bör förslagen medföra att den statliga inköpssamordningen får hög trovärdighet i omvärlden och inte minst inom statsförvaltningen och näringslivet.

6.7 Koncentrera upphandlingsmål till färre domstolar

Konkurrensverkets förslag

Koncentrera handläggningen av upphandlingsmål till färre domstolar för att på så sätt få en enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna.

Förbättra Konkurrensverkets möjligheter att ta del av domstolarnas domar rörande offentlig upphandling.

Konkurrensverket har tidigare föreslagit att regeringen bör inleda en översyn av domstolsstrukturen på upphandlingsområdet genom att begränsa antalet domstolar för att snabbare uppnå en enhetlig praxis.

Regeringen har under 2008 tillsatt en särskild utredare (dir. 2008:49) som ska analysera om det finns behov av särskilda åtgärder för vissa måltyper i organisatoriskt eller processuellt hänseende i syfte att åstadkomma särskild snabbhet eller särskild kompetens i domstolsförfarandet

Konkurrensverket har i rapporten *Länsrätternas domar om offentlig upphandling* (2007a) pekat på den stora variationen av tillämpningen av upphandlingsreglerna som finns i landet och ibland även vid olika avdelningar inom samma länsrätt. Den osäkerhet detta skapar innebär problem för såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Det finns också en risk att den rådande rättsosäkerheten genererar kostnader för samhället i form av onödiga överprövningar.

Domstolsverket har haft regeringens uppdrag att utreda länsrättsorganisationen och lämna förslag till en ny organisation med färre och större domstolar och att föreslå deras geografiska placering. Resultatet av uppdraget är redovisat i rapporten *Länsrättsutredningen* (2008). Vid utformningen av förslaget har Domstolsverket även haft att beakta hur en ny allmän regel som utgår från var medborgarna finns, skulle påverka en ny organisation. Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län har inte ingått i uppdraget i vidare utsträckning än vad som behövs för att skapa ändamålsenliga domkretsar.

Det finns för närvarande 23 länsrätter. Domstolsverket har genom utredningen kunnat konstatera att flertalet länsrätter inte är av sådan storlek att de kan leva upp till kraven på ett effektivt framtida förvaltningsdömande i självbärande enheter och har därför övervägt olika alternativa lösningar för att skapa större och starkare enheter.

Domstolsverket har funnit att den framtida domstolsorganisationen bör bestå av tio förvaltningsdomstolar i första instans, var och en med endast en kansliort.

I propositionen *En långsiktigt hållbar organisation för de allmänna förvaltningsdomstolarna i första instans* (prop. 2008/09:165) lämnar regeringen förslag till att minska antalet länsrätter till tolv. Regeringens mål är att skapa en långsiktigt hållbar organisation som skapar bättre möjligheter till specialisering i domstolarna. För att kunna garantera en hög kvalitet anser regeringen att domstolarna bör ha ett större målunderlag än vad många länsrätter för närvarande har. Regeringens föreslår därför att ett flertal länsrätter läggs samman och placeras i Stockholm, Uppsala, Göteborg, Karlstad, Falun, Härnösand, Linköping, Jönköping, och Växjö. Inga förändringar föreslås för Länsrätterna i Västerbottens län, Norrbottens län och Skåne län. Avsikten är att förändringarna ska träda i kraft den 15 februari 2010.

Konkurrensverket välkomnar att överprövningsmål, regeringens förslag, kommer att prövas av ett mindre antal domstolar men anser att antalet länsrätter som prövar offentliga upphandlingar kan göras ännu färre för att säkerställa att rättssäkerhetsproblem med motstridig praxis inte fortsätter. Därutöver lämnar Konkurrensverket i denna rapport förslag till övergripande åtgärder för att effektivisera domstolsstrukturen för marknadsrelaterade mål (se förslag 5.4).

För att Konkurrensverket ska kunna genomföra sina tillsynsuppgifter effektivt och ta i bruk tillgängliga sanktionsmedel krävs att Konkurrensverket får tillgång till domstolarnas domar i upphandlingsmål. Det bästa vore om Domstolsverket på sin webbplats kunde publicera domarna. Tills detta sker bör Domstolsverket säkerställa att Konkurrensverket får tillgång till domarna i samtliga upphandlingsmål.

Konsekvenser

Genom att koncentrera överprövningsmålen till färre domstolar kommer antalet överprövningar på sikt att minska genom att rättspraxis kommer att bli mer enhetlig.

Den nuvarande splittrade domstolsstrukturen på upphandlingsområdet koncentreras enligt förslaget till färre domstolar. Förslaget ger bättre förutsättningar för att långsiktigt upprätthålla upphandlingskompetens. Det skapar dessutom samordningsfördelar och bör medföra lägre administra-

tiva kostnader för berörda upphandlingar. Vidare bör förslaget i denna del skapa ökade förutsättningar för utbildning och specialisering på upphandlingsområdet.

Att tillsynsmyndigheten på ett enkelt sätt kan få tillgång till samtliga domar i upphandlingsmål gör tillsynen mer effektiv.

6.8 Ge utländska leverantörer bättre tillgång till information om offentliga upphandlingar i Sverige

Konkurrensverkets förslag

Underlätta för upphandlande myndigheter att bättre tillvarata den internationella konkurrensen genom att ge Kammarkollegiet i uppdrag att utarbeta mallar för sammanfattning av förfrågningsunderlag på engelska.

Direktivstyrda upphandlingar ska annonseras i Europeiska unionens officiella tidning (EUT) och den europeiska databasen Tenders Electronic Daily (TED). Genom att söka i TED kan en anbudsgivare hitta uppgifter om upphandlingar inom EU på unionens samtliga officiella språk. Om annonsen är på svenska är det endast de viktigaste uppgifterna som översätts till andra språk, däribland engelska. De uppgifter som görs tillgängliga i TED är således relativt kortfattade och det kan vara svårt för en leverantör att bilda sig en uppfattning om en upphandling är intressant eller inte.

Vid upphandlingar som inte omfattas av direktiven finns inget krav på annonsering i EUT och TED, utan sådana upphandlingar ska i stället annonseras i en allmänt tillgänglig nationell databas. Det finns inte någon skyldighet för upphandlande myndigheter att tillhandahålla information på andra språk än svenska.

Information om upphandlingar på andra språk än svenska är således mycket begränsad både vid upphandlingar som omfattas av direktiven och vid upphandlingar utanför det direktivstyrda området. Det finns därför en risk för att den internationella konkurrenskraften inte till fullo tas tillvara.

Uppgifter som Statistiska centralbyrån har tagit fram på uppdrag av Konkurrensverket tyder på att svenska upphandlande myndigheter inte i någon större utsträckning tilldelar upphandlingskontrakt till utländska leverantörer etablerade utanför Sveriges gränser.

I de fall en upphandlande myndighet bedömer att det skulle finnas ett gränsöverskridande intresse för en upphandling, bör myndigheten informera även den internationella marknaden om affärstillfället, för att bättre tillvarata konkurrensen. Möjligheten att få in fler anbud skulle därmed öka. På lång sikt kan det medföra att företag upptäcker en marknad i Sverige och etablerar sig i landet. Konkurrensverket föreslår därför att det bör underlättas för upphandlande myndigheter att tillhandahålla viss information om

upphandlingar på engelska. Detta kan t.ex. röra sig om att publicera en sammanfattning av förfrågningsunderlaget på engelska på den egna hemsidan, och länka direkt till denna från annonsen. På så sätt kan en potentiell anbudsgivare bedöma om den aktuella upphandlingen är av intresse, och därefter gå vidare och översätta förfrågningsunderlaget i sin helhet för att kunna delta i upphandlingen.

Konkurrensverket anser att det vore alltför resurskrävande, och oproportionerligt, att ställa krav på att hela förfrågningsunderlaget ska finnas tillgängliga på engelska. I många fall kan skäl t.ex. patientsäkerhet, tala för att kravspecifikationen ska finnas endast på svenska.

