

Regeringens proposition

1999/2000:140

Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald

Prop.

1999/2000:140

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 25 maj 2000

Göran Persson

Mona Sahlin
(Näringsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag till inriktning och prioriteringar för konkurrenspolitiken. Konkurrenspolitikens huvuduppgift är att bidra till modernisering och utveckling av samhället genom effektiva och öppna marknader. Sådana marknader släpper fram nya idéer, nya företag och nya människor. Samtidigt motverkas risken för en inflationistisk pris- och kostnadsutveckling som urholkar välståndet. En väl fungerande konkurrens kan på så sätt påtagligt bidra till en fortsatt god sysselsättningsutveckling.

Målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar både ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Dessa tre aspekter är ömsesidigt beroende av varandra och måste vägas samman på ett balanserat sätt för att målet om en hållbar utveckling skall uppnås. Ytterst handlar det om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer goda framtidsutsikter och en god livskvalitet.

Enligt regeringens bedömning finns det skäl att mer än hittills sätta konsumentperspektivet i fokus i konkurrenspolitiken. Sverige är en del av EU:s inre marknad, hinder för en gränslös handel skall avlägsnas. De positiva effekterna av att öppna nya marknader för konkurrens skall så långt möjligt tas till vara. På nya marknader skall strukturer och regler stödja en balanserad och väl fungerande konkurrens. Åtgärder för ökad konkurrens inom enskilda områden genomförs fortlöpande. I propositionen lämnas en redogörelse för pågående och planerade åtgärder.

Arbetet för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet skall drivas vidare.

Staten har det övergripande ansvaret för att det finns verkningsfulla instrument för att i en allt mer internationell miljö motverka skadliga konkurrensbegränsningar mellan företag. För att ytterligare effektivisera konkurrensövervakningen lämnas i propositionen förslag till ändringar i konkurrenslagstiftningen.

De svenska konkurrensmyndigheterna föreslås få nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler. För att uppfylla kraven i EG:s tillämpningsföreskrifter på statsstödsområdet föreslås att Kronofogdemyndigheten i Stockholm skall lämna handräckning vid kommissionens kontrollbesök hos företag för att efterforska om beslut om godkända statliga stöd efterlevs.

För att öka möjligheterna att upptäcka och undanröja konkurrensbegränsningar föreslås vidare ett förtydligande tillägg i regeln om fastställande av konkurrensskadeavgift i konkurrenslagen. Tillägget innebär att det vid fastställande av avgiften skall tas hänsyn till om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen av den egna överträdelsen. Frågan om vidgade möjligheter till påföljds mildring för den som träder fram och avslöjar visst kartellsamarbete skall utredas vidare.

Vidare föreslås ändringar i konkurrenslagen vad gäller samverkan mellan små företag i vissa branscher nämligen lantbrukskooperation och taxinäringen. För lantbruket innebär ändringen att en primärförenings prissättning när föreningen svarar för försäljningen av varor som i någon mening är inlevererade till föreningen faller utanför förbudet. För taxinäringen föreslås ett nytt undantag för samarbete inom en beställningscentral som omfattar högst 30 taxibilar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

1	Förslag till riksdagsbeslut	8
2	Lagtext	9
2.1	Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20) .	9
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler	13
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.....	16
2.4	Förslag till lag om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20)	17
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Allmänna utgångspunkter.....	25
5	Konkurrensens och konkurrenspolitikens betydelse i det ekonomiska systemet	44
5.1	Den ekonomisk-teoretiska grunden	44
5.2	Effekter av en effektiv konkurrens	46
5.3	Faktorer av betydelse för konkurrensen.....	48
5.4	Konkurrens och konkurrenskraft.....	51
5.5	Statens roller	52
5.5.1	Vårda marknaderna.....	53
5.5.2	Förbättra och skapa marknader	53
5.5.3	Underlätta för privata konsumenter och andra avnämare	54
5.6	Konkurrenspolitik i ett internationellt och historiskt perspektiv.....	54
5.6.1	Konkurrenspolitikens pionjärer.....	55
5.6.2	Den europeiska konkurrenspolitikens rötter.....	56
5.6.3	Gemensam och nationell konkurrenspolitik i Europeiska unionen.....	57
5.6.4	Aktuella utvecklingstendenser	59
5.7	Synen på konkurrenspolitikens roll.....	60
6	Konkurrensproblem på den svenska marknaden.....	62
6.1	Konkurrensen i Sverige i ett internationellt perspektiv...	62
6.2	Hög koncentration	65
6.2.1	Begreppet koncentration	65
6.2.2	Konkurrensen upphäver sig själv	66
6.2.3	Koncentrationen på den svenska marknaden och inom viktiga sektorer.....	67
6.2.4	Utvecklingen under 1990-talet	69
6.2.5	Koncentrationens effekter	70
6.2.6	Genomförda och pågående åtgärder	71
6.3	Företags utnyttjande av marknadsmacht	72
6.3.1	Förutsättningar för marknadsmacht	72

6.3.2	Olika ageranden.....	73
6.3.3	Dominansmissbruk och annat utnyttjande av marknadsmakt på olika områden.....	74
6.4	Konkurrensbegränsande samordning mellan företag.....	78
6.4.1	Positiv och negativ samverkan	78
6.4.2	Avtal och samordnade förfaranden.....	79
6.4.3	Konkurrensbegränsande samarbete på olika områden	80
6.4.4	Hemliga karteller	82
6.5	Marknader som nyligen öppnats för konkurrens	84
6.5.1	Avreglering, regelreformer, konkurrensutsättning eller privatisering?.....	85
6.5.2	Avvägningen mellan konkurrens och allmänintresset	87
6.5.3	Finansiella tjänster	89
6.5.4	Transporter	90
6.5.5	Tele.....	97
6.5.6	Post	99
6.5.7	Energi	101
6.5.8	Läkemedel	103
6.5.9	Sammanfattande bedömning.....	105
6.6	Offentliga aktörer	106
6.6.1	Det offentliga som köpare	107
6.6.2	Det offentliga som säljare.....	110
6.6.3	Offentliga välfärdstjänster.....	115
6.7	Styrmedel och konkurrens	120
6.7.1	Administrativa styrmedel	120
6.7.2	Ekonomiska styrmedel	121
6.7.3	Konsumenternas brist på information.....	124
6.7.4	Genomförda och pågående åtgärder	125
6.8	In- och utträdes hinder.....	128
6.8.1	Betydelsen av att marknader kan utmanas	128
6.8.2	Hinder mot tillträde till marknaden.....	129
6.8.3	Förekomsten av in- och utträdes hinder på olika områden.....	131
6.8.4	Parallellimport	135
7	Konkurrenspolitikens inriktning.....	137
7.1	Förslagen till riksdagen.....	137
7.1.1	Inledning	137
7.1.2	Inriktningen av konkurrenspolitiken.....	138
7.2	Sambandet mellan konkurrenspolitik och konsument- politik.....	140
7.3	Förutsättningar för effektiv konkurrens	143
7.4	Regelreformer och konkurrensutsättning.....	146
7.4.1	Fungerande marknader och konkurrens.....	146
7.4.2	Ägande och marknad	149
7.4.3	Tillgången till grundläggande funktioner	151
7.4.4	Konkurrens i offentlig sektor	153

7.4.5	Konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat sektor.....	155
7.5	Regelverket.....	156
7.5.1	Konkurrenslagstiftning.....	156
7.5.2	EG-reglernas förhållande till den svenska lagstiftningen.....	159
7.6	Underlätta tillträdet till marknader.....	161
7.6.1	Byggsektorn.....	161
7.6.2	Detaljhandeln.....	163
7.6.3	Sotningsväsendet.....	167
7.7	Statsstöd.....	168
7.8	Konkurrenspolitiken i ett europeiskt och globalt sammanhang.....	172
7.8.1	Nationell eller internationell konkurrens- politik.....	172
7.8.2	Behovet av samverkan.....	173
7.8.3	Globalisering och omvärldsberoende	174
8	Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler för företag	176
8.1	Gällande rätt	176
8.1.1	EG:s konkurrensrätt.....	176
8.1.2	Materiella regler	177
8.1.3	Tillämpningsregler.....	178
8.1.4	Icke-ingripandebesked och informella avgöranden.....	180
8.1.5	Undantag	181
8.1.6	Artiklarna 84 och 85.....	181
8.1.7	En jämförelse mellan de materiella bestämmelserna i de två regelverken.....	182
8.1.8	Moderniseringsarbetet inom EU	183
8.2	Nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler för företag.....	184
8.3	Innebörden av Konkurrensverkets behörighet att tillämpa EG-reglerna.....	185
8.3.1	Svensk lag respektive EG-reglerna.....	187
8.3.2	Begränsningar i den nationella behörigheten till följd av EG-rättens innehåll	188
8.3.3	Anmälan, ansökan och klagomål hos Konkurrensverket.....	188
8.3.4	Bagatellregler.....	189
8.3.5	Behörighetsreglernas placering.....	190
8.4	Förfaranderegler	191
8.4.1	Icke-ingripandebesked.....	191
8.4.2	Undantag	194
8.4.3	Undersökningar m.m.....	196
8.4.4	Åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar.....	198
8.4.5	Rättegångskostnader	200
8.5	Sanktioner.....	201

8.6	Sekretess.....	203
8.7	Skadestånd	205
8.8	Övriga frågor	207
	8.8.1 Verkställighet	207
	8.8.2 Koncentrationskontroll	207
9	Nedsättning av konkurrensskadeavgift	209
9.1	Allmänna utgångspunkter.....	209
9.2	Fastställande av konkurrensskadeavgift.....	209
10	Kontroll på ort och ställe av statligt stöd.....	212
10.1	Gällande rätt	212
	10.1.1 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget.....	212
	10.1.2 Svensk rätt.....	214
10.2	Förslag till lagstiftning	214
10.3	Det praktiska förfarandet vid kontrollbesök.....	217
11	Taxisamverkan	219
11.1	Bakgrund.....	219
	11.1.1 Rättsutvecklingen.....	219
	11.1.2 Förhållandena före omregleringen m.m.....	220
	11.1.3 Taximarknaden efter omregleringen	220
	11.1.4 Beställningscentralen på den omreglerade taximarknaden.....	221
	11.1.5 Det samhällsekonomiska perspektivet.....	222
11.2	Behovet av lagstiftningsåtgärder.....	223
11.3	Undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen för viss taxisamverkan	225
11.4	Spärregel mot vissa konkurrensbegränsningar	228
11.5	Förordning om gruppundantag enligt konkurrenslagen för viss taxisamverkan.....	231
12	Lantbruket.....	231
12.1	Bakgrund.....	231
	12.1.1 Bakgrunden till införandet av legalundantaget för lantbruket.....	231
	12.1.2 Förhållandet till EG-rätten.....	235
	12.1.3 Tidigare utredningar	236
	12.1.4 Rättsutvecklingen.....	236
12.2	Behovet av lagstiftningsåtgärder.....	238
12.3	Regeringens förslag till ändrade regler.....	242
12.4	En primärförenings prissättning när den svarar för försäljningen till tredje man.....	243
12.5	Föreningens prissättning när en medlem själv säljer direkt till tredje man	247
12.6	Skogsprodukter	247
12.7	Övrigt	250
	12.7.1 Federativa nivå och förhandlings- kooperation.....	250

12.7.2	Det s.k. funktionsskyddet	251	Prop. 1999/2000:140
12.7.3	Förhållandet till föreningsrätten.....	252	
12.7.4	Definitionerna av jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter	252	
12.7.5	Missbruk av en dominerande ställning	253	
13	Konsekvenser	253	
14	Författningskommentar	255	
14.1	Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)	255	
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler	261	
14.3	Förslaget till lag om ändring i 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.....	267	
14.4	Förslaget till lag om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20)	267	
	Bilagor.....	260	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000.....	301	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1999/2000:140

Regeringen föreslår att riksdagen

dels antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,
3. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.,
4. lag om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20)

dels godkänner

5. vad regeringen föreslår om konkurrenspolitikens inriktning (avsnitt 7.1.2).

2.1 Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (1993:20)

dels att 6, 18 b, 18 c och 28 §§ skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 18 a § skall lyda ”Särskilda bestämmelser för vissa former av samarbete mellan små företag”,

dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 5, 18 d och 18 e §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*5 §¹

I 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler finns bestämmelser om nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

6 §²

Om något annat inte följer av beslut enligt 8 eller 15 § eller av 13, 17 *eller* 18 c §, är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Om något annat inte följer av beslut enligt 8 eller 15 § eller av 13, 17, 18 c *eller* 18 e §, är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,

3. marknader eller inköpskällor delas upp,

4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller

5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet

¹ Tidigare 5 § upphävd genom 1994:1846.

² Senaste lydelse 1998:648.

18 b §

Med *jordbruksprodukter* avses i denna lag sådana varor som anges i *bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m.*

Med *trädgårdsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 6–8 kap.*

Med *skogsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 44, 47 och 48 kap.*

I lagen (2000:00) om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20) finns särskilda bestämmelser om vad som i denna lag avses med sådana varor.

18 c §

Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter, eller

2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor som *produceras hos medlemmarna när*

a) försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man, eller

b) *föreningen svarar för försäljningen och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning.*

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man.

18 d §

Med taxiföretag avses i denna lag företag som tillhandahåller eller utför taxitjänster eller därmed jämförbara transporttjänster.

Med beställningscentral avses en gemensam eller fristående funktion som tar emot beställningar och fördelar transportuppdrag mellan taxiföretag. Funktionen kan även utföra sådan verksamhet som har samband därmed.

18 e §

Förbudet i 6 § gäller inte för ett skriftligt avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag om avtalet

1. avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,

2. behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och

3. omfattar högst 30 taxifordon.

Undantaget enligt första stycket gäller inte

1. till den del samarbetet avser förfarande eller villkor som innebär eller omfattar

a) fastställande av gemensamma priser,

b) uppdelning av marknader,

c) en uppsägningstid för anslutet taxiföretag som överstiger sex månader från uppsägnings-tillfället eller, i fråga om en ekonomisk förening, villkor att uppsägning inte får göras förrän tidigast efter sex månader eller längre tid från inträdet, eller

d) förbud för anslutet taxiföretag att efter avtalstidens utgång konkurrera med den gemensamma transportverksamheten, och

2. till den del det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice enligt första stycket 1 och 2 kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande eller villkor som avses i 1 a–d.

28 §

När konkurrensskadeavgift fastställs skall *särskild* hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått.

När konkurrensskadeavgift fastställs skall hänsyn tas till

- 1. hur allvarlig överträdelsen är,*
- 2. hur länge den pågått,*
- 3. om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen av den egna överträdelsen, och*
- 4. andra försvårande eller för mildrande omständigheter av betydelse.*

I ringa fall skall ingen avgift påföras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

dels att rubrikerna närmast före 2 och 3 §§ skall utgå,

dels att 2 § skall betecknas 2 a §,

dels att den nya 2 a § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 och 5 a §§, samt närmast före 2, 2 a och 5 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler

2 §

Konkurrensverket får tillämpa artiklarna 81 och 82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) i enlighet med artiklarna 84 och 85 i EG-fördraget, liksom i enlighet med rättsakter antagna med stöd av EG-fördraget. Också Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen är behöriga att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

När artikel 81 eller 82 i EG-fördraget tillämpas enligt första stycket tillämpas 3, 9–16, 20–32, 45–56 §§, 57 § första stycket, 59, 60 § första stycket 1, 2, 3 och 5, 61 och 62 §§, 63 § första stycket 1, 2, 4 och 5 samt andra stycket, 64–65 §§ och 69 § konkurrenslagen (1993:20). En ansökan om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen skall dock prövas endast om avtalet eller förfarandet har särskild anknytning till Sverige.

Vid tillämpningen enligt andra

stycket skall hänvisningar till
 – 6 § konkurrenslagen avse
 artikel 81.1 i EG-fördraget,
 – 8 § konkurrenslagen avse
 artikel 81.3 i EG-fördraget, och
 – 19 § konkurrenslagen avse
 artikel 82 i EG-fördraget.

Ett beslut av Konkurrensverket om att en gruppundantagsförordning som har antagits av Europeiska gemenskapernas kommission inte skall vara tillämplig i ett visst fall får överklagas hos Marknadsdomstolen, varvid bestämmelserna om handläggning i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas.

Befogenheter vid genomförande av undersökning

2 a §

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig vid tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig att vidta åtgärder enligt 3 § och begära handräckning enligt 4 §.

Regler om statsstöd

5 a §

När Europeiska gemenskapernas kommission har beslutat om ett kontrollbesök enligt rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget har kommissionen rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra följande åtgärder hos företaget:

1. granska räkenskaper och andra affärshandlingar samt ta kopior av dessa handlingar, och
2. få tillträde till samtliga lo-

kaler och markområden som utnyttjas av det berörda företaget.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Kronofogdemyndigheten skall inte underrätta företaget om en begäran om handräckning innan verkställighet sker. Därutöver gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. Konkurrensskadeavgift får inte påföras för överträdelser eller åsidosättanden såvitt avser tid före lagens ikraftträdande.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
2. marknadsföringslagen (1995:450),
3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

2. *lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,*

3. marknadsföringslagen (1995:450),
4. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
5. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
6. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
7. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen, *lagen om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler* eller marknadsföringslagen. I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivs i dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

2.4 Förslag till lag om innebörden av begreppen jordbruks-, Prop. 1999/2000:140
trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen
(1993:20)

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med jordbruksprodukter avses i konkurrenslagen (1993:20) sådana varor i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som är upptagna i *bilagan* till denna lag.

Med trädgårdsprodukter avses i nämnda lag sådana varor som är upptagna i kap. 6–8 i Kombinerade nomenklaturen. Med skogsprodukter avses sådana varor som anges i kap. 44, 47 och 48 i nomenklaturen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Varuslag

- ur 01.01 Levande hästar
- ur 01.02 Levande nötkreatur
- ur 01.03 Levande tamsvin
- ur 01.04 Levande får
- 01.05 Levande fjäderfä, nämligen höns av arten *Gallus domesticus*, ankor, gäss, kalkoner och pärlhöns
- ur 02.01 Kött av nötkreatur, färskt eller kylt
- ur 02.02 Kött av nötkreatur, fryst
- ur 02.03 Kött av tamsvin, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.04 Kött av får, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.05 Kött av häst, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.06 Andra ätbara delar av nötkreatur, tamsvin, får och häst, färska, kyllda eller frysta
- ur 02.07 Kött och andra ätbara delar (med undantag av gåslever) av fjäderfä enligt nr 01.05, färska, kyllda eller frysta
- 02.09 Svinfett, inte innehållande magert kött, och fjäderfäfett (inte utsmälta eller på annat sätt extraherade), färska, kyllda, frysta, saltade, i saltlake torkade eller rökta
- ur 02.10 Kött och andra ätbara djurdelar av häst, nötkreatur, tamsvin, får och fjäderfä (med undantag av gåslever), saltade, torkade eller rökta; ätbart mjöl av kött eller andra djurdelar
- 04.01 Mjök och grädde, inte koncentrerade och inte försatta med socker eller annat sötningsmedel
- 04.02 Mjök och grädde, koncentrerade eller försatta med socker eller annat sötningsmedel
- 04.03 Kärmjök, filmjök, gräddfil, yoghurt, kefir och annan fermenterad eller syrad mjök och grädde, även koncentrerade, försatta med socker eller annat sötningsmedel, smaksatta eller innehållande frukt, bär, nötter eller kakao
- 04.04 Vassle, även koncentrerad eller försatt med socker eller annat sötningsmedel; produkter bestående av naturliga mjökbeståndsdelar, även försatta med socker eller annat sötningsmedel, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans
- ur 04.05 Smör och andra fetter och oljor framställda av mjök
- 04.06 Ost och ostmassa
- ur 04.07 Fjäderfäegg med skal, färska, konserverade eller kokta
- 04.08 Fågelägg utan skal samt äggula, färska, torkade, ångkokta eller kokta i vatten, gjutna, frysta eller på annat sätt konserverade, även försatta med socker eller annat sötningsmedel
- ur 07.01 Potatis (med undantag av nyskördad potatis under tiden 6 juni–5 juli), färsk eller kyld
- ur 07.09 Sockermajs, färsk eller kyld
- ur 07.10 Sockermajs (även ångkokt eller kokt i vatten), fryst
- ur 07.12 Torkad potatis och sockermajs, hela, i bitar, skivade, krossade eller pulveriserade, men inte vidare beredda

- ur 07.13 Torkade, spritade baljväxtfrön av sådana slag som används för livsmedels- eller foderändamål, även skalade eller sönderdelade
- ur 07.14 Maniok- och arrowrot, färska eller torkade, hela eller i bitar och även i form av pelletar
 - 10.01 Vete samt blandsäd av vete och råg
 - 10.02 Råg
 - 10.03 Korn
 - 10.04 Havre
 - 10.05 Majs
 - 10.07 Sorghum
- ur 10.08 Spannmål, annan än bovete, kanariefrö och hirs
 - 11.01 Finmalet mjöl av vete eller av blandsäd av vete och råg
- ur 11.02 Finmalet mjöl av annan spannmål än vete, blandsäd av vete och råg, ris, bovete, kanariefrö och hirs
- ur 11.03 Krossgryn, grovt mjöl (inbegripet fingryn) och pelletar av annan spannmål än ris, bovete, kanariefrö och hirs
- ur 11.04 Spannmål, annan än ris, bovete, kanariefrö och hirs, bearbetad på annat sätt (t. ex. skalad, valsad, bearbetad till flingor eller pärlgryn, klippt eller gröpad), groddar av spannmål, hela, valsade, bearbetade till flingor eller malda
- ur 11.05 Mjöl, flingor, korn och pelletar av potatis
- ur 11.06 Mjöl av sago eller av rötter, stam- eller rotknölar enligt nr 07.14
 - 11.07 Malt, även rostat
- ur 11.08 Stärkelse
 - 12.01 Sojaböner, även sönderdelade
 - 12.02 Jordnötter, även skalade eller sönderdelade men inte rostade eller på annat sätt tillagade
 - 12.03 Kopra
 - 12.05 Rapsfrön och rybsfrön, även sönderdelade
 - 12.06 Solrosfrön, även sönderdelade
- ur 12.07 Andra oljeväxtfrön och oljehaltiga frukter (med undantag av ricinus-, hamp- och oiticicafrön samt bokollon), även sönderdelade
- ur 12.08 Mjöl av oljeväxtfrön eller oljehaltiga frukter (med undantag av mjöl av senaps-, lin-, ricinus-, hamp- och oiticicafrön samt av bokollon)
- ur 12.12 Sockerbetor, färska eller torkade, även malda
- ur 12.14 Lusernmjöl och annat grönmjöl, även i form av pelletar
- ur 15.01 Ister; annat svinfett och fjäderfäfett, utsmälta, även utpressade eller extraherade med lösningsmedel
- ur 15.02 Fetter av nötkreatur, andra oxdjur, får eller getter, råa eller utsmälta, även utpressade eller extraherade med lösningsmedel
 - 15.03 Solarstearin, isterolja, oleostearin, oleomargarin och talgolja, inte emulgerade, blandade eller på annat sätt beredda

- ur 15.04 Fetter och oljor av fisk eller havsdäggdjur samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade (med undantag av fiskleverolja)
- 15.06 Andra animaliska fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.07 Sojaböolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.08 Jordnötsolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.09 Olivolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.10 Andra oljor erhållna enbart ur oliver samt fraktioner av sådana oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade, inbegripet blandningar av dessa oljor eller fraktioner med oljor eller fraktioner enligt nr 15.09
- 15.11 Palmolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.12 Solrosolja, safflorolja och bomullsfröolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.13 Kokosolja, palmkärnolja och babassuolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.14 Rapsolja, rybsolja och senapsolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- ur 15.15 Andra vegetabiliska fetter och feta oljor (med undantag av jojoba-, kroton-, lin-, oiticica-, ricin- och tungolja samt fraktioner av dessa oljor) samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- ur 15.16 Animaliska och vegetabiliska fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, som helt eller delvis hydrerats, omförestrats (även internt) eller elaidiniserats, även raffinerade men inte vidare bearbetade med undantag av produkter med karaktär av konstgjorda vaxer
- 15.17 Margarin; ätbara blandningar och beredningar av animaliska eller vegetabiliska fetter eller oljor eller av fraktioner av olika fetter eller oljor enligt detta kapitel, andra än ätbara fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor enligt nr 15.16
- ur 15.18 Animaliska och vegetabiliska fetter och oljor (med undantag av lin-, oiticica, ricin- och tungolja samt fraktioner av dessa oljor) samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, kokta, oxiderade, dehydratiserade, faktiserade, blåsta, polymeriserade genom upphettning i vakuum eller i inert gas eller på annat sätt kemiskt modifierade, med undantag av produkter enligt nr 15.16; oätliga blandningar eller beredningar av animaliska eller vegetabiliska fetter eller oljor eller av fraktioner av olika fetter eller oljor enligt detta kapitel, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans

- ur 16.01 Korv (med undantag av gåsleverkorv) och liknande produkter av kött, andra djurdelar eller blod; beredningar av dessa produkter
- ur 16.02 Kött, andra djurdelar och blod, beredda eller konserverade på annat sätt (med undantag av gåsleverpastej)
- ur 16.05 Andra ryggradslösa vattendjur än kräftdjur och blötdjur, beredda eller konserverade
 - 17.01 Socker från sockerrör eller sockerbetor samt kemiskt ren sackaros, i fast form
- ur 17.02 Annat socker, inbegripet kemiskt ren laktos, maltos, glukos och fruktos, i fast form (med undantag av invertsocker); sirap och andra sockerlösningar utan tillsats av aromämnen eller färgämnen (med undantag av invertsocker); sockerkulör
 - 17.03 Melass erhållen vid utvinning eller raffinering av socker
- ur 17.04 Fondantmassor, mandelmassor, pastor och andra liknande halvfabrikat, inte innehållande kakao, i bulk
- ur 18.06 Glasspulver, glasspasta (glassmassa), puddingar och liknande efterrätter samt pulver, flingor, pastor och flytande beredningar endast avsedda för framställning av pudding och annan liknande efterrätt eller dryck, innehållande kakao
- ur 19.01 Livsmedelsberedningar av mjöl, stärkelse eller maltextrakt, som inte innehåller kakaopulver eller innehåller mindre än 50 viktprocent kakaopulver, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans; livsmedelsberedningar av varor enligt nr 04.01–04.04, som inte innehåller kakaopulver eller innehåller mindre än 10 viktprocent kakaopulver, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans
 - 19.02 Pastaprodukter, såsom spagetti, makaroner, nudlar, lasagne, gnocchi, ravioli och cannelloni, även kokta, fyllda (med kött eller andra födoämnen) eller på annat sätt beredda; couscous, även beredd
 - 19.03 Flingor, gryn o. d., framställda av stärkelse
- ur 19.04 Spannmål, annan än majs, i form av korn, förkokt eller på annat sätt beredd
- ur 19.05 Bakverk, även innehållande kakao (med undantag av kex, småkakor o.d., våfflor och rån (wafers))
- ur 20.04, ur 20.06 Potatis och produkter av ärter och bönor enligt nr 07.13, beredda eller konserverade på annat sätt än med ättika eller ättiksyra, frysta
- ur 20.05, ur 20.06 Potatis och produkter av ärter och bönor enligt nr 07.13, beredda eller konserverade på annat sätt än med ättika eller ättiksyra, inte frysta
- ur 21.02 Andra encelliga mikroorganismer än jäst, döda (med undantag av vacciner enligt nr 30.02)
- ur 21.04 Homogeniserade sammansatta livsmedelsberedningar, innehållande kött (inbegripet andra djurdelar)
 - 21.05 Glassvaror, även innehållande kakao
- ur 21.06 Livsmedelsberedningar, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans (med undantag av konfektyrer)

- 23.02 Kli, fodermjöl och andra återstoder, även i form av pelletar, erhållna vid siktnings, malning eller annan bearbetning av spannmål eller baljväxter
- 23.03 Återstoder från stärkelseframställning och liknande återstoder, betmassa, bagass och annat avfall från sockerframställning, drav, drank och annat avfall från bryggerier eller brännerier, även i form av pelletar
- 23.04 Oljekakor och andra fasta återstoder från utvinning av sojabönolja, även malda eller i form av pelletar
- 23.05 Oljekakor och andra fasta återstoder från utvinning av jordnötsoolja, även malda eller i form av pelletar
- ur 23.06 Oljekakor och andra fasta återstoder (med undantag av mandekli) från utvinning av vegetabiliska fetter eller oljor, andra än de som omfattas av nr 23.04 eller 23.05, även malda eller i form av pelletar
- 23.08 Vegetabiliska ämnen och vegetabiliskt avfall samt vegetabiliska återstoder och biprodukter av sådana slag som används vid utfodring av djur, inte nämnda eller inbegripa någon annanstans, även i form av pelletar
- ur 23.09 Beredningar av sådana slag som används vid utfodring av djur (med undantag av hundbröd samt sådana vitamin- och mineralfodermedel som inte innehåller tormjöl)
- 25.10 Naturliga kalciumfosfater, naturliga aluminiumkalciumfosfater och fosfatkrita
- ur 28.08 Salpetersyra
- ur 28.09 Fosforpentoxid och ortofosforsyra
- 28.14 Ammoniak, vattenfri eller i vattenlösning
- ur 28.34 Kalium-, kalcium- och magnesiumnitrat
- ur 28.35 Kalium- eller kalciumpolyfosfater (inbegripet meta- och pyrofosfater), kaliumortofosfater och kalciumhydrogenortofosfat (dikalciumfosfat)
- 31.01 Gödselmedel
- 31.05
- ur 35.02 Äggalbumin
- 35.05 Dextrin och annan modifierad stärkelse (t.ex. förklistrad eller förestrad stärkelse); lim och klister på basis av stärkelse, dextrin eller annan modifierad stärkelse
- ur 35.07 Enzympreparat innehållande födoämnen
- ur 38.09 Beredda glätt- och appreturmedel av sådana slag som används inom textil-, pappers- eller läderindustrin eller inom liknande industrier, på basis av stärkelse eller stärkelseprodukter (med undantag av varor i detaljhandelsförpackningar vägande per styck högst 1 kg netto)
- ur 38.23 Tekniska enbasiska fettsyror (med undantag av olein, linoljefettsyra och andra fettsyror med ett jodtal av minst 170, ricinoljefettsyra, dehydratiserad ricinoljefettsyra, högraffinerad tallfettsyra och ullfettsyra); sura oljor från raffinering
- ur 38.24 Beredda bindemedel för gjutformar eller gjutkärnor på basis av stärkelse eller stärkelseprodukter

För att åstadkomma en uthållig sysselsättningstillväxt krävs en väl fungerande konkurrens och effektiva marknader. I 1999 års ekonomiska vårproposition aviserade regeringen mot den bakgrunden sin avsikt att återkomma med förslag på det konkurrenspolitiska området. Som ett led i det arbetet uppdrog regeringen den 23 juni 1999 åt Konkurrensverket att närmare kartlägga och analysera hur konkurrensförhållandena utvecklats på den svenska marknaden under 1990-talet. Analysen skulle beakta de förändringar som skett såsom Sveriges medlemskap i EU, ett skärpt konkurrensrättsligt regelsystem och ny lagstiftning om offentlig upphandling. Regeringen uppdrog vidare samma dag åt Statskontoret att kartlägga och analysera konkurrensutsatt verksamhet i den statliga sektorn. Konkurrensverket presenterade i januari 2000 sina slutsatser och förslag i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1). Statskontoret presenterade slutligt i april 2000 sina slutsatser och förslag i rapporten *Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrenseffekter* (2000:16). En hearing om konkurrenspolitiken hölls av Näringsdepartementet den 16–17 mars 2000.

Konkurrenslagen och samarbete i taxibranschen

I departementspromemorian *Små företag och konkurrenslagen* Ds 1998:72 behandlades frågan om huruvida erfarenheterna av konkurrenslagens tillämpning på olika former av småföretagssamarbete borde föranleda lagstiftningsåtgärder. I promemorian föreslogs beträffande taxibranschen att regeringen skulle utfärda ett gruppundantag för taxi för de fall där beställningscentralen har en marknadsandel på högst 35 procent av den relevanta marknaden. Förslaget remissbehandlades.

Riksdagens Näringsutskott uttalade våren 1999 att det var angeläget att taxibranschen så snabbt som möjligt kan få besked om vilka regler som skall gälla för branschen. Utskottet förutsatte att regeringen behandlade frågan om konkurrenslagen och samverkan inom taxibranschen med skyndsamhet samt att regeringen presenterade ett förslag till lösning senast under hösten 1999.

Under frågans vidare beredning har Näringsdepartementet utarbetat en ny promemoria med förslag till ändring i konkurrenslagen (nedan kallad promemorian). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N/2000/29/NL).

Regeringen beslutade den 6 april 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 4*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*.

Regeringen beslöt den 27 augusti 1998 att bemyndiga chefen för Näringsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att analysera de rättsliga förutsättningarna för införande av möjlighet till nationell tillämpning av artiklarna 85.1 och 86 (numera artiklarna 81.1 och 82) i EG-fördraget hos svensk konkurrensmyndighet och domstol vid därtill knuten prövning (dir 1998:67). Utredaren skulle i förekommande fall lägga fram förslag till de lagstiftningsåtgärder som behövs för en effektiv sådan tillämpning.

Utredningen antog namnet Utredningen om nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler för företag. Utredningen redovisade i januari 2000 det nämnda uppdraget genom betänkandet Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler (SOU 2000:4). En sammanfattning av utredningens betänkande finns i *bilaga 6*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 7*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 8*. De skriftliga remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2000/353/NL).

Konkurrensverket fick 1999 i uppdrag att analysera hur konkurrensen utvecklats på de svenska marknaderna under 1990-talet. Verket presenterade därefter sin rapport Konkurrensen i Sverige under 90-talet, Konkurrensverkets rapportserie 2000:1. Rapporten innehåller förutom en analys även ett stort antal förslag.

Ett av förslagen var att det införs en uttrycklig bestämmelse i konkurrenslagen om att det vid fastställandet av konkurrensskadeavgift kan beaktas att ett företag lämnat Konkurrensverket information om överträdelsen eller i övrigt medverkat vid utredningen av densamma. Under frågans vidare beredning har Näringsdepartementet i det avseendet utarbetat en promemoria med förslag till ändring i konkurrenslagen (nedan kallad promemorian). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 9*. Lagförslaget i promemorian finns i *bilaga 10*. Promemorian har remissbehandlats och varit föremål för remissmöte (s.k. hearing) den 16–17 mars 2000, som huvudsakligen gällt Konkurrensverkets rapport. De skriftliga remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N/2000/1172/NL).

I Näringsdepartementet har upprättats departementspromemorian Kontroll på ort och ställe av statligt stöd (Ds 2000:16). Promemorian var föranledd av att det inom Europeiska unionen har beslutats om en förordning om tillämpningsföreskrifter för artikel 88 (f.d. artikel 93) i EG-fördraget (Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 11*. Promemorian sändes ut på remiss till ett antal remissinstanser som bereddes tillfälle att lämna synpunkter på förslaget vid ett remissmöte den 31 mars 2000 eller inkomma med skriftligt yttrande senast samma dag. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 12*. Remissyttrandena och ett protokoll från remissmötet finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2000/2223/NL). Samråd har även skett med tjänstemän vid kommissionen.

Regeringen beslutade den 19 april 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 13*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 14*.

Konkurrenslagen och lantbruket

I departementspromemorian *Små företag och konkurrenslagen* Ds 1998:72 föreslogs även vissa ändringar i det s.k. legalundantaget för lantbruket. Förslaget remissbehandlades.

Riksdagens Näringsutskott uttalade våren 1999 att det var angeläget att regeringen även behandlade frågan om konkurrenslagen och lantbruket med skyndsamhet.

Under frågans vidare beredning har Näringsdepartementet utarbetat en ny promemoria med förslag till bl.a. ändring i konkurrenslagen (nedan kallad promemorian). Promemorians lagförslag finns i *bilaga 15*. Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 16*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N/2000/775/NL).

Regeringen beslutade den 4 maj 2000 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 17*. Lagrådet har lämnat förslagen utan erinran. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 18*.

4 Allmänna utgångspunkter

Ökad konkurrens är en central del i regeringens tillväxtpolitik

Statens uppgift är att aktivt bidra till moderniseringen av samhället i samklang med det övergripande målet om en hållbar utveckling. Tekniska och organisatoriska förändringar skapar nya förutsättningar för all ekonomisk verksamhet. Informationsteknologins utveckling är ett exempel, internationaliseringen av marknaderna ett annat. Regering och riksdag skall jämna vägen för det nya genom att anpassa lagar, infrastruktur, utbildning, regler för arbetsmarknaden och inte minst regler för konkurrens mellan företag och produkter. Omreglering och öppnande av marknader släpper fram nya idéer, nya företag och inte minst nya människor. Dessutom skall staten säkerställa öppenhet gentemot andra länder.

Konkurrensolitik är ett medel för att främja öppenhet i samhället. I ett modernt samhälle är informationen fri, alla har lika förutsättningar och den bästa kompetensen används. Det innebär också att orationella hierarkier, diskriminering och fåtalsmakt måste motverkas.

Regeringen vill motverka monopol som begränsar möjligheten för hushållen att välja leverantör eller teknik. Syftet är att skapa konkurrens mellan företag och mellan olika tekniker samtidigt som man vill värna tillgängligheten i hela landet. Konsumenter av telefoni, el och bussresor

kan nu se effekterna av en skärpt konkurrens genom lägre priser. Men konkurrens är viktig för konsumenterna mer än vad gäller priset. Stärkt konsumentmakt genom ökad konkurrens och ökad information till konsumenterna ökar trycket på företagen. Den omställning som konkurrens tvingar fram innebär inte sällan initialt negativa effekter för berörda företag och löntagare och även ibland för konsumenter. Långsiktigt gynnar effektivare marknader en jämnare fördelning av vinster och inte minst av löner mellan olika grupper. En effektiv konkurrens motverkar monopolvinster och väsentligt högre ersättningar till företagsledare och anställda än i andra sektorer.

Marknadens effektivitet skapar ett underlag för välfärden och fördelningen. Nationens välstånd bestäms både av hur mycket vi producerar och förhållandet mellan export- och importpriser. En sänkt prisnivå ger möjlighet till ett större utbud av varor och tjänster till rimliga priser, vilket gynnar konsumenterna. För att kunna sänka den svenska prisnivån relativt omvärlden behövs en ökad konkurrens på produktmarknaderna.

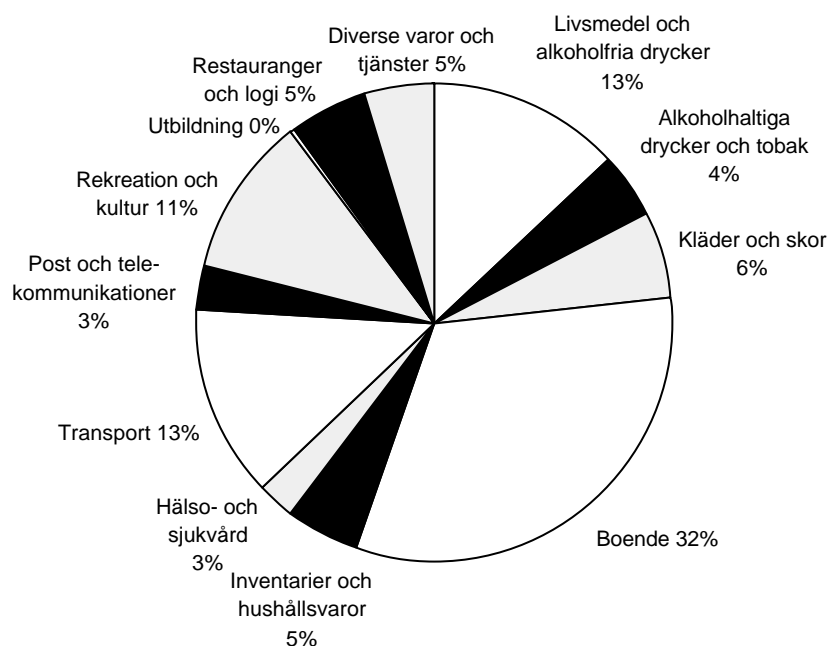
Konkurrensen har påtagliga välfärdseffekter för konsumenter som har låga inkomster, eftersom den ger möjlighet till ett större utbud av varor och tjänster till ett rimligt pris. Detta ger också fler konsumenter ett rikare utbud av varor och tjänster att välja mellan. Omvänt innebär konkurrensbegränsning ett gynnande av ägare, företagsledning och löntagare inom de berörda sektorerna på bekostnad av företag och löntagare i andra sektorer samt inte minst konsumenterna.

Ineffektiva marknader bidrar till en pris- och lönespiral och till en mindre effektiv ekonomi och därmed lägre tillväxttakt. Regeringen har lagt förslag som syftar till att underlätta en lönebildning för full sysselsättning, som nu behandlas i riksdagen. Ökad konkurrens ger höjd produktivitet som i sin tur är en förutsättning för ökade reallöner. Konkurrenspolitiken underlättar därmed också för stabiliseringspolitiken.

De som sluter sig samman i karteller mot konsumenterna ställer sig i vägen för rationella lösningar, låga priser, nya företag och nya idéer. Den ekonomiska politiken måste utformas med hänsyn till att monopol och andra dominerande ekonomiska krafter ofta har starkt intresse av att påverka det offentliga beslutsfattandet. De många konsumenterna har var för sig inte samma ekonomiska styrka eller möjligheter att påverka opinion och beslutsfattande. Här finns en viktig demokratisk obalans.

Regeringens näringspolitik står för öppenhet och förändring. Regeringen accepterar inte karteller och monopol utan syftar med denna proposition till att på flera områden bryta upp sammanslutningar mot konsumenterna. Det är också viktigt att se till de mindre företagen och de ännu inte startade företagen, som missgynnas av konkurrensbegränsande sammanslutningar. Konkurrenspolitiken måste stärkas så att den ökar upptäcktsrisken och därmed sänker vinsten av försök att bilda karteller mot konsumenterna.

Välfärdstjänsterna finansieras via den offentliga sektorn enligt den generella välfärdsstatens principer. Utgångspunkten är att alla skall ha tillgång till skola, vård och omsorg utan betydande egenfinansiering i samband med konsumtionen.



Figur 4.1. Olika varu- och tjänstegruppernas andelar av konsumentprisindex år 2000.

Källa: Statistiska centralbyrån

Utvecklingen i ett längre perspektiv inger oro

Den samlade bilden av många undersökningar som har genomförts är att Sverige under en längre tid har haft en alltför svag ekonomisk utveckling och att jämförelser med andra utvecklade industriländer i viktiga avseenden faller ut till Sveriges nackdel. Även om Sveriges ekonomiska läge för närvarande präglas av återhämtning och ter sig mycket ljus ger bilden med det längre perspektivet anledning till oro och manar till fortsatta åtgärder för uthållig tillväxt och ett växande välstånd.

Varje beskrivning av Sveriges ekonomiska utveckling och vår ställning i förhållande till omvärlden är beroende av vilka mått man använder, vilken tidsperiod som avses och vem man jämför med. Långtidsutredningen 1999/2000 (SOU 2000:7) har valt år 1970 som utgångspunkten för sin beskrivning av Sveriges BNP-tillväxt. Under perioden 1970–1998 ökade den reala bruttonationalprodukten per person i Sverige med ca 47 procent, mot 66 procent i USA och 76 procent i EU. De två perioder då tillväxten var påtagligt sämre än i andra länder var under mitten av 1970-talet och under den djupa lågkonjunkturen i början av 1990-talet. De år då tillväxten var högre i Sverige har inte fullt ut kompenserat för de svaga åren. Detta har lett till att Sverige har fallit från en fjärde plats i OECD:s ”välfärdsliga” år 1970 till en sextonde plats år 1998, eller från andra till delad nionde plats bland EU-länderna.

BNP är inte något användningsfritt mått på välståndet i ett land. Långtidsutredningen redovisar som ett komplement också utvecklingen av

bruttonationalinkomsten, BNI. Mellan åren 1970 och 1998 har BNI per person ökat med 31 procent, dvs. inkomsterna i Sverige har under perioden ökat betydligt långsammare än produktionen. Långtidsutredningen gör bedömningen att också BNI-utvecklingen har varit svagare i Sverige än i andra länder, främst mot bakgrund av att exportprisernas utveckling i förhållande till importpriserna har varit svagare i vårt land än i omvärlden.

Även om ekonomisk tillväxt har uppenbara begränsningar som mått på allmän livskvalitet är det oundvikligt att produktionens och inkomsternas utveckling har stor betydelse, inte bara för hushållens konsumtionsmöjligheter utan också för våra möjligheter att slå vakt om de grundläggande välfärdssystemen.

Den ekonomiska tillväxten bestäms av dels insatsen av arbete och kapital i produktionen, dels hur effektivt dessa resurser används, dvs. produktiviteten. Antalet arbetade timmar i Sverige var 1998 drygt en procent lägre än 1970. Under 1970-talet skedde en minskning av insatsen av arbete, bl.a. till följd av minskad genomsnittlig arbetstid och ökade möjligheter till ledighet. Under 1980-talet ökade åter antalet arbetade timmar. En starkt bidragande orsak var den ökade sysselsättningsgraden under 1970- och 1980-talen till en högsta nivå år 1989 på 82 procent av det totala antalet personer i arbetsför ålder. Konjunkturedgången under den tidigare delen av 1990-talet ledde till att antalet arbetade timmar åter minskade. Däremot har konjunkturuppgången under senare delen av 1990-talet inte medfört en motsvarande uppgång i insatsen av arbete i produktionen.

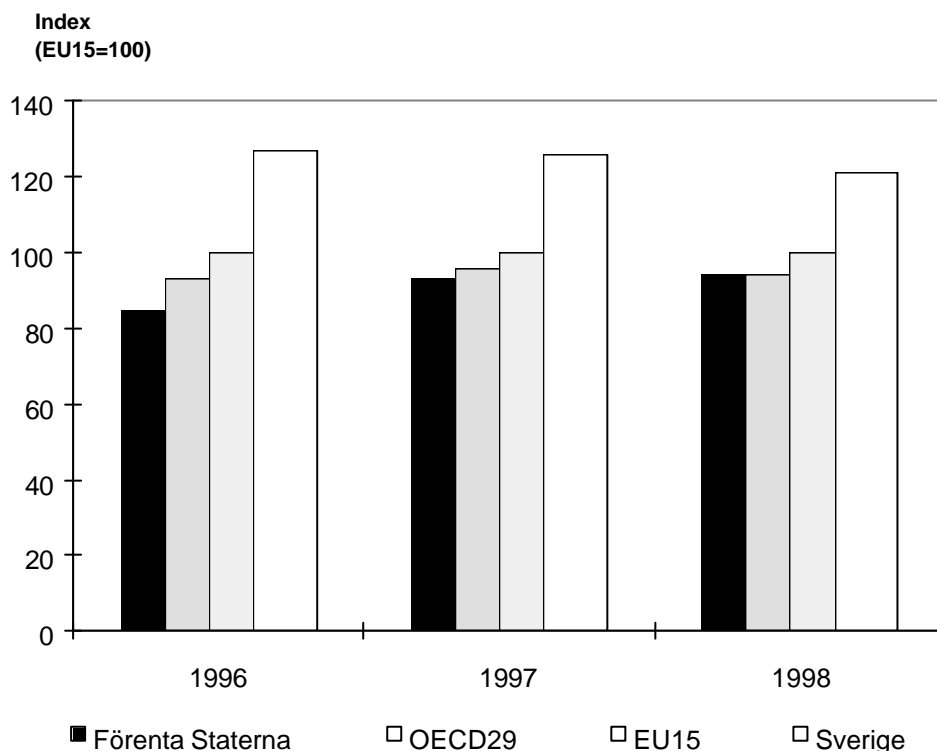
Kapitalstockens utveckling har också betydelse för hur produktionen utvecklas. Tillgängliga uppgifter pekar på att realkapitalstocken per sysselsatt sedan slutet av 1950-talet har utvecklats sämre i Sverige än i andra länder. Bruttoinvesteringarna som andel av BNP har under perioden 1970–1998 haft en negativ utveckling i såväl Sverige som EU medan motsvarande andel i USA efter en uppgång under 1990-talet åter nått samma nivå som år 1970. Långtidsutredningens slutsats är att den sämre utvecklingen för realkapitalstocken per sysselsatt i Sverige jämfört med många andra OECD-länder kan vara en bidragande orsak till den lägre tillväxten i vårt land.

Den tredje faktorn som bestämmer den ekonomiska tillväxten är produktivitetens utvecklingen. Under 1970- och 1980-talen var produktivitetens utvecklingen i Sverige högre än i USA men lägre jämfört med EU-länderna. Under 1990-talet förbättrades produktivitetens utvecklingen för Sveriges del och var betydligt starkare än i de flesta andra länder.

Att helt hänföra Sveriges över en längre period relativt svaga tillväxt till någon enskild faktor är inte möjligt. Olika förhållanden har lyfts fram i den ekonomiska debatten men uppfattningarna skiljer sig åt när det gäller vilken betydelse de har haft. En förklaring som väger tungt är bristande konkurrens inom många delar av ekonomin. Det beror delvis på att en betydande del av produktionen har skett inom den offentliga sektorn, men också på att konkurrensen har varit begränsad inom många delar av det privata näringslivet. Bristen på konkurrens har också speg-

lats i att prisnivån i Sverige under lång tid legat betydligt över priserna i de flesta andra EU-länder. Prop. 1999/2000:140

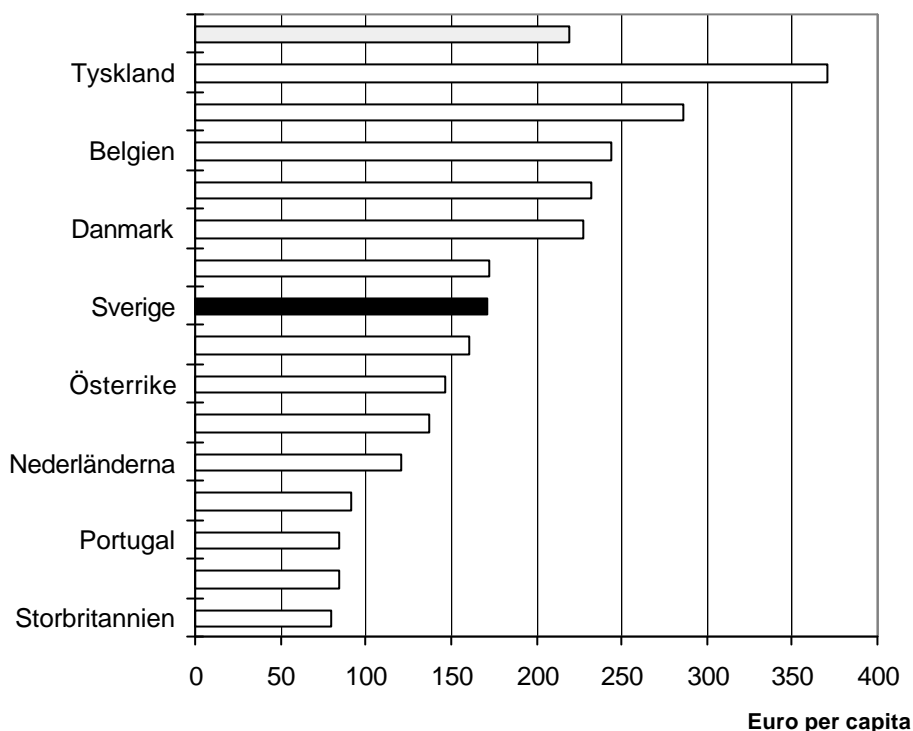
Enligt en analys som Statistiska centralbyrån genomfört på uppdrag av regeringen låg den svenska prisnivån under senare delen av år 1999 21 procent över EU-genomsnittet, vilket innebar en relativ förbättring i förhållande till början av 1990-talet då differensen till Sveriges nackdel uppgick till närmare 50 procent. I rapporten Benchmarking av näringspolitiken (Ds 2000:12) konstateras att Sverige tillsammans med Danmark år 1998 hade den högsta köpkraftskorrigerade prisnivån för privat konsumtion bland EU-länderna. Figur 4.2 visar prisnivån i Sverige jämfört med Förenta Staterna, OECD-länderna och EU åren 1996 till 1998.



Figur 4.2. Prisnivåindex för Sverige, EU, OECD och Förenta Staterna åren 1996 till 1998.

Källa: Statistiska centralbyrån och OECD

Benchmarkingrapporten redovisar också två andra indikatorer på hur väl marknader och konkurrens fungerar i Sverige. När det gäller statligt stöd placerar sig Sverige i mitten bland EU-länderna (figur 4.3). Det finns dock skäl att utesluta transportstödet från jämförelsen på grund av att speciella förhållanden på detta område försvårar rättvisande jämförelser. När jämförelsen begränsas till att avse statligt stöd till tillverkningsindustrin är Sverige näst efter Storbritannien det EU-land som har den lägsta nivån på statsstödet. Den tredje indikatorn anger andelen sysselsatta i privat sektor och syftar till att belysa omfattningen av den konkurrensutsatta delen av ekonomin. Bland EU-länderna har Sverige den minsta privata sektorn med detta mått mätt.



Figur 4.3 Statligt stöd per capita i Europeiska unionen. Årliga genomsnitt under perioden 1995 till 1997 i 1996 års priser. Totalt statligt stöd, exklusive till jordbruk och sjöfart.

Källa: EU-kommissionen

BNP-tillväxten har ibland setts som ett hot mot miljön och människors intresse av en ekologiskt hållbar utveckling. Långtidsutredningen redovisar olika forskningsresultat rörande de komplicerade sambanden mellan tillväxt och miljö. Även om kunskapen om dessa samband fortfarande är begränsad tyder internationella studier på att en tillväxt upp till en viss nivå ökar de miljöskadliga effekterna. Därefter minskar utsläppen med stigande BNP per person. Mätningar av olika miljörelaterade faktorer utveckling i Sverige visar i flera fall en vändpunkt omkring år 1970. Efter denna tidpunkt fortsätter BNP per person att stiga samtidigt som vissa utsläpp och s.k. undvikandekostnader sjunker. Av Långtidsutredningen framgår att vissa miljöproblem tycks ha ett entydigt samband med ökad BNP per person. En jämförelse mellan olika länder visar att det finns ett tydligt samband mellan inkomstnivå per person och koldioxidutsläpp, där i-länderna har betydligt högre utsläpp än u-länderna.

Långtidsutredningens slutsats är att det inte finns något tydligt samband mellan ekonomisk tillväxt och miljöpåverkan. I takt med att inkomsten stiger skapas på sikt resurser för att utveckla ny och miljövänligare teknik. Vidare ökar ofta efterfrågan på en god miljö vid ökade inkomster. I ett kortare perspektiv kan däremot ökade miljökrav utgöra restriktioner på den ekonomiska tillväxten. Ekonomisk tillväxt bidrar inte heller automatiskt till en god miljö. Långtidsutredningen pekar också på att även de ekonomiska och sociala aspekterna bör omfattas för att begreppet skall vara meningsfullt på lång sikt. Flera av Långtidsutredningens slutsatser har i andra sammanhang betraktats som kontroversiella, bl.a. vad gäller att Sverige redan nu är hållbart. Utredningens beräk-

ningar innehåller t.ex. inte de allvarligaste miljöproblemen som klimatgaser och den biologiska mångfalden. Vidare visar de scenarier som har tagits fram inom Naturvårdsverkets arbete med att formulera ett Hållbart Sverige att tekniska förbättringar i sig inte är tillräckliga för att nå miljömålet på klimatområdet.

Strukturpolitiken har blivit viktigare

Den ekonomiska politiken har i allt högre grad kommit att fokuseras på strukturpolitik samtidigt som tveksamheten har ökat när det gäller möjligheterna att bedriva finanspolitisk ”finjustering”. I stället har man alltmer betonat stabilitet och förutsägbarhet som mål för den ekonomiska politiken för att skapa förutsättningar för ekonomisk aktivitet, inte minst för företagens investeringar.

De strukturella reformer som har genomförts i den svenska ekonomin under senare tid har vanligen syftat till att öka effektiviteten genom ökad konkurrens och förbättrade incitament till arbete. De strukturella reformerna har också ställt krav på omställning och flexibilitet hos företag och anställda. Detta kan på kort sikt medföra negativa effekter, exempelvis i form av utslagning av arbetskraft. På längre sikt är det dock positivt även för arbetsmarknaden att produktmarknaderna fungerar effektivt. Genom att öppna marknader för konkurrens erbjuds möjligheter för nya företag, nya människor och nya idéer att utmana gamla och ineffektiva strukturer. Det öppnar också möjligheter för nya grupper att göra sig gällande och bidra med sina särskilda erfarenheter. På många områden har exempelvis ungdomar, kvinnor och invandrare i högre grad än tidigare utnyttjat möjligheterna att starta eget och på så sätt fört in ett nytt tänkande som har bidragit till en mer dynamisk utveckling.

Effektiva varu- och tjänstemarknader är också en förutsättning för en effektiv arbetsmarknad. En förbättrad konkurrens på varu- och tjänstemarknaderna är sålunda ett viktigt komplement till de insatser som görs inom bl.a. arbetsmarknadspolitik för att öka sysselsättningen. Detta är en följd av de goda förutsättningar för en snabb produktivitetstillväxt som konkurrensen i allmänhet ger upphov till. Den snabba produktivitetstillväxten tenderar att sänka arbetskraftskostnaderna per producerad enhet, givet de krav på reallöneutveckling som löntagarna har. Sänka arbetskraftskostnader leder i sin tur till stärkt konkurrenskraft och ökad efterfrågan på arbetskraft.

Starka konkurrensförhållanden motverkar även risken för en alltför snabb löneutveckling i ekonomin. Om konkurrensen är hård minskar företagets möjligheter att övervältra kostnaderna för de löneökningar som överstiger produktivitetstillväxten på konsumenterna. Alltför höga löneökningar kommer därför ofelbart att leda till en sämre sysselsättningsutveckling inom den aktuella branschen. Vetskapen om detta tenderar att dämpa lönekraven i avtalsförhandlingarna.

På kort sikt uppkommer dessutom en för sysselsättningen betydelsefull engångseffekt när konkurrensförhållandena skärps på tidigare ineffektiva marknader. Skärpta konkurrensförhållanden pressar prisnivån och

sänker vinstmarginalerna på de aktuella marknaderna. Prisnedgången kan i vissa fall vara betydande och utsträckt över en relativt lång tidsperiod. Under denna tidsperiod bidrar de sänkta vinstmarginalerna till att minska inflationstrycket i ekonomin vilket kan vara av speciell betydelse i en uppåtgående ekonomi. Behovet av att strama åt penningpolitiken minskar vilket innebär att den allmänna efterfrågan på arbetskraft kan fortsätta att stiga under en längre tidsperiod än vad som skulle ha varit fallet om konkurrensförhållandena inte hade skärpts.

I rapporten Benchmarking av näringspolitiken redovisas sex indikatorer på en väl fungerande arbetsmarknad. I jämförelserna med andra länder ligger Sverige mycket bra till när det gäller befolkningens läsförmåga, benägenheten att flytta mellan olika regioner och kvinnors sysselsättningsintensitet. Däremot har Sverige en väsentligt sämre placering i fråga om sysselsättningsintensitet för män och utländska medborgare, arbetslösheten bland män och kvinnor samt andelen högre utbildade på arbetsmarknaden. Rapporten redovisar också indikatorer på hur väl lönebildningen fungerar i Sverige. Resultatet är att Sverige ligger relativt dåligt till i en internationell jämförelse.

Sedan mitten av 1980-talet har en rad strukturåtgärder vidtagits, som i många fall har haft direkta återverkningar på marknadernas funktionssätt. Reformerna började på det makroekonomiska planet med kredit- och valutaavreglering. Parallellt öppnades det finansiella tjänsteområdet för utländska etableringar. Den finansiella lagstiftningen har reformerats i syfte att öka konkurrensen samtidigt som den finansiella stabiliteten bibehålls. Reformerna på skatte- och socialförsäkringsområdena syftade till att öka incitamenten till arbete och sparande.

År 1993 infördes en ny EG-anpassad konkurrenslag som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av ett företags dominerande ställning. Överträdelser av förbuden kan medföra en form av företagsböter, s.k. konkurrensskadeavgift. Tidigare lagstiftning medgav endast att ett företag kunde åläggas att fortsättningsvis upphöra med ett konkurrensbegränsande beteende om skadliga effekter kunde bevisas.

Flera viktiga åtgärder har genomförts för att höja effektiviteten i den offentliga sektorn, bland annat genom att tillåta mer konkurrens. Statsbidragen till kommunerna har lagts om för att effektivisera resursutnyttjandet, och en ny lag om offentlig upphandling har tillkommit. Ett Råd för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor har inrättats.

På bostadsområdet har räntesubventionerna minskat kraftigt och bostadspolitikerna har skiftat från produktionsstöd till att fokusera på efterfrågesidan, dvs. ge stöd till de boende. Vidare har det statliga stödsystemet avreglerats och förenklats. Därigenom får både producenter och konsumenter nu bära en större del av både kapital- och produktionskostnaderna, men obalansen mellan storstad och landsbygd har lett till bostadsbrist i storstäder och tomma lägenheter i många mindre kommuner. Regeringen har därför i en PM lyft möjligheten till att införa en bostadsförsörjningsplan i kommunerna.

Betydande förändringar har skett under 1990-talet vad gäller transporter, kommunikation och energi. Statliga monopol har avskaffats, etableringsfrihet har införts och reformer och omregleringar har genomförts. På det hela taget har förändringarna lett till ökad konkurrens och högre effektivitet. Konsumenterna har i allmänhet kunnat dra fördel av ett ökat utbud, en större variation av erbjudna tjänster och lägre priser. Samtidigt har på vissa av de berörda områdena negativa effekter förekommit som visar betydelsen av tydliga spelregler för att styra aktörernas beteende på en marknad som öppnats för konkurrens. Inom EU pågår ett arbete med att följa de strukturella reformer som görs i medlemsländerna, den s.k. Cardiffprocessen.

Den ökade internationaliseringen innebär nya förutsättningar för den ekonomiska politiken. Dels ställer EU:s stabilitetspakt formella krav på bland annat budgetunderskott och skuldkvoter. Dels innebär kapitalets och arbetskraftens ökade rörlighet praktiska begränsningar på hur mycket den ekonomiska politiken – framför allt skattepolitiken – kan avvika från den ekonomiska politik som förs i andra länder. Utrymmet för diskretionär finanspolitik är således betydligt mindre än för tio år sedan. I stället har den ekonomiska politiken alltmer kommit att inriktas på strukturåtgärder som ett komplement till stabiliseringspolitiken.

Svensk ekonomi vid millennieskiftet fungerar på många punkter väsentligt bättre än tidigare. Den rådande högkonjunkturen skapar förutsättningar för god tillväxt och fallande arbetslöshet. Den ogynnsamma ekonomiska utveckling i ett längre perspektiv som tidigare har redovisats understryker dock betydelsen av att lägga en grund för en uthållig ekonomisk utveckling som återställer Sveriges tidigare gynnade position bland jämförbara länder. Regeringens bedömning är att det fortfarande finns en potential för strukturella reformer som skulle bidra till högre resursutnyttjande och ökad konsumentnytta samt till en högre tillväxt i framtiden.

En hållbar utveckling förutsätter att ekologisk, social och ekonomisk uthållighet kan förenas

Målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar både ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Dessa tre aspekter är ömsesidigt beroende av varandra och måste vägas samman på ett balanserat sätt för att målet om en hållbar utveckling skall uppnås. Ytterst handlar det om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer goda framtidsutsikter och en god livskvalitet.

Under de senaste tre åren har regeringen uttalat att arbetet med att ställa om Sverige till ekologisk hållbarhet skall fortsätta och påskyndas. Sverige skall vara ett föregångsland i arbetet för en hållbar utveckling. Målet är att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta. Samtidigt skall Sverige möta 2000-talet på ett sätt som ger förutsättningar för en uthållig och hög ekonomisk tillväxt samt vidmakthålla och utveckla välfärden.

Dagens politik för en hållbar utveckling har växt fram ur insikten om allvaret i olika miljöhot – ozonlagrets uttunning, växthuseffekten, föroreningen, övergödningen, giftiga ämnens effekter på hälsa och miljö samt ohållbart användande av naturresurser. Samtidigt förändras också bilden. De hot mot miljön som vi nu ser framför oss gäller i stor utsträckning s.k. diffusa utsläpp (små men många utsläpp) vilka är av mer komplicerad natur än de punktutsläpp som tidigare åtgärdats. Livsstilsfrågor, konsumtionsmönster, samhällets organisation och planering uppmärksammas därför allt mer. Det innebär att en politik för hållbar ekologisk utveckling måste ses som nära sammankopplad med den ekonomiska och sociala utvecklingen.

Den snabba internationaliseringen påverkar ramarna för näringspolitiken. Insatser för en hållbar utveckling måste därför i hög grad ske inom ramen för samarbetet inom den Europeiska unionen. I och med att Amsterdamfördraget trädde i kraft våren 1999, skrevs målet om hållbar utveckling in i både EU-fördraget och EG-fördraget. I EG-fördraget står också att miljö och hållbar utveckling skall integreras i unionens alla verksamhetsområden, i syfte att uppnå hållbar utveckling. Vid toppmötet i Cardiff enades Europas stats- och regeringschefer om att arbetet med att integrera miljö och hållbar utveckling i unionens samtliga politikområden ska konkretiseras och intensifieras.

Den globala konkurrenssituationen och den ekonomiska och politiska utvecklingen i olika delar av världen påverkar Sveriges möjligheter att agera för en hållbar utveckling. Den allt längre gående globaliseringen av ekonomin medför att t.ex. handeln med varor över nationsgränserna intensifieras och med denna även den diffusa spridningen av föroreningar via varorna. En internationell samverkan i arbetet med en hållbar utveckling är därför nödvändig. EU:s inre marknadsregler och internationella produkt- och materialstandarder är här viktiga utgångspunkter. Genom att integrera miljöhänsyn i politiken som rör den inre marknaden kan den inre marknaden verka för en ökad miljöanpassning.

En marknad med en fungerande konkurrens utmärks av att producenterna tävlar om att tillmötesgå konsumenternas krav. Säljare som uppfyller de miljökrav som konsumenterna ställer och är beredda att betala för kommer att få framgång på marknaden. En väl fungerande konkurrens kan därmed främja både en ekologiskt hållbar utveckling och kravet på ekonomisk uthållighet.

En förutsättning för att konsumenterna skall kunna ställa relevanta miljökrav, och ge uttryck för dem genom sitt val av varor och tjänster, är att de har tillgång till enkel och tillförlitlig information om produkternas egenskaper och om konsekvenserna av valet av inköpsställe. En viss sådan information om produkternas egenskaper finns för ett antal konsumentprodukter i form av miljömärkning, bl.a. det nordiska Svanenmärket och EU-blomman. Vad gäller miljöanpassning av produktionsprocessen belyses den av företagens miljöredovisningar. En miljöredovisning riktad till allmänheten och andra intresserade är obligatorisk inom EU:s frivilliga miljöledningssystem EMAS. Användningen av miljöledningssystem inom näringslivet ökar och innebär att företag och or-

ganisationer på ett systematiskt och framåtsyftande sätt kan strukturera sitt arbete för att minska negativ miljöpåverkan.

En utveckling mot ekologisk hållbarhet kräver att näringslivet satsar resurser på forskning och utveckling. På en konkurrensmarknad kommer företagen att försöka läsa av kundernas preferenser och avsätta resurser för att få fram nya produkter och produktionsmetoder som bedöms tillmötesgå köparnas önskemål bättre än konkurrenternas. En väl fungerande konkurrens kan därför stimulera en miljöinriktad forskning och utveckling.

Marknaden löser dock inte på egen hand alla miljöproblem genom en spontan anpassning av efterfrågan och utbud. På kort sikt kan t.ex. en önskvärd miljöbefrämjande åtgärd vara företagsekonomiskt olönsam. I sådana sammanhang kan det vara nödvändigt att styra och stödja marknadens beteende med administrativa eller ekonomiska styrmedel som internaliserar miljökostnader i marknadspriserna.

När miljökrav ställs i form av lagstiftning innebär detta en utökad regelmassa som företagen har att iakttä. För små företag kan sådana regleringar innebära både en större administrativ börda och en tyngre ekonomisk belastning än för stora företag. Likaså kan små företag ha svårigheter att anpassa sig till marknadens krav på miljöanpassning och därmed att dra fördel av konkurrensfördelar som detta kan ge. Låga etableringsströsklar och goda förutsättningar för tillväxt i små företag är viktiga för en hållbar samhällsekonomisk tillväxt och uthålligt hög sysselsättning. Mot denna bakgrund är det viktigt att på olika sätt stödja småföretag i den ekologiska omställningen.

Konsumentperspektivet i fokus

En väl fungerande ekonomi förutsätter starka och upplysta konsumenter som genom medvetna och rationella val av produkter och inköpsställen utnyttjar sina möjligheter att påverka produktionen. En viktig uppgift för det allmänna är därför att på olika sätt skapa goda förutsättningar för konsumenterna i rollen som marknadsaktörer.

Målen för konsumentpolitiken är bl.a. att konsumenterna skall ha en stark ställning på marknaden och att hushållen skall ha goda möjligheter att utnyttja sina ekonomiska och andra resurser effektivt.

Den ekonomiska utveckling som har redovisats ovan innebar bl.a. att många hushåll under början av 1990-talet fick känna av ett minskat ekonomiskt utrymme och att skillnaderna mellan olika samhällsgrupper ökade. Det kan synas betydelselöst om hushållens ekonomi förbättras genom höga inkomster eller låga priser. I praktiken innebär dock ofta åtgärder för att höja ersättningen till produktionen risker för ett ökat inflationstryck. Åtgärder för att pressa priserna är däremot definitions- mässigt inflationsdämpande.

Under perioder med hög inflation – så som var fallet från mitten av 1970-talet till mitten av 1980-talet – bedöms större resurser ha omfördelats mellan olika samhällsgrupper genom inflationen än genom den traditionella fördelningspolitiken. Inflationens inkomsteffekter går i

allmänhet i motsatt riktning jämfört med trygghetssystemens. Det finns därmed starka skäl, särskilt med hänsyn till ekonomiskt svaga grupper i samhället, att betona konsumentperspektivet och vikten av prisstabilitet i den ekonomiska politiken.

Konkurrenskraft förväxlas ibland med konkurrens. Från näringslivets sida betonas ofta betydelsen av ekonomisk styrka för att företagen skall kunna hävda sig mot konkurrenter eller leverantörer. Men företagsekonomisk styrka är inget självändamål, utan måste ses i relation till förmågan att tillfredsställa konsumenternas behov. Konsumenternas möjligheter att hävda sig på marknaden, och därigenom styra produktionens och distributionens inriktning, är måttstocken på hur väl näringslivet fyller sin funktion. Det kan många gånger ligga i konsumenternas intresse att företagen har möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar för att pressa kostnader och priser. I andra fall är det framför allt viktigt att nya företag, nya produkter och nya idéer inte hålls tillbaka av etablerade företag som har makt att dominera marknaden. Den rätta avvägningen mellan stordrift och förnyelse kan bara uppnås om marknads tyngdpunkt ligger i konsumentledet.

Den generella näringspolitiken måste se till både producent- och konsumentintressen vid utformningen av åtgärder för att främja ekonomisk tillväxt och välbefinnande. Producentperspektivet har många gånger haft en starkare röst vid avvägningen mellan olika intressen. Konkurrenspolitiken är i grunden ett uttryck för konsumentintresset och har till syfte att ge konsumenterna tillgång till en mångfald av varor och tjänster med rätt kvalitet och låga priser. Enligt regeringens bedömning finns det skäl att mer än hittills sätta konsumentperspektivet i fokus för den ekonomiska politiken.

Sverige i en global ekonomi

Internationaliseringen av det svenska näringslivet har ökat under efterkrigstiden. Handelshindren har avvecklats i snabb takt, inte bara genom det allt intensivare regionala samarbetet i Europa utan också globalt genom en rad multilaterala handelsförhandlingar inom det Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT (sedermera världshandelsorganisationen, WTO). Även om Sveriges handelsutbyte med länderna utanför Europa, inte minst Asien, får en allt större betydelse dominerar fortfarande handeln med EU-/EES-länderna på den inre marknaden den svenska utrikeshandeln.

Sveriges utrikeshandelsberoende är stort. Svenska företag avsätter en allt större del av sin produktion på utländska marknader samtidigt som fler utländska företag och produkter träder in på den svenska marknaden. 1990-talet har t.ex. präglats av ett kraftigt ökat inflöde av utländska direktinvesteringar till Sverige. Den ökade internationaliseringen av världsekonomin under de senaste tio åren är ett uttryck för nya och mer komplexa samband mellan handel och direktinvesteringar samt ett ökat beroende mellan multinationella företags verksamhet i olika länder.

Sveriges handel med de övriga EU-länderna är stor. I och med medlemskapet har Sverige fått en mycket stor hemmamarknad, den inre marknaden består av 380 miljoner konsumenter. Under de tre första kvartalen år 1999 gick ca 59 procent av den svenska varuexporten till EU-länder, medan EU-länderna svarade för ca 69 procent av den svenska varuimporten. Den svenska BNP-tillväxten har av Långtidsutredningen beräknats bli ca 0,2 procent högre per år genom att Sverige deltar i den inre marknaden.

En väl fungerande inre marknad innebär bl.a. att svenska konsumenter får bättre och billigare varor och tjänster på alla de områden där företag och konsumenter i de olika EU-länderna kan köpa och sälja varor på lika villkor. Den nödvändiga lagstiftningen för den inre marknads funktion kan nu till stor del sägas vara på plats och gemenskapsarbetet har därför mer kommit att inriktas på frågor som rör tillämpningen av de gemensamma reglerna.

Trots EU:s principiella inriktning på frihandel, såväl inom unionen som i förhållande till tredje land, kvarstår olika hinder för den fria varurörligheten över gränserna. Importen från tredje länder begränsas särskilt genom jordbrukspolitiken, tekobegränsningarna och antidumpningsåtgärderna. Som ytterligare ett exempel kan nämnas parallellimporten, som är förbjuden för varumärkesskyddade varor från tredje land, en faktor som håller tillbaka den inre marknads stora potential. Vidare utgör en bristfällig tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande ett handelshinder på den inre marknaden.

En ökad internationalisering medför att marknaden förändras för konsumenterna. Konsumenterna får fler alternativ att välja bland och får, inte minst med hjälp av den nya informationstekniken, möjlighet att jämföra priser och utbud på en internationell marknad. Internationaliseringen innebär att nya krav måste ställas på konsumentskyddet. Det goda konsumentskydd som har skapats i Sverige på nationell nivå under de gångna decennierna ger inte de svenska konsumenterna samma trygghet när de utnyttjar de nya möjligheterna att agera på andra marknader.

Arbetet för att avlägsna kvarvarande hinder för den inre marknads förverkligande drivs vidare med kraft och Sverige har med sin traditionella frihandelsinriktning en viktig uppgift som pådrivare. Också på det globala planet går utvecklingen snabbt, inte minst genom IT-utvecklingen som ger människor i alla länder helt nya möjligheter till kommunikation och tillgång till information. Detta kommer att få djupgående konsekvenser för utformningen av politik och regelverk i vårt land. Men det ställer också nya krav när det gäller att aktivt delta i arbetet för att främja utveckling och välbefinnande i vår omvärld. Sverige har en roll som pådrivare också i fråga om unionens yttre handelspolitik. En särskild strategi förbereds för att mobilisera handelspolitiken till stöd för den nya ekonomins utveckling.

Konkurrens är aldrig ett självändamål. Det är inte heller lämpligt att låta konkurrens och tävlan sätta sin prägel på alla de mänskliga aktiviteter som tillsammans formar ett samhälle. Men på många områden kan möjligheten att välja mellan olika alternativ och en tävlan mellan de företag som erbjuder sina produkter till medborgarna bidra till en ökad välfärd.

Enligt regeringens bedömning finns fyra skäl för reformer som syftar till att öka inslaget av konkurrens och att säkerställa att konkurrensen, när den finns, fungerar effektivt och till nytta för konsumenterna.

Valmöjlighet ger ökad konsumentnytta. Konkurrens leder ofta till prispress. Men konsumenterna prioriterar inte alltid endast priset, på bekostnad av andra egenskaper hos produkten. När konsumenterna begär bra service, hög kvalitet och miljöanpassning, god tillgänglighet eller fler varianter att välja mellan är detta också produkttegenskaper som pressas fram av en konkurrens som lägger makten hos konsumenten. Det är viktigt att konsumenterna ges reella förutsättningar att göra sådana val. Marknadsföringen måste därför vara rättvisande och informativ. Genom vilseledande marknadsföring från företagets sida påverkas konsumenterna att göra ofördelaktiga val och genom undermålig prisinformation försvåras konsumenternas möjligheter att jämföra varor och tjänster med varandra. För att upprätthålla en väl fungerande konkurrens krävs därför, förutom konkurrenspolitiska åtgärder, ett starkt konsumentskydd som ger konsumenterna förutsättningar att göra väl avvägda konsumtionsval.

Öppna marknader skapar nya möjligheter. För att marknader skall fungera krävs inte ett avskaffande av regler, ofta krävs fler regler och alltid bättre regler. Sverige har traditionellt varit alltför beroende av de stora företagen och de tunga organisationerna. I en värld som präglas av en allt snabbare förändring och allt mindre hämmas av gränser är möjligheten att träda in på en marknad och utmana det som inte fungerar tillräckligt bra helt avgörande. Nya företag, nya människor och nya idéer blir nyckeln till förnyelse, tillväxt och en dynamisk utveckling.

Sverige måste återerövra en ledande position i välfärdsliagan. Försämringen av Sveriges ekonomiska välstånd jämfört med omvärlden sedan början av 1970-talet har inte enbart inneburit ett minskat konsumtionsutrymme och negativa återverkningar på de investeringar som är en nödvändig förutsättning för framtida tillväxt. Produktionsutvecklingen har också stor betydelse för möjligheterna att försvara de grundläggande välfärdssystemen i vårt land. Det finns ingen anledning att acceptera att Sverige skall höra till den fattigare hälften av EU:s medlemsländer.

Sveriges internationella konkurrenskraft kräver en effektiv lönebildning. Med effektivt fungerande marknader skapas förutsättningar för prisstabilitet. I en sådan situation är det möjligt för arbetsmarknadens parter att avtala om låga nominella löneökningar och ändå ge löntagarna en betydande real löneökning. En effektiv konkurrens på produktmarknaderna leder till en effektivt fungerande arbetsmarknad.

Med denna proposition avser regeringen att lyfta fram konkurrenspolitiken som ett medel att ge konsumenterna en starkare ställning som

motor för den ekonomiska utvecklingen. Med större öppenhet för nya idéer och lösningar på olika marknader och nya möjligheter för företag och människor att utmana föråldrade strukturer läggs grunden för en fortsatt högre tillväxt i samklang med en hållbar utveckling.

Konkurrensen i Sverige stärks inte genom enstaka beslut utan genom en uthållig, långsiktig process

1990-talet har inneburit att flera viktiga steg har tagits för att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna. En konkurrenspolitik för 2000-talet måste ytterligare fokusera på behovet av en fortlöpande dynamik för att utveckla tillväxt och välbefinnande. Konkurrensen på små och lokala marknader får samtidigt en ökad betydelse i en alltmer global värld.

I propositionen lämnas ett antal förslag som i olika avseenden syftar till ytterligare steg mot en väl fungerande konkurrens. Många åtgärder som regeringen har övervägt måste emellertid utvecklas vidare inom ramen för fortsatt utredningsarbete innan konkreta förslag kan redovisas. Den fortsatta utvecklingen av konkurrenspolitiken är ett långsiktigt arbete som nu går vidare.

Arbetet med att stärka konkurrensen och marknadernas funktions-sätt är långsiktigt och pågår kontinuerligt. I propositionen redovisas olika åtgärder som vidtagits under senare tid:

- Ett stort antal marknader har regelreformerats och öppnats för konkurrens sedan slutet av 1980-talet, bl.a. de finansiella marknaderna, post, tele, el, inrikesflyg, taxi och viss buss- och järnvägstrafik. Sverige ligger här i täten bland EU-länderna.
- 1997 genomfördes den s.k. läkemedelsreformen, som bl.a. innebär att ansvaret för förskrivning av läkemedel och det finansiella ansvaret för läkemedelsförmånen kommer att knytas till samma huvudman.
- 1997 tillkallades Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, som bl.a. i enskilda fall försöker undanröja konkurrenskonflikter genom dialog och kontakter mellan parterna och skapa långsiktiga spelregler.
- 1998 fastslogs i regeringens transportpolitiska proposition vikten av att främja en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar.
- 1999 infördes krav att fondbolagen informerar fondägarna om kostnaderna för förvaltningen av fonderna, så att en jämförelse mellan olika alternativ underlättas.
- 1999 trädde en lagändring i kraft som innebär att postoperatörer måste göra det möjligt för försändelser, som befordrats av andra operatörer, att nå operatörens postboxar och andra anläggningar för postöverlämning till mottagare.
- 1999 avskaffades kravet på timmätare för byte av elleverantör.

- 2000 trädde nya regler för försäkringsbolag i kraft, bl.a. för att underlätta flyttning mellan instituten.
- 2000 föreslog regeringen i propositionen Ändrad verksamhetsform för SJ m.m. åtgärder för att bl.a. skapa klarare spelregler för alla aktörer inom järnvägstrafiken.
- 2000 trädde en ny lag om marktjänster på flygplatser i kraft som bl.a. gör det möjligt för leverantörer av marktjänster att bedriva sin verksamhet på en öppen och konkurrensutsatt marknad.
- 2000 inför Sjöfartsverket en ny organisation som på sikt ger möjlighet till konkurrensutsättning av delar av verksamheten.
- 2000 föreslog regeringen i propositionen Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden bl.a. en skyldighet för nätoperatörer med tillgänglig kapacitet i egna mobila telenät att upplåta nätkapacitet på icke-diskriminerande villkor. Vidare föreslogs i vårpropositionen 2000 en skyldighet för vissa nätoperatörer att ingå avtal om s.k. nationell roaming.
- 2000 föreslog regeringen i en proposition om IT-infrastrukturen att staten skall stimulera till att det skapas en horisontell marknadsstruktur i hela landet så att konkurrens finns på de flesta av de olika förädlingsstegen.
- 2000 föreslog regeringen i en proposition om värme- och gasmarknaden en stegvis marknadsöppning på naturgasområdet.
- 2000 trädde ändringar i skattelagstiftningen i kraft som innebär att de flesta av de s.k. stoppreglerna för fåmansföretag avskaffas. Genom att skattemässigt behandla fåmansföretag på samma sätt som andra ägare vid olika slag av transaktioner gynnas konkurrensen.
- 2000 har Konkurrensverket fått ökade resurser och, i samband därmed, i uppdrag att genomföra olika projekt för att främja konkurrensen, som delvis sker i samarbete med Konsumentverket, NUTEK och Kommerskollegium.

I propositionen läggs ett antal lagförslag på konkurrensområdet.

- De svenska konkurrensmyndigheterna ges behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler.
- När konkurrensskadeavgift för ett företag som överträtt konkurrenslagen bestäms, skall hänsyn kunna tas till att företaget har underlättat utredningen om den egna överträdelsen.
- Kronofogdemyndigheten i Stockholm skall lämna handräckning till EG-kommissionen vid kontrollbesök hos företag som gäller statligt stöd.
- Ett nytt undantag från konkurrenslagen ger taxiföretag möjlighet till viss samverkan som omfattar högst 30 taxibilar.
- Undantaget i konkurrenslagen för lantbruket ges en ändrad utformning så att en primärförening får rätt att sätta priset när den svarar för försäljningen av inlevererade varor.

I propositionen redovisas också ett antal åtgärder för att förbättra konkurrensen på områden med särskilda konkurrensproblem.

- EG:s byggproduktdirektiv bör utvecklas så att en fungerande inre marknad för byggprodukter etableras.
- Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium skall analysera orsakerna till pris- och kostnadsskillnader på byggmaterial mellan Sverige och övriga Europa.
- Pris- och rabattkonstruktioner, bl.a. inom byggsektorn, som hämmar konkurrensen bör motverkas med stöd av konkurrenslagen.
- Regeringen vill bryta sådana attityder och traditioner som hämmar konkurrensen inom byggsektorn, bl.a. genom den europeiska bostadsmässan i Malmö 2001.
- Gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln kommer i sin nuvarande form inte fortsätta att gälla efter det att undantaget löper ut den 1 juli 2001.
- Prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner i landet och inom olika orter är stora. Konkurrensverket bör i sina pågående konkurrensanalyser på bl.a. lokal nivå uppmärksamma eventuellt förekommande etableringshinder inom detaljhandelsområdet och de effekter dessa kan medföra.

Regeringen tar initiativ till flera utredningar som skall ta fram underlag för fortsatta konkurrenspolitiska åtgärder.

- En särskild utredare tillkallas för att analysera behovet av effektivare regler för bekämpning av konkurrensbegränsningar.
- Konkurrensverket skall få i uppdrag att inventera konkurrensbegränsande fiskala avgifter.
- Ekonomistyrningsverket skall få i uppdrag att föreslå regler för statliga myndigheters avgiftsfinansierade och konkurrensutsatta verksamhet.

Ett flertal pågående eller nyligen avslutade utredningar behandlar frågor som har betydelse för regeringens framtida ställningstaganden i konkurrenspolitiska frågor.

- Konkurrensrådet skall redovisa sina slutsatser och förslag rörande konkurrensproblem i mötet mellan offentlig och privat sektor senast den 31 december 2000.
- Upphandlingskommittén har redovisat ett delbetänkande med bl.a. förslag om sanktioner och talerätt för tillsynsmyndigheten samt organisation för tillsynen av den offentliga upphandlingen. Kommittén skall slutredovisa resultaten av sitt arbete den 31 december 2000.
- Utredningen om en översyn av lagstiftningen om värdepappersfonder och andra företag för kollektiva investeringar analyserar bl.a. om det av konkurrensskäl finns behov av att öppna den svenska fondmarknaden för utländska nationella fondföretag.

- Banklagskommittén har i sitt delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*, med stöd av flera remissinstanser, föreslagit ett gemensamt regelverk för banker och kreditmarknadsföretag.
- Godstransportdelegationen analyserar godstransportsystemets nuvarande funktion och brister sett ur kundperspektivet och skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 30 juni 2001.
- Banverket har i sitt regleringsbrev fått i uppdrag att senast den 1 oktober 2000 redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en konkurrensutsättning av hela eller delar av produktionsverksamheten.
- Den utredning som har utvärderat försöksverksamheten med kommunal busstrafik utanför den egna kommungränsen har i sitt betänkande föreslagit att detta undantag från den kommunalrättsliga lokaliseringssprincipen inte förlängs när det löper ut den 31 december 2002.
- Verksamheten vid Vägverket Produktion har utretts av Riksrevisionsverket, Statskontoret och Näringsdepartementet. Den senare rapporten remissbehandlas för närvarande.
- Luftfartsverket har utrett behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen på lång sikt och bedömt att ytterligare kapacitet behövs år 2010.
- Regeringen har under 1999 låtit utreda Luftfartsverkets organisation och avser att återkomma med förslag i frågan.
- Elnätsutredningen har i uppdrag att bl.a. analysera regelverket för nätövervakningen och korssubventionering på elområdet. Förslag om åtgärder skall redovisas senast den 1 mars 2001.
- Regeringen har uppdragit till Statens energimyndighet att efter samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden i syfte att bl.a. klargöra förutsättningarna för att skapa en väl fungerande konkurrens på den oreglerade fjärrvärmemarknaden. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2000.
- Läkemedelsförmånen ses över av en särskild utredare som skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 september 2000. Utredningen kommer också att belysa frågan om generisk substitution.
- I betänkandet *Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster* har en utredning redovisat en analys av den nuvarande tillämpningen av upphandlingsreglerna vid landstings och kommuners köp av hälso- och sjukvårdstjänster från privata vårdgivare. Betänkandet har remissbehandlats.
- En interdepartemental arbetsgrupp inom Näringsdepartementet har haft i uppdrag att närmare belysa frågan om rättslig prövning av offentlig näringsverksamhet med konkurrenshämmande effekter. Det fortsatta arbetet med dessa frågor bedrivs parallellt med Konkurrensrådets pågående arbete.
- Den konsumentpolitiska kommittén har i betänkandet *Starka konsumenter i en gränslös värld (SOU 2000:29)* lämnat förslag på hur information och rådgivning till konsumenter kan organiseras. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag på det konsumentpolitiska området.

- Kommunkontoutredningen har i sitt betänkande Kommunkontosystemet och rättvisan redovisat alternativa förslag för att skapa konkurrensneutralitet i fråga om moms mellan kommunal verksamhet i egen regi respektive verksamhet utförd av entreprenad. Förslagen kräver en fördjupad analys av bl.a. konkurrens effekterna och regeringen kommer därefter att återkomma i frågan i samband med budgetpropositionen för 2001.
- Frågan om mervärdesskatt för ideella föreningar ses över av en särskild utredare mot bakgrund av motsvarande EG-regler. Bland annat skall analyseras hur nuvarande svenska bestämmelser påverkar konkurrensneutraliteten i allmänhet och i förhållande till mindre och medelstora företag. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juni 2001.
- Regeringen har tillsatt en utredning för att se över reglerna om beskattning av utdelning på aktier och realisationsvinst vid försäljning av aktier i fåmansföretag. Även de särskilda regler som gäller vid arv och gåva av företag skall ses över. Uppdraget skall vara avslutat den 31 oktober 2001.
- Regeringen har uppdragit åt Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium att analysera faktiska pris- och kostnadsskillnader mellan Sverige och övriga Europa där bristande konkurrens kan hänföras till svårigheter att få en fungerande inre marknad såsom t.ex. på byggmaterialområdet. Myndigheterna skall lägga konkreta förslag till medelsanvändning senast den 30 juni 2000.

Konkurrenspolitiken skall aktivt främja existensen av väl fungerande marknader och vara grundad på ett konsumentperspektiv. Marknaderna skall präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer. Regeringen föreslår med denna proposition följande övergripande inriktning för konkurrenspolitiken:

- Den svenska marknaden är en del av EU:s inre marknad – hinder för tillträdet skall avlägsnas och EU:s regler för konkurrensen skall kunna tillämpas också i Sverige.
- Karteller och andra konkurrensbegränsningar som allvarligt skadar konsumentintresset kan inte accepteras – de medel som staten har att upptäcka och ingripa när företag sätter konkurrensen ur spel måste bli effektivare.
- Konsumenternas intresse av effektivt fungerande konkurrens måste väga tungt när offentliga regler som påverkar marknadernas funktionssätt utformas.
- Andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka.
- På nya marknader skall strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens.
- När offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på sådant sätt att det privata företagandet hämmas; myndighetsuppgifter skall hållas i sär från kommersiell verksamhet.
- Statligt stöd får inte snedvrída konkurrensen – en policy för det svenska statsstödet skall stödja vårt arbete i EU mot subventioner som skadar svensk industri.

- Sverige skall aktivt stödja utvecklingen av sunda konkurrensförhållanden i den globala ekonomin och i samarbete med andra länder ingripa mot internationella konkurrensbegränsningar.

5 Konkurrensens och konkurrenspolitikens betydelse i det ekonomiska systemet

5.1 Den ekonomisk-teoretiska grunden

Enligt den ekonomiska teorin leder fri konkurrens till samhällsekonomisk effektivitet. Genom att företagen är utsatta för konkurrens drivs de nämligen att producera *rätt saker*, dvs. producera det som konsumenterna efterfrågar vid den rådande inkomstfördelningen. Om konsumenterna har ett val mellan flera alternativ som konkurrerar med varandra kan de uttrycka sina önskemål genom köpbeslut. Samtidigt drivs företagen att producera *saker rätt*, dvs. producera det som efterfrågas till så låga kostnader som möjligt. Konkurrensen tvingar dem att så långt möjligt hushålla med resurserna genom att effektivisera produktionen. Konsten att *långsiktigt förnya* produktionsförmågan – både när det gäller vad som produceras och hur det sker – kräver också en rörlighet i näringslivet som förutsätter konkurrens mellan självständiga företag.

Referensfallet i den ekonomiska teorin – den idealsituation som är utgångspunkten för beskrivning och analys av marknadens funktionssätt – är den perfekta eller ”rena” konkurrensen. I detta tänkta ytterlighetsfall produceras endast standardiserade, homogena varor, det förekommer inga stordriftsfördelar och det finns inte heller några hinder för nya företag att etablera sig. Företagen är så många att ingen kan påverka produktens pris, dvs. det finns ingen säljare som har någon makt över marknaden. Även kunderna är många och oberoende av varandra samt har perfekt information om de alternativ marknaden erbjuder. I en sådan marknadssituation ökar företagen sin produktion till den punkt där kostnaden för att producera och sälja den sist framställda enheten är lika med marknadspriset.

Det motsatta ytterlighetsfallet enligt teorin är monopol. Monopolföretaget kontrollerar hela utbudet av en produkt som inte har något nära substitut. Någon potentiell konkurrens existerar inte, vilket betyder att företaget kan höja priset genom att begränsa utbudet. Företaget väljer då den produktionsnivå som maximerar dess vinst, vilket inträffar då den tillkommande kostnaden för den sist framställda enheten är lika hög som det intäkttillskott försäljningen av denna enhet ger. Denna produktionsnivå är lägre än i fallet med perfekt konkurrens, medan priset är högre.

Jämfört med en situation med perfekt konkurrens medför monopolet dels en fördelningseffekt, dels en välfärdseffekt. Den första effekten är ett resultat av att monopolpriset är högre än priset vid perfekt konkur-

rens. Det innebär att resurser förs över från konsumenterna till producenterna. Den andra effekten är ett resultat av att den producerade kvantiteten är lägre vid monopol än vid konkurrens, dvs. det ekonomiska utbytet av samhällets totala produktionsresurser är sämre och innebär därmed en nettoförlust för samhällsekonomin. Från konsumentperspektivet innebär detta att vissa konsumenter köper mindre eller förlorar möjligheten att över huvud taget köpa produkten. I ekonomisk teori brukar den senare effekten betecknas allokering förlust eller "deadweight loss".

Monopol är inte bara en modell i den ekonomiska teorin utan förekommer i hög grad i verkligheten. Monopol kan uppkomma på olika sätt och de bakomliggande orsakerna kan variera. En förklaring kan vara den situation som i den ekonomiska teorin betecknas "naturligt monopol". Detta innebär att kostnaden för att producera en vara blir lägre, på grund av stordriftsfördelar, om produktionen är samlad i en enhet i stället för att delas upp på flera producenter. Att ett produktområde enligt teorin klassificeras som "naturligt monopol" innebär inte nödvändigtvis att det också i praktiken är rationellt att driva verksamheten i form av ett monopol. Förekomsten av konkurrens kan medföra positiva verkningar, exempelvis i form av dynamiska effekter på effektivitet och kund Anpassning, som väger tyngre än effekterna på produktionskostnaderna.

Legala monopol kan skapas genom lagstiftning som ger ensamrätten till viss verksamhet till ett visst företag eller som föreskriver att viss verksamhet skall vara förbehållen det allmänna. Ett offentligt monopol kan också uppstå genom att viss verksamhet inte är lönsam i ett företagsekonomiskt perspektiv och det allmänna därför tar på sig uppgiften med hänsyn till samhällsintresset.

Privata monopol kan uppkomma genom att ett företag har sådana framgångar på marknaden att dess konkurrenter successivt slås ut tills endast ett företag återstår på marknaden. Vanligare är dock att monopol uppkommer genom att ett dominerande företag köper sina konkurrenter och därigenom eliminerar konkurrensen. En monopolsituation i ekonomisk bemärkelse kan emellertid uppkomma även i situationer då flera företag är verksamma på en marknad. Om samtliga konkurrenter på en marknad samordnar sitt beteende med avseende på pris och kvantiteter uppträder de i realiteten som ett monopol. De kan därigenom höja priset till monopolprinsnivån och samtidigt begränsa den kvantitet som förs ut på marknaden. Den ekonomiska innebörden av en kartell är således att konkurrenter genom samordning skapar motsvarigheten till en monopolsituation, med de skadliga fördelnings- och välfärdseffekter som följer av detta.

Perfekt konkurrens förekommer, i motsats till monopol, inte i verkligheten. Den ekonomisk-teoretiska modellen för ren konkurrens ställer upp en rad strikta förutsättningar som aldrig är uppfyllda i praktiken. I ekonomisk teori beskrivs och analyseras sådana avvikelser från och hinder för en perfekt fungerande konkurrens. Analyser av hur verkliga marknader fungerar använder därför ofta i stället begreppet "fungerande konkurrens". Viktiga förutsättningar för att "fungerande konkurrens" skall anses råda är bl.a. att det finns en reell valmöjlighet för konsu-

menterna då det gäller att välja mellan olika leverantörer och produkter samt att alternativa producenter har möjlighet att komma in på marknaden.

Den ekonomiska forskningen kan sägas mer uppehålla sig vid frågor som gäller konkurrensens brister och tillkortakommanden än vid de positiva effekterna av en effektiv konkurrens. Detta bör inte ses som uttryck för en tveksamhet till konkurrensmodellen som sådan utan snarare som en bekräftelse av marknadssystemets grundläggande fördelar. De positiva effekterna av en effektiv konkurrens torde inom den helt dominerande delen av den ekonomiska vetenskapen vara så allmänt accepterade att ytterligare forskningsinsatser inte framstår som motiverade.

Den ekonomiska teorins slutsatser rörande betydelsen av en fungerande konkurrens framstår numera också som bekräftade av den praktiska erfarenheten av olika ekonomiska system i skilda delar av världen. Det är uppenbart att marknads- och konkurrensmodellen är helt överlägsen andra ekonomiska system när det gäller att skapa välstånd, tillväxt och förnyelse. Detta innebär dock givetvis inte att alla funktioner i ett samhälle kan eller bör organiseras enligt konkurrensmodellen. Tvärtom förutsätter en väl fungerande marknadsekonomi stabila institutioner och väl utvecklade samhällsfunktioner i offentlig regi.

5.2 Effekter av en effektiv konkurrens

I den klassiska ekonomiska teorin betonas framför allt konkurrensens betydelse för att producenterna skall anpassa sig till konsumenternas behov. Enligt Adam Smith (*The Wealth of Nations*, 1776) är det den fria konkurrensen som driver bagaren att baka ett gott bröd, slaktaren att framställa bra kött och bryggaren att brygga ett starkt öl; ty det är konkurrensen som gör att bara de bästa producenterna överlever och förser konsumenterna med det de vill ha. Hotet mot konkurrensen kommer, enligt den klassiska teorin, i första hand från företagen som genom monopol eller "konspirationer" söker höja priserna eller på annat sätt angripa konsumentintresset.

Utvecklingen av den ekonomiska teorin har efter hand fördjupat analysen och tillfört fler aspekter på marknadens funktionssätt och olika effekter av konkurrensen.

Den analys som redovisades av Konkurrenskommittén i betänkandet *Konkurrens för ökad välfärd* (SOU 1991:59) låg i väsentliga delar till grund för den skärpning av konkurrenspolitiken som bl.a. kom till uttryck genom införandet av den nuvarande konkurrenslagen år 1993. Enligt kommittén hade konkurrensen kommit att spela en ny och allt viktigare roll för att trygga medborgarnas välfärd. Av bl.a. detta skäl föreslog kommittén nya mål för konkurrenslagen, som förutsattes också kunna få betydelse för konkurrenspolitiken i stort och konkurrensmyndighetens prioriteringar.

Konkurrenskommittén föreslog fyra mål för konkurrenspolitiken, nämligen ett effektivitetsmål, ett tillväxtmål, ett fördelningsmål och ett

konsumentmål. Dessa mål anknyter till olika slag av effekter som en effektiv konkurrens förutses leda till. Prop. 1999/2000:140

Att utnyttja resurser effektivt

En fungerande konkurrens bidrar till effektivitet i produktionen och distributionen i flera avseenden. Den s.k. allokeringseffektiviteten handlar om utnyttjandet av de produktionsresurser som finns tillgängliga i ett land. En rationell produktion råder när man inte använder mera produktionsresurser än vad som är nödvändigt med rådande teknologi och verksamheten är optimalt organiserad. Det är då inte längre möjligt för företagen att genom frivilliga byten av olika produktionsfaktorer (arbetskraft, kapital och insatsvaror) åstadkomma samma resultat, men med en mindre resursåtgång.

Utöver en effektiv resursallokering, s.k. yttre effektivitet, tvingar konkurrensen också företagen att sträva efter inre effektivitet. Den inre effektiviteten handlar delvis om att öka produktiviteten och därmed motverka ”slack” eller s.k. x-ineffektivitet. I begreppet inre effektivitet ligger emellertid också att de varor och tjänster som produceras verkligen efterfrågas av konsumenterna. De yttre och inre aspekterna på effektivt resursutnyttjande anknyter till den definition av begreppet samhällsekonomisk effektivitet som man brukar använda inom nationalekonomin. Ett effektivt resursutnyttjande, till följd av en effektivt fungerande konkurrens, är grundläggande för att åstadkomma ekonomiskt välstånd.

Dynamiska tillväxteffekter

Konkurrensens dynamiska effekter har under senare år kommit att uppmärksammas alltmer. Den tävlan mellan konkurrerande företag som syftar till att attrahera fler köpare handlar inte bara om att erbjuda samma produkt till ett lägre pris än konkurrenten. Konkurrensen är i praktiken i hög grad inriktad på att presentera förbättrade eller nya produkter, alternativt nya distributionsformer. Det företag som inte förnyas sig löper stor risk att komma till korta när konsumenternas val faller utslaget.

Konkurrensens dynamiska perspektiv handlar om att driva fram tillväxt, förnyelse och möjlighet att utmana det bestående. Öppna marknader erbjuder möjligheter för nya lösningar, nya idéer och nya människor att göra sig gällande. Särskilt i en tid av stark teknologisk utveckling är det av stor betydelse att nya produkter eller företag snabbt får pröva om de tillfredsställer konsumenternas preferenser, utan att stoppas av inträdes hinder, storföretagsdominans eller kartellsamverkan i syfte att skydda gamla och etablerade strukturer.

Konkurrensens effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten handlar om vinsterna av en effektivare resursanvändning, oavsett var dessa vinster uppstår och vem de kommer till godo. När konkurrensen fungerar effektivt uppkommer därutöver en fördelningseffekt genom att priserna kan pressas. Effektiviseringsvinsterna ger sålunda utrymme för lägre priser och konkurrenstrycket säkerställer att möjligheterna till prissänkningar också omsätts i praktiken. På så sätt förs resurser vidare till efterföljande led i produktions- och distributionskedjan för att slutligen hamna hos konsumenterna.

Beroende på konsumenternas preferenser kan givetvis det ekonomiska värdet av effektiviseringsvinster ta sig andra uttryck än prissänkningar, exempelvis högre kvalitet, bättre service eller andra egenskaper hos produkten som konsumenten är beredd att betala för.

I vissa länder har konkurrenspolitiken traditionellt inriktats på att enbart se till konkurrensens betydelse för den samhällsekonomiska effektiviteten och således bortse från fördelningseffekterna. I vårt land har fördelningsaspekten emellertid tillmätts större betydelse. Den inriktning av konkurrenspolitiken som regeringen föreslår i denna proposition lägger stor vikt vid konkurrensens betydelse för att stärka konsumenternas makt över marknaden. Ett viktigt skäl för denna inriktning är konkurrensens funktion som fördelningsinstrument, till förmån för konsumenterna.

Konsumentpreferenser

Att konsumenterna har möjlighet att välja mellan olika producenter och produkter är en förutsättning för att marknadssystemet skall fungera. Enligt den marknadsekonomiska modellen skall konsumenterna genom sitt val styra produktionens inriktning. Det innebär att konsumenterna genom beslut om att välja en annan leverantör eller helt avstå från köp tvingar företagen att anpassa sina produkter och deras egenskaper i form av pris, kvalitet etc. till ett tillräckligt stort antal köparens preferenser. Det företag som inte lyckas genomföra en sådan anpassning kommer ytterst att tvingas lämna marknaden på grund av otillräckliga försäljningsvolymmer.

Sådana valmöjligheter måste finnas inte bara för de slutliga konsumenterna, dvs. hushållen, utan även för alla företag och offentliga organ som köper insatsvaror, komponenter, stödtjänster m.m. På detta sätt fortplantas konsumenternas makt över produktionens inriktning bakåt i distributions- och förädlingsleden.

5.3 Faktorer av betydelse för konkurrensen

Teorin om den perfekta konkurrensen ställer upp ett antal kriterier för en situation när "ren" konkurrens skall anses råda. I verkligheten är som tidigare angivits alla dessa kriterier aldrig helt uppfyllda. Det är samti-

digt viktigt att identifiera dessa förhållanden i syfte att skapa förutsättningar för en effektivt fungerande konkurrens.

Prop. 1999/2000:140

Standardiserade produkter

Vid en perfekt konkurrens är produkterna helt identiska och utbytbara. Vid en fungerande konkurrens måste en viss grad av utbytbarhet föreligga för att det skall vara fråga om alternativ och en valmöjlighet för konsumenterna. En teknisk standardisering kan i vissa fall bidra till en mer effektivt fungerande konkurrens genom att konsumenternas jämförelser mellan olika alternativ underlättas. I andra situationer kan krav på viss standard begränsa konkurrensen genom att vissa produkter, som av konsumenterna upplevs som fullgoda eller överlägsna alternativ, hindras att få tillträde till marknaden. Standarder kan i sådana fall ha funktionen att skydda befintliga alternativ eller producenter och därmed motverka förnyelse och inträdet av nya marknadsaktörer.

Många och oberoende producenter

Färre producenter kan innebära att konkurrensen fungerar mindre effektivt än när det finns ett stort antal producenter. Sambandet mellan koncentration och konkurrens är emellertid inte entydigt. Även vid förhållandevis få producenter kan konkurrensen vara hård om konkurrensförhållandena i övrigt är gynnsamma.

Konkurrenternas styrkeförhållanden kan också ha stor betydelse. Exempelvis kan konkurrensen vara betydligt hårdare på en marknad med tre jämstarka aktörer än på en marknad där ett dominerande företag möter ett tiotal mycket små konkurrenter.

För att företagen också i praktiken skall konkurrera krävs att de är oberoende från varandra. Ägarsamband, gemensamma verksamheter eller personella band, exempelvis genom styrelsrepresentation, begränsar viljan att konkurrera med företag på samma marknad. Ett beroende mellan konkurrenter kan också skapas genom överenskommelser att samarbeta. Den längst gående formen av samverkan är karteller som organiseras för att sätta konkurrensen ur spel.

Det som avgränsar en aktör från andra aktörer är graden av ekonomisk handlingsfrihet. Avdelningarna i ett företag konkurrerar således inte med varandra utan styrs av en samordnad planering. Om dotterbolagen i en koncern inte har givits ekonomisk handlingsfrihet utan kontrolleras av koncernledningen utgör dessa olika företag tillsammans en aktör på marknaden. I andra fall kan företag i en koncern ha en sådan självständighet att de kan uppträda som konkurrenter till varandra.

Konkurrensreglerna är aldrig tillämpliga på den samordning som sker mellan de olika delarna av en självständig beslutsenhet, eftersom det mellan dessa delar inte råder någon konkurrens som kan sättas ur spel. När det gäller fristående företag, som vart och ett utgör en aktör på marknaden, skall däremot konkurrensen i princip vara fri och obunden.

En marknad med monopsoni, dvs. endast en köpare, kan liksom monopol begränsa möjligheterna till effektiv konkurrens. På marknader som riktar sig till konsumenterna är normalt antalet kunder mycket stort. Där emot kan stora industriföretags förhållande till underleverantörer ibland innebära att de senare blir helt beroende av en enda köpare. Liknande förhållanden kan gälla vid offentliga myndigheters upphandling. Om anbudsgivaren inte har någon alternativ köpare kan en förlorad anbudstävling innebära att förutsättningarna för anbudsgivarens fortsatta verksamhet upphör. En sådan situation innebär även för köparen att fördelarna med en effektivt fungerande konkurrens inte fullt ut kan tillvaratas.

Perfekt information

En effektivt fungerande konkurrens förutsätter i princip att såväl säljare som köpare har full kunskap om de olika alternativ som marknaden erbjuder. Ofullständig information kan således utgöra ett hinder för konkurrensens effektivitet. Särskilt när det gäller konsumenternas tillgång till relevant information kan konsumentupplysning i statlig eller kommunal regi bidra till att effektivisera konkurrensen och därmed stärka konsumenternas ställning.

I praktiken kan emellertid full information i producentledet om konkurrenternas åtgärder medföra vissa problem från konkurrenssynpunkt. Sådan information kan nämligen underlätta kartellers egen övervakning av att ett deltagande företag inte bryter mot konkurrensbegränsande överenskommelser. Även om inga formella överenskommelser föreligger kan detaljerad information om konkurrenters priser och försålda kvantiteter bidra till ett samordnat beteende som begränsar konkurrensen.

Fritt marknadstillträde

Även om det endast finns ett fåtal eller en enda säljare på en marknad kan konkurrensen fungera i form av potentiell konkurrens. Förutsatt att det inte föreligger några hinder för en ny aktör att etablera sig eller träda in på marknaden kan enbart hotet om konkurrens avhålla det eller de befintliga företagen från att utnyttja sin ställning till nackdel för konsumenterna.

Betydelsen av att tillträdet till marknaden är fritt gäller såväl företag som produkter. Det gäller också såväl möjligheterna att starta ett nytt företag respektive lansera en ny produkt som förutsättningarna för företag och produkter som redan finns på omkringliggande marknader att passera gränsen till en för dem ny marknad. Att nationella marknader hålls öppna för import är en grundläggande förutsättning för en effektiv konkurrens.

Stordrifts- och samordningsfördelar kan utgöra ett konkurrenshinder genom att det företag som utmanar en marknad normalt är mindre, och därmed har en mindre gynnsam kostnadsbild, jämfört med det företag som redan är etablerat. Nationalekonomisk teori definierar ”naturligt monopol” som en verksamhet där styckkostnadskurvan är fallande, dvs. det förekommer stordriftsfördelar.

I praktiken innebär detta givetvis inte att konkurrens bör uteslutas vid industriell produktion där det förekommer stordriftsfördelar eller där samordning av olika verksamheter kan medföra effektivitetsvinster. Erfarenheten visar också att uppfattningen om vilka verksamheter som effektivast drivs i form av monopol förändras över tiden. En viktig faktor är den tekniska utvecklingen. Denna leder ofta till att nya lösningar framgångsrikt kan utmana existerande verksamheter, som på grund av sin storlek har svårare att anpassa sig till förändrade förutsättningar.

5.4 Konkurrens och konkurrenskraft

Begreppet konkurrens förväxlas ibland med konkurrenskraft. Från ett producentperspektiv ses ofta en effektiv konkurrens som en situation där det egna företaget eller branschen har goda förutsättningar att hävda sig mot konkurrenter. Denna tolkning av konkurrensbegreppet står givetvis i motsatsställning till den konkurrenspolitiska utgångspunkten att konkurrensen ses i konsumenternas och andra köparens perspektiv. Där emot behöver en effektivt fungerande konkurrens inte i praktiken leda till att konkurrensförmågan hämmas. Tvärtom är fungerande marknader och effektiv konkurrens den bästa jordmånen för ett på lång sikt konkurrenskraftigt näringsliv.

Innebörden av begreppet konkurrenskraft eller konkurrensförmåga är inte helt entydig. Den betydelse som ligger närmast till hands är att ett företag på egna meriter är så effektivt, och i övrigt har sådan förmåga att tillhandahålla produkter som konsumenterna uppskattar, att det framgångsrikt kan hävda sig gentemot sina konkurrenter.

En annan innebörd ges åt begreppet när olika slag av förmåner åt ett företag eller en bransch diskuteras, vilka anses ge konkurrensfördelar. Vad det då handlar om är i stället olika former av kompensation för en i realiteten sämre konkurrenskraft. Det kan exempelvis handla om subventioner, importhinder som utestänger konkurrenter eller en undervärderad valuta.

Som försvar för sådana former av företagsstöd anförs ibland att ett skydd är nödvändigt under en övergångsperiod för att företagen skall kunna utveckla tillräcklig styrka och därefter framgångsrikt ta upp konkurrensen med exempelvis utländska konkurrenter. Erfarenheten visar på betydande risker med sådant ”konkurrensstärkande” stöd. Dels är det ofta svårt att avveckla stödet när näringslivet har anpassat sig till denna ekonomiska miljö, dels har stöd en tendens att snarare leda till inre ineffektivitet hos företagen än till att de utvecklar sådana verkliga konkurrensfördelar som uppskattas av konsumenterna. Därtill kommer riskerna

för en tävlan i protektionistiska åtgärder mellan olika länder, som neutraliserar kostnadsfördelarna för varje stödmottagare samtidigt som trycket att höja effektiviteten dämpas generellt.

En annan syn på de faktorer som gynnar uppkomsten av konkurrenskraftiga företag har utvecklats av ekonomen Michael Porter. Han framhåller att en effektiv konkurrens på hemmamarknaden är av stor betydelse för företagens förmåga att effektivisera sig och utveckla sådana konkurrensfördelar som ger framgång också på världsmarknaden. Detta innebär i sak att det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft på sikt mer skulle gynnas av en effektiv och hård konkurrens på den svenska marknaden än av protektionistiska åtgärder som ger omedelbara kostnadsfördelar i förhållande till utländska konkurrenter.

Enligt den ekonomiska teorin leder en effektivt fungerande konkurrens ytterst till att företagen tvingas sänka priserna till den nivå där de endast får täckning för kostnaderna och det minst effektiva företaget slås ut från marknaden. Det incitament som driver företagen i konkurrensen om kunderna är däremot utsikterna att nå den motsatta situationen, dvs. monopol med möjlighet till hög vinst. I verkligheten befinner sig de flesta marknader i ett mellanläge mellan dessa ytterligheter.

För att konkurrensen skall fungera effektivt är det emellertid viktigt att möjligheten till vinst uppfattas som en realitet för marknadsaktörerna. Lanseringen av en ny produkt innebär i realiteten att en monopolsituation skapas, till dess konkurrenterna har hunnit erbjuda marknaden ett likvärdigt eller bättre alternativ. Drivkraften bakom innovationer, produktutveckling och etablering av ny verksamhet är således utsikterna att kunna skörda frukterna av en ekonomisk satsning. Företagarens önskan att skaffa sig monopol har av nationalekonomen Joseph Schumpeter beskrivits som den främsta drivkraften bakom utveckling och förnyelse.

Den immaterialrättsliga lagstiftningen har till ändamål att skydda sådana ensamrätter, bl.a. i form av patent, mönsterskydd, varumärkesskydd och upphovsrätt. Dessa former av skydd har således en viktig funktion att fylla för att skapa effektivt fungerande marknader, genom att de förstärker incitamenten för en produktförnyelse som utmanar existerande alternativ.

För att konkurrensen skall fungera effektivt är det samtidigt viktigt att skyddet inte går för långt utan att en väl avvägd balans råder i förhållande till kravet på konkurrens. Detta kommer bl.a. till uttryck genom att patent är tidsbegränsade och att varumärkesskyddet kan brytas igenom av s.k. konsumtion som öppnar möjligheter till parallellimport. Effektivt fungerande marknader förutsätter således både rimliga möjligheter till viss ensamställning som driver fram utveckling och förnyelse och en konkurrens som pressar kostnader och priser.

5.5 Statens roller

Det grundläggande syftet med konkurrenspolitiken är att åstadkomma väl fungerande marknader. Inom ramen för den uppgiften har staten olika roller att spela. En är att vårda de marknader som fungerar väl, en annan

att förbättra vissa marknader eller att bidra till att skapa marknader. En tredje roll är att ge konsumenterna bättre möjligheter att både bidra till och utnyttja fungerande marknader.

5.5.1 Vårda marknaderna

Effektiva marknader kan uppstå spontant, men de hotas hela tiden av mer eller mindre medvetna sabotage. Att samhället har mycket att vinna på en effektiv konkurrens betyder inte att de enskilda aktörerna har det. För dem är det tvärtom ofta lönsamt att försöka motverka konkurrensen, åtminstone på kort sikt.

Statens uppgift är att hindra sådana angrepp mot den fria konkurrensen. Det främsta medlet är en effektiv konkurrenslagstiftning. Grundbulten i såväl den svenska konkurrenslagen som EG:s konkurrensregler är förbuden mot att missbruka en dominerande ställning på marknaden och att begränsa konkurrensen genom samarbete. Flera andra marknads- och konsumenträttsliga regler syftar också till att skydda marknadernas funktion.

En helt annan typ av hot mot marknaderna är en felaktig utformning av statliga regler och andra styrmedel. Även om de i sig inte syftar till att hindra konkurrensen kan de få till effekt att förhållandena på marknaden snedvrids. Att söka undvika sådana bieffekter är en viktig aspekt att beakta när staten utformar styrmedel för att nå olika mål. Det gäller inte minst i samband med direkta regleringar, riktade subventioner och vissa skatter.

Men det räcker inte att regler och andra styrmedel är väl utformade för att slå vakt om konkurrensen och marknadernas funktion. Reglerna måste också följas av alla aktörer på marknaden. Därför är tillsynen en viktig uppgift för staten. Målet måste vara att tillsynen skall vara så effektiv att ingen aktör kan skaffa sig konkurrensfördelar genom att avstå från att följa de uppsatta spelreglerna.

5.5.2 Förbättra och skapa marknader

För att en marknad skall förbli vital och dynamisk krävs att den hela tiden kan utmanas av nya aktörer, produkter och idéer. Staten kan bidra till det genom att röja undan olika inträdeshinder, dvs. göra det lättare för exempelvis nystartade företag eller utländska konkurrenter att utmana en etablerad marknad. I en del fall kan staten också uppmuntra och stimulera nya aktörer, t.ex. genom regler som gynnar sådana företag i förhållande till en dominerande konkurrent.

De kanske mest kraftfulla och direkta åtgärderna som staten kan vidta för att skapa bättre marknader är att bryta upp offentliga eller privata monopol genom av- eller omregleringar. En viktig lärdom av de omregleringar som hittills har genomförts är att det kan vara svårt att förvandla en hårt reglerad sektor till en effektiv marknad, och att en otillräckligt förberedd konkurrensutsättning kan få oväntade och negativa effekter. Sällan räcker det med att ta bort regler för att en effektiv marknad skall

utvecklas. Tvärtom kan det behövas fler regler än tidigare och en utökad tillsyn. Nyckeln till framgångsrika omregleringar är omsorgsfulla analyser av de specifika förutsättningarna, noggranna förberedelser och systematiska uppföljningar och utvärderingar.

5.5.3 Underlätta för privata konsumenter och andra avnämare

För att en marknad skall fungera effektivt räcker det inte att det finns goda förutsättningar för olika producenter att konkurrera med varandra. Utan konsumenter som är aktiva, kritiska och välinformerade kan ingen marknad fungera väl. Dessutom är nyttan för konsumenterna – i form av t.ex. låga priser, varierat utbud, god tillgänglighet och rätt kvalitet på varor och tjänster – ett av motiven för staten att främja en bättre konkurrens. Därför är det viktigt att staten underlättar för konsumenterna att spela sin centrala roll på marknaden, och att utnyttja de möjligheter som skapas genom en effektiv konkurrens.

Många produkter och tjänster är i dag så komplexa att det är svårt för den enskilda konsumenten att göra medvetna val mellan olika leverantörers utbud. Att skaffa tillräcklig information kan i värsta fall kräva så stora ansträngningar att det inte är värt mödan. Staten kan bidra till att sänka den typen av transaktionskostnader genom att skapa spelregler för informationen om varorna och tjänsterna, t.ex. ställa krav på hur kostnaderna för en tjänst skall redovisas eller hur innehållet i en produkt skall beskrivas.

Staten är ofta själv en viktig köpare på marknaden, liksom kommunerna. På vissa områden är staten eller kommunerna den enda, eller i vart fall helt dominerande, avnämaren. I denna egenskap kan den offentliga sektorn ofta utöva en stor makt på marknaden. Rätt utnyttjad kan den allmännas roll som köpare bidra till att upprätthålla eller skapa effektiva marknader, både direkt och indirekt. Om en stor köpare ställer krav på producenterna kan det skapa bättre förutsättningar också för enskilda konsumenter. Genom att iaktta kravet på affärsmässighet kan den upphandlande enheten bidra till att de mest effektiva företagen vinner framgång på marknaden och att snedvridning och diskriminering motverkas. Därför måste reglerna för offentlig upphandling vara väl utformade och följas. Utöver den direkta nyttan, dvs. att den offentliga sektorns resurser utnyttjas effektivt, ger reglerna positiva effekter i form av bättre fungerande marknader.

5.6 Konkurrenspolitik i ett internationellt och historiskt perspektiv

Den svenska konkurrenspolitiken har utvecklats i ett samspel med synen på den ekonomiska politiken i andra industriländer. Mellan de nordiska länderna har kontakterna var särskilt väl utvecklade och en ömsesidig påverkan har skett. Men också konkurrenspolitikens utveckling i andra länder, särskilt inom den Europeiska unionen, och det erfarenhetsutbyte

5.6.1 Konkurrenspolitikens pionjärer

USA uppfattas i allmänhet som föregångslandet och inspiratören för konkurrenspolitiken och konkurrenslagstiftningen i den övriga industrialiserade världen. Det första landet som införde en konkurrenslag var emellertid Kanada med 1889 års lag "for the Prevention and Suppression of Combinations formed in Restraint of Trade". I praktiken förblev dock den Kanadensiska lagstiftningen föga effektiv fram till en lagändring år 1900.

USA:s första konkurrenslag, the Sherman Act, från år 1890 kan ses som en reaktion på de strukturella förändringarna i den amerikanska industrin under senare hälften av 1800-talet. Stordriftsfördelar till följd av den tekniska utvecklingen och effektivare transportsystem hade gjort det möjligt för storföretag att ta kontrollen över många basindustrier, där kärnan tidigare hade utgjorts av bönder och småföretag. På områden som olje-, tobaks- och sockerindustri utformades storföretagen som trustar, med samlad kontroll över aktiemajoriteten. Reaktionen mot denna utveckling, baserad på en traditionell misstänksamhet mot såväl ekonomisk som politisk maktkoncentration, ledde till krav på någon form av samhällelig kontroll av trusterna.

Sherman Act uppfattades inte vid sin tillkomst som en generell konkurrenslagstiftning i syfte att främja en effektiv resursanvändning till nytta för konsumenterna. Lagen var främst inriktad på att angripa samordning och sammanslutningar som hade till ändamål att begränsa den fria handeln och skulle därigenom stävja de värsta avarterna inom det framväxande amerikanska näringslivet. Beteckningen "anti-trustlagstiftning" har kommit att användas mer generellt även på senare lagstiftning – och på konkurrenslagstiftning i andra länder – men har sin egentliga grund i Sherman Acts inriktning på att angripa trustar. Liksom i Kanada dröjde det innan den nya lagen kom i mer aktiv tillämpning; först år 1903 tillfördes Department of Justice resurser för att tillämpa anti-trustlagstiftningen.

År 1914 fick USA en mer omfattande konkurrenslagstiftning i och med Clayton Act och Federal Trade Commission Act. Den nya lagstiftningen behandlade företagsförvärv och andra former av konkurrensbegränsande förfaranden som inte faller under de kriminaliserade förbudsbestämmelserna i Sherman Act. Den nya myndigheten, FTC, fick ansvar för inte endast tillämpning av Clayton Act utan också uppgifter på konsumentpolitikens område. Uppdelningen av konkurrenslagstiftningen på två myndigheter består fortfarande.

Den amerikanska konkurrensrätten uppfattas allmänt som effektivare och strängare än andra länders. Den bygger på att vissa förfaranden i sig är förbjudna. Överträdelse av förbudet kan leda till straffrättslig påföljd. Andra konkurrensbegränsningar kan angripas enligt en "rule-of-reason-princip", som innebär att förfarandet får bedömas efter sina förutsätt-

ningar såsom de inblandade företagens marknadsställning samt begränsningens syfte och effekt. Effektiviteten har dock varierat över tiden med den ekonomiska politikens inriktning. Exempelvis ställdes konkurrenspolitiken helt åt sidan under 1930-talet och ersattes med förhandlade branschavtal mellan staten och näringslivet, som sektorvis reglerade produktionsvolym, priser, löner, investeringar m.m. En liknande utveckling skedde under samma tid i vissa europeiska länder, bl.a. Tyskland.

Även under 1980-talet hade den amerikanska konkurrenspolitiken en svag ställning, men på helt andra teoretiska grunder. Under inflytande av den nationalekonomiska Chicagoskolan begränsades ingripandena mot konkurrensbegränsningar till att endast avse rena prisöverenskommelser och mycket stora horisontella företagsförvärv. Chicagoskolans syn på konkurrenspolitiken innebar bl.a. att hänsyn endast skulle tas till den ekonomiska effektiviteten och att problem till följd av koncentration och marknadsmakt normalt korrigerades genom det fria marknadstillträdet. Vidare ansågs många av de vertikala begränsningar som myndigheterna tidigare hade angripit i själva verket öka marknadens effektivitet.

Sedan dess bedöms en återgång ha skett i USA till en mer aktiv linje i konkurrenspolitiken, med Sherman Act som ett kraftfullt verktyg mot monopolisering i näringslivet. I det avseendet kan paralleller dras från ingripandet mot Standard Oil of New Jersey år 1911 till det nu aktuella Microsoftfallet.

5.6.2 Den europeiska konkurrenspolitikens rötter

Den traditionella bilden av USA som inspiratör och Europa som passiv mottagare på konkurrenspolitikens område har under senare tid ifrågasatts och ersatts eller kompletterats med en bild av en parallell utveckling på de båda sidorna av Atlanten, där den europeiska politiken har haft en delvis annorlunda inriktning.

Tanken på en generell lagstiftning till skydd för konkurrensen började få starkare genomslag i den allmänna debatten i Europa redan under slutet av 1800-talet. Avsikten var att hindra karteller och andra ekonomiskt starka aktörer från att använda sin växande makt till att skada konkurrensen eller ekonomiska och sociala intressen. Till skillnad från Nordamerika föredrog man i Europa en administrativ lösning för att uppnå syftet. Den europeiska modellen kom vidare att under lång tid huvudsakligen inriktas på de skadliga effekterna av konkurrensbegränsningar, den s.k. missbruksmodellen, i motsats till Sherman Acts "per se-förbud".

Idéerna om en generell konkurrenslagstiftning fick först sitt starkaste stöd i Österrike, men förslagen kom av olika skäl inte att genomföras. Det blev i stället Tyskland som år 1923 blev först med att införa en europeisk konkurrenslagstiftning. Lagen byggde på missbruksbegreppet och en administrativ övervakning av lagens efterlevnad. De konkurrensrättsliga idéerna med missbruksmodellen som grund spreds under slutet av 1920-talet och början av 1930-talet till fler länder; bland de tidigaste var Norge och något senare Danmark.

Under efterkrigstidens första decennier tillämpade flertalet europeiska länder någon form av missbruksbaserad konkurrenslagstiftning. Den första svenska lagstiftningen som etablerade ett administrativt förfarande för att söka undanröja skadliga verkningar av konkurrensbegränsningar infördes med konkurrensbegränsningslagen år 1953. I sin praktiska tillämpning intog konkurrenspolitiken under denna tid en förhållandevis undanskymd roll i flertalet europeiska länders allmänna ekonomiska politik.

Utvecklingen i Tyskland kom i flera avseenden att avvika från den dominerande europeiska linjen. Under den nazistiska tiden etablerades en fundamentalt annorlunda syn på konkurrenspolitiken, som bl.a. innebar att kartellbildning föreskrevs inom vissa områden. Det konkurrenspolitiska tänkandet fördes dock vidare av den underjordiska oppositionen, främst av ekonomer tillhörande den s.k. Freiburgskolan. Dessa ekonomer förespråkade ett säkerställande av fri konkurrens genom positiva åtgärder från statsmaktens sida och fick stort inflytande över utformningen av den ekonomiska politiken efter krigsslutet.

Enligt Freiburgskolan var ekonomisk frihet och konkurrens källor till inte endast välstånd utan också till politisk frihet. Med detta synsätt fick konkurrensrätten ny tyngd eftersom den skulle utgöra en fundamental del i det politiska systemet. Freiburgekonomerna förespråkade också en modell med ett större inslag av judiciella principer och värderingar. Konkurrensrätten skulle därmed bli såväl administrativ som juridisk till sin karaktär.

Freiburgskolans idéer, i kombination med den amerikanska tradition som förmedlades av ockupationsmakten, fick starkt genomslag i Västtysklands nya konkurrenslagstiftning år 1957. Samma influenser gjorde sig gällande vid utformningen av konkurrensreglerna i Romfördraget samma år. Båda dessa system är administrativa i den bemärkelsen att tyngdpunkten ligger hos den övervakande och lagtillämpande myndigheten. Samtidigt finns i båda fallen ett judiciellt element i och med att myndighetens beslut kan överklagas till domstol – i Tyskland till allmän domstol och när det gäller EG-kommissionens beslut till EG-domstolen som sista instans. Detta innebär i sin tur att dessa myndigheters procedurer och behandling av ärendena får en mer judiciell prägel än som tidigare varit vanligt i europeisk konkurrenspolitik.

5.6.3 Gemensam och nationell konkurrenspolitik i Europeiska unionen

EG-fördragets konkurrensregler utgjordes ursprungligen av de två grundläggande förbuden mot konkurrensbegränsande överenskommelser respektive missbruk av en dominerande ställning. Det tredje elementet i de materiella reglerna, kontrollen av företagskoncentrationer, tillkom först mer än 30 år senare.

EG:s konkurrensregler avvek därmed vid sin tillkomst i hög grad från den konkurrenslagstiftning som gällde i medlemsländerna. Vissa länder saknade t.o.m. helt konkurrenslagstiftning. Det enda undantaget var

Västtyskland, vars konkurrenslag byggde på liknande principer som EG-rättens. I den konkreta utformningen är däremot skillnaden stor även mellan dessa båda regelverk.

Ursprungligen kunde EG:s konkurrensregler endast tillämpas av nationella myndigheter och domstolar. Genom rådsförordning nr 17 fick kommissionen år 1962 behörighet att tillämpa dessa regler. Behörigheten blev dock inte exklusiv i förhållande till de nationella myndigheterna annat än vad gäller rätten att meddela undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande överenskommelser. I övrigt upphör de nationella myndigheternas behörighet att tillämpa förbudsbestämmelserna i ett visst fall när kommissionen har inlett ett formellt förfarande mot det berörda företaget. Den allmänna skyldighet för medlemsländerna som anges i EG-fördragets artikel 10 (f.d. artikel 5), att avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål nås, gäller givetvis också vid tillämpningen av EG:s konkurrensregler och nationell konkurrenslagstiftning. Slutligen är medlemsstaternas praktiska möjlighet att själva tillämpa gemenskapsreglerna på konkurrensområdet avhängig av att en myndighet genom nationella bestämmelser givits sådan behörighet. Möjligheten att tillämpa EG-reglerna i civilprocess i nationell domstol följer däremot automatiskt av EG-rättens direkta effekt.

När det gäller EG-reglerna om kontroll av företagskoncentration råder en annan princip. Kommissionen har här exklusiv behörighet att pröva koncentrationer med gemenskapsdimension, dvs. dem som EG:s koncentrationsförordning är tillämplig på. Andra förvärv kan endast prövas av nationell myndighet, i den mån medlemslandet i fråga har nationella regler om sådan kontroll.

På många områden är EG:s politik inriktad på att åstadkomma en harmonisering av medlemsländernas lagar och andra regler. Så är inte fallet på konkurrenspolitikens område. De nationella konkurrenslagarna har därmed under lång tid och i många medlemsländer i hög grad avvikit från EG:s konkurrensregler, både när det gäller utformning och underliggande principer. Emellertid införde förordning 17 en ordning med aktivt deltagande från medlemsstaternas sida i kommissionens handläggning av konkurrensärenden. Medlemsländerna får sålunda kopior av bl.a. alla inkomna ansökningar och anmälningar med möjlighet att framföra synpunkter under handläggningen. Representanter för nationella konkurrensmyndigheter är närvarande vid hearingar med berörda företag och deltar i rådgivande kommittéer som avger yttrande över kommissionens förslag till beslut innan ett ärende avgörs.

Denna nära samverkan mellan kommissionen och medlemsstaterna vid handläggningen av konkurrensärenden, och även vid utvecklingen av gemenskapens regelverk på konkurrensområdet, har efter hand lett till en allt starkare samsyn rörande konkurrenspolitikens inriktning. Detta har i sin tur fått till följd att medlemsländernas nationella lagstiftning mer och mer kommit att likna bestämmelserna i EG-fördraget. Den tidigare dominerande missbruksprincipen har nu i det helt övervägande antalet EU-länder avlösts av konkurrenslagarna som helt eller i hög grad bygger på de grundläggande förbuden mot konkurrensbegränsande överenskommelser och missbruk av en dominerande ställning. För Sveriges del

skedde övergången från en missbruksbaserad konkurrenslagstiftning till EG-konforma konkurrensregler redan år 1993, dvs. före anslutningen till unionen. Med övergången från missbruksprincipen till förbudsprincipen som huvudsaklig grund för EU-ländernas nationella konkurrenslagstiftning har ofta också följt en mer juridiskt präglad handläggning och en mer oavhängig ställning för de lagtillämpande myndigheterna.

5.6.4 Aktuella utvecklingstendenser

Konkurrenspolitikens utformning och utveckling i olika länder påverkas av en rad olika förhållanden. Den akademiska forskningen inom olika delar av de ekonomiska och juridiska disciplinerna utgör en viktig källa till förändrade synsätt och värderingar. En annan drivkraft för utvecklingen finns i den dialog som förs i internationella organ som EU, OECD, WTO och UNCTAD. Även om ekonomiska och institutionella förutsättningar kan skilja sig åt mellan länder finns på det konkurrensrättsliga området en stark tendens till ömsesidig påverkan och ökad samsyn.

När det gäller prioriteringen av olika slag av konkurrensproblem har under senare tid ökad uppmärksamhet riktats mot karteller. De konkurrensbegränsande överenskommelser som därvid avses är gemensamma arrangemang, uppsåtligt riktade mot konsumenterna eller andra köpare i avsikt att tillförsäkra deltagarna någon form av monopolvinster. Det ligger i sakens natur att sådana förfaranden bedrivs i det fördolda och är mycket svåra att upptäcka. Den internationella diskussionen har bl.a. handlat om tekniker och bestämmelser som kan öka konkurrensmyndigheternas möjligheter att avslöja och angripa skadliga karteller.

Karteller är många gånger internationella medan de myndigheter som är satta att motverka kartellsamarbete begränsas av de nationella regelverkens räckvidd. I en värld där storföretagens agerande allt mindre hämmas av nationsgränser blir det nödvändigt att också myndigheterna samverkar för att skydda de intressen som konkurrensreglerna är till för. För svensk del har samarbetet med våra nordiska grannländer traditionellt legat närmast till hands. I en rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna, Nordisk samarbete på konkurrensområdet, utarbetad av en gemensam arbetsgrupp, föreslås att nödvändiga ändringar av lagstiftningen genomförs och att ett samarbetsavtal ingås mellan de nordiska länderna för att möjliggöra ett samarbete mellan konkurrensmyndigheterna.

Inom EU har kommissionen främst drivit frågan om samarbete med de Nordamerikanska konkurrensmyndigheterna. Två samarbetsavtal som bl.a. behandlar formerna för överlämnande av information i konkurrensärenden har tecknats mellan EU och USA respektive EU och Kanada. Samarbetet mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna i EU-länderna är som tidigare nämnts väl utvecklat. Informella kontakter mellan konkurrensmyndigheter förekommer också vid behov.

Däremot begränsas den formaliserade samverkan på konkurrensområdet mellan medlemsländerna till ett fåtal bilaterala samarbetsavtal.

På den multilaterala nivån har särskilt OECD utarbetat rekommendationer till medlemsländerna rörande regler för samarbete mellan länder på konkurrenspolitikens område. År 1995 utfärdades en rekommendation om konsultation och kontakter avseende konkurrensbegränsande beteenden som påverkar handeln mellan länder. En senare rekommendation, från år 1998, rör s.k. hard core cartels och uppmanar medlemsländerna att se till att den nationella konkurrenslagstiftningen ger möjligheter att effektivt bekämpa detta slag av skadliga konkurrensbegränsningar.

Inom WTO tillsattes år 1996 en arbetsgrupp för att studera förhållandet mellan handel och konkurrens. EG-kommissionen och EU:s medlemsländer har föreslagit att internationella konkurrensregler och regler för samarbete på konkurrensområdet skulle bli föremål för förhandling inom WTO. Enligt kommissionens och de flesta medlemsländernas uppfattning bör sådana regler, till skillnad från OECD:s rekommendationer, vara bindande.

5.7 Synen på konkurrenspolitikens roll

Regeringens bedömning: En aktiv konkurrenspolitik, med klara regler och en effektiv tillämpning, är nödvändig för att skydda konkurrensen och öka marknadernas effektivitet. Viktiga uppgifter för konkurrenspolitiken är att främja förnyelse i den ekonomiska verksamheten, att bereda väg för öppenhet och mångfald samt, framför allt, att säkerställa konsumenternas makt över produktionen och distributionen.

Synen på konkurrenspolitikens roll har förändrats över tiden och skiljer sig också åt mellan olika länder och mellan olika ekonomisk-teoretiska skolor.

Konkurrensområdet har ibland i första hand setts som en fråga för näringslivet. Från företagsperspektivet har bl.a. problem med s.k. illojal konkurrens, lika konkurrensvillkor och tillgång till marknader setts som viktiga frågor.

Under 1950-talet, då Sverige fick sin första egentliga konkurrenslagstiftning och institutioner för att tillämpa den, stod näringsfrihetsperspektivet i förgrunden. Från början av 1970-talet kom prispolitiken, med direkta ingrepp i företagens prissättning, att under en period dominera framför konkurrenspolitiken som stabiliseringspolitiskt instrument. Utvecklingen har senare inneburit att konkurrenspolitiken har setts som ett viktigare inslag i stabiliseringspolitiken och framför allt ett medel att uppnå samhällsekonomisk effektivitet.

Konkurrenskommittén ansåg år 1991 att de tekniska, ekonomiska och sociala förändringar som skett i samhället under 1980-talet motiverade en revidering av de tidigare målen för konkurrenslagstiftningen. Enligt kommittén hade konkurrensen kommit att spela en ny och allt viktigare roll för att trygga medborgarnas välfärd. Vidare betonades konkur-

renspolitikens betydelse som inslag i stabiliseringspolitiken, som medel för förnyelse av den offentliga sektorn och för det svenska näringslivets långsiktiga utveckling.

I en jämförelse mellan konkurrenspolitikens inriktning i olika länder är den mest markanta skillnaden den mellan å ena sidan länder som aktivt bekämpar konkurrensbegränsande förfaranden med stöd av skarp lagstiftning och effektiva myndigheter, å andra sidan de länder som saknar egentlig konkurrenspolitik eller har en lägre ambitionsnivå i den praktiska tillämpningen. Utvecklingen bland industriländerna har under senare år haft en stark tendens i riktning mot att allt fler länder anammar en mer verkningsfull konkurrenspolitik.

Bland länder som aktivt tillämpar regler mot konkurrensbegränsande förfaranden finns vissa som enbart ser till effekterna på den samhälls-ekonomiska effektiviteten, utan hänsyn till fördelningseffekter, medan andra också lägger vikt vid konsumentperspektivet. Något förenklat kan USA sägas ligga närmare det förra synsättet och EU det senare.

När det gäller olika ekonomisk-teoretiska skolor skiljer sig synen åt när det gäller behovet av konkurrensregler och ingrepp för att motverka konkurrensbegränsande förfaranden och hög koncentration. Redan de klassiska nationalekonomerna konstaterade att staten har en viktig roll för att skydda marknadernas funktion. Under 1980-talet hävdade den s.k. Chicagoskolan, i opposition mot den gängse synen, att staten borde inta en betydligt mer passiv roll i förhållande till konkurrensbegränsningar. Bland annat menade man att vertikala begränsningar snarare bidrog till att öka effektiviteten och att problem till följd av hög koncentration och marknadsmakt bäst korrigeras genom ett fritt tillträde till marknaden, utan statliga ingripanden. Inflytandet från Chicagoskolan på den konkurrenspolitiska utvecklingen har under senare tid varit mer begränsat.

I proposition (1992/93:56) med förslag till ny konkurrenslag uttalas att konkurrensförhållandena spelar en avgörande roll för dynamik och tillväxt i den svenska ekonomin. Konkurrens stimulerar till bättre användning av samhällets resurser och stärker det svenska näringslivets förmåga att långsiktigt hävda sig på internationella marknader. En ökad konkurrens är till fördel för konsumenterna genom att priserna pressas och utbudet breddas.

Regeringen anser att dessa bedömningar fortfarande är giltiga.

I denna proposition redovisar regeringen inriktningen av en konkurrenspolitik för 2000-talet och föreslår ett antal åtgärder för att förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Den grundläggande synen från regeringens sida är att en aktiv konkurrenspolitik, med klara regler och en effektiv tillämpning, är nödvändig för att skydda konkurrensen och säkerställa marknadernas effektivitet. Även om marknader teoretiskt kan förutses utveckla motkrafter mot effekterna av konkurrensbegränsningar och marknadsmakt är detta en process som kan ta mycket lång tid. De välfärdsförluster som under tiden uppkommer kan inte accepteras utan måste motverkas med aktiva åtgärder från det allmännas sida.

Regeringen anser vidare att det, som ett komplement till konkurrenspolitikens nuvarande inriktning, finns anledning att särskilt understryka vissa effekter av en effektivt fungerande konkurrens.

Konkurrens och öppna marknader är nödvändiga för *förnyelse* i den ekonomiska verksamheten. Nya produkter och nya företag är bärare av nya idéer som utmanar gamla lösningar och befintliga strukturer. Vårt samhälle befinner sig i stark förändring genom bl.a. informationsteknologins utveckling och omställningen till en hållbar utveckling. Effekterna kan förutses göra sig gällande på alla områden. För att ta tillvara de möjligheter som denna utveckling erbjuder är det nödvändigt att också utnyttja den potential till förändring som ligger i öppna och utmaningsbara marknader.