Information på engelska om en upphandling, t.ex. en sammanfattande översättning av förfrågningsunderlag, bör tillhandahållas när det enligt den upphandlande myndighetens bedömning kan finnas ett gränsöverskridande intresse och där man förväntar sig att utländska leverantörers anbud skulle kunna motsvara myndighetens behov. De faktorer som kan påverka bedömningen om det finns ett gränsöverskridande intresse är bland annat den bransch inom vilken den upphandlande myndigheten är verksam, upphandlingens värde samt myndighetens geografiska placering.

Konsekvenser

Genom att erbjuda information om en upphandling på engelska kan utländska leverantörer bättre få tillgång till information om svenska upphandlingar. På detta sätt ökar förutsättningarna för att ta tillvara den internationella konkurrensen inom de aktuella upphandlingsområdena. Ökad konkurrens innebär fler anbudsgivare, vilket kan få positiva följder för upphandlande myndigheter i form av lägre priser eller bättre kvalitet.

Att översätta en sammanfattning av förfrågningsunderlaget och övrig information om upphandlingen till engelska kan innebära en merkostnad för den upphandlande myndigheten. Myndigheten bör därför endast göra detta när man bedömer att det finns ett gränsöverskridande intresse och att antalet anbud kan öka. Konkurrensverket föreslår att Kammarkollegiet får i uppdrag att utarbeta relevanta mallar för att underlätta för upphandlande myndigheter som önskar tillhandahålla information om en upphandling på engelska. Dessa mallar bör fungera som en stomme för översättning, och därmed ha ett generellt innehåll, som den upphandlande myndigheten kan använda för att identifiera vissa nyckelbegrepp i förfrågningsunderlaget och övriga dokument.

6.9 Förenkla för leverantörerna att lämna anbud

Konkurrensverkets förslag

Minska den administrativa bördan för leverantörerna genom att i lagtext införa att upphandlande myndigheter ansvarar för inhämtandet av intyg eller dokumentation om till anbudsgivares personliga förhållanden.

Många gånger innebär de krav som den upphandlande myndigheten ställer i förfrågningsunderlaget omfattande administrativ börda för leverantörerna.

Av gällande lagstiftning framgår att en upphandlande myndighet får eller i vissa fall ska utesluta en leverantör om leverantören inte fullgjort sina förpliktelser avseende inbetalning av skatt, socialförsäkringsavgifter m.m. Denna typ av krav fyller en viktig funktion genom att den upphandlande myndigheten får en uppfattning om leverantörernas ekonomiska ställning och i förlängningen möjlighet att kunna fullfölja uppdraget.

Konkurrensverket föreslår att upphandlande myndigheter i så stor utsträckning som möjligt bör ansvara för inhämtandet av uppgifter från bl.a. Skatteverket och Bolagsverket eller annan sådan dokumentation eller intyg som gäller en leverantörs personliga förhållanden. En sådan förändring bör i syfte att uppnå avsedd effekt föras in i lagtexten.

Konsekvenser

Konkurrensverkets bedömning är att det redovisade förslaget minskar den administrativa bördan för leverantörer som vill delta i offentliga upphandlingar. Vidare innebär förslaget att en leverantör inte riskerar att uteslutas från en upphandling på rent formella grunder, exempelvis genom att ha missat att lämna uppgifter om personliga förhållanden som finns i offentliga register. Den föreslagna lagändringen förenklar i synnerhet för små och medelstora företag.

Konkurrensverket vill dock uppmärksamma på de eventuella problem som kan uppstå när utländska leverantörer deltar i en upphandling. En skyldighet för den upphandlande myndigheten att själv inhämta uppgifter och dokumentation får inte leda till att utländska leverantörer på något sätt diskrimineras.

6.10 Lagreglera tjänstekoncessioner

Konkurrensverkets förslag

Tydliggör leverantörernas rättigheter genom att lagreglera tjänstekoncessioner.

Mot bakgrund av komplexiteten i de krav som de gemenskapsrättsliga principerna ställer på upphandling av tjänstekoncessioner anser Konkurrensverket att nuvarande reglering av tjänstekoncessioner i form av allmänna uttalanden i förarbetena inte möter de krav som EG-rätten ställer utan att någon form av lagreglering är nödvändig.

I upphandlingsdirektiven definieras tjänstekoncessioner och undantas uttryckligen från tillämpning av direktiven. En definition av tjänstekoncessioner har även införts i lagen om offentlig upphandling där tjänstekoncession definieras som ett kontrakt av samma slag som ett tjänstekontrakt, men som innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av en rätt att utnyttja tjänsten. Tjänstekoncessioner är även undantagna från lagens tillämpningsområde. Principen om icke-diskriminering, i synnerhet pga. nationalitet, ska dock iakttas även för tjänstekoncessioner. Detta medför att det finns en skyldighet för den upphandlande myndigheten att lämna insyn, så att det går att kontrollera om upphandlingsförfarandena är opartiska.

Även de gemenskapsrättsliga principerna om likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande ska beaktas vid tilldelning av tjänstekoncessioner. Detta följer av EG-domstolens praxis. Principerna innebär att den upphandlande myndigheten även har en skyldighet att lämna insyn för att garantera att en upphandling av en tjänstekoncession är öppen för konkurrens och att förfarandet är opartiskt. Att inte alls begära in anbud strider enligt EG-domstolen mot såväl artiklarna 43 och 49 i EG-fördraget som mot principerna om likabehandling, icke-diskriminering och insyn.

Europeiska kommissionen har i två tolkningsmeddelanden (2000/c 121/02 och 2006/c 179/02) berört frågan om vad dessa principer innebär för kontrakt som inte omfattas av direktiven. I dessa anges bland annat att gemenskapsrättens krav på öppenhet innebär att företag från andra medlemsstater ska ha tillgång till relevanta uppgifter om upphandlingen innan kontraktet har tilldelats så att de har möjlighet att uttrycka sitt intresse för att få

kontraktet. Offentliggörandet och eventuell ytterligare dokumentation ska innehålla all den information som ett företag från en annan medlemsstat rimligtvis kan behöva för att kunna besluta om det ska anmäla sitt intresse för att delta i upphandlingen.

I Europeiska kommissionens tolkningsmeddelanden anges vidare att kontraktet måste tilldelas på så sätt att man åstadkommer rättvisa konkurrensvillkor för alla leverantörer som är intresserade av kontraktet. Detta medför bland annat att kravspecifikationerna av en tjänst inte får innehålla uppgifter om tillverkare, ursprung eller särskilt framställningsförfarande, och inte heller någon hänvisning till varumärke, patent eller typ, ursprung eller tillverkning, om detta inte är motiverat av föremålet för upphandlingen och åtföljs av orden "eller likvärdigt". Det innebär även att den upphandlande myndigheten inte får ställa krav på leverantörens etableringsort.

För att uppfylla kravet på ett effektivt rättsligt skydd, bör åtminstone de beslut som är negativa för en leverantör som är eller har varit intresserad av att tilldelas ett kontrakt, såsom alla beslut om att utesluta en sökande eller anbudsgivare, bli föremål för prövning av om man brutit mot de grundläggande principer som följer av den primära gemenskapsrätten. För att rätten till ett sådant prövningsförfarande effektivt ska kunna utövas, bör de upphandlande myndigheterna ange grunderna för de beslut som ska prövas, antingen i själva beslutet eller på begäran efter det att beslutet har meddelats. Möjligheterna till rättelse får inte vara sådana att det i praktiken är omöjligt eller mycket svårt att få rättsligt skydd.

Konkurrensverket föreslår att regeringen utreder möjligheten att lagreglera de skyldigheter och rättigheter som i enlighet med gemenskapsrätten ska iakttas vid tilldelning av tjänstekoncessionskontrakt.

Konsekvenser

Genom en tydligare reglering av tjänstekoncessioner ges en ökad tydlighet på området och leverantörernas rättigheter säkerställs. Om lagregleringen sker i upphandlingslagarna blir Konkurrensverket, med nuvarande reglering, även automatiskt tillsynsmyndighet.

6.11 Förläng och förtydliga klagotiden i upphandlingsmål

Konkurrensverkets förslag

Förläng och tydliggör tiden i upphandlingsmål genom att

- ge Domstolsverket i uppdrag att upplysa om skillnaden mellan tiodagarsfristen och den generella besvärfristen i upphandlingsmål, och
- ändra regelverket så att den s.k. söndagsregeln i lagen om lagstadgad tid även omfattar tiodagarsfristen i upphandlingsmål.