När nya företag och nya produkter lätt kan träda in på marknaden och konkurrera med existerande alternativ öppnar detta också möjligheter för fler människor att delta i det ekonomiska livet. Kvinnors företagande, som i dag är alltför begränsat och därmed utgör en viktig potential, kan stärkas och utvecklas. Begreppet *mångfald* har ofta förknippats med underrepresenterade gruppers möjligheter att göra sig gällande, exempelvis olika etniska grupper eller handikappade. En konkurrenspolitik som ökar valmöjligheterna för konsumenterna innebär inte bara fler produkter och fler företag. Det innebär också ökade möjligheter för människor att ta initiativ i form av egen näringsverksamhet, deltagande i producentkooperativ eller kollektiv verksamhet för att tillgodose egna behov av varor eller tjänster. Öppna marknader ger också utrymme för nya idéer där människor med andra erfarenheter än de som traditionellt har satt sin prägel på en bransch kan göra sig gällande. En konkurrenspolitik för ökad mångfald ger därmed både vidgade valmöjligheter för konsumenterna och ett ökat utrymme för fler människor att ge sina bidrag, inklusive grupper som har varit underrepresenterade på marknaden.

Konkurrenspolitiken är till för konsumenterna, inte för producenterna. *Konsumenternas makt* över produktionen och distributionen är den grundläggande förutsättningen för att konkurrensen skall fungera och därmed för marknadernas effektivitet. En konsekvent inriktning av konkurrenspolitiken på att stärka konsumentens möjligheter till aktivt val mellan olika alternativ leder samtidigt till att företagen effektivt kan utföra sin grundläggande uppgift i det ekonomiska systemet, nämligen att förse konsumenterna med de varor och tjänster som de vill ha och är beredda att betala för.

6 Konkurrensproblem på den svenska marknaden

6.1 Konkurrensen i Sverige i ett internationellt perspektiv

Förutsättningarna för en effektiv konkurrens på den svenska marknaden påverkas av att Sverige är en jämförelsevis liten ekonomi. Sveriges geografiska läge i förhållande till den mer koncentrerade västeuropeiska

marknaden, och förhållandet att vår befolkning är fördelad på en stor yta, kan ha bidragit till en viss avskärmning av den svenska marknaden. Å andra sidan har frihandel varit en viktig princip för Sverige, vilket har lett till en omfattande handel av varor och tjänster över de svenska gränserna.

Genom importen utsätts svenska producenter för ett konkurrenstryck från leverantörer i andra länder. Det är emellertid bara en ganska liten del av ekonomin som är utsatt för konkurrens från utlandet. Många sektorer är av olika skäl renodlade nationella marknader. På områden som är skyddade från importkonkurrens kan den svenska ekonomins litenhet vara en nackdel för konkurrensen. Sveriges frihandelsinriktning innebär nämligen att inte bara importen utan också exporten är betydande. Svenska företag som är verksamma på världsmarknaden strävar efter att uppnå en ekonomisk styrka och stordriftsfördelar för att kunna hävda sig mot utländska konkurrenter. Det kan samtidigt innebära att de får en starkt dominerande ställning på den betydligt mindre nationella marknaden.

I princip skedde en kraftig utvidgning av den svenska nationella marknaden i och med att den inleddes i EU:s inre marknad, först genom EES-avtalet år 1994 och följande år genom EU-medlemskapet. I praktiken har det emellertid inte gått att påvisa någon dramatisk effekt på konkurrenssituationen i Sverige efter anslutningen till EU. En orsak kan vara att Sverige redan tidigare hade få handelshinder. När det gäller handeln med tredje land har EU-medlemskapet i vissa avseenden t.o.m. inneburit en ökad avskärmning av marknaden. Ett annat skäl kan vara att många marknader har förblivit relativt lokala till sin karaktär – av praktiska skäl eller på grund av etablerade handelsmönster och konsumentbeteenden ännu inte har hunnit förändras. Dock har inflödet av utländska direktinvesteringar ökat kraftigt, bl.a. som en följd av det svenska EU-inträdet (NUTEK, EU och den inre marknaden, B 1998:7). I den mån konkurrensen från den inre marknaden hämmas av åtgärder från marknadsaktörernas sida, eller av befintliga strukturer och regelverk i vårt land, är det av stor betydelse för den svenska marknadsfunktionssätt att sådana hinder uppmärksammas.

Sverige har under den senaste tioårsperioden, jämfört med flertalet EU-länder, legat i täten när det gäller att öppna nya marknader för konkurrens. Det gäller bl.a. el, tele och post samt flera transportområden som taxi, buss, järnväg och inrikes flygtrafik. Regleringarna på det finansiella området liberaliserades med början redan under 1980-talet. Jordbruksområdet har traditionellt pekats ut som ett exempel på hur regleringar hindrar konkurrens och effektiva marknader. I början av 1990-talet hade Sverige tagit flera viktiga steg mot ett avreglerat jordbruk. Reformerna avbröts dock när Sverige blev medlem i EU och anslöt sig till den gemensamma jordbrukspolitik, som bygger på omfattande regleringar och subventioner.

Samtidigt som Sverige framstår som något av ett föregångsland när det gäller att regelreformera marknader för att öka konkurrensen finns det också områden som är mer reglerade här än i andra länder. Hyresmarknaden, detaljhandeln med läkemedel och handeln med vin och sprit

är exempel på områden där vi i Sverige låter sociala hänsyn väga tyngre än konkurrensaspekterna.

En faktor som är svår att mäta, men som torde ha en grundläggande betydelse för konkurrensens effektivitet i ett land, är den allmänna inställningen till betydelsen av en effektivt fungerande konkurrens, d.v.s. ett lands "konkurrenskultur". USA framhålls ofta som ett land där näringslivet har en djupt rotad respekt för konkurrensreglerna och där företagsledare i sin dagliga verksamhet noga undviker situationer som kan skapa misstanke om obehöriga kontakter med konkurrenter. I kontrast utpekas ibland andra länder som typiska "kartellkulturer", där aktiv konkurrens uppfattas som "illojal" och samarbete mellan konkurrenter ses som en legitim åtgärd till skydd mot nya utmanare.

I Sverige har synen på konkurrensens betydelse utan tvekan förändrats i positiv riktning sedan 1970-talet. Avskaffandet av prisregleringspolitiken under 1980-talet och införandet av en betydligt skarpare konkurrenslagstiftning år 1993 var tydliga signaler från statsmakternas sida, liksom även de nämnda omregleringarna av olika tjänstemarknader. I många kommuner har under 1990-talet konkurrensinslag prövats och vidareutvecklats när det gäller både s.k. hårda tjänster och kärnan av välfärdstjänster. Med förändringar följer såväl positiva som negativa erfarenheter.

De försök som har gjorts att kvantitativt beräkna konkurrensens effektivitet i Sverige jämfört med andra länder är givetvis förenade med stora svårigheter och brister. De ger dock en säkrare bild av den rådande situationen än beskrivningar av utvecklingen i vårt land, med hänsyn till dels bristen på information om motsvarande utveckling i andra länder, dels avsaknaden av ett kvantifierbart mått på konkurrensen i utgångsläget.

Näringsdepartementets rapport (Ds 2000:12) Benchmarking av näringspolitiken redovisar kvantitativa indikatorer på hur väl Sverige hävdar sig jämfört med andra länder på åtta områden, bl.a. fungerande marknader och konkurrens. Enligt rapporten lyckas nästan alla andra länder nå bättre resultat för de indikatorer som har studerats på detta område.

De svenska konsumenternas prisnivå översteg sålunda den genomsnittliga EU-nivån med över 20 procent, och EU-nivån översteg i sin tur den amerikanska med ytterligare drygt 20 procent. Positiva indikatorer på konkurrensområdet är Sveriges mycket låga stöd till industrin och den låga inflationen. Däremot är stödet till andra sektorer, exempelvis transportsektorn, högre och den offentliga sektorn är en större tjänste-producent i Sverige än i andra länder.

Rapporten erinrar om att den bristande konkurrensen länge har varit föremål för regeringens uppmärksamhet och att en mängd lagar har stiftats för att förbättra läget. Vidare påpekas att det fortfarande är mycket kvar att göra och att en konkurrenspolitisk proposition därför kommer att läggas på riksdagens bord före sommaren.

Slutsatsen i Näringsdepartementets rapport att konkurrensen i Sverige lämnar mycket i övrigt att önska, och att jämförelsen med andra länder faller ut till Sveriges nackdel, får också stöd av vissa andra undersökningar. I Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och ka-

pitalmarknader – Sverige (Finansdepartementet december 1999), som ingår i EU:s s.k. Cardiff-process under Ekofin-rådet, redovisas en uppföljning av åtgärder med anledning av Rådets rekommendationer (1999/570/EG) till Sverige beträffande produktmarknaderna. Dessa rekommendationer innebär att Sverige bör öka konkurrensen inom detalj- och grossisthandeln och i byggsektorn samt genomföra förändringar i konkurrenslagen, förbättra effektiviteten inom offentlig sektor, fortsätta arbetet med reformer av samhällsnyttiga tjänster samt reducera verkan av konkurrensbegränsande regleringar inom livsmedelssektorn.

Enligt rapporten finns det tydliga indikationer på att fortsatta förbättringar av marknadernas funktionssätt är viktiga i Sverige. Även om en priskonvergens mot EU-genomsnittet har skett inom flera sektorer de senaste åren är den totala prisnivån i Sverige fortfarande högre än i EU. Det gäller framför allt konsumentpriserna, vilket tyder på att effekten av genomförda reformer i för låg utsträckning har nått konsumenterna.

Slutsatserna i den nationella rapporten om ekonomiska reformer bekräftas också i OECD:s Economic Survey (1999) avseende strukturella reformer i Sverige. Därutöver pekar OECD på att Sverige har en mindre dynamisk småföretagssektor än andra länder.

6.2 Hög koncentration

6.2.1 Begreppet koncentration

Med koncentrationsgrad avses antalet aktörer på en marknad och hur stark ställning dessa har. Begreppet är centralt vid en bedömning av konkurrensförhållandena, eftersom konkurrens endast uppkommer när det finns ett val mellan flera alternativ och företrädarna för dessa alternativ tävlar om att bli den som valet faller på.

Koncentration kan avse antalet köpare, antalet tillverkare eller antalet säljare på en marknad. Säljarkoncentrationen är vanligen det mest intressanta begreppet när man beskriver konkurrensen på en marknad. Ju färre säljare, desto högre är normalt koncentrationen. När det finns flera säljare är också dessas inbördes styrkeförhållande av betydelse för koncentrationen. Ytterlighetsfallet är monopol, då köparna bara har en säljare att vända sig till och därmed saknar valmöjlighet.

För att bestämma koncentrationen på en marknad måste också själva marknaden avgränsas. Avgränsningen gäller dels produktbegreppet – dvs. vilka varor eller tjänster som är så utbytbara att de anses utgöra en produkt – dels den geografiska marknaden. Den geografiska marknaden är det område där de befintliga företagen utgör fungerande inköpsalternativ för en köpare. I praktiken betraktas ofta Sverige som den geografiska marknaden vid beskrivningen av koncentrationsgrad i olika branscher eller koncentrationens utveckling över tiden. Det faktum att Sverige ingår i EU:s inre marknad och även deltar i den globala handeln kan be-

6.2.2 Konkurrenten upphäver sig själv

På de flesta marknader finns normalt en tendens att företagen strävar efter att växa och att tillbakagång uppfattas som negativ. Denna tillväxt sker dels genom framgång på marknaden, på mindre framgångsrika konkurrenters bekostnad, dels genom företagsköp och sammanslagning av företag. När ett köp eller en sammanslagning gäller ett konkurrerande företag blir resultatet en ökad marknadsandel.

Det finns flera drivkrafter bakom denna strävan. En är att nå stordriftsfördelar eller ökad finansiell styrka, exempelvis för att kunna bära höga forsknings- och utvecklingskostnader. Forskning rörande det ekonomiska utfallet av genomförda företagsförvärv har emellertid visat att de förväntade effektivitetsvinsterna i många fall har uteblivit eller åtminstone tagit lång tid att förverkliga. Inte heller har börsvärdet för det sammanslagna företaget alltid utvecklats i linje med förhoppningarna.

Även om strävan att stärka företagets ställning på marknaden genom förvärv inte alltid framstår som rationell för ägarna, sett i efterhand, kan den givetvis tänkas vara det för företagsledarna. Ett vidgat kontrollspann kan ge fördelar för de personer som leder företaget av såväl materiell som immateriell art.

Ett mer grundläggande skäl till att företag söker öka sin marknadsstyrka, både genom framgång i försäljningen och genom strukturella åtgärder, är att detta ökar avkastningen på insatta resurser. Vid en perfekt konkurrens pressas vinsterna ned och de minst effektiva företagen slås ut från marknaden. Ju mer marknadsstyrkan ökar, desto mer ökar möjligheten till ett positivt ekonomiskt resultat. Ytterligheten är en ensamställning på marknaden, som ger möjlighet att tillämpa monopolprissättning. För att nå dit konkurrerar företagen om att vara den som tillfredsställer flest kunder. Kampen om att nå en slutlig monopolställning är således i sig till fördel för konsumenterna; om målet uppnås blir resultatet däremot det omvända.

Tendensen till successivt ökande koncentration motverkas emellertid av andra mekanismer. De två viktigaste korrigerande faktorerna är en utvidgning av marknaden och tillträdet av nya aktörer.

På en liten marknad, som den svenska, uppkommer en situation med hög koncentration snabbare än på en större marknad. På områden där företagen är verksamma på den internationella marknaden krävs ofta en viss storlek för att företagen skall kunna hävda sig mot utländska konkurrenter. Ett företag som har måttlig storlek jämfört med exempelvis tyska eller amerikanska konkurrenter kan vara mycket stort i Sverige och därmed få en stark dominans på den nationella marknaden. Denna dominans kan brytas genom att marknaden vidgas, så som har skett genom EU-medlemskapet och tillträdet till EU:s inre marknad. Till den del den inre marknaden har blivit en praktisk verklighet, och europeiska företags närvaro på den svenska marknaden inte hindras genom kvardröjan-

de formella eller informella barriärer, har således Sveriges anslutning till EU inneburit att de negativa effekterna av hög marknadskoncentration i vårt land har motverkats.

Den viktigaste motvikten mot näringslivets inneboende monopoliseringstendens är dock tillträdet av nya företag. Genom att gamla strukturer och lösningar utmanas av människor med bättre idéer bryts den konserverande effekten av hög koncentration och marknadsdominans. Villkoren för nyföretagande och incitamenten för att ta upp kampen med etablerade företag blir därmed en central fråga vid hanteringen av de konkurrensproblem som sammanhänger med hög koncentration.

6.2.3 Koncentrationen på den svenska marknaden och inom viktiga sektorer

Konkurrensverket har i sin rapport (2000:1) redovisat en beräkning av koncentrationsmått CR4 och HHI för 29 olika branscher i den svenska ekonomin. Verket konstaterar att flertalet studerade branscher karakteriseras av begränsad konkurrens och hög koncentration. För många branscher gäller att de fyra största företagen svarar för minst 80 procent av den totala inhemska omsättningen. I vissa branscher finns endast en säljare, dvs. det råder monopol. Även om det i vissa branscher finns tämligen många företag är dessa i flertalet fall så små att de endast har en mycket marginell marknadsandel.

I rapporten redovisas också en närmare genomgång av konkurrensförhållandena och konkurrensproblem inom åtta viktiga sektorer, nämligen livsmedelsområdet, skogsområdet, energiområdet, bygg- och boområdet, transportområdet, medieområdet, finans- och försäkringsområdet samt hälso- och sjukvårdsområdet. Inom samtliga dessa områden förekommer konkurrensproblem till följd av hög koncentration, i vissa fall på många olika delområden och i andra fall inom någon viktigare bransch.

På livsmedelsområdet är koncentrationen hög såväl inom distributionen som produktionen. Inom dagligvaruhandeln svarar tre block för ca 90 procent av försäljningen i detaljhandelsledet. De tre dagligvarublocken kännetecknas av en stark vertikal integration mellan parti- och detaljhandelsleden.

För produktgrupperna kött och köttvaror, bröd och spannmålsprodukter samt mejerivaror har lantbrukskooperationen en stark ställning i primärförädlingen. På marknaden för socker har danskägda Danisco monopol. Även i övriga delar av livsmedelssektorn råder fåtalsdominans på många områden.

Den svenska skogsindustrin domineras av fyra stora företag. Skogsindustrin är vertikalt integrerad i och med att de flesta skogsbolag är ägare av skog, sågverk samt pappersmassa- och pappersindustrier. Ungefär hälften av Sveriges privata skogsägare är organiserade i regionala skogsägareföreningar som drivs i form av ekonomiska föreningar. Även dessa är vertikalt integrerade, eftersom skogsägarna genom medlemskapet också äger sågverk och massabruk.

På energiområdet är koncentrationen hög vad gäller produktionen av el. Nätverksamheten för såväl el som fjärrvärme utgör lokala monopol, med de problem som sådana marknader uppvisar. På marknaden för petroleumprodukter är koncentrationen lägre, dock är antalet företag tillräckligt begränsat för att en typisk oligopolmarknad skall uppstå. På en sådan marknad finns ett beroende mellan företagen som skapar risk för att konkurrenter samordnar sitt beteende.

Bygg- och boområdet uppvisar en hög koncentration inom främst bygg- och anläggningsverksamheten och byggmaterialindustrin. Det finns endast tre rikstäckande byggföretag i Sverige, vilka dessutom är vertikalt integrerade. Byggmaterialindustrin kännetecknas av stora företag som ofta är dominerande på sin marknad. Importen är obetydlig eller förmedlas genom de stora företagen på marknaden. Detta medför en fåtalsdominans på den svenska byggmaterialmarknaden. Exempel på produktområden där koncentrationen är hög är cement, där i praktiken monopol råder, gipsskivor, mineralull, sanitetsporcelain och asfaltmassa. Koncentrationen är också hög i partihandelsledet för installationsmaterial.

Koncentrationen på stora delar av transportområdet sammanhänger med de tidigare marknadsregleringarna. Även om inrikesflyget och delar av järnvägstrafiken numera har öppnats för konkurrens består SAS och SJ:s mycket starka marknadsdominans. På marknaden för lokal och regional linjetrafik med buss svarar de tre största företagen för närmare två tredjedelar av trafiken och inom expressbusstrafiken överstiger det ledande företags marknadsandel 60 procent. På transportområdet uppvisar taximarknaden en annan bild, med ett stort antal små företag. Genom samverkan i beställningscentraler kan dessa dock i många fall dominera en lokal marknad.

Mediamarknaden i vid bemärkelse omfattar all förmedling av information, från tryckalster till datakommunikation. Marknaderna för post och telefoni har varit reglerade, och de tidigare monopolisterna bibehåller en mycket stark ställning även sedan området öppnats för konkurrens. Koncentrationen på teleområdet är dock inte fullt så hög som på postområdet. Även på andra mediamarknader som television och tidningar är koncentrationen hög, särskilt på vissa delmarknader. Bedömningen av koncentrationen på mediaområdet påverkas av dels ökad konvergens, dvs. att tidigare separata produkter närmar sig varandra innehållsmässigt, dels att vissa stora mediaföretag söker stärka sin ställning genom att etablera sig på flera olika mediamarknader, exempelvis tidningar och television.

På de finansiella marknaderna verkar olika institut som banker, kreditmarknadsbolag och försäkringsbolag. De fyra storbankerna har en gemensam marknadsandel på drygt 85 procent av den svenska bankmarknaden. Ungefär samma höga koncentration råder på marknaderna för skadeförsäkring, livförsäkring, bostadsfinansiering och kapitalförvaltning genom fondbolag.

Konkurrenskommittén konstaterade år 1991 (Konkurrens för ökad välfärd, SOU 1991:59) att dominerande ställning för vissa företag förekom i ett stort antal branscher, i synnerhet inom livsmedelsindustrin och byggmaterialindustrin, samt att koncentrationen hade ökat inom flertalet branscher. Vid inledningen av år 2000 anger Konkurrensverket i sin rapport att ett flertal branscher, liksom i början av 1990-talet, karakteriseras av hög koncentration och att tendensen måste bedömas ha förstärkts under de senaste tio åren.

Den beräkning av koncentrationsmått CR4 och HHI som verket har genomfört bygger på statistik för åren 1993-1997. Den uppmätta skillnaden mellan den första och den sista av mättidpunkterna kan därmed ge en indikation på den förändring i koncentrationen som har ägt rum under 1990-talet för de undersökta 29 branscherna, även om datamaterialet som utgör underlag för beräkningarna har den bristen att importen saknas. Av Konkurrensverkets redovisning framgår att hälften av dessa branscher, 14 stycken, hade en mycket hög koncentration både år 1993 och 1997. Med mycket hög koncentration avses här att de fyra största företagen svarade för mer än 90 procent av den inhemska omsättningen. Två av dessa branscher och två branscher med lägre koncentrationstal har berörts av de regelreformer som under 1990-talet har öppnat delar av järnvägstrafiken, inrikesflyget, postverksamhet och handel med el för konkurrens. På dessa områden har koncentrationen minskat under perioden. Sedan år 1997 har dock koncentrationen inom inrikesflyget ökat.

Inom övriga undersökta branscher har koncentrationen ökat i åtta fall och minskat i fyra. I ett fall pekar utvecklingen av koncentrationsmått CR4 och HHI i olika riktning. Områden med ökad koncentration är kreatursslakterier, sågverk, läkemedelsindustri, betongvaruindustri, industri för metallstommar, byggtreprenörer, anläggningsentreprenörer och livsmedelsbutiker. Däremot har en minskad koncentration uppmäts för frukt- och grönsaksindustri, mejerier, partihandel med livsmedel och bankverksamhet.

I Konkurrensverkets granskning av konkurrensförhållandena inom åtta viktiga sektorer kommenteras koncentrationsutvecklingen under 1990-talet särskilt i vissa fall. För livsmedelsområdet konstateras att koncentrationen har försvagats inom bryggeri- och kvarnbranscherna, medan en hög koncentration fortfarande består på mejeri- och köttområdena. På skogsområdet har såväl antalet skogsägarföreningar som antalet sågverk minskat. På den regelreformerade elmarknaden har marknadskoncentrationen i produktionsledet ökat. Marknaden för oljeprodukter, som redan tidigare präglades av hög företagskoncentration, har blivit än mer koncentrerad. På bygg- och boområdet har koncentrationen ökat under 1990-talet genom flera företagsförvärv bland de stora byggföretagen. Den rådande fåtalsdominansen inom stora delar av byggmaterialmarknaden har ytterligare förstärkts inom VVS/VA-branschen. Vad slutligen mediaområdet beträffar konstaterar Konkurrensverket att koncentrationen på tv-området inte har ökat räknat i antalet företag, men att existe-

rande marknadsaktörer däremot har stärkt sin ställning. På dagstidningsområdet har en viss ökning av koncentrationen skett.

Prop. 1999/2000:140

6.2.5 Koncentrationens effekter

Konkurrenslagstiftningen i Sverige och utomlands har traditionellt inriktats på två slag av åtgärder mot effekterna av en hög koncentration, nämligen ingrepp mot missbruk av en dominerande ställning och kontroll av företagsförvärv.

Det första slaget av åtgärder tar sikte på företagets beteende och inte på strukturen som sådan. En marknadsdominerande ställning har inte betraktats som något problem i sig, men om denna ställning utnyttjas till åtgärder som är att betrakta som ett missbruk kan detta angripas – enligt nuvarande konkurrenslag med stöd av 19 §.

Kontrollen av företagskoncentrationer syftar däremot till att förhindra uppkomsten av en så stark dominans för ett eller flera företag att konkurrensen på den berörda marknaden hämmas väsentligt. Genom en sådan kontroll är det således möjligt att förhindra uppkomsten av en marknadsstruktur som i sig utesluter en effektivt fungerande konkurrens.

Dessa bestämmelser i konkurrenslagen tar sikte på situationer då ett eller flera företag har eller kan få en dominerande ställning på en marknad. En sådan ställning förutsätter normalt att koncentrationen är hög, däremot innebär en hög koncentration inte alltid att konkurrensen är svag eller att det eller de ledande företagen har en dominerande ställning. På vissa marknader kan konkurrensen vara skarp även när antalet aktörer är litet. Å andra sidan kan ett företag av olika skäl, exempelvis genom att kontrollera infrastruktur som konkurrenterna är beroende av, vara dominerande också på en marknad med många aktörer. Om hindren för etablering och inträde på en marknad är låga kan den potentiella konkurrensen upprätthålla ett högt konkurrenstryck även om antalet faktiskt aktiva säljare är litet.

Från konsumentens synpunkt är effekterna av en hög koncentration på en marknad främst knutna till begränsningen av antalet valmöjligheter. Vid monopol är konsumentens möjlighet att i handling uttrycka sitt missnöje med en produkt eller en leverantör mycket begränsat. Men också när det finns mer än en säljare på en marknad blir konsumentens ställning vanligen svagare ju högre koncentrationen är och ju starkare marknadsaktörerna därmed har.

De negativa effekterna för konsumenten av en hög koncentration är emellertid inte bara kortsiktiga och direkta. Vid en hög koncentration ökar de etablerade företagens möjligheter att försvåra nyetablering och marknadstillträde. För konsumenterna innebär detta att möjligheten att få tillgång till nya produkter, nya lösningar och nya idéer begränsas. Därmed stagnerar också förnyelsen och förutsättningarna för tillväxt på det berörda området.

En hög koncentration som är till skada för konsumentintresset kan motverkas på flera sätt. Ett sätt är, som nämnts, genom lagtillämpning som förhindrar dominansmissbruk och uppkomsten av skadliga före-

tagskoncentrationer. Ett annat sätt är genom att stödja de krafter som naturligt motverkar koncentrationen. Det senare slaget av åtgärder handlar dels om att vidga marknaden, dvs. avlägsna hinder för den fria rörligheten för varor, tjänster och kapital på EU:s inre marknad och hinder för den globala handeln, dels om att främja ny företagsamhet som utmanar gamla och koncentrerade strukturer.

6.2.6 Genomförda och pågående åtgärder

Medieområdet

Mediekoncentrationskommittén fick i uppdrag av regeringen att lägga fram förslag till lagstiftning för att slå vakt om mångfalden i svenska medier och motverka sådan ägar- och maktkoncentration inom massmedierna som kan skada ett fritt och brett meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. Kommittén har lämnat ett förslag som syftar till att säkerställa konkurrensreglernas tillämpning i mediesektorn. Skälen till detta är att mediemarknaden har genomgått förändringar som kommer att kunna medföra en ökad ägarkoncentration där företagen är större och har intressen i flera mediebranscher. På sikt kan detta leda till en minskad mångfald. Kommittén konstaterade att det finns en osäkerhet om huruvida det finns möjligheter att kunna vidta åtgärder mot drastiska förändringar som skulle kunna innebära allvarliga hot mot mångfalden och den praktiska möjligheten att utnyttja yttrandefriheten. Det är tveksamt om man på detta område kan lita till det korrektiv som konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer innebär. För svensk del är det tveksamt om konkurrenslagen kan genombryta den etableringsfrihet som skyddas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Med hänsyn till detta och till utvecklingen inom EU och rekommendationer i Europarådet, som förordar att medlemsstaterna vidtar lagstiftningsåtgärder i detta syfte, har kommittén föreslagit ändringar i lagstiftningen, bl.a. i konkurrenslagen med tillhörande grundlagsändringar. Konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och mot missbruk av en dominerande ställning föreslås göras uttryckligt tillämpliga för mediesektorn, med beaktande av mediesektorns särart. När det gäller företagskoncentrationer föreslås införandet av en ny mediekoncentrationslag som skall komplettera konkurrenslagens bestämmelser rörande företagskoncentrationer. Denna lag bör enligt kommittén utformas så att en koncentration skall kunna förbjudas om den skapar, förstärker eller förändrar kontrollen över en dominerande ställning, som väsentligt hämmar eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens i fråga om en sådan verksamhet som har särskild betydelse för opinionsbildningen – dagspress, radio och TV – eller en ställning som innefattar ett väsentligt inflytande inom flera sådana verksamheter. Koncentrationen skall också befaras vara ägnad att hämma ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Utredningens

6.3 Företags utnyttjande av marknadsstyrka

6.3.1 Förutsättningar för marknadsstyrka

Marknadsstyrka innebär att ett företag har möjlighet att agera mer eller mindre autonomt på en marknad. Den yttersta formen av marknadsstyrka råder när ett företag har en monopolställning och inte hotas av att något ytterligare företag kan träda in på marknaden. En sådan monopolställning kan vara ett resultat av gällande regler – ett legalt monopol – eller vara ett faktiskt monopol. I praktiken torde det vanligen finnas en gräns för hur långt ett faktiskt monopol kan utnyttja sin ställning innan köparna slutar att efterfråga produkten eller en ny säljare eller substituerande produkt dyker upp på marknaden

Även på marknader med flera säljare kan en eller flera av dessa ha en betydande grad av marknadsstyrka. Det gäller särskilt när koncentrationen är hög och övriga aktörer på marknaden är små. I konkurrensrätten är begreppet dominerande ställning ett kriterium för att vissa förfaranden skall kunna angripas. Med dominerande ställning avses en situation då ett företag har en sådan ekonomisk styrka att det kan hindra att en effektiv konkurrens upprätthålls på en marknad genom att det i betydande utsträckning kan agera utan att behöva ta hänsyn till konkurrenter eller kunder och ytterst konsumenterna. Företagets marknadsandel är en viktig indikator på om en dominerande ställning föreligger.

I praktiken kan ett företag få en starkare ställning än konkurrenterna på marknaden av många skäl. Ibland kan detta vara ett naturligt uttryck för konkurrensen, t.ex. tillgång till information och kunnande, högre effektivitet eller bättre förmåga att uppfatta vad konsumenterna vill ha. I andra fall kan företag få ett försteg framför konkurrenterna som snedvrider konkurrensen. Exempel på det senare slaget av omständigheter som skapar marknadsstyrka är när ett företag kontrollerar tillgången till sådan infrastruktur som även konkurrenterna är beroende av för att kunna bedriva verksamheten. Ett annat exempel är när ett visst företag på marknaden får ekonomiska fördelar som konkurrenterna inte har tillgång till. Sådana fördelar kan handla om olika slag av stöd och subventioner eller att ett offentligt ägt företag inte behöver drabbas av samma ekonomiska konsekvenser som privata konkurrenter vid ett marknadsmisslyckande.

Marknadsstyrka kan också ha sin grund i företagets tidigare historia. När marknader genom omreglering öppnas för konkurrens övergår det tidigare monopolet till att bli ett företag som verkar på en konkurrensmarknad. Ett sådant företag har i allmänhet en mycket stark ställning på marknaden jämfört med de nya, små företag som etablerar sig. Finansiell styrka, etablerad organisation, upparbetade kund- och leverantör-

6.3.2 Olika ageranden

Konkurrens innebär en tävlan mellan aktörer på en marknad, där varje företag kan förväntas utnyttja sina starka sidor och gynnsamma förutsättningar för att nå framgång hos konsumenterna. Gränsen är inte skarp mellan å ena sidan förfaranden som kan ses som ett naturligt uttryck för konkurrensen, å andra sidan ett skadligt utnyttjande av marknadsakt eller missbruk av en dominerande ställning.

När ett företag är effektivare i produktionen än konkurrenterna, och därmed lyckas sänka sina kostnader, är det naturligt att denna fördel kan utnyttjas för att erbjuda kunderna ett lägre pris. När ett lågt pris har sin grund i subventioner, som inte kommer konkurrenterna till del, uppstår däremot en snedvridning av konkurrensen.

Ett företag som skapat en ny teknisk infrastruktur knuten till tjänster som erbjuds, exempelvis ett bokningssystem eller ett betalningssystem, kan få ett försteg framför konkurrenter som inte har tillgång till samma teknik. På detta sätt uppkommer incitament att utveckla nya produkter och distributionsformer som ger fördelar för konsumenterna. Om tillgången till en sådan infrastruktur är så väsentlig att konkurrenternas fortsatta verksamhet i praktiken omöjliggörs kan emellertid vägran att bereda konkurrenterna tillträde på rimliga villkor innebära att konkurrensen sätts ur spel. Det handlar här om avvägningen mellan att konkurrera med alternativa infrastrukturer eller på en given infrastruktur.

Konsumenternas val mellan de alternativ som erbjuds på en marknad kan ses som ett belöningssystem. När företag utnyttjar fördelar som hög effektivitet, tillgång till avancerad teknik, naturliga kostnadsfördelar eller förmåga att förutse köparnas behov ligger det i linje med det långsiktiga konsumentintresset att detta leder till framgång på marknaden. Motsatsen gäller förfaranden som att utnyttja köparens avsaknad av alternativ, att bryta mot regler eller undandra sig skyldigheter, att med ojusta metoder sätta konkurrensen ur spel eller att utnyttja subventioner på ett konkurrenssnedvridande sätt.

Begreppet missbruk av dominerande ställning används i svensk konkurrensrätt, liksom i EG-rätten, för att avgränsa sådana förfaranden som bedöms vara till övervägande skada för konkurrensen. I rättspraxis, främst den EG-rättsliga, har kriterier utvecklats för att bestämma när en dominans och ett missbruk föreligger. Begreppet dominans har berörts ovan och är knutet till dels företagets marknadsandel – som bestäms genom avgränsningen av relevant produktmarknad och relevant geografisk marknad – dels andra omständigheter som bidrar till att stärka företagets ställning på marknaden.

Missbruk kan vara av två slag, exploaterande och exkluderande missbruk. Med exploaterande missbruk menas att det dominerande företaget kan utnyttja sin ställning till nackdel för köparna, exempelvis genom att ta ut ett högt pris eller genom att förena en försäljning med oskäligen

villkor. Ett exkluderande missbruk är i stället riktat mot företagets konkurrenter och syftar ytterst till att sätta den kvarvarande konkurrensen ur spel. Ett typiskt exempel är när ett företag saknar nämnvärd konkurrens på en viss marknad och genom att ta ut höga priser kan bygga upp en finansiell styrka. Dessa resurser kan sedan på en annan marknad användas till underprissättning, dvs. ett pris som innebär en ekonomisk förlust, så att kvarvarande konkurrenter slås ut. När konkurrensen på den senare marknaden har eliminerats kan det dominerande företaget kompensera tidigare förluster genom att tillämpa monopolprissättning.

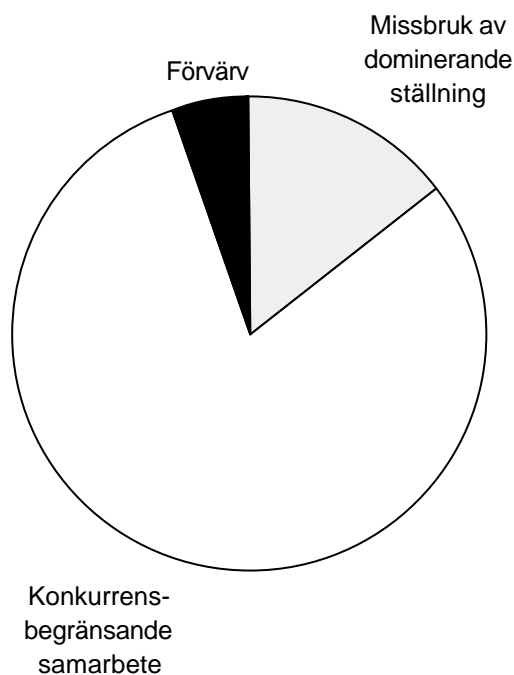
Det kan emellertid förekomma att företag tillämpar priser som kan jämföras med underprissättning utan att det föreligger ett medvetet syfte att eliminera konkurrenter eller att få ekonomisk vinning av en eventuell ensamställning på marknaden. Detta är ofta fallet när offentliga – exempelvis kommunala – och privata aktörer möts på en konkurrensmarknad. Trots frånvaron av ett konkurrenshämmande syfte kan i sådana fall effekten på marknaden och för konsumenterna vara jämförbar med ett utnyttjande av marknadsakt.

I konkurrenslagens 19 § exemplifieras olika typer av dominansmissbruk. Missbruk kan bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningsvillkor, att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna eller att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Ytterligare ett exempel på dominansmissbruk, som anges i konkurrenslagen, är att ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med avtalet.

I praktiken är det ovanligt att konkurrensrättsliga regelverk tillämpas för att angripa exploaterande missbruk, t.ex. överprissättning. Det framgår av EG-praxis att förbudet mot dominansmissbruk inte har till ändamål att tillämpas som ett prisregleringsinstrument. Det övervägande antalet fall – även när det gäller tillämpningen av den svenska konkurrenslagen – handlar om förfaranden som syftar till att sätta konkurrensen ur spel och således är riktade mot konkurrenter på marknaden.

6.3.3 Dominansmissbruk och annat utnyttjande av marknadsakt på olika områden

I Konkurrensverkets rapport redovisas en kartläggning av de ärenden som verket har prövat med stöd av konkurrenslagen under perioden 1 juli 1993–30 juni 1999. I 388 ärenden har verket funnit skäl att på olika sätt ingripa mot konkurrensbegränsningar. 57 av dessa fall avser missbruk av en dominerande ställning. Huvuddelen av ärendena, 311 stycken, gäller konkurrensbegränsande samarbete medan 20 avser förvärv (figur 6.1).



Figur 6.1 Konkurrensverkets ingripanden med stöd av konkurrenslagen åren 1993 till 1999. Totalt 388 ärenden.

Källa: Konkurrensverket

Olika slag av åtgärder kan användas för att motverka missbruk av en dominerande ställning. Det minst ingripande sättet är att det berörda företaget frivilligt ändrar sitt beteende när det blir medvetet om att det föreligger en konflikt med konkurrensreglerna. En frivillig anpassning till konkurrenslagens bestämmelser torde också förekomma i många fall utan att det sker någon formell prövning hos Konkurrensverket. En sådan normbildande effekt är en viktig funktion hos all konkurrenslagstiftning. Det är dock svårt att bedöma omfattningen av denna indirekta påverkan.

Andra former för ingripande mot dominansmissbruk är avslag på ansökan om icke-ingripandebesked, åläggande att upphöra med ett förbjudet förfarande – vilket kan förenas med vite – och talan vid Stockholms tingsrätt om utdömmande av konkurrensskadeavgift.

Åläggande har meddelats av Konkurrensverket avseende totalt 31 olika överträdelse, varav 21 gällde dominansmissbruk. I 13 fall har verket väckt talan om konkurrensskadeavgift, varav 9 gällde missbruk av en dominerande ställning.

På livsmedelsområdet har Konkurrensverket ingripit mot dominansmissbruk i endast två fall. På detta område handlar lagtillämpningen främst om förbjudet samarbete, nämligen 48 fall, särskilt vertikala konkurrensbegränsningar.

I samband med att den nya konkurrenslagen trädde i kraft informerade Konkurrensverket dagligvaruhandeln och livsmedelsindustrin på olika sätt om det nya regelsystemet, bl.a. om lagens betydelse för sådana leverans- och försäljningsvillkor som producenterna och andra leverantörer tillämpade gentemot handeln. Till följd av den koncentration som finns i livsmedelsindustrin, den starka ställning som vissa företag hade och

villkorens utformning var en anpassning till lagen nödvändig för att villkoren inte skulle utgöra missbruk av en dominerande ställning och strida mot 19 § konkurrenslagen. I vissa fall lät företag pröva sina villkor men återkallade ansökningarna sedan de fått del av Konkurrensverkets preliminära bedömning att villkoren stod i strid med konkurrenslagen. Några av de ansökningar som inte återkallades avslogs av Konkurrensverket.

På energiområdet uppgick antalet ingripanden mot missbruk av marknadsdominans till två.

Också på bygg- och boområdet är andelen missbruksfall av det totala antalet ingripanden litet. Av totalt tre fall av dominansmissbruk gällde två prisdiskriminering och kopplingsförbehåll medan det tredje ärendet rörde exklusivitet och leveransvägran.

Vid nio tillfällen har Konkurrensverket ingripit mot missbruk av dominerande ställning på transportområdet. Tre av dessa fall rörde järnvägstransporter, tre flygtransporter och ett ärende gällde sjötransporter.

Ett viktigt fall rörande missbruk av en dominerande ställning på järnvägsområdet avsåg trafikhuvudmännens upphandling år 1993 av tågtrafik på länsjärnväg i Jönköpings, Kalmar och Hallands län. En av anbudsgivarna, BK Tåg AB, anförde i klagomål till Konkurrensverket att SJ tillämpat underprissättning. Konkurrensverket fann i sitt beslut att SJ hade gjort sig skyldigt till underprissättning i strid med förbudet i 19 § konkurrenslagen och yrkade hos Stockholms tingsrätt om konkurrensskadeavgift med 30 miljoner kronor. Tingsrätten och Marknadsdomstolen har senare fastslagit att SJ gjort sig skyldig till underprissättning men begränsade konkurrensskadeavgiften till 8 miljoner kronor.

På flygtrafikområdet har Konkurrensverket vid flera tillfällen ingripit mot SAS med stöd av konkurrenslagens bestämmelse om dominansmissbruk. År 1995 vägrade SAS teckna s.k. interlineavtal – avtal mellan flygbolag att dessa accepterar varandras biljetter – med Nordic European, som vid den tidpunkten startade trafik på linjen Östersund-Arlanda. Verket konstaterade i sitt beslut att SAS inte hade något objektiva, kommersiella skäl för sin vägran och att förfarandet utgjorde en överträdelse av förbudet mot missbruk av en dominerande ställning. Verket yrkade att SAS skulle åläggas en konkurrensskadeavgift på 10 miljoner kronor. Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen delade i allt väsentligt verkets bedömning men fastställde konkurrensskadeavgiften till 1 miljon kronor.

I ett annat ärende har Konkurrensverket ingripit mot hur SAS tillämpar lojalitetsprogrammet EuroBonus på inrikes flygresor och hävdade att detta begränsar marknaden genom att kraftigt försvaga eller helt eliminera den normala priskonkurrensen mellan företagen. Verket ålade i november 1999 SAS, vid vite av 100 miljoner kronor, att upphöra med förfarandet. Beslutet har överklagats hos Marknadsdomstolen, som har beslutat om inhibition tills vidare.

Det område där flest ingripanden mot missbruk av dominerande ställning har skett är medieområdet, inkl. post och tele. Bland annat har åläggande meddelats i 18 fall, vilket utgör 40 procent av det totala antalet ålägganden.

På teleområdet har konkurrensproblemen i hög grad handlat om Telias dominerande ställning, särskilt med hänsyn till att företaget förfogar över det s.k. accessnätet – den sista delen av ledningsnätet fram till abonnenten, de s.k. koppartrådarna – som alla operatörer på området fast telefoni behöver tillgång till. Ärenden rörande ifrågasatt dominansmissbruk har bl.a. gällt Telias prissättning av samtrafiken och Telias prissättning mot slutkunder.

Sedan konkurrenslagen trädde i kraft har Konkurrensverket haft mer än 100 ärenden som har berört Posten. Många av dessa gäller ifrågasatt missbruk av en dominerande ställning. Hittills har de avgjorda ärendena på postområdet lett till klargöranden främst vad beträffar exklusivavtal, trohetskapande rabatter och årsbonussatser. De exklusivavtal som Posten tidigare tecknat med kunder – och som närmast omöjliggjort ett anlitan­de av konkurrenter till Posten – skall nu vara undanröjda. Det­ samma gäller klausuler i avtal som ger Posten ensidig rätt att förändra erbjudna priser under pågående avtalsperiod. Rabatter och årsbonussatser får inte konstrueras på ett sådant sätt att de är relaterade till kundens totalbehov. Slutligen har det klarlagts att det under vissa förhållanden är otillåtet för Posten att tillämpa geografisk prisdifferentiering i syfte att möta konkurrens.

På området hälso- och sjukvård har Konkurrensverket ingripit i två fall av dominansmissbruk inom tandvården, varav det ena gällde leveransvägran. Det andra ärendet gällde ett förfarande från tandvårdshuvudmannens (Göteborgs kommun) sida som innebar att om tandvårdshuvudmannen utförde den oralkirurgiska delen av en implantatbehandling, skulle ansvaret för och avslutandet av den protetiska delen av behandlingen också utföras av tandvårdshuvudmannen. Konkurrensverket ansåg att förfarandet var konkurrensbegränsande och att det innebar ett missbruk av tandvårdshuvudmannens dominerande ställning på marknaden för implantatbehandlingar, i strid med förbudet i 19 § konkurrenslagen.

Ett ärende på ett annat område, nämligen marknaderna för inomhusbad samt gym- och solarietjänster, har också anknytning till den offentliga sektorn. I detta fall ansåg Konkurrensverket att en kommun (Stenungsund) hade utnyttjat sin dominerande ställning på marknaden för inomhusbad för att stärka sin ställning på marknaden för solarietjänster. Det var mer förmånligt att köpa ett s.k. tiokort till solarierna, vilket inkluderade bad, än att köpa motsvarande kort för enbart bad. Vidare kostade det lika mycket att köpa ett enstaka solaribesök med bad som att bara köpa bad. Företag som konkurrerade med kommunens tjänsteutbud upphörde med sin verksamhet efter det att kommunen hade infört sin prissättningsmodell. Stockholms tingsrätt beslutade att kommunen skulle betala den av Konkurrensverket yrkade konkurrensskadeavgiften. Genom kommunens medgivande och utredningen i målet fann tingsrätten det klarlagt att kommunen av oaktsamhet överträtt förbudet i 19 § konkurrenslagen.

Den samlade bilden när det gäller förekomsten av missbruk av en dominerande ställning är att denna form av konkurrensbegränsning särskilt förekommer på områden som nyligen regelreformerats och öppnats för konkurrens. Typiska exempel är postverksamhet, telefoni, järnvägstrafik

och inrikes flygtrafik. På sådana områden finns ofta ett starkt dominerande företag som före omregleringen varit skyddat mot konkurrens och som möter en ny utmaning i form av små företag som söker slå sig in på tillgängliga eller särskilt attraktiva delar av marknaden. Skillnaden i marknadsmakt mellan det etablerade och de nya företagen medför uppenbara risker för att dominantens åtgärder för att skydda sin marknadsställning slår orimligt hårt mot konkurrenterna. Därav följer också risken för att reformens syfte, att skapa en marknad med fungerande konkurrens, kvävs i sin linda. Konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning kan i vissa fall stödja utvecklingen mot mångfald och mer balanserade styrkeförhållanden mellan aktörerna på sådana marknader. Konkurrenslagstiftningen tar emellertid principiellt sikte på förhållandena på fungerande konkurrensmarknader och kan därför behöva kompletteras med särslagstiftning på områden som nyligen öppnats för konkurrens och befinner sig i en övergångsfas. Telelagen är ett exempel på sådan särslagstiftning.

Vissa former av utnyttjande av marknadsmakt faller således utanför det område som kan angripas med stöd av konkurrenslagens bestämmelser rörande missbruk av en dominerande ställning på marknaden. Utnyttjandet av marknadsmakt kan trots detta utgöra ett hot mot mångfald, effektivitet, utveckling och innovationer på olika varu- och tjänstemarknader. Därmed hotas samtidigt anpassningen till köparnas behov och preferenser, t.ex. i fråga om lågt pris, hög kvalitet, brett urval, god service eller produktförnyelse. Områden där konkurrenslagstiftningen i sin nuvarande utformning inte är ägnad att motverka alla fall av utnyttjande av marknadsmakt till skada för konsumenterna är exempelvis marknader som nyligen öppnats för konkurrens och marknader där såväl privata som offentliga aktörer konkurrerar.

6.4 Konkurrensbegränsande samordning mellan företag

6.4.1 Positiv och negativ samverkan

Samverkan mellan företag kan i många fall medföra positiva effekter, inte bara för de berörda företagen utan också för konsumenterna och för den allmänna ekonomiska utvecklingen. Särskilt för små och medelstora företag kan samarbete göra det möjligt för deltagarna att arbeta mer effektivt, att öka sin produktivitet och att stärka sin konkurrenskraft i förhållande till större företag på marknaden. I många fall kan även samarbete mellan större företag vara ekonomiskt önskvärt, förutsatt att det inte får till resultat att konkurrensen begränsas.

Erfarenhetsutbyte om förhållanden på marknaden och gemensamt framtagen information om marknadens utveckling är ett exempel på samarbete mellan företagen i en bransch som normalt är positivt. Sådant samarbete får dock inte leda till att konkurrerande företags beteende på marknaden samordnas eller företagets handlingsfrihet begränsas. Om en

gemensam branschstatistik är så detaljerad att enskilda företags åtgärder kan identifieras kan detta förstärka ett samordnat förfarande ifråga om priser eller försäljningsvolymmer.

Andra former av positivt samarbete kan gälla forsknings- och utvecklingsprojekt, gemensamma resurser för produktion eller distribution, reklam eller produktmärkning som betecknar en viss kvalitet på varan. Konsortier är en särskild form av samarbete mellan företag som är vanlig vid t.ex. upphandling av anläggnings- och byggnadsentreprenader. Sådan samverkan är normalt positiv från konkurrenssynpunkt om de deltagande företagen inte konkurrerar med varandra om det arbete som skall utföras. Även konsortiesamverkan mellan konkurrenter kan vara positiv om vart och ett av de deltagande företagen inte skulle ha haft möjlighet att på egen hand genomföra arbetet.

Överenskommelser mellan företag om att begränsa konkurrensen på en marknad kan jämföras med skapandet av en artificiell monopolsituation. Om företagen enas om ett gemensamt försäljningspris kan konsumenten inte längre välja det lägsta priset. Det innebär i sin tur att det enhetliga priset kan höjas så att det motsvarar monopolprisets nivå. Om företagen gör upp om att dela upp marknaden mellan sig – geografiskt, efter kundkategori eller på annat sätt – står det inte längre konsumenten fritt att välja vilken leverantör hon vill vända sig till. Sådana slag av konkurrensbegränsande överenskommelser utgör därmed en konspiration som flyttar makten från konsumenten till de samverkande säljarna.

De allvarligaste formerna av negativ samverkan är prissamarbete och marknadsdelning. Sådan samverkan utgör ett direkt angrepp på konsumenternas möjligheter att välja det förmånligaste priset eller den bästa leverantören. Samverkan mellan konkurrenter i samma handelsled – s.k. horisontellt samarbete – är normalt mer negativt från konkurrenssynpunkt än s.k. vertikalt samarbete, mellan exempelvis tillverknings- och handelsföretag eller mellan grossist och detaljist. Men även vertikalt samarbete kan begränsa konkurrensen, t.ex. genom att utestänga vissa leverantörer eller återförsäljare och på så sätt begränsa de alternativ som konsumenten har tillgång till.

6.4.2 Avtal och samordnade förfaranden

En samordning mellan företag, som har till syfte eller verkan att konkurrensen begränsas, kan vara mer eller mindre formaliserad. En ytterlighet är ett skriftligt avtal där deltagarnas åtaganden preciseras i detalj och som också reglerar konsekvenserna av att någon av deltagarna bryter mot överenskommelsen. Den motsatta ytterligheten är ett tyst samförstånd mellan företag om ett enhetligt beteende eller om att avstå från att konkurrera i ett visst avseende. För konsumenterna kan de negativa effekterna av att konkurrensen inte fungerar vara lika allvarliga vid ett informellt samfällt agerande som i fall då ett formellt kartellavtal föreligger.

Förbudet i 6 § konkurrenslagen mot konkurrensbegränsande överenskommelser gäller i lika hög grad muntliga överenskommelser som skriftliga. Däremot är svårigheten att bevisa en informell samordning

givetvis betydligt större. Trots detta visar internationella erfarenheter av kartellbekämpning att de deltagande företagen många gånger upprättar komprometterande protokoll eller annat skriftligt material, som kan utgöra bevismaterial vid ett rättsligt förfarande.

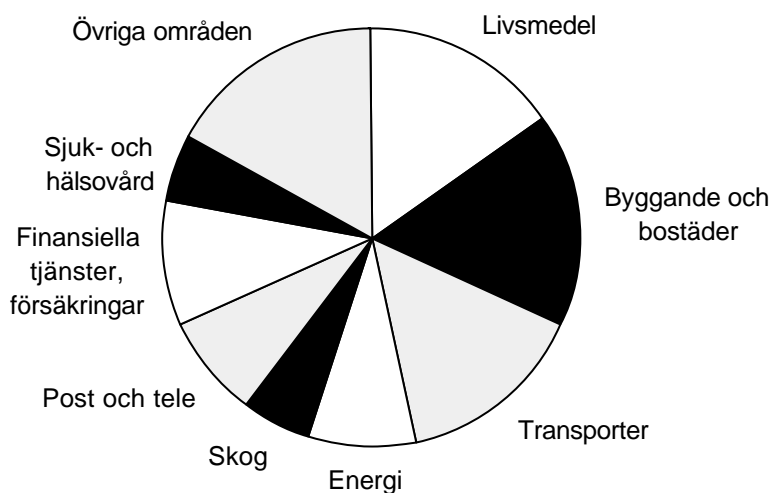
Det är inte ovanligt att en konkurrensbegränsande överenskommelse utgör en del av normala affärsavtal som i övrigt inte har till ändamål att begränsa konkurrensen. En konkurrensbegränsande klausul kan angripas med stöd av konkurrenslagens förbudsbestämmelser, och även drabbas av ogiltighet, utan att avtalets tillämpning i övrigt behöver påverkas.

6.4.3 Konkurrensbegränsande samarbete på olika områden

Av de totalt 388 ingripanden med stöd av konkurrenslagen som Konkurrensverket gjort under perioden 1 juli 1993-30 juni 1999 avsåg 311 – närmare 80 procent – förbudet i 6 § mot konkurrensbegränsande samarbete. I motsats till vad som är fallet vid missbruk av en dominerande ställning medger konkurrenslagen att undantag ges från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete om avtalet har anmälts till Konkurrensverket. Förutsättningen är att vissa kriterier som anges i lagens 8 § är uppfyllda, vilket i huvudsak innebär att de positiva effekterna av samarbetet väger tyngre än de negativa. En form av ingripande mot konkurrensbegränsande överenskommelser är att Konkurrensverket avslår en ansökan om undantag. Sådana ansökningar kombineras normalt med en ansökan om icke-ingripandebesked, dvs. en formell förklaring att avtalet inte strider mot förbudet i 6 §. 184 av de 388 ingripandena utgjordes av avslag på ansökan om undantag och/eller icke-ingripandebesked. Den helt övervägande delen av dessa fall gällde förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete.

I vissa fall visar det sig under Konkurrensverkets handläggning av en ansökan att utformningen av ett avtal inte gör det möjligt att bevilja ett undantag eller ett icke-ingripandebesked. Det är i sådana situationer inte ovanligt att avtalsparterna gör sådana förändringar i avtalet att konkurrensbegränsningen undanröjs och att därigenom förutsättningar skapas för ett positivt beslut. I närmare 100 fall har sådana modifieringar skett i konkurrensbegränsande avtal. En liknande form av ingripande är när Konkurrensverket förenat ett beslut om undantag från förbudet med vissa villkor. Detta har skett i 42 fall.

De skarpaste formerna av ingripande mot konkurrensbegränsande överenskommelser utgörs av åläggande att upphöra med överträdelsen – som kan förenas med vite – och talan om konkurrensskadeavgift. En tredjedel, eller tio stycken, av de konkurrensbegränsningsfall som har lett till beslut om åläggande har gällt konkurrensbegränsande avtal. I fem fall, av totalt 13, har Konkurrensverkets ansökan om konkurrensskadeavgift gällt konkurrensbegränsande samarbeten. Figur 6.2 visar hur verkets ingripanden mot konkurrensbegränsande samarbeten fördelar sig på olika områden.



Figur 6.2 Konkurrensverkets ingripanden mot konkurrensbegränsande samarbeten åren 1993 till 1999, fördelade på områden. Totalt 311 ärenden.

Källa: Konkurrensverket

På livsmedelsområdet har Konkurrensverket ingripit mot konkurrensbegränsande samarbete i 48 fall, vilket motsvarar 15 procent av antalet motsvarande ingripanden i alla branscher. Huvuddelen av fallen på livsmedelsområdet, 39 ingripanden, rörde vertikala konkurrensbegränsningar. Livsmedelsområdet skiljer sig därvidlag från andra branscher, där konkurrensbegränsande avtal vanligen är horisontella till sin natur.

Även bygg- och boområdet står för en stor del av ingripandena mot konkurrensbegränsande avtal – 51 fall eller 16 procent av samtliga ingripanden med stöd av 6 § konkurrenslagen. Två tredjedelar av dessa konkurrensbegränsningar på bygg- och boområdet hade en omedelbar effekt på varors och tjänsters priser och i 21 fall rörde det sig om renodlade horisontella prisöverenskommelser. Branschorganisationer har haft en framträdande roll när det gäller förekomsten av horisontellt pris-samarbete, särskilt inom byggmaterialbranschen och elinstallationsbranschen. Samarbete mellan starka konkurrenter i konsortier och joint ventures har särskilt förekommit inom anläggningsbranschen.

Det tredje tunga området när det gäller konkurrensbegränsande samarbete är transportområdet. Med 45 fall svarar detta område för nästan samma andel av det totala antalet ingripanden mot konkurrensbegränsande avtal som livsmedelsområdet. Huvuddelen av konkurrensbegränsningarna har rört prissättningen på de berörda tjänsterna. Närmare tre fjärdedelar av fallen avser taxi- eller åkeriverksamhet.

På energiområden har Konkurrensverket ingripit mot 26 konkurrensbegränsande avtal. Närmare 80 procent av dessa ärenden gällde drivmedelsområdet.

I 17 fall har ingripande skett mot prissamverkan på skogsområdet, varav 13 gällde direkta prisöverenskommelser. Det otillåtna samarbetet på

detta område har normalt skett inom ramen för konsortier, joint ventures eller branschorganisationer.

På mediaområdet exklusive post- och teleområdet har ingripande mot konkurrensbegränsande samarbete skett i 25 fall. Jämfört med övriga områden är det relativt få konkurrensbegränsningar på mediaområdet som har kunnat avvärjas genom frivilliga åtgärder. Som tidigare redovisats var det totala antalet ingripanden mot konkurrensbegränsningar på post- och teleområdet också jämförelsevis stort; det har dock här till övervägande del handlat om dominansmissbruk.

I 30 fall har Konkurrensverket ingripit mot konkurrensbegränsande samarbete på finans- och försäkringsområdet. Det har i samtliga fall rört sig om horisontella begränsningar – i mer än hälften av fallen omfattade det undanröjda samarbetet mer än 50 procent av marknadens totala omsättning. 22 av fallen innefattade förbjudet prissamarbete.

Drygt 15 konkurrensbegränsande samarbeten på sjuk- och hälsovårdsområdet har undanröjts, varav merparten gällde läkemedels- och hälso-kostområdet. En mindre del av konkurrensbegränsningarna på detta område gällde prissamarbete, däremot har jämförelsevis många fall avsett vertikala exklusivavtal.

Konkurrensverkets ingripanden mot konkurrensbegränsande förfaranden har kvantitativt till övervägande del avsett förbjudet samarbete. Andelen allvarliga ingripanden, dvs. ålägganden och ansökan om konkurrensskadeavgift, är dock färre än när det gäller dominansmissbruk, både relativt och i absoluta tal. Det dominerande medlet för att undanröja konkurrensbegränsande avtal har varit avslag på ansökan om undantag/icke-ingripandebesked. Det innebär samtidigt att åtgärder för att undanröja hemliga karteller hittills har spelat en begränsad roll i lag-tillämpningen, sett i ett helhetsperspektiv.

Många ingrepp mot konkurrensbegränsande avtal har skett på livsmedelsområdet och bygg- och boområdet, branscher som i OECD- respektive EU-studier har pekats ut som områden där det i vårt land finns särskilda konkurrensproblem.

I övrigt tyder genomgången på att konkurrensbegränsande samarbete som varit oförenligt med förbudet i 6 § konkurrenslagen har varit utbrett i stora delar av näringslivet. Ingripanden mot branschsamarbete har bland annat skett på områden där privata företag tidigare verkat under strikta regleringar, t.ex. finans- och försäkringsmarknaden och vissa transportområden. Förekomsten av konkurrensbegränsande avtal har dock inte begränsats till sådana områden utan synes ha varit vanligt förekommande inom flertalet branscher.

6.4.4 Hemliga karteller

Det hävdas ibland att karteller är ett fenomen som inte längre förekommer på den svenska marknaden, åtminstone inte i sådan utsträckning att det skulle vara motiverat att skärpa nuvarande konkurrenslagstiftning.

Under decennierna före övergången till en stramare konkurrenspolitik i början av 1990-talet rådde en påtaglig samarbetskultur i det svenska

samhället. Den allmänna synen på samverkan mellan företag hade sin motsvarighet i rättsväsendets syn på konkurrensbrott. Även om vissa förbudsbestämmelser fanns i den huvudsakligen missbruksbaserade lagen före 1993, och brott mot förbuden var straffsanktionerade, hade sådana förseelser låg prioritet hos åklagare och i domstolar.

Konkurrensverket har i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* bl.a. anfört följande.

Det ligger i sakens natur att förekomsten av allvarliga karteller inte låter sig bevisas förrän de har upptäckts. De karteller som har påvisats har med stöd av EG:s regler eller konkurrenslagen successivt angripits och bringats att upphöra, vilket ger en indikation om förekomsten av karteller. Konkurrensverket gör i sin rapport bedömningen att ett antal omständigheter talar för att dolda karteller existerar och utgör ett allvarligt hot mot konsumenterna och samhällsekonomin.

Vid Europeiska kommissionens tillämpning av gemenskapens konkurrensregler har svenska företag eller företag med svensk anknytning varit inblandade i flera av de största kartellärendena. Det gäller bl.a. områden som pappersmassa, kartong, stål och rörprodukter. Några av dessa ärenden avser tiden före Sveriges anslutning till EU och skulle möjligen kunna tolkas som att näringslivet då var omedvetet om innebörden av de regler som gällde på EG-marknaden. En sådan tolkning motsägs dock av att svenska företag i flera fall har medverkat i omfattande kartellsamarbete även efter år 1995.

Vissa omständigheter ökar sannolikheten för att kartellsamarbete kan uppkomma i en bransch. Exempel på sådana omständigheter är hög koncentration, vikande efterfrågan, standardiserade produkter, omfattande branschsamarbete i exempelvis tekniska frågor och svag eller obefintlig importkonkurrens. I Konkurrensverkets rapport redovisas en genomgång av konkurrensförhållandena i åtta viktiga sektorer. Av denna redovisning framgår att det finns många branscher på den svenska marknaden där det kan finnas incitament att begränsa konkurrensen genom samordnade förfaranden eller formella överenskommelser.

Konkurrensverket anför vidare.

En omständighet som kan medverka till uppkomsten av karteller är den tradition av samarbete och branschsammanhållning som sedan gammalt är stark i vårt land. Sverige är inte unikt i detta avseende. Det finns dock en påtaglig tendens att länder med stark samarbetstradition i näringslivet samtidigt är kända för att hysa en "kartellkultur". Som en kontrast framstår USA och Kanada, där strikta konkurrensregler har tillämpats i mer än 100 år och där företagen på ett helt annat sätt än i Sverige undviker agerande som kan skapa misstanke om obehöriga kontakter mellan konkurrenter.

Enligt Konkurrensverkets rapport ger den stora mängd klagomål och information om konkurrensproblem som verket får in också en bild av hur företagen ställer sig till konkurrens respektive samverkan i olika branscher. Klagomålen ger sällan information om priskarteller och liknande förfaranden som i första hand riktar sig mot konsumentintresset. I sådana fall är det främst deltagarna i kartellsamarbetet som har kunskap om vad som försiggår, och dessa har i allmänhet liten anledning att informera konkurrensmyndigheten. Däremot får verket ofta information från drabbade företag om det slag av samverkan som syftar till att eliminera "uppstickare", dvs. företag som erbjuder andra villkor än den traditionella delen av branschen.

Ett typiskt exempel är klagomål om leveransvägran. Vägran att leverera kan under vissa omständigheter vara affärsmässigt motiverad, t.ex. om det berörda företaget av köparen bedöms utgöra en kreditrisk. När sådana objektiva skäl saknas framstår leveransvägran som märklig med tanke på att det bör ligga i varje företags intresse att maximera sin försäljning. En närmare granskning av omständigheterna visar i sådana fall ofta att det klagande återförsäljarföretaget avvikit från branschpraxis i något avseende, t.ex. genom att hålla förhållandevis låga priser till konsument eller genom att bedriva Internetförsäljning. Även under sådana förhållanden borde leverantören främst vara intresserad av vilket pris han får från återförsäljaren och inte vilket konsumentpris denne i sin tur tillämpar. Tvärtom bör ett lägre konsumentpris leda till ökad total försäljning, vilken också är gynnsamt för leverantören.

Den förklaring som vid Konkurrensverkets fortsatta undersökning framstår som uppenbar, men som i de flesta fall svårligen låter sig bevisas, är att initiativet till leveransvägran ligger hos de konkurrerande återförsäljarna. Genom hot om köpbojkott kan dessa åstadkomma att en lågpriskonkurrent neutraliseras. Liknande fall av horisontell samverkan för att utestänga en potentiell konkurrent från marknaden har förekommit i samband med branschmässor som arrangeras av branschorganisationen eller annat gemensamt organ.

Mot bakgrund av kartellers allvarliga skadeverkningar anser regeringen att det inte är acceptabelt att sådana karteller som innebär väsentlig skada för konsumentintresset över huvud taget förekommer. I propositionen föreslås därför att olika åtgärder för att effektivisera uppspårandet och beivrandet av karteller görs till föremål för en särskild utredning.

6.5 Marknader som nyligen öppnats för konkurrens

De konkurrensproblem på olika regelreformerade marknader som redovisas under 6.5.3 och följande avsnitt bygger i första hand på kartlägg-

6.5.1 Avreglering, regelreformer, konkurrensutsättning eller privatisering?

Den process som ofta sammanfattas under beteckningen avreglering har under slutet av 1900-talet, i högre eller lägre grad, varit utmärkande för näringspolitiken i flertalet utvecklade industriländer. I USA påbörjades processen redan under 1970-talet, bl.a. med liberalisering av flyg- och telemarknaderna. I Storbritannien inleddes en omfattande avregleringsprocess under 1980-talet. Telekommunikationsföretaget British Telecom var det första allmännyttiga företaget som privatiserades, vilket skedde år 1984. Därefter har, i varierande grad, bl.a. el och järnvägs-transporter öppnats för konkurrens. EU har haft en pådrivande roll för att öppna olika offentliga monopol i medlemsstaterna för konkurrens. Det gäller framför allt infrastrukturområden som transporter, telekommunikationer och energi. Processen har normalt inletts med s.k. grönböcker och vitböcker, vilka har lagt en grund för direktiv och andra bindande gemenskapsregler. Sverige har jämfört med andra medlemsländer legat långt framme i denna process, både när det gäller tidpunkten för att reformera olika marknader och omfattningen av konkurrensutsättningen.

Utvecklingen har dock inte följt samma spår på alla håll. 1980-talets reformer i Storbritannien var i hög grad inriktade på en förändring i ägandet, dvs. privatisering. Effekten blev många gånger att offentliga monopol ersattes av privata monopol. För att motverka att de privata monopolerna skulle kunna missbruka sin marknadsmakt skapades regleringssystem som tillämpas av särskilda sektormyndigheter, s.k. watchdogs.

I Sverige har tyngdpunkten däremot legat på att öppna marknader för konkurrens. För flertalet av dessa marknader har inte nödvändigtvis antalet regler minskat. Snarare har de regler som hindrat konkurrens avskaffats, samtidigt som nya regler har införts i syfte att öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Regler som avskaffas kan vara sådana som begränsar utbudet på marknaden i form av etablerings- eller handelshinder. Regler som införs i konkurrensfrämjande syfte kan vara sådana som reglerar villkoren för att utnyttja en tidigare monopolists infrastruktur. Detta kan mycket väl innebära att en marknad som öppnas för konkurrens får ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare varit fallet.

Ett exempel är telemarknaden där dåvarande Televerket inte hade något legalt monopol men däremot ett de facto-monopol och styrdes på ungefär samma sätt som en myndighet. Före konkurrensutsättningen behövdes därför ingen lagstiftning som specifikt reglerade olika frågor på telemarknaden. När telemarknaden öppnades för konkurrens bolagiserades Televerket samtidigt som ett nytt regelverk – telelagen – trädde i kraft. Telemarknaden utvecklades därmed från ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens.

När marknaden för distribution av brevförsändelser öppnades för konkurrens upphörde formellt Postverkets brevmonopol. Det fanns då inte någon lagstiftning som reglerade utövandet av själva postverksamheten utan enbart regler som generellt styrde Postverkets verksamhet. Genom ikraftträdandet av en särskild postlag och bolagiseringen av Postverket ersattes också på detta område det oreglerade monopolet med ett regelverk som skulle skapa förutsättningar för uppkomsten av konkurrens.

På andra marknader som regelreformerats fanns redan före reformen ett flertal privata aktörer. Konkurrensen begränsades genom exempelvis etableringskontroll, prisreglering eller reglering av produkternas utformning eller innehåll. På flera sådana marknader har förutsättningarna för konkurrens ökats genom ett avskaffande av marknadsregleringar. Detta gäller bl.a. marknaderna för taxitrafik, långväga busstrafik och finansiella tjänster. I vissa fall har avregleringen skapat behov av nya regler – exempelvis för att lösa vissa ordningsfrågor – när en friare etablering gett upphov till problem som inte förutsågs vid avskaffandet av marknadsregleringarna.

Den renaste formen av konkurrensutsättning innebär att etableringen av företag är fri inom de generella ramar som den näringspolitiska lagstiftningen ger. Detta skapar i allmänhet förutsättningar för en effektivt fungerande konkurrens med en mångfald av säljare och produkter. På en sådan marknad sker normalt en successiv förnyelse genom att mindre effektiva företag, eller produkter som inte uppskattas av konsumenterna, slås ut och ersätts av nya och bättre alternativ.

På vissa områden saknas dock möjlighet att skapa marknader med sådana valmöjligheter för konsumenterna. Det gäller bl.a. områden där det inte finns tekniskt eller ekonomiskt utrymme för mer än en leverantör. Konkurrensutsättningen kan i sådana fall komma till uttryck i en upphandling av en leverantör med ensamställning. Konkurrensen mellan olika alternativ sker vid själva upphandlingen, däremot får den som uppdraget går till en ställning som kan betecknas som ett tidsbegränsat monopol under kontraktstiden. I stället för den normala konkurrensen på en marknad skapas konkurrens om en marknad.

En liknande form av konkurrensutsättning kan tillämpas där det allmänna i praktiken är ensam köpare, dvs. produkten består av nyttigheter som tillhandahålls medborgarna men kostnaden täcks helt eller till stor del av budgetmedel. I stället för att utföra sådana tjänster i offentlig regi kan produktionen upphandlas av privata utförare eller i konkurrens mellan privata utförare och egenregiverksamheten. Denna form av konkurrensutsättning kan också konstrueras så att användarna av tjänsten får inflytande över valet av utförare. Sådana former av s.k. kundvalssystem innebär att den offentliga finansieringen går till den produktionsenhet som användaren väljer. Syftet är att utnyttja ett element i konkurrensmodellen, nämligen konsumentens makt att styra produktionens inriktning, för att i sin tur skapa ett tryck på leverantören att göra kunden nöjd.

Regelreformereringen av marknader, så som den har tillämpats i Sverige, har således i första hand fokuserats på att skapa förutsättningar för en fungerande konkurrens. Risken för att skapa privata monopol har gjort det angeläget att behålla en samhällelig kontroll genom ägande.