Konkurrensverket anser att det är ett problem för den klagoberättigade i upphandlingsmål när en domstol upphäver ett tidigare meddelat interimistiskt beslut i mål om överprövning vad gäller vilken tid som står denne till buds att klaga.

Enligt upphandlingsreglerna får en leverantör som anser sig ha lidit eller kan komma att lida skada ansöka om överprövning till allmän förvaltningsdomstol. En ansökan om överprövning får dock inte prövas efter den tidpunkt då ett kontrakt föreligger. Ansökan får dock prövas till dess att tio dagar gått från det att den upphandlande myndigheten lämnat underrättelse om tilldelningsbeslut eller från det att rätten, om den har fattat ett interimistiskt beslut, upphävt det beslutet.

Tiden för att överklaga domar och beslut vid en länsrätt eller vid en kammarrätt är normalt tre veckor men särskilda förhållanden råder vid överprövningsmål vid upphävande av ett interimistiskt beslut. Om domstolen upphäver ett interimistiskt beslut, börjar en ny tiodagarsfrist att löpa. Den upphandlande myndigheten kan efter denna frist avsluta upphandlingen genom att teckna kontrakt. Detta innebär att det är en brist på överensstämmelse mellan den generella besvärstiden på tre veckor och tiodagarsfristen vid ett avgörande när ett tidigare interimistiskt beslut upphävs. Konkurrensverket har erfarit att många leverantörer missar detta förhållande och det är ett vanligt förekommande klagomål till Konkurrensverket. Om en leverantör lämnar in ett överklagande efter tre veckor, i enlighet med den överklagandeanvisning som biläggs länsrätts- och kammarrättsavgöranden, kan tiodagarsperioden ha gått ut och överprövningsinstansen kan inte pröva överklagandet.

Konkurrensverket föreslår att Domstolsverket upplysningsvis informerar om tiodagarsfristens rättsliga konsekvenser i besvärshänvisningen för upphandlingsmål.

Konkurrensverket föreslår också ändrade regler för beräkning av överklagandetiden. Regeringsrätten har i RÅ 2007 ref 28 prövat om den s.k. söndagsregeln i lagen (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid gäller för tiodagarsfristen. Regeringsrättens tolkning av söndagsregeln gör att tiodagarsfristen förkortas vid flertalet helger och att den ibland blir väsentligt kortare. Konkurrensverket föreslår att söndagsregeln i lagen om beräkning av lagstadgad tid utökas till att gälla även tiodagarsfristen.

Konsekvenser

Konkurrensverkets erfarenhet är att domstolens besvärshänvisning på tre veckor uppfattas som den reella tid som står till buds för den klagande. Detta leder till att leverantörer i många fall i praktiken förlorar sin rätt till klagan eftersom kontrakt vanligen tecknas nära tiodagarsfristen. Genom att Domstolsverket upplyser om skillnaden mellan tiodagarsfristen och besvärsfristen skulle risken för missuppfattning om klagomöjligheten i upphandlingsmål undanröjas och risken för rättsförlust för leverantörerna minskas. En söndagsregel som gäller även vid tiodagarsfristen undanröjer problem med att fristen vid vissa tillfällen blir oacceptabelt kort för tillvaratagande av rättsliga intressen. Dessutom skulle en likformighet i förvaltningsprocessen skapas.

6.12 Låt det framgå av bolagsordningen om ett statligt bolag är en upphandlande myndighet

Konkurrensverkets förslag

Öka tydligheten och förutsägbarheten för leverantörerna genom att

- staten i sin ägarroll tydliggör vilka statliga bolag som är upphandlande myndigheter och som omfattas av upphandlingsreglerna. Detta bör framgå av bolagsordningen, och
- jämställa de statliga bolag som är upphandlande myndigheter med övriga upphandlande myndigheter när det gäller att få ut anbudshandlingar efter avslutad upphandling.

Upphandlingsreglerna ska tillämpas av statliga bolag som bedriver en verksamhet som täcker behov i det allmännas intresse som inte är av kommersiell eller industriell karaktär. Det är i första hand det statliga bolaget självt som bedömer om det är skyldigt att tillämpa upphandlingsregelverken vid sina inköp. Upphandlingsreglerna innehåller inte någon skyldighet för statliga bolag att offentligt redovisa sin inställning i frågan. Det kan således vara svårt för leverantörer och för Konkurrensverket som tillsynsmyndighet att veta vilka bolag som betraktar sig som upphandlande myndigheter.

Som ett led i sin tillsynsverksamhet över offentlig upphandling gör Konkurrensverket regelbundet bedömningar av om statliga bolag är skyldiga att tillämpa upphandlingsregelverken. I flera fall där Konkurrensverket gjort bedömningen att ett statligt bolag är skyldigt att tillämpa lagen om offentlig upphandling är ledningen för det statliga bolaget av motsatt uppfattning. Denna oenighet har sin huvudsakliga förklaring i att Konkurrensverket och bolagen gör olika tolkningar av det samhällsuppdrag som staten har gett bolaget. Eftersom Konkurrensverket inte har någon möjlighet att få saken prövad i domstol uppstår ett dödläge där de statliga bolagen och Konkurrensverket vidhåller sin respektive inställning i tillsynsärende efter tillsynsärende.

Under 2007 och 2008 har Konkurrensverket initierat tillsynsärenden mot bland annat AB Svenska Spel, SJ AB, SP Statens Tekniska Forskningsinstitut AB och Akademiska Hus AB för att undersöka om dessa tillämpar upphandlingsregelverken. Den tidigare tillsynsmyndigheten Nämnden för offentlig upphandling, som 1998 fick i uppdrag av regeringen att utreda om statliga bolag tillämpade den dåvarande lagen (1992:1528) om offentlig

upphandling, har vid ett flertal tillfällen funnit att dessa bolag är skyldiga att tillämpa upphandlingsreglerna. Bolagen vidhåller emellertid sin inställning att de inte är att betrakta som upphandlande myndigheter.

Att en rad statliga bolag på detta sätt undviker att tillämpa upphandlingsregelverken medför en risk för att leverantörer inte kan konkurrera på lika villkor om kontrakt vilket leder till snedvridning av konkurrensen.

För att komma tillrätta med problematiken föreslår Konkurrensverket att staten i sin ägarroll ska göra en bedömning av vilka av de statliga bolagen som ska anses vara skyldiga att tillämpa upphandlingsregelverken. För att öka tydligheten och förutsägbarheten i upphandlingsregelverkens tillämpning föreslår Konkurrensverket att staten, i de fall den anser att ett statligt bolag är en upphandlande myndighet, för in detta i bolagets bolagsordning.

De flesta statliga bolag lyder inte under offentlighetsprincipen. Det innebär att ett statligt bolag som är en upphandlande myndighet inte är skyldigt att lämna ut anbudshandlingar efter avslutad upphandling. Att få ut anbudshandlingarna är viktigt för att en leverantör ska kunna tillvarata sin rätt vid en eventuell överprövning. Konkurrensverket föreslår därför att de statliga bolag som är upphandlade myndigheter jämföras med övriga upphandlande myndigheter i detta avseende.

Konsekvenser

Genom att staten i sin ägarroll för in skrivningar om upphandlingslagarnas tillämplighet i de statliga bolagens bolagsordningar skapas tydlighet och förutsägbarhet för leverantörerna. Leverantörerna får visshet om vilka myndigheter som är skyldiga att upphandla och kan lättare bevaka eventuella otillåtna direktupphandlingar och veta vilka bolag som kan komma att upphandla varor och tjänster enligt upphandlingsreglerna.

Förslaget kommer även att underlätta Konkurrensverkets tillsynsverksamhet eftersom det skapas en tydlighet i vilka bolag som omfattas av Konkurrensverkets tillsynsområde. Konkurrensverket kan då på ett mer effektivt sätt angripa eventuella otillåtna direktupphandlingar eftersom en sådan tillsyn inte längre behöver föregås av en utredning om ifall det statliga bolaget är en upphandlande myndighet.