Därmed är inte sagt att ägarfrågan saknar relevans för frågan om hur en effektiv konkurrens skall skapas på en marknad som varit hämmad av reglering. Efter hand som en regelreformerad marknad utvecklas mot en jämnare styrkebalans mellan olika aktörer blir frågan om lika konkurrensförutsättningar viktigare. Även om det på många fungerande konkurrensmarknader finns privat och offentligt ägda företag sida vid sida kvarstår vissa skillnader i förutsättningarna som beror på ägandet. Exempelvis kan ett statligt ägt företag ställas inför vissa icke-kommersiella krav som sammanhänger med statens ansvar mot medborgarna. Å andra sidan kan ett offentligägt företag ha fördelen av ett starkare skyddsnät vid ett ekonomiskt misslyckande än sin privata konkurrent. Detta innebär att även ägarfrågan från fall till fall och i ett längre perspektiv kan behöva övervägas för att ytterligare utveckla de marknader som har öppnats för konkurrens.

6.5.2 Avvägningen mellan konkurrens och allmänintresset

Konkurrens är som nämnts aldrig ett självändamål. Konkurrensmodellen skall i stället ses som ett medel bland flera, som kan användas för att tillgodose olika gemensamma och enskilda intressen. I vissa fall kan konkurrensmodellen utgöra ett alternativ till andra sätt att organisera tillhandahållandet av olika nyttigheter. På andra områden är det av praktiska eller principiella skäl omöjligt eller olämpligt att låta mer än en leverantör tillhandahålla de berörda varorna eller tjänsterna.

När en konkurrensmodell tillämpas innebär detta aldrig att konkurrensen är helt fri. En fungerande konkurrens förutsätter alltid ett grundläggande regelverk i form av lagar och andra bestämmelser som sätter gränser för aktörernas beteenden på marknaden. På vissa marknader, bland annat sådana som nyligen öppnats för konkurrens, kan det behövas branschspecifika regler till skydd för olika intressen.

Det utmärkande för en fungerande konkurrensmarknad är att konsumenterna eller andra köpare kan utöva ett styrande inflytande över de nyttigheter som tillhandahålls genom valet av produkt och leverantör. Detta inflytande är dock vanligen ekonomiskt graderat i förhållande till köparens betalningsvilja och betalningsförmåga. Behov som företräds av ett fåtal köpare får inte samma genomslag som de krav på produkterna som uttrycks av många och köpstarka konsumenter.

En annan svaghet hos konkurrensmodellen är att köparna oftast har ett kortsiktigt perspektiv. I valet mellan att använda resurser för näraliggande behov och behov som förutses ge sig till känna först i en avlägsen framtid väger vanligen de förra tyngre. Än tydligare blir denna konflikt om de framtida behoven endast med en låg sannolikhet bedöms beröra den enskilda personen. Även om sådana långsiktiga eller potentiella behov inte kommer till uttryck genom en köphandling, i ett val mellan olika alternativ, ställer medborgarna ändå krav att samhället kan tillgodose behoven.

På vissa områden kan det samtidigt finnas delar där behoven täcks genom en fungerande marknad och andra delar där efterfrågan är för svag

för att skapa ett utbud som tillgodoser behoven. Sådana områden gäller många gånger förhållandet mellan tätbefolkade regioner och glesbygd. Det är ett allmänt intresse att en acceptabel tillgång på olika varor och tjänster skall finnas också i glesbygden, även där efterfrågan inte är tillräckligt stark för att göra verksamheten lönsam i företagsekonomiska termer. Det finns olika metoder för att lösa denna typ av problem.

Om produkten i fråga tillhandahålls av endast en leverantör, t.ex. ett statligt monopol, kan resurser från den lönsamma verksamheten i tätbefolkade delar av landet inom företagets ram utnyttjas för att även bedriva verksamhet där intäkterna inte täcker kostnaderna. En liknande modell kan användas även på områden där monopol inte råder genom regler för eller avtal med ett marknadsdominerande företag.

Ett annat tillvägagångssätt är att låta marknadsmekanismerna fungera där efterfrågan är tillräcklig för att verksamhet skall uppstå på privat initiativ. På andra områden, t.ex. i glesbefolkade regioner eller trafiksträckningar med litet kundunderlag, kan den verksamhet som från allmän synpunkt bedöms vara motiverad upprätthållas genom subventioner. Det kan gälla t.ex. tillgången till el, tele eller post. Det mest aktuella exemplet är frågan om att ha tillgång till datakommunikation i hela landet. Ett annat exempel är läkemedel där regler upprätthålls för lika priser i hela landet. Denna modell kan ges ett visst inslag av konkurrens genom ett upphandlingsförfarande, där det företag som begär lägst bidrag för att tillhandahålla en preciserad tjänst ges uppdraget. Jämförelser mellan de båda modellerna visar vanligen att den totala kostnaden för samhället blir högre i korssubventioneringsmodellen samtidigt som den synliga utgiften blir lägre.

På de områden där det finns ett allmänt intresse av att vissa nyttigheter erbjuds medborgarna, samtidigt som den direkta efterfrågan av olika skäl inte är tillräcklig för att skapa en marknad, finansieras ofta verksamheten helt eller till stor del av stat eller kommun. Det gäller i första hand kollektiva nyttigheter som försvar, polis och vägar men också tjänster som tas i anspråk individuellt av medborgarna, t.ex. sjukvård, skola och äldreomsorg. Traditionellt har den offentliga finansieringen förenats med att det allmänna också har producerat nyttigheterna i fråga.

På många av de marknader som har öppnats för konkurrens har olika aspekter av allmänintresset före regelreformereringen tillgodosetts implicit genom att verksamheten legat under direkt samhällelig kontroll. Frågan vilka icke-kommersiella krav som det allmänna vill ställa och vad de får kosta har inte behövt konkretiseras. Efter konkurrensutsättningen har nya aktörer trätt in på marknaden och avgränsat verksamheten utifrån lönsamhetsaspekter. Verksamhet som medfört högre kostnader än vad kunderna är beredda att betala för har uteslutits. Från det dominerande företagets perspektiv kan detta uppfattas som att "plocka russinen ur kakan" och att konkurrensen inte sker på lika villkor. Dominanten har för sin del upplevt ett uttalat eller underförstått krav att ta större hänsyn till allmänintresset.

För att så långt möjligt undvika detta slag av konflikter eller oklarheter när en marknad öppnas för konkurrens är det viktigt att på förhand analysera vilka krav som måste ställas från allmän synpunkt, och som

inte kan förutses tillgodoses enbart genom marknadsmekanismerna. Det är också viktigt att skapa effektiva mekanismer för att vid behov säkerställa tillgången till företagsekonomiskt olönsamma produkter. Några olika modeller för att tillgodose medborgarnas behov på områden där efterfrågan är svag har antytts i det föregående.

6.5.3 Finansiella tjänster

De svenska finansmarknaderna är i många delar mycket koncentrerade marknader med ett fåtal aktörer. De fyra storbankerna har en gemensam marknadsandel på drygt 85 procent på den svenska bankmarknaden i stort. En liknande koncentration råder på marknaderna för försäkringar, bostadsfinansiering och kapitalförvaltning genom fondbolag. Vid sidan av dessa stora företag finns dock ett antal mindre nischaktörer. Nyetableringar sker också, särskilt vad gäller tjänster relaterade till den tekniska utvecklingen och Internet. Dessa nya företag kan ofta karakteriseras som mellanhänder och torde kunna få en viktig roll i relationen mellan privatpersoner och de traditionella finansiella instituten. Utvecklingen efter avregleringen har till stor del inneburit förbättringar i form av bl.a. ökat utbud och därmed större valfrihet för konsumenten. Samtidigt finns fortfarande olika slag av konkurrensproblem på de finansiella marknaderna.

Ett problem som Konkurrensverket tar upp i sin rapport (2000:1) är att reavinstbeskattningen vid byte av fond medför inlåsnings effekter. En kund som sparat i en fond är, vid byte av fond, tvungen att betala skatt på den eventuella vinst som uppnåtts under spartiden. Detta är hämmande för konkurrensen mellan olika fondbolag och för utvecklingen på marknaden, då kundernas incitament att byta fond, och framför allt institut, dämpas av beskattningens utformning.

Ett likartat problem är att privatpersoner sällan byter bank eller försäkringsbolag, trots att bättre villkor många gånger erbjuds på annat håll. Den viktigaste orsaken till inlåsnings effekten har i detta fall uppgivits vara att man inte har tillräckligt med information i lättförståelig form. Finansinspektionen har i rapporten *Betaltjänster och kundörklighet* (1998) pekat på kundernas behov av lättillgänglig information om bankernas olika avgifter för olika tjänster.

Ett annat problem är att etableringskostnaderna för betalningstjänster är relativt höga. Banklagskommittén har i sitt delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160) uppmärksammat detta konkurrenshinder. Villkoren för tillgång till dessa system har också identifierats som ett konkurrensproblem i Finansdepartementets nationella rapport till Ekofin-rådet (*Nationell rapport om ekonomiska reformer: Produkt- och kapitalmarknader, Sverige, december 1998*). Huruvida detta innebär att färre institut faktiskt etablerar sig på marknaden är osäkert. Det är möjligt att den tekniska utvecklingen kommer att innebära att dessa kostnader minskar.

Regleringen av värdepappersfonder innebär bl.a. att det i dag ställs större krav än tidigare på information till kunderna. Efter en omfattande samhällsdebatt infördes en skyldighet för fondbolagen att informera fondägarna om kostnaderna för förvaltningen av fonderna, då det visat sig att de flesta fondsparare inte vet hur mycket de betalar i avgift. Ändringen trädde i kraft i juli 1999 och återfinns i lagen (1990:1114) om värdepappersfonder.

Ytterligare en analys av om det nuvarande skyddet är tillräckligt görs för närvarande av utredningen om en Översyn av lagstiftningen om värdepappersfonder och andra företag för kollektiva investeringar (dir. Fi 1999:108). Samma utredning skall också analysera om det av konkurrensskäl eller i övrigt finns behov av att öppna den svenska fondmarknaden för utländska nationella fondföretag samt i så fall föreslå vilka krav som skall ställas vad gäller tillsyn, riskspridning, genomlysning m.m.

Den 1 januari 2000 trädde nya regler för försäkringsbolag i kraft (prop. 1998/99:87 – ändrade försäkringsrörelse regler). Viktiga förändringar är bl.a. att livförsäkringsbolagen får möjlighet att vara vinstutdelande och att flyttningen mellan instituten delvis underlättas.

En annan viktig fråga inom den finansiella sektorn rör strukturen på det totala regelverket. Mot bakgrund av den branschglidning som sker mellan de finansiella aktörerna och att olika instituts verksamheter inte längre går att urskilja med samma klarhet som tidigare har Konkurrensverket pekat på att ett samlat regelverk för finansiella tjänster vore önskvärt. En samlad reglering fokuserad på de finansiella tjänsterna skulle vara positiv från konkurrenssynpunkt då den skulle behandla aktörer som utför likartade funktioner, t.ex. sparande eller kreditgivning, på ett konkurrensneutralt sätt.

Även Banklagskommittén har i sitt delbetänkande (SOU 1998:160) Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag, som grund för sina förslag, valt just ett funktionellt angreppssätt i stället för det institutionella angreppssätt som präglat hittillsvarande reglering på området. Vissa av de remissinstanser som har yttrat sig över Banklagskommitténs betänkande har också föreslagit ett gemensamt regelverk för banker och kreditmarknadsföretag. Förslaget övervägs för närvarande inom Regeringskansliet.

6.5.4 Transporter

Tåg

Avregleringen inom järnvägsområdet har inneburit att SJ inte längre har ensamrätt till all persontrafik. SJ har dock fortfarande en betydande konkurrensfördel i förhållande till nytillkomna aktörer genom sin ensamrätt till lönsam interregional persontrafik på stornätet. SJ avgör

själv vilken trafik som är lönsam respektive olönsam. SJ meddelar staten att trafik är olönsam och staten kan besluta att trafiken skall upphandlas.

Företrädesrätten för SJ ger en konkurrens fördel för den som redan innehar ett tågläge. Enligt en forskarrapport (Alexandersson m.fl. Avreglering på svenska – exemplet järnvägen, KFB-Meddelande 1998:18) tycks företrädesrätten dock endast ha fått en begränsad betydelse eftersom Tågtrafikledningen i praktiken har knutit företrädesrätten för systemtransporter till själva varuflödet och inte till trafikoperatören.

Lika konkurrens villkor inom järnvägstrafiken förutsätter att alla tågoperatörer har tillträde till vissa gemensamma funktioner som stationshus, plattformar, bangårdar samt informations- och bokningssystem. SJ har tidigare haft ansvar för dessa funktioner. Numera ansvarar Banverket för funktionerna trafikantinformationssystem, anläggningar på plattform och planskilda plattformsförbindelser.

Enligt rapporten Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrens effekter, som Statskontoret gjort på uppdrag av regeringen, utför Banverket verksamhet i övrigt som innebär konkurrensproblem på andra konkurrensutsatta marknader. Statskontoret har gjort en särskild fallstudie över hur Banverket agerar som aktör på marknaderna för framförallt byggande, drift och underhåll av järnvägar. Några exempel på konkurrensproblemen som Statskontoret tar upp är att en sammanblandning sker av myndighets-, beställar- och utförarrollen inom områden som är konkurrensutsatta. Risker finns för att myndighetsdelarna subventionerar de konkurrensutsatta delarna av verksamheten. De privata aktörerna har på olika sätt problem med att få tillgång till uppdrag på lika villkor som Banverkets egen produktionsdel. Vidare har de problem med att få tillgång till maskiner för spåråläggningsarbeten. Banverket ställer säkerhetskrav på material och fordon som inte är enhetliga och förhindrar privata aktörer att etablera sig och/eller konkurrera med Banverkets egen produktionsdel.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den successiva omreglering som skett inom järnvägsområdet har förändrat konkurrensförutsättningarna och medfört att marknaden har öppnats för nya aktörer. Dessa har dock haft svårt att erövra marknadsandelar och de har i flera fall försvunnit från marknaden efter en tid. En förändring inom järnvägssektorn tycks vara på gång i och med att ett antal nya aktörer – ofta utlandsägda eller med utländska samarbetspartners – vunnit ett antal upphandlingar inför år 2000 i konkurrens med SJ. SJ har dock, som en följd av sin tidigare och nuvarande marknadsställning samt gällande regelverk, fortfarande vissa konkurrens fördelar.

Genomförda och pågående åtgärder

Den 25 juni 1998 inrättade regeringen en särskild godstransportdelegation med uppgift att följa utvecklingen på godstransportområdet. Delegationen analyserar godstransportsystemets nuvarande funktion och brister sett ur kundperspektivet samt framtida behov och utveckling av transporter inom, till och från Sverige och kan lämna förslag till förbätt-

ringar. Delegationens uppdrag skall vara avslutat senast den 30 juni 2001 (dir. 1998:51).

I 1998 års transportpolitiska beslut (prop. 1997/98:56, bet. 1997/98:TU10, rskr. 1997/98:226) slogs ett antal mål fast för transportpolitiken. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Målet förtydligas i fem delmål som avser ett tillgängligt transportsystem, en hög transportkvalitet, en säker trafik, en god miljö och en positiv regional utveckling. Väl fungerande järnvägstransporter är en viktig förutsättning för att tillgodose näringslivets behov av långväga transporter och för en effektiv och konkurrenskraftig kollektivtrafik.

I den transportpolitiska propositionen poängterade regeringen vikten av att främja en effektiv konkurrens mellan olika trafikutövare och transportlösningar. Den statliga upphandlingen av olönsam järnvägstrafik med trafikstart år 2000 resulterade i att flera nya operatörer etablerade sig på marknaden.

Regeringen har i propositionen (1999/2000:78) Ändrad verksamhetsform för SJ m.m. föreslagit att det snarast genomförs vissa justeringar av förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar i syfte att skapa klarare spelregler för alla aktörer samt ge bättre förutsättningar för en långsiktighet och stabilitet i trafiken och i statens åtagande. Bland annat skall SJ:s trafikeringsrätt kunna inskränkas på de delar av statens spåranläggningar som upphandlats av staten. Trafikhuvudmän som samverkar skall kunna få en gemensam trafikeringsrätt. I propositionen behandlas vidare tillgången till s.k. gemensamma funktioner. För att uppnå rättvisa konkurrensvillkor är det väsentligt att alla tågoperatörer på lika villkor har tillträde till gemensamma funktioner, huvudsakligen stationer, inom järnvägssektorn. Frågan om tillgång till dessa funktioner behöver analyseras ytterligare.

Inom EU pågår ett arbete för att Europas järnvägar skall vitaliseras. EU:s transportministrar enades i slutet av 1999 om ett nytt "järnvägs paket" som bl.a. innebär att marknaden för internationella godstransporter öppnas på ett särskilt transeuropeiskt järnvägsnät, att banhållning och trafikutövning tydligare delas upp och att nya principer etableras för fördelning av tåglägen och för prissättning av järnvägsinfrastruktur

Mot bakgrund av den ökande konkurrensen i den nationella järnvägstrafiken samt dessa pågående arbeten inom EU och att en ökad internationalisering av järnvägstrafiken kan förväntas, anser regeringen att en översyn av järnvägslagstiftningen bör genomföras. Regeringen avser även att se över Banverkets organisation i syfte att bl.a. lösa de problem som Statskontoret har redovisat. Ett första steg som har tagits är att Banverket enligt sitt regleringsbrev skall redovisa förutsättningarna för och konsekvenserna av en konkurrensutsättning av hela eller delar av produktionsverksamheten senast den 1 oktober 2000.

Privata aktörer inom bussbranschen har hävdats att kommun- och landstingsägda företag skulle arbeta under andra och gynnsammare villkor än de privata. När busstrafiken i ökad utsträckning upphandlats i konkurrens har dock större, privata bussbolag i många fall vunnit anbudstävlan. Detta har i stor utsträckning lett till att kommunala bussföretag har lagts ned eller köpts upp av privata företag. Den tilltagande koncentrationen på den privata sidan kan därvid medföra minskat konkurrenstryck och färre anbudsgivare.

Genomförda och pågående åtgärder

Den försöksverksamhet, med bl.a. avsteg från den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen, som innebär att de kommunala bussbolagen under perioden 1 juli 1996–31 december 2002 fått rätt att på vissa villkor driva trafik utanför den egna kommungränsen, skall enligt förslag från den utredning som utvärderat verksamheten inte förlängas efter år 2002. De konkurrensproblem som har sin grund i en tilltagande koncentration kan motverkas om trafikhuvudmännen i större utsträckning utformar anbudsupphandlingarna så att även mindre bussföretag har möjlighet att erhålla trafik.

Taxi

Flertalet taxiföretag samarbetar i beställningscentraler. Som regel finns det – med undantag för de större städerna – endast en beställningscentral i varje kommun. Eftersom de flesta taxiföretagen i kommunen är anslutna till beställningscentralen får denna ofta en betydande marknadsandel. En alltför stor marknadsandel, tillsammans med det konkurrensbegränsande prissamarbetet, kan medföra att köparen får en svag ställning på marknaden. Detta är särskilt påtagligt i glesbygd, där den kommunala upphandlingen av färdtjänst svarar för den helt dominerande delen av taxiverksamheten.

Taxinäringen är en utpräglad småföretagsbransch. Sådana företag har inte alltid möjlighet att inom det egna rörelsen upprätthålla alla de funktioner som är nödvändiga för verksamheten. En samverkan mellan företagen kan därmed vara nödvändig för att marknaden inte skall förbehållas de mycket stora aktörerna. Från taxibranschens sida har framhållits att den nuvarande utformningen av konkurrensreglerna kan försvåra nödvändig samverkan mellan små företag och därigenom utgöra ett hot mot samhällets behov av taxitjänster, särskilt i glesbygd. Regeringen föreslår i denna proposition (avsnitt 11) ett särskilt undantag för viss taxisamverkan.

Statlig väghållning

Från åkeribranschen har framförts att det är ett konkurrensproblem för branschen att den produktionsverksamhet som bedrivs av Vägverket inte

tillräckligt väl hålls åtskild från Vägverkets myndighetsroll. En tydlig rollfördelning mellan Vägverket som beställare respektive producent är viktig för att främja intresset hos särskilt de mindre företagen för att ta upp konkurrensen med myndighetens egenregiverksamhet.

Produktion och Konsult är självständiga resultatenheter inom Vägverket. Produktion är en rikstäckande väg- och anläggningsentreprenör som förutom drift och underhållstjänster även utför ny produktion. Konsult agerar rikstäckande och erbjuder tekniska konsulttjänster på infrastrukturmarknaden som omfattar transportsystem av vägar, broar, flygplatser och järnväg.

Genomförda och pågående åtgärder

Riksdagen fattade 1991 beslut om att organisera Vägverket i en beställar- och en utförardel i syfte att få en effektivare verksamhet, bl.a. genom att Vägverkets egenregiverksamhet samtidigt började konkurransutsättas.

År 1994 beslutade riksdagen att Vägverkets Produktionsdivision skulle bolagiseras. Detta beslut ändrades av riksdagen år 1995 och någon bolagisering genomfördes inte. Riksdagens skäl var bl.a. att beställar- och entreprenörsrollen inte var tillräckligt utvecklade. Produktionsdivisionen delades i stället i Vägverket Produktion, Vägverket Konsult och Vägverket Färjerederi.

Enligt regeringens beslut skall verksamheten inom Vägverket Produktion och Vägverket Konsult drivas i myndighetsform utan subventioner från Vägverket i övrigt och där redovisningen är särskild från den övriga verksamheten inom verket. Dessutom skall resultaten för verksamheten som är konkurransutsatt och den del av verksamheten som inte är konkurransutsatt särredovisas. Vägverket ställer krav på att Vägverket Produktion och Vägverket Konsult skall verka på företagsekonomiska grunder med en redovisning som ansluter till branschpraxis.

Från och med år 1999 är verksamheten vid Vägverket Produktion och Vägverket Konsult helt konkurransutsatta.

RRV har i oktober 1998 överlämnat en effektivitetsgranskning av införandet av beställar-/utförarmodell inom Vägverkets driftverksamhet. RRV drar bl.a. slutsatsen att den nuvarande organisatoriska utformningen av beställar-/utförarmodellen inte är långsiktigt stabil när det gäller att upprätthålla ett konkurrenstryck på marknaden.

Statskontoret bedömer att en bolagisering av Vägverket Produktion är möjlig och att detta skulle innebära en förbättring av konkurrenssituationen på den aktuella marknaden.

Näringsdepartementet har låtit utreda förutsättningarna för att bolagisera Vägverket Produktion och Vägverket Konsult. Rapporten är remitterad. Regeringen kommer senare att återkomma till riksdagen såvitt gäller Vägverket Produktions verksamhet m.m.

SAS starka ställning försvårar nyetableringar. Med en marknadsandel om närmare 80 procent beräknat på värdet av biljettförsäljningen dominerar företaget helt den inrikes flygmarknaden i Sverige. Denna position förstärks ytterligare genom att SAS har utvecklat långtgående samarbeten med regionala partners och i vissa fall gått in som delägare i dessa flygbolag, t.ex. Skyways. Förhållandena medför betydande inträdesbarriärer och konkurrenter som försökt ta sig in på den svenska inrikes flygmarknaden har haft svårt att utveckla trafiksystem som utgjort konkurrenskraftiga alternativ till SAS inrikestrafik.

Enligt NUTEK (NUTEK R 1997:24 Inrikesflyget efter avregleringen – en analys av regionala effekter) utgörs ett av de viktigaste inträdeshindren av att det krävs mycket kapital för att över huvud taget komma igång med verksamhet. Ett annat inträdeshinder är att företaget måste ha dels en operativ licens, dels ett tekniskt/operativt tillstånd. Anledningen till dessa tillståndskrav är främst att myndigheterna vill säkerställa en hög säkerhetsnivå. I nästa steg måste start- och landningstillstånd (slots) anskaffas.

För närvarande innebär bristen på slots att en mer omfattande nyetablering av ett svenskt linjenät med Arlanda som knutpunkt i praktiken är mycket svår att genomföra annat än genom att köpa upp ett etablerat flygbolag och därmed överta dess start- och landningstider. Den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda kommer delvis att avhjälpas genom byggnationen av en tredje start- och landningsbana. En mer betydande ökning av flygplatskapaciteten i regionen skulle skapa utrymme för nya aktörer.

Luftfartsverket har både en produktionsroll och en myndighetsroll. Produktionsrollen består i att driva och utveckla statens flygplatser samt flygtrafiktjänst. Myndighetsrollen inbegriper dels nuvarande s.k. säkerhetsroll, dvs. norm- och tillsynskontroll, dels nuvarande s.k. sektorroll, dvs. den myndighetsutövande verksamheten samt den transportpolitiska rollen för luftfartssektorn i dess helhet. Frågan om en strukturell separation mellan Luftfartsverkets olika verksamhetsgrenar har betydelse för konkurrensen mellan dels olika flygtrafikföretag, dels privata och offentliga utförare av vissa luftfartsrelaterade tjänster.

Genomförda och pågående åtgärder

Regeringen har under de senaste åren låtit utreda behovet av flygplatskapacitet i Stockholmsregionen på lång sikt. Enligt Luftfartsverkets prognoser kommer det att behövas ytterligare flygplatskapacitet i Stockholmsregionen år 2010. Verket har i sin utredning om flygplatskapaciteten i Stockholmsregionen på lång sikt i första hand förespråkat byggande av en ny flygplats på Södertörn samt att samtidigt intensifiera planeringen av ytterligare bankapacitet på Arlanda.

Regeringen har infört en lag om marktjänster på flygplatser som har trätt i kraft den 1 april 2000. Lagen innebär ett genomförande av de regler som gäller enligt EG-direktiv i fråga om tillträde till marknaden

för marktjänster på flygplatser inom den Europeiska gemenskapen. Lagen syftar till att göra det möjligt för leverantörer av marktjänster och användare som utövar egenhantering att bedriva sin verksamhet på en öppen och konkurrensutsatt marknad som baseras på icke-diskriminering och objektivitet. För att undvika att skapa intressekonflikter på flygplatser som drivs av Luftfartsverket har en självständig myndighet, Flygplatsnämnden, tillskapats för att hantera och pröva eventuella begränsningar av tillträdet till marknaden som kan uppstå. Konkurrenslagen kommer att gälla fullt ut vid sidan om lagen om marktjänster (Ds 1999:59).

Under 1999 har regeringen låtit utreda Luftfartsverkets organisation. Syftet var att tydliggöra roller och utreda om en delning av verket borde genomföras. Luftfartsverket har en sektorsroll inom vilken bl.a. luftfartspolitik bedrivs, en säkerhetsroll med normgivning och tillsyn och en produktionsroll. Regeringen avser att utveckla konkurrensen vad gäller flygtrafiktjänsten och i samband med översynen har problemen med Luftfartsverkets monopolsituation uppmärksammats. Avgörande för en fungerande konkurrens inom flygtrafiktjänstområdet är att flygtrafiktjänsten separeras från Luftfartsverkets flygplatsverksamhet. Privata och kommunala flygplatser som konkurrerar med de flygplatser som Luftfartsverket driver skulle vid en separation inte behöva köpa flygtrafiktjänster från sin störste konkurrent. Vidare finns ett större incitament för de statliga flygplatserna att utnyttja den kommande konkurrensen på marknaden och anlita den leverantör som kan erbjuda bästa kvalitet till bästa pris om flygtrafiktjänsten separeras från flygplatsverksamheten. En uppdelning skulle även göra kostnader och intäkter mellan flygtrafiktjänst och flygplatsverksamhet transparenta och förhindra eventuella korssubventioneringar och underprissättningar av verksamheterna. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med ett förslag till ny organisation för Luftfartsverket.

Sjötransporter

Genomförda och pågående åtgärder

Näringsdepartementet har under år 1999 låtit göra en översyn av bl.a. Sjöfartsverkets verksamhetsstruktur i syfte att identifiera eventuella mål- och rollkonflikter inom organisationen och förbättra effektiviteten samt underlaget för statens styrning. I översynen framkom bl.a. att Sjöfartsverket har få kommersiella intressen att bevaka och att verket endast i liten grad befinner sig i en konkurrenssituation gentemot andra producenter. Mot bakgrund av översynen har dock Sjöfartsverket påbörjat en omfattande organisationsförändring i syfte att införa en beställar-/utförarorganisation. Den nya organisationen införs vid halvårsskiftet år 2000. Regeringen anser att den nya organisationen förbättrar förutsättningarna för en god intern redovisning och ger på sikt möjlighet till konkurrensutsättning av delar av verksamheten.

Även om konkurrensen har ökat inom olika delar av telemarknaden sedan 1993 kan konstateras att Telia fortfarande har en stark ställning på den svenska telemarknaden. I huvudsak är det två faktorer som gör att Telia har kunnat behålla sin dominans. Den ena faktorn är Telias kontroll över infrastruktur. Telia är ensam om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla företag och hushåll i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock. Telia har – trots ökad konkurrens – kvar sin relation med så gott som samtliga abonnenter i hela riket.

Villkoren för samtrafik mellan Telia och konkurrenter till Telia har varit en källa till konflikter sedan telemarknaden regelreformerades 1993. Detta i sig är dock inget speciellt för Sverige utan ett naturligt inslag på en marknad där konkurrenter måste samverka. I en rapport till ESO (Bergendahl-Gerholm och Hultkranz, Nästa steg i telepolitiken; rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1996:29) redovisas de problem från konkurrenssynpunkt som har varit förknippade med utformningen av samtrafikavgifterna. Vidare framhålls de risker för att konkurrenterna missgynnas som följer av Telias dubbla roll som dominerade operatör och ägare av det fasta telenätet. De gällande samtrafikavgifterna i kombination med Telias taxestruktur har därför lett till att andra företags möjligheter att konkurrera inom nationell telefoni försvårats eller omöjliggjorts. I dag har dock situationen förbättrats och samtrafikutbudet har utvecklats. Det råder, på flera områden, ett förhållande mellan samtrafikpriser och rådande slutkundspriser som gör det möjligt för operatörerna att konkurrera.

Post- och telestyrelsen (PTS) har i en skrivelse till regeringen presenterat ett lagförslag som i praktiken innebär att Telia är skyldigt att tillmötesgå begäran att ge tillgång till accessnät åt andra teleoperatörer. Ersättningen skulle vara kostnadsbaserad och förslaget omfattade även regler om samlokalisering. För att detta skall få någon reell effekt på marknaden krävs att den avgift som Telia tar av konkurrenterna när dessa hyr kopparkabeln inte överstiger den abonnemangsavgift som kunden betalar till Telia. Telias abonnemangsavgifter är för närvarande bestämda av det gällande pristaket för dessa. PTS har i sin skrivelse påpekat att pristaket bör ses över i samband med lagförslaget.

Konkurrensproblemen på teleområdet är starkt förknippade med tjänsternas behov av underliggande infrastruktur. Telias dominans och bindningen mellan tillhandahållande av infrastruktur och olika teletjänster skapar risker för konkurrensbegränsande aktiviteter. Ny teknik gör det dock möjligt att etablera parallella infrastrukturer i allt större utsträckning vilket kan förväntas minska etablerade företags dominans inom området.

Genomförda och pågående åtgärder

Regeringen överlämnade i januari 2000 propositionen (1999/2000:57) Ökad konkurrens på mobiltelemarknaden till riksdagen. Syftet är att öka konkurrensen och mångfalden på mobiltelemarknaden vilket bör leda till

lägre priser för konsumenterna. Förslagen i propositionen innebär att en skyldighet att upplåta nätkapacitet för mobila teletjänster införs i telelagen. Denna skyldighet gäller samtliga nätoperatörer med egna nät för mobiltelefoni. Nätoperatörernas skyldighet att tillhandahålla nätkapacitet gäller om det finns tillgänglig kapacitet. En operatör behöver inte avhända sig kapacitet som behövs i den egna verksamheten. Upplåtelsen skall ske på villkor som är konkurrensneutrala och icke-diskriminerande. Ersättningen för upplåtelse skall bestämmas på marknadsmässig grund. Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 1999/2000:TU8, rskr. 1999/2000:189). De nya reglerna trädde i kraft den 1 maj 2000.

I årets ekonomiska vårproposition (1999/2000:100) lade regeringen fram ytterligare ett förslag i syfte att främja konkurrensen på mobilteleomarknaden genom att underlätta etablering av nya mobilteleoperatörer. Förslaget i vårpropositionen innebär att nätoperatörer som har haft tillstånd i mer än fem år är skyldiga att ingå avtal om s.k. nationell roaming. Roaming innebär att två operatörer avtalar om att respektive operatörs abonnenter skall få möjlighet att nyttja den andre operatörens nät när det egna nätet inte är tillgängligt. Genom nationell roaming kan en ny operatör snabbt etablera sig på marknaden och övervinna den konkurrensnackdel det innebär att inte omedelbart ha ett fullt utbyggt nät. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2000.

Ytterligare en aktuell fråga på teleområdet gäller nummerportabilitet för digitala mobiltelefonitjänster, dvs. möjligheten att behålla sitt gamla telefonnummer vid byte av mobilteleoperatör. Post- och telestyrelsen har antagit föreskrifter och allmänna råd. Nummerportabilitet i mobila nät skall enligt föreskrifterna vara möjligt från den 1 september 2001.

Regeringen lade fram en proposition om IT-infrastrukturen (prop 1999/2000:86) i mars 2000. I propositionen fastslås att staten skall stimulera till att det skapas en horisontell marknadsstruktur, innebärande att konkurrens finns på de flesta av de olika förädlingsstegen, i hela landet. Regeringen anför vidare att insatserna kommer att behöva utformas olika för olika delar av landet. I de tätt befolkade delarna bör det finnas konkurrens på såväl lednings- som operatörsnivå, i de glesare delarna bör målet i första hand vara att det skall finnas tillgång till öppen ledning för att möjliggöra konkurrens mellan flera tjänsteoperatörer.

När det gäller de lokala accessnäten har regeringen gjort bedömningen att det finns stora risker för lokal monopolisering, bl.a. mot bakgrund av den mycket snabba utvecklingen av de nya fastighetsnäten där det i många fall bara kommer att finnas en operatör per bostadsföretag. Riskerna för monopolisering skulle bli mindre om användarna kunde välja mellan olika överföringssätt, t.ex. via kabel-TV eller trådlös överföring. Regeringen har därför givit i uppdrag till Post- och telestyrelsen att utreda frågan om hur man kan förebygga monopolisering. Uppdraget har redovisats i maj 2000 genom rapporten Risker för monopol vid bredbandsutbyggnad.

Ett utnyttjande av tillgång till accessnät fordrar i vissa fall investeringar, t.ex. i form av anslutningsledningar till och utrustning i de lokalstationer som accessnätet utgår ifrån. En lagreglering om tillgång till ac-

cessnät ger aktörerna på marknaden klara spelregler som bildar förutsättning för långsiktiga investeringar på ett sätt som inte torde kunna säkerställas om aktörerna hänvisas till att endast förlita sig på avtal som med all sannolikhet kommer att innehålla tidsbegränsningar.

Starka skäl talar därför för att tillgång till accessnät görs möjlig och att detta skall ske genom lagstiftning. Den senaste tidens tekniska utveckling har emellertid inneburit att radio- och TV-tjänster samt andra tjänster som kräver hög överföringskapacitet, t.ex. kommunikation via Internet, kan förmedlas även genom telenätet. Detta innebär att vissa bestämmelser i yttrandefrihetsgrundlagen aktualiseras även när det gäller telenät. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen innebär att varje svensk medborgare och svensk juridisk person har rätt att sända radioprogram genom tråd. Det kan inte uteslutas att en skyldighet att ge tillgång till sitt accessnät innebär en begränsning av denna grundlagsfästa rätt för nätinnehavaren. Frågans förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen måste därför övervägas innan något förslag till lagstiftning kan presenteras. Den sittande Mediegrundlagsutredningen (Ju 1999:01, dir. 1999:8) skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 31 december 2000.

6.5.6 Post

De konkurrensbegränsande förfaranden från Posten som Konkurrensverket har ingripit mot har i huvudsak utgjorts av exklusivavtal och liknande klausuler, trohetsskapande rabatter samt selektiv prissättning. Det har även aktualiserats till vilka villkor övriga aktörers tillträde till den s.k. postala infrastrukturen, bl.a. postboxar, skall ske. Begreppet postal infrastruktur har inte definierats i vare sig postlagen eller i förarbetena till denna – än mindre framgår till vilka villkor övriga postoperatörer skall ges tillträde till den postala infrastrukturen. Den lagändring (1999:571) som trädde i kraft den 1 juli 1999 förväntas emellertid ge tydligare spelregler i detta avseende.

Posten är fortfarande den klart dominerande aktören på den svenska postmarknaden vad gäller brevfrösendelser. CityMail har en begränsad geografisk täckning och det 60-tal lokala distributörer som har vuxit fram har en än mer begränsad täckning. Det är mycket stora etableringskostnader förknippade med att i konkurrens med Posten erbjuda en rikstäckande brevbefordran. Därför kan Postens dominans förutses komma att kvarstå under överskådlig tid.

Att gå från en reglerad marknad med en aktör till en öppen marknad med konkurrens har visat sig inte vara lätt på postmarknaden. Erfarenheterna av tillämpningen av konkurrenslagen har visat att den dominerande aktörens förfaranden och planerade åtgärder har lett till en mycket omfattande formell ärendehantering. I flera fall har Konkurrensverkets prövning lett till att Posten har tvingats ändra sitt beteende. Vissa problem har tagits om hand genom särskild lagstiftning. Särslagstiftningens betydelse för att stödja utvecklingen mot en mer balanserad konkurrensituation har emellertid inte varit densamma på postområdet som på te-

Genomförda och pågående åtgärder

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1999 (SFS 1999:571) är postoperatör skyldig att möjliggöra att försändelser som befordrats av andra operatörer kan nå operatörens postboxar och andra anläggningar för postöverlämning till mottagare. Sådan tillgång skall ges till skäligen och konkurrensneutrala samt icke-diskriminerande villkor.

Den andra delen av den postala infrastrukturen, ett gemensamt system för adressändring och eftersändning, handhas av Svensk Adressändring AB (SvAAB) som ägs av Posten. Inför lagändringarna den 1 juli 1999 ansågs det viktigt att SvAAB agerar på ett konkurrensneutralt sätt på marknaden och att ägandet och inflytandet i SvAAB är viktiga inslag för att uppnå detta. Då det ansågs möjligt att aktörerna på marknaden, med PTS medverkan, själva skulle kunna uppnå en från allmän synpunkt tillfredsställande lösning lämnades frågan till dem för ytterligare överläggning innan lagstiftningsåtgärder övervägdes (prop. 1998/99:95, s. 25 ff).

Överläggningarna ledde fram till att SvAAB från den 1 januari 2000 ägs till 85 procent av Posten och till 15 procent av CityMail. Styrelsen i SvAAB består av två personer från Posten och två från övriga postoperatörer.

Vad gäller frågan om eftersändning har Posten och övriga aktörer hitintills löst frågan om eftersändning utanför eget distrikt genom avtal. Posten och övriga aktörer har emellertid olika uppfattningar om bl.a. storleken på ersättningen till Posten för utförda tjänster. Inför lagändringarna som trädde i kraft den 1 juli 1999 konstaterades att aktörerna även på detta område bör ges ytterligare möjligheter att lösa problemen, med PTS medverkan. Samtidigt påpekas att, om detta inte är en framkomlig väg, det kan bli aktuellt att återkomma till frågan om frågan bör regleras närmare.

Postnummersystemet, som dåvarande Postverket inrättade i syfte att effektivisera postsorteringen har med tiden blivit en förutsättning för att upprätthålla en hög kvalitet i postgången. Även på andra områden har postnummersystemet kommit att spela en viktig roll, exempelvis för fastighetsregistret.

Kritik har riktats mot Postens sätt att hantera postnummersystemet. Efter lagändringen har regeringen bemyndigats att utse en operatör för att tillhandahålla och förvalta postnummersystemet. Innan några större förändringar görs i systemet måste dessa godkännas av PTS. Förvaltaren av postnummersystemet är vidare numera enligt lag skyldig att på andra postoperatörers begäran tilldela dem postnummer för postboxanläggningar i befintliga postnummerområden.

El

Ett konkurrensbegränsande förfarande som uppträtt efter elmarknadsreformen är att energiföretag ger fjärrvärmekunder rabatt på fjärrvärmen om kunden även köper hela sitt behov av el till ett förutbestämt pris. För en fastighets- eller villaägare med fjärrvärme är kostnaden för denna betydligt högre än kostnaden för el. Detta innebär att en relativt liten rabatt på fjärrvärme motsvarar en väsentlig kostnadsreduktion eller mycket hög rabatt på el. Energiföretag som säljer både fjärrvärme och el med en sådan rabattkonstruktion får således en betydande konkurrensfördel i förhållande till ett företag som endast saluför el.

Det är inte ovanligt att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. Detta ger företaget möjlighet att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten till att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten (korssubventionering) och sätta konkurrensen på marknaden ur spel. Enligt nuvarande regler i ellagen får en juridisk person som bedriver nätverksamhet inte dessutom bedriva de konkurrensutsatta verksamheterna produktion och försäljning av el. Syftet med dessa regler har dock inte till fullo uppnåtts.

Enligt en rapport från Nätmyndigheten (Korssubventionering på elmarknaden, 1997) bedrev ungefär hälften av de omkring 200 elhandelsföretagen inte någon egentlig verksamhet i mitten av 1997. I stället var den personal som skulle svara för elförsäljningen anställd i nätbolaget. Detta bolag bedrev i praktiken, förutom elförsäljning, konkurrensutsatta verksamheter såsom elektriska installationsarbeten åt byggnadsföretag m.fl. Endast en femtedel av nätföretagen bedrev enbart nätverksamhet. Nätmyndigheten framhåller vidare i rapporten att så omfattande utredningar som krävs för att utreda skälig avgiftsnivå bara kan göras avseende ett begränsat antal företag per år. Det har också visat sig vara svårt att slutföra en sådan skälighetsprövning på kortare tid än ett år.

De nuvarande reglerna för prisreglering av nätverksamhet har således visat sig otillräckliga för att hantera vissa brister i konkurrensen på elområdet. En orsak till detta är att nätverksamhet i praktiken oftast drivs tillsammans med andra verksamheter, vilket gör det svårt att med hjälp av särskilda regler för prissättningen anpassa nätavgifterna till en effektivt bedriven verksamhet. Det har inte heller varit möjligt att genom tillämpningen av reglerna tillräckligt klargöra vilka kostnader som hör till nätverksamhet eller att lägga fast vissa principiellt viktiga redovisningsprinciper.

Genomförda och pågående åtgärder

Regeringen har uppmärksammat problemen med reglerna för prisreglering av nätverksamheten och tillsatte en utredning i slutet av år 1999. Utredningen antog namnet Elnätsutredningen (N 1999:12). Utredningens uppdrag är bl.a. att analysera regelverket för nätövervakningen och

Naturgas

Kommunala fjärrvärme- och gasanläggningar omfattades före 1996 av självkostnads- och likställighetsprinciperna enligt kommunallagen (1991:900). I samband med elmarknadsreformen infördes dock bestämmelser om att distribution av fjärrvärme och naturgas från kommunala anläggningar inte längre skulle omfattas av dessa principer. Numera råder således fri prissättning på naturgas. Värme- och gasmarknadsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1999:115) föreslagit mer omfattande undantag från dessa principer.

EU:s energiministrar antog i juni 1998 ett direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas (98/30/EG). Naturgasmarknadsdirektivet bygger på samma principer som ligger till grund för elmarknadsdirektivet (tillgång till nätet, ömsesidighet, subsidiaritet och gradvis öppnande av marknaden), men beaktar samtidigt de särskilda villkoren för naturgasmarknaden. I direktivet finns gemensamma regler för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Där fastställs regler för naturgassektorns organisation och funktion och för tillträde till marknaden samt drift av systemen. Vidare preciseras vilka kriterier och förfaranden som skall tillämpas vid beviljande av tillstånd för överföring, distribution, leverans och lagring av naturgas. Direktivet skall vara genomfört i medlemsstaternas lagstiftning senast den 10 augusti 2000.

Genomförda och pågående åtgärder

I sitt slutbetänkande (SOU 1999:115) föreslår Värme- och gasmarknadsutredningen, som tillsattes med uppgift att se över den svenska lagstiftningen mot bakgrund av naturgasmarknadsdirektivet, att en ny lagstiftning införs på naturgasområdet. Motivet till detta är att direktivet är betydligt mer långtgående och omfattande än den nuvarande lagstiftningen på naturgasområdet. Den föreslagna naturgaslagen skall bygga på ett s.k. reglerat tillträde enligt allmängiltiga regler och offentliggjorda tariffer. Utredningen föreslår att marknaden öppnas den 1 augusti för naturgasföretag, kunder med naturgaseldad kraftproduktion samt inledningsvis för kunder med en förbrukning över 5 miljoner kubikmeter per år. Detta skulle innebära en marknadsöppning på ca 60 procent. Den 1 januari 2006 tas gränsen vad gäller kunders förbrukning bort och marknaden öppnas för alla. Utredningen föreslår endast krav på särredovisning och inte krav på juridisk separation mellan monopolverksamheten (främst transport av gas i ledningarna) och konkurrensutsatt handel med naturgas. Förslaget innehåller även möjligheter till att bl.a. inom ett geografiskt område ge ägare till nybyggda ledningar tillfälligt undantag från kravet på att öppna ledningarna. Detta syftar till att undvika att in-

vesteringsviljan påverkas negativt i områden där naturgasnätet ännu inte är utbyggt.

Den 30 mars överlämnade regeringen en proposition (1999/2000:72) till riksdagen. De förslag som lämnas i propositionen överensstämmer i huvudsak med Värme- och gasmarknadsutredningens förslag, förutom att regeringen föreslår en långsammare öppning av naturgasmarknaden. Regeringen föreslår att marknaden den 1 augusti skall öppnas för naturgasföretag, kunder med naturgaseldad kraftproduktion samt inledningsvis för kunder med en förbrukning över 25 miljoner kubikmeter per år. Detta innebär att enbart ett fåtal industriföretag kommer att ha möjlighet att välja leverantör vid inköp av gas. Orsaken till att regeringen valt en långsammare marknadsöppning är att många naturgasföretag i dag har ingångna långsiktiga avtal (take-or-pay avtal), som gör att de måste köpa gas från en viss leverantör. Under åren 2000–2003 kommer dock dessa långsiktiga, inlåsningsavtal att löpa ut och regeringen kommer då att öppna marknaden för mer konkurrens. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2000.

Fjärrvärme

Distribution av fjärrvärme kan betraktas som ett s.k. naturligt monopol. Monopol omfattas i många fall av någon form av prisreglering, bl.a. för att konsumenterna inte skall drabbas av oskäligt höga priser. Det kan dock konstateras att det i samband med elmarknadsreformen kom att införas bestämmelser som innebär att prissättningen på fjärrvärme blev fri. Priserna på fjärrvärme varierar starkt mellan olika kommuner, vilket kan vara en indikation på att fjärrvärmeföretagen drar fördel av sin monopolställning vid prissättningen.

Genomförda och pågående åtgärder

Konkurrensproblemen på fjärrvärmeområdet har uppmärksammas av regeringen som i december 1999 uppdrog till Statens energimyndighet (STEM) att efter samråd med Konkurrensverket och Konsumentverket följa utvecklingen på fjärrvärmemarknaden i syfte att klargöra förutsättningarna för att skapa en väl fungerande konkurrens på den oreglerade fjärrvärmemarknaden.

STEM skall bl.a. utreda om prisskillnaderna mellan fjärrvärmebolagen beror på kostnadsskillnader och i så fall vad som orsakar dessa. STEM skall också bedöma riskerna för korssubventionering mellan konkurrensutsatt och monopolskyddad verksamhet och lämna förslag till åtgärder som bör vidtas för att komma till rätta med problemen. Uppdraget skall redovisas senast den 1 oktober 2000.

6.5.8 Läkemedel

Den 1 januari 1997 genomfördes den s.k. läkemedelsreformen. Syftet med reformen är bl.a. att läkemedel fullt ut skall betraktas som en del av

hälso- och sjukvården och ingå i hälso- och sjukvårdshuvudmännens samlade prioriteringar inom området. Som ett led i reformen skall sjukvårdshuvudmännen ta över kostnadsansvaret för läkemedel och förhandlingar pågår därför för närvarande mellan staten och Landstingsförbundet om formerna för denna huvudmannaskapsförändring. I och med huvudmannaskapsförändringen kommer både ansvaret för förskrivning av läkemedel och det finansiella ansvaret för läkemedelsförmånen att knytas till samma huvudman, vilket är en förutsättning för att öka effektiviteten och rationaliteten i läkemedelsanvändningen och öka kontrollen över kostnadsutvecklingen för läkemedelsförmånen.

En viktig fråga i anslutning till att sjukvårdshuvudmännen skall ta över det fulla kostnadsansvaret för läkemedelsförmånen är om det finns skäl att ändra det nuvarande systemet för direkt priskontroll av produkter inom läkemedelsförmånen, det s.k. prissättningssystemet.

Den 1 juli 1993 trädde en ny läkemedelslag i kraft. I och med införandet av den lagen frigjordes priskontrollen för läkemedel från produktkontrollen i enlighet med reglerna inom EU. Detta innebär att prissättningen i Sverige på läkemedel i princip blev fri. Undantaget från detta är emellertid priserna på de läkemedel som producenten vill ha subventionerade inom ramen för läkemedelsförmånen. De subventionerade läkemedlen utgör den största delen av alla läkemedel som säljs.

Läkemedelslagen innehåller inga regler för prissättning av läkemedel. Sådana regler återfinns i stället i lagen (1996:1150) om högkostnads skydd vid köp av läkemedel m.m. som trädde i kraft den 1 januari 1997. Enligt gällande regler skall Riksförsäkringsverket (RFV) fastställa apotekens utförsäljningspris (AUP) på läkemedel inom läkemedelsförmånen. Det förmånsgrundande priset består av apotekens inköpspris (AIP) och Apoteket AB:s handelsmarginal för den aktuella produkten. RFV prövar och fastställer sålunda både AIP och Apoteket AB:s handelsmarginal. RFV skall även fastställa pris på övriga produkter inom läkemedelsförmånen, dvs. medel som förskrivs i födelsekontrollerande syfte och vissa förbrukningsartiklar. Utöver detta skall RFV också besluta om referenspriser. Det s.k. referensprissystemet infördes den 1 januari 1993 och innebär att RFV skall besluta om ett högsta rabattgrundande pris för läkemedel där det finns generiskt likvärdiga läkemedel registrerade i Sverige. Det blir detta s.k. referenspris som skall läggas till grund för beräkningen av subventionen. För läkemedel som har ett högre pris än referenspriset får patienten själv betala mellanskillnaden.

Genomförda och pågående åtgärder

Regeringens bedömning är att det kan vara lämpligt att genomföra vissa förändringar av det nuvarande prissättningssystemet för läkemedel inom läkemedelsförmånen för att bättre anpassa det till de nya förutsättningarna för läkemedelsförmånen, däribland den förestående huvudmannaskapsförändringen. Inriktningen är därför att regeringen i en proposition under vintern 2000/2001 skall lägga förslag till förändringar i prissättningssystemet som kan träda i kraft senast den 1 juli 2001. Avsikten är

att denna proposition även skall behandla frågor som har anknytning dels till fastställandet av Apoteket AB:s handelsmarginal, dels till tillämpningen av det s.k. referensprissystemet.

Läkemedelsförmånen i sin helhet är för närvarande föremål för en översyn av en särskild utredare (dir. 1999:35). Utredaren skall redovisa sitt uppdrag till regeringen senast den 30 september 2000.

6.5.9 Sammanfattande bedömning

Erfarenheterna visar att en regelreforming som syftar till skapa förutsättningar för konkurrens på en marknad – eller att öka konkurrenstrycket – oftast endast är inledningen på en lång process. Vare sig det handlar om att ersätta ett monopol med en marknad med flera aktörer, eller att upphäva en marknadsreglering som begränsat befintliga och potentiella aktörers handlingsfrihet, har de för konsumenterna gynnsamma effekterna av konkurrensutsättningen vanligen inte fått fullt genomslag på kort sikt. I vissa fall har nya problem uppträtt på marknaden som kommit att undanskymma de faktiskt uppnådda fördelarna. I andra fall har den åsyftade konkurrensen utvecklats långsamt och under betydande svårigheter.

Omregleringarna har i många fall inneburit att tjänster som tidigare har tillhandahållits i offentlig regi kommit att utföras antingen av privata företag eller av statliga eller kommunala bolag på kommersiell basis. Förändringsprocessen har medfört olika slag av positiva effekter men i många fall även skapat problem från konsumentskyddssynpunkt. Den enskilde konsumenten har i vissa fall haft svårt att t.ex. förhandla sig fram till gynnsamma priser och villkor, medan stora kunder har haft ett bättre förhandlingsläge. Det sociala ansvar som normalt har förväntats av offentliga organ och myndigheter kan inte självklart överföras på privata aktörer.

Från konsumentskyddssynpunkt betyder förändringarna av verksamheten och närmandet mellan offentlig och privat tjänsteproduktion att nya regler måste tillskapas för att skydda konsumenternas intressen. Leverantörernas och konsumenternas rättigheter och skyldigheter måste vila på en stabil grund. För att de nya marknaderna skall fungera effektivt krävs vidare att konsumenterna ges reella möjligheter till rådgivning och information samt att det finns forum för klagomål som är lätt tillgängliga, snabba och effektiva.

På marknader som tidigare varit legala eller faktiska monopol har en fortsatt hög koncentration och stark dominans för den tidigare monopolisten utgjort grunden för många av de observerade konkurrensproblemen. Det dominerande företaget har genom sin styrka och etablerade ställning på olika sätt kunnat motverka att nya konkurrenter får fäste på marknaden. Särskilt stora har möjligheterna att sätta konkurrensen ur spel varit i de fall där dominanten kontrollerar sådan infrastruktur som konkurrenterna behöver tillgång till för att kunna verka på marknaden. Olikheter i konkurrensförutsättningar för offentliga och privata aktörer

har ibland bidragit till att förstärka obalansen mellan det etablerade företaget och de nya utmanarna.

På flera områden framstår bristen på effektiva regler som en viktig orsak till att utvecklingen mot en mer balanserad konkurrensmarknad inte har gått snabbare. Konkurrenslagen har utnyttjats för att främst ingripa mot förfaranden som har utgjort missbruk av en dominerande ställning. Lagtillämpningen har på vissa områden tagit stora resurser i anspråk samtidigt som det har visat sig svårt att komma till rätta med de bakomliggande orsakerna till de svårigheter som nya aktörer på regelreformerade marknader har mött. En rimlig slutsats är att konkurrenslagen i första hand är ägnad att motverka konkurrensbegränsande förfaranden på mer normala konkurrensmarknader och att det därmed, åtminstone under en övergångsperiod, krävs en komplettering med särskilda regelverk för en framgångsrik konkurrensutsättning. Sådana regler har också skapats för de berörda marknaderna, men erfarenheterna visar att de kan behöva vidareutvecklas när konkurrensen i praktiken inte utvecklas på det sätt som avsågs. Som exempel kan nämnas regler för tillträde till infrastruktur och regler för att förhindra korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet.

På områden där det på grund av regleringar eller monopol inte har funnits möjligheter att aktivt välja mellan olika leverantörer eller produkter innebär öppnandet för konkurrens att nya krav ställs på konsumenternas vilja och förmåga att informera sig om olika alternativ. För att en regelreformerings skall bli framgångsrik kan det därför på vissa områden finnas behov av åtgärder från samhällets sida för att höja konsumenternas medvetenhet och kunskaper, exempelvis genom att göra informationen om existerande alternativ och deras egenskaper mer lätt-tillgänglig.

I vissa fall har flera aktörer funnits på en marknad före regelreformerings. Förutsättningar för konkurrens har skapats genom att marknadsregleringar har upphävts, exempelvis avseende etablering, prissättning eller produktinnehåll. De tidigare regleringarna kan ha krävt en enhetlighet i företagens beteende på marknaden och därigenom orsakat en organiserad samverkan mellan dessa företag. Det är på sådana marknader särskilt viktigt att Konkurrensverket har de förutsättningar som behövs för en kraftfull tillämpning av konkurrenslagens förbudsbestämmelser.

6.6 Offentliga aktörer

I kommuner, landsting och statliga myndigheter pågår ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete. Detta arbete har resulterat i förnyelse av den traditionella förvaltningsformen genom nya styrformer, decentralisering och brukarinflytande m.m. Vidare har en ökad andel av alternativa driftformer med fortsatt offentlig finansiering utvecklats. Med alternativa driftsformer avses att en myndighet väljer att överföra verksamheter som tidigare drivits i egen regi och traditionell förvaltningsform till drift i privaträttslig form. Dessa former kan vara offentliga företag (bolag och stiftelser med företaget eller det allmänna som hu-

vudman). Det kan också vara fråga om offentliga driftentreprenader (köp av tjänster med sammansatt funktion, t.ex. drift av vårdcentraler, äldreboenden m.m.) med det allmänna som huvudman. Vidare kan det vara fråga om offentlig bidragsgivning till privat verksamhet (fristående skolor, privata daghem eller idrottsanläggningar) eller offentliga köp av enstaka platser på privata institutioner m.m. Gemensamt för samtliga alternativa driftformer är att det allmänna har ett obligatoriskt eller förväntat ansvar för verksamheten som sådan.

Utvecklingen mot ökad konkurrens i den offentliga sektorn har medfört att den traditionella gränsen mellan offentlig och privat sektor blivit mindre markerad. Den ökade marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn har inneburit att offentlig verksamhet agerar mer marknadsorienterat och affärsmässigt i sin egenskap av tjänsteproducent, samtidigt som den privata sektorn i högre utsträckning kan konkurrera om offentlig produktion i samband med upphandling av varor och tjänster på dessa marknader. Offentliga aktörer uppträder således både som köpare och som säljare på olika marknader.

6.6.1 Det offentliga som köpare

När det offentliga agerar som inköpare av varor och tjänster gäller lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, LOU, som i sin tur bygger på EG-direktiv om offentlig upphandling. Dessa regler är bl.a. till för att tillvarata konkurrensmöjligheterna när det allmänna skall göra inköp. Grundprinciperna är att offentlig upphandling skall göras affärsmässigt, i konkurrens och på ett icke-diskriminerande sätt. Reglerna är bl.a. utformade i syfte att försvåra möjligheterna att vid en upphandling gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett obehörigt och därmed konkurrenssnedvridande sätt.

Om en upphandlande enhet har brutit mot någon bestämmelse i lagen och detta har medfört att en leverantör lidit eller kan komma att lida skada, skall länsrätt på ansökan av leverantören besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Länsrätten får inte pröva ansökan efter den tidpunkt då avtal om upphandling slöts. En upphandlande enhet som inte följt bestämmelserna i lagen skall ersätta därigenom uppkommen skada för leverantör.

Nämnden för offentlig upphandling, NOU, utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen, avger yttranden i klagomålsärenden, sprider information och ger ut allmänna råd om hur upphandlingsbestämmelserna skall tolkas. En översyn av nämndens organisation, roll och uppgifter pågår för närvarande.

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, är ett komplement till LOU. LIU gäller otillbörliga beteenden avseende upphandling som omfattas av LOU. Marknadsdomstolen får efter ansökan förbjuda en enhet att vid genomförande av upphandling i anbudskonkurrens tillämpa ett visst beteende som vid en samlad bedömning är att anse som otillbörligt. Ett beteende kan vara otillbörligt om något företag påtagligt diskrimineras antingen i

förhållande till den verksamhet som enheten själv bedriver eller i förhållande till ett annat företag. Beteendet kan också vara otillbörligt om det på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningar för konkurrens vid upphandlingen. En förutsättning för ett förbud är att enheten tidigare tillämpat beteendet eller att det av annan särskild anledning är sannolikt att enheten kommer att tillämpa detta. Ett förbud kan gälla omedelbart och kan kombineras med vite.

Regeringen har i den nationella rapporten om ekonomiska reformer på produkt och kapitalmarknaderna för 1999, som ingår i EU:s s.k. Cardiff-process under Ekofin-rådet, uppskattat att den offentliga upphandlingen omsatte ca 360 miljarder kronor 1997. Detta motsvarade 20,7 procent av BNP. Kommunsektorn och de kommunala bolagen svarade för 58 procent, staten och de statliga bolagen för 38 procent och försörjningssektorerna för resterande del. Besparingseffekten av införandet av LOU kan uppskattas till 3,3 miljarder kr per år, dvs. cirka en procent av värdet på den totala offentliga upphandlingen. Regeringen anser därför att det finns ett stort behov av att förbättra offentlig upphandling både på nationell nivå och på EU-nivå.

Upphandlingskommittén har i uppdrag av regeringen att se över behovet av tillsyn över den offentliga upphandlingen. Enligt Upphandlingskommitténs bedömning är de ekonomiska resultat som har uppnåtts hittills endast en del av vad som skulle kunna uppnås om den offentliga upphandlingen effektiviseras ytterligare.

En viktig aspekt på den offentliga upphandlingen är att leverantörerna har förtroende för systemet. I samband med att den offentliga upphandlingen har ökat i omfattning har det uppkommit osäkerhet bland privata företag, bl.a. i fråga om vilken behandling de privata företagen kommer att få jämfört med upphandlarens egenregiverksamhet. Om företagen i mer betydande omfattning drar sig för att delta i anbudstävlingar som offentliga upphandlare anordnar uteblir det konkurrenstryck som är sådana tävlingars syfte.

NOU har kartlagt vilka problem som kan uppstå vid upphandlingar i rapporten Kartläggning av fel och brister vid offentlig upphandling (NOU:s dnr 52/99-28). Enligt rapporten tillämpar knappt hälften av de upphandlande enheterna lagen fullt ut. Som exempel kan nämnas att 20 procent av 1 275 kommun- och landstingsägda bolag i ett tillsynsprojekt som NOU drev ansåg att de inte omfattades av LOU, huvudsakligen på grund av att de drev verksamhet av kommersiell karaktär. Leverantörer har problem med att få kännedom om vilka upphandlingar som görs. Upphandlande enheter kritiserar också för att prioritera kortsiktiga intressen såsom pris genom att teckna alltför stora kontrakt. Detta leder till att enbart stora företag kan lämna anbud och att de mindre trängs bort från marknaden.

NOU framhåller vidare att det finns överträdelser av lagstiftningen som är av principiell karaktär såsom otillåten direktupphandling. Med detta avses att ett inköp görs av en leverantör utan att bestämmelserna i LOU följts. Ett annat exempel är att ett avtal har ingåtts med stöd av LOU avseende en viss volym och att det senare sker ett inköp av en väsentligt större volym utan att lagstiftningen följs. Vidare förekommer

att en upphandlande enhet förlänger ett avtal trots att det inte finns någon förlängningsklausul i avtalet eller trots att en sådan klausul redan är utnyttjad.

Kontroll av regelefterlevnaden och kompetenshöjande åtgärder för upphandlande enheter är viktiga instrument för att skapa förtroende för den offentliga upphandlingen. För att förbättra konkurrensen utan att ersätta offentliga monopol med privata monopol krävs att små och medelstora företag ges reella möjligheter att delta i upphandlingar. Ett arbete med att se över tillsynen och att effektivisera upphandlingen pågår inom Upphandlingskommittén. Kommittén har dragit slutsatsen att tillsynen behöver effektiviseras. Remissutfallet över kommitténs delbetänkande Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139) visar att det finns en bred uppslutning när det gäller behovet av att effektivisera tillsynen enligt LOU.

Genomförda och pågående åtgärder

Upphandlingskommittén

Upphandlingskommittén har bl.a. utrett hur tillsynsmyndigheten för den offentliga upphandlingen skall organiseras. Vidare har kommittén gjort en översyn av bestämmelserna i 6 kap LOU som bl.a. avser upphandlingar under de s.k. tröskelvärdena och bestämmelsen om skadestånd enligt 7 kap 6 § LOU. Kommittén redovisade i ett delbetänkande, Effektivare offentlig upphandling (SOU 1999:139) bl.a. förslag om att den nuvarande tillsynsmyndigheten NOU slås samman med Konkurrensverket och bildar en ny myndighet benämnd Konkurrens- och upphandlingsverket. Den nya tillsynsmyndigheten föreslås få utökade befogenheter genom att kunna föra talan i domstol om utdömmande av en s.k. marknadsskadeavgift för allvarigare regelöverträdelser. Vidare föreslås att tillsynsmyndigheten skall kunna föra talan i domstol om *förbud* för en upphandlande enhet att *upprepa en allvarlig regelöverträdelse* som inte skett av uppsåt eller oaktsamhet. Detta föreläggande skall kunna förenas med vite. Tillsynsmyndigheten förslås också få *talerätt i överprövningsmål*, dvs. mål där förvaltningsdomstol avgör om en pågående upphandling gått rätt till och bestämmer, om den skall göras om eller rättas till.

För att underlätta för små och medelstora företag att få kännedom om upphandlingar och på så sätt öka deras deltagande i dessa föreslås krav på obligatorisk annonsering för upphandlingar under tröskelvärdena samtidigt som det införs möjligheter till s.k. selektiva förfaranden för att förenkla förfarandet för de upphandlande enheterna. Vidare föreslås bestämmelser med innebörd att upphandlande enhet inte får anta ett anbud från någon som beslutar eller deltagit i handläggningen i ett upphandlingsärende om det finns risk för otillbörlig särbehandling. Delbetänkandet har remissbehandlats. Kommittén fortsätter att utreda vilka närmare avvägningar som en upphandlande enhet bör göra när den skall

anta ett anbud och analysera vilka möjligheter en upphandlande enhet har att bl.a. ta in antidiskrimineringsklausuler i upphandlingsavtal och genomföra upphandlingar som gynnar lokala företag m.m. I uppdraget ingår också att följa det arbete som bedrivs i fråga om miljökrav vid offentlig upphandling. Kommittén skall slutredovisa sitt arbete den 31 december 2000 (dir 1998:58 och 1999:34).

Sjukvårdsupphandlingar

Regeringen gav en utredning i uppdrag att redovisa och analysera den nuvarande tillämpningen av upphandlingsreglerna och dess förenlighet med LOU vid landstings och kommuners köp av hälso- och sjukvårdstjänster från privata vårdgivare samt hur EG-rätten rätteligen skall tolkas i dessa frågor. Utredningen har analyserat om sjukvårdshuvudmannens tecknande av vårdavtal respektive samverkansavtal med enskilda vårdgivare skall föregås av ett upphandlingsförfarande enligt LOU och EG-direktiven. Enligt utredningen bör begreppen klargöras och definieras.

Enligt utredningen lämnar varken EG-direktiven eller LOU något utrymme för undantag från upphandlingsreglerna vid upphandling av vårdavtal för tjänster över de i direktiven angivna tröskelvärdena. När det gäller samverkansavtal görs bedömningen att det inte föreligger en upphandlingssituation utan avtalet är ett utflöde av en offentlighetsreglering. Utredningen anser att landsting och kommuner även skall tillämpa LOU vid anskaffning av tjänster från hel- och delägda bolag och när upphandlande enheter avser att ingå avtal med avknoppad verksamhet. När det gäller avknoppad verksamhet anses upphandlande enheter ha rätt att ge vissa begränsade stödåtgärder till anställda som genomför en avknoppning under tiden före och under bolagiseringen. När det gäller upphandlingar under tröskelvärdena anser utredningen att nyttan av att undanta anskaffningar från upphandling är liten och att en sådant uppdelning skulle göra regelsystemet onödigt komplicerat. Utredningen redovisade sitt uppdrag i december 1999 i betänkandet *Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster* (SOU 1999:149) som f.n. remissbehandlas.

6.6.2 Det offentliga som säljare

En viktig förutsättning för en fungerande och effektiv konkurrens är att lika villkor gäller för alla, såväl privata som offentliga aktörer. Närvaron av offentliga aktörer på vissa marknader kan ha direkta och indirekta undanträngningseffekter eller en hämmande inverkan på nyetableringen, vilket utgör tillväxthinder för en marknad. Utöver de samhällsekonomiska effektivitetsförluster i form av dyrare och sämre varor och tjänster som detta leder till, kan det inte uteslutas att det också leder till en dyrare offentlig sektor än vad som annars skulle vara nödvändigt.

Budgetåret 1998 uppgick statliga myndigheters och affärsverks sammanlagda intäkter av försäljning av varor och tjänster till det offentliga eller till enskilda till närmare 71 miljarder kr, varav affärsverken om-

satte drygt 19 miljarder kr (Ekonomistyrningsverket, Avgifter 1998 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten. ESV 1999:12). Statligt ägda företag omsatte samma år 260 miljarder kr (Regeringskansliet, Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 1999).

Vid en uppskattning av omfattningen av kommunal kommersiell verksamhet kan kommunala hel- och delägda företag utgöra en måttstock. Vid utgången av 1997 uppgick antalet inregistrerade kommunala hel- eller delägda företag till 2 001 st. Av dessa var 1 683 st. aktiva. Dessa omsatte 128 miljarder kr vilket motsvarar ca 30 procent av den primärkommunala sektorns sammanlagda omsättning (Svenska kommunförbundet, Kommunala företag 1999).

Det finns vissa grundläggande skillnader mellan offentliga och privata aktörer som gör att de inte agerar på lika villkor. Kommuner, myndigheter och offentliga bolag har i många fall en klart *dominerande ställning* på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader med anknytning till denna. Dominansen kan ha uppkommit till följd av att man tidigare har haft en formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster. Utöver att en myndighet har tilldelats särskilda uppgifter med *ensamrätt i sin offentliga funktion* kan den ha ett bestämmande inflytande över den konkurrensutsatta marknaden genom sin myndighetsutövning. Det finns en klar konkurrensfördel i det faktum att man är en myndighet eller har givits en ensamrätt att utföra vissa tjänster. Om myndigheten dessutom har *myndighetsutövande funktioner som berör området där de konkurrerar* föreligger en risk för att intressekonflikter kan uppstå. Uppdragsverksamhet som bedrivs tillsammans med myndighetsutövning ger myndigheten en särställning när det gäller att få uppdrag i den kommersiella delen av verksamheten.

Ett annat konkurrensproblem rör det faktum att myndigheter ofta både har en *beställarfunktion* och en *utförarfunktion*. I vissa fall har man försökt att skilja på dessa roller genom att organisatoriskt dela myndigheten enligt en s.k. beställar-/utförarorganisation. Intressekonflikter och jävssituationer uppstår i samband med upphandling om myndigheten både agerar som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag.

Offentliga aktörer har ibland *byggt upp sina anläggningstillgångar med hjälp av anslagsmedel under ett tidigare monopol*. I dessa fall kommer den offentlige aktören således ha lägre fasta kostnader för verksamheten eftersom en stor del av anläggningstillgångarna redan är avskrivna.

En viktig skillnad i konkurrensvillkoren mellan privata och offentliga aktörer rör *de finansiella villkoren och tillgången på riskkapital*. Nedsatta lokalhyror, gratis eller subventionerad arbetskraft och upplåtelse av tomtmark på förmånliga villkor är andra exempel på subventioner som den offentlige aktören kan åtnjuta. I den mån offentliga aktörer tar upp lån sker det till en ränta som normalt ligger under marknadsräntan. Ett annat exempel är att statliga bolag genom Riksgäldskontoret får tillgång till en kreditriskfunktion i form av en kreditgaranti. Den viktigaste skillnaden är att en offentlig aktör alltid ytterst garanteras av skattemedel med den följden att den finansiella och affärsmässiga risken är mindre än i ett privat företag. Slutligen finns, i den mån konkur-

rensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndighet, bolag eller koncern, en risk att den skyddade verksamheten *korssubventionerar* den konkurrensutsatta.