Om statliga bolag blir skyldiga att ge ut anbudshandlingar ökar transparensen i dessa upphandlingar.

6.13 Påskynda införandet av elektronisk upphandling

Konkurrensverkets förslag

Minska de upphandlande myndigheternas och leverantörernas administrativa börda genom att påskynda införandet av elektronisk upphandling.

Studier visar att små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling skulle främjas av ökad användning av s.k. elektronisk upphandling, e-upphandling. Genom att utnyttja gemensamma system för e-upphandling skulle administrativa rutiner kunna underlättas och transaktionskostnaderna för företagen i samband med upphandling minskas.

För närvarande har mindre än var tionde myndighet i Sverige tillgång till ett system för elektronisk anbudshantering och av dessa använder endast en handfull systemen i någon större utsträckning.

Regeringen anser att detta förhållande inte är tillfredsställande. Ekonomistyrningsverket har därför fått i uppdrag att kartlägga, inventera och beräkna kostnaden för att införa elektroniska inköpsprocesser (dnr Fi 2007/9783). Målen i uppdraget baseras på Europeiska kommissionens i2010-arbete. Ett av målen är att all offentlig upphandling ska kunna ske elektroniskt år 2010 och att minst 50 procent av upphandlingarna över tröskelvärdena i praktiken ska genomföras på detta sätt. Regeringens arbete med e-förvaltning framgår av den handlingsplan som beslutades i januari 2008 (dnr Fi2008/491).

I rapporten *Hur är läget?* (2008) presenterar Verva (myndigheten upphörde i januari 2009) resultatet från en undersökning av de svenska myndigheternas elektroniska inköpsprocesser. Av rapporten framgår att knappt var tionde myndighet av de 228 tillfrågade hade tillgång till system för elektronisk anbudshantering. Av de myndigheter som hade system för elektronisk anbudshantering var det endast ett fåtal som använde systemen för mer än hälften av sina inköp.

Europeiska kommissionen har i rapporten *i2010 eGovernment action plan: Accelerating eGovernment in Europe for the Benefit of All* (2006) identifierat offentlig upphandling som ett prioriterat område. Den arbetsgrupp för elektronisk upphandling som är knuten till kommissionens rådgivande kommitté har arbetat vidare med en rad frågor med anknytning till det.

För att underlätta användningen av gränsöverskridande offentliga elektroniska tjänster, har kommissionen i ett meddelande till rådet (KOM(2008)798 slutligt) tagit fram en handlingsplan för bättre e-signaturer och e-legitimation.

För att öka den gränsöverskridande handeln, förenkla upphandlingsprocessen och uppnå EU:s mål i eGovernment action plan är det nödvändigt att de upphandlande myndigheterna använder de möjligheter som finns att upphandla elektroniskt. Arbetet med att öka användningen av elektronisk upphandling bör intensifieras och som ett led i detta kommer en e-upphandlingsplattform att utvecklas. Kammarkollegiet kommer att få ansvaret för uppgiften.

EU:s handlingsplan för e-förvaltning som antogs av kommissionen 2006 innebär bl.a. en specifik satsning på e-upphandling. Ett omfattande pilotprojekt inleddes under 2008 där Sverige deltar. Syftet med projektet är att visa hur främst små och medelstora företag kan främjas av e-upphandling.

I takt med att e-upphandlingen utvecklas, bör sannolikt tillämpningen av upphandlingsreglerna förbättras. Upphandlande myndigheter upplever att e-upphandling underlättar både utformningen av förfrågningsunderlaget och hur anbuden lämnas. Ett system kan t.ex. varna för att anbudet är ofullständigt.

Konsekvenser

Ökad användning av e-upphandling förbättrar förutsättningarna för den gränsöverskridande handeln, förenklar och effektiviserar upphandlingsprocessen och sänker transaktionskostnaderna för företagen. Studier visar dessutom att små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling skulle främjas av ökad användning av elektronisk upphandling.

En intensifierad satsning och ett påskyndande av införandet av elektronisk upphandling ökar möjligheten att nå målsättningen att alla upphandlingar som regleras av EG:s upphandlingsdirektiv ska kunna genomföras elektroniskt år 2010 och att hälften av dem verkligen genomförs elektroniskt. Kammarkollegiet bör inom sitt pågående uppdrag intensifiera arbetet. En sådan satsning medför vissa implementeringskostnader, men skapar förutsättningar för effektivare upphandlingsförfaranden.

6.14 Utforma tydligare riktlinjer för miljöhänsyn och sociala hänsyn

Konkurrensverkets förslag

Öka förutsebarheten vid offentlig upphandling genom att ge Kammarkollegiet i uppdrag att utarbete riktlinjer för hur miljöhänsyn och sociala hänsyn kan tas.

Konkurrensverket föreslår att informationen förbättras ytterligare om vilka miljöhänsyn och sociala hänsyn som kan ställas vid offentlig upphandling. Kammarkollegiet kan i sitt pågående uppdrag med att utarbete mallar även ge övergripande information samt hänvisa till organisationer som tillhandahåller riktlinjer och praktisk vägledning för produktspecifika miljökrav, t.ex. Miljöstyrningsrådet.

Miljöhänsyn

I Sverige har miljöhänsyn vid offentlig upphandling i ökande omfattning tillämpats sedan början av 1990-talet. Det kan vara ett effektivt och lämpligt komplement till andra styrmedel, men att föra miljöpolitik via offentlig upphandling kan vara en komplex uppgift vilket framgår av rapporten *Miljöhänsyn i offentlig upphandling* (2008) som skrivits inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning. Det är inte givet att en upphandling med ställda miljökrav är det mest kostnadseffektiva sättet att nå ett visst miljömål. I vissa situationer kan ekonomiska styrmedel (skatter, miljöavgifter eller subventioner) vara mer effektiva. En avgörande faktor om offentlig upphandling är ett effektivt styrinstrument är om det samtidigt görs andra insatser för att komma åt samma miljöproblem. Till saken hör också att en myndighet i en inköpsituation kan anses agera som konsument, inte lagstiftare och har frihet att bestämma vad som ska upphandlas utifrån behov, mål, preferenser och prioriteringar. Till skillnad mot en nationell miljöskatt kan miljöhänsyn i offentlig upphandling dessutom påverka utländska leverantörer.

Miljöanpassad upphandling har under senare år uppmärksammats som ett viktigt verktyg i arbetet för hållbar utveckling och uppfyllelse av olika miljömål, såväl globala som regionala eller lokala. Internationella organisationer som FN, OECD och EU har utvecklat program för miljöanpassad upphandling. Europeiska kommissionen presenterade sommaren 2008 ett meddelande om offentlig upphandling för en bättre miljö (KOM(2008)400

slutlig) som ska ligga till grund för en samordnad tillämpning av olika styrmedel för att förbättra produktens energi- och miljöprestanda. I meddelandet presenteras åtgärder på europeisk nivå med gemensamma metoder och kriterier för offentlig upphandling, utbildning och vägledning samt politiskt stöd.

Den svenska regeringen har under senare år också framhållit miljöanpassad upphandling som ett led i att uppnå en hållbar utveckling. Miljödepartementet presenterade under 2007 en handlingsplan (skr. 2006/07:54) för ökade miljökrav vid offentlig upphandling. Handlingsplanen beskriver fyra strategiska områden med åtgärder för att nå de mål som formulerats i EU:s program för den integrerade produktpolitiken. Målsättningarna i handlingsplanen anger att andelen offentliga upphandlingar och ramavtal med väl formulerade miljökrav bör öka liksom andelen myndigheter inom stat, kommun och landsting som regelbundet ställer miljökrav.