Prop. 1999/2000:140

Genomförda och pågående åtgärder

Konkurrensrådet

Regeringen har uttalat att det finns ett behov av att försöka undanröja konkurrenskonflikter mellan privat och offentlig sektor för framtiden och att diskutera hur en konkurrens på lika villkor bäst nås långsiktigt. Av denna anledning har Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) inrättats av regeringen. I Konkurrensrådet ingår representanter för offentlig och privat verksamhet. Konkurrensrådets uppgift är att, med beaktande av de olika grundförutsättningarna som gäller för privat och offentlig verksamhet, söka undanröja konkurrenskonflikter som typiskt sett inte löses inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfaranden. Verksamheten syftar till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrenssnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut. Konkurrensrådet skall bedriva sin verksamhet under tre år och senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter. Konkurrensrådet delredovisade sin verksamhet i en rapport den 29 mars 1999. Rådet har med utgångspunkt från sina direktiv handlagt konkreta ärenden i form av anmälningar från privata företag och organisationer som ansett sin verksamhet hotad av det sätt på vilket stat, kommun, landsting eller av dessa ägda bolag bedriver sin verksamhet inom det område där de privata företagen eller organisationerna är verksamma. Anmälningarna till Konkurrensrådet handlar nästan uteslutande om klagomål där anmälaren hävdar att kommunerna snedvrider konkurrensen genom att agera utanför sitt av lagen avgränsande område och att man genom detta även snedvridit konkurrensen genom sin prissättning.

Rättslig prövning av kommunal näringsverksamhet

Regeringen uttalade bl.a. i 1999 års ekonomiska vårproposition att kvarvarande hinder för konkurrens i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet skall undanröjas. Bland de frågor som togs upp fanns frågan om förutsättningar för företagare att få en rättslig prövning av klagomål rörande konkurrenssnedvridande effekter av kommunal näringsverksamhet. En interdepartemental arbetsgrupp inom Näringsdepartementet har haft i uppdrag att närmare belysa frågan om sanktioner mot kommunal näringsverksamhet med konkurrenshämmande effekter utifrån ett kommunal-, konkurrens- eller annat marknadsrättsligt perspektiv.

Arbetsgruppen konstaterar att nuvarande regler i konkurrenslagen och kommunallagen i huvudsak reglerar förhållanden inom offentlig respektive privat sektor var för sig och inte tar sikte på de problem som uppstår

när offentlig och privat näringsverksamhet möts på samma marknad. Arbetsgruppen anser att preciseringar i kommunallagen av kommunal kompetens, hur näringsverksamhet får bedrivas och utökade regler om överklagbarhet av kommunala beslut säkert är möjliga att utarbeta, men att de framstår som komplicerade sett utifrån det uppdrag som arbetsgruppen har. Som den tekniskt mest lämpliga lösningen framträder att regler rörande bedömningen av eventuella konkurrensbegränsande beteenden av offentliga och privata aktörer samlas i konkurrenslagstiftning. En rad av de problem som näringslivet påpekat som rör kommunalt lag-trots och svårigheter att överklaga beslut rörande kommunal näringsverksamhet kan lösas genom sådana bestämmelser. Arbetet med dessa frågor sker parallellt med det arbete som bedrivs inom ramen för Rådet för konkurrens på lika villkor.

Staten som kommersiell aktör

Statskontoret fick i juni 1999 i uppdrag av regeringen att bl.a. kartlägga och analysera statlig kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet. Med utgångspunkt från kartläggningen skulle Statskontoret göra en analys av vilka behov statliga aktörer har att bedriva kommersiell verksamhet. Föreligger behov att bedriva kommersiell verksamhet skulle en analys göras och förslag lämnas om hur konkurrensnedvridande effekter kan undvikas.

Statskontoret har i april 2000 sammanfattat sina slutsatser och lämnat förslag i rapporten Staten som kommersiell aktör – Omfattning och konkurrens effekter. Statskontorets kartläggning visade att flertalet undersökta myndigheter och statliga bolag bedriver konkurrensutsatt verksamhet i någon form. Närmare hälften av dessa gör det dessutom i märkbar omfattning. Av de 99 myndigheterna konkurrerar 54 direkt med småföretag. Likaså gjorde 14 av de 39 bolagen som ingick i Statskontorets undersökning.

Av Statskontorets fallstudier framgår att de små företagen ofta på ett påtagligt sätt känner sig hindrade att på olika sätt konkurrera på marknaden om en offentlig aktör bedriver verksamhet. Det finns ett stort och brett utbud av statliga kommersiella och konkurrensutsatta tjänster på marknaden. Av dessa är det endast en del som kan sägas naturligen höra samman med myndigheternas kärnverksamhet. Påfallande ofta saknas ett externt motiv för varför myndigheten alls skall bedriva verksamheten. Att man ändå gör det grundas snarare på för myndighetens rent interna motiv. En allmän iakttagelse är att det ofta i styrningen av myndigheter (lagar, instruktioner, regleringsbrev) saknas ett uttalat motiv för varför myndigheten bedriver kommersiell verksamhet. Det bör samtidigt framhållas att inget av de undersökta fallen strider mot myndighetens instruktion eller uppdrag.

Begreppet *uppdragsverksamhet* är inte definierat och det är inte definierat eller reglerat exakt *vad* en myndighet får göra respektive inte får göra inom ramen för uppdragsverksamheten, vilket ofta skapar en osäkerhet bland de privata företag som är verksamma på marknaden. Re-

dan osäkerheten om huruvida staten avser att ge sig in på och driva verksamhet på en marknad har nämligen visat sig ha en hämmande effekt på etableringsviljan och på marknadens funktionssätt. En annan iakttagelse är att myndigheter har ett incitament att utöka sin avgiftsfinansierade kommersiella verksamhet för att på så sätt öka sina intäkter. Avsaknaden av tydliga instruktioner och gränser för denna verksamhet ger stora möjligheter att successivt vidga den kommersiella verksamheten. I vissa fall har detta lett till att myndighetens verksamhet till större delen har kommit att handla om annat än vad som var det ursprungliga syftet med myndighetens verksamhet. I myndigheter som bedriver en omfattande uppdragsverksamhet finns vidare en risk för att myndigheten utvecklar produktionsrollen på bekostnad av beställarrollen. Det är särskilt tydligt i beställar-/utförarorganisationer. Av de kartlagda offentliga aktörerna uppfyller 25 procent kriterier för när den konkurrensutsatta verksamheten har märkbar och sannolikt negativ verkan på marknadens funktionssätt. Statskontorets fallstudier och tidigare undersökningar har visat konkret att denna negativa inverkan har fört med sig konkurrensproblem.

Statskontoret anser att statens roll bl.a. bör vara att genom offentliga ingripanden rätta till marknadsimperfectioner samt, genom att agera som en aktiv beställare och finansiär eller genom egen produktion, se till att tillhandahålla sådan service och sådana nyttigheter som inte tillhandahålls på privata marknader och där det saknas förutsättningar för att skapa en sådan marknad. Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att den statliga aktören upphör med verksamheten i de fall där det saknas ett externt, giltigt motiv för varför myndigheten skall bedriva kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. I de fall där motiven för den statliga verksamheten är starka, och det helt saknas förutsättningar för privata aktörer att konkurrera om de tjänster som staten kan erbjuda, föreslås att verksamheten regleras så att privata företag i praktiken hindras från att ge sig in på marknaden. I övrigt lämnas en rad förslag som syftar till att minska de konkurrensnedvridande effekterna. Bland annat bör begreppet *uppdragsverksamhet* definieras i avgiftsförordningen. Uppdragsverksamheten bör närmare specificeras i berörda myndigheters instruktioner och ett krav bör införas på *särredovisning av "avgiftsintäkter i konkurrens"* för all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter och bolag. Vidare bör en *tillsynsfunktion* för offentlig kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet inrättas.

Statskontoret föreslår vidare att särskilda utredningar genomförs i syfte att komma till rätta med konkurrensproblem inom vissa sektorer eller utpekade verksamheter. De åtgärder som kan bli aktuella är bl.a. att göra en organisatorisk åtskillnad av strategisk infrastruktur och bolagisering som åtskiljer kommersiell och icke-kommersiell verksamhet. Vidare bör den konkurrensutsatta andelen av statlig verksamhet öka, t.ex. genom att ställa krav på upphandlingsförfarande vid myndighetsinterna köp, konkurrensutsätta egenregiverksamhet och konkurrensupphandla statlig verksamhet på entreprenad. Befintliga tillsynsmyndigheter bör också förstärkas.

I kommunerna har förändrings- och utvecklingsarbetet under 1990-talet gått mot ökade inslag av konkurrens, alternativa driftformer och brukarinflytande. Syftet har varit att nå högre effektivitet, bättre kvalitet och ökad välfärd för medborgarna. Inriktningen har i allmänhet varit att med bibehållet kommunalt ansvar och bibehållen offentlig finansiering söka nya former för att styra och driva verksamheten.

Utvecklingen av alternativt drivna enheter inom den kommunala välfärden består nästan uteslutande av verksamhet som finansieras av allmänna medel och därmed är underställd politisk styrning genom avtal. Även om driften av en vårdcentral är privat, hör verksamheten till det offentliga utbudet av välfärdstjänster. Det innebär att landstingen och kommunerna har samma ansvar för att alla medborgare har lika tillgång till och samma rättigheter inom den privat drivna välfärden, där finansieringen fortfarande är offentlig, som inom den offentliga drivna verksamheten.

Utgångspunkten för regeringens konkurrenspolitik är att skapa effektiva marknader där så är rationellt och socialt rimligt. På effektiva marknader är priset bärare av relevant information. Alla producenter har tillträde till marknaden. Konsumenterna har många producenter att välja mellan.

En stor del av den offentliga verksamheten bedrivs på marknader. Det gäller bl.a. områden som är föremål för offentlig upphandling, anläggningsarbeten och s.k. nätverkstjänster som gas, vatten, värme, tele samt person- och varutransporter. Här är det ofta möjligt att skapa rimligt effektiva marknader och en rad omregleringar har genomförts. Regeringen har framgångsrikt omreglerat och öppnat upp marknader.

Regeringen menar dock att stor försiktighet måste gälla när det är fråga om välfärdstjänster som vård, skola och omsorg. Avgörande för regeringens politik är att skapa konsument- och medborgarnytta. Konkurrens är ett medel för att nå målen för regeringens politik. Marknader skall användas där de ger störst konsumentnytta och offentlig produktion där denna form lämpar sig bäst.

För att marknader skall kunna bli effektiva förutsätts en rimlig grad av homogenitet för varor och tjänster. Det är en förutsättning för att konsumenten enkelt skall kunna bedöma kvaliteten i förhållande till priset. Samtidigt skall transaktionskostnaderna vara låga, dvs. det skall vara lätt att byta och tillgången till trovärdig information skall vara god. I marknadsekonomin skall priset bära information om kvalitet och kvantitet. Regeringens bedömning är att dessa krav sällan är uppfyllda när det gäller välfärdstjänster. I stället skulle en marknadsprissättning skapa snedvridningar i ekonomin och sociala problem samhället. Ett ytterligare problem är att befolkningsunderlaget, t.ex. när det gäller sjukhusvård, i regel är för litet för att det skall vara möjligt att skapa en reell konkurrens. Sjukhusen är i regel lokala monopol med betydande stordriftsfördelar och stora investeringsbehov.

Priset på en marknad för välfärdstjänster skulle heller inte säga allt om kvaliteten och möjligheten att utvärdera denna inträffar ofta med

lång tidseftersläpning. Det som skulle känneteckna flera av välfärdstjänsterna på en marknad är i stället att främja drivkrafter för producenterna att välja konsumenter och för konsumenter eller brukare att välja vilka brukare de vill se kring sig. Priset får funktionen att sortera brukarna efter betalningsförmåga. En skola som kännetecknas av fria konkurrerande val utlöser därför starka segregerade tendenser. Prismekanismen skiktar olika sociala gruppers tillgång till likvärdiga tjänster. Det finns stor risk för oönskade effekter för ekonomin genom negativ påverkan på det mänskliga kapitalet. En marknadsstyrd skola skulle sannolikt innebära än större skillnader i befolkningens kunskaper än vad deras medfödda inlärningsförmåga möjliggör och minskar därmed möjligheten att utnyttja befolkningens hela produktiva förmåga.

Konsumenternas betalningsförmåga sammanfaller normalt heller inte med när de har stort behov av att konsumera välfärdstjänster. Internationella erfarenheter talar för att finansierings- och produktionsformerna påverkar fördelningen av välfärdstjänster som sjukvård. Erfarenheten visar att det finns starka skäl för att hålla samma finansiering och produktion för god kostnadskontroll av offentliga medel.

Regeringen menar att mycket stor hänsyn måste tas till hur organisationen av välfärdstjänster påverkar fördelningen. Regeringens grundläggande uppfattning är att en generell välfärdsstat innebär att alla medborgare oavsett sin inkomst, klass, kön, etnicitet och sociala grupper skall ha samma tillgång till välfärdstjänster. En grundläggande utgångspunkt för regeringens politik är därför att vård, skola och omsorg skall vara demokratiskt styrd, gemensamt finansierad och ges till alla på likvärdiga villkor. Detta innebär inte att möjligheter till förnyelse och mångfald inte skall tas till vara på välfärdsområdet. Regeringen främjar inom detta område aktivt det pågående arbetet för att utveckla alternativa driftsformer, t.ex. genom olika typer av personalkooperativ eller entreprenadlösningar. Alternativa driftsformer är ett bra komplement till offentlig drift när den tillför verksamheten höjd kvalitet till samma kostnad, bibehållen kvalitet till lägre kostnad eller utökad verksamhet till samma kostnad.

Utvecklingen under 1980- och 1990-talen

Området offentliga välfärdstjänster präglades under 1980-talet av en fortsättning på den tidigare kraftiga expansionen. Efter att under 1970-talet ha ökat med ca 70 procent i förhållande till BNP fortsatte den reala kommunala konsumtionen att växa med ytterligare drygt 20 procent under 1980-talet. På hälso- och sjukvårdsområdet hade resurserna sjudubblats mellan åren 1955 och 1980. De offentliga ambitionerna hade höjts på en rad områden, exempelvis inom barnomsorg, utbildning, kultur och kollektivtrafik, och ett stort antal uppgifter hade förts över från staten till landstingen och kommunerna.

Under 1980-talet inleddes ett omfattande decentraliseringsarbete inom landsting och kommuner som omfattade både den politiska organisationen och verksamhetsorganisationerna. Exempelvis bildade ett stort antal kommuner kommundelsnämnder under denna period. Upprinnelsen

till detta var den då utbredda diskussionen om behovet att förnya den offentliga sektorn och att öppna för ökat inflytande och ökad delaktighet på alla nivåer. Samtidigt prövade många kommuner och landsting att ersätta den traditionella anslags- och regelstyrningen med målstyrning.

Efter en lång period av i huvudsak oavbruten och kraftig konsumtionsökning innebar 1990-talets första hälft ett knappare ekonomiskt utrymme för Sveriges kommuner och landsting. Det bidrog till att ett stort antal kommuner och landsting förändrade sina styr- och verksamhetsformer och att inslaget av alternativa driftsformer ökade. Beställarstyrning genom att separera uppgiften att formulera mål från produktionen blev ett naturligt steg i den s.k. beställar-/utförarmodell som var i fokus för utvecklingen under 1990-talets första år.

Under mitten av 1990-talet riktades intresset även mot olika slag av konkurrensmodeller. Steget från beställarstyrning till konkurrensutsättning kan bl.a. ses som ett medel för att avhjälpa vissa problem som uppstod för de kommuner och landsting som tillämpade beställar-/utförarmodellen.

Därmed hade många kommuner och landsting skapat några av de grundläggande förutsättningarna för att konkurrensutsätta verksamheterna även externt. Bland annat hade i princip avgränsade beställare, ersättningsystem och avräkningsprinciper skapats.

En omständighet som relativt sent kom in i bilden var kvalitetsfrågorna. Många gånger var det först i samband med kontraktsskrivning med externa entreprenörer som man insåg att kvalitetsfrågorna behövde regleras. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) påpekade i en rapport (ESO Ds 1988:1) att kvalitetsmått borde utvecklas för barnsomsorgen eftersom sådana saknades. Socialdepartementet konstaterade i rapporten Valfrihetsrevolutionen i praktiken (Ds 1994:50) att endast en mindre del av alla entreprenadavtal som skrevs innehöll kriterier för kvalitet. Dessa brister rättades till under de följande åren och kvalitetsstyrningen blev allt viktigare både gentemot entreprenadlagd verksamhet och verksamhet i egen regi.

Förekomsten av nya styrformer och privata alternativ

Statskontoret har i rapporten Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting (1999:38) redovisat hur omfattande inslagen av decentralisering och marknadsorienterade styrmodeller är. Av landstingen utövar hälften någon form av beställarstyrning, medan den andra hälften använder en traditionell styrmodell. Merparten av landstingen har idag, oavsett styrform, entreprenader inom kärnverksamheterna – vanligast inom öppenvård såsom primärvård, psykiatri och tandvård. I ett par fall har landsting övergett beställarstyrformen under senare delen av 1990-talet. Å andra sidan har de nya sjukvårdshuvudmännen i Skåne och Västra Götaland anslutit sig till en decentraliserad form av beställarstyrning.

I dag tillämpar ca en tredjedel av landets kommuner en styrmodell som i större eller mindre omfattning särskiljer beställarrollen från utfö-

rarrollen. Av Statskontorets rapport framgår att i 39 procent av kommunerna upprättar facknämnderna en egen resultaträkning. Ca 20 procent har också egen balansräkning. Ett sätt att öka nämndernas oberoende är att ge dem ansvaret för eventuella underskott eller överskott. Enligt Statskontorets enkät till kommunerna har 70 procent av landets kommuner sådana regler. Detta innebär att mellan 30 och 40 procent av landets kommuner torde omfattas av marknadsorienterade styrmodeller.

Statskontoret har också kartlagt kommunernas andel köpta tjänster från externa leverantörer år 1996. Enligt denna undersökning var det vanligast att kommunerna använder 93–95 procent av driftskostnaderna för egen produktion. Skillnaderna mellan kommunerna var emellertid rätt betydande.

Effekter av konkurrensutsättning

Enligt de studier som Svenska Kommunförbundet redovisar i rapporten *Konkurrens för fortsatt välfärd?* (1999) har den ökande andelen alternativa driftformer medverkat till en effektivare resursanvändning. Detta har resulterat dels i minskade kostnader, dels i tydligare och mer preciserade krav på verksamheten.

Socialstyrelsen redovisar i en rapport från 1996 en sammanställning av tidigare studier av äldreomsorg på entreprenad. Studien visar att det åtminstone på kort sikt har inneburit kostnadsbesparingar när anbudsupphandling använts. Eftersom många av de entreprenader man relaterar till var relativt nystartade, hade man svårare att bedöma om besparingarna kvarstår på längre sikt.

I de kommuner som intervjuades som underlag för Kommunförbundets rapport *Konkurrens för fortsatt välfärd?* upplevs arbetet med framtagande av krav på utförande i samband med upphandlingar också ha lett till en ökad kvalitet. Med detta avses att man nått en högre grad av uppfyllelse av de mål och behov som kommunpolitikerna formulerat. Den egna produktionen eller egenregin tvingas i samband med konkurrensutsättning se över sin egen organisation, bemanning, system för intern kvalitetssäkring och kostnader. De undersökningar som har gjorts när det gäller kommunmedlemmarnas upplevelse av den service som de utnyttjar visar också att konkurrensutsättning och alternativa driftformer i de flesta fall medför att de är mer nöjda jämfört med den traditionellt bedrivna verksamheten.

I Socialstyrelsens rapport från 1996 sägs att merparten av de tidigare studier man granskat inte visar någon negativ påverkan på kvaliteten i verksamheten. Snarare finns flera studier där vårdtagarna gett mycket goda omdömen om den verksamhet som drivs på entreprenad.

Problem vid användandet av konkurrensinslag på området välfärdstjänster

Området offentliga välfärdstjänster har under de två senaste decennierna präglats av både snabba och djupgående förändringar, som å ena sidan har

öppnat möjligheter för effektivisering och ökad kundnytta, å andra sidan ställt helt nya krav på ansvariga kommuner och landsting. Helt nya modeller för styrning och drift har prövats, i vissa fall med inslag av konkurrensmekanismer.

I Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag* (2000:1) uppmärksammas en rad frågeställningar med anknytning till konkurrensproblem i hälso- och sjukvårdssektorn. I rapporten berörs bl.a. brist på konkurrens på lika villkor inom vissa sektorer, brister i samband med kommunal upphandling och problem vad gäller moms, det så kallade kommunkontosystemet. Vidare behandlas brister med anledning av den så kallade tredjepartsfinansieringen. Genom att finansieringen är avskild från konsumenten saknas normala mekanismer för kostnadskontroll. Slutligen redovisar verket problem som sammanhänger med höga in- och utträdeskrav för etableringar.

Många av de instrument som används för att främja en god konkurrens tar sin utgångspunkt i att det redan finns en fungerande marknad. Det har t.ex. visat sig att lagen om offentlig upphandling (LOU) har varit ett bra redskap för de kommuner och landsting som upphandlat tjänster där det redan finns ett gott utbud av leverantörer. Så är fallet vad gäller bl.a. försörjningstjänster som lokalunderhåll och liknande. För de offentliga kärnverksamheterna är emellertid sällan så att det finns en etablerad fungerande marknad, åtminstone inte utanför storstadsområdena.

De nya marknader som bildas när kommuner och landsting infört nya styrformer skiljer sig från den gängse bilden av en marknad. Verksamheterna är fortfarande offentligt finansierade – inte kundfinansierade – och ingår därmed i det offentliga serviceutbudet. Det råder vanligen inte heller någon etableringsfrihet, utan dessa marknader regleras såväl av statliga tillsyns- och tillståndsorgan som av kommuner och landsting.

I den Nationella handlingsplan för utveckling och förnyelse av sjukvården som regeringen arbetar med kommer att framhållas betydelsen av en ökad mångfald av driftformer, med krav på sjukvårdshuvudmännen att i större utsträckning engagera privata, kooperativa och ideella operatörer i den öppna vården.

Samtidigt som denna utveckling uppmuntras är det viktigt att inte kommersiella intressen försvårar möjligheten att upprätthålla de grundläggande principerna för en allmän hälso- och sjukvård. Sjukvården skall vara demokratiskt styrd, solidariskt finansierad och ges utifrån behov.

För att dessa grundläggande mål skall kunna upprätthållas samtidigt som alternativa driftformer släpps in är det nödvändigt att reglera vissa former av den konkurrensutsatta vården. En sådan reglering har tidigare inte ansetts nödvändig, med hänsyn till den offentligt drivna vårdens totala dominans.

Regeringen finner att det för närvarande inte finns skäl att särskilt reglera driftformerna i den öppna sjukvården. Däremot krävs regler för sjukhusvården. Sådan lagstiftning finns också i vår omvärld. Den tradition som dominerar i andra europeiska länder är att akutsjukhusen drivs utan vinstintressen. Däremot finns skillnader när det gäller verksamhetsformen, exempelvis offentlig regi, ideella stiftelser eller andra icke vinstsyftande organisationer.

Regeringen avser mot denna bakgrund att lägga förslag om ändring i hälso- och sjukvårdslagen med innebörden att ett landsting inte får överlämna uppgiften att ansvara för driften av ett akutsjukhus till den som driver verksamheten med syfte att skapa vinst åt ägare.

6.7 Styrmedel och konkurrens

"Spelregler" är ett centralt begrepp när man diskuterar marknadens funktion. För att en marknad över huvud taget skall fungera måste det finnas någon form av regler som de olika aktörerna accepterar och håller sig till. Vissa regler är helt fundamentala, t.ex. ett rättssystem som gör det möjligt att ingå avtal i förvisningen om att de faktiskt kommer att följas. I ett utvecklat samhälle finns därutöver ett stort antal bestämmelser och normer som har tillkommit av helt andra skäl än att underlätta handeln med varor och tjänster på en marknad. Politiska beslut som syftar till att uppnå ett visst mål åtföljs i allmänhet av beslut om olika styrmedel för åstadkomma måluppfyllelse. Nästan alltid skapas därmed en ny spelregel för marknaderna, även om det egentliga syftet var ett helt annat.

Det grundläggande kravet på ett styrmedel är att det styr rätt, dvs. att det verkligen bidrar till att det uttalade målet uppnås. Dessutom skall detta ske på ett effektivt sätt, dvs. samhällets kostnad för den eftersträvade förändringen får inte bli så hög att den eliminerar merparten av den positiva effekten. Även styrmedel som är väl utformade för sitt speciella syfte kan den skapa en konflikt med andra mål och medel, t.ex. fungera som en dålig spelregel för konkurrensen. Att försöka undvika eller minska sådana konflikter blir därför allt viktigare när styrmedlen utformas. Strävan bör vara att inte skapa spelregler så att de hämmar konkurrensen och försämrar marknadens funktion.

Bland de olika slagen av styrmedel skiljer man traditionellt mellan administrativa styrmedel och ekonomiska. Numera betraktas också information som en särskild typ av styrmedel. Förutsättningarna för att skapa effektiva styrmedel som samtidigt fungerar som sunda spelregler på marknaderna varierar mellan de olika typerna.

6.7.1 Administrativa styrmedel

Med administrativa styrmedel menas i första hand olika typer av regleringar. Lagstiftningen på miljöområdet är ett exempel. Genom att t.ex. fastställa gränsvärden för utsläpp från olika verksamheter begränsas de negativa effekterna på miljön.

Regleringar som är olämpligt utformade kan leda till att konkurrensen på marknaden snedvrids. För att marknader skall vara effektiva är det viktigt att aktörerna möter samma spelregler och att dessa tillämpas på ett enhetligt sätt. Så länge marknaderna är nationella finns det inga principiella svårigheter att undvika diskriminering av vissa aktörer. I praktiken är det dock långt ifrån självklart att en viss lagstiftning är neutral

bara för att aktörerna möter samma lagar. Ibland utformas regler så att de kan tillämpas på skilda sätt för stora och små företag, i olika branscher eller i olika delar av landet. Dessutom kan det finnas ett förhandlingsutrymme inom ramen för de administrativa styrmedlen. Med goda argument eller olika typer av hot kan vissa aktörer ibland förhandla sig till generösare villkor – och därmed lägre kostnader – än deras konkurrenter. Ett exempel är att ett företag hävdar att det tvingas avskeda personal om de ställs inför tuffare miljökrav.

Ofta kan det finnas rimliga motiv för en "flexibel" tillämpning av regleringar. Helt generella miljökrav skulle t.ex. på kort sikt kunna få negativa regional- eller sysselsättningspolitiska effekter. Samtidigt kan en diskriminerande behandling av olika företag leda till betydande nackdelar från konkurrenssynpunkt. Exempelvis har ett stort och etablerat företag ofta en betydligt starkare position än ett litet nystartat vid en förhandling med en myndighet om hur en reglering skall tillämpas. På så sätt kan regleringen hindra marknadstillträdet och bli ett allvarligt hinder mot en sund konkurrens på marknaden.

Om marknaderna är eller kan bli internationella finns ofta en genuin konflikt mellan nationella regler och handel över gränserna. Varje skillnad i de olika ländernas regler riskerar att hindra handeln och därmed begränsa konkurrensen. Detta problem kan undanröjas genom överstatliga regler eller samordnade nationella regler. Även om många handelshinder har undanröjts genom såväl åtgärder för att förverkliga EU:s inre marknad som internationella handelsavtal inom WTO:s ram återstår mycket innan det finns harmoniserade internationella regler på alla områden. Administrativa regler bör utformas så att handelshindrande och konkurrenssnedvridande effekter så långt möjligt undviks. Reglernas syfte måste alltid vägas mot risken för negativa välfärdseffekter.

Det är givet att också andra aspekter än effekterna för konkurrensen och frihandeln måste vägas in när man väljer och utformar administrativa styrmedel. Däremot är det svårt att se några rimliga motiv för att inte tillämpa reglerna på ett likartat sätt när det gäller tillsynen. Ett grundläggande krav för att en lag skall fungera som en sund spelregel för konkurrens är att den tillämpas lika för alla som berörs av den. Om tillsynen brister så att en oseriös aktör kan bryta mot lagen utan nämnvärd risk för upptäckt blir effekten att konkurrensen snedvrids på ett allvarligt sätt.

6.7.2 Ekonomiska styrmedel

Kännetecknande för de ekonomiska styrmedlen är att de direkt påverkar producenternas eller konsumenternas priser eller kostnader. De klassiska ekonomiska styrmedlen är olika typer av skatter, avgifter och subventioner. Dessutom finns det vissa styrmedel som inte är renodlat ekonomiska, men som påminner om dem eller fungerar på liknande sätt.

Motivet för att använda avgifter som styrmedel är att marknadspriserna för en vara eller tjänst inte alltid avspeglar alla de samhällsekonomiska kostnaderna för att producera eller konsumera den. Avgifterna syftar alltså till att korrigera marknadspriserna. Ett exempel är miljöavgifter på luftföroreningar, som syftar till att sätta ett pris på ren luft. En generell princip i detta sammanhang är att den som ger upphov till en skada på miljön också skall stå som ansvarig för detta.

Alla miljöavgifter syftar dock inte i första hand till att internalisera miljökostnaderna i marknadspriserna. Vissa av dem är främst fiskala, dvs. är till för att öka skatteinkomsterna. I de fallen bestäms inte avgiftens eller skattens nivå med utgångspunkt i miljökostnaden. Också fiskala avgifter kan dock ha en styrande effekt, eftersom de påverkar marknadspriserna. I många fall motiveras sådana avgifter av både särskilda politiska mål och fiskala skäl, vilket gör det svårt att bedöma deras effektivitet som styrmedel.

Att använda avgifter eller skatter som styrmedel har flera fördelar jämfört med regleringar. Ofta är de ekonomiska styrmedlen mer kostnadseffektiva. Teoretiskt är det inte svårt att utforma avgifter och skatter utan att skapa negativa effekter på konkurrensen. Däremot finns en rad praktiska problem.

Subventioner

Med begreppet subventioner avses vanligen olika former av statliga och kommunala ekonomiska stöd och bidrag som riktas till vissa utpekade verksamheter, företag eller organisationer. Syftet kan vara fördelningspolitiskt eller att staten vill stimulera viss verksamhet.

Enligt EG:s regler om statsstöd räknas "alla insatser av ekonomisk natur som innebär fördelar för enskilda företag eller branscher" som stöd. Några exempel är bidrag, lån på förmånliga villkor, garantier, skattelättnader och reducering av avgifter. Däremot ingår inte generella skattelättnader eller sådana stöd som kommer allmänheten till del och inte ger specifika fördelar för enskilda företag eller branscher. Det kan gälla t.ex. bidrag till investeringar i infrastruktur.

I WTO:s subventionsavtal definieras subventioner som varje finansiellt bidrag, inklusive inkomst- eller prisstöd, från regering eller offentlig myndighet som innebär en förmån för mottagaren.

Problemet att subventioner snedvrider konkurrensen är klassiskt i och med att de sätter prismekanismen ur spel. Det gäller alla former av subventioner, men risken för direkta skadliga effekter på marknaden blir större ju mer riktade subventionerna är mot enskilda branscher, företag eller produkter. Enligt EG:s regler om statsstöd är i princip allt offentligt stöd som hotar att snedvrider konkurrensen och som påverkar handeln mellan medlemsstaterna förbjudet. Det finns ett antal undantag från huvudregeln, bl.a. för subventioner som riktas till små och medelstora företag, för regional utveckling och utjämning, forskning och utveckling

eller förbättringar av miljön där stödets positiva effekter under vissa förutsättningar bedöms uppväga en viss konkurrenssnedvridning.

När subventioner används som styrmedel är syftet just att "snedvrیدا" marknaden. Det kan exempelvis handla om att stimulera vissa typer av angelägna investeringar som annars inte skulle komma till stånd i tillräcklig omfattning. En generell svårighet här är naturligtvis att utforma subventionen på ett sådant sätt att den avsedda stimulansen nås med minsta möjliga negativa bieffekter på konkurrensen.

Företagsstöd och konkurrens

Subventioner till näringslivet genom olika former av företagsstöd utnyttjas i de flesta utvecklade länder för att uppnå samhällsmål av olika slag. Ofta handlar det om målsättningar kring ökad tillväxt och sysselsättning, regional utjämning och utveckling eller förbättring av miljön. Subventionernas omfattning ser dock över tiden olika ut och varierar också mellan olika länder.

Samtidigt som målen för stöden på ett mer allmänt plan är lätta att identifiera är det ofta betydligt svårare att få någon entydig bild av stödets reella effekter. I debatten om nyttan respektive skadeverkningarna av statligt stöd till företag blir slutsatserna kring subventioners berättigande ofta en fråga om vilka delasppekter som ställs i fokus snarare än helhetsbedömningar där olika intressen har kunnat viktas mot varandra.

Från ett övergripande perspektiv torde det ändå vara oomtvistligt att företagsstöd kan ha skadliga effekter från konkurrenssynpunkt, såväl nationellt som internationellt. Sådant stöd kan, om inte uppmärksamheten härpå är god, också leda till felallokering av resurser eller omflyttning av arbetstillfällen på konstlad väg och till samhällsekonomiska kostnader som inte kan anses vara förenliga med ett sunt utnyttjande av allmänna medel.

De internationella regelverk som har etablerats för att kontrollera användningen av nationellt företagsstöd uppmärksammar denna problematik. För länder som Sverige, där beroendet av öppna marknader och lika spelregler på det internationella planet har en särskilt stor betydelse, är dessa regelverk mycket viktiga. Fungerar de väl ger de möjlighet att slå vakt om ett gott klimat för handel och företagande på marknader där sunda konkurrensvillkor gäller, och därmed också för förutsättningarna att främja tillväxt och sysselsättning på nationell nivå. Särskilt för små och nyetablerade företag, som har sämre möjligheter än stora och etablerade företag att hävda sina intressen, kan stöd som på ett snedvridande sätt gynnar konkurrenter slå hårt.

Prioriteringar för det fortsatta arbetet med stödfrågor

För Sveriges del innebär EU-medlemsskapet att vi är bundna av gemenskapens särskilda regler för offentligt stöd, de s.k. statsstödsreglerna. Utvecklingen av EU:s politik på statsstödsområdet har därför bl.a. betydelse för det svenska näringslivet och dess möjligheter att dra nytta av

den inre marknaden. Som EU-medlem är Sverige också delaktig och medansvarig för EU:s politik när det gäller arbetet med subventionsrelaterade frågor på det internationella planet, såsom inom WTO och OECD, och därmed också för utformandet av internationella spelregler som främjar handel över gränserna på så långt möjligt likartade och sunda konkurrensvillkor.

Av dessa skäl anser regeringen att det är viktigt att Sverige har en tydlig och medveten strategi för de principer enligt vilka stödpolitiken bör utformas inom såväl EU som globalt. I avsnitt 7.7 redogör regeringen för en policy på stödområdet som, med särskilt fokus på EU, fortsättningsvis bör ligga till grund för arbetet med statsstödsfrågorna.

6.7.3 Konsumenternas brist på information

Informationen till konsumenterna spelar en central roll i marknadsekonomin. Ett villkor för att konsumenterna skall kunna spela en aktiv roll på marknaden är att de känner till egenskaperna hos olika produkter och tjänster. Ett annat villkor är att konsumenterna inser konsekvenserna i form av energi- och naturresursförbrukning samt miljöpåverkan som valet av ett visst inköpsställe kan medföra. Brist på – eller felaktig – information kan leda till att konsumenterna fattar "fel" beslut, eller till att transaktionskostnaderna blir onödigt höga. På nyligen omreglerade marknader, där någon valmöjlighet tidigare inte har funnits, krävs också att konsumenterna är informerade och medvetna om själva möjligheten att välja. Information till konsumenterna som styrmedel för att nå vissa politiska mål har, jämfört med andra styrmedel, fördelen att konsumenternas fria val definitionsmässigt inte stör konkurrensen, förutsatt att informationen är korrekt och begriplig.

I takt med att många varor och tjänster blir alltmer komplexa ställs det allt större krav på informationen. Konsumenterna måste kunna lita på att den är korrekt, och informationen måste ha sådana former att den är enkel att tillämpa vid besluten om inköp av olika varor eller tjänster respektive vid valet av inköpsställe. Konsumenterna kan uppleva särskilda problem på marknader som nyligen öppnats för konkurrens. Dessa aspekter tas upp i Konkurrensverkets rapport (2000:1). Den tidigare avsaknaden av alternativ innebär att konsumenten saknade anledning att inhämta detaljerad information om produktens egenskaper eller försäljningsvillkor. Vidare kan investering i ny teknik, lojalitetsprogram och bonussystem på olika sätt skapa inlåsnings effekter för konsumenterna. Utbudet kan också bli mycket svårare för konsumenterna att överblicka genom nya marknader, nya produkter och tjänster, branschglidningar och branschsammanblandningar samt genom snåriga avtalsvillkor. För att marknadsekonomin skall fungera måste konsumenterna ha en god överblick över utbudet. Man måste veta att det finns ett val, man måste kunna välja och man måste vilja välja.

Det är i första hand företagen som måste tillhandahålla en tillräcklig och korrekt information om sina produkter. För att se till konsumenternas behov i detta avseende är det emellertid nödvändigt att staten genom

regler, exempelvis viss marknadsrättslig lagstiftning, säkerställer att företagen tillhandahåller den information som konsumenterna behöver. Det är också viktigt att stat och kommun, genom exempelvis Konsumentverket och den lokala konsumentvägledningen, oberoende av företagen håller relevant kunskap tillgänglig för konsumenterna. Den konsumentpolitiska kommittén har i betänkandet *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29) lämnat förslag på hur information och rådgivning till konsumenter kan organiseras. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag på det konsumentpolitiska området.

På områden där konsumenterna har särskilt svårt att överblicka utbudet och produkternas egenskaper, exempelvis el och tele, kan det finnas skäl att det allmänna vidtar speciella åtgärder för att förbättra marknadens funktionssätt genom lättillgänglig information till konsumenterna.

Av en gemensam rapport från Konkurrensverket, Konsumentverket och Post- och Telestyrelsen framgår att konsumenterna i allmänhet inte har tillräckligt bra information för att göra ett väl övervägt val av mobilteleoperatör. Av intresse är också en pågående undersökning av Riksrevisionsverket (*Kunden är lös – omreglerade marknader i ett konsumentperspektiv*). Den senare undersökningen riktar bl.a. in sig på el- och telemarknaderna. Ett syfte är att undersöka om det finns hinder för att utnyttja valfriheten och om sådana hinder i så fall drabbar svaga konsumentgrupper och mindre företag i första hand samt vilka åtgärder staten vidtar med anledning av detta.

6.7.4 Genomförda och pågående åtgärder

Regelverk som har till ändamål att skydda olika väsentliga samhällsintressen kan i vissa fall komma i konflikt med intresset av en effektivt fungerande konkurrens. Det är därvid vanligen inte regelverken i sig som kan hämma konkurrensen utan deras utformning eller tillämpning. Det är angeläget att betydelsen av effektivt fungerande marknader och konkurrens där så är möjligt beaktas, såväl vid skapandet av nya regler som vid den fortlöpande uppföljningen av hur de fungerar.

Läkemedel

För närvarande gäller att farmaceuten i vissa fall kan byta ut ett förskrivet originalläkemedel mot ett generiskt läkemedel, s.k. generisk substitution. Bestämmelser om generisk substitution finns i Läkemedelsverkets receptföreskrifter (LVFS 1997:10). Bestämmelserna innebär i korthet att utbyte får ske om förskrivaren lämnat aktivt samtycke till detta genom att på receptet ange namnet på det förskrivna läkemedlet följt av orden "eller motsvarande". Samtycke kan också lämnas genom annan skriftlig överenskommelse. Om samtycke inte aktivt har lämnats av förskrivaren finns vissa begränsade möjligheter till utbyte för läkemedel inom det s.k. referensprissystemet. Om Riksförsäkringsverket har fastställt att ett läkemedel är utbytbart inom referensprissystemet får detta bytas ut på begäran av patienten, om inte annat angetts på re-

ceptet. I sistnämnda fall bör förskrivarens samtycke inhämtas innan byte äger rum. I undantagsfall – om förskrivaren inte går att nå och ett dröjsmål skulle vara till skada för patienten – kan dock utbyte ändå ske. Om utbyte sker skall förskrivaren skriftligen underrättas därom. Detta skall ske omedelbart om utbytet skett utan förskrivarens samtycke. I alla övriga fall skall dock förskrivarens samtycke inhämtas.

Frågan om generisk substitution kommer bl.a. att belysas av utredningen för översyn av läkemedelsförmånen (S 1999:06) som skall redovisa sitt uppdrag till regeringen i september 2000.

Avgifter och skatter

Stoppreglerna för småföretag

Regeringen har genomfört ändringar i skattelagstiftningen som innebär att de allra flesta av de s.k. stoppreglerna för fåmansföretag avskaffas. Stoppreglerna är särskilda skatteregler som tar sikte på transaktioner mellan fåmansägda företag och deras ägare. Huvudsyftet med lagändringarna är att förbättra förutsättningarna för små och medelstora företag. Genom ändringarna likställs den skattemässiga behandlingen av fåmansföretag med andra företag vid en rad transaktioner mellan företaget och dess ägare, vilket gynnar konkurrensen. Ändringarna trädde ikraft den 1 januari 2000 (prop. 1999/2000:15).

Kommunkontosystemet

Regeringen tillsatte i oktober 1998 en utredning för att analysera vissa frågor inom systemet för ersättning för viss mervärdesskatt till kommuner och landsting, det s.k. kommunkontosystemet. Enligt kommittédirektiven skall utredaren utvärdera hur väl systemet uppfyller det egentliga syftet, dvs. att skapa konkurrensneutralitet mellan kommunal verksamhet i egen regi respektive verksamhet utförd av entreprenad. En viktig fråga är att analysera effekterna av den kommunala finansieringen mot bakgrund av de ökade utbetalningarna från systemet. Vidare skall utredaren utvärdera om den ökade omslutningen och omfördelningen till följd av den kollektiva finansieringen har påverkat konkurrensneutraliteten. Utredaren skall också lämna förslag till hur uppföljning och kontroll av systemet kan förbättras.

Utredningen har avgivit betänkandet Kommunkontosystemet och rättvisan (SOU 1999:133). För att få likartade förutsättningar mellan folktandvården som omfattas av kommunkontosystemet och den privata tandvården som inte omfattas föreslås att folktandvården antingen lyfts ur systemet eller att privattandläkarna lyfts in i systemet. Ett annat förslag är att göra tandvård skattepliktig med en reducerad skattesats om 6 procent. Enligt det sjätte mervärdesskattedirektivet (77/388/EEG) undantas tandvård från mervärdesskatt men detta undantag kan medlemsländerna till viss del begränsa. För övrig icke-skattepliktig verksamhet

förslås att skatteplikt införs så långt som det sjätte mervärdesskattedirektivet tillåter samt att Sverige i övrigt verkar inom gemenskapen för att göra all verksamhet skattepliktig (betänkandet s 14 f). Regeringen har i vårpropositionen 1999/2000:100 aviserat ett fördjupat utredningsarbete i syfte att dels analysera systemets effekter när det gäller konkurrensneutralitet, dels förklara den stora variationen i de belopp som betalas ut till olika kommuner och landsting. Tills vidare behålls kommunkontosystemet till år 2001. Regeringen avser att återkomma i denna fråga i samband med budgetpropositionen för 2001.

Mervärdesskatt för ideella föreningar

Regeringen har tillsatt en utredning för att se över hur mervärdesskattelagens olika regler överensstämmer med motsvarande EG-regler och vilka effekter som uppstår genom skillnaderna i regelsystemen. Utredaren skall analysera hur nuvarande svenska bestämmelser påverkar konkurrensneutraliteten i allmänhet och särskilt i förhållande till mindre och medelstora företag. Utredningen skall också särskilt analysera hur mervärdesskattelagstiftningens bestämmelser om undantag från skattskyldighet för ideella föreningars verksamhet överensstämmer med det verksamhetsinriktade undantag från skatteplikt för organisationer utan vinstintresse som regleras i mervärdesskattedirektivet. Vissa termer och företeelser i svensk lagstiftning har inte någon direkt överensstämmelse med de begrepp som återfinns i direktivet, exempelvis begreppen skattskyldighet och yrkesmässig verksamhet. Som exempel kan nämnas att en ideell förening enligt sjätte direktivet kan anses som en beskattningsbar person (taxable person), vilket innebär att den ideella föreningen kan bli skyldig att betala mervärdesskatt. I svensk rätt anses däremot en stor del av den verksamhet som bedrivs i en ideell förening inte som yrkesmässig, vilket innebär att föreningen inte är skattskyldig för denna verksamhet. Enligt direktivet kan emellertid en ideell förening få undantag från skatteplikten under vissa förutsättningar. Ett krav för detta är att undantagen från beskattningen inte medför någon konkurrensnedvridning. Utredningen skall redovisa sitt ställningstagande den 1 juni 2001 (dir. 1999:10).

Realisationsvinst och utdelning på aktier för småföretag och arvs- och gåvoskatt i samband med generationsskiftet i företag m.m.

I skattelagstiftningen finns särskilda regler för företag med ett fåtal delägare. Sådana regler får effekter för riskvilligheten att starta företag och dessa företags tillväxt. Särregler påverkar också fåmansföretagens konkurrensförmåga gentemot andra företag. Eftersom det är angeläget att fåmansföretagen får en större samhällsekonomisk betydelse i Sverige i framtiden är det viktigt att se till att aktiva ägare i fåmanföretag – i förhållande till passiva kapitalägare – inte missgynnas av reglerna. Regeringen har tillsatt en utredning som har till uppgift att se över reglerna om bl.a. beskattning av utdelning på aktier och realisationsvinst vid för-

säljning av aktier i fåmansföretag. Likaså sker en översyn av de särskilda reglerna i arv- och gåvolagstiftningen som gäller vid arv och gåva av företag. Utredningsuppdraget skall vara avslutat den 31 oktober 2001 (dir. 1999:72).

Konsumentinriktade åtgärder

Statistiska Centralbyrån (SCB) överlämnade den 8 december rapporten "Konsumentprisnivåer i Sverige jämfört med övriga medlemsstater i EU" till regeringen. Av rapporten framgår att prisnivån i Sverige ligger ca 20 procent över genomsnittet i EU och när det gäller vissa produkter så högt som 30-80 procent över genomsnittet. Resultatet visade att de svenska konsumenterna ännu inte kunnat dra full nytta av medlemskapet i EU.

Jämte olika makroekonomiska förklaringsfaktorer kan prisskillnaderna ha sin grund i att konkurrenstrycket inom en viss bransch varierar mellan olika länder. Regeringen har därför beslutat att avsätta medel för att Konkurrensverket i samråd med NUTEK och Kommerskollegium närmare skall analysera faktiska pris- och kostnadsskillnader mellan Sverige och övriga Europa inom områden som är centrala för hushållen och där bristande konkurrens kan hänföras till svårigheter att få en fungerande inre marknad.

Regeringen har i beslut den 3 mars 2000 givit Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium i uppdrag att närmare analysera skillnaderna i priser mellan Sverige och EU.

6.8 In- och utträdeshinder

6.8.1 Betydelsen av att marknader kan utmanas

På en marknad där konkurrensen fungerar väl råder en dynamik som innebär att etablerade lösningar ständigt utmanas av nya alternativ. En marknad kan utvecklas på ett sådant sätt att dynamiken avtar, till nackdel för konsumenterna. En orsak till en sådan utveckling är en ökande koncentration på marknaden, till följd av att något eller några företag ökar sina marknadsandelar på konkurrenternas bekostnad. Koncentrationen kan också öka genom företagsköp eller sammanslagningar. En annan orsak kan vara konkurrensbegränsande överenskommelser eller andra förfaranden som leder till att aktörerna på marknaden avstår från att fullt ut använda sig av de konkurrensmedel som står till buds. Slutligen kan företagen på en marknad avstå från att konkurrera aktivt, utan att detta har sin grund i någon överenskommelse. Den senare situationen är typisk för oligopolmarknader, där varje företag gör bedömningen att ett konkurrensutspel skulle mötas av sådana motåtgärder att samtliga säljare på marknaden förlorar i förhållande till utgångsläget.

En försvagning av konkurrenstrycket på en marknad kommer vanligen till uttryck i högre priser i förhållande till produkternas värde. Ett utrymme för högre företagsvinster skapas därigenom, men denna möjlighet till vinst kan också förbrukas genom minskad effektivitet i produktion och distribution. Utfallet blir inte endast en minskad konsumentnytta utan också ett sämre utnyttjande av tillgängliga resurser, till skada för den samlade ekonomin.

En sådan marknad utgör en utmaning för företagare som anser sig kunna prestera en högre effektivitet än befintliga aktörer eller som räknar med att kunna erbjuda produkter som uppskattas mer av konsumenterna än de existerande alternativen. Möjligheten för nya företag eller nya produkter att etablera sig på en stagnerande marknad är således av avgörande betydelse för att återställa konkurrensens effektivitet.

6.8.2 Hinder mot tillträde till marknaden

Att starta ett nytt företag, att för ett existerande företag påbörja verksamhet på en ny marknad eller att lansera en ny produkt på marknaden är alltid förenat med vissa inledande svårigheter och kostnader. Tröskeln för att ett företag eller en produkt skall komma in på en ny marknad kan dock vara olika hög. Vissa marknader har ett högt skydd mot nytillkommande konkurrens genom hinder för tillträdet.

De företag som är verksamma på en marknad har ett grundläggande intresse av att skydda sin ställning genom att försvåra för nya företag och produkter att etablera sig. Till en del är detta ett naturligt uttryck för konkurrensen – genom att öka effektiviteten och förbättra produkternas egenskaper söker företagen behålla ett försteg framför potentiella konkurrenter. Effekterna av sådana ansträngningar kommer samtidigt konsumenterna till godo.

De etablerade företagen kan emellertid också välja andra medel för att försvåra marknadstillträdet, som innebär en skadlig begränsning av konkurrensen. Både *horisontella överenskommelser* och *vertikala bindningar* kan inriktas på att motarbeta nya företag, nya distributionsformer eller nya produkter. Ett exempel på en sådan horisontell överenskommelse är när företagen i en bransch enas om att förbjuda utländska företag att ställa ut på en branschmässa. En typisk vertikal bindning är återförsäljarsystem med strikt områdesindelning, som gör det omöjligt för ett företag att etablera verksamhet inom ett område där det redan finns en återförsäljare med exklusiva rättigheter. Ett tredje exempel, med både horisontella och vertikala inslag, är när ett antal återförsäljare kommer överens om att gemensamt utöva påtryckningar på en leverantör om att denne skall vägra leverera varor till ett utpekat företag. Bakgrunden kan vara att det drabbade företaget har tillämpat en lågprislinje eller bedriver internetförsäljning och därigenom utmanar konkurrenterna.

Hindren för marknadstillträde kan också vara ett resultat av marknadens struktur. Vid en *hög koncentration* i handelsleden, särskilt om denna kombineras med en stark vertikal integration, har en leverantör endast ett fåtal alternativ att välja på för att introducera sin produkt på

marknaden. För ett stort företag kan det innebära en allvarlig motgång om ett av de möjliga distributionsalternativen faller bort till följd av att man inte lyckas nå en affärsuppgörelse. För en mindre leverantör kan de krav på leveransvolym som samtliga distributionskanaler kräver på en koncentrerad marknad utgöra ett oöverstigligt hinder.

En hög koncentration bland konkurrenterna kan också utgöra ett hinder för ett företag att tränga in på en ny marknad. På ett område där ett eller ett fåtal företag behärskar marknaden uppstår lätt sådana beroendeförhållanden att distributionsleden drar sig för att ta in en ny leverantörs produkter i sortimentet.

De förhållanden som försvårar ett företags tillträde till en marknad har normalt karaktären av inträdeshinder, dvs. de är primärt riktade mot den som utmanar marknaden. I vissa fall skapas dock en tröskeleffekt primärt av ett s.k. *utträdes hinder*, dvs. en omständighet som minskar de befintliga företagens benägenhet att lämna marknaden. Ett exempel är när stora investeringar har gjorts i fasta anläggningar som saknar nämnvärt marknadsvärde vid en avveckling av verksamheten. För det etablerade företaget framstår utnyttjandet av anläggningen som en "sunk cost" som i viss mening är "gratis". Ett nytt företag skulle däremot behöva göra stora investeringar för att etablera sig på marknaden och har därmed en konkurrensnackdel som är svår att kompensera med exempelvis högre effektivitet.

Vid sidan av företagets agerande kan hinder för tillträdet till en marknad ha sin grund i *lagar och andra regler*. Ett exempel är s.k. tekniska handelshinder, dvs. regler för produkters utformning som är specifika för ett land och därmed försvårar det fria flödet av varor över nationsgränserna. Arbetet med att fullborda EG:s inre marknad har i hög grad bestått i att med olika tekniker avlägsna sådana handelshinder. Även andra slag av handelsregleringar kan ha till syfte eller effekt att hindra eller försvåra tillträdet till en marknad.

Regler som försvårar tillträdet till en marknad har normalt inte tillkommit i detta syfte, utan för att skydda väsentliga intressen som människors liv och hälsa, en god miljö eller en god funktion hos produkterna. I vissa fall kan ambitionen att garantera produkternas säkerhet vara olika hög i olika länder, i andra fall kan målet vara detsamma men tekniken skilja sig åt.

För nyetablerade och små företag kan det offentliga regelverket medföra konkurrensnackdelar genom att kostnaden för att leva upp till kraven relativt sett är högre än för stora företag. Exempelvis kan uppgiftslämnarkrav slå mot just sådana egenskaper hos de små företagen – korta informationsvägar och begränsade krav på informationsproduktion – som deras konkurrensförmåga bygger på. Stora företag har för sin interna administration ett eget behov av ett omfattande och formaliserat informationssystem och får därigenom ofta endast en marginalkostnad för att tillgodose samhälleliga uppgiftslämnarkrav. För de små företagen kan däremot de krav som det offentliga regelverket ställer innebära att administrativa system måste byggas upp som inte motiveras av verksamheten som sådan.

Vid sidan av det offentliga regelverket förekommer också *frivilliga regler*, t.ex. om viss märkning, som tillkommit på branschens initiativ. Även sådana regler kan i sin praktiska tillämpning försvåra tillträdet för nya företag eller nya produkter och på så sätt utgöra ett skydd mot konkurrens för de etablerade företagen.

Regler som riktas mot själva företaget, och inte dess produkter, kan också utgöra ett hinder mot nyetablering eller inträde på en ny marknad. Ytterlighetsfallet är *legala monopol* som helt utesluter etablering av konkurrerande företag. Andra former av *etableringskontroll* kan innebära kvantitativa begränsningar av antalet företag som får bedriva verksamhet i en bransch eller kvalitativa krav på det företag som vill etablera sig.

Bortsett från rent protektionistiska åtgärder har legala hinder mot företags eller produkters tillträde till en marknad normalt tillkommit för att skydda olika samhälleliga intressen. När en konflikt uppkommer mellan skyddsintresset och konsumenternas intresse av en väl fungerande konkurrens på marknaden måste en avvägning ske utifrån ett helhetsperspektiv. I många fall är det dock möjligt att modifiera regler på ett sådant sätt att de negativa effekterna på konkurrensen elimineras eller minskar utan att skyddsintresset åsidosätts.

6.8.3 Förekomsten av in- och utträdeshinder på olika områden

Hög koncentration råder inom många delar av den svenska marknaden. När koncentrationen kombineras med en stark vertikal integration uppstår särskilt stora svårigheter för nya företag att etablera sig på marknaden. En sådan situation skapar också svårigheter att lansera nya produkter. Dagligvaruområdet, som domineras av tre block som tillsammans svarar för ca 70 procent av försäljningen i detaljhandelsledet, är ett exempel på detta slag av inträdeshinder.

Höga investeringskostnader försvårar etablering av ny verksamhet på petroleumområdet, både i produktions- och distributionsledet. När det gäller skogsindustri och flygtransporter utgör kravet på kapitalkrävande investeringar i produktionen ett hinder mot etablering av nya företag. På postområdet utgör kostnaden för att skapa ett rikstäckande distributionssystem ett tills vidare oöverstigligt hinder mot att ta upp konkurrensen med Posten på detta företags hela verksamhetsområde. Kostnaden för investering i produktionsanläggningar motverkar nyetablering på marknaderna för bergkross, cement och asfalt. I dessa fall förekommer också utträdeshinder då produktions-specifika anläggningar och fabriker inte kan användas till annan produktion. På bankområdet utgör kostnaden för att bygga upp betalningssystem ett hinder som försvårar etableringen av nya banker.

På vissa områden är det den fysiska tillgången till produktionskapacitet, snarare än kostnaden, som försvårar marknadstillträdet. Exempel är elproducenters tillgång till utbyggbara älvar och flygtransportföretags tillgång till flygplatser. Tillgången till råvara kan hämmas av regleringar.

Det främsta exemplet är EG:s jordbruksreglering som gör det svårt eller omöjligt att etablera ny verksamhet inom mejeri-, slakteri- och sockerområdena.

Tjänsteföretag kan vara beroende av tillgång till infrastruktur för att kunna etablera ny verksamhet. I vissa fall har svårigheten sin grund i att en konkurrerande operatör kontrollerar infrastrukturen, i andra fall gäller en offentlig reglering. Marknaderna för järnvägstrafik, telefontrafik och television erbjuder exempel på infrastrukturrelaterade tillträdes hinder.

Brister i EG:s regelverk för den inre marknaden kan leda till att stora distributörer väljer att inte etablera sig i Sverige. På byggvaruområdet saknas en fungerade EG-harmonisering. Myndighetskraven skiftar därför fortfarande mellan EU-länderna varför marknaderna fortfarande i huvudsak är nationella. Förhållandena inom byggsektorn redovisas närmare i det följande samt i avsnitt 7.6.1. På televisionsområdet saknas en enhetlig standard för digitalTVboxar, vilket utgör en svårighet för nya distributörer.

Särskilda tillståndskrav gäller för att etablera företag på flera transportområden, bl.a. flyg- och lastbilstrafik.

När konsumentens möjligheter att byta till en ny leverantör eller en ny produkt är begränsade innebär detta i sig ett hinder för tillträde till marknaden. Sådana inlåsnings effekter på köparsidan förekommer i varierande grad på bl.a. fjärrvärmeområdet (av praktiska skäl), bankområdet (informationsbrister) och mobiltelefoniområdet (kontrakt med långa bindningstider).

Särskilt om byggsektorn

Marknadsstruktur och prismekanismer

Bygg- och boendesektorerna har traditionellt varit föremål för en mängd offentliga ingrepp. Dålig konkurrens, bristande effektivitet och höga produktionskostnader är ett återkommande tema i ett antal offentliga utredningar och orsakerna är att byggsektorn varit starkt reglerad och subventionerad.

Som en konsekvens av detta har under senare år skett stora förändringar genom omregleringar av systemet och nya spelregler har skapats. Under 1990-talet har byggreglerna förenklats och utformats som funktionskrav i stället för detaljkrav, byggherrarnas ansvar för byggnaders tekniska egenskaper har tydliggjorts i bygglagstiftningen samtidigt som bostadsbyggande erhållit minskade subventioner. De förändrade spelreglerna och konjunkturnedgången under 1990-talets första hälft ledde till ett minskat bostadsbyggande, men öppnade också vägen för ett systemskifte i byggsektorn. De nya spelreglerna blottade grundläggande problem i byggprocessen oavsett typen av byggande, men skapade samtidigt förutsättningar för en omvandling av byggsektorn från att vara en hårt reglerad och tämligen producentstyrd sektor till en mer konkur-

rensutsatt och kundorienterad industri. Den påbörjade strukturomvandlingen av byggsektorn är en viktig förutsättning för att få till stånd en effektivare byggprocess och lägre byggkostnader.

Konkurrensverket och Byggkostnadsdelegationen konstaterar i sina rapporter till regeringen att det alltjämt föreligger ett antal hinder för en effektivt fungerande sektor. Koncentrationen på marknaden är hög med ett fåtal stora företag på de flesta byggmaterialmarknaderna. Inträdeshindren för nya aktörer är betydande på många delmarknader, även om det under senare år etablerats nya byggmaterialleverantörer och e-handeln öppnat för nya distributionsvägar. Importkonkurrensen är än så länge obetydlig och prissättningen och rabattsystemen gör att prisbilden för såväl byggföretag som privatpersoner är svår genomtränglig. Motståndet mot pris- och kostnadsökningar är dåligt och trots en svag efterfrågan under 1990-talets första hälft har priser och kostnader ökat mer än producentprisindex. Det begränsade konkurrenstrycket inom sektorn har t.ex. medfört att anbuden för nybyggnad av lägenheter i flera fall nu är mer än 50 procent högre än för ett par år sedan. Det är väsentligt i sammanhanget att notera att subventioner som syftar till ökat byggande leder till ökade priser så länge det råder ett begränsat konkurrenstryck i sektorn.

Genomförda och pågående åtgärder

Byggkostnadsdelegationen har i sitt betänkande *Från byggsekt till byggsektor* (SOU 2000:44) pekat på en rad olika åtgärder som krävs för att uppnå lägre kostnader och bättre effektivitet inom byggsektorn. Förslagen riktar sig i huvudsak till sektorns aktörer men även till stat och kommun samt myndigheter med sektorsansvar. Det framhålls särskilt att konkurrensfrågorna bör få en mer framträdande roll och att konkurrensbevakningen av byggsektorn bör skärpas. Delegationen anser vidare att det är angeläget att banden mellan konkurrens- och konsumentpolitiken bör förstärkas så att konsumenterna får en ökad förståelse för hur konkurrensen fungerar och hur den påverkar förhållandena i konsumentledet.

Konkurrensverket anför i sin rapport att tillämpningen av hyressättningsystemet kan verka hämmande på effektiviteten och byggandet vad avser hyresbostäder. Därför föreslår verket att läget på lägenheten generellt bör få större genomslagskraft vid hyressättningen så att hyressättningen bättre avspeglar de boendes preferenser och därigenom ökar dynamiken på bostadsmarknaden.

Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet, Fi 1999:05 (dir. 1999:32) har bl.a. haft till uppgift att utvärdera bruksvärdessystemet. Utvärderingen slutredovisades den 1 april 2000 (SOU 2000:33). Utvärderingen tyder på att överensstämmelsen mellan hyresgästernas värderingar och den faktiska hyra som utgår i dag i det allmännyttiga beståndet i olika områden är god. Utredningen remissbehandlas för närvarande.

I Bostadsutskottets betänkande (1999/2000:BoU9) anføres att mycket tyder på att bristerna i konkurrensen vad gäller byggprodukter står att

finna i marknadsstrukturen och prismekanismerna samt i attityder och traditioner inom byggsektorn, förhållanden som kan vara svåra att påverka med statliga regelsystem.

Europeiska kommissionen antog den 4 november 1997 ett meddelande om byggbranschens konkurrenskraft (KOM(1997) slutligt), där ett antal strategiska mål och rekommendationer för industrin, kommissionen och medlemsstaterna redovisades. Ministerrådet (industri) antog vid möte den 7 maj 1998 slutsatser i vilka kommissionen uppmanades bl.a. att diskutera med medlemsstaterna och branschföreträdare de åtgärder för att förbättra sektorns konkurrenskraft som föreslås i meddelandet.

Sverige har deltagit aktivt i dessa diskussioner. Den 31 maj 1999 ägde ett seminarium rum med kommissionen, medlemsstaterna och industrin med syfte att komma fram till en gemensam lista på prioriterade åtgärder. Resultatet av diskussionerna presenterades för ministerrådet den 9 november 1999. I det fortsatta arbetet med att utveckla en rullande handlingsplan har för att utveckla föreslagna åtgärderna arbetsgrupper tillsatts. Kommissionen har föreslagit att en trepartsgrupp med representanter från medlemsstaterna, industrin och kommissionen tillsätts för gå igenom det arbete som arbetsgrupperna utfört. Bland annat har arbetsgrupper tillsatts beträffande utbildning samt hållbart byggande från användning av miljövänliga byggmaterial till minskning av energianvändning i byggnader samt minskning och återanvändning av bygg och rivningsavfall.

Regeringen uppdrog den 25 november 1999 till Statens fastighetsverk, Banverket, Vägverket, Luftfartsverket och Fortifikationsverket att ta initiativ till att ett kvalitetsråd bildas på byggområdet. I uppdraget ingår att verken, med tonvikt på utveckling av kompetensen hos statliga byggherrar, beställare och förvaltare, skall redovisa hur bättre förutsättningar skall skapas för att samhällets krav på byggnadsverk enligt bestämmelser skall infrias och därmed minska kvalitetsfel och kostnader, få färre byggsador samt uppnå bättre inomhusmiljö med beaktande av arbetsmiljö och utomhusmiljö. Regeringen avser att utvidga uppdraget till de statliga verken till att – i enlighet med Byggekostnadsdelegationens förslag – omfatta samarbete och utveckling av rutiner som medför sänkta byggekostnader.

Sverige har beslutat att genomföra en europeisk bostadsmässa som ett led i arbetet att skynda på genomförandet av byggproduktdirektivet, främja en europeisk samsyn på byggsektorn samt för att skapa förutsättningar för fortsatt utveckling av den inre marknaden. Bostadsmässan avses genomföras i Malmö och invigas den 17 maj 2001. Den europeiska dimensionen markeras särskilt av en s.k. europeisk by bestående av 20–25 småhus. Miljöministern har bjudit in 29 länder runt om i Europa att uppföra var sitt hus i den europeiska byn. Syftet med byn är att visa bl.a. produktionsmetoder, traditioner, arkitektur och material som används i deltagarländerna. Materialval m.m. i de skilda husen skall dokumenteras för att ge underlag för jämförelser mellan länderna och för att därefter sprida informationen.

Finans- och Justitiedepartementen har nyligen remitterat ett förslag till en ny lag om kommunernas bostadsförsörjningsansvar. Enligt försla-

get skall varje kommun planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder och för att främja att ändamålsenliga åtgärder för bostadsförsörjningen förbereds och genomförs. Dessutom skall varje kommun anordna bostadsförmedling om det behövs för att främja bostadsförsörjningen. Kommunala bostadsförmedlingar som förmedlar lägenheter i turordning efter kötid föreslås få en möjlighet att ta ut en köavgift av de hyressökande. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Vad gäller prissättningen och rabattsystemet inom byggsektorn förutsätter regeringen att Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium inom ramen för sitt uppdrag från regeringen att analysera orsakerna till pris- och kostnadsskillnader på byggmaterialområdet även beaktar vad som framkommit i Konkurrensverkets utredning och i Byggekostnadsdelegationens rapport.

6.8.4 Parallellimport

Parallellimport innebär i korthet import av en viss, ofta varumärkes-skyddad, produkt vid sidan av de ordinarie försäljningskanalerna för produkten. Denna typ av import kan bidra till att höja konkurrenstrycket och motverka att vertikala bindningar mellan producenter, importörer och återförsäljare i alltför hög grad begränsar inommärkeskonkurrensen. Detta gäller särskilt i en liten och öppen ekonomi som den svenska. Fram till sommaren 1998 förekom parallellimport från länder såväl utom som inom EES-området inom ett stort antal varuområden såsom kläder, skor, kapitalvaror, bilar och läkemedel. Många av produkterna importerades huvudsakligen från länder utanför EES-området.

Parallellimport kan förhindras genom att ett företag som innehar rätten till varumärket i importlandet, exempelvis en generalagent, hävdar sin ensamrätt att sälja produkter med varumärket i fråga. Denna ensamrätt till varumärket kan konsumeras, dvs. upphöra att gälla för ett exemplar av varan, genom att innehavaren av varumärket, exempelvis tillverkaren, har fört ut exemplaret på marknaden. Principen om global konsumtion innebär att varumärkesrätten konsumeras varhelst i världen varan har marknadsförts. Vid regional konsumtion, exempelvis inom EES-området, sker däremot ingen inskränkning i varumärkesrätten när ett exemplar av varan förs ut på marknaden utanför regionen i fråga. Det innebär i praktiken att en generalagent som innehar rätten till varumärket kan förhindra import av varor som av tillverkaren förts ut på marknaden i länder utanför EES-området.

I juli 1998 meddelade EG-domstolen dom i det s.k. Silhouettemålet. I sak fastslog domstolen att konsumtionen av varumärkesrätten är en regional angelägenhet och inte en global. Denna tolkning står i motsats till hittillsvarande tolkning i svensk rätt, som i praxis har fastslagit att konsumtionen av varumärkesrätten skall vara global. EG-domstolens dom förändrade förutsättningarna för den svenska rättstillämpning på varumärkesområdet och har begränsat möjligheterna att parallellimportera till Sverige.

EG-domstolens utslag i Silhouettemålet ledde till ett förändringsarbete med den svenska varumärkeslagen (1960:644). I proposition 1999/2000:93 föreslås att en bestämmelse om regional konsumtion av varumärkesrätten införs i lagen med verkan från den 1 juli 2000.

Trots den föreslagna ändringen i varumärkeslagen är Sveriges inställning i principfrågan den att global konsumtion bör vara huvudregeln inom EU. Eftersom den svenska lagen styrs av ett EG-direktiv måste förändringsarbetet ske inom ramen för EU-samarbetet.

Mot bakgrund av utgången i Silhouettemålet uppdrog regeringen i september 1998 åt Konkurrensverket att göra en undersökning av hur begränsningen av parallellimporten påverkar den svenska marknaden. Rapporten presenterades i januari 1999 och visar att så mycket som 60 procent av all parallellimport kommer från länder utanför EES och därmed omfattas av begränsningen. Enligt utredningen innebär begränsningen högre priser för konsumenterna och att den allmänna prisnivån kan komma att höjas med 0,4 procent. Det skulle innebära nästan 4 miljarder kronor i högre priser för konsumenterna. Om effekterna är desamma för hela Europa skulle motsvarande siffra för Europas konsumenter vara 150 miljarder kronor i högre priser.

Kommissionen gav i juni 1998 företaget NERA (National Economic Research Associates Inc.) uppdraget att utreda de ekonomiska konsekvenserna av EU:s val mellan regional eller global konsumtion av rättigheter på varumärkesområdet. En sammanfattning av NERA-rapporten presenterades vid inre marknadsrådet den 25 februari 1999. Resultatet av den rapporten låg i linje med Konkurrensverkets rapport. Den pekade, om än i försiktiga ordalag, på lägre priser och högre sysselsättning om en övergång till internationell konsumtion skulle ske.

Kommissionen presenterade i december 1999 ett arbetsdokument om konsumtion på varumärkesområdet. Man tar inte ställning för vare sig regional eller internationell konsumtion utan ställer upp fyra huvudfrågor att ta ställning till om ett politiskt beslut tas om en övergång till internationell konsumtion på varumärkesområdet. Frågorna avser om samma konsumtionsprincip måste gälla för både varumärkesdirektivet och varumärkesförordningen, om samma konsumtion måste gälla på alla immaterialrättsområden, om samma princip måste gälla för alla varusektorer och om en ändring skall ske uni-, bi- eller multilateralt. Man pekade också på betydelsen av bl.a. elektronisk handel och Internet samt EU:s utvidgning för valet av konsumtionsprincip.

Sverige har alltsedan Silhouettedomen avkunnades år 1998 drivit frågan om en övergång till internationell konsumtion på varumärkesområdet. I första hand har Sverige eftersträvat en ändring av varumärkesdirektivet. En sådan ändring skulle innebära att parallellimport möjliggjordes från alla länder i världen.

Ett möte har förevarit i rådsarbetsgruppen för immaterialrätt (varumärken). Därefter har ett "like minded-möte" hållits i Stockholm med de länder som är för en ändring till internationell konsumtion. Dessa länder uppgår nu till åtta, Sverige medräknat. Dessa åtta länder arbetar

nu för att sammanställa ett gemensamt dokument med argumentation för internationell konsumtion. Kommissionen har ännu inte tagit ställning i frågan men skall göra det under våren. Målsättningen är att få Kommissionen att lägga fram ett förslag om ändring av direktivet och att sedan ett politiskt beslut fattas om ändringen.

Parallellimport av läkemedel, i första hand från andra EU-länder, har under de senaste åren kraftfullt bidragit till ökad priskonkurrens på läkemedelsmarknaden. En försvårande omständighet har dock varit Läke- medelsverkets handläggningstider vid ansökan om försäljningstillstånd. Regeringen har därför givit Läke- medelsverket i uppdrag att redovisa hur man arbetar med att förkorta ansökningstiderna. Läke- medelsverket har därvid redovisat att man dels haft problem med långa väntetider för svar på förfrågningar hos vissa av de europeiska läkemedelsmyndigheterna. Ett bilateralt samarbete skall inledas för att förbättra situationen. Därut- över har brister i ansökningshandlingarna samt dröjsmål med komplette- ringar förlängt handläggningstiderna hos verket. Detta skall åtgärdas med hjälp av utbildningsinsatser riktade mot parallellimportföretagen.

7 Konkurrenspolitikens inriktning

7.1 Förslagen till riksdagen

7.1.1 Inledning

Tidigare har i avsnitt 5 och 6 redovisats dels en allmän redogörelse för konkurrensens och konkurrenspolitikens roll och betydelse i det eko- nomiska systemet, dels en beskrivning av konkurrensproblem på den svenska marknaden. Som framgår av avsnitt 5 har synen på konkur- renspolitikens roll förändrats över tiden och skiljer sig också åt mellan olika länder och olika ekonomiska skolor. Enligt regeringens mening kan mot bakgrund av problemredovisningen i avsnitt 6 en aktiv och kon- sekvent konkurrenspolitik få stor betydelse för tillväxt, förnyelse och välfärd. Det är viktigt att inriktningen av en sådan politik är parlamenta- riskt förankrad. Regeringen lägger därför nu fram för riksdagens god- kännande ett förslag till inriktning av konkurrenspolitiken. Förslaget måste naturligtvis bli relativt allmänt utformat, men det är ändå angelä- get att slå fast vissa grundläggande principer. I avsnitt 7.1.2 anges dessa principer, som sedan närmare utvecklas i avsnitt 7.2 - 7.8 med vissa be- dömningar och redovisningar av planerade åtgärder.

I övrigt föreslås i propositionen ett antal lagändringar som närmare behandlas i avsnitt 8-13. Det bör understrykas att en snabb utveckling av konkurrensrätten och konkurrenspolitiken pågår inom EU, vilket också får återverkningar på nationell nivå, jfr avsnitt 8. I Sverige pågår som framgår av avsnitt 6 vid sidan av detta en snabb utveckling mot ökad kon-

kurrens på många områden. Detta innebär att de förslag till lagändringar som nu läggs fram endast är att se som en del i en pågående process, som inte bara omfattar de generella konkurrensreglerna utan också regler för olika sektorer såsom post, tele m.m.

Vad gäller konkurrenslagen bör framhållas att regelverket, som är anpassat till motsvarande regler på EG-nivå, i stort är väl utformat. Det hindrar inte att ändringar eller kompletteringar kan vara motiverade för att effektivisera tillämpningen. Vissa sådana föreslås i denna proposition och vidare har regeringen denna dag beslutat att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa frågor på konkurrensområdet, se närmare avsnitt 7.5.1.

7.1.2 Inriktningen av konkurrenspolitiken

Regeringens förslag: Konkurrenspolitiken skall aktivt främja existensen av väl fungerande marknader och vara grundad på ett konsumentperspektiv. Marknaderna skall präglas av öppenhet för nya produkter, nya företag och nya idéer. Som allmän inriktning skall gälla:

- Den svenska marknaden är en del av EU:s inre marknad – hinder för tillträdet skall avlägsnas och EU:s regler för konkurrensen skall kunna tillämpas också i Sverige.
- Karteller och andra konkurrensbegränsningar som allvarligt skadar konsumentintresset kan inte accepteras – de medel som staten har att upptäcka och ingripa när företag sätter konkurrensen ur spel måste bli effektivare.
- Konsumenternas intresse av effektivt fungerande konkurrens måste väga tungt när offentliga regler som påverkar marknadernas funktionssätt utformas.
- Andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder skall öka.
- På nya marknader skall strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens.
- När offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får det inte ske på sådant sätt att det privata företagandet hämmas. Myndighetsuppgifter skall hållas i sär från kommersiell verksamhet.
- Statligt stöd får inte snedvrída konkurrensen – en policy för det svenska statsstödet skall stödja vårt arbete i EU mot subventioner som skadar svensk industri.
- Sverige skall aktivt stödja utvecklingen av sunda konkurrensförhållanden i den globala ekonomin och i samarbete med andra länder ingripa mot internationella konkurrensbegränsningar.

Enligt regeringens mening har en väl fungerande konkurrenspolitik stor betydelse för uppfyllandet av de allmänpolitiska målen, bland annat genom att den främjar förnyelse i den ekonomiska verksamheten, bereder väg för öppenhet och mångfald och säkerställer konsumenternas makt över produktionen och distributionen.

Konkurrenspolitikens allmänna syfte är som framgår av avsnitt 5 att åstadkomma väl fungerande marknader. Detta kommer till uttryck i konkurrenslagens inledande paragraf som anger som lagens syfte att undanröja och motverka hinder för en fri konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter.

Inriktningen av den svenska konkurrenspolitiken bör liksom tidigare *grundas på ett konsumentperspektiv*. Att den traditionella avgränsningen mellan konkurrenspolitik och konsumentpolitik inte är beroende av motstående intressen utan av en historisk utveckling framgår tydligt av att båda syftar till att med olika medel säkerställa att produktmarknaderna fungerar till nytta för konsumenterna. För att uppnå detta behövs också ett starkt konsumentskydd. Ökad samverkan mellan konkurrenspolitik och konsumentpolitik bör vara ett led i inriktningen av konkurrenspolitiken. Denna fråga utvecklas i avsnitt 7.2.

EU-medlemskapet har inneburit att Sverige har blivit en del av EU:s inre marknad. Tillgången till ett vidgat utbud av produkter och inköpskällor har haft stor betydelse för konkurrensförhållandena i vårt land. På vissa områden finns dock fortfarande förhållanden som *hindrar tillträdet* till den svenska marknaden. Betydelsen av att underlätta tillträdet till marknaden behandlas i avsnitt 7.6. Lika konkurrensförutsättningar i olika delar av EU:s inre marknad gynnas av att företagen möter *lika spelregler på konkurrensområdet*. I avsnitt 7.8.1 redovisas strävan att föra över en större del av tillämpningen av de europeiska konkurrensreglerna på medlemsstaternas myndigheter, som en bakgrund till det lagförslag rörande sådan nationell tillämpning som redovisas i avsnitt 7.5.2 och utvecklas närmare i avsnitt 8.

En fungerande marknad förutsätter att konsumenterna kan välja de produkter och de leverantörer som bäst tillgodoser deras behov. *Karteller och andra förfaranden från företags sida som sätter konkurrensen ur spel* är oförenliga med en marknadsekonomi och utgör ett angrepp mot konsumentintresset. Den nya utredning som redovisas i avsnitt 7.5.1 skall i första hand undersöka om de legala verktygen för att upptäcka och motverka allvarliga konkurrensbegränsningar behöver skärpas.

Sunda spelregler som respekteras av aktörerna är ett grundläggande krav för att marknader skall fungera effektivt. Flertalet av de regler som påverkar företagets beteende har till syfte att främja andra samhällsmål, men kan samtidigt inverka på konkurrensförhållandena. I avsnitt 7.3 beskrivs betydelsen av att regelverket utformas på ett sätt som beaktar konsumenternas intresse av en effektivt fungerande konkurrens.

Ytterligare ett led i inriktningen av konkurrenspolitiken gäller att det bör finnas en *strävan att öppna nya områden för konkurrens*. Till

grund för detta ligger önskvärdheten av att genom konkurrensens omvandlingstryck skapa ökad effektivitet och förnyelse inte minst genom nya aktörer med nya idéer. Denna fråga, som utvecklas i avsnitt 7.4, innehåller flera komponenter och vissa principer i anslutning till dessa bör också slås fast. En viktig sådan är att vid övergång från ett offentligt monopol till en konkurrensutsatt marknad skall *regler skapas och utformas så att de stödjer utvecklingen mot en effektiv konkurrens* med väl fungerande balans mellan aktörerna och som tillgodoser konsumenternas behov i hela landet.

En annan fråga som kan bli aktuell vid konkurrensutsättning, men också har vidare aspekter, gäller de skillnader i verksamhetsvillkor som kan finnas när *offentliga och privata aktörer konkurrerar på samma marknad*, se avsnitt 7.4.5. Som en princip bör slås fast att när offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta inte leda till att existerande privata företag slås ut. Det är också viktigt att etableringen av företag inte försvåras på områden där det saknas särskilda skäl för näringsverksamhet i offentlig regi.

En fråga av stor betydelse från konkurrenssynpunkt gäller *statsstöd* med konkurrenssnedvridande effekter. Det finns EG-rättsliga regler som syftar till att förhindra att statsstöd får sådana effekter och kommissionen har en särskild övervakande roll på området. Det förekommer dock i många medlemsländer stöd som kan hota svenska ekonomiska intressen. Som ett led i inriktningen av konkurrenspolitiken bör gälla att Sverige inom EU skall ha som policy att söka begränsa konkurrenssnedvridande stöd. För att kunna göra ett sådant arbete trovärdigt måste strävan också vara att motverka konkurrensbegränsande stöd till företag i Sverige. Frågan om statsstöd utvecklas i avsnitt 7.7.

Vad gäller Sveriges agerande på internationell nivå bör vidare gälla att Sverige bör verka för ökad samverkan mellan nationella konkurrensmyndigheter och ökat samförstånd om behovet av fri handel och sunda konkurrensförhållanden i den globala ekonomin, se vidare avsnitt 7.8.

7.2 Sambandet mellan konkurrenspolitik och konsumentpolitik

Regeringens bedömning: Konkurrenspolitik och konsumentpolitik syftar till att med olika medel säkerställa att produktmarknaderna fungerar till nytta för konsumenterna. De ansvariga myndigheterna bör öka samordningen på områden där detta är till gagn för konsumentintresset.

Den traditionella avgränsningen mellan konkurrenspolitik och konsumentpolitik kan till stor del mer ses som ett resultat av en historisk utveckling än som ett uttryck för motstående intressen. Genom uppdelningen och de prioriteringar som har gjorts inom respektive verksamhetsområde har tyngdpunkten i det konsumentpolitiska och konkurrenspolitiska arbetet ibland kommit att framstå som mer väsensskilt än som är motiverat utifrån det övergripande syftet med verksamheten.

Konkurrenspolitiken har sin grund i ett konsumentperspektiv, och kan därmed ibland stå i en motsatsställning till det producentperspektiv som betonar företagets konkurrenskraft. Åtgärder för att stärka konkurrensens effektivitet har därmed till ändamål att ge konsumenten en starkare ställning på marknaden. Samma effekt har de olika åtgärder som hänförs till det konsumentpolitiska området. Det är därför angeläget att tydliggöra det nära sambandet mellan konkurrenspolitiska och konsumentpolitiska verkkningsmedel.

Långt ifrån alla aktiviteter i samhället utspelas på marknader. Marknadsmodellen erbjuder olika slag av fördelar, men är också förenad med nackdelar. Vägningen mellan för- och nackdelar måste ske från område till område, och kan också förändras över tiden. På de områden där marknadslösningar har valts är det av stor betydelse att konkurrensen fungerar effektivt, i annat fall är risken stor att fördelarna går förlorade och endast nackdelarna återstår.

De olika förhållanden som kan skada marknadens effektivitet handlar nästan alltid om att konsumentens möjlighet att göra ett fritt och rationellt val begränsas eller sätts ur spel. Konkurrenspolitik och konsumentpolitik erbjuder medel för att motverka begränsningar av konsumentens makt att välja.

En av de faktorer som kan fördärva marknadernas funktion är konkurrensbegränsande åtgärder som företag vidtar. Konkurrenslagstiftningen är till för att hindra sådana förfaranden. När konkurrerande företag kommer överens om ett gemensamt pris kan konsumenten inte längre välja den billigaste produkten. När de delar upp marknaden mellan sig hindras konsumentens fria val av inköpskälla. En koncentration som har gått alltför långt kan innebära att köparen är hänvisad till ett enda alternativ och därmed förlorar möjligheten att uttrycka sitt missnöje med produkten genom att gå till en annan leverantör.

Ibland kan lagar och andra regler ha en sådan utformning att konsumentens valmöjligheter begränsas i onödan. En viktig del av konkurrenspolitiken är marknadsreformer som öppnar för konkurrens och ger konsumenterna fler alternativ. För att väl fungerande marknader skall uppstå krävs ofta fler regler, eller mer ändamålsenliga regler, snarare än ett avskaffande av regler.

Företagen kan också försvåra konsumentens rationella val genom att på ett ofullständigt eller vilseledande sätt informera om produkternas egenskaper. Marknadsföringslagstiftningen, som traditionellt hänförs till det konsumentpolitiska området, sätter upp spelregler för företagen så att de existerande alternativen blir tydligare för konsumenterna.

Rollen som aktiv och kritisk konsument kräver både kunskap, tid och engagemang. Inte heller den ekonomiska teorins ”ekonomiska människa” kan utsträcka sökprocessen hur långt som helst för att finna det ur alla aspekter bästa inköpsalternativet. Sökandet avbryts när konsumenten har funnit ett tillräckligt bra alternativ. Konsumentpolitiken har en viktig roll att fylla för att förbättra konsumentens informationsunderlag. Med bättre information om produkters egenskaper och om konsekvenserna av valet av ett visst inköpsställe kan konsumenterna både minska resursät-

gången för att söka och inhandla den produkt som passar bäst och samtidigt öka möjligheterna att göra ett rationellt val.

Den senaste tidens snabba utveckling på IT-området, främst genom att allt fler hushåll har tillgång till Internet, kan innebära att konsumenternas tillgång till information om produkter, priser och inköpskällor dramatiskt ökar. Samtidigt är det uppenbart att viljan och möjligheterna att söka upp sådan information varierar i hög grad. En ökande handel över Internet kan också medföra nya risker för konsumenten, bl.a. när det gäller möjligheterna att få rättelse vid fel. Enligt regeringens mening är det viktigt att både hot och möjligheter i den pågående IT-utvecklingen uppmärksammas i det konsument- och konkurrenspolitiska arbetet.

Den samlade effekten av många konsumenters val av produkt och inköpskälla utövar ett tryck på säljarna och styr på detta sätt produktionens och distributionens inriktning. Av olika skäl är detta tryck ibland inte tillräckligt starkt. Negativa egenskaper hos produkten kan göra sig gällande först lång tid efter köpet och får då en begränsad inverkan på konsumentens beteende, särskilt om det gäller varor som köps med långa tidsintervall. Det kan också av andra skäl vara så att konsumenten har en svag eller utsatt ställning i förhållande till säljaren. Den del av konsumentpolitiken som ställer krav i konsumentens ställe, t.ex. när det gäller produktsäkerhet och miljöanpassning, utgör därmed ett viktigt led i statens samlade politik för att skapa effektivt fungerande marknader till nytta för konsumenterna.

För att konsumenterna skall få en stark ställning på marknaden är det således viktigt att konkurrens- och konsumentpolitiken samverkar. Ett bra exempel på ett samarbete mellan bl.a. Konkurrensverket och Konsumentverket är ett nyligen avslutat projekt om konkurrens på mobiltelefonområdet och vad som kan göras för att förbättra konsumenternas situation på denna marknad (Svenska mobiltelemarknaden ur ett konsument- och konkurrensperspektiv).

De nya marknader som öppnas för konkurrens, spridningen av ny teknik samt de nya konsumtionsmönster som utvecklas skapar både möjligheter och svårigheter för konsumenterna. De nya förutsättningarna gör det påkallat att i ökad utsträckning samordna insatserna för att med olika medel främja konsumentintresset. I budgetpropositionen för 2000 anges att arbetet inom konsumentområdet skall inriktas på att stärka konsumenternas ställning på nya marknader samt deras möjligheter att få tillgång till begriplig information, bl.a. inom det finansiella området.

Konsumentpolitiska kommittén 2000 lämnar i sitt slutbetänkande en rad förslag på det konsumentpolitiska området. Betänkandet *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29) bereds nu inom regeringskansliet och är för närvarande föremål för remissbehandling. Regeringen planerar därefter att återkomma till riksdagen med förslag på det konsumentpolitiska området. Frågor som rör konkurrensaspekter i konsumentpolitiken kan komma att beröras i detta sammanhang.

Genom beslut den 2 mars 2000 har regeringen medgett att Konkurrensverket och Konsumentverket får disponera medel för gemensam projektverksamhet i syfte att främja en tydlig pris- och kostnadsinformation inom områden såsom finansiella tjänster och elmarknaden.

Myndigheterna skall återkomma med konkreta förslag till medelsanvändning senast den 30 juni 2000. För att förmedla och öka kunskapen om miljöfrågor som rör konsumenterna har regeringen i mars 1999 gett Konsumentverket i uppdrag att inrätta en webbplats med hushållsrelaterad miljöinformation.

7.3 Förutsättningar för effektiv konkurrens

Offentliga regler som påverkar marknadernas funktionssätt

Regeringens bedömning: Offentliga regler på olika områden kan ha stor betydelse för hur marknaderna fungerar. När nya regler utformas på andra politikområden bör regeringen lägga stor vikt vid konsumenternas intresse av fungerande marknader och konkurrensens betydelse för tillväxt och förnyelse. Det gäller även områden som faller under den gemensamma kompetensen inom EU, t.ex. handelspolitiken.

Sunda spelregler och respekt för regelverket är två fundamentala krav för att en marknad skall fungera på ett från samhälls- och konsument-synpunkt önskvärt sätt. Genom reglerna sätts gränser för hur företagen får agera på marknaden.

Staten har det grundläggande ansvaret för att skapa gynnsamma förutsättningar för konkurrens och effektivt fungerande marknader. Viktiga medel är lagar som hindrar marknadens aktörer från att sätta konkurrensen ur spel och som stärker konsumenternas möjligheter att på bästa sätt utnyttja mångfalden i produktutbudet. Staten kan också genom strukturella åtgärder på olika områden, exempelvis när det gäller tillgången till infrastruktur och avvägning mellan offentlig och privat verksamhet, öka marknadernas effektivitet.

Konkurrensen påverkas också av andra åtgärder än de som tar sikte på marknadens funktionssätt. Sådana åtgärder kan gälla andra viktiga samhällsmål, men som en bieffekt påverka förutsättningarna för konkurrens. Ofta finns ett val i utformningen av sådana åtgärder som kan ha betydelse för konkurrensen utan att detta negativt påverkar åtgärdens egentliga syfte.

Tillväxt, förnyelse och konsumentnytta är högt prioriterade mål i regeringens ekonomiska politik och konkurrensens och marknadernas effektivitet är avgörande för Sveriges utveckling i dessa avseenden. Det är därför angeläget att konkurrensperspektivet finns närvarande på alla områden när åtgärder som kan ha betydelse för marknadernas funktionssätt övervägs och får sin närmare utformning. Denna linje bör även drivas av Sverige på områden som faller under den gemensamma kompetensen inom EU, t.ex. handelspolitiken.

Importen har i många fall en avgörande betydelse för möjligheten att upprätthålla konkurrensen. Ytterlig återhållsamhet är därför motiverad i fråga om handelspolitiska skyddsåtgärder som kvantitativa importbe-

gränsningar och dumpingtullar. De sänker konkurrenstrycket, minskar urvalet och fördyrar för konsumenter och industriella förbrukare.

Konkurrens uppkommer genom marknadsaktörernas beteende på marknaden och kan inte kommenderas fram. Däremot kan förutsättningarna för att konkurrensen skall fungera väl vara mer eller mindre gynnsamma. Likaså kan korrektiven mot försök att på olika sätt begränsa konkurrensen, eller helt sätta den ur spel, vara mer eller mindre verkningfulla.

En effektiv marknadsekonomi förutsätter bl.a. att det finns tydliga regler som styr de olika aktörerna och därmed begränsar deras handlingsfrihet. Även den mest fullkomliga marknad behöver spelregler för att fungera effektivt. En grundläggande uppgift för staten i en marknadsekonomi är därför att skapa eller bevara sunda spelregler.

Spelreglerna har tre uppgifter när det gäller att förbättra marknadsekonomins funktion. Den första är att minska *transaktionskostnaderna* i ekonomin. Höga transaktionskostnader motverkar en väl fungerande konkurrens, eftersom de kan göra att det inte lönar sig för konsumenterna att söka efter t.ex. de lägsta priserna. Transaktionskostnaderna kan minskas med tydliga regler som alla måste tillämpa vid försäljning av varor och tjänster. Sådana regler kan gälla krav på gemensamma mått, hur varan eller förpackningen skall märkas – t.ex. med information om miljöpåverkan – eller gemensamma standarder för kvaliteten.

En annan uppgift för staten är att *hindra olika slag av medvetna försök att begränsa konkurrensen*. Detta är spelreglernas traditionella uppgift i konkurrenspolitiken och kommer bl.a. till uttryck genom den generella konkurrenslagstiftningen. På vissa marknader, exempelvis teleområdet, finns sektorspecifika regler som reglerar aktörers beteende på marknaden.

I praktiken kan många av de spelregler som påverkar marknadens funktionssätt skapas på andra sätt än genom statliga beslut. Det finns sålunda många s.k. informella spelregler, som kan ha en stor betydelse för olika aktörers beslut och beteenden. Företag kan t.ex. minska hotet om konkurrens genom att försöka skapa egna regler som begränsar tillträdet till den egna marknaden, eller komma överens med andra företag om att undvika att konkurrera. Den sortens spelregler kan skada ekonomins funktion men de kan vara svåra att upptäcka. En uppgift för staten är därför att bevaka de informella spelreglerna och vid behov ersätta dem med tydliga formella regler som bidrar till att ekonomin fungerar bättre.

Spelreglernas tredje uppgift är att *hantera övriga s.k. marknadsmisslyckanden*. På vissa områden går det inte ens i teorin att förvänta sig att effektiva marknader skall etableras spontant.

Ett skäl är att det kan finnas s.k. externa effekter. Det är sådana kostnader (negativa externa effekter) och intäkter (positiva externa effekter) som uppstår till följd av indirekta verkningar av en aktivitet som någon utövar, men som inte fångas upp i de marknadspriser som utövaren möter. Miljöskador som uppstår vid tillverkningen av en vara är en typisk negativ extern effekt. Skadan innebär en kostnad för samhället, men den avspeglas inte i tillverkarens produktionskostnader eller i det pris som konsumenten betalar för varan. En orsak till att sådana effekter kan upp-

stå är att det finns nyttigheter, t.ex. miljö kvalitet, som inte prissätts på någon marknad. Men även om miljön inte har något pris så har den ett värde för samhället. Marknader som inte tar hänsyn till det är inte samhällsekonomiskt effektiva. Ett sätt för staten att rätta till sådana marknadsmisslyckanden är att ”internalisera” miljö kostnaderna genom att införa en miljöavgift på t.ex. utsläpp av skadliga ämnen.

Långt ifrån alla spelregler har tillkommit för att skapa förutsättningar för konkurrens och bidra till effektiva marknader. Genom politiska beslut skapas nya spelregler som syftar till att uppnå skilda mål. Även om en regel är väl utformad för sitt speciella syfte kan den indirekt fungera som en ineffektiv spelregel på andra områden, t.ex. för konkurrensen. Med ett ökande antal regler blir det allt viktigare att försöka minska konflikter mellan olika mål när spelreglerna utformas. Strävan bör vara att inte utforma spelregler så att de i sig själva leder till att marknaderna fungerar sämre och att ständigt försöka ersätta ineffektiva spelregler med effektiva.

Det finns ett antal generella krav som spelregler måste uppfylla för att vara effektiva. Ur ett konkurrensperspektiv är det tre aspekter som särskilt bör betonas – spelreglerna skall vara accepterade, tydliga och förutsägbara. Det gäller både för sådana spelregler som direkt syftar till att skapa effektiva marknader och för dem som har kommit till för att nå andra politiska mål.

Spelreglerna måste vara *accepterade*, dvs. framstå som rimliga och rättvisa av dem som skall följa dem. Annars finns risken att aktörerna på marknaden inte bryr sig om de formella spelreglerna utan skapar informella regler i stället.

Reglerna måste vara *tydliga*, så att de inte misstolkas eller tillämpas olika för olika aktörer. Efterlevnaden av reglerna är också beroende av en *effektiv tillsyn*. Om det i praktiken kan uppfattas som frivilligt att följa en regel på grund av att tillsynen fungerar dåligt, spelar det ingen roll att regeln i sig är väl utformad. En sund konkurrens på marknaden förutsätter att det inte är möjligt för vissa aktörer att skaffa sig konkurrens fördelar genom att bryta mot gällande regelverk, exempelvis skat telagstiftning, arbetsrättslig lagstiftning eller miljölagstiftning.

Slutligen måste reglerna vara *förutsägbara*, så att aktörerna kan planera långsiktigt. Samtidigt måste spelreglerna vara så flexibla att de kan anpassas till nya förutsättningar. Avvägningen mellan stabilitet och flexibilitet kan ha stor betydelse för marknadens funktionssätt, särskilt när det gäller förutsättningar för förnyelse och tillväxt.

Fiskala avgifter

Regeringens bedömning: Konkurrensverket bör få i uppdrag att genomföra en inventering av fiskala avgifter som har en sådan nivå och utformning att de kan antas begränsa konkurrensen.

Konkurrensverket föreslår i sin rapport *Konkurrensen i Sverige under 90-talet* att verket ges i uppdrag att inventera förekomsten av s.k. *fiskala*

avgifter som har en sådan nivå eller utformning att de kan hämma eller snedvrída konkurrensen.

Med fiskala avgifter avses avgifter som det allmänna tar ut för t.ex. tillstånd att bedriva viss verksamhet eller för tillsyn över verksamheten. En fiskal avgift är tekniskt sett inte en skatt, men effekten liknar den som uppstår vid beskattning genom att de belopp som tillförs statskassan överstiger uppkomna kostnader. Om den fiskala avgiften genom sin utformning gynnar vissa företag inom en bransch på bekostnad av andra är den konkurrensnedvridande. Utformningen kan t.ex. innebära en stor administrativ börda för företagen eller stora krav på återrapportering till myndigheter, vilket kan hämma konkurrensen inom området. Den kan också, vilket torde vara vanligare, utgöra en inträdesbarriär för små företag. Avgiften utslagen på omsatt krona kan bli betydande i de minsta företagen. I ett en- eller tvåmansföretag kan en avgift om t.ex. 20 000 kronor utgöra en tröskel som de facto avhåller företaget från att expandera eller påbörja verksamhet inom en marknad.

Konkurrensverket skall få i uppdrag att genomföra en inventering av fiskala avgifter som har en sådan nivå och utformning att de kan antas begränsa konkurrensen. Härvid bör särskilt belysas hur avgiften slår i förhållande till branschens struktur, dvs. i första hand storleken av de företag som verkar på den aktuella marknaden, samt i vilken mån avgifterna kan sänkas utan att graden av kostnadstäckning inom myndigheten äventyras.

7.4 Regelreformer och konkurrensutsättning

7.4.1 Fungerande marknader och konkurrens

Regeringens bedömning: Andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka. På områden som öppnats för konkurrens bör regelverk utformas så att de stödjer utvecklingen mot en effektiv konkurrens med väl fungerande balans mellan aktörerna.

Möjligheterna att genom konkurrensens omvandlingstryck skapa en ökad tillväxt och förnyelse i den svenska ekonomin är inte bara beroende av hur effektiv konkurrensen är inom konkurrensutsatta sektorer utan också av dessa sektors tyngd i den samlade ekonomin.

Under 1990-talet har viktiga tjänstesektorer som post, tele och olika transportområden öppnats för konkurrens. Även om problem har förekommit under övergången till mer balanserade konkurrensförhållanden – en process som för övrigt ännu inte är avslutad – har gynnsamma effekter i form av ökad effektivitet och förnyelse av produktutbudet redan förverkligats.

Det är angeläget att nu pröva möjligheterna att öppna nya områden för konkurrens där monopol för närvarande råder eller där regelsystem utesluter konkurrens mellan dem som tillhandahåller olika nyttigheter. På

områden där en fri etablering av konkurrerande företag av olika skäl inte är möjlig bör modeller med inslag av konkurrensmekanismer, exempelvis upphandling av offentligt finansierade tjänster från fristående utförare eller annan drift i alternativa former, prövas och vidareutvecklas.

Konkurrensens påverkan på den ekonomiska utvecklingen är delvis beroende av vilka konkurrensförhållanden som råder på de olika varu- och tjänstemarknaderna. Företagens ageranden på marknaden påverkar konkurrensens effektivitet. Utformningen och tillämpningen av olika regelverk kan också ha betydelse för hur väl konkurrensen fungerar.

En annan faktor som bestämmer i vilken utsträckning konkurrensen kan främja ekonomisk effektivitet och tillväxt är hur stor andel av landets totala ekonomiska verksamhet som sker på konkurrensutsatta marknader. De regelreformer som på framför allt olika tjänstemarknader som har ägt rum under senare år har inneburit att den andel av ekonomin som påverkas av konkurrensmekanismer har ökat.

Rapporten *Benchmarking av näringspolitiken* (Ds 2000:12) redovisar indikatorer inom åtta områden som påverkar ekonomisk tillväxt. Studien syftar till att visa hur väl Sverige hävdar sig i jämförelse med andra utvecklade industriländer. Ett av de undersökta målen är *Fungerande marknader och konkurrens*.

I rapporten konstateras att en väl fungerande konkurrens på marknaderna för varor och tjänster håller nere prisnivån och leder till en ökad produktivitet. Bristande konkurrens är en av förklaringarna till den internationellt sett höga prisnivån för många produkter i Sverige. Bland de faktorer som bestämmer konkurrenssituationen på en marknad återfinns bland annat förekomsten av utländska företag, regleringar samt statligt eller kommunalt stöd. Nyttillkomna företag antas leda till en intensivare konkurrens i en bransch.

I studien har tre indikatorer på fungerande marknader och konkurrens valts ut, nämligen *statligt stöd till industriföretag*, *prisjämförelser* och *andelen sysselsatta i privat sektor*. Den tredje av dessa indikatorer anger således hur stor del av ekonomin som omfattas av marknadsmekanismer.

De båda första indikatorerna pekar delvis i olika riktning när det gäller hur väl Sverige har nått målet fungerande marknader och konkurrens. En jämförelse av omfattningen av statligt stöd per capita i EU-länderna visar att Sverige intar en mittposition – sex länder hade högre stödnivåer och åtta hade lägre. Om stödet till transportsektorn utesluts blir dock bilden annorlunda. När det gäller stöd till tillverkningsindustrin var Sverige det EU-land som hade den näst lägsta nivån, räknat som stödets andel av tillverkningsindustrins förädlingsvärde. Däremot indikerar prisjämförelsen dåligt fungerande marknader och konkurrens i vårt land. Sverige och Danmark är de länder som hade högst prisnivå i den privata konsumtionen, mer än 20 procent över EU-genomsnittet.

Omfattningen av den konkurrensutsatta delen av ekonomin har mätts som andelen sysselsatta i sådan verksamhet som har definierats som privat sektor. Jämförelsen visar att Sverige är det av samtliga EU-länder som har den lägsta andelen sysselsatta i privat sektor. Även om det delvis kan finnas naturliga förklaringar till Sveriges särställning innebär

resultatet, enligt rapporten, att läget måste bevakas och nya lösningar provas med hänsyn till att fel offentliga verksamheter och en alltför stor andel av ekonomin i offentlig verksamhet kan skapa problem.

Rapportens sammanfattande slutsats när det gäller Sveriges ställning i fråga om fungerande marknader och konkurrens är att en av indikatorerna pekar i positiv riktning och två i negativ. Det finns därför anledning att fortlöpande kritiskt pröva möjligheterna att begränsa viss offentlig verksamhet för att skapa ökat utrymme för privata aktörer på mer reguljärt fungerande marknader.

På många av de marknader som har öppnats för konkurrens har det tidigare monopolet fått en ställning som dominerande aktör på marknaden. Dominanten får ofta en särställning, inte bara i kraft av sin storlek och ekonomiska styrka utan också genom de etablerade relationerna till leverantörer och kunder, gjorda investeringar i kunskap och anläggningstillgångar eller kontroll över infrastruktur som konkurrenterna är beroende av. Det ledande företaget har därmed en helt annan möjlighet än konkurrenterna att försvåra eller förhindra att nya aktörer får fotfäste på marknaden.

För att åstadkomma en marknad med mer lika konkurrensförutsättningar för aktörerna behövs regler som är asymmetriska i den meningen att de ger nytillträdande företag ett visst skydd. Den generella konkurrenslagstiftningen kan tillämpas för att motverka missbruk av en dominerande ställning, men är i första hand konstruerad för att motverka konkurrensbegränsningar på etablerade konkurrensmarknader. Konkurrensutsättning av marknader är i flertalet fall inte liktydigt med avreglering i ordets bokstavliga betydelse. I stället krävs ofta omreglering eller skapandet av nya regler som utgör ett stöd för en effektiv konkurrens.

På marknader som har öppnats för konkurrens uppstår ett tryck som skapar gynnsamma effekter både för ekonomin i stort, för konsumenterna på det berörda produktområdet och för den enskilda köparen. De effekter som traditionellt brukar framhållas som resultat av en väl fungerande konkurrens är en *effektiv fördelning* av de samlade produktionsresurserna, *inre effektivitet* i producerande och distribuerande företag, att *konsumenternas önskemål blir styrande* för produktionens och distributionens inriktning samt ett *omvandlingstryck* som skapar nya företag, nya produkter och nya distributionsformer.

De tre första effekterna kan i viss mån uppnås även på områden med offentligt eller privat monopol eller där rådande regelverk utesluter en fungerande konkurrens mellan de företag eller andra institutioner som tillhandahåller nyttigheter. Exempelvis kan system för noggrann planering, uppföljning och styrning fördela produktionsresurser till områden där de bedöms komma till störst nytta. Genom kontroll och ekonomiska krav på verksamheten kan en uppdragsgivare skapa incitament för ökad effektivitet. Konsumenternas önskemål kan avläsas och förmedlas på andra sätt än genom köphandlingen. Generellt är dock sådana regleringsystem vanligen mindre effektiva än det tryck som leverantörerna utsätts för genom hotet att köparen väljer ett annat företag eller en annan produkt. På en marknad där konkurrensen är hård slås många gånger de minst effektiva företagen ut då försäljningsintäkterna inte täcker kostna-

derna. En sådan konsekvens för den leverantör som inte gör sina kunder nöjda är sällan en realitet på en reglerad marknad utan konkurrens.

När det gäller den fjärde effekten, att skapa ett omvandlingstryck, finns däremot knappast något alternativ som är jämförbart med konkurrensmekanismen. Det är samtidigt viktigt att understryka att konkurrensen, för att ge starka incitament till innovationer och uppfinningar, måste fungera i en väl avvägd balans med de immaterialrättsliga regler som under en viss tid ger upphovsmannen möjlighet att skörda frukterna av sin uppfinning. Genom den ständiga utmaning av gamla lösningar och etablerade institutioner som präglar en marknad där konkurrensen utgör den dominerande drivkraften skapas sålunda utrymme för nya idéer, nya företag och nya människor att pröva sin förmåga. Därmed skapas samtidigt de nödvändiga förutsättningarna för en hållbar ekonomisk tillväxt.

7.4.2 Ägande och marknad

Regeringens bedömning: Om en privatisering övervägs bör det först säkerställas att en balanserad och väl fungerande konkurrens har etablerats och att marknaden har visat sig tillgodose konsumenternas behov.

Den tävlan om att tillfredsställa köparna som äger rum på en konkurrensmarknad inrymmer möjligheter till såväl framgång som misslyckande. Den säljare som uppskattas av många konsumenter får ekonomisk framgång medan motsatsen gäller den som inte lyckas tillfredsställa köparna. Den yttersta konsekvensen av marknadsmodellen är således att det företag som konsumenterna inte är nöjda med kommer att slås ut från marknaden. Detta sker i princip när verksamheten förbrukar mer resurser än köparna är beredda att avstå från för att få del av företagets produkter.

All verksamhet på en konkurrensmarknad är således en riskverksamhet. De resurser som har satsats för att bygga upp företaget, investera i anläggningar osv. kan gå förlorade om produkterna inte i tillräckligt hög grad uppskattas av köparna. Å andra sidan kan det företag som vinner framgång göra betydande vinster och expandera. Ekonomiskt risktagande är normalt en uppgift för det privata kapitalet och inte för det allmänna och de resurser som baseras på skattemedel.

I praktiken är emellertid avgränsningen mellan den privata och den offentliga sektorns uppgifter inte så enkel.

Den struktur i fråga om fördelningen mellan offentligt och privat som råder i den svenska ekonomin är i hög grad ett resultat av en historisk utveckling och de prioriteringar som tidigare gjorts i olika avseenden. En faktor som har påverkat denna avvägning är i vilken utsträckning det privata näringslivet haft förmåga att fullt ut tillgodose medborgarnas behov på ett visst område eller om det har varit nödvändigt för det allmänna att ta på sig ett särskilt ansvar. Det kan exempelvis handla om det sociala ansvaret, som på bostadsområdet, eller ansvaret för miljön, t.ex. i fråga om kärnkraften. Det kan också från samhällssynpunkt finnas skäl för det allmänna att som beställare främja utvecklingen av ny teknik när

marknadsmekanismerna inte utgör en tillräcklig drivkraft. Vissa samhällsfunktioner är under alla omständigheter en given uppgift för stat och kommun medan avvägningen på andra områden kan förändras över tiden. På exempelvis området välfärdstjänster finns ett grundläggande ansvar gentemot medborgarna som är en uppgift för kommuner och landsting, samtidigt som utförandet av vissa av dessa tjänster har förändrats över tiden med ett ökande inslag av privat verksamhet.

På andra områden har utvecklingen gått i motsatt riktning. Kommuner bedriver i många fall verksamhet som tidigare enbart har utförts av enskilda näringsidkare. Detta har ibland lett till konkurrensproblem, i och med att man från de privata företagens sida har upplevt att den kommunala verksamheten inte bedrivits på lika villkor och därmed har haft en konkurrensfördel. Ansträngningar har gjorts för att så långt möjligt neutralisera skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet, exempelvis genom redovisningssystem som syftar till att motverka korssubventionering mellan offentlig näringsverksamhet och annan offentlig verksamhet eller genom organisatorisk åtskillnad. Att helt likställa offentlig och privat näringsverksamhet torde dock inte vara möjligt, med hänsyn till att privat företagande principiellt alltid är en riskverksamhet där satsade resurser kan gå förlorade om produkterna inte uppskattas av konsumenterna.

Privatisering på en marknad utan fungerande konkurrens innebär endast att ett privat monopol skapas i stället för ett offentligt. En sådan åtgärd medför normalt inga fördelar för konsumenterna eller för den ekonomiska effektiviteten i stort. Även på marknader som nyligen öppnats för konkurrens kan en privatisering medföra fler nackdelar än fördelar. Så länge den tidigare monopolisten har en starkt dominerande ställning på marknaden kan den offentliga ägarkontrollen vara nödvändig för att hindra dominanten från att ointetgöra avsikten att skapa en marknad med konkurrens mellan ett flertal aktörer. Ägandet kan också vara en nödvändig förutsättning för att åstadkomma strukturella förändringar, exempelvis i de fall en separation behövs mellan det dominerande företags operativa verksamhet och olika slag av teknisk infrastruktur.

När en normalt fungerande konkurrensmarknad har etablerats, med ett antal mer jämstarka aktörer, kan det däremot finnas anledning att överväga behovet av att bibehålla ett av dessa företag i offentlig ägo. I en sådan situation är det angeläget att skapa lika konkurrensförutsättningar för företagen på marknaden, och offentligt ägande kan vara en faktor som ger det berörda företaget en särställning. Det kan också finnas anledning att överväga om det allmänna skall engagera sig – och binda upp offentliga resurser – på ett område där marknaden fullt ut förmår tillgodose konsumenternas behov.

Regeringens bedömning: Vid bedömningen av frågor om tillgång till grundläggande funktioner i form av s.k. infrastruktur – t.ex. anläggningar, ledningar eller nödvändiga system – i samband med regelreformer måste en avvägning göras i det enskilda fallet mellan att stimulera konkurrensen å ena sidan *på* en given infrastruktur, å andra sidan *mellan* alternativa infrastrukturer, inklusive de som ännu inte har lanserats. Myndighetsrollen bör renodlas på transportområdena, exempelvis luftfart och järnväg, så att konkurrensen inte snedvrids för olika operatörer som utnyttjar infrastrukturen.

Med infrastruktur i vid bemärkelse avses alla de grundläggande funktioner som behövs för att samhället skall fungera, exempelvis ett rättsligt regelverk och institutioner för att hävda reglerna, kommunikationer som möjliggör förflyttning av personer, varor och information eller ett monetärt system som möjliggör överföring av ekonomiska resurser. På konkurrenspolitikens område handlar infrastrukturfrågorna främst om de fysiska anläggningar som är en nödvändig förutsättning för att tillhandahålla vissa tjänster. Typiska exempel är vägar, telefonledningar och utbetalningsautomater. I vissa fall kan även infrastrukturen vara en tjänst, exempelvis bokningssystem för resor eller adressändringssystem.

De klassiska formerna av infrastruktur har setts som en uppgift för det allmänna att tillhandahålla. En orsak är de betydande kostnaderna för att förse ett land med ett järnvägsnät, kanaler för sjöfart eller ett rikstäckande telefoninät. Det viktigaste skälet har dock varit att det inte har uppfattats som realistiskt att skapa flera alternativa infrastrukturer. Infrastrukturen har bedömts utgöra s.k. naturliga monopol.

Karakteristiskt för naturliga monopol är att verksamhetens fasta kostnader är höga samtidigt som de rörliga kostnaderna är mycket låga eller saknas helt. Konkurrens på områden som järnvägsspår eller el- och teleledningar skulle inte automatiskt leda till ett effektivt utnyttjande av investeringarna. I varje fall på kort sikt skulle det tvärtom kunna innebära samhällsekonomiska förluster. Även om det i en statisk analys kan visas att kostnaderna för att driva en verksamhet blir lägst när den inte delas upp på flera enheter är det emellertid inte givet att naturliga monopol alltid måste betyda faktiska monopol. De dynamiska effekter i form av effektivitetstryck och förändringskrav som normalt är ett resultat av en fungerande konkurrens kan, särskilt i ett längre perspektiv, väga tyngre än stordriftsfördelarna vid monopol.

Förutsättningarna för konkurrens mellan olika tjänsteproducenter som utnyttjar en gemensam infrastruktur påverkas av om ägaren till infrastrukturen är helt fristående från operatörerna eller om denne själv bedriver verksamhet i konkurrens med övriga användare av infrastrukturen. I det förra fallet är normalt förutsättningarna gynnsamma för en effektivt fungerande konkurrens. Om det allmänna äger infrastrukturen är det en självklarhet att denna skall tillhandahållas på rimliga och icke-diskriminerande villkor så som fallet är med exempelvis det allmänna vägnätet. Även andra ägare till infrastruktur, som saknar koppling till viss

användare, saknar anledning att diskriminera någon användare då det ligger i ägarens intresse att infrastrukturen utnyttjas effektivt.

I det fall en av de konkurrerande tjänsteproducenterna är ägare till den infrastruktur som övriga operatörer behöver tillgång till finns uppenbara risker för konkurrensproblem. Infrastrukturägaren har i detta fall ekonomiskt intresse av att begränsa konkurrerande företags möjligheter att bedriva verksamheten eller åtminstone förbehålla sig möjligheten att utnyttja infrastrukturen på mer förmånliga villkor än konkurrenterna. Detta slag av problem är typiskt för tidigare monopol som öppnats för konkurrens och där den dominerande aktören har kontroll över infrastrukturen, exempelvis tele- och postområdena. Ett medel att i sådana fall värna om konkurrensens effektivitet är genom särskild sektorlagstiftning, såsom telelagen.

Förhållandet att en ägare till infrastruktur samtidigt konkurrerar ”nedströms” med andra företag som är beroende av att kunna utnyttja infrastrukturen kan emellertid förekomma även på andra marknader. Konkurrenslagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning kan under vissa förutsättningar tillämpas i sådana fall. Inom EG-rätten har utvecklats en doktrin om s.k. nödvändiga faciliteter som innebär att en infrastrukturägare kan åläggas att ge konkurrenter tillgång, på skäliga och icke-diskriminerande villkor, till en infrastruktur som dessa inte har möjlighet att duplicera. Principen tillämpades första gången på ett färjerederi som ägde den hamn som övriga rederier var beroende av för att kunna driva en konkurrerande verksamhet. Begreppet nödvändiga faciliteter har också kommit till användning vid tillämpningen av den svenska konkurrenslagen.

Frågan om hur kontrollen över infrastruktur påverkar konkurrensen är i hög grad beroende av möjligheterna att skapa en alternativ infrastruktur. Hindren kan vara av såväl teknisk som ekonomisk art. Den tekniska utvecklingen har många gånger inneburit att uppfattningen av infrastruktur som ett naturligt monopol har reviderats. Det fasta telenätet uppfattades en gång som den enda möjliga tekniken för att förmedla telefonsamtal samtidigt som det framstod som ekonomiskt orimligt att bygga flera parallella telenät. I dag är det möjligt att förmedla telefonsamtal fram till abonnenten såväl trådlöst som via el- och kabelTVnät – när det gäller stamnätet torde alternativen vara långt fler. Det har därmed öppnats en möjlighet till konkurrens inte bara *på* en befintlig infrastruktur utan också *mellan* alternativa infrastrukturer.

Frågor om tillgång till infrastruktur, i ett konkurrenspolitiskt sammanhang, uppkommer dels i samband med rättstillämpningen, dels vid regelreformer i syfte att öppna marknader för konkurrens eller för att förbättra konkurrensförutsättningarna på tidigare omreglerade marknader.

I samband med regelreformer finns ett val mellan att främja konkurrens på en existerande infrastruktur och att stimulera framväxten av alternativa infrastrukturer. Detta är i hög grad ett val mellan effekter på kort respektive lång sikt. Om företag utan svårighet och till låg kostnad får tillgång till anläggningar som konkurrenter har utvecklat ökar konkurrensen på kort sikt. Däremot försvinner motivet för dessa företag att

själva utveckla tekniska system som kan ge konkurrensfördelar. Kortsiktigt kan det företag som ensamt kan utnyttja en infrastruktur tillgodogöra sig ekonomiska fördelar genom ett högre pris. Detta kan emellertid samtidigt skapa incitament för andra företag att utveckla egna tekniska lösningar som utmanar de befintliga systemen, och därigenom driva utvecklingen framåt. Avvägningen mellan kortsiktig och långsiktig nytta för konsumenterna och den ekonomiska utvecklingen är aldrig självklar utan måste bedömas från fall till fall.

På transportområdena finns ansvariga sektormyndigheter som i samma organisation förenar flera olika funktioner, exempelvis tillsyn och normgivning, tillhandahållande av infrastruktur samt produktion och utförande av tjänster. Produktionsdelen har i vissa fall en ensamställning på marknaden men konkurrerar i andra fall med privata tjänsteföretag. De olika rollerna kan medföra problem från konkurrenssynpunkt, både för operatörer som utnyttjar infrastrukturen och för tjänsteföretag som konkurrerar med tillsynsmyndighetens produktionsverksamhet. Regeringen avser att gå vidare med en organisatorisk uppdelning av transportmyndigheternas olika verksamhetsgrenar, i första hand på luftfarts- och järnvägsområdet.

7.4.4 Konkurrens i offentlig sektor

Regeringens bedömning: Det fortsatta arbetet med att utveckla alternativa styr- och driftformer på området offentliga tjänster bör drivas vidare. Uppgiften att tillgodose medborgarnas behov av sådana tjänster bör förenas med kravet på samhällsekonomisk effektivitet. Vård, skola och omsorg skall vara gemensamt finansierad, demokratiskt styrd och ges till alla på likvärdiga villkor. Upphandlingsregler och konkurrensregler är viktiga för att företag som är verksamma på det offentliga området eller angränsande områden – i synnerhet små och nyetablerade företag – skall få rimliga förutsättningar för sin verksamhet.

Området offentliga tjänster har under det senaste decenniet präglats av en mycket stark förnyelse. Kommuner och landsting har prövat och etablerat nya styrformer och alternativa driftformer som har inneburit betydande förändringar för såväl huvudmännen som berörd personal och de kunder som utnyttjar tjänsterna. Det har i sin tur ställt krav på en omfattande kunskaps- och kompetensuppbyggnad.

Även om negativa effekter och mindre lyckade modeller har förekommit, bl.a. genom att strukturer från det privata näringslivet på ett okritiskt sätt har förts över i offentlig verksamhet, är den dominerande bilden att utvecklingen har varit av godo både från effektivitetssynpunkt och när det gäller kundnyttan. I allmänhet har den berörda personalen också funnit att förändringarna har lett till förbättrade arbetsförhållanden.

Det är angeläget att denna utveckling drivs vidare, att negativa erfarenheter tas till vara för att förbättra systemen och att framgångsrika modeller får en vidare spridning. Initiativet för att driva processen vidare

måste i allt väsentligt ligga hos kommuner och landsting och deras organisationer. System för ökat inslag av konkurrens i skola, vård och omsorg måste vara förenliga med principerna om att sådan verksamhet skall vara demokratiskt styrd, gemensamt finansierad och ges till alla på likvärdiga villkor.

Statens ansvar är i första hand att se till att de regelverk som finns stöder utvecklingen och erbjuder verktyg för att komma till rätta med uppkommande problem. De konkurrensproblem som har observerats gäller dels anbudsgivarnas situation vid offentlig upphandling, dels konkurrenssnedvridningar när privata företag och offentliga aktörer verkar på samma marknad.

Den offentliga upphandlingen utgör en speciell typ av marknad, där stat, landsting eller kommun ofta står som ensam köpare. På säljarsidan finns vanligen ett stort antal privata företag, ibland i konkurrens med den upphandlande enhetens egenregiverksamhet.

Det är av flera skäl viktigt att det också på denna marknad finns spelregler som säkerställer en effektiv konkurrens. De regler som i vårt land under lång tid har utvecklats på detta område har traditionellt satt köparperspektivet i fokus. Genom att utnyttja en effektivt fungerande konkurrens kan det allmänna ta tillvara besparingsmöjligheter. Efter hand som konkurrensupphandling på allt fler områden har kommit att ersätta tidigare modeller, där även produktionen helt skedde i offentlig regi, har uppmärksamheten också riktats mot kvalitetsfrågorna.

EG-reglerna på upphandlingsområdet ser inte i första hand till besparingsintresset utan till den inre marknadens funktionssätt. Syftet är att säkerställa att de företag som vill lämna anbud vid offentlig upphandling har möjlighet att göra sig gällande i alla delar av den europeiska unionen utan att diskrimineras. Vid genomförandet av EG:s upphandlingsregler i svensk lagstiftning finns därmed både köparsidans effektivitetsintresse och de anbudsgivande företagens intresse av att delta på öppna och lika villkor med som motiv för att främja en effektivt fungerande konkurrens vid offentlig upphandling.

Det är emellertid viktigt att beakta att dessa marknader är i vardande. Det kan således ligga en fara i att inte se distinktionen mellan att skapa och vårda en marknad. Det är därför viktigt både att nya småföretag kan komma till stånd inom dessa områden och att de kommuner och landsting som upphandlar i konkurrens, och samtidigt i egen regi konkurrerar med privata företag, gör det på ett affärsmässigt sätt. Instrumenten för att långsiktigt gynna en samhällseffektiv utveckling inom dessa områden kan skilja sig från de instrument som används för att vårda en fungerande konkurrens.

Det är angeläget att det bedrivs ett fortlöpande utvecklingsarbete med att söka etablera en "god sed" för det offentliga agerandet inom detta fält. Detta skulle gagnas av ett nationellt övergripande synsätt. Parterna, dvs. kommuner, landsting, fackliga organisationer samt privata verksamheter, såväl med kommersiella som ideella förtecken, skulle tillsammans kunna formulera en gemensam policy.

När det gäller regler för offentlig upphandling har Upphandlingskommittén (dir. 1998:58) till uppgift att göra en översyn av lagen

(1992:1528) om offentlig upphandling och tillsynen enligt lagen i syfte att effektivisera den offentliga upphandlingen. Regeringen lämnar i särskild ordning förslag som ytterligare främjar och effektiviserar den offentliga upphandlingen. Upphandlingskommittén följer också det arbete som pågår såväl i Sverige som inom EU med att klargöra hur långtgående miljökrav kan ställas vid offentlig upphandling.

7.4.5 Konkurrensproblem i gränslandet mellan offentlig och privat sektor

Regeringens bedömning: Arbetet med att undanröja kvarvarande hinder mellan offentlig och privat sektor bör drivas vidare. Ekonomistyrningsverket skall bl.a. mot bakgrund av Konkurrensrådets arbete och det s.k. transparensdirektivet i EU analysera och föreslå närmare regler för statliga myndigheters avgiftsfinansierade och konkurrensutsatta verksamhet.

Frågor om offentlig konkurrensutsatt verksamhet behandlas för närvarande av Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet). Rådet skall redovisa sina slutsatser och förslag senast den 31 december 2000. En interdepartemental arbetsgrupp ledd av Näringsdepartementet har vidare i promemorian Konkurrensproblem när kommunal och privat näringsverksamhet möts – en probleminventering med inriktning på frågan om rättslig prövning presenterat en preliminär teknisk lösning till kompletterade regel i konkurrenslagen av innebörd att konkurrenssnedvridande effekter av offentlig näringsverksamhet skall kunna bli föremål för rättslig prövning. Näringsdepartementet har härefter i samråd med Konkurrensrådet inhämtat synpunkter på promemorian från berörda parter.

Mot bakgrund av de synpunkter som lämnats och Konkurrensrådets fortsatta arbete kommer ett mer detaljerat underlag i frågan om rättslig prövning av konkurrenssnedvridande effekter av offentlig näringsverksamhet att presenteras i en departementspromemoria under hösten 2000. Regeringen avser att efter remissbehandling av promemorian och Konkurrensrådets slutsatser ta ställning till om och i så fall vilka åtgärder som bör vidtas.

I Statskontorets rapport Staten som kommersiell aktör (2000:16) har närmare belysts effekterna av staten som aktör på konkurrensmarknader. Där framförs att det ofta i styrningen av myndigheter, via instruktioner eller regleringsbrev, saknas ett uttalat motiv för varför myndigheterna bedriver kommersiell verksamhet. Problemet blir särskilt tydligt då begreppet uppdragsverksamhet inte är definierat och då det sällan är definierat eller reglerat exakt vad en myndighet får göra respektive inte göra inom ramen för uppdragsverksamheten. Detta har lett till att begreppet har olika innebörd för olika myndigheter.

Statskontoret pekar vidare i sin rapport på att i den mån konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndig-

het eller inom samma bolag eller koncern finns risk för att den skyddade verksamheten subventionerar den konkurrensutsatta.

Ekonomisk åtskillnad bör alltid gälla mellan avgiftsbelagd verksamhet och sådan verksamhet som är finansierad med anslag. För all kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga aktörer bör dessutom gälla ett generellt krav på särredovisning, åtminstone om den kommersiella verksamheten är av en viss omfattning.

Ekonomistyrningsverket skall mot bakgrund härav få i uppdrag att med utgångspunkt i erfarenheterna från Konkurrensrådets verksamhet och slutsatserna i Statskontorets rapport analysera hur krav på särredovisning av kommersiell konkurrensutsatt verksamhet kan utformas och vilka konsekvenser ett sådant förslag kan få för berörda myndigheter. I uppdraget bör även ingå att närmare analysera hur man kan specificera och skilja ut konkurrensutsatta verksamheter från övriga, samt att ta hänsyn till kommissionens ändringsförslag till transparensdirektiv (80/726/EEG)²⁵ och hur fördelningen av kostnader och intäkter kan ske på grundval av konsekventa och sakliga redovisningsprinciper.

7.5 Regelverket

7.5.1 Konkurrenslagstiftning

Regeringens bedömning: Konkurrensreglerna kräver en effektiv övervakning. Möjligheterna att skärpa bestämmelserna i konkurrenslagen i syfte att skapa effektivare verktyg för att spåra upp och ingripa mot karteller och andra allvarliga konkurrensbegränsningar, samt tydligare markera ett avståndstagande från förfaranden som sätter konkurrensen ur spel, bör utredas i särskild ordning. Särskilda bestämmelser behövs i vissa branscher med en stor andel småföretag.

För att kunna motverka allvarliga konkurrensbegränsningar krävs ett ändamålsenligt regelverk och en effektiv övervakning. När det gäller att skapa goda förutsättningar för arbetet med att stärka konkurrensen till nytta för konsumenterna har regeringen i 2000 års ekonomiska vårproposition aviserat förslag om att Konkurrensverket skall få ytterligare medel. Regeringen avser att i budgetpropositionen återkomma till denna fråga.

Införandet av konkurrenslagen år 1993, efter förebild från Romfördragets konkurrensregler, innebar en stor förändring jämfört med tidigare lagstiftning. De tidigare reglerna byggde i huvudsak på missbruksprincipen, dvs. ett ingripande kunde ske när en konkurrensbegränsning i det enskilda fallet bedömdes föranleda skadlig verkan från allmän synpunkt. Konsekvensen för det berörda företaget begränsades till att det kunde tvingas upphöra med att tillämpa förfarandet. De nuvarande reglerna utgör däremot en förbudslagstiftning. Överträds förbuden riskerar företagen att drabbas av sanktioner i form av konkurrensskadeavgift. Ett avtal som strider mot förbuden är i sig ogiltigt från sin tillkomst. Vidare kan skadeståndsskyldighet uppstå för ett företag som bryter mot konkurrenslagens förbudsbestämmelser. Konkurrensverket

kan ålägga företag att upphöra med ett förbjudet förfarande och ett sådant åläggande kan förenas med vite. Den nuvarande konkurrenslagen bedöms härigenom ha en betydligt starkare preventiv effekt än tidigare konkurrenslagstiftning.

Konkurrenslagstiftningen är det offentliga regelverk som syftar till att hindra marknadsaktörerna från att begränsa eller snedvrída konkurrensen, eller helt sätta den ur spel. Konkurrensregler kan utformas på olika sätt och har också i praktiken haft olika inriktning i olika tider och länder. De grundprinciper som präglar de nuvarande svenska konkurrensreglerna ligger i linje med den internationellt dominerande synen på konkurrenslagstiftning och överensstämmen i hög grad med konkurrensreglerna i flertalet industriländer och i EU.

Konkurrensreglerna utgår principiellt från konsumenternas eller andra köparens intresse, inte från producenternas.

Konkurrensreglerna ses främst som ett medel att hindra vissa skadliga förfaranden och har därmed inte till ändamål att föreskriva ett visst beteende på marknaden. Företagen har således det fulla ansvaret för de åtgärder de vidtar och regelverkets roll är att sätta upp ramar som inte får överskridas. Det innebär bl.a. att konkurrensregler normalt inte ses som ett prisregleringsinstrument.

I vissa situationer, särskilt på marknader som nyligen öppnats för konkurrens och där en balanserad konkurrenssituation med någorlunda jämstarka aktörer ännu inte har etablerats, kan det finnas skäl att mer direkt styra en marknadsaktörs beteende. Även om den generella konkurrenslagstiftningen ibland kan utnyttjas för sådana ingripanden är ofta särskild sektorlagstiftning ett mer effektivt verktyg för selektiva regleringsåtgärder.

Konkurrensreglerna är inriktade på att motverka tre slag av åtgärder som kan skada konkurrensens effektivitet, nämligen gemensamma förfaranden som omfattar flera aktörer på marknaden, ensidiga förfaranden och strukturella åtgärder. De gemensamma förfarandena avser avtal, överenskommelser eller samordning mellan konkurrerande företag i samma led (horisontella överenskommelser) eller mellan företag i olika distributionsled (vertikala överenskommelser).

Ensidiga förfaranden förutsätter att företaget i fråga har en sådan marknadsmakt att det kan agera mer eller mindre autonomt, dvs. utan att behöva ta nämnvärd hänsyn till reaktioner från konkurrenter, affärsförbindelser eller konsumenterna. Företagets syfte med sådana förfaranden kan vara att tillskansa sig ekonomiska eller andra fördelar, t.ex. monopolvinster (s.k. exploaterande förfaranden). De ensidiga förfaranden som oftast kan angripas med stöd av konkurrensregler är de som syftar till att sätta konkurrensen ur spel, exempelvis genom att helt eliminera konkurrenter med konkurrensfrämmande metoder (s.k. exkluderande förfaranden).

Med strukturella åtgärder avses företagsköp, företagsammanslagningar och andra åtgärder för att få ett kontrollerande inflytande över ett annat företag. Med stöd av konkurrensregler kan staten motverka att en sådan struktur uppkommer som i sig utesluter en effektivt fungerande konkurrens eller allvarligt begränsar förutsättningarna för konkurrens.

En fråga som bör övervägas är om Konkurrensverkets arbete för att spåra upp och ingripa mot skadliga konkurrensbegränsningar kan effektiviseras. De rättsliga verktyg som Konkurrensverket förfogar över kan ha betydelse, bl.a. för möjligheten att få information om existensen av förbjudna förfaranden. Genom ökad upptäcktsrisk minskar företagets benägenhet att gå in i ett kartellsamarbete eller andra beteenden som är oförenliga med konkurrenslagstiftningen. Regeringen tillkallar därför en särskild utredare med uppgift att analysera vissa frågor som rör effektiviteten hos det nuvarande regelverket för att motverka överträdelser av konkurrenslagstiftningens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och missbruk av en dominerande ställning. Utredaren skall föreslå de ändringar av regelsystemet som bedöms motiverade.

I uppgiften ingår att pröva behovet av och förutsättningarna för regler om

- nedsättning av konkurrensskadeavgift för företag som avslöjar konkurrensbegränsningar,
- ett stärkt sekretesskydd för uppgifter om kartellsamarbeten eller andra konkurrensbegränsningar och om vem som lämnat information om sådana förhållanden,
- begränsning av eller hinder för gemensam styrelsrepresentation i konkurrerande företag,
- vinnande parts rätt till ersättning för sina rättegångskostnader från tappande part.

Vidare skall det utredas om

- befintliga regler om uppgiftsskyldighet och sekretess tillgodoser behovet av ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan Konkurrensverket och konkurrensmyndigheter i andra länder för en effektiv konkurrensövervakning,
- erfarenheterna i rättstillämpningen eller andra omständigheter nu föranleder ett annat ställningstagande än tidigare i frågan om en kriminalisering av förbudsreglerna i konkurrenslagen och när det gäller regler om uppbrytning av företagskoncentrationer,
- nuvarande regler ger små företag som utsätts för andra företags konkurrensbegränsningar tillräckliga möjligheter att få överträdelserna att upphöra.

Det skall ingå i uppdraget att behandla uppkommande frågor med beaktande av deras EG-rättsliga aspekter.

Utredaren kan belysa även andra frågor som kan ha betydelse för en effektivare bekämpning av konkurrensbegränsningar.

Förbudsbestämmelserna i konkurrenslagens 6 och 19 §§ är utformade med EG-fördragets konkurrensregler som förebild. Det ligger i sakens natur att dessa regler i första hand är utformade med sikte på stora företag, vars verksamhet har effekt på handeln mellan EU:s medlemsländer. De nationella konkurrensreglerna är generella och träffar därmed också små företag och näringsverksamhet vars effekter på samhandeln

helt saknas eller åtminstone inte är märkbar. Erfarenheterna av tillämpningen av konkurrenslagen har visat att särskilda regler bör gälla i vissa branscher med stor andel småföretag. Därtill kommer betydelsen av att EG:s konkurrensregler har en begränsad tillämpning p.g.a. den gemensamma jordbrukspolitiken.

Sådana regler måste ges genom särskilda bestämmelser i konkurrenslagen. Bland annat mot denna bakgrund finns i 18 a-c §§ ett legalundantag med särskilda bestämmelser för lantbruket. Som närmare redovisas i avsnitt 12 föreslår regeringen mot bakgrund av rättsutvecklingen vid tillämpningen av dessa bestämmelser en ändring av undantaget i fråga om samarbete i kooperativa primärföreningar inom lantbrukets område, som ger vidgade möjligheter till prissamarbete när föreningen svarar för försäljning. Regeringen har funnit att detta legalundantag även fortsättningsvis bör omfatta skogsprodukter. Vidare föreslås ett nytt undantag för taxiföretags samverkan i bland annat s.k. beställningscentraler.

7.5.2 EG-reglernas förhållande till den svenska lagstiftningen

Regeringens bedömning: EG:s konkurrensregler har alltmer utvecklats till ett generellt regelverk för företagens agerande i alla delar av den inre marknaden. För att öka effektiviteten i bekämpningen av konkurrensbegränsningar är det naturligt att låta den svenska konkurrensmyndigheten tillämpa dessa regler.

EG:s konkurrensregler hade ursprungligen karaktären av ett speciellt regelverk för de konkurrensbegränsningar som hade särskild betydelse för den inre marknads funktion och förverkligande. Förfaranden som inte hade märkbar effekt på handeln mellan medlemsländerna berördes inte av dessa regler. Medlemsländerna hade ursprungligen i flertalet fall nationella konkurrensregler med annan utformning eller saknade helt konkurrenslagstiftning.

Utvecklingen ledde emellertid till att EG:s konkurrensrättsliga principer fick allt större betydelse på medlemsländernas inhemska marknader. En orsak var att EG-kommissionen lade ökad vikt även vid en indirekt eller potentiell samhandelseffekt och att denna praxis bekräftades av EG-domstolen. Detta innebar att mycket få fall av konkurrensbegränsningar, även när endast företag i ett och samma medlemsland var direkt inblandade, bedömdes sakna samhandelseffekt.

Den andra orsaken var att EG:s konkurrensregler i ökande utsträckning togs som modell när medlemsländer reformerade sin nationella lagstiftning eller för första gången införde en konkurrenslag. För närvarande har flertalet EU-länder nationella konkurrenslagar som i hög grad ansluter till EG-reglernas principer.

En av de grundläggande förutsättningarna för EU-samarbetet är att enhetliga konkurrensvillkor råder inom hela den gemensamma marknaden. Konkurrenspolitiken inom gemenskapen skall säkerställa att konkurrensen inte snedvrids på ett sådant sätt att den fria rörligheten för varor och

tjänster över medlemsstaterna gränser hindras eller försvåras. Konkurrenspolitiken skall också säkerställa att det inte ställs upp nya protektionistiska hinder, oavsett om detta sker genom åtgärder av medlemsstaterna eller till följd av konkurrensbegränsningar från företagens sida.

När det gäller konkurrensbegränsningar som har verkningar inom EU kan EG-fördragets konkurrensregler tillämpas om begränsningen kan påverka handeln mellan EU:s medlemsstater på ett märkbart sätt. EG-kommissionen har till uppgift att tillämpa EG-fördragets konkurrensbestämmelser i enlighet med gemenskapsrättens principer och EG-domstolens och Första instansrättens rättspraxis. De nationella konkurrensreglerna tillämpas av de nationella konkurrensmyndigheterna på företags konkurrensbegränsande beteenden som får sin huvudsakliga effekt inom det egna landets territorium.

Kompetensfördelningen mellan de nationella konkurrensmyndigheterna och EG-kommissionen

Medlemsländerna kan i den nationella lagstiftningen ge de nationella konkurrensmyndigheterna behörighet att även tillämpa förbuden i EG-fördragets artiklar 81.1 och 82. Den svenska lagstiftningen ger för närvarande inte Konkurrensverket någon sådan befogenhet. Regeringen föreslår en lagändring i detta avseende, se nedan kap. 8.1.3, där de möjligheter och problem som en tillämpning av EG:s konkurrensregler kan medföra behandlas. De nationella domstolarna har däremot, genom EG-reglernas direkta effekt, behörighet att i civilprocess tillämpa artiklarna 81.1 och 82 jämsides med EG-kommissionen. När det gäller tillämpningen av artikel 81.3 om undantag från förbudet i 81.1 i individuella fall har endast kommissionen behörighet att fatta sådana beslut. Företagskoncentrationer som har gemenskapsdimension, dvs. överskrider vissa tröskelvärden, omfattas av EG:s fusionskontrollförordning 4064/89. Medlemsstaterna har ingen behörighet att behandla sådana ärenden parallellt med kommissionen.

Kommissionens behörighet att behandla vissa fall av konkurrensbegränsningar utesluter dock inte att en nationell konkurrensmyndighet har rätt att behandla samma fall med tillämpning av nationell konkurrenslagstiftning. Kommissionen har år 1997 avgivit ett meddelande (97/C 313/03) om samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter för handläggning av ärenden som omfattas av artiklarna 85 och 86 (numera 81 och 82) i EG-fördraget. I meddelandet drar kommissionen upp riktlinjer för hur bl.a. ärenden som faller under både tillämpningsområdet för artiklarna 81 och 82 och tillämpningsområdet för nationell konkurrenslagstiftning skall behandlas. Enligt meddelandet handhar kommissionen oftast ärenden som rör nya rättsliga problem, ärenden där tillträdet till en marknad påtagligt försvåras för aktörer från andra medlemsstater eller ärenden som på annat sätt är av särskilt intresse ur gemenskapens synvinkel.

Enligt EG-domstolens rättspraxis kan en nationell konkurrensmyndighet vidta åtgärder med stöd av den nationella konkurrenslagstiftningen även om samma förfarande utreds av kommissionen. Förutsättningen för

detta är att tillämpningen av de nationella konkurrensreglerna inte skadar en fullständig och enhetlig tillämpning av gemenskapsrätten samt verkan av de rättsakter som antagits för att genomföra gemenskapsrätten. Tillämpning av nationella konkurrensregler får inte heller hindra den fulla effekten av de åtgärder som vidtas för att upprätthålla gemenskapsrätten. EG-rätten har företrädare framför nationell rätt om båda kan tillämpas och står i konflikt med varandra. En nationell konkurrensmyndighet, som finner att en tillämpning av nationell konkurrenslag står i strid mot ett existerande beslut av kommissionen, är skyldig att ta hänsyn till kommissionens beslut. Om samma situation föreligger men kommissionen ännu inte har fattat något beslut måste den nationella konkurrensmyndigheten vidta lämpliga åtgärder, vilket kan vara att avvakta handläggningen av det nationella ärendet eller att samråda med kommissionen.

Ett företag kan i princip drabbas av påföljder för ett och samma konkurrensbegränsande förfarande enligt både nationell lagstiftning och EG:s konkurrensregler. Vid bestämmande av påföljd enligt det ena regelsystemet måste därför hänsyn tas till om företaget tidigare drabbats av påföljd för samma förfarande enligt det andra regelsystemet.