Naturvårdsverket redovisar i rapporten *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling?* (2007) i vilken omfattning miljökrav förekommer i kommuners, landstings och statliga myndigheters upphandling av varor och tjänster. Enligt rapporten ställde 57 procent av upphandlande myndigheter oftast eller alltid miljökrav vid upphandling och 40 procent gör det oftast eller alltid vid direktupphandling. Bara 11 procent svarade att de oftast eller alltid följer upp genomförda upphandlingar med avseende på ställda miljökrav. Vidare visade undersökningen att 78 procent hade en policy eller riktlinjer om att miljöaspekter ska beaktas vid upphandling, samt att nära hälften hade mål för miljöhänsyn vid upphandling. En jämförelse av 2007 års enkätresultat med en tidigare undersökning gjord 2004 visar att andelen offentliga upphandlare som hade en policy eller riktlinjer för miljöhänsyn vid upphandling hade ökat från 41 procent till 78 procent. Även andelen upphandlingsansvariga som fått utbildning i miljöanpassad upphandling hade ökat. Rapporten visade samtidigt på stora skillnader mellan olika typer av myndigheter. Miljöanpassad upphandling var vanligast hos landstingen och minst vanliga bland statliga myndigheter.

I rapporten *Miljöanpassad upphandling i praktiken. En genomgång av offentliga upphandlingar 2007* (2008) redovisar Naturvårdsverket resultatet från en annan undersökning där verket granskat 270 upphandlingar gjorda av kommuner, landsting och statliga myndigheter. Syftet var att visa omfattningen av miljöanpassad upphandling samt hur väldefinierade miljökraven var sett ur ett upphandlingstekniskt perspektiv. Väldefinierade

miljökrav betecknades som sådana krav som tydligt visar vad som krävs för att leverantören eller produkten ska uppfylla kraven eller vad som kommer vägas in i prövningen av inkomna anbud. Undersökningen visade att miljökrav hade ställts i 78 procent av upphandlingarna. Av de upphandlingar där miljökrav förekom var 25 procent "icke väldefinierade" eller "icke väldefinierade till viss del". Enligt rapporten var miljökrav lika vanligt förekommande i upphandlingar av varor som av tjänster. Miljöstyrningsrådet har fått särskilda medel för att utveckla informationen om miljökrav i upphandlingar, både för upphandlare och för bland annat politiker.

För Konkurrensverket har handlingsplanen inneburit flera insatser, bl.a. att i samarbete med Miljöstyrningsrådet utarbeta en informationsskrift om miljökrav, upphandlingslagstiftning och rättsfall, *Miljökrav vid offentlig upphandling* (2008b). I denna skrift ges en fördjupad information med utgångspunkt från bl.a. lagstiftning och praxis.

De nya upphandlingsdirektiven innehåller ett flertal bestämmelser om integrering av både miljöhänsyn och sociala hänsyn i upphandlingsprocessen. Dessa bestämmelser har införlivats i de svenska upphandlingslagarna.

Enligt upphandlingsreglerna är det således möjligt att beakta miljöhänsyn vid offentlig upphandling. I upphandlingsreglerna anges att det finns möjlighet att hänvisa till miljöegenskaper i den tekniska specifikationen eller som ett utvärderingskriterium. Miljökrav kan också finnas som kvalificeringskrav eller som särskilda villkor för fullgörandet av ett kontrakt. Att det är möjligt att hänvisa till specifikationer för miljömärkning och till miljöledningsrutiner där så är lämpligt framgår också av lagtexten. Att formulera effektiva miljökrav vid offentlig upphandling kan dock vara komplext och innebär att upphandlare ställs inför nya uppgifter. De miljökrav som ställs måste vara förenliga med upphandlingsreglernas grundläggande principer och felaktigt ställda miljökrav kan dessutom medföra bristande konkurrens och ökade kostnader.

Sociala hänsyn

Ett ökat engagemang kring etiska och sociala hänsyn i offentlig upphandling har uppmärksamrats under de senaste åren. Det kan handla om att inom ramen för den offentliga upphandlingen ställa krav på bland annat arbetsmiljö, jämställdhet och mänskliga rättigheter. De sociala och etiska hänsynen ställs i de flesta fall som s.k. särskilda kontraktsvillkor, vilket är i överensstämmelse med direktiven och de svenska förarbetena.

Frågan om på vilket sätt etiska krav är tillåtna i upphandlingar har ännu inte prövats av EG-domstolen. Frågan om ett beslut i kommunfullmäktige att verka för att kommunen blir en Fair Trade City har laglighetsprövats i en dom från länsrätten i Östergötland (mål 4619-07). Domstolen bedömer att det är förenligt med kommunallagen och likabehandlingsprincipen och det strider inte heller mot upphandlingsreglerna.

Europeiska kommissionen har för avsikt att ta fram en praktisk guide med information om sociala hänsyn vid offentlig upphandling. Inför arbetet med guiden har kommissionen tagit fram rapporter. Den första rapporten kartlägger rättsläget i bl.a. Sverige, Danmark, Frankrike, Tyskland och Italien. Den andra rapporten kartlägger tillämpningen i olika medlemstater efter en enkät som har besvarats av upphandlande myndigheter i respektive medlemsstat. Den tredje rapporten innehåller praktiska exempel från England, Spanien, Österrike, Italien och Frankrike.

Konkurrensverket har på uppdrag av regeringen utvärderat förordningen (2006:260) om antidiskrimineringsvillkor i upphandlingskontrakt, för att undersöka om syftet med bestämmelserna har uppnåtts, hur dessa har påverkat små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud samt hur bestämmelserna förhåller sig till regeringens regelförenklingsarbete, för både företag och upphandlande myndigheter. Undersökningen som presenteras i rapporten *Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen (2009)* visar att förordningen inte har efterlevts som det var avsett. Dessutom konstateras att förordningen har vissa negativa effekter på i synnerhet små och medelstora företags möjlighet att lämna anbud vid offentliga upphandlingar. Konkurrensverket föreslår därför att förordningen upphävs.

Konsekvenser

Konkurrensverket förslag att utöka Kammarkollegiets pågående uppdrag med att utarbeta mallar till att även innehålla information och riktlinjer för hur miljöhänsyn och sociala hänsyn kan förväntas öka förutsebarheten och därmed leverantörernas möjlighet att lämna anbud, vilket i sin tur stärker konkurrensen. Kostnaderna för upphandlande myndigheter förväntas dessutom minska när information om miljöhänsyn och sociala hänsyn finns lättillgänglig.

Källor

- A-focus, (2008), *Hur kommuners ageranden påverkar förutsättningarna för infrastrukturkonkurrens inom området elektronisk kommunikation*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Andersson, F., (2006), *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:4
- ARS Research AB, (2008), *Behovet av stöd och hjälp till små och medelstora företag vid offentlig upphandling*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Asplund, M., (2009), *Presstödet- Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och konkurrensen*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Bergman, M., (2008), *Offentlig upphandling och offentliga inköp. Omfattning och sammansättning*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie
- Bernitz, U., (2009), *Promemoria med förslag till ny Lag om uppgiftsskyldighet rörande marknads- och konkurrensförhållanden*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Brännlund, R., Lundberg, S. & Marklund, P-O., (2008), *Miljöhänsyn i offentlig upphandling - Samhällsekonomisk effektivitet och konkurrensbegränsande överväganden*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie.
- Copenhagen Economics, (2009), *Studier om konkurrensen på dagligvarumarknaden*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Copenhagen Economics, (2007), *Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union*
- Dir. 2009:5, *Utredning om tredjepartstillträde till fjärrvärmäten*, Näringsdepartementet
- Dir. 2008:128, *Översyn av postlagen m.m.*, Näringsdepartementet
- Dir. 2008:49, *Särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, Justitiedepartementet
- Dir. 2006:123, *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation*, Finansdepartementet
- Domstolsverket, (2008), *Länsrättsutredningen*, Domstolsverkets rapportserie 2008:2
- Ds 2008:75, *Genomförandet av tjänstedirektivet*, Utrikesdepartementet