De materiella reglerna i EG:s konkurrensrätt gäller således redan i Sverige i den mån ett förfarande berör handeln mellan medlemsstater. Av flera skäl bör nu även svenska konkurrensmyndigheter ges nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler. En möjlighet att tillämpa reglerna direkt på nationell nivå gör konkurrensövervakningen mer effektiv och leder till vinster från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt. I avsnitt 8 redovisas närmare regeringens förslag att Konkurrensverket får tillämpa artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Också Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen föreslås bli behöriga att tillämpa dessa artiklar. Därvid föreslås konkurrenslagens regler för undersökningar, sanktioner m.m. bli tillämpliga.

7.6 Underlätta tillträdet till marknader

7.6.1 Byggsektorn

Regeringens bedömning: Det är angeläget att en fungerande europeisk inre marknad på byggproduktområdet utvecklas. Regeringen bör därför verka för att EG:s byggproduktdirektiv utvecklas så att en sådan marknad snabbt kommer till stånd.

Särskilda insatser behövs för att påverka pris- och kostnadsmekanismerna i byggmaterialektorn. Konkurrensverket, NUTEK och Kommerskollegium skall analysera orsakerna till pris- och kostnadsskillnader på byggmaterialområdet mellan Sverige och övriga Europa. En mer transparent prissättning bör främjas bl.a. genom ökad uppmärksamhet i den konkurrensrättsliga prövningen, bl.a. av olika typer av trohetsrabatter.

Både Konkurrensverket och Byggekostnadsdelegationen har påtalat bristande konkurrens på byggproduktområdet. Brister i EG:s regelverk har angivits som en förklaring då de standarder som regelverket förutsätter ännu inte har utarbetats.

EG:s byggproduktdirektiv (89/106/EEG) förutsätter att harmoniserade standarder finns som anger de tekniska detaljkrav som byggprodukter skall uppfylla. Standardiseringsarbetet på detta område har emellertid tagit väsentligt längre tid än på andra områden. Vidare avviker byggproduktdirektivet från övriga direktiv enligt den s.k. nya harmoniseringsmetoden, då uppfyllande av standarder enligt byggproduktdirektivet de facto är obligatoriskt. I andra direktiv enligt den nya metoden är standarderna frivilliga, men produkt som uppfyller standard förutsätts uppfylla direktivets tvingande krav. Om industrin väljer att inte tillverka enligt standard måste man genom särskild provning eller kontroll visa att varan ändå uppfyller de tvingande kraven i respektive direktiv.

I avvaktan på att de europeiska byggproduktstandarderna utarbetas tillämpar varje EU-land nationella krav på byggprodukter. De svenska kraven på byggprodukter är så utformande att de i mycket ringa utsträckning försvårar import av material som uppfyller kraven i andra länder. Någon gemensam marknad för byggprodukter inom EU har dock inte etablerats.

Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att en fungerande europeisk inre marknad på byggproduktområdet utvecklas och att risker som kan finnas för att byggproduktdirektivets utformning hindrar en sådan utveckling undanröjs. Regeringen kommer därför i EU att aktivt verka för att byggproduktdirektivet utvecklas på ett sätt som leder till att en inre marknad snabbt kommer till stånd. Särskild uppmärksamhet bör i det arbetet ägnas åt hinder som föreligger för att en fungerande inre marknad skall etableras.

Andra orsaker till problemen med bristande konkurrens på byggmaterialområdet är, enligt Konkurrensverket och Byggekostnadsdelegationen, bl.a. att det finns få stora byggentreprenadföretag och många små som ofta fungerar som underentreprenörer. Ett stort antal företag producerar byggmaterial, men även här finns några stora som dominerar marknaden. Det anges att företag försöker utestänga konkurrenter genom att t.ex. vägra leverans av övriga komplementprodukter till kunder som har köpt delsortiment av nischföretag. Vidare anges att företag vägrar leverans av kompletteringsköp om det ursprungliga köpet av byggmaterial har skett utomlands. Svårigheter uppges finnas för byggentreprenadföretag att få anbud på enbart på installationstjänster eftersom installationsföretag nästan uteslutande lämnar anbud på både arbete och material.

Byggekostnadsdelegationen har i sitt betänkande Från byggsekt till byggsektor (SOU 2000:44) berört prissättningen på byggprodukter med förekommande rabattsystem etc. och en situation där nettopriset ofta inte är bekant. Synliga priser riktade direkt till konsument på byggvaror och tjänster bör enligt byggekostnadsdelegationen åstadkommas. I bostadsutskottets betänkande (bet. 1999/2000:BoU9) anförs att mycket tyder på att bristerna i konkurrensen vad gäller byggprodukter står att finna i marknadsstrukturer och prismekanismer samt attityder och tradi-

tioner inom byggsektorn som kan vara svåra att påverka med statliga regelsystem.

De konkurrensproblem inom byggsektorn och byggmaterialområdet som kan hänföras till marknadsaktörernas beteende kan många gånger ha till effekt att den effektiva konkurrensen hämmas. Det kan därmed inte uteslutas att sådana förfaranden står i strid med förbudsbestämmelserna i konkurrenslagen. Som närmare framgår av avsnitt 7.5.1 har regeringen beslutat tillsätta en utredning med uppgift att undersöka behovet av skärpta legala verktyg för att spåra upp och ingripa mot allvarliga konkurrensbegränsningar. Regeringen anser det vara av största vikt att staten med kraft kan ingripa mot förekommande försök från marknadsaktörernas sida att sätta konkurrensen ur spel inom byggsektorn. Till den del den bristande konkurrensen kan hänföras till attityder och traditioner anser regeringen att de åtgärder som har redovisats under avsnitt 6.8.3, där ett led bl.a. är den europeiska bostadsmässan i Malmö år 2001, verkamt bör bidra till att föra in ett nytt tänkande på området.

Regeringen har därmed givit uttryck för sin syn i de frågor som Bostadsutskottet har berört i sitt betänkande (1999/2000:BoU9).

Regeringen har i mars 2000 ställt medel till Konkurrensverkets, NUTEK:s och Kommerskollegiums förfogande för att myndigheterna i ett gemensamt projekt skall analysera faktiska pris- och kostnadsskillnader mellan Sverige och övriga Europa, där bristande genomslag för en ökad konkurrens kan hänföras till svårigheter att få en fungerande inre marknad. En sektor som bör uppmärksammas i denna analys är byggmaterialområdet. Enligt uppdraget skall myndigheterna redovisa konkreta förslag till användning av anvisade medel senast den 30 juni 2000.

7.6.2 Detaljhandeln

Gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln

Regeringens bedömning: Som en följd av arbetet i EU med att ersätta nu gällande gruppundantag med mer generella regler för undantag från konkurrensreglernas förbud mot samverkan mellan företag bör de svenska gruppundantagen revideras. Det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln bör mot den bakgrunden i sin nuvarande form inte fortsätta att gälla efter det att undantaget löper ut den 30 juni 2001.

Ett gruppundantag för kedjor i detaljhandeln har funnits sedan konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993. Undantaget, som inte har sin motsvarighet i EG-rätten, motiverades bl.a. med att samarbete i frivilliga kedjor i regel bidrar till att förbättra distributionen och till att detta slag av samarbete ökar möjligheterna för små och medelstora företag att möta konkurrensen från större detaljhandelsföretag. Gruppundantaget innebar vidare administrativa lättnader för företagen och Konkurrensverket. Gruppundantaget, som är tidsbegränsat, har förlängts i olika omgångar och senast till utgången av juni 2001. Den senaste förläng-

ningen motiverades med det pågående arbetet i EU med att ersätta befintliga sektorgruppundantag med mer generella paraplygruppundantag och riktlinjer för vertikalt (mellan företag i olika led i distributionskedjan) och horisontellt (mellan företag i samma led) samarbete. Kedjor i detaljhandeln kan beroende på konstruktion ha såväl vertikala som horisontella inslag.

Det svenska kedjegruppundantaget omfattar de vanligaste samarbetsformerna såsom inköpsamarbete, gemensam marknadsföring, samarbete vid bestämmande av priser i den gemensamma marknadsföringen (härmed avses rätt att ange cirkapriser vid kampanjer), kalkyleringsstöd, samarbete om butiksetablering, finansiella och administrativa tjänster samt tjänster för butiks- och personalutveckling. Gruppundantaget omfattar samarbeten inom frivilliga kedjor med upp till 35 procent av tillförseln till den svenska marknaden. Kedjor med en marknadsandel upp till 20 procent har en mer oinskränkt rätt att samarbeta.

Gruppundantagets utformning har inneburit att flertalet frivilliga kedjor såväl i livsmedelshandeln som i övrig handel under vissa förutsättningar har undantag för sina samarbetsformer. För franchisekedjor gäller ett särskilt gruppundantag, både enligt EU:s och det svenska regelverket, som medger ungefär samma samarbeten dock utan marknadsandelsgräns.

Konkurrensverket har i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 1990-talet* föreslagit att gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln inte skall förlängas ytterligare. Motivet för detta är att undantaget inte har någon motsvarighet i EU och därmed inte bygger på den mångåriga erfarenhet som ligger till grund för övriga undantag. Det finns därför en risk att undantaget leder till förfaranden som inte är acceptabla vid en individuell prövning enligt 8 § KL. Verket menar också att blockbildningen i svensk handel utgör en barriär mot marknadsinträde av nya produkter och företag.

I EU har nyligen antagits ett nytt generellt paraplygruppundantag för vertikalt samarbete (t.ex. avtal mellan tillverkare och återförsäljare). Gruppundantaget, som träder i kraft den 1 juni 2000, ersätter tre nu gällande gruppundantag, nämligen gruppundantagen för franchiseavtal, ensamåterförsäljaravtal och exklusiva inköpsavtal. Riktlinjer i anslutning till gruppundantaget kommer vidare att antas under maj månad 2000 av kommissionen.

Det nya gruppundantaget har en mer generell ekonomisk grund och en förenklad struktur jämfört med nu gällande gruppundantag. I gruppundantaget undantas samarbete upp till en marknadsandel i leverantör-/tillverkarledet på 30 procent. Vissa förfaranden är dock alltid förbjudna. Det gäller

- begränsning av köparens möjligheter att bestämma försäljningspriset (högstpris eller rekommenderat pris får bestämmas om det inte får formen av fastpris eller lägsta pris),
- begränsning av det område eller de kunder till vilka köparen får sälja,
- begränsning av aktiv eller passiv försäljning till slutanvändare i ett selektivt distributionssystem,

- begränsning av korsvisa leveranser mellan återförsäljare i ett selektivt distributionssystem samt
- begränsningar av komponentförsäljning till slutanvändare eller reparatörer.

Vertikala avtal i detaljhandelssammanslutningar (eller andra typer av sammanslutningar av företag och dess medlemmar) omfattas av gruppundantaget endast om alla medlemmar är varuåterförsäljare och om ingen enskild medlem tillsammans med dess anslutna företag har en sammanlagd årsomsättning som överstiger 50 miljoner euro. Av riktlinjer m.m. framgår att gruppundantaget gäller även om en enskild medlem överskrider gränsvärdet marginellt eller om någon enstaka medlem inte är varuåterförsäljare.

Ett arbete pågår f.n. i kommissionen när det gäller nya gruppundantag och riktlinjer för horisontella avtal. Eftersom horisontellt samarbete, särskilt om priser, generellt sett har en mer konkurrensbegränsande effekt är inriktningen här inte att anta ett nytt generellt paraplygruppundantag utan i stället att i riktlinjeform ange i vilka fall ingripande inte kommer att ske mot sådant samarbete. Typiska samarbetsformer mellan företag i samma distributionsled i övrigt som har övervägande positiva effekter och där det finns gruppundantag är t.ex. avtal mellan företag om forskning och utveckling samt specialiseringsavtal. Dessa två gruppundantag avses med vissa förändringar behållas. Nya gruppundantag och riktlinjer för horisontellt samarbete avses träda i kraft den 1 januari 2001, då nu gällande regler löper ut.

I kommissionens utkast till generella riktlinjer för horisontellt samarbete behandlas särskilt avtal om forskning och utveckling, produktions- och specialiseringsavtal, inköpsavtal samt saluföringsavtal. Generellt gäller att avtal som avser fastställande av priser, begränsning av produktion eller uppdelning av marknader, kunder eller leveranskällor är av den karaktären att de har negativa effekter på marknaden utan att ge effektivitetsvinster. Därför är den typen av horisontellt samarbete nästan alltid förbjudet. Detaljhandelskedjor där samarbetet har horisontell karaktär berörs av riktlinjernas regler för inköpsavtal. Här berörs bl.a. frågan om prissamverkan vid gemensamma inköp. En tumregel enligt utkastet till riktlinjer är att prissamarbete upp till en sammanlagd marknadsandel hos berörda företag på upp till 15 procent kan accepteras. Kommissionen anger vidare att horisontellt prissamarbete i inköpsamverkan av större omfattning kommer i konflikt med regelverket.

Sverige har f.n. motsvarande gruppundantag, både vad gäller vertikala som horisontella samarbeten, som EU. Härtill kommer för svenskt vidkommande det särskilda gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln samt det nu föreslagna gruppundantaget för samarbete mellan taxiföretag, som avses träda i kraft den 1 januari 2001.

Sverige har deklarerat avsikten att på motsvarande sätt som i EU ersätta gällande tre gruppundantag för vertikala avtal med ett nytt paraplygruppundantag för vertikalt samarbete efter förebild från det nya EU-gruppundantaget. Beredningen kring utformningen av ett sådant gruppun-

dantag pågår med inriktningen att nya regler kan träda i kraft den 1 januari 2001.

Vad gäller regler för horisontellt samarbete finns f.n. inga slutliga beslut i EU. Den svenska avsikten är emellertid även här att, efter förebild från EU, revidera de svenska gruppundantagen för forskning och utveckling respektive specialiseringsavtal. De kommande generella riktlinjerna för horisontellt samarbete inom EU kan härutöver komma att utgöra en tolkningskälla, dels vid Konkurrensverkets tillämpning av de svenska konkurrensreglerna, dels vid regeringens överväganden om eventuella kommande gruppundantag.

Som framgått ovan berörs detaljhandelskedjornas samarbeten på EU-nivå av de nya reglerna för såväl vertikalt som horisontellt samarbete. Vid överväganden i frågan om vilka svenska regler som i fortsättningen skall gälla måste utformningen av EU-reglerna vägas in. Detta innebär att reglerna i det svenska detaljhandelsgruppundantaget måste analyseras i förhållande till de nya reglerna inom EU. För att få rådrum för en sådan analys gäller det svenska detaljhandelsgruppundantaget till utgången av juni 2001.

Frågor som bör tas upp i en sådan analys är vilka effekter de nya reglerna får för samarbeten i handeln på den svenska marknaden, t.ex. med avseende på servicen i glesbygd. Det kan redan nu konstateras att delvis samma frågor som nu återfinns i det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln kommer att regleras i de nya reglerna för vertikalt och horisontellt samarbete. Det särskilda detaljhandelsgruppundantaget måste därför omprövas. Enligt regeringens uppfattning bör inriktningen i det fortsatta arbetet vara att det nuvarande svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln inte förlängs i sin nuvarande form efter den 30 juni 2001.

Prisnivåer och nyetableringar i detaljhandeln

Regeringens bedömning: Prisskillnaderna inom detaljhandeln mellan olika regioner i landet och inom olika regioner är stora. Regeringen anser att det är angeläget att orsakssambanden mellan prisnivåer och möjligheter till nyetableringar klarläggs. Konkurrensverket bör i sina pågående konkurrensanalyser på bl.a. lokal nivå uppmärksamma eventuellt förekommande etableringshinder inom detaljhandelsområdet och de effekter på konkurrenstrycket dessa kan medföra.

Frågan om eventuella konkurrenshämmande etableringshinder inom detaljhandelsområdet har behandlats i ett antal utredningsrapporter. Härvid kan bl.a. nämnas Konkurrensverkets rapport (2000:1) Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag samt Riksrevisionsverkets rapport (2000:7) Utrikeshandel – en strategi för effektivitetsrevision. I dessa rapporter anges bl.a. att det kan finnas svårigheter för företag som vill etablera anläggningar för detaljhandel i vissa områden. Härvid pekas bl.a. på kommunernas möjligheter att genom sin mark- och planpolitik försvåra sådana etableringar.

Konsumentverket har i sin rapport Hushållens matkostnader (1999:15) redovisat resultatet från en undersökning i 31 orter under veckorna 38–40 hösten 1999. Undersökningen visar att det finns stora prisskillnader på livsmedel mellan olika regioner i landet. Prisskillnaderna är också stora mellan olika orter inom en och samma region. I rapporten redovisas också tre faktorer som kan förklara prisskillnaderna. Det gäller butiken (t.ex. butikstyper, storlek och affärsläge), kommunen (t.ex. befolkningsstorlek, befolkningstäthet och hushållens inkomst) samt butiksstrukturen (t.ex. möjligheter till nyetableringar och konkurrenstryck), som utpekas som den viktigaste orsaken till prisskillnaderna.

När det gäller frågan om etablering av nya anläggningar för detaljhandel handlar det främst om att söka skapa balans mellan olika intressen. Det gäller bl.a. att tillgodose intresset att uppnå goda förutsättningar för konkurrens och utvecklingsmöjligheter för detaljhandeln och därmed för låga priser, ett rikt utbud och god tillgänglighet för konsumenterna. Det handlar också om att ta tillvara levande, trygga, trivsamma och utålliga bebyggelsemiljöer samt att söka begränsa bilberoendet och på det sättet spara både miljö och andra ändliga resurser. Denna form av avvägningar mellan olika intressen sker bl.a. inom ramen för den kommunala planeringsprocessen.

Konkurrensen i Sverige inom detaljhandeln och särskilt på dagligvaruområdet är svag. Regeringen anser därför att det är angeläget att kunskapen om orsakssambanden mellan de olika prisnivåerna i olika regioner och i olika orter inom en region fördjupas. Det är också angeläget att den kunskap som samlas in inom området sprids så att den kan läggas till grund för de avvägningar som bl.a. skall ske i olika planerings-, lokaliserings- och etableringssammanhang.

Regeringen har i mars 2000 givit Konkurrensverket i uppdrag att genom metodutveckling, undersökningar och analyser på områden som är centrala för hushållen klarlägga konkurrensförhållanden och genomföra konkurrensanalyser på bl.a. lokal nivå. Livsmedelsområdet har angivits som ett av de områden där sådana analyser bör genomföras. Regeringen förutsätter att Konkurrensverket inom ramen för detta uppdrag bl.a. belyser frågan om eventuellt förekommande etableringshinder och de effekter dessa kan medföra på konkurrenssituationen och prisnivåerna inom detaljhandeln för livsmedel. Erfarenheterna hos alla de parter som är berörda, inklusive det allmänna konsumentintresset, av de frågor som kan aktualiseras bör beaktas vid uppdragets genomförande.

7.6.3 Sotningsväsendet

Regeringens bedömning: Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag om minskad reglering inom sotningsväsendet

Grundläggande bestämmelser om sotning och brandskyddskontroll av eldstäder m.m. finns i räddningstjänstlagen (1986:1102) och i räddningstjänstförordningen (1986:11079). Frågan om hur långt det allmän-

nas och de enskildas ansvar skall sträcka sig på detta område har utretts och övervägts vid ett flertal tillfällen, senast genom den s.k. Sotningsutredningen i betänkandet (SOU1998:45) Sotning i framtiden.

Sotning är en förebyggande åtgärd mot brand. I varje kommun skall en nämnd för räddningstjänstfrågor svara bl.a. för att sotning utförs regelbundet. Genom sotningen skall eldstäder och andra fasta förbränningsanordningar, som inte är inrättade för eldning uteslutande med gas, och därtill hörande rökkanaler samt imkanaler göras rena. I samband med sotning skall det som rengörs samt skorstenar och tak med därtill hörande byggnadsdelar kontrolleras från brandskyddssynpunkt. Sotning och kontroll av brandskyddet skall utföras av skorstensfejarmästare eller skorstensfejare som biträder skorstensfejarmästaren (jfr 24 § räddningstjänstförordningen). I fråga om speciella anläggningar och enstaka avlagset belägna bostadshus kan dock den nämnd i kommunen som svarar för räddningstjänstfrågor medge att någon annan utför sotningen och kontrollen.

Regeringen anser att en väsentlig minskning av regleringen inom sotningsväsendet bör eftersträvas. Således avser regeringen återkomma till riksdagen med förslag om att imkanaler som finns i bostadskök eller därmed jämförbara utrymmen inte längre skall vara föremål för sotning enligt räddningstjänstförordningen.

Regeringen avser även redovisa andra åtgärder och förslag till hur regleringen av sotningsväsendet i övrigt kan minskas, bl.a. för att öka konkurrensen. Viss ytterligare beredning av bl.a. frågor om glesbygdsaspekter måste emellertid göras dessförinnan.

7.7 Statsstöd

Regeringens bedömning: En förtydligad svensk statsstödspolicy bör ligga till grund för arbetet med stödrelaterade frågor inom EU, men också för det internationella arbetet i övrigt. Inriktningen bör vara att så långt möjligt begränsa användningen av statligt stöd, och i synnerhet sådant stöd som i särskild grad snedvrider konkurrensen och som hotar svenska ekonomiska intressen. För att kunna driva detta arbete med kraft och trovärdighet bör ytterligare insatser göras för att också motverka konkurrenssnedvridande stöd i vårt land.

Det finns goda skäl att hänföra Sverige till kretsen av "progressiva" länder som vid en internationell jämförelse tillämpar en restriktiv politik när det gäller statligt stöd till näringslivet. Ett tydligt exempel på detta gäller agerandet på varvsområdet, där Sverige sedan länge verkat för borttagande av kontraktsrelaterat driftsstöd.

De undersökningar som görs återkommande inom EU visar att Sverige tillhör de medlemsstater som lämnar minst stöd bland medlemsstaterna. När det gäller stöd till tillverkningsindustrin visar kommissionen i sin senaste utvärdering att Sverige tillsammans med främst Storbritannien tillhör de mest återhållsamma stödgivarna, medan länder som Italien och Tyskland utnyttjar stöd i betydligt större utsträckning. Inom EU har

samtidigt konstaterats att de sammanlagda stödvolymerna till näringslivet är ett problem, inte minst för konsolideringen av den inre marknaden. Det sammanlagda stödet inom EU år 1998 uppgick till drygt 90 miljarder euro, varav drygt 30 miljarder euro till företag inom tillverkningsindustrin. Att det europeiska rådet vid toppmötet i Lissabon i mars 2000 uppmanade såväl kommissionen som medlemsstaterna att ytterligare minska det statliga stödet var därför ingen tillfällighet. I rådets uppmaning ligger också ett önskemål att ändra inriktningen av stödet bort från stödgivning till enskilda företag eller vissa sektorer av ekonomin till mer horisontella ändamål som ligger i hela gemenskapens intresse.

Den nu förhärskande svenska synen på näringslivsstöd, hur det bör prioriteras och användas, bygger delvis på de lärdomar som har kunnat dras från 1970-talets expansiva stödpolitik med stora insatser för bl.a. stål- och varvsindustrin. Därför används företagsstödet i dag främst för att stödja forskning och utveckling samt för att bidra till att minska de växande regionala obalanser som för närvarande finns mellan olika delar av Sverige. Samtidigt kan konstateras att det i det dagliga politiska arbetet kan uppstå situationer som ställer krav på statliga engagemang i form av exempelvis ad hoc-stöd till företag i krissituationer, särskilda åtgärder för vissa branscher eller komponerandet av stödpaket vid konkurrens om strategiska internationella företagsetableringar.

En formulerad svensk policy på statsstödsområdet har mot denna bakgrund sitt intresse på flera sätt. Den bör dels kunna utgöra plattform för arbetet med stödfrågorna inom EU, dels underlätta identifieringen av profilfrågor som Sverige där väljer att driva, men också ge principiell vägledning för Sveriges agerande vid behandlingen av förslag och initiativ i andra sammanhang där stödfrågor aktualiseras. En förtydligad policy när det gäller statsstöd kan underlätta möjligheterna att agera långsiktigt och konsistent och därmed ge Sverige en tydligare profil på stödområdet.

Utgångspunkter för en svensk stödpolicy

Sverige är ett förhållandevis litet land med ett stort beroende av öppna och väl fungerande marknader. Statsfinansiella begränsningar innebär också att Sverige inte har förutsättningar att bedriva näringspolitisk konkurrens med stödgivning. Sverige kommer aldrig att ha möjlighet att tävla med större länder genom att locka med generösa bidrag till företagsetableringar. Härtill kommer att stödskonkurrens har negativa effekter från ett övergripande perspektiv, eftersom den kan leda till destruktiva och kostsamma subventionsspiraler när länder och regioner tävlar med varandra. Resultatet blir en totalt sett ineffektiv allokering av såväl budgetmedel som reala produktionsresurser, en snedvridning av konkurrensen och en hämsko på omvandlingstrycket i ekonomin. Motiven för statliga företagsstöd måste därför vara starka.

En policy för det svenska arbetet inom statsstödsområdet bör baseras på vissa principiella utgångspunkter. För det första bör en explicit *re-*

striktivitetsprincip etableras. Denna princip bottnar i insikten att fungerande marknader och konkurrens på lika villkor är av avgörande betydelse för ekonomins funktionssätt. Extensiv stödgivning på olika villkor från olika länder och regioner ger möjligen kortsiktiga och geografiskt begränsade vinster, men riskerar att långsiktigt motverka en god ekonomisk utveckling i bredare mening.

För det andra bör det *gemensamma regelverkets roll* betonas. Inte minst för de små länderna och de små företagen är det nödvändigt att gemensamma spelregler finns och att de fungerar. Därmed måste förutsättas att varken ensidigt nationella, regionala eller företagspecifika intressen kan ges företräde.

För det tredje är det av betydelse att *stödreglerna fungerar effektivt*. Oöverskådliga, krångliga och svårtolkade regelverk minskar förutsättningarna för en likartad tillämpning och en effektiv kontroll. Likaså är det givet att möjligheterna till insyn när det gäller den faktiska tillämpningen på nationell, regional och lokal nivå måste vara tillfredsställande. Överträdelse av regelverket måste också kunna motverkas med kraft.

Restriktivitetsprincipen

Restriktivitetsprincipen tar sig konkret i uttryck att gemensamma stödregler utformas med sikte på en ökad internationell återhållsamhet och att de internationella spelreglerna för stödgivningen så långt möjligt görs lika. Inom EU måste åtgärder vidtas för att minska det statliga stödet och Sverige bör vara berett att bidra på ett proportionellt rimligt sätt.

Bland de politikinstrument som utnyttjas för att uppnå olika syften bör företagssubventioner aldrig vara en förstahandslösning, alternativa vägar skall regelmässigt först analyseras och prövas. I den mån subventionsvägen ändå väljs skall så långt möjligt konkurrensneutrala lösningar utnyttjas. För att undvika kortsiktighet och ett gynnande av särintressen bör förekommande stöd utgå från horisontellt tillämpliga program med tydliga kriterier för stödgivningen. Ett ökat utnyttjande av konsekvensanalyser inför etableringen av nya stöd bör ske. Effektiviteten i de stöd som utnyttjas bör följas noga och utvärderingar utifrån samhällsekonomisk synpunkt göras. Vid stödgivning bör vidare där så är lämpligt en konkurrensanalys göras.

Betydelsen av ett gemensamt regelverk

Sverige bör i det internationella arbetet aktivt verka för initiativ som stärker den internationella kontrollen och de gemensamma regelverken på området. I första hand gäller detta inom ramen för EU-arbetet, men också aktiviteter med anknytning till subventioner som förekommer inom WTO och OECD. Attitydskapande insatser kring det ömsesidiga beroendet av en väl fungerande överstatlig subventionskontroll har också sin givna betydelse. Detta kan ske i dialogen på olika nivåer med andra länder men också inom ramen för den nationella politikutformningen på olika områden. I det sammanhanget är det också viktigt att den nationella

hanteringen av dagliga stödärenden sker på ett effektivt sätt och inom ramen för de administrativa procedurer som de internationella regelverken påbjuder.

Effektivitet genom förenkling och ökad öppenhet

En självklar utgångspunkt för den betydelse som tillmäts de gemensamma regelverken är att dessa har tillräcklig trovärdighet och att de fungerar i realiteten. Som EU-medlem är det för svenskt vidkommande primärt EG:s statsstödsregler som står i fokus. Här finns skäl att verka för att gemenskapens regler på statsstödsområdet effektiviseras. Olika åtgärder och förändringar kan därvid komma ifråga. Såväl komplexiteten i som omfattningen av EU:s regelverk på statsstödsområdet gör det svårt att tillämpa och innebär sannolikt också risker för en bristande enhetlighet vid utnyttjandet i olika medlemsstater. Det finns därmed skäl för att särskilt sträva efter en förenkling i det fortsatta regelutvecklingsarbetet. Det är också av vikt att kommissionens arbetsformer förändras så att en större del av verksamheten inriktas på uppföljning och aktiv kontroll. Vidare finns det brister när det gäller öppenheten kring stödreglernas tillämpning. Det gäller dels i fråga om kommissionens hantering av nationella stödärenden, dels möjligheterna att få insyn i de olika medlemsstaternas stödgivning.

Det fortsatta arbetet med statsstödsfrågorna

I avsnitt 10 i denna proposition lämnar regeringen förslag om vissa läändringar för att EU-kommissionen skall ha möjlighet att genomföra kontroll på ort och ställe av statligt stöd. Åtgärden utgör ett led i det arbete som bedrivs för att strama upp reglerna om statligt stöd till näringslivet. Motivet för en skärpning av bestämmelserna på området kan ses i ljuset av en fördjupad integrering av den gemensamma marknaden där förekomsten av otillåtna stöd på ett alltmer påtagligt sätt riskerar att snedvrída konkurrensen. Sverige har, för övrigt i enlighet med de policyresonemang som redovisats ovan, aktivt tillskyndat kommissionens reformarbete på statsstödsområdet där förbättrade kontrollmöjligheter för kommissionen är ett inslag. Förändringar bör också genomföras för att kommissionen skall kunna ägna mer resurser åt att övervaka stödärenden av större dignitet och där medlemsstaterna får ett ökat ansvar att självständigt administrera vissa typer av stöd enligt utarbetad praxis. Sverige har också ställt sig bakom kommissionens ambitioner att på olika sätt söka nedbringa volymen stöd inom EU.

En mer långsiktig vision för Sveriges arbete inom området bör sammanfattningsvis vara att det svenska näringslivet så långt möjligt ges konkurrensneutrala villkor att verka på såväl EU:s inre marknad som den globala marknaden. Företagsstödet betydelse för att locka utländska investeringar måste nedbringas genom restriktiva och mer likartade stödförutsättningar länder emellan. Utrymmet för företag att i stödoptimerande syfte spela ut olika länder och regioner mot varandra måste

också minskas genom en ökad öppenhet och bättre insynsmöjligheter i den nationella stödhanteringen. EU:s mekanismer för kontroll av godkända stöd måste utvecklas i takt med att prövningen av stöd förenklas, samtidigt som sanktionsmöjligheterna vid åsidosättanden av det gemensamma regelverket förstärks. Regelverket måste också utvecklas så att det blir lättare att överblicka och enklare att tillämpa. Till detta kommer att de allmänna strävanden som rådet givit uttryck för när det gäller minskade stödvolymmer inom EU på lämpligt sätt måste omsättas i praktisk handling.

7.8 Konkurrenspolitiken i ett europeiskt och globalt sammanhang

7.8.1 Nationell eller internationell konkurrenspolitik

Regeringens bedömning: Sverige bör stödja det pågående arbetet med att föra över en större del av tillämpningen av EG:s konkurrensregler med därav följande ansvar på medlemsstaterna.

Utvidgning av EU har av regeringen lyfts fram som en prioriterad uppgift inför det svenska ordförandeskapet under första halvåret 2001. Inlemmandet i gemenskapen av länder med betydande skillnader i ekonomisk utveckling och institutionell infrastruktur jämfört med nuvarande EU-medlemmar ställer stora krav på EU:s institutioner, särskilt kommissionen. Någon mer väsentlig utvidgning av administrationen i Bryssel framstår inte som en realistisk utväg. Det är därför angeläget att avlasta EU:s centrala institutioner sådana uppgifter som medlemsstaterna är väl skickade att ta ett större ansvar för.

Samtidigt finns ett betydande egenvärde i att föra tillämpningen av EG:s konkurrensregler närmare medborgarna. Europaparlamentet har i en resolution rörande Kommissionens XXVIII:e rapport om konkurrenspolitiken pekat på betydelsen av öppenhet beträffande konkurrenspolitiken. Enligt Parlamentet måste en förmedling av konkurrenspolitikens innehåll och skälen till denna till så många människor som möjligt tillmätas stor vikt, eftersom åtgärdernas genomförande även beror på förståelsen hos de berörda delarna av befolkningen.

Medlemsländernas myndigheter har naturligen större kunskap om konkurrensförhållandena på de nationella marknaderna än tjänstemännen i Bryssel, och en mer decentraliserad tillämpning kan därmed bidra till att skapa ökad förståelse för syftet med de beslut som tas. Det är samtidigt viktigt att spelreglerna på konkurrensområdet tillämpas lika i hela den inre marknaden, så att inte konkurrenspolitiken i sig riskerar att snedvrider konkurrensen. Den nära samverkan som har utvecklats mellan kommissionen och medlemsländernas myndigheter och den starka samsyn i konkurrenspolitiska frågor som numera råder bör motverka sådana risker för divergerande tillämpning.

Tillämpningen av EG:s konkurrensregler har hittills i hög grad haft sin tyngdpunkt hos EG-kommissionen tillsammans med EG-domstolen. Även om samtliga medlemsländer har kunnat tillämpa EG-fördragets konkurrensregler i civilprocess i allmän domstol och flera av medlemsländerna har givit behörighet för sådan tillämpning också åt den egna konkurrensmyndigheten har den nationella tillämpningen av EG-reglerna varit av mycket begränsad omfattning. En starkt bidragande orsak till detta har varit EG-kommissionens exklusiva rätt att medge individuellt undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande överenskommelser. Att kommissionen tidigare starkt värnat om denna exklusiva behörighet sammanhänger i sin tur med att medlemsländernas konkurrenspolitik, konkurrenslagstiftning och praktiska tillämpning under lång tid hade mycket varierande inriktning och styrka.

Efter hand har dock en allt starkare konvergens gjort sig gällande när det gäller medlemsländernas nationella konkurrenspolitik. Det helt övervägande antalet medlemsländer har nu nationella konkurrensregler som mycket nära överensstämmer med gemenskapsreglerna och har även inrättat effektivt fungerande konkurrensmyndigheter för tillämpningen av dessa regler. Kommissionen har mot denna bakgrund tagit initiativ till det s.k. moderniseringsprojektet, som syftar till att föra över en betydande del av ärendehandläggningen på de nationella myndigheterna. Kommissionens, i förhållande till ärendemängden, begränsade resurser skulle därmed kunna koncentreras till de ärenden som har störst betydelse i gemenskapsperspektivet, till vidareutvecklingen av regelverket och till de uppgifter på konkurrensområdet som sammanhänger med unionens förestående utvidgning.

Regeringen anser att Sverige mot denna bakgrund bör stödja det pågående arbetet med att föra över en större del av tillämpningen av EG:s konkurrensregler med därav följande ansvar på medlemsstaterna.

7.8.2 Behovet av samverkan

Regeringens bedömning: Den fortsatta internationaliseringen inom näringslivet bör mötas med ökad samverkan på konkurrenspolitikens område mellan nationella myndigheter.

På konkurrenspolitikens område har olika länder inte motstående utan i hög grad sammanfallande intressen. De gynnsamma effekterna av en väl fungerande konkurrens för den svenska ekonomin och för svenska konsumenter blir inte mindre av en effektivt tillämpad konkurrenspolitik i omvärlden. Tvärtom bidrar en stark tillväxt, förnyelse och ekonomisk effektivitet hos våra handelspartners till en motsvarande utveckling i Sverige.

När internationellt verksamma företag genomför konkurrensbegränsande förfaranden som skadar den svenska marknaden kan det ibland vara svårt för den svenska konkurrensmyndigheten att enbart med stöd av nationell lag avslöja och ingripa mot konkurrensbegränsningarna. Det finns ett behov av att stärka möjligheterna till samverkan och informationsutbyte mellan olika länders konkurrensmyndigheter. Om myndig-

heterna inte ges bättre möjligheter att utveckla ett gränsöverskridande samarbete, vilket sedan länge är en självklarhet för företagen, riskerar internationaliseringen att leda till en förstärkning av de krafter som verkar för kartellisering och utnyttjande av marknadsmakt på konsumentintressets bekostnad.

Med en ökad internationell handel blir också de nationella konkurrensreglernas begränsningar alltmer märkbara. Ett exempel på sådana begränsningar är att nationell konkurrenslagstiftning av praktiska och kanske också principiella skäl ofta är verkningsslös mot exportkarteller. En överenskommelse mellan konkurrerande företag i ett land att tillämpa enhetlig prissättning eller att dela upp marknaden vid försäljning i ett annat land kan normalt inte angripas med stöd av konkurrenslagstiftningen i hemlandet, eftersom konkurrensbegränsningen inte har någon effekt på denna marknad. Effekten uppstår endast i det land där produkterna säljs. Även i detta land kan det dock vara svårt att angripa förfarandet eftersom myndigheternas åtgärder, exempelvis att kräva uppgifter eller verkställa sanktioner, saknar rättsverkan i det land där företagen befinner sig.

Med tilltagande internationalisering blir företagen allt mindre beroende av nationell hemvist och av nationella regelverk. Möjligheterna att välja ekonomisk och juridisk miljö, och att utnyttja olikheter eller luckor mellan de nationella regelverken, ger företagen ett försteg framför de myndigheter som skall skydda vidare samhällsintressen. En ökad samverkan mellan myndigheter och bilaterala samarbetsavtal mellan länder är ett första steg för att stärka regeltillämpningen till skydd för gemensamma intressen. På längre sikt förutsätter dock en global företagsamhet också existensen av internationella regelverk och en ordning som säkerställer en effektiv tillämpning.

7.8.3 Globalisering och omvärldsberoende

Regeringens bedömning: Arbetet i internationella organisationer för att skapa bred enighet om behovet av grundläggande konkurrensregler bör ges fortsatt stöd för att främja spridningen av ekonomiskt välstånd och skapa förutsättningar för stabilitet och säkerhet.

Den ordning på konkurrensområdet som har etablerats inom EU skiljer sig från det mellanstatliga samarbetet i internationella organisationer som OECD, WTO eller UNCTAD. Inom OECD och UNCTAD har rekommendationer och koder utarbetats på konkurrensområdet, men dessa har ingen bindande verkan för medlemsländerna. Inom ramen för WTO finns konkurrensregler i vissa handelspolitiska avtal och diskussioner förs i en arbetsgrupp om samspelet mellan handel och konkurrens, bl.a. rörande möjligheten att avtala om internationella konkurrensregler med mer generell räckvidd.

Frihandel och en effektiv konkurrenslagstiftning är kompletterande och ömsesidigt förstärkande åtgärder för att utsätta nationella marknader för konkurrens. Både handels- och konkurrenspolitiken syftar till att

konsumenterna skall kunna tillgodogöra sig vinsterna av fria marknader och fri konkurrens. Avsaknaden av ett internationellt regelverk på konkurrensområdet har gett upphov till en oro för att konsumentvinsterna av handelsliberaliseringar riskerar att undergrävas om företag tillåts agera på ett sätt som begränsar konkurrensen, inte minst mot bakgrund av att bara ca 80 av WTO:s 135 medlemsländer har en fungerande konkurrenslagstiftning.

WTO:s arbetsgrupp för handel och konkurrens har även studerat handelspolitikens effekter på konkurrensen. Antidumpningsåtgärder och andra protektionistiska handelspolitiska instrument riskerar att hämma konkurrensen på nationella marknader så att företag som konkurrerar med importen blir handelspolitikens vinnare på konsumenternas bekostnad. Många länder, både inom och utanför EU, motsätter sig dock förhandlingar om handel och konkurrens som även omfattar handelspolitikens konkurrenshämmande effekter.

Att skapa en övernationell tillämpning av konkurrensregler på den globala nivån är inte en realistisk möjlighet under överskådlig tid. Att skapa förutsättningar för effektiv konkurrens och ökad frihandel på internationell nivå kräver svåra avvägningar och hänsyn till bl.a. miljöeffekter, sociala krav och humanitära aspekter. Det pågående arbetet inom WTO på området handel och konkurrens bör ges fortsatt stöd, med inriktning på frågor om en minimistandard för nationella konkurrensreglers materiella innehåll och de institutionella förutsättningarna för att få överträdelser av konkurrensreglerna rättsligt prövade.

Även om uppgiften att skapa en global ordning på konkurrenspolitikens område är förenad med stora svårigheter, och möter starkt motstånd där man upplever att ekonomiska intressen hotas, är det viktigt att detta arbete drivs vidare med kraft. Världshandeln har sedan andra världskrigets slut ökat betydligt snabbare än den samlade BNP-tillväxten. Enligt Långtidsutredningen (SOU 2000:7) förväntas denna trend hålla i sig. Det bedöms dock troligt att tillväxten i handeln mellan OECD-länderna blir lägre än för handeln mellan länderna utanför OECD samt för handeln mellan OECD och länderna utanför OECD. Innebörden av denna bedömning är bland annat att den tredje världens länder kommer att spela en viktigare roll i världshandeln. Dessa länder saknar många gånger de regelverk – bl.a. konkurrensregler – och tillförlitliga institutioner som behövs som skydd både *för* utländska företag som verkar på dessa marknader och *mot* att internationellt verksamma företag utnyttjar sin styrka till skada för landets konsumenter. Inom OECD och UNCTAD ges stöd till länder som vill utveckla nationella konkurrensregler och institutioner för att tillämpa dessa regler. Detta arbete har stor betydelse för att främja uppkomsten av effektiva konkurrensförhållanden i länder under ekonomisk utveckling och/eller övergång till marknadsekonomi.

En väl fungerande konkurrens, som främjar tillväxt, bidrar till ekonomisk effektivitet och stärker konsumenternas ställning på marknaden, förutsätter väl utvecklade samhällsfunktioner. Konkurrensen fungerar dåligt om det saknas ordnade rättsliga och institutionella former för företagets relationer med varandra och med konsumenterna. Det blir

heller ingen konkurrens på lika villkor om ett lands myndigheter inte kan upprätthålla respekten för gällande regler eller om korrupktion och diskriminerande behandling gör marknadens aktörer rättslösa. Effektiva konkurrensförhållanden kräver sålunda en väl utvecklad rättsstat. Erfarenheten pekar på att det också finns starka kopplingar mellan fungerande marknader, ett tillförlitligt rättssystem och politisk demokrati.

Sverige och övriga utvecklade industriländer har ett ekonomiskt intresse av en väl fungerande global handel och att alla länder som deltar i denna erbjuder en ekonomisk och institutionell miljö som främjar en effektiv konkurrens. Det ligger också i den industrialiserade världens intresse att medborgarna i länder under utveckling får del av handelns och den ekonomiska tillväxtens välfärdseffekter. Därigenom främjas den politiska stabilitet i dessa länder som är en viktig förutsättning för att minska riskerna för internationella konflikter. Arbetet i internationella organisationer för att få acceptans för internationella regler på konkurrensområdet har därmed betydelse inte bara för handeln och den ekonomiska utvecklingen utan också för frågor om global säkerhet och avspänning.

8 Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler för företag

8.1 Gällande rätt

8.1.1 EG:s konkurrensrätt

Konkurrenspolitiken har från den europeiska integrationens början varit ett instrument i arbetet med att genomföra den gemensamma marknaden, och EG-fördraget kom att innehålla konkurrensregler för företag som alltjämt är oförändrade till sitt innehåll.

I EG-fördragets ingress (fjärde stycket) framhålls betydelsen av en sund konkurrens då fördragets mål skall förverkligas.

I artikel 2 i fördraget anges gemenskapens övergripande mål, nämligen att främja en harmonisk och väl avvägd utveckling av näringslivet inom gemenskapen som helhet, en hållbar och icke-inflatorisk tillväxt som tar hänsyn till miljön, en hög grad av ekonomisk konvergens, en hög nivå i fråga om sysselsättning och socialt skydd, en höjning av levnadsstandarden och livskvaliteten samt ekonomisk och social sammanhållning och solidaritet mellan medlemsstaterna. För att fullgöra dessa uppgifter anvisar artikeln olika medel, bl.a. att upprätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union. Vidare hänvisas till artikel 3, där det anges i ett stort antal punkter vad gemenskapens verksamhet skall

innefatta för att uppnå målen. I artikel 3 g nämns ”en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids”.

EG:s konkurrensregler ingår som en integrerad del i det EG-rättsliga regelsystemet och har därmed samma huvudsyften som regelsystemet i stort. De skall således främja inte bara konkurrensen på den gemensamma marknaden utan även integrationen mellan medlemsstaterna.

Allt sedan EG bildades har konkurrenspolitiken varit ett viktigt medel i arbetet med att genomföra den gemensamma marknaden. EG:s konkurrensrätt har under årens lopp utvecklats på olika sätt genom bl.a. sekundärrätt och rättspraxis. Denna konkurrensrätt har i stor utsträckning stått som förebild för den nationella konkurrenslagstiftningen i ett flertal av medlemsstaterna, bl.a. Sverige.

De materiella reglerna i EG:s konkurrensrätt gäller redan i Sverige i den mån ett förfarande berör handeln mellan medlemsstater.

8.1.2 Materiella regler

De grundläggande konkurrensreglerna finns i EG-fördragets artiklar 81 och 82 samt i rådets förordning 4064/89 av den 21 december 1989 om kontroll av företagskoncentrationer, den s.k. koncentrationsförordningen. Artikel 81 reglerar samarbete mellan företag. Artikel 82 gäller missbruk av en dominerande ställning. Koncentrationsförordningen styr kontrollen av företagsförvärv, fusioner och andra koncentrationer. Härtill finns reglerna i EG-fördragets artikel 86 och 87–89 om offentliga företag samt om statligt stöd.

Artikel 81 lyder:

1. Följande är oförenligt med den gemensamma marknaden och förbudet: alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen inom den gemensamma marknaden, särskilt sådana som innebär att

a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

b) produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,

c) marknader eller inköpskällor delas upp,

d) olika villkor tillämpas vid likvärdiga transaktioner med handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

e) det ställs som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

2. Avtal eller beslut som är förbjudna enligt denna artikel är ogiltiga.

3. Bestämmelserna i punkt 1 får dock förklaras inte tillämpliga på varje avtal eller grupp av avtal mellan företag, varje beslut eller grupp av beslut av företagssammanslutningar, varje samordnat förfarande eller

grupp av samordnade förfaranden, som bidrar till att förbättra produktionen eller distributionen av varor eller till att främja tekniskt eller ekonomiskt framåtskridande, samtidigt som konsumenterna tillförsäkras en skälig andel av den vinst som därigenom uppnås och som inte

a) ålägger de berörda företagen begränsningar som inte är nödvändiga för att uppnå dessa mål,

b) ger dessa företag möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av varorna i fråga.

Artikel 82 har följande lydelse:

Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den gemensamma marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den gemensamma marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,

b) begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna,

c) tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner gentemot handelspartners, varigenom dessa får en konkurrensnackdel,

d) ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

8.1.3 Tillämpningsregler

EG-fördraget innehåller inga tillämpningsregler till artiklarna 81 och 82. Sådana regler har tillkommit genom särskilda förordningar. Den grundläggande tillämpningsförordningen är förordning (EEG) nr 17/62. I denna uttalas principen att alla konkurrensbegränsande avtal, beslut och samordnade förfaranden som avses i artikel 81.1 är förbjudna, utan att det krävs något föregående beslut om det. Om de inte faller under något gruppundantag, måste de i princip anmälas till kommissionen och beviljas individuellt undantag för att bli tillåtna.

Enligt förordning 17/62 ges också möjlighet att efter ansökan till kommissionen få ett s.k. icke-ingripandebesked om att artikel 81 och 82 inte är tillämpliga.

Förordningen innehåller vidare sanktionsregler enligt vilka kommissionen bl.a. kan döma ut böter för överträdelser av förbuden samt vid vite ålägga företag att upphöra med pågående överträdelser. Dessa regler behandlas endast i förslagsdelen i där aktuella delar.

Kommissionen har enligt förordningen den centrala rollen i övervakningen av konkurrensen på den gemensamma marknaden. Det är således i första hand kommissionen som ansvarar för tillämpningen av artiklarna 81 och 82.

Bestämmelsen i artikel 9.3 i förordning 17/62 innebär att nationella konkurrensmyndigheter är behöriga att tillämpa artiklarna 81.1 och 82 i EG-fördraget, så länge som kommissionen inte har inlett ett formellt förfarande enligt artikel 2, 3 eller 6 i anledning av en ansökan om icke-ingripandebesked, i syfte att ålägga berörda företag att upphöra med en överträdelse eller i anledning av en anmälan för undantag. Behörighetsregeln omfattar också nationella domstolar med uppgift att tillämpa nationell konkurrensrätt eller att pröva lagligheten av nationella myndigheters tillämpning av konkurrenslagstiftningen.

När kommissionen har inlett ett förfarande är den däremot exklusivt behörig. Någon motsvarande begränsning i kommissionens behörighet i förhållande till nationella konkurrensmyndigheter finns inte. Bestämmelsen hindrar naturligtvis inte fortsatt handläggning av ett ärende med tillämpning av nationell rätt.

Kommissionen kan handlägga ett ärende under förhållandevis lång tid innan ett formellt förfarande i den mening som avses i artikel 9.3 anses ha inletts. Frågan när kommissionen skall anses ha inlett ett formellt förfarande är heller inte helt klarlagd i rättspraxis. Normalt sker det regelbundna kontakter mellan kommissionen och nationella konkurrensmyndigheter, följaktligen även med Konkurrensverket, under ett ärendes gång.

Kommissionen är ensam behörig att besluta om undantag enligt artikel 81.3.

Förordningen har ett vidsträckt tillämpningsområde. Transportområdet är dock undantaget genom förordning 141/62. De förordningar som gäller i stället på det området innehåller dock regler som i stort sett överensstämmer med reglerna i förordning 17/62.

Ett ärende kan initieras hos kommissionen på olika sätt: genom en ansökan om icke-ingripandebesked, genom en anmälan för undantag, genom klagomål eller genom kommissionens eget initiativ. Gången i ett ärende hos kommissionen kan översiktligt beskrivas på följande sätt.

Sedan ett ärende initierats tar kommissionen ställning till om en undersökning skall inledas och kan vid behov börja samla in information. Kommissionen kan få fram information informellt genom exempelvis diskussioner med ett företag som anmält ett avtal för undantag. Vidare kan kommissionen genom att fatta formella beslut ålägga ett företag att lämna information eller genomföra undersökningar hos företaget. I nästa skede av handläggningen har kommissionen ett antal olika alternativ, delvis beroende på vilken typ av ärende det rör sig om. Kommissionen kan avsluta ärendet genom ett formellt beslut om t.ex. undantag eller informellt genom t.ex. ett comfort letter. Det senare är vanligast. Kommissionen kan också besluta att inte utreda ett klagomål vidare.

Om kommissionen väljer att inleda ett formellt förfarande för att utreda överträdelser av artikel 81.1 eller 82, skall den utfärda ett meddelande om anmärkningar (statement of objections). Detta utfärdande utgör förfarandets formella inledning. När ett sådant meddelande utfärdats inträder även vissa rättigheter för det eller de företag som är föremål för utredningen, bl.a. rätt till aktinsyn och rätt att påkalla muntligt förhör. Innan kommissionen fattar ett slutligt beslut i ärendet är den skyldig att

rådöra med den rådgivande kommittén för kartell- och monopolfrågor, som består av representanter för medlemsstaterna. Därefter fattar kommissionen ett formellt beslut i ärendet. Kommissionen har dock möjlighet att avsluta ett ärende informellt under hela handläggningstiden.

Rätten att till kommissionen inge klagomål när det gäller överträdelser av artikel 81 eller 82 i fördraget framgår av artikel 3 i förordningen. Denna rätt har medlemsstaterna samt envar som har ett berättigat intresse i saken.

8.1.4 Icke-ingripandebesked och informella avgöranden

Företag eller sammanslutningar av företag kan enligt artikel 2 i förordning 17/62 hos kommissionen ansöka om icke-ingripandebesked (negativattest). Ett icke-ingripandebesked innebär att kommissionen efter ansökan meddelar ett beslut med innebörden att kommissionen inte har för avsikt att ingripa mot ett avtal. Grunden för kommissionens beslut är antingen att artikel 81.1 eller 82 inte är tillämplig på avtalet eller att kommissionen helt enkelt inte har för avsikt att ingripa. Beslutet baseras på de uppgifter kommissionen har tillgång till och är bindande för kommissionen så länge nya omständigheter inte tillkommer. Bestämmelserna om icke-ingripandebesked tillämpas ytterst sällan.

Administrativa skrivelser, s.k. *comfort letters*, innebär att kommissionen avslutar ett ärende informellt, genom ett brev utfärdat av en behörig tjänsteman vid kommissionen. Ett *comfort letter* kan erhållas efter en anmälan för undantag eller en ansökan om negativattest. Sökanden får redan i sin ansökan till kommissionen ange om han accepterar att ärendet avgörs genom att ett *comfort letter* utfärdas.

Comfort letters är i huvudsak av tre slag. Antingen uttalar kommissionen att förfarandet enligt dess uppfattning inte strider mot artikel 81 eller 82, eller också uttalar kommissionen att förfarandet strider mot artikel 81 men uppfyller kraven för undantag enligt artikel 81.3. Det tredje slaget är *comfort letters* som innebär att det aktuella förfarandet visserligen strider mot artikel 81.1 men att kommissionen på grund av administrativa prioriteringar inte avser att fatta beslut i ärendet. I vissa fall publicerar kommissionen sin avsikt att utfärda ett *comfort letter*, varefter tredje man inbjuds att inkomma med synpunkter.

Kommissionen förefaller enligt utredningen Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler (SOU 2000:4) inte vara bunden av *comfort letters*, även om det i praktiken är osannolikt att kommissionen utan goda skäl skulle frånga sin bedömning. Sådana skäl skulle kunna vara att de omständigheter som legat till grund för kommissionens bedömning har förändrats i väsentlig omfattning.

Comfort letter, har kommit att bli det sätt på vilket kommissionen i normalfallet avslutar ett ärende som inletts med en ansökan eller anmälan. Utredningen uttalar att det är ytterst tveksamt i vad mån *comfort letters* har någon rättsverkan. Kommissionen har aviserat att den ämnar föreslå att notifikationssystemet skall avskaffas. Tanken är att systemet med *comfort letters* då inte skall ha någon funktion. Frågan vilken rätts-

8.1.5 Undantag

Kommissionen har enligt artikel 9.1 i förordning 17/62 som nämnts ensam behörighet att meddela undantag enligt artikel 85.3 (nuvarande artikel 81.3). Anmälningar av avtal för undantag görs enligt artikel 4.1 i förordningen. Så länge en anmälan inte gjorts, kan kommissionen som huvudregel inte meddela undantag enligt artikel 81.3. Av artikel 6.1 i förordningen framgår att undantag inte kan beviljas för tiden före det att anmälan gjorts. Ett beslut om undantag är enligt artikel 8 alltid tidsbegränsat och kan förenas med villkor och ålägganden, men kan förnyas. Kommissionen kan under vissa omständigheter, som anges i artikel 8.3 i förordningen, återkalla eller ändra ett beslut om undantag.

Vissa typer av avtal behöver inte – men kan – anmälas till kommissionen. Det gäller bl.a. sådana avtal där endast företag från ett och samma medlemsland är parter och avtalen inte berör import eller export mellan medlemsstater. Avtal av ifrågavarande slag har bedömts som mindre allvarliga från konkurrenssynpunkt. För den händelse kommissionen skulle undersöka ett avtal av det aktuella slaget och komma fram till att det strider mot artikel 81.1, kan kommissionen, i förekommande fall, bevilja undantag med retroaktiv verkan utan att avtalet anmälts.

Detsamma gäller sedan 1999 även i utökad utsträckning vertikala avtal mellan företag. Härmed avses avtal mellan företag som är verksamma i olika led av produktions- eller distributionskedjan och de villkor enligt vilka parterna får köpa, sälja eller återförsälja vissa varor eller tjänster.

Liksom gäller beträffande icke-ingripandebesked kan comfort letters och överenskommelser vara ett sätt att avsluta även ärenden som rör anmälningar för undantag.

En särskild form av undantag är gruppundantag. Artikel 7.2 i förordning 19/65 ger, efter de ändringar som beslutats under år 1999, nationella myndigheter möjlighet att under vissa omständigheter besluta att en gruppundantagsförordning inte skall tillämpas i ett visst fall.

8.1.6 Artiklarna 84 och 85

När det gäller frågan om nationell behörighet utanför områden som regleras av tillämpningsförordningarna är rättsläget enligt utredningens bedömning betydligt osäkrare. I dessa situationer har man att hålla sig till bestämmelserna i EG-fördraget. Artikel 84 och 85 innebär att ett förfarande kan prövas parallellt, med tillämpning av EG-rätten, av kommissionen och en nationell myndighet. Det kan också noteras att nationella myndigheter är oförhindrade att fatta beslut enligt artikel 81.3. Utredningen framhåller att regleringen är ofullständig och lämnar ett antal frågor obesvarade. Det är tydligt att kommissionen med tillämpning av artikel 85 i fördraget endast kan fastslå att en överträdelse har skett men att kommissionen inte kan vidta några åtgärder. Åtgärder skall

vidtas av medlemsstaterna, men det skall ske på kommissionens bemyndigande och enligt kommissionens villkor. Vad det i praktiken innebär är oklart, och frågan har, såvitt kunnat utrönas, hittills aldrig ställts på sin spets, anför utredningen ytterligare samt tillägger följande. I de fall där kommissionen behandlat ett förfarande med stöd av artikel 85 och, eventuellt efter överenskommelser med de inblandade parterna, finner att förfarandet kan godtas, torde det inte uppstå några problem om den nationella myndigheten delar kommissionens bedömning. Det kan emellertid inte uteslutas att en nationell myndighet exempelvis finner att delar av ett avtal, som kommissionen är beredd att godta, får en sådan effekt inom det egna territoriet att myndigheten vill ingripa mot förfarandet med stöd av artikel 84. Bestämmelsen i artikel 10 i EG-fördraget om medlemsstaternas lojalitetsförpliktelser kan leda till att frågorna sällan behöver besvaras. En konkret slutsats för utredningens vidkommande är dock att Konkurrensverket bör få internrättslig behörighet att tillämpa artikel 81.3 för att verket skall kunna tillämpa artikel 84 fullt ut.

8.1.7 En jämförelse mellan de materiella bestämmelserna i de två regelverken

Som tidigare nämnts är den svenska konkurrenslagens ändamål att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. EG:s konkurrensrätt har – förutom detta ändamål – till syfte även att främja integrationen mellan medlemsstaterna. En grundläggande skillnad mellan de materiella reglerna i konkurrenslagen respektive EG-fördraget är också att ett ingripande enligt EG-rätten förutsätter att handeln mellan medlemsstaterna påverkas. Samhandelskriteriet har emellertid tolkats vidsträckt; det räcker att påverkan på samhandeln är indirekt eller potentiell.

Av konkurrenslagens förarbeten framgår att avsikten var att lagen i materiellt hänseende skulle likna EG-rättens konkurrensregler så mycket som möjligt, utom i fråga om samhandelskriteriet. Förbudsbestämmelserna i 6 och 19 §§ konkurrenslagen bygger också helt på förbuden i artiklarna 81.1 och 82 i EG-fördraget. Motsvarande gäller bestämmelsen om undantag i 8 § konkurrenslagen, som bygger på fördragets artikel 81.3. De gruppundantagsförordningar som har utfärdats med stöd av konkurrenslagen har i stor utsträckning förebilder i EG-rätten. Bestämmelsen i 7 § konkurrenslagen om civilrättslig ogiltighet överensstämmer med artikel 81.2 i EG-fördraget. Konkurrenslagens materiella regler tolkas också mot bakgrund av den rättspraxis som har utvecklats i EG:s domstolar.

Det finns emellertid även vissa materiella skillnader mellan regel-systemen. Ett exempel är 2 § konkurrenslagen, som stadgar att lagen inte tillämpas på överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagarer om lön eller andra anställningsvillkor. Någon motsvarande uttrycklig bestämmelse finns inte i EG-rätten. Däremot finns domstolspraxis som,

enligt utredningens och regeringens bedömning, synes ligga i linje med den svenska bestämmelsen.

Även de undantag som gäller på lantbruksområdet är olika. Bestämmelserna i 18 a–c §§ konkurrenslagen omfattar inte bara jordbruk utan också skogsbruk. Så är inte fallet med motsvarande undantag i EG-rätten.

Ytterligare en skillnad mellan den svenska rätten och EG-rätten kan föreligga i fråga om förfaranden som i Sverige skyddas enligt tryckfrihetsförordningen och därför inte kan angripas med stöd av konkurrenslagen. Som exempel kan nämnas att en tidning vägrar att ta in en viss annons. Det är ovisst om det finns något motsvarande tryckfrihetsrättsligt skydd i EG-rätten.

En konsekvens av principen om EG-rättens företräde är att svensk rätt inte kan hindra att EG-rätten tillämpas och det gäller även om ett ifrågasatt förfarande skulle vara skyddat i Sverige inte enbart genom vanlig lag utan genom grundlag.

8.1.8 Moderniseringsarbetet inom EU

I ett system där såväl kommissionen som nationella konkurrensmyndigheter tillämpar EG:s konkurrensrätt måste det finnas former för samarbetet dels mellan de nationella myndigheterna och kommissionen, dels mellan de nationella myndigheterna inbördes. Kommissionen har i meddelandet från år 1997 om dess samarbete med nationella konkurrensmyndigheter gett uttryck för kommissionens syn på samarbetets former. Även om meddelandet inte är en bindande rättsakt, har det stor betydelse.

I den s.k. vitbok som kommissionen presenterade under våren 1999 föreslås genomgripande förändringar – modernisering – av reglerna för tillämpningen av artiklarna 81 och 82. Enligt förslaget skall systemet för anmälan och individuellt undantag avskaffas. Systemet är tänkt att ersättas med att bestämmelsen om undantag enligt artikel 81.3 genom en rådsförordning förklaras direkt tillämplig utan föregående beslut av kommissionen. Detta innebär att kommissionen inte längre ensam kan tillämpa artikel 81.3 och att denna artikel därmed i sin helhet blir direkt tillämplig och kan åberopas av enskilda.

Vitboken har diskuterats livligt sedan den presenterades. EU:s medlemsstater synes vara eniga om att det gällande systemet i nuläget inte är effektivt och behöver reformeras. Beträffande reformens innehåll går dock meningarna isär. Några konkreta förslag till regeländringar har ännu inte offentliggjorts. De nya regler som kan bli resultatet av moderniseringsarbetet torde inte kunna träda i kraft förrän tidigast den 1 januari 2003. Kommissionen avser att under mellantiden bedriva samarbetet med de nationella konkurrensmyndigheterna i enlighet med vad som anges i 1997 års meddelande. Detta ger således uttryck för kommissionens syn på de samarbetsformer som bör gälla tills vidare.

Utredningen framhåller att det alltså i första hand är 1997 års meddelande som kommer i blickpunkten. Vidare framhåller utredningen föl-

jande. Samtidigt har utredningen försökt beakta vitboken och vad som kan tänkas bli följden av den. Ambitionen har varit att föreslå regler som skall göra det möjligt för de svenska myndigheterna att tillämpa EG:s konkurrensregler, även om dessa ändras genom lagstiftning eller praxis. En annan sak är att ändringar i EG:s konkurrensrätt kan motivera ändringar även i den svenska konkurrensrätten. Konkurrenslagen bygger ju på tanken att dess regler skall överensstämma med EG-rätten. Om man sålunda inom EG avskaffar förfarandet med att avtal anmäls för undantag, kan det föranleda att motsvarande förfarande avskaffas även i konkurrenslagen.

8.2 Nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler för företag

Regeringen har i 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler bemyndigats att bestämma vilken svensk myndighet som skall vara behörig vid tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler. Av 3 § instruktionen för Konkurrensverket framgår att verket är den behöriga myndigheten. Enligt utredningen är det med hänsyn till detta inte alldeles givet att det inte redan finns en internrättslig behörighet att tillämpa EG:s konkurrensrätt. Utredningen framhåller dock att det av lagens förarbeten framgår att detta inte har varit lagstiftarens avsikt. Med utgångspunkt i förutsättningen att det inte finns någon nationell reglering om sådan internrättslig behörighet anför utredningen att den inte har funnit sakliga eller rättsliga hinder mot att införa en behörighet för svenska konkurrensmyndigheter att tillämpa artiklarna 81 och 82.

Regeringen vill framhålla att det av den nämnda lagens förarbeten (prop. 1994/95:48 s. 9 f.) framgår att regleringen tar sikte på det bistånd som svenska myndigheter skall lämna kommissionen vid undersökningar enligt tillämpningsförfordningarna (se 3–5 §§ i lagen). Den direkta tillämpningen av EG-rättens materiella regler är inte åsyftad, och det saknas de för en sådan tillämpning nödvändiga reglerna om förfaranden, undersökningar och påföljder m.m. Vill man upprätthålla en ordning med nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler måste det nu skapas ett regelverk som möjliggör detta.

Regeringens förslag: Konkurrensverket får tillämpa artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Också Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt skall vara behöriga att tillämpa nämnda bestämmelser.

När artiklarna tillämpas skall reglerna om undersökningar, sanktioner m.m. i konkurrenslagen (1993:20) vara tillämpliga.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En stor majoritet av de remissinstanser som svarat tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget.

Några remissinstanser menar emellertid att det finns skäl att avvakta till dess att EG-rätten ställer krav på medlemsstaterna att införa en nationell behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82.

Skälen för regeringens förslag: De sakliga skäl som talar för att svenska konkurrensmyndigheter bör kunna tillämpa EG:s konkurrensregler är enligt regeringens uppfattning bl.a. följande.

Marknaderna blir allt mer internationella och genom att tillämpa artiklarna 81.1 och 82 i EG-fördraget kan den svenska myndigheten pröva ett konkurrensskadligt förfarande i dess helhet, alltså även till den del det sträcker sig utanför Sveriges gränser och har effekter utomlands. Vidare har den nationella myndigheten allmänt sett bättre överblick över sin marknad än vad EG-kommissionen har. En möjlighet att tillämpa artiklarna 81 och 82 direkt på nationell nivå skulle därmed kunna göra konkurrensövervakningen mer effektiv och leda till vinster från samhälls-ekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt. Till detta kommer att en viktig del i kommissionens planer på en modernisering av EG:s konkurrensregler så som de har presenterats i vitboken är att tillämpningen skall decentraliseras till medlemsstaterna. Det förutsätter att de nationella konkurrensmyndigheterna ges behörighet att tillämpa EG:s materiella konkurrensrätt.

Regeringen anser mot den redovisade bakgrunden att det är angeläget att regler nu införs om en behörighet för Konkurrensverket att tillämpa EG:s konkurrensregler.

EG-rättens regler om förfarandet, sanktionerna osv. är förbehållna kommissionen. En tillämpning av EG:s konkurrensregler på nationell nivå förutsätter således att nationella regler av det slaget kan komma till användning. Det finns vissa olikheter mellan EG-rätten och den svenska rätten när det gäller reglerna om förfarandet, sanktionerna m.m. Det senare behandlas i några av de följande avsnitten. Regeringen bedömer dock i likhet med utredningen att olikheterna inte är av den arten eller omfattningen att de skulle äventyra en effektiv nationell tillämpning av EG-reglerna.

Regeringen vill även framhålla att det är angeläget så långt det är möjligt att samma regler om förfarande, sanktioner m.m. skall gälla, oavsett om det är EG-rättens eller konkurrenslagens materiella regler som skall tillämpas.

8.3 Innebörden av Konkurrensverkets behörighet att tillämpa EG-reglerna

Regeringens förslag: Konkurrensverket skall vara behörigt att ta upp varje fall där EG:s konkurrensrätt är tillämplig. Det skall vara möjligt att tillämpa konkurrenslagens regler och EG-rätten parallellt på samma ifrågasatta förfarande.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet* anser att det är viktigt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet görs klart vad det fakultativa momentet i Konkurrensverkets prövning är avsett att omfatta. *Posten AB* anser att det inte finns anledning till att ge Konkurrensverket vidare behörighet än vad som följer av konkurrenslagen, dvs. när påtagliga effekter av ett visst förfarande uppkommer i Sverige.

Lantbrukarnas Riksförbund vill från principiella utgångspunkter framhålla att nationella konkurrenslagar inte i materiellt hänseende bör inha en strängare hållning än EG-rätten. Däremot, menar man, bör det med hänsyn till nationella behov och speciella omständigheter inte anses föreligga hinder mot att nationellt ha liberalare regler än EG-rätten.

Skälen för regeringens förslag: Om nationella konkurrensmyndigheter skall tillämpa EG:s konkurrensrätt, bör det innebära att de också skall tillämpa EG-rättens regler om konkurrensrättens territoriella tillämplighet. Dessa regler får ses som en del av EG:s konkurrensrätt.

Därför anser regeringen i likhet med utredningen att Konkurrensverket får bedöma konkurrenslagens tillämplighet med stöd av effektprincipen, medan EG-rättens territoriella tillämplighet får bedömas med ledning av befintlig EG-rättspraxis (bl.a. rättsfallet *Wood Pulp*, jfr betänkandet s. 171 f.) och eventuell kommande rättspraxis från EG-domstolen.

Utredningen har dragit slutsatsen att rättsläget förmodligen är det att EG-kommissionen är behörig att ta upp varje fall på vilket EG:s konkurrensrätt är tillämplig och att Konkurrensverket på motsvarande sätt är behörigt att ta upp varje fall på vilket konkurrenslagen är tillämplig.

Regeringen anser i likhet med utredningen att samma behörighetsregel bör gälla för Konkurrensverket som EG-kommissionen själv tillämpar och att verket skall vara behörigt att ta upp varje fall där EG:s konkurrensrätt är tillämplig. Det ankommer, generellt sett, på verket att avgöra för varje fall om detta bör tas upp till prövning. För en sådan lösning talar också praktiska skäl. Det kan nämligen förutses att Konkurrensverket i framtiden kommer att få överlägga med EG-kommissionen och med konkurrensmyndigheter i andra medlemsstater om var vissa ärenden med tänkbar anknytning till flera stater bör tas upp. Då är det en fördel om Konkurrensverket inte binds i överläggningarna av inskränkande nationella behörighetsregler.

En behörighetsregel av det tänkta slaget lär inte medföra några beaktansvärda svårigheter för Marknadsdomstolen eller Stockholms tingsrätt, eftersom dessa domstolar – med ett undantag – handlägger konkurrensärenden som har inletts hos Konkurrensverket. Den behörighetsregel som gäller för Konkurrensverket styr i praktiken därmed även vilka ärenden som skall handläggas i domstolarna.