- Ds 2008:25, *Nya villkor för presstödet*, Kulturdepartementet
- Ds 2005:39, *Bostadsfinansiering*, Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet
- Ds 2004:51, *Den framtida konsumentpolitiken - Ett underlag till en ny konsumentpolitisk strategi 2006*, Jordbruksdepartementet
- Edwardsson, E., (2009), Domstolsprövning av marknadsrelaterad lagstiftning, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Ekonomistyrningsverket, (2008a), *Den årliga revisionen – Samverkan, kostnader och avgifter*, 2008:36
- Ekonomistyrningsverket, (2008b), *Riksrevisionens OH-kostnader*, 2008:35
- Ekonomistyrningsverket, (2008c), *Statens Finanser – Vart tar pengarna vägen?*, 2008:18
- Ekonomistyrningsverket, (2008d), *Avgifter 2007 - om avgiftsbelagd verksamhet i staten*, 2008:15
- Europeiska kommissionen, (2008), *Handlingsplan för bättre e-signaturer och e-legitimation för att förenkla tillhandahållandet av gränsöverskridande offentliga tjänster på den inre marknaden*
- Europeiska kommissionen, (2007a), *Steps towards a deeper economic integration: the Internal Market in the 21st century A contribution to the Single Market Review*. Directorate for Economic and Financial Affairs
- Europeiska kommissionen, (2007b), *Total State aid as a percentage of GDP. Studies and reports*, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/expenditure.html, 2009-03-18
- Europeiska kommissionen, (2007c), *State Aid Scoreboard – spring 2007 update*, Europeiska kommissionens generaldirektorat för konkurrens, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/2007_spring_en.pdf, 2009-03-18
- Europeiska kommissionen, (2006), *Handlingsplan för e-förvaltning inom ramen för initiativet i2010: Ett snabbare införande av e-förvaltning i Europa till nytta för alla*
- Europeiska kommissionens skrivelse E 4/2008 (f.d. -N 450/2008) *Sverige - Presstöd D/54370*
- Fastighetsägarna, (2006), *Missbruket av bytesrätten – en rapport om svart-handeln med hyreslägenheter i Stockholm*

- Finansinspektionen, (2007a), *Konsumentskydd på finansmarknaden*, 2007:9
- Finansinspektionen, (2007b), *Hushållens ekonomiska förmåga, en studie i hur hushållen klarar sin ekonomi*, 2007-06-27
- Finansinspektionen, (2007c), *Aktionsplan för småspararna – en handlingsplan i tio punkter*, 2007:20
- Flash Eurobarometer, (2009), *Consumers' views on switching service providers*
- Fondbolagens förening, (2007), *Faktasamling om uppskov med skatt vid fondbyten*
- Företagarna, (2008), *Små företag och offentlig upphandling - en problematisk relation men med enorm potential*
- Förs. 1997/98: RR10 Finansutskottets betänkande 1998/99: FiU17 Offentlig upphandling
- Förs. 1997/98: RR10, Riksdagens revisorers förslag angående offentlig upphandling
- GHK och Technopolis, (2004), *Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU*
- Hettne, J. & Fritz, M., (2008), *EU:s statsstödsregler i nationell tillämpning – Behövs effektivare tillsyn och kontroll i Sverige?* Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie
- ITPS, (2008), *Statligt stöd till näringslivet 2007*, S2008:004
- ITPS, (2004), *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, A2004:027
- Justitiedepartementet, (2001), *Uppdrag att avveckla affärsverksamheten m.m.*, Ju2001/6474/PP
- Justitiedepartementet, (2000), *En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*, <http://www.forvaltningskunskap.nu/kursupptakt/demokratinstjanst.pdf>, 2009-03-19
- Kommerskollegium, (2005a), *Europa – ja, men hur? Svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad*, dnr 172/2004
- Kommerskollegium, (2005b), *Visst är EU vår hemmamarknad – nästan all vår export går dit. Svenska företags uppfattning om EU:s inre marknad*, dnr 172/2004

- Kommerskollegium, (2005c), *Europa – ja men när? Uppfattningen hos svenska domstolar om EU:s inre marknad*, dnr 172/2004
- Kommerskollegium, (2005d), *Europa – ja men hur? Svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad slutrapport*, dnr 172/2004
- Konkurrensverket, (2009), *Utvärdering av antidiskrimineringsförordningen*, Konkurrensverkets rapportserie 2009:02
- Konkurrensverket, (2008a), *Upphandlings av avfallstjänster*, Konkurrensverkets rapportserie 2008:4
- Konkurrensverket, (2008b), *Miljökrav vid offentlig upphandling*, informationskrift
- Konkurrensverket, (2007a), *Länsrätternas domar om offentlig upphandling*, Konkurrensverkets rapportserie 2007:2
- Konkurrensverket, (2007b), *Konkurrensen i Sverige*, Konkurrensverkets rapportserie, 2007:4
- Konkurrensverket, (2004), *Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:4
- Konkurrensverket, (2002), *Vårda och skapa konkurrens. Vad krävs för ökad konsumentnytta?*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:2.
- Konkurrensverket, (2001), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:5
- Konkurrensverkets promemoria *Effektivisering och regelförenkling av offentlig upphandling*, dnr 383/2008
- Konkurrensverkets yttrande *Genomförande av betaltjänstdirektivet 2007/64/EG. Rapport med författningsförslag*, dnr 527/2008
- Konkurrensverkets yttrande *Jordbruksverkets uppdrag att vidare utreda den veterinära organisationen*, dnr 503/2008
- Konkurrensverkets yttrande *EU, allmännyttan och hyrorna (SOU 2008:38)*, dnr 295/2008
- Konkurrensverkets yttrande *Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22)*, dnr 197/2008
- Konkurrensverkets yttrande *Anpassning av konkurrenslagens regler om eftergift och nedsättning till ECNrs modellprogram*, (dnr 516/2006)
- Konkurrensverkets yttrande *Nya upphandlingsregler 2, slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004 (SOU 2006:28)*, dnr 301/2006

- Konkurrensverkets yttrande Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004 (SOU 2005:22), dnr 390/2005
- Konkurrensverkets yttrande Samordnad upphandling (Ds 2004:37), dnr 737/2004
- Konsumentverket, (2009), *Kundrörlighet – exempel på hinder för konsumenter inom några viktiga marknader*, 2009:5
- 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
- Kulturdepartementet, (2009), *Beträffande statsstödsärende E 4/2008 – Sverige presstöd*, N2006/4857/MK
- Mankila, M. & Gamble, A., (2009), *Konsumentrörligheten på de finansiella marknaderna: En uppföljning åtta år senare*, utkast till rapport 2009-03-02, på uppdrag av Konsumentverket och samfinansierat med Konkurrensverket
- Miljödepartementet, *Miljöanpassad offentlig upphandling*, skr. 2006/07:54
- Naturvårdsverket, (2008), *Miljöanpassad upphandling i praktiken. En genomgång av offentliga upphandlingar 2007*, Rapport 5807
- Naturvårdsverket, (2007), *Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling? En enkätstudie 2007*, Rapport 5791
- Nordic Competition Authorities, (2006), *Competition in Nordic Retail Banking*, No. 1/2006
- Nutek, (2008), *Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt?*, R 2008:06
- Nutek, (2005a), *Småföretag och offentlig upphandling - Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, R 2005:21
- Nutek, (2005b), *Företagens villkor och verklighet 2005 - Dokumentation och svarsöversikt*, R2005:10
- OECD, (2008), *Economic survey of Sweden 2008*, vol. 2008/20
- OECD, (2006a), *Competition in Bidding Market*, <http://www.oecd.org/dataoecd/44/1/38773965.pdf>, 2009-03-19
- OECD, (2006b), *Barriers to entry 2005*, DAF/COMP(2005)42
- Office of Fair Trading, (2006), *The Commercial Use of Public Information*

- Post och telestyrelsen, (2009), *Bred och långsiktig analys för området elektronisk kommunikation*, PTS-ER-2009:2
- Presstödsnämnden, (2007), *Dagspressens Ekonomi 2007*
- Prop. 2008/09:23, *Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket*
- Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*
- Prop. 2007/08:135, *Ny konkurrenslag m.m.*
- Prop. 2007/08:60, *Fjärrvärmelag m.m.*
- Prop. 2007/08:29, *Sänkta socialavgifter för vissa delar av tjänstesektorn*
- Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*
- Prop. 2006/07:128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*
- Prop. 2002/03:85, *Vissa elmarknadsfrågor*
- Prop. 1999/2000:18, *Förstärkt skydd för avvecklingen av förpliktelser på finansmarknaden*
- Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*
- Prop. 1996/97:1, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1997*
- Riksrevisionen, (2006), *Punktskattekontroll – mest reklam?*, RiR 2006:10
- Riksrevisionen, (2005), *Samordnade inköp*, RiR 2005:10
- RÅ 2007 ref 28, *Den s.k. söndagsregeln i 2 § lagen om beräkning av lagstadgad tid är inte tillämplig på tiodagarsfristen i 7 kap. 1 § tredje stycket lagen om offentlig upphandling*, Regeringsrätten
- SABO, (2008), *Snabbanalys – SABO tittar på närmare på energieffektiviserande åtgärder*
- SABO:s yttrande den 5 september 2008 till regeringen över betänkandet EU, allmännyttan och hyrorna (SOU2008:38)
- Skatteverket, (2006), *Krånglig moms – en företagsbroms?*, Rapport 2006:3
- SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till effektivare statsförvaltning*, betänkande av Förvaltningskommittén
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, betänkande av Järnvägsutredningen
- SOU 2008:90, *Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande*, betänkande av Exportutredningen

- SOU 2008:72, *Effektivare signaler*, betänkande av Frekvensutredningen
- SOU 2008:46, *Handel med läkemedel för djur*, betänkande av Apoteks-
marknadsutredningen
- SOU 2008:38, *EU allmännyttan och hyrorna*, betänkande av Utredningen
om allmännyttans villkor
- 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
Frittvalsutredningen
- SOU 2008:4, *Omreglering av apoteksmarknaden*, betänkande av Apoteks-
marknadsutredningen
- SOU 2007:24, *Veterinär fältverksamhet i nya former*, betänkande av Veteri-
närsutredningen
- SOU 2005:57, *Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?*, delbetänkande
av Mervärdesskattesatsutredningen
- SOU 2005:33, *Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden*, betänkande av Fjärr-
värmeutredningen
- SOU 2005:5, *Postmarknad i förändring*, slutbetänkande från Post- och
kassaserviceutredningen
- SOU 2004:91, *Reformerad hyressättning*, betänkande av Hyressättnings-
utredningen
- SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, betänkande av Förtroende-
kommittén
- SOU 2003:111, *Lantmäteriet nya vägar för ökad samhällsnytta*, betänkande
av Lantmäteriutredningen
- SOU 1999:139, *Effektivare offentlig upphandling- för fortsatt välfärd, trygg-
het och tillväxt*, betänkande av Upphandlingskommittén
- SOU 1997:53, *Reklamskatteutredning i slutbetänkandet Avskaffa Reklam-
skatten!* betänkande av 1996 års reklamskatteutredning
- SOU 1995:105, *Konkurrens i balans*, slutbetänkande av Underprissättnings-
utredningen

- Statskontoret, (2008), *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, 2008:1
- Statskontoret, (2006a), *Förvaltning för fri rörlighet*, 2006:16.
- Statskontoret, (2006b), *Hur fungerar bostadsförsörjningen?* 2006:2
- Statskontoret, (2005), *Fritt fram för att avtala om offentlig information?* dnr 2005/100-5
- Statskontoret, (2002), *Prognos för SMHI - myndighet, bolag eller både och*, 2002:3
- Statskontoret (2001) *Målet är en effektiv och säker statlig pensionsadministration*, 2001:19
- Stenkula, M. & Jordahl, H., (2009), *Skatter och snedvridning av konkurrensen*, rapport på uppdrag av Konkurrensverket
- Svenska Bankföreningen, (2008), *Allmänhetens syn på bankerna 2008, undersökning utförd av Synovate*
- Söderholm, P. Michanek, G. Pettersson, M. & Söderholm, K., (2009), *Tillståndsprocesser och planering för ny elproduktion: Sverige i ett internationellt perspektiv*, Elforsk rapport 09: 12
- Verva, (2008), *Hur är läget? – 2007 års uppföljning av myndigheternas arbete med e-förvaltning*, VERVAR 2008:1

Referensmaterial

- Dir. 2008:49, *Särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol*, Justitiedepartementet
- Ds 2001:17, *Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor*, Näringsdepartementet
- EIM Business & Policy Research, (2004), *The access of SMEs to public procurement contracts*
- Eklund, K., (2004), *Vår ekonomi: En introduktion till samhällsekonomi*, tionde upplagan
- Ekonomistyrningsverket, (2008), *Årsredovisning 2007*
- 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 aktörens betydelse för minskad koncentration*, EMIR 2007:05
- Energimyndigheten, (2008), *Vattenkraften och energisystemet*, ER 2008:24
- 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 U. & Larsson, U., (2007) *MedieSverige 2007, Statistik och Analys*, Nordicom, Göteborgs universitet
- Företagarna, (2008), *Osund konkurrens – ett hinder för små företag*
- Gravelle, H. & Rees, R., (2004), *Microeconomics*, third edition
- Konkurrensverket, (2008), *Väl fungerande marknader för ett konkurrenskraftigt Sverige- om regelreformer och offentlig näringsverksamhet*, Konkurrensverkets rapportserie 2008:2
- 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), *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*, 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), *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
- Konkurrensverkets yttrande Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden, dnr 379/2008
- Konkurrensverkets yttrande Villkoren för veterinär verksamhet, dnr 928/2002
- Luffartsstyrelsen, (2008), *Uppföljning av slottkoordineringen*, rapport 2008:20
- Järnvägsinspektionen, (2008), *Branschanalys av järnvägsföretag 2006 - 2007*, rapport 2008:3
- Molander, P., (2008), *Rättsmedel vid offentlig upphandling*, Konkurrensverket dnr 664/2008
- Molander, P.,(1999), *Den åttafaldiga vägen, Motiv för offentliga åtaganden*
- Nordic competition authorities, (2007), *Capacity for Competition – Investing for an Efficient Nordic Electricity Market*, No. 1/2007
- NUTEK, (2006), *Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse*, R 2006:21
- Näringsdepartementet, (2008), *Remiss av promemorian Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden*

- Näringsutskottets betänkande *Transparensdirektivet och vissa övriga konkurrenspolitiska frågor*, (2004/05:NU16)
- Prop. 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*
- Prop. 2006/07:122, *Ett första steg för en enklare plan- och bygglag*
- Prop. 2004/05:140, *Genomförande av transparensdirektivet*
- Regeringen, (2000), *En förvaltning i demokratins tjänst*
- Riksrevisionen, (2006), *Statliga bolag och offentlig upphandling*, RiR 2006:15
- SOU 2008:92, *Konkurrens på spåret*, Betänkande av Järnvägsutredningen
- SOU 2008:68, *Bygg - helt enkelt*, betänkande av Byggprocessutredningen
- 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 2003:48, *Ny lagstiftning med anledning av transparensdirektivet*, betänkande av Transparensutredningen
- SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*, slutbetänkande av Upphandlingskommittén
- Statskontoret, (2008), *Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, 2008:1
- Statskontoret, (2002), *En fastställd gräns för direktupphandling - Konsekvenser för småföretag*, 2002:25
- World Trade Organization, (2006), *World Trade Report 2006, Exploring the Links Between Subsidies, Trade and the WTO*
- Öberg & Associés AB, *Utlåtande avseende 2 kap. 8 § kommunallagen och EG:s statsstödsregler*, dnr Fi2006:04/2006/4

Svenska lagar, förordningar m.m.

Ellag (1997:857)

Fjärrvärmeförordningen (2008:526)

Fjärrvärmelag (2008:263)

Förordningen (1988:764) om statligt stöd till näringslivet

Förordning (2005:864) om statlig inköpssamordning

Förordning (2007:832) med instruktion för Statens pensionsverk

Förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Förordning (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från offentlig sektor

Förordning (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen

Hyresförhandlingslagen (1978:304)

Jordabalken (1970:994)

Kommunallagen (1991:900)

Konkurrenslagen (2008:579)

Lag (1930:173) om beräkning av lagstadgad tid

Lag (1956:245) om uppgiftsskyldighet

Lag (1992:1672) om paketresor

Lag (1994:1845) om tillämpningen av EU:s konkurrens- och statsstödsregler

Lag (1998:543) om hälsodataregister

Lag (2002:102) om allmännyttiga bostadsföretag.

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Lag (2003:389) om elektronisk kommunikation

Lag (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. (transparens-lagen)

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling

Lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Lag (2008:962) om valfrihetssystem

Miljöbalken (1998:808)

Myndighetsförordningen (2007: 515)

Plan- och bygglagen (1987:10)

Postlagen (1993:1684)

Mål nr MD 2005:7, Marknadsdomstolen, Bolag i bensinbranschen som i samband med möten och andra kontakter lämnat eller inhämtat information av sådan beskaffenhet att den kunnat läggas till grund för en samordnad rabattsanering

Mål nr 4619- 07, Länsrätten i Östergötland, laglighetsprövning av Fair Trade City

Mål nr 4514-07, Kammarrätten i Stockholm, Handlingsplan för uppkoppling av bredband till hyresgästerna i de kommunala bostadsbolagen till bredbandsnätet

EG-direktiv, förordningar m.m.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/66/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/665/EEG och 92/13/EEG vad gäller effektivare förfaranden för prövning av offentlig upphandling

Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/32/EG av den 5 april 2006 om effektiv slutanvändning av energi och om energitjänster och om upphävande av rådets direktiv 93/76/EEG

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet)

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om upphävande av direktiv 96/92/EG(1)

Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Rådets direktiv 92/13/EEG av den 25 februari 1992 om samordning av lagar och andra författningar om gemenskapsregler om upphandlingsförfaranden tillämpade av företag och verk inom vatten-, energi-, transport- och telekommunikationssektorerna

Rådets direktiv 89/665/EEG av den 21 december 1989 om samordning av lagar och andra författningar för prövning av offentlig upphandling av varor och bygg- och anläggningsarbeten

- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 793/2004 av den 21 april 2004 om ändring av rådets förordning (EEG) nr 95/93 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser
- Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91 (1)
- Europeiska kommissionens skrivelse den 16 oktober 2008 (överträdelsenr. 2006/4349) till regeringen om ifrågasatt införlivande i svensk rätt av EG-direktivet 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet)
- Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande 2006/C 179/02, Commission interpretative communication on the Community law applicable to contract awards not or not fully subject to the provisions of the Public Procurement Directives
- Europeiska kommissionens tolkningsmeddelande 2000/C 121/02, Commission interpretative communication on concessions under Community law
- Europeiska kommissionen, Offentlig upphandling för en bättre miljö KOM/2008/0400/slutlig
- Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december 2006, om stöd av mindre betydelse (de minimis)
- Kommissionens förordning (EG) nr 1400/2002 av den 31 juli 2002 om tillämpningen av artikel 81.3 i fördraget på grupper av vertikala avtal och samordnade förfaranden inom motorfordonssektorn
- Kommissionens beslut av den 28 november 2005 om tillfällig saluföring av visst utsäde av arten *Triticum durum* som inte uppfyller kraven i rådets direktiv 66/402/EEG, 2005/842/EG
- Kommissionens meddelande om inslag av stöd vid statliga myndigheters försäljning av mark och byggnader (EGT C 209, 10/7/1997)
- EG-domstolen mål C-280/00 Altmark Trans GmbH och Regierungspräsidium Magdeburg mot Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, i närvaro av Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht (Rättsfallssamling 2003 s. I-07747)
- EG-domstolens mål C-5/89, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken

Förteckning över förslagslämnare

Följande har lämnat förslag till konkurrensfrämjande åtgärder:

Arbetsförmedlingen	Göteborgs universitet
Arbetsmiljöverket	H Matsons Gravyr
AstraZeneca	Handikappombudsmannen
Banverket	Handisam
Bisnode	Hyresgästföreningen, Riksförbundet
Statens bostadskreditnämnd	Industrigruppen Återvunnen Energi
Bokföringsnämnden	Ingenjörsvetenskapsakademien
Boverket	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Centrum för bank och finans	International Consulting Agency Sweden
Centrala studiestödsnämnden	Inverdia
Domstolsverket	JBL Mekan
Dykentreprenörerna	Jordbruksverket
Ekobrottsmyndigheten	Järnvägsstyrelsen
Ekonomistyrningsverket	Karolinska institutet
Energimarknadsinspektionen	Kemikalieinspektionen
Energimyndigheten	Kommerskollegium
Fastighetsmäklarnämnden	Kommunala Alkoholhandläggares Förening
Fastighetsägarna Sverige	Konsumenternas Elrådgivningsbyrå
Fideikommissnämnden	Konsumentverket
Firma Kristina Färm	Krisberedskapsmyndigheten
Fondbolagens Förening	Kronofogdemyndigheten
Försvarets radioanstalt	Kustbevakningen
Företagarna	Kylentreprenörernas Förening
Företagarna Dalarna	Landcon
Försvarsdepartementet	Landsorganisationen i Sverige
Försäkringskassan	Linköpings universitet
Gjuterikompetens i Huskvarna	Luffartsstyrelsen
Golvbranschens Riksorganisation	Läkemedelshandlarna
Grafiska Företagens Förbund	
Green Light	

Läkemedelsverket	Regionservice
Länsstyrelsen i Blekinge län	Rhetikfabriken
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Riksdagsförvaltningen
Länsstyrelsen i Gotlands län	Riksrevisionen
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	Rikstrafiken
Länsstyrelsen i Jämtlands län	Rymdstyrelsen
Länsstyrelsen i Jönköpings län	Rättsmedicinalverket
Länsstyrelsen i Kronobergs län	Samres
Länsstyrelsen i Skåne län	Scratch Nails
Länsstyrelsen i Stockholms län	Sveriges Energiföreningars Riksorganisation
Länsstyrelsen i Uppsala län	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Länsstyrelsen i Västerbottens län	Statens institut för kommunikationsanalys
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	Statens järnvägar
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	Skatteverket
Länsstyrelsen i Örebro län	Skog och Landskap
Magic Lapland	Skogsstyrelsen
Migrationsverket	Skolverket
MKB Fastighet	SLC Racing
Nationellt centrum för flexibelt lärande	Socialstyrelsen
Naturhistoriska riksmuseet	Specialpedagogiska skolmyndigheten
Naturvårdsverket	Statens folkhälsoinstitut
Nutek	Statens väg- och transportforskningsinstitut
Oberoende Elhandlare	Statistiska centralbyrån
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	Stjärnström & Stjärnström
Optimera Upphandlingskonsult	Stockholms Handelskammare
Pelton	Styrelsen för ackreditering & teknisk kontroll
P-G:s redovisningskonsult	Svensk Energi
Post- och telestyrelsen	Svensk Fjärrvärme
Premiepensionsmyndigheten	Svensk Handel
Profun	Svenska Bankföreningen
Protegia	
Radio- och TV-verket	

Förteckning över förslagslämnare

Svenska Bussbranschens Riksförbund	Södertörns högskola
Svenska ESF-rådet	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket
Svenska institutet för europapolitiska studier	Tidningsutgivarna
Svenska Resebyråföreningen	Umeå universitet
Svenskt biografiskt lexikon	Uniformskonsulten
Svenskt Näringsliv	Uppsala universitet
Sveriges Bilskrotares Riksförbund	Villaägarnas Riksförbund
Sveriges geologiska undersökning	Visit Österled Turistbyrå
Sveriges Konsumenter	Statens väg- och transportforskningsinstitut
Sveriges lantbruksuniversitet	Vägverket
Sveriges Måleriföretagares Samorganisation	Västerbottens Handelskammare
Sveriges Åkeriföretag	Åklagarmyndigheten
SWT Swedtrac Produktion	Återvinningsindustrierna

Konkurrensverket tackar dessa såväl som de privatpersoner som lämnat förslag till åtgärder för bättre konkurrens.

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag till åtgärder som syftar till att förbättra konkurrensen i Sverige. Denna del av slutrapporten innehåller förslag för att undanröja hinder för marknadstillträde, minska konkurrensnedvridningar, öka kundrörligheten, förbättra regelverk och tillsyn och effektivisera den offentliga upphandlingen.

Slutrapporten består av två delar: en med förslag och en som beskriver konkurrensen i Sverige.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2009:4



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se