Undantaget gäller den särskilda talerätten enligt 23 § andra stycket konkurrenslagen. Om Konkurrensverket i ett visst fall beslutar att inte meddela ett förbuds föreläggande, får enligt den bestämmelsen ett företag som berörs av överträdelsen föra talan om saken i Marknadsdomstolen. När en nationell tillämpning av artikel 81 och 82 införs kan det, i vart fall teoretiskt, medföra att Marknadsdomstolen har att ta upp en

sådan talan så snart det är fråga om ett förfarande som har genomförts någonstans inom gemenskapen. Frågan uppkommer därför om en sådan konsekvens bör motverkas genom att den särskilda talerätten begränsas.

Regeringen anser i likhet med utredningen att problemet är i huvudsak teoretiskt, eftersom en dom av Marknadsdomstolen endast får verkan i Sverige och att en företagare som har fått avslag hos Konkurrensverket med all sannolikhet inte för talan i Marknadsdomstolen, om inte förfarandet har en sådan anknytning till Sverige att det motiverar att företagaren satsar de resurser som krävs för en rättegång med därav föranledda utredningar.

Regeringen förordar således sammanfattningsvis i likhet med utredningen att den behörighetsregel som gäller för kommissionen också skall vara tillämplig när Konkurrensverket skall tillämpa EG:s konkurrensrätt. Det torde inte vara nödvändigt att införa en uttrycklig bestämmelse om detta; för rättstillämpningen bör det räcka med det stöd som motivuttalanden kan ge. Behörighetsregeln kommer att omfattas av Konkurrensverkets fakultativa prövning när det är fråga om ingripanden på verkets eget initiativ eller efter en anmälan av en tredje part.

Enligt regeringens mening talar principiella och praktiska skäl för att verket bör ingripa i första hand mot förfaranden med en närmare anknytning till Sverige.

8.3.1 Svensk lag respektive EG-reglerna

Det finns inte några EG-rättsliga hinder mot att tillämpa nationell rätt parallellt med EG:s konkurrensrätt. Det normala i de medlemsländer som tillåter nationell tillämpning av EG-rätten torde vara att nationell rätt och EG-rätt tillämpas parallellt. Enligt utredningens mening har en sådan parallell tillämpning flera fördelar. En konkurrensmyndighet kan därigenom bedöma ett förfarande i dess helhet, dels samhandelsaspekterna, som EG-rätten tar sikte på, dels mer nationella aspekter. Det torde också i många fall vara svårt för en nationell myndighet att redan i inledningen av en undersökning avgöra om ett förfarande påverkar samhandeln och därmed att ta ställning till vilket regelverk som är tillämpligt. Konkurrensverket bör därför ha rätt att tillämpa såväl EG:s konkurrensrätt som konkurrenslagen på samma förfarande. Det bör emellertid framhållas att en sådan tillämpning inte är problemfri. Undantag enligt artikel 81.3 i EG-fördraget får meddelas bara av kommissionen. En nationell konkurrensmyndighet som anser att ett förfarande strider mot artikel 81.1 men är kvalificerat för undantag enligt artikel 81.3 är således ur stånd att slutföra ärendet, framhåller utredningen vidare.

En särskild fråga är huruvida Konkurrensverket i ett visst fall skall kunna avstå från parallell tillämpning och i stället välja att tillämpa antingen konkurrenslagen eller EG-rätten. I det föregående har konstaterats att Konkurrensverket inte har någon allmän skyldighet enligt den nationella rätten att ingripa mot varje ifrågasatt förfarande. Inte heller torde det finnas någon EG-rättslig skyldighet för nationella konkurrensmyndigheter att tillämpa EG-rätten i samtliga fall där den är till-

lämplig. Regeringen anser att det ligger bäst i linje härmed att Konkurrensverket som huvudregel får bestämma om endera regelverket eller båda skall tillämpas i ett enskilt fall. Även i fall av detta slag skall naturligtvis bedömningen ske utifrån objektiva grunder, exempelvis att lika fall skall behandlas lika. Erfarenheterna i rättstillämpningen av en sådan ordning får följas.

8.3.2 Begränsningar i den nationella behörigheten till följd av EG-rättens innehåll

Konkurrensverkets behörighet att tillämpa EG-rätten begränsas dels av kommissionens rätt att ta över handläggningen av ett ärende enligt artikel 9.3 i förordning 17/62, dels av kommissionens monopol på att meddela undantag enligt artikel 81.3 i EG-fördraget.

Verkets behörighet begränsas också av beslut av kommissionen i vilka kommissionen konstaterat att en överträdelse skett, liksom av individuella beslut om undantag. Verket får nämligen inte fatta beslut som strider mot sådana kommissionsbeslut. Motsvarande gäller enligt huvudregeln beträffande gruppundantag enligt en EG-förordning. Vilken verkan ett beslut av kommissionen om icke-ingripandebesked har är däremot osäkert. Än mer tveksamt är det om och i vilken mån comfort letters begränsar Konkurrensverkets behörighet. I förhållande till andra nationella konkurrensmyndigheter begränsas inte verkets behörighet att tillämpa EG-rätten av några särskilda bestämmelser.

Regeringen anser att dessa frågor måste prövas i rättstillämpningen.

8.3.3 Anmälan, ansökan och klagomål hos Konkurrensverket

Den som anhängiggör ett ärende hos Konkurrensverket genom att anmäla ett avtal för undantag enligt 8 § konkurrenslagen eller genom att ansöka om icke-ingripandebesked enligt 20 § konkurrenslagen har rätt till beslut i ärendet. Verket kan således inte avstå från att fatta beslut i dessa fall. På motsvarande sätt är EG-kommissionen skyldig att meddela beslut med anledning av ansökningar om icke-ingripandebesked enligt artikel 2 i förordning 17/62 och anmälningar för undantag enligt artikel 4 i förordningen. Till skillnad från Konkurrensverket kan kommissionen dock i stället utfärda ett comfort letter, om parten i fråga går med på det. När det gäller ärenden som anhängiggörs på dessa sätt har således varken Konkurrensverket eller kommissionen något utrymme för att underlåta att ta upp ärendet till behandling och avgöra ärendet.

Annorlunda ligger det till när en fråga aktualiseras genom att en tredje part – som kanske anser sig lida skada av ett konkurrensskadligt förfarande – anmäler förfarandet till verket eller kommissionen. Såväl Konkurrensverket som kommissionen kan i dessa fall avgöra diskretionärt huruvida anmälan skall föranleda en närmare utredning. I detta avseende bedöms anmälningarna på samma sätt som verkets respektive kommissionens egna initiativ.

Enligt regeringens mening bör Konkurrensverket följa samma principer som redan nu gäller för verket när det tillämpar konkurrenslagen och för kommissionen när den tillämpar EG-rätten. Den diskretionära prövningsmöjligheten skall utövas på objektiva grunder. Viktiga faktorer torde vara den enskilda anmälsans vikt och verkets tillgängliga resurser.

Om EG-kommissionen anser att det inte finns skäl att utreda en anmälan, skall kommissionen underrätta anmälaren om det. Denne har sedan rätt att lämna synpunkter till kommissionen innan beslut fattas om att avvisa anmälan. Kommissionen måste motivera ett avvisningsbeslut. Anmälaren har rätt att väcka ogiltighetstalan på formella grunder med anledning av kommissionens beslut att inte ta upp anmälningen till behandling. En anmälare kan således få kommissionens handläggning av ärendet prövad i domstol. Däremot kan han inte på egen hand föra talan i EG:s domstolar om en överträdelse av EG:s konkurrensregler.

Hos Konkurrensverket anses en anmälare normalt sakna partsställning. Det medför att han inte har rätt att klaga på ett beslut att inte ta upp hans anmälan till behandling. I stället finns den särskilda talerätten enligt 23 § andra stycket konkurrenslagen, som innebär att Marknadsdomstolen får besluta om ålägganden på talan av ett företag som berörs av överträdelsen. En anmälare kan således under vissa förutsättningar få till stånd en prövning i sak, om Konkurrensverket beslutar att inte ta upp hans anmälan. EG-rätten och den svenska konkurrenslagen uppvisar alltså – åtminstone formellt sett – skillnader när det gäller en anmälares ställning i förfarandet. Skillnaderna väger emellertid delvis upp varandra.

Regeringen ser i likhet med utredningen inte skäl att föreslå några ändringar i detta avseende; de svenska reglerna kan tillämpas även i EG-rättsliga ärenden.

8.3.4 Bagatellregler

Konkurrensverkets allmänna råd om avtal av mindre betydelse (bagatellavtal) som inte omfattas av förbudet i 6 § konkurrenslagen bygger i stor utsträckning på kommissionens motsvarande meddelande från år 1997. Rådet innehåller, i likhet med kommissionens meddelande, generella kvantitativa kriterier som bygger på marknadsandelar. I princip bedöms enligt rådet vertikala avtal som tillåtna, om de deltagande företagens marknadsandelar inte överstiger femton procent. Motsvarande tillåtna marknadsandel enligt kommissionens meddelande är tio procent. När det gäller horisontella avtal är de marknadsandelar som anses tillåtna tio respektive fem procent. De avtalstyper som anses förbjudna är desamma i rådet respektive kommissionens meddelande. Kommissionens meddelande innebär att samverkan mellan små och medelstora företag anses, med vissa inskränkningar, generellt undantagen från förbudet i artikel 81.1. Konkurrensverkets allmänna råd innehåller ett motsvarande undantag för företag, vilkas sammanlagda omsättning understiger 30 miljoner kronor, om deras andel av den relevanta marknaden inte överstiger femton procent.

Det finns alltså vissa skillnader mellan kommissionens meddelande och Konkurrensverkets allmänna råd i fråga om tillåtna marknadsandelar och generella undantag. Kommissionens meddelande undantar förfaranden i större utsträckning än vad Konkurrensverkets allmänna råd gör, framför allt genom meddelandets generella undantag för små och medelstora företag. Det allmänna rådet och meddelandet är visserligen inte bindande utan endast vägledande, men de har stor praktisk betydelse. Om Konkurrensverket skulle följa sitt eget allmänna råd när verket tillämpar EG-rätten, skulle det medföra att verket kunde komma att ingripa mot förfaranden som – främst genom det generella undantaget för små och medelstora företag – undantas enligt kommissionens meddelande. Det skulle kunna leda till en splittrad praxis.

Regeringen anser det i likhet med utredningen naturligt att verket tillämpar kommissionens meddelande när verket överväger att ingripa med stöd av EG-rätten. Någon anledning att styra rättstillämpningen genom särskilda föreskrifter i detta avseende föreligger inte i nuläget, enligt regeringens bedömning.

8.3.5 Behörighetsreglernas placering

Regeringens förslag: De föreslagna behörighetsreglerna samlas i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler, där det redan finns bestämmelser om nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensrätt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att utredningens lagtekniska lösning är att föredra i ett övergångsskede. Länsstyrelsen anser dock att det är viktigt med sammanhållen lagstiftning när förändringarna i EG-rätten skett.

Skälen för regeringens förslag: En särskild fråga är var de nödvändiga lagbestämmelserna bör placeras.

Utredningen övervägde främst två möjligheter. Den ena var att ta in bestämmelserna i konkurrenslagen. För en placering i konkurrenslagen talade främst att den lagen innehåller dels de materiella svenska förbudsbestämmelserna, dels de bestämmelser om förfarandet osv. som blir aktuella även när EG-rätten skall tillämpas. Regleringen skulle på det sättet bli väl sammanhållen, enligt utredningen.

Emellertid ansåg utredningen att denna lösning inte var helt oproblematiske. Konkurrenslagens första paragrafer innehåller nämligen bestämmelser som inte gärna kan gälla när EG-rätten tillämpas. Sålunda anges i 1 § lagens ändamål på ett sådant sätt att det inte omfattar ett av huvudsyftena med EG:s konkurrensrätt, nämligen att främja integrationen mellan medlemsstaterna. Vidare utesluts enligt 2 § från lagens tillämpningsområde överenskommelser mellan arbetsgivare och arbetstagare om lön eller andra anställningsvillkor. Visserligen finns EG-rättslig praxis som ligger väl i linje med denna bestämmelse. Men det är, enligt utredningen, ingalunda säkert att EG-domstolens praxis kommer att göra

det i framtiden också. Enligt utredningen bör det inte komma i fråga att ta in bestämmelser i konkurrenslagen som har ett delvis annat syfte – och i vart fall potentiellt – annat tillämpningsområde än vad lagen anger. Däremot bör det inte finnas något hinder mot att den lagens bestämmelser om förfarandet osv. görs tillämpliga genom en hänvisning från den lag där den nationella behörigheten regleras.

Utredningen ansåg att det naturligtvis var lagtekniskt möjligt att lösa dessa problem. De utgjorde emellertid ett skäl för utredningen att välja den alternativa lösningen, alltså att ta in bestämmelserna i 1994 års lag om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. Den lagens tillämpningsområde anges i 1 § så att det mycket väl skulle kunna omfatta de nya bestämmelserna: ”I denna lag finns bestämmelser om tillämpningen av de konkurrensregler och regler om statsstöd som till följd av Sveriges anslutning till Europeiska unionen gäller här i landet”. Utredningen såg systematiska fördelar med att bestämmelser om tillämpningen av EG:s konkurrensrätt samlas i denna lag. Utredningen ansåg att det med denna lösning dock borde finnas en hänvisning till de nya bestämmelserna i 1994 års lag i konkurrenslagen.

Regeringen ansluter sig till utredningens bedömning.

8.4 Förfaranderegler

8.4.1 Icke-ingripandebesked

Regeringens förslag: Konkurrensverket skall vara behörigt att utfärda icke-ingripandebesked när det gäller EG:s konkurrensrätt. Detta gäller dock endast om avtalet eller förfarandet har särskild anknytning till Sverige.

Utredningens förslag: Konkurrensverket skall inte vara behörigt att utfärda icke-ingripandebesked med avseende på EG:s konkurrensrätt.

Remissinstanserna: *Sveriges Advokatsamfund, Sveriges Industrieförbund, Försäkringsförbundet, Advokatfirman Vinge KB och Germandt & Danielsson Advokatbyrå AB* anser att Konkurrensverket bör ges möjlighet att meddela icke-ingripandebesked med avseende på EG:s konkurrensrätt.

Länsstyrelsen i Örebro län och Advokatfirman Delphi delar däremot utredningens uppfattning att en sådan möjlighet inte bör ges verket.

Skälen för regeringens förslag: EG-kommissionen kan efter ansökan av berörda företag eller företagssammanslutningar utfärda ett icke-ingripandebesked vari kommissionen förklarar att den inte har för avsikt att ingripa mot ett visst förfarande eller avtal. Konkurrensverket har en motsvarande möjlighet enligt konkurrenslagen. Dock förekommer det ytterst sällan att kommissionen utfärdar icke-ingripandebesked. Det förutsätter nämligen ett omständligt förfarande, och berörda företag

nöjer sig i allmänhet med ett comfort letter, en s.k. administrativ skrivelse som innebär att kommissionen inte ingriper. Hos Konkurrensverket är icke-ingripandebesked vanligare; verket har inte någon möjlighet att i likhet med kommissionen utfärda comfort letters.

Utredningen uttalar bl.a. följande. Icke-ingripandebeskeden har sitt främsta värde därigenom att de ger enskilda företag besked från den ansvariga myndigheten om att ett visst förfarande eller avtal inte strider mot de konkurrensrättsliga förbudena eller i vart fall om att ett myndighetsingripande inte är aktuellt. Ett icke-ingripandebesked i fråga om EG-rätten kan ha ett särskilt intresse i sådana fall där ett ingripande med stöd av konkurrenslagen är uteslutet på grund av någon svensk särreglering, t.ex. tryckfrihetsförordningen. Den säkerhet som företaget får genom ett icke-ingripandebesked blir dock i viss mån illusorisk när beskedets innehåll endast är att Konkurrensverket inte avser att ingripa med stöd av EG-rätten. Beslut av nationella konkurrensmyndigheter är inte bindande för en myndighet utanför det egna landet. Ett icke-ingripandebesked hindrar följaktligen inte att kommissionen eller en annan nationell konkurrensmyndighet ingriper mot det ifrågasatta förfarandet eller avtalet.

Utredningen anser att det kan ifrågasättas om det i Sverige är sakligt motiverat att införa en sådan möjlighet. Utredningen anser det vidare inte motiverat att lägga den extra uppgift på Konkurrensverket som skulle följa med en behörighet att utfärda icke-ingripandebesked med avseende på EG:s konkurrensrätt.

Flera remissinstanser anser att det bör finnas en möjlighet för Konkurrensverket att meddela sådana icke-ingripandebesked.

Advokatfirman Vinge KB menar att det faktum att ett icke-ingripandebesked inte har rättsverkan utanför Sverige, inte är något skäl emot ett införande av behörighet att meddela icke-ingripandebesked. Vidare anser man att det är i synnerhet i situationer när konkurrenslagen inte är tillämplig, t.ex. på tryckfrihetens område, som företagen kommer att ha behov av att få besked av Konkurrensverket om verket anser att artiklarna 81 och 82 är tillämplig. Detta rättssäkerhetsintresse måste enligt advokatbyrån väga betydligt tyngre än den extra uppgift som skulle följa med en behörighet för Konkurrensverket att utfärda icke-ingripandebesked även med avseende på tillämpningen av EG-rätten. *Sveriges försäkringsförbund* menar att icke-ingripandebesked är av stort värde för strategiska överväganden för ett företag. Inom EG-rätten ges även en möjlighet att utnyttja sådant förfarande. Att inte överföra möjligheten till icke-ingripandebesked innebär enligt förbundet bl.a. en inskränkning och försämring i förhållande till den möjlighet som idag erbjuds när EG:s konkurrensmyndighet skall pröva saken.

Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB delar inte utredningens farhågor att en behörighet för Konkurrensverket att meddela icke-ingripandebesked skulle kunna leda till att verket får pröva ansökningar utan någon närmare anknytning till Sverige. Byrån anser att tyngdpunkten av naturliga skäl givetvis kommer att ligga i Sverige i de ansökningar verket skulle få. Om tyngdpunkten skulle ligga i flera medlemsstater blir det naturliga att företaget lämnar in ansökan till kommissionen.

Advokatfirman Delphi & Co menar att en behörighet för Konkurrensverket att meddela icke-ingripandebesked skulle innebära att för stor vikt lades på de nationella konkurrensmyndigheterna vad gäller expertis och marknadskännedom samt i övrigt komplicera kommissionens roll som överordnad rättsskipande instans över den nationella konkurrensmyndigheten.

Regeringen gör följande bedömning. Det är visserligen riktigt att verkningarna av ett icke-ingripandebesked har begränsningar av det slag som utredningen pekar på. Remissutfallet visar dock på att icke-ingripandebesked kan vara praktiskt värdefulla för företagen. Beskeden skapar i princip en form av säkerhet mot att i vart fall Konkurrensverket ingriper mot avtalet. Det kan vidare vara värdefullt för ett företag att kunna åberopa ett icke-ingripandebesked från Konkurrensverket vid ett förfarande inför kommissionen eller inför en annan nationell konkurrensmyndighet, eftersom beskedet utgör ett utlåtande av en behörig myndighet. Regeringen anser även att det kan begränsa verkets möjligheter att ge företagen vägledning om inte möjligheten också finns att meddela icke-ingripandebesked när det gäller artikel 81 och 82 i EG-fördraget.

EG-rättens och konkurrenslagens regler om icke-ingripandebesked liknar varandra i så hög grad att det inte finns några formella eller lagtekniska hinder mot att låta konkurrenslagens regler om detta gälla även när EG-rätten tillämpas nationellt.

Regeringen anser mot denna bakgrund att det bör finnas regler som tar som utgångspunkt att Konkurrensverket skall ha behörighet att meddela icke-ingripandebesked vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

Fråga uppkommer dock om behovet att begränsa denna behörighet i annat avseende. *Sveriges Industrieförbund* anser exempelvis att Konkurrensverket inte skall rutinemässigt pröva EG-ärenden om icke-ingripandebesked; möjligheten bör enligt förbundet dock inte stängas helt, men begränsas till fall då det finns särskilda skäl att ta upp en ansökan.

Regeringen anser att Konkurrensverket i likhet med vad som gäller i fråga om icke-ingripandebesked enligt konkurrenslagen bör vara skyldigt att pröva en ansökan om icke-ingripandebesked hos myndigheten vad avser EG-reglerna, i de fall verket är behörigt. Prövningen bör dock begränsas till sådana fall som har en särskild anknytning till Sverige. Även om sannolikheten kanske inte är så stor att företag ansöker om icke-ingripandebesked hos den svenska konkurrensmyndigheten beträffande avtal eller förfarande som saknar närmare anknytning till Sverige, finns det enligt regeringens bedömning nämligen inte anledning att öppna en möjlighet att ta den svenska konkurrensmyndighetens resurser i anspråk för en icke åsyftad lagtillämpning. Av den anledningen föreslår regeringen en bestämmelse med innebörden att en ansökan om icke-ingripandebesked endast skall prövas om avtalet eller förfarandet har särskild anknytning till Sverige. För en utförligare beskrivning av vad som avses med detta hänvisas till författningskommentaren.

Regeringens förslag: Konkurrensverket skall ha behörighet att meddela undantag främst enligt artikel 84 i förening med artikel 81.3 i EG-fördraget i de få fall där EG:s tillämpningsförfordningar inte är tillämpliga.

Bestämmelserna i 13 och 14 §§ konkurrenslagen om automatiska undantag skall tillämpas.

Konkurrensverket skall vara behörigt att återkalla EG-rättsliga gruppundantag i enskilda fall.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag i fråga om den generella behörigheten att meddela undantag samt i fråga om möjlighet för Konkurrensverket att återkalla gruppundantag. Utredningen anser dock att bestämmelserna i 13 och 14 §§ konkurrenslagen om automatiska undantag inte skall tillämpas.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker att Konkurrensverket ges behörighet att meddela undantag med stöd av artikel 81.3, i synnerhet där artikel 84 i EG-fördraget redan idag, till skillnad mot i övrigt, ger EG-rättsligt stöd för behörig nationell myndighet att meddela undantag enligt artikel 81.3.

Flera remissinstanser är kritiska till att utredningen inte föreslagit att bestämmelserna om automatiska undantag skall vara tillämpliga. Några instämmer i utredningens slutsatser.

Skälen för regeringens förslag: EG-kommissionen är enligt artikel 9.3 i förordning 17/62 ensam behörig att meddela undantag enligt artikel 81.3 i EG-fördraget. Motsvarande gäller i fråga om tillämpningsförfordningarna för transportområdet. En nationell behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget kommer alltså inte att innefatta en behörighet för den nationella myndigheten att besluta om undantag enligt artikel 81.3. Konkurrenslagens regler om undantag kan därmed inte – bortsett från vissa undantagsfall – aktualiseras vid den nationella tillämpningen av EG:s konkurrensrätt.

Ett undantag från kommissionens exklusiva behörighet att tillämpa artikel 81.3 framgår av artikel 84. Det är här fråga om förfaranden som inte faller under tillämpningsförfordningarna. I likhet med utredningen anser regeringen att Konkurrensverket bör ges behörighet att tillämpa artikel 81.3 i fråga om dessa förfaranden så att artikel 84 kan tillämpas fullt ut beträffande nämnda undantagsfall.

Regeringen delar också utredningens uppfattning att Konkurrensverkets och Marknadsdomstolens behörighet att besluta om undantag enligt artikel 81.3 inte bör begränsas till sådana situationer som regleras i artikel 84. Behörigheten bör göras generell i den nationella lagstiftningen och således omfatta även sådana situationer där artikel 84 inte är tillämplig. Därmed blir det ytterst EG-rätten som sätter gränsen för svenska myndigheters behörighet i detta avseende. Detta kan få särskild betydelse i ett vitboksperspektiv, jfr avsnitt 4.4. Kommissionen tänker

sig ju att tillämpningen av artikel 81.3 skall decentraliseras i stor omfattning.

När Konkurrensverket är behörigt att meddela undantag med stöd av artikel 81.3 bör konkurrenslagens regler om ansökningar om undantag och om återkallelser av undantag vara tillämpliga. De fall som med den nuvarande EG-rättsliga regleringen har aktualiserats för undantag på nationell nivå är avtal om flygförbindelser mellan gemenskapen och tredje land. Utredningen pekar på att ärenden av detta slag är komplicerade och kräver omfattande utredningar. Utredningen anser därför att det i vart fall för närvarande inte bör införas bestämmelser om att s.k. automatiska undantag i 13 och 14 §§ konkurrenslagen skall vara tillämpliga i sådana situationer. Enligt dessa bestämmelser måste Konkurrensverket inom fyra månader antingen fatta beslut med anledning av en anmälan för undantag eller också göra invändning mot det anmälda avtalet. Görs inte invändning skall undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen anses beviljat för en tid av fem år räknat från tidpunkten då avtalet ingicks. Utredningen anser att fyramånadersfristen regelmässigt torde vara för kort i de aktuella ärendena och reglerna därför inte ha någon funktion att fylla. Inte heller den absoluta tidsfristen på ett år som föreskrivs i 13 § andra stycket torde ha någon betydelse. Reglerna saknar också direkt motsvarighet i EG-rätten.

Flera remissinstanser är kritiska till utredningens bedömning.

Sveriges Industriförbund anser att även 13 och 14 §§ skall vara tillämpliga. Förbundet anser att de flygärenden det handlar om torde vara fåtaliga och någon olägenhet för Konkurrensverket att göra invändning om det finns saklig grund kan knappast uppkomma. *Sveriges Advokatsamfund* anser att effekten av att inte 13 § skulle tillämpas även med avseende på artikel 81.3 torde bli att Konkurrensverket vid hög arbetsbelastning kommer att prioritera de ärenden som löper med tidsfrister på bekostnad av ärenden om undantag enligt artikel 81.3. Utdragna handläggningstider skulle medföra stora olägenheter för berörda företag på grund av den osäkerhet som skulle råda under tiden fram till beslutet. Samfundet anser att Konkurrensverkets behov av en tillräckligt lång handläggningstid vid prövningen av komplicerade ärenden kan mötas på ett tillfredsställande sätt genom en tillämpning av 13 § konkurrenslagen. *Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* anför följande. Advokatbyrån kan inte se några skäl till varför reglerna om automatiska undantag inte skall vara tillämpliga i de få fall där Konkurrensverket kan meddela undantag enligt artikel 81.3 i EG-fördraget. Om ett ärende är komplicerat finns alltid möjligheten för verket att få förlängd utredningstid av Marknadsdomstolen. Företagen har även i dessa fall ett berättigat intresse av att så snabbt som möjligt få svar från Konkurrensverket. Det finns en risk att en prövning tidsmässigt blir onödigt utdragen, om några tidsfrister för prövningen inte gäller. Det kan även vara bra för verket att låta en tidsfrist passera så att ett automatiskt undantag skall anses beviljat. Det är också viktigt med enhetliga procedurregler.

Regeringen anser att det är viktigt att samma förfaranderegler gäller oberoende av vilket regelverk som Konkurrensverket tillämpar. För en ordning med tidsfrister för handläggningen av ansökningar om undantag

och med automatiska undantag talar flera omständigheter, som belysts vid remissbehandlingen. Några tillämpningssvårigheter av betydelse torde inte uppstå med en sådan ordning. Därför talar övervägande skäl för att även bestämmelserna i 13 och 14 §§ konkurrenslagen tillämpas i detta sammanhang.

Medlemsstaternas behöriga myndigheter får enligt artikel 7.2 i förordning 19/65 under vissa förutsättningar besluta att en gruppundantagsförordning som har beslutats av kommissionen inte skall tillämpas i ett enskilt fall. Den grundläggande förutsättningen för ett sådant beslut är att avtalet eller förfarandet i fråga har verkningar som är oförenliga med de villkor som anges i artikel 81.3. Konkurrensverket bör enligt regeringens mening vara behörig myndighet för dessa fall. Verkets beslut bör kunna överklagas på motsvarande sätt som gäller i fråga om beslut enligt 18 § konkurrenslagen om återkallelse av undantag som gäller på grund av ett gruppundantag enligt en förordning beslutad av regeringen. Beslutet bör följaktligen kunna överklagas till Marknadsdomstolen och lagen (1996:242) om domstolsärenden bör tillämpas.

8.4.3 Undersökningar m.m.

Regeringens förslag: Nu gällande svenska regler om undersökningar och uppgiftsskyldighet skall tillämpas när en svensk myndighet ingriper med stöd av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Några remissinstanser anser att det finns skäl att i detta sammanhang analysera ytterligare vissa av de frågor som utredningen pekat på. Det gäller bl.a. begränsningar i konkurrensmyndigheternas möjligheter att inhämta upplysningar på grund av "rätten att vara tyst" i artikel 6 i Europakonventionen.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har gjort en utförlig genomgång av konkurrenslagens regler i fråga om undersökningar och uppgiftsskyldighet.

Utredningen har pekat på några oklarheter och eventuella skillnader i förhållande till EG-rättens motsvarande regler. Dessa kan kortfattat beskrivas på följande sätt (se betänkandet s. 161–163).

Konkurrenslagens regler om uppgiftsskyldighet och undersökning bygger på motsvarande bestämmelser i EG-rätten. Konkurrensverket får i likhet med kommissionen vid vite begära erforderliga upplysningar från vilken fysisk eller juridisk person som helst. Verket har också möjlighet att kalla till förhör. Kommissionen kan dessutom, till skillnad mot Konkurrensverket, begära upplysningar hos medlemsstaternas regeringar och behöriga myndigheter.

Konkurrensmyndigheternas möjligheter att inhämta upplysningar begränsas av "rätten att vara tyst" enligt artikel 6 i Europakonventionen. Konventionen är en del av EG-rätten och har även inkorporerats i svensk rätt. Utredningen finner att det går att konstatera en skillnad mellan EG-

rätten och den svenska rätten i fråga om den enskildes möjligheter att få till stånd en överprövning av ett beslut om uppgiftsskyldighet. Ett beslut av Konkurrensverket kan i förlängningen komma att prövas av Europadomstolen, medan ett motsvarande beslut av kommissionen kan komma under EG-domstolens prövning. Det går enligt utredningen inte att utesluta att Europadomstolens och EG-domstolens tolkningar kan komma att skilja sig åt.

Beträffande frågan om skydd för viss skriftväxling mellan en advokat eller hans biträde och ett berört företag, s.k. professional legal privilege, ansåg utredningen att det kan föreligga en skillnad mellan vad som gäller enligt EG-rättslig praxis och vad som gäller enligt 54 § konkurrenslagen. Den eventuella skillnaden avser uppgifter mellan ett företag och en advokat som har en ställning i företaget, t.ex. som styrelseledamot. Sådana uppgifter skyddas sannolikt inte enligt EG-rätten men kan möjligen skyddas enligt bestämmelserna i konkurrenslagen.

Enligt utredningen kan det inte uteslutas att bestämmelserna i 54 § konkurrenslagen, tolkade mot bakgrund av bestämmelserna om förbud mot beslag i 27 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) och om frågeförbud i 36 kap. 5 § RB, kan leda till en vidare tolkning än vad EG-rätten medger. Framför allt på grund av ovissheten om EG-rättens innebörd fann utredningen inte skäl att lämna något förslag i denna del.

De befogenheter vid undersökningar hos företag Konkurrensverket har enligt 47 § konkurrenslagen motsvaras av de befogenheter kommissionen har enligt artikel 14 i förordning 17/62. Till skillnad från vad som gäller för kommissionen får dock Konkurrensverket inte självt besluta om sådana undersökningar. Beslut fattas i stället av domstol (Stockholms tingsrätt). Såvitt utredningen har kunnat finna fungerar systemet med domstolsprövning utan några särskilda problem. Liknande bestämmelser finns i vissa andra medlemsstater i EU. Den nuvarande ordningen bör därför enligt utredningen kunna gälla även när EG:s konkurrensregler skall tillämpas.

En annan fråga rör rätten att tillkalla juridiskt biträde. Bestämmelsen i 52 § konkurrenslagen om rätten att tillkalla ett juridiskt biträde vid undersökningar motsvaras enligt utredningen av vad som gäller enligt EG-rättslig praxis.

I fråga om kommunikation med parterna framgår att kommissionen skriftligen skall informera parterna om de invändningar som riktas mot dem (statement of objection), varefter parterna har möjlighet att inom viss tid inkomma med synpunkter. Parterna och, i viss utsträckning, klagande och tredje män har möjlighet att begära att bli hörda muntligt. Svenska bestämmelser om muntlighet, aktinsyn och rätt att yttra sig finns i 14, 16 och 17 §§ förvaltningslagen. Innan Konkurrensverket fattar beslut i ett ärende, sänder verket regelmässigt en skrivelse, som till sitt innehåll närmast är ett utkast till beslut, till berörda företag för yttrande i sådana fall där ett beslut kan komma att gå företaget emot. Några beaktansvärda skillnader mellan EG-rätten och den svenska rätten torde enligt utredningen inte föreligga i dessa delar.

Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB anser att en kommunikationsskyldighet för Konkurrensverket bör författningsregleras i konkur-

renslagen. Advokatbyrån anser att det är viktigt för företagen att veta att de får en sista möjlighet att argumentera eller förändra ett samarbete för att därmed undvika ett negativt beslut. Som det nu är skulle Konkurrensverket teoretiskt kunna underlåta att förfara på dylikt sätt, utan att kunna anklagas för att ha gjort något formellt fel, anför byrån vidare.

Regeringen delar i allt väsentligt de bedömningar som utredningen gjort. Regeringen anser således i likhet med utredningen att det i fråga om undersökningar och uppgiftsskyldighet inte finns sådana skillnader mellan EG-rätten och den svenska rätten som hindrar att de svenska reglerna tillämpas vid ingripanden med stöd av EG-rätten. Någon författningsreglering i fråga om kommunikationsskyldighet för Konkurrensverket, utöver vad som redan följer av konkurrenslagen och förvaltningslagen, är inte påkallad i detta sammanhang. Därför föreslår regeringen att nu gällande regler om undersökningar och uppgiftsskyldighet skall tillämpas när en svensk myndighet ingriper med stöd av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.

8.4.4 Åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar

Regeringens förslag: Nu gällande svenska regler om åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar skall tillämpas vid ingripanden med stöd av EG-rätten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Marknadsdomstolen* anser att det kan finnas skäl att ytterligare överväga om en närmare anpassning av regelsystemen bör ske när det gäller utvidgade förbud, konkurrensskadeavgift och viten. Domstolen anser dock att detta kan anstå till dess det står klart vad kommissionens moderniseringsarbete kommer att leda till.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har gjort en utförlig genomgång av konkurrenslagens regler i fråga om åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar. Den uttalar att de åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar som kan beslutas med stöd av artikel 3 i förordning 17/62 motsvarar de åtgärder som kan beslutas med stöd av 23 § första stycket konkurrenslagen. Åtgärderna innefattar ålägganden att upphöra att tillämpa ett visst avtal etc. Det kan också avse en positiv åtgärd, t.ex. att sälja till ett visst företag, att vidta rättelser eller att förändra priser.

Utredningen har också pekat på några oklarheter och skillnader i förhållande till EG-rättens motsvarande regler. Dessa kan kortfattat beskrivas på följande sätt (se betänkandet s. 164–165).

Kommissionen har i några fall meddelat förelägganden som omfattar även förfaranden med samma eller liknande effekt som det förbjudna, s.k. utvidgade förbud. Konkurrenslagen anger inte någon möjlighet för Konkurrensverket att meddela sådana förbud. Konkurrenslagsutredningen föreslog att en möjlighet att meddela utvidgade förbud skulle införas i konkurrenslagen. Regeringen delade i det efterföljande lagstiftningsarbetet utredningens uppfattning men konstaterade att bestämmelsen be-

hövde ses över i fler avseenden och att erforderligt beslutsunderlag i den delen saknades. Regeringen föreslog därför inte några förändringar men uttalade att den hade för avsikt att återkomma i frågan.

Ett införande av en möjlighet för Konkurrensverket och aktuella domstolar att tillämpa förbudsbestämmelserna i artikel 81 och 82 i EG-fördraget förstärker enligt utredningens uppfattning argumenten för att införa en möjlighet att meddela utvidgade förbud. Eftersom frågan bereds i Regeringskansliet såg utredningen emellertid inte någon anledning att lämna något särskilt förslag i den delen.

Mannheimer Swartling Advokatbyrå och *Sveriges Advokatsamfund* delar inte utredningens slutsats att en nationell tillämpning av artiklarna 81 och 82 skulle förstärka argumenten för ett införande av utvidgade förbud. Man anser bl.a. att det förhållandet att EG-kommissionen ansett sig kunna meddela dylika förbud inte med nödvändighet innebär att kommissionen har en sådan rätt. EG-domstolen kan särskilt med tanke på rättssäkerhetsskäl tänkas komma att inta en annan ståndpunkt. Samfundet anser att det vore olämpligt att införa en möjlighet för Konkurrensverket att meddela utvidgade förbud, eftersom en sådan möjlighet skulle kunna försämra rättssäkerheten för företagen.

Regeringen anser att övervägande skäl talar mot att i dagsläget införa regler om s.k. utvidgade förbud vid en nationell tillämpning av EG-rätten, framför allt mot bakgrund av den EG-rättsliga osäkerhet som föreligger. Med hänsyn till att det är önskvärt att undvika skilda regler på denna punkt framstår det i detta läge inte som aktuellt att nu införa några regler om utvidgade förbud vid tillämpningen av de nationella reglerna i konkurrenslagen. Utvecklingen av praxis i EG-rätten kan vara en anledning till förnyade överväganden på denna punkt.

Bestämmelsen i 23 § andra stycket konkurrenslagen om en särskild talerätt hänger samman med att det inte går att föra talan mot ett beslut av Konkurrensverket att inte meddela ett åläggande. Bestämmelsen innebär att ett enskilt företag som berörs av en överträdelse kan få till stånd en materiell prövning i domstol av den påstådda överträdelsen. I EG-rätten finns det inte någon motsvarighet till den särskilda talerätten enligt 23 § andra stycket konkurrenslagen. Däremot kan en klagande ha rätt att föra ogiltighetstalan mot ett beslut av kommissionen att inte ingripa mot ett förfarande och på så sätt få till stånd en formalieprövning av kommissionens handläggning av ett ärende. Bestämmelsen om den särskilda talerätten är tillämplig på förfaranden som faller under konkurrenslagen. Om en möjlighet införs att tillämpa förbudsbestämmelserna i artikel 81.1 och 82 nationellt, bör bestämmelsen om särskild talerätt också bli tillämplig på förfaranden som faller under artikel 81.1 eller 82. I annat fall skulle exempelvis ett konkurrentföretag inte ha möjlighet att föra talan enligt 23 § andra stycket konkurrenslagen om Konkurrensverket, i ett ärende där artikel 81 eller 82 är tillämplig, beslutar att inte meddela ett åläggande. Företaget skulle följaktligen riskera att hamna i ett sämre läge än om verket tillämpat konkurrenslagen.

När det gäller inhibition innehåller varken EG-rätten eller konkurrenslagen några uttryckliga bestämmelser som anger de materiella förutsättningarna för att meddela inhibition. Förutsättningarna för att meddela

inhibition enligt 24 § konkurrenslagen torde i allt väsentligt motsvara de förutsättningar som gäller för ett inhibitionsbeslut enligt EG-rättslig praxis. Enligt utredningens uppfattning torde det därför inte finnas något hinder mot att bestämmelsen i 24 § konkurrenslagen tillämpas även vid överträdelser av EG-rätten.

Efter lagändringarna år 1998 kan det vara så att möjligheterna att meddela interimistiska beslut enligt 25 § konkurrenslagen är mer omfattande än vad som gäller enligt EG-rättslig praxis. En sådan skillnad torde emellertid inte försämra möjligheterna till en effektiv tillämpning av EG:s konkurrensregler, anför utredningen ytterligare.

Regeringen delar utredningens uppfattning att konkurrenslagens regler om åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar överensstämmer med motsvarande regler i EG-rätten i sådan mån att de svenska reglerna kan tillämpas vid ingripanden med stöd av EG-rätten. Lagförslagen har anpassats till detta.

8.4.5 Rättegångskostnader

Regeringens bedömning: Reglerna om rättegångskostnader som innebär att vinnande part inte får ersättning från tappande part för sina rättegångskostnader skall utredas.

Utredningens förslag: Huvudregeln i EG-rätten är att förlorande part i mål inför Förstainstansrätten eller EG-domstolen skall svara för rättegångskostnaderna. Den svenska regleringen innebär bl.a. att ett företag som med framgång för talan mot ett beslut om åläggande enligt 23 § första stycket konkurrenslagen inte har möjlighet att få ersättning för sina rättegångskostnader i Marknadsdomstolen. Utredningen föreslår ingen lagändring i detta hänseende, utan anser att de nuvarande reglerna bör kunna användas även när artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget skall tillämpas nationellt. På denna punkt uttalar utredningen vidare följande. Reglerna om ersättning för rättegångskostnader i mål och ärenden enligt konkurrenslagen har nyligen diskuterats. Möjligen kan det finnas anledning att överväga dessa regler ytterligare i belysning av EG-rätten. En sådan diskussion bör i så fall avse rättegångskostnaderna inte bara vid tillämpningen av EG-rätten utan även vid tillämpningen av konkurrenslagen på nationella förhållanden.

Remissinstanserna: *Sveriges Advokatsamfund* ifrågasätter utredningens slutsatser att de nuvarande reglerna bör kunna användas även när artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget skall tillämpas nationellt. Samfundet anser att frågan om rättegångskostnader bör utredas.

Skälen för regeringens bedömning: Reglerna om rättegångskostnader innebär att vinnande part inte får ersättning från tappande part för sina rättegångskostnader. Regeringen anser att det finns en del som talar för att frågan om rättegångskostnader bör utredas, såväl vad avser en tillämpning av de nationella reglerna som EG-reglerna. Regeringen har mot den bakgrunden gett den utredning (dir. 2000:40) som beslutats om denna dag i uppdrag att utreda frågan. Se vidare avsnitt 7.5.1.

Regeringens förslag: Konkurrenslagens nuvarande bestämmelser om konkurrensskadeavgifter och viten samt om preskription av sådana avgifter och viten skall tillämpas vid ingripanden med stöd av EG:s konkurrensrätt.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte invänt mot utredningens slutsatser i denna del.

Skälen för regeringens förslag De grundläggande förutsättningarna för att döma ut böter enligt EG-rätten respektive konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen torde vara desamma. Reglerna om hur böternas och konkurrensskadeavgifternas storlek bestäms är betydelsefulla för sanktionernas effektivitet. Konkurrenslagens regler om storleken på konkurrensskadeavgiften är i stort sett identiska med motsvarande bestämmelse i EG-rätten.

Det finns emellertid en skillnad i fråga om hur böter respektive konkurrensskadeavgift skall beräknas. Enligt förarbetena till konkurrenslagen (prop. 1992/93:56 s. 93) skall endast det berörda företags omsättning beaktas när avgiften bestäms. Enligt EG-rättslig praxis kan däremot en hel koncerns omsättning ligga till grund för beräkningen av böter. Vilken betydelse den påtalade skillnaden mellan EG-rätten och konkurrenslagen skulle få i enskilda fall är svår att bedöma och beror på hur de inblandade företagen är organiserade, anför utredningen. De inblandade företags omsättning är heller inte ensamt avgörande för beräkning av storleken på sanktionen. Därtill kommer att principen om ekonomisk enhet sannolikt kommer att bli tillämplig i vissa fall. Det innebär att även ett moderbolag kan göras ansvarigt för konkurrensstridiga förfaranden som vidtagits av ett eller flera dotterbolag, vilket medför att både moderbolag och dotterbolag kan ådömas sanktioner.

Utredningen noterar att bland de länder som tillåter nationell tillämpning av artikel 81 och 82 Frankrike och Tyskland har sanktionsbestämmelser som skiljer sig från de sanktioner som kan dömas ut enligt förordning 17/62. Enligt den franska lagstiftningen kan böter som ådöms företag uppgå till fem procent av de inblandade företags omsättning. Enligt tysk rätt kan inblandade företag ådömas böter som kan uppgå till en miljon tyska mark samt upp till tre gånger den vinst som överträdelser lett till. För att böter skall kunna dömas ut krävs emellertid att ett förbudsbeslut överträtts. Sistnämnda bestämmelse tillkom för att eliminera risken för att ett beslut av den tyska konkurrensmyndigheten skulle komma att strida mot ett beslut av kommissionen om undantag.

Regeringen konstaterar att konkurrensskadeavgiften skall bestämmas på sådant sätt att den verkar avhållande på företaget och avskräckande på andra företag (prop. 1992/93:56 s. 93). Motsvarande torde gälla beträffande böter enligt förordning 17/62.

Det är enligt regeringens mening viktigt att inte stora skillnader finns mellan de sanktioner som kan komma i fråga enligt de olika nationella

konkurrenslagstiftningarna inom EU. Enligt uppgift har kommissionen aldrig i något fall dömt ut böter som legat i närheten av tio procent av en hel koncerns omsättning. Vidare kommer den ekonomiska enhetens princip att kunna tillämpas i vissa fall. Den formella skillnaden mellan EG-rätten och den svenska rätten kan således antas få begränsad praktisk betydelse. Den tyska rätten synes skilja sig från EG-rätten i detta hänseende mer än vad den svenska rätten gör, enligt uppgift, utan att det har uppfattats som en olägenhet.

Sammanfattningsvis anser regeringen i likhet med utredningen att de nuvarande reglerna om konkurrensskadeavgift är tillräckligt verkningsfulla för att kunna tillämpas på överträdelse av EG-rätten. Det bör således vara möjligt att tillämpa samma principer för beräkning av konkurrensskadeavgiftens storlek oavsett om det är fråga om en överträdelse av EG-rätten eller av konkurrenslagen. Den skillnad mellan EG-rätten och svensk rätt som finns och som beskrivs i avsnitt 6, medför enligt regeringens mening inte att någon lagändring är nödvändig för att EG:s konkurrensrätt skall kunna tillämpas effektivt i Sverige.

Som där framgår föreslår regeringen av andra skäl ett förtydligande tillägg i 28 § konkurrenslagen med innebörden att det vid fastställande av konkurrensskadeavgift skall tas hänsyn till om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen med avseende på den egna överträdelsen och till andra försvårande eller förmildrande omständigheter av betydelse. Bestämmelsen, som behandlas i avsnitt 6, föreslås gälla i fråga om fastställande av konkurrensskadeavgift vid överträdelse av förbuden i konkurrenslagen. Med den konstruktion som här föreslås kommer den också att gälla vid fastställande av konkurrensskadeavgift vid överträdelse av EG-reglerna.

Beslutsordningen, viten och preskription

Beslutsordningen i fråga om konkurrensskadeavgift har övervägts av statsmakterna nyligen (prop. 1997/98:130 s. 49) utan att det har lett till några ändringar. Regeringen anser i likhet med utredningen att det då gjorda ställningstagandet inte behöver omprövas för att det skall bli möjligt att införa en nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensrätt.

I likhet med vad som gäller beträffande böter har kommissionen behörighet att döma ut viten medan viten enligt svensk rätt döms ut av domstol. Det kan noteras att kommissionen i sin vitbok aviserat att den kommer att föreslå förändringar beträffande storleken på de viten som kan komma att föreläggas i ärenden som rör tillämpning av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget. Regeringen gör motsvarande bedömning som beträffande beslutsordningen i fråga om konkurrensskadeavgift och lämnar inte något ändringsförslag i denna del.

EG-rättens bestämmelser om preskription av kommissionens befogenheter att ålägga böter eller viten överensstämmer i sak nära med motsvarande bestämmelser i svensk rätt. Regeringen föreslår därför inte någon lagändring.

Regeringens bedömning: En nationell behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler medför inte att de svenska sekretessbestämmelserna behöver ändras.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har i allmänhet inte haft något att erinra mot utredningens bedömning. *Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* delar dock inte utredningens bedömning. Advokatbyrån anser att olika sekretessregler kommer att gälla för företagens uppgifter beroende på om det är kommissionen eller Konkurrensverket som genomför en utredning enligt EG:s konkurrensregler. I kommissionens utredning råder absolut sekretess för affärshemligheter, medan det i Konkurrensverkets utredning bara råder sekretess efter en skadeprövning. Byrån anser inte att det finns sakliga skäl för denna skillnad, och vidare att det finns en risk att olikheten minskar benägenheten hos företag att låta Konkurrensverket pröva överträdelser av EG-reglerna. Överträdelser som snabbare och enklare kan utredas av Konkurrensverket hamnar då ändå hos kommissionen på grund av att affärshemligheter där har ett bättre sekretesskydd.

Skälen för regeringens bedömning: Det förekommer redan nu ett tämligen omfattande informationsutbyte mellan framför allt kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna. En behörighet för Konkurrensverket att tillämpa EG:s konkurrensregler kommer sannolikt, oavsett utfallet av vitboken, att leda till ett utökat informationsutbyte mellan Konkurrensverket och kommissionen samt mellan Konkurrensverket och andra nationella konkurrensmyndigheter. Informationen kan handla dels om att ansökningar, anmälningar osv. inkommit, dels om att utredningar om misstänkta överträdelser inletts. Det kan även röra sig om information om inblandade företag och information om hur en viss marknad ser ut men också om resultatet av genomförda utredningar. Det informationsutbyte som sker och sannolikt kommer att ske i större utsträckning i framtiden aktualiserar vissa sekretessfrågor, t.ex. vilka uppgifter som får användas av mottagaren och till vad de får användas men även vilka sekretessbestämmelser som är aktuella att tillämpa.

Kommissionen har enligt bestämmelserna i artikel 10.1 i förordning 17/62 skyldighet att utan dröjsmål till medlemsstaternas behöriga myndigheter översända kopior av ansökningar och anmälningar och de viktigaste handlingarna som tillställts kommissionen i ärenden som rör tillämpningen av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget. Av artikel 20.1 framgår att upplysningar som inhämtats med stöd av artikel 11–14 får användas endast för det ändamål som avsetts med begäran eller undersökningen. EG-domstolen har tolkat bestämmelsen så att medlemsländernas konkurrensmyndigheter, oavsett om nationell lagstiftning eller EG:s konkurrenslagstiftningen tillämpas, inte är berättigade att som bevisning använda icke offentliggjorda uppgifter som infordrats med stöd av arti-

kel 11 i förordning 17/62. Motsvarande gäller icke offentliggjorda uppgifter som myndigheterna fått del av till följd av en undersökning som genomförts med stöd av artikel 14 i förordningen. Ifrågavarande uppgifter får dock användas för att motivera att undersökning på nationell nivå inleds.

Den svenska sekretessbestämmelse som i första hand kan bli aktuell är 8 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). Bestämmelsen tillkom främst med tanke på tillämpningen av EG:s konkurrensregler. Detta torde innebära att absolut sekretess kommer att råda i åtskilliga fall. Bestämmelsen i 14 kap. 5 § sekretesslagen om partsinsyn är emellertid tillämplig även i de fall där absolut sekretess råder. I dagsläget har inte andra stater, lika litet som Sverige, någon skyldighet att överlämna information i ett konkurrensärende till en annan medlemsstat. Bestämmelsen i 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen anger endast under vilka omständigheter svenska myndigheter får lämna ut information till utländska myndigheter eller mellanfolkliga organisationer. Frågan om utlämnade av information som överlämnats från andra medlemsstater i ett konkurrensärende kommer i normalfallet att prövas enligt bestämmelserna i 8 kap 4 § första stycket. Undantagsvis kan bestämmelserna om utrikessekretess i 2 kap. 1 § sekretesslagen bli tillämpliga.

Någon EG-rättslig skyldighet för nationella konkurrensmyndigheter, motsvarande bestämmelserna i artikel 10.1 i förordning 17/62, att informera kommissionen finns inte. Vissa nationella konkurrenslagar, t.ex. den tyska, innehåller dock bestämmelser om skyldighet att informera kommissionen om pågående ärenden med EG-rättslig anknytning. Konkurrensverket har hittills haft som praxis att underrätta kommissionen om pågående ärenden med EG-rättslig anknytning.

Medlemmar i kommittéer och tjänstemän i olika EG-organ omfattas av de generella bestämmelserna om tystnadsplikt i artikel 287 i EG-fördraget. Motsvarande gäller information som inhämtats med stöd av förordning 17/62. Information som lämnas till kommissionen torde därför i princip omfattas av sekretess hos kommissionen. Information som överlämnas till andra medlemsstater torde omfattas av mottagarlandets sekretessbestämmelser. Enligt 1 kap. 3 § tredje stycket sekretesslagen får uppgifter lämnas ut till myndigheter i andra länder eller till mellanfolkliga organisationer om uppgifterna i motsvarande situation skulle få lämnas ut till en svensk myndighet, under förutsättning att det är förenligt med svenska intressen. I bedömningen skall beaktas även det intresse som sekretessen skall skydda. Det bör också noteras att bestämmelsen gäller även till skydd för utländska fysiska eller juridiska personer.

Utredningen anser att det uppenbarligen finns ett behov av gemensamma bestämmelser inom EU eller bilaterala överenskommelser i fråga om utbyte av information i konkurrensärenden. Man kommer inte långt med ensidiga nationella regler. Utredningen kan följaktligen inte lämna något förslag som löser de problem som är förknippade med internationellt informationsutbyte på konkurrensområdet.

En nationell behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget medför inte enligt utredningens bedömning att de svenska sek-

retessbestämmelserna behöver ändras. Om kommissionens tankar i vitboken förverkligas, kan läget dock förändras.

Regeringen delar utredningens bedömning att den nationella behörigheten att tillämpa EG-reglerna inte medför att de svenska sekretessbestämmelserna behöver ändras. Samma sekretesskydd bör gälla hos Konkurrensverket vid tillämpningen av såväl konkurrenslagen som EG-reglerna, i den mån företagets uppgiftsskyldighet följer av konkurrenslagen i båda fallen och inte av tillämpningsförförordning 17/62. Det finns, som påpekats, en risk att detta skulle kunna bidra till att företagen vänder sig till kommissionen där absolut sekretess gäller för lämnade uppgifter enligt nämnda tillämpningsförförordning. Mot detta skall ställas andra fördelar som ett företag kan ha med att vända sig till Konkurrensverket i ett ärende som har anknytning till Sverige. Regeringen anser att det är viktigt att följa utvecklingen härvidlag. Om praktiska problem av betydelse skulle uppkomma till följd av det lägre sekretesskyddet för företagens uppgifter hos Konkurrensverket, kan frågan övervägas på nytt.

En särskild fråga är om Konkurrensverket skall åläggas att informera kommissionen om ärenden med EG-rättslig anknytning. Enligt uppgift från Konkurrensverket informerar verket regelmässigt kommissionen när sådana ärenden är aktuella. Frågan om utbyte av information kommer sannolikt att vara en central del i ett framtida förslag från kommissionen. Regeringen anser i likhet med utredningen att det i dagsläget inte är nödvändigt att införa en bestämmelse om skyldighet för Konkurrensverket att informera kommissionen om pågående ärenden med EG-rättslig anknytning.

Även när det gäller handläggningen i Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt bör Konkurrensverket kunna tillgodose kommissionens informationsbehov utan särskilt författningsstöd. Möjligen ställer sig saken annorlunda när talan väcks i Marknadsdomstolen med stöd av den särskilda talerätten i 23 § andra stycket konkurrenslagen. Regeringen anser i likhet med utredningen att en eventuell skyldighet för Marknadsdomstolen att underrätta kommissionen i dessa undantagsfall dock torde kunna regleras i förordning.

8.7 Skadestånd

Regeringens bedömning: Rätten till skadestånd vid överträdelser av EG:s konkurrensregler bör inte lagregleras nu.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Stockholms tingsrätt* pekar på att utredningen å ena sidan uttalar att det följer av EG-rätten att en överträdelse av EG-rätten ger rätt till skadestånd enligt konkurrenslagen. Å andra sidan föreslår inte utredningen att bestämmelsen i 33 § konkurrenslagen om skadestånd skall tillämpas. Tingsrätten anser att det här finns en motsägelse som för tingsrätten framstår som oförklarad. *Gernandt & Danielsson*

Advokatbyrå AB anser att frågan om skadestånd för överträdelser av EG:s konkurrensregler uttryckligen bör regleras. En sådan reglering skulle göra att företagen kommer att känna sig säkrare än idag på att denna skadeståndsmöjlighet finns, under vilka förutsättningar skadestånd kan utgå och när ett anspråk preskriberas. Detta torde leda till att benägenheten hos företagen att föra en skadeståndstalan ökar till nytta för den lojala konkurrensen. Att rätten till skadestånd enligt EG-reglerna följer av en möjligen föränderlig praxis ser advokatbyrån inte som något problem, eftersom utredningen valt tekniken att låta EG-rätten avgränsa den svenska tillämpningen av EG-reglerna.

Skälen för regeringens bedömning: Skadestånd är inte en offentligrättslig sanktion. Skadestånd är emellertid en sanktion, låt vara av privaträttsligt slag. Utredningen har därför funnit anledning att ta upp frågan om skadestånd vid överträdelser av artikel 81 eller 82.

EG-rätten innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse om rätt till skadestånd vid överträdelse av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget. Vissa skadeståndsrättsliga principer har utvecklats i EG-domstolens praxis. Denna rättsutveckling pågår fortfarande. Rätten till skadestånd på grund av överträdelse av EG:s konkurrensregler torde f.n. vara beroende av tillämplig nationell rätt. Det innebär att, om nationell rätt ger en möjlighet till skadestånd vid överträdelser mot nationell konkurrenslagstiftning, även överträdelser av EG:s konkurrensbestämmelser skall ha motsvarande följder, anför utredningen.

Sverige är ett av få medlemsländer i EU som har uttryckliga lagbestämmelser om rätt till skadestånd på grund av överträdelser av konkurrensbestämmelser, även om en sådan rätt sannolikt finns enligt de flesta nationella rättsordningar i EU.

Situationen påminner om den som gäller beträffande rätt till skadestånd från det allmänna vid överträdelser av EG-rätten. Av den praxis som utvecklats av EG-domstolen följer att enskilda under vissa omständigheter är berättigade till skadestånd från det allmänna vid överträdelser av EG-rätten. Utredningen om det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelser av EG-rätten kom i sitt betänkande *Det allmännas skadeståndsansvar vid överträdelser av EG-rätten* (SOU 1997:194) fram till att det inte krävdes någon ändring i skadeståndslagens materiella bestämmelser.

Som framgått ovan anser utredningen att det följer av EG-rätten att det föreligger rätt till skadestånd på grund av överträdelser av EG:s konkurrensregler i den mån motsvarande överträdelse av nationell konkurrensrätt ger en sådan rätt. Utredningen menar att det redan av detta följer att överträdelser av artikel 81.1 eller 82 i EG-fördraget ger en rätt till skadestånd.

Någon uttrycklig lagbestämmelse om rätt till skadestånd vid överträdelser av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget är därför enligt utredningens uppfattning inte absolut nödvändig. Rätten till skadestånd vid överträdelser av EG-rätten framgår av EG-rättslig praxis medan motsvarande rätt till skadestånd vid överträdelser av konkurrenslagen är reglerad i lag. Till detta kommer att EG-rättens innehåll i detta avseende är ovisst.

Regeringen anser att rättsläget f.n. inte är helt klart. Regeringen bedömer i likhet med utredningen att det med hänsyn till det anförda vore olämpligt i vart fall i nuläget att lagreglera rätten till skadestånd vid överträdelser av artikel 81.1 eller 82. En sådan reglering torde i dagens situation få anpassas efter innebörden av föreskrifterna i 33 § konkurrenslagen och skulle därvid kunna innebära att en avvikelse från vad som senare kommer visa sig vara EG-rättens innebörd beträffande skadeståndsskyldighet.

8.8 Övriga frågor

8.8.1 Verkställighet

Regeringens bedömning: En möjlighet att få svenska konkurrensrättsliga avgöranden verkställda utomlands förutsätter nya internationella överenskommelser.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Sveriges Advokatsamfund* instämmer i utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Av bestämmelserna i artikel 256 (f.d. artikel 192) i EG-fördraget framgår att kommissionens beslut om böter eller viten är verkställbara. Vidare framgår att verkställigheten skall följa de civilprocessuella reglerna i det land där verkställigheten sker. Någon motsvarande möjlighet att verkställa domar om konkurrensskadeavgift utanför Sveriges gränser torde inte finnas. Viten som har utdömts efter att ha förelagts av Konkurrensverket kan verkställas i de övriga nordiska länderna. En ändring i fråga om möjligheten att utanför Sveriges gränser verkställa domar om konkurrensskadeavgift eller beslut om viten torde förutsätta internationella överenskommelser. Utredningen har konstaterat att Brysselkonventionen och Luganokonventionen inte är tillämpliga på konkurrensrättsliga avgöranden av offentligrättslig natur.

Regeringen instämmer i slutsatserna. Frågan om möjligheten att verka för verkningfulla sådana överenskommelser får uppmärksammas vid lämpligt tillfälle.

8.8.2 Koncentrationskontroll

Regeringens bedömning: Det är teoretiskt möjligt att Konkurrensverket i undantagsfall skulle kunna tillämpa artikel 81 eller 82 på en företagskoncentration. Någon särskild svensk reglering i anslutning till EG:s koncentrationsförordning 4064/89 behöver dock inte övervägas i dessa sammanhang.

Utredningens bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Advokatfirman Vinge KB* anser att det bör klargöras om Konkurrensverket eller regeringen är behörig att hänskjuta en företagskoncentration till kommissionen i enlighet med artikel 22 i EG:s koncentrationsförordning 4064/89. Man menar att det i dagsläget råder en otillfredsställande osäkerhet i detta avseende.

Skälen för regeringens bedömning: En nationell konkurrensmyndighet har inte behörighet att tillämpa artikel 81 eller 82 på en koncentration med gemenskapsdimension. Principen är att koncentrationer utan gemenskapsdimension skall angripas endast med stöd av nationell rätt. En nationell myndighet torde ändå vara oförhindrad att tillämpa artikel 81 eller 82 på en koncentration utan gemenskapsdimension. I den senare situationen kan det, i vart fall teoretiskt, bli fråga om parallella förfaranden, eftersom kommissionen har möjlighet att med stöd av artikel 85 konstatera en överträdelse av artikel 81 eller 82. Situationen påminner därmed om den som råder på de delar av transportområdet som inte omfattas av tillämpningsföreskrifter. Det torde emellertid vara svårt att se vilka skälen skulle vara för en nationell konkurrensmyndighet att vilja ingripa mot en sådan koncentration med stöd av EG-rätten, anför utredningen. Till detta kommer att företagskoncentrationer endast i begränsad utsträckning kan angripas med stöd av artikel 81 eller 82.

Nationella myndigheter skall, i likhet med vad som gäller enligt bl.a. förordning 17/62, genomföra undersökningar på begäran av kommissionen och kan även biträda kommissionen vid undersökningar den genomför, se artiklarna 12 och 13 i förordning 4064/89. Kommissionen kan under vissa omständigheter hänskjuta en koncentration till en behörig nationell myndighet, se artikel 9 i förordning 4064/89. Den nationella myndighet som tar emot ärendet skall sedan tillämpa nationell konkurrensrätt på koncentrationen. Konkurrensverket har behörighet att tillämpa konkurrenslagens regler om företagskoncentration. Någon särskild svensk reglering som tar sikte på den speciella situation som nyss beskrivits torde därför inte erfordras.

Slutligen skall nämnas att enligt artikel 22.3 i förordning 4064/89 en medlemsstat eller flera medlemsstater gemensamt kan begära att kommissionen vidtar åtgärder mot en koncentration som saknar gemenskapsdimension.

Regeringen anser i likhet med utredningen att någon särskild svensk reglering i anslutning till EG:s koncentrationsförordning 4064/89 inte behöver övervägas i förevarande sammanhang.

9.1 Allmänna utgångspunkter

Regeringens bedömning: Konkurrenslagstiftningen måste erbjuda effektiva instrument för att åstadkomma efterlevnad av reglerna.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska konkurrenslagstiftningen som infördes 1 juli 1993 bygger på den s.k. förbudsprincipen. Konkurrenslagen innehåller förbud för företag mot dels konkurrensbegränsande samarbete, dels missbruk av en dominerande ställning.

För att uppnå de konkurrenspolitiska målen med lagstiftningen är det viktigt att konkurrenslagen erbjuder effektiva instrument för att åstadkomma efterlevnad av reglerna. Detta gäller inte minst med hänsyn till de stora samhällsekonomiska värden som konkurrenslagstiftningen ytterst gäller. Konkurrenslagen innehåller redan idag ett brett register med sådana instrument i form av regler om ingripanden mot otillåtna förfaranden och rättsföljder med syfte att avhålla företagen från överträdelser av konkurrenslagen. Regler av denna typ gäller ogiltighet för förbjudna samarbeten, möjligheter att ålägga förbud vid vite att tillämpa förbjudna förfaranden, konkurrensskadeavgift för begångna överträdelser, skadestånd för den som lidit skada av ett förbjudet förfarande m.m. Det som särskilt skall behandlas här gäller konkurrensskadeavgiften.

Ett företag är enligt konkurrenslagen skyldigt att betala en särskild avgift (konkurrensskadeavgift), om företaget eller någon som handlar på företagets vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete eller missbruk av dominerande ställning. Avgiften skall fastställas till lägst 5 000 kr och högst 5 miljoner kr eller till ett högre belopp dock inte överstigande 10 procent av företagets årsomsättning. Immunitet mot konkurrensskadeavgift gäller som regel för åtgärder som har vidtagits efter anmälan för undantag eller ansökan om icke-ingripandebesked och till dess beslut har fattats med anledning av anmälan eller ansökan.

9.2 Fastställande av konkurrensskadeavgift

Regeringens förslag: Ett förtydligande görs i konkurrenslagen med innebörden att det vid fastställande av konkurrensskadeavgift skall tas hänsyn till om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen med avseende på den egna överträdelserna och till andra försvårande eller förmildrande omständigheter av betydelse.

Promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser tillstyrker promemorieförslaget att nu förtydliga bestämmelsen om vilka hänsyn som kan tas vid fastställande av konkurrensskadeavgift. Ett stort antal remissinstanser lämnar dessutom förslaget utan erinran.

Endast ett fåtal remissinstanser är tveksamma eller kritiska.

En mycket stor majoritet av remissinstanserna tillstyrker vidare att frågan om inrättandet av program för befrielse från och nedsättning av konkurrensskadeavgift utreds.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av redovisningen i promemorian (s. 13–23) finns i vissa andra delar av världen – t.ex. Storbritannien, USA och Kanada – men också hos EU-kommissionen, utvecklade system med befrielse från eller nedsättning av påföljder för företag som tillhandahåller viktig information om konkurrensbegränsande förfaranden (s.k. leniency-program). Detta har enligt uppgift haft stor betydelse, inte minst i USA, för att spåra och avslöja karteller. I det meddelande om befrielse från eller nedsättning av böter som kommissionen presenterade år 1996 sägs att ett företag som deltar i en kartell kan undgå sanktioner helt under vissa förutsättningar, bl.a. att företaget har anmält kartellen till kommissionen och förser kommissionen med avgörande bevismaterial. Även svenska företag har genom att förse EG-kommissionen med viktig bevisning fått kraftig reduktion i fråga om konkurrensböter (Stora i Cartonboard-fallet, jfr Förstainstansrättens dom den 14 maj 1998 *Mayr-Melnhof Kartongesellschaft mbH*, p. 352–359).

Aktuell bestämmelse i konkurrenslagen lyder som följer:

28 § När konkurrensskadeavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått.

I ringa fall skall ingen avgift påföras.

Konkurrensverket har som nämnts föreslagit bl.a. att regelverket ses över i olika avseenden för att erbjuda nya instrument för en effektivare kartellbekämpning. Konkurrensverket har också föreslagit att det införs en uttrycklig bestämmelse i konkurrenslagen om att det vid fastställandet av konkurrensskadeavgift kan beaktas att ett företag lämnat Konkurrensverket information om överträdelsen eller i övrigt medverkat vid utredningen av densamma.

Regeringen delar Konkurrensverkets uppfattning att det är viktigt att reglerna är lämpligt utformade och ger möjlighet att avslöja och bekämpa konkurrensbegränsningar mellan företag.

Fråga uppkommer således om det vid fastställande av påföljd enligt konkurrenslagen även skall kunna beaktas att företag lämnat viktig information till Konkurrensverket. I detta sammanhang handlar det om nedsättning av konkurrensskadeavgift.

Enligt förarbetena till den redan gällande bestämmelsen i 28 § konkurrenslagen utesluts inte att även andra omständigheter än allvarligheten av överträdelsen och hur länge den har pågått kan beaktas när avgiftens storlek bestäms (prop. 1992/93:56 s. 93).

Av förarbetena följer att det i mildrande riktning bör kunna beaktas exempelvis om företaget

1. snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av Konkurrensverket,
2. samarbetar väl med Konkurrensverket under utredningen,
3. befinner sig i en svår ekonomisk situation,
4. har utsatts för påtryckningar från andra företag,
5. har medverkan i överträdelsen i begränsad omfattning och
6. har ålagts att betala skadestånd för överträdelsen.

Konkurrensskadeavgift skall fastställas särskilt för varje företag som talan riktas mot. Den skall spegla de olika företagens delaktighet i överträdelsen. Avgiften bör inte fastställas så högt att företaget riskerar konkurs.

Gränserna för hur långt 28 § konkurrenslagen medger att sådana omständigheter under 1–6 ovan beaktas har inte prövats i rättspraxis i någon nämnvärd omfattning. Det följer av förarbetena till konkurrenslagen att hänsyn kan tas till om företaget samarbetat väl med Konkurrensverket. Till denna del förefaller det således vara klart att det finns ett visst utrymme, oklart hur stort, att fastställa konkurrensskadeavgiften till en lägre nivå än annars.

Regeringen anser däremot i likhet vad som sägs i promemorian att det varken följer av lagtext eller förarbeten att konkurrensskadeavgift inte skall påföras överhuvudtaget om ett företag samarbetat väl med Konkurrensverket. Detta förhållande ändras inte av uttalandet i förarbetena om att EG-rättspraxis får stor betydelse vid tillämpningen av de materiella reglerna i konkurrenslagen (prop. 1992/93:56 s. 21) och att konkurrenslagspraxis bör kunna utvecklas med EG-rätten som grund. Detta måste också skiljas från situationen att det handlar om ringa fall, där ingen avgift skall påföras. Med ringa avses sådana fall där överträdelsen med hänsyn till lagstiftningens allmänna syfte att främja en effektiv konkurrens framstår som bagatellartad eller försumbar (a. prop. s. 93).

Som nämndes ger förarbetena stöd för att det faktum att företaget lämnat viktig information till Konkurrensverket kan tillmätas betydelse vid fastställande av konkurrensskadeavgift. Härmed torde få förstås att detta gäller till den del uppgifterna gäller företagets egna överträdelse.

Att motsvarande utan stöd i lagtexten skulle gälla även för information som ett företag lämnar om andra företags överträdelse skulle i sak innebära att andra principer gällde här än inom straffrätten. Såvitt avser straffrätten har tanken på ett s.k. kronvitnesssystem avvisats av statsmakterna i fråga om eftergift för den som avslöjar andras brott (jfr SOU 1986:14 s. 452 f. samt prop. 1987/88:120 s. 92).

Visserligen rör det sig här som några remissinstanser pekat på inte om straffrätt. Som dessa och därtill flera remissinstanser menat gör sig dock på motsvarande sätt rättssäkerhetsaspekter gällande även när det är fråga om en sanktionsavgift. Avgiften kan uppgå till betydande belopp, ända upp till 10 procent av ett företags omsättning.

Samtidigt framgår av genomgången i promemorian att det EG-rättsliga kontrollsystemet, men framför allt de amerikanska och brittiska syste-

men, ger relativt stora möjligheter att befria från eller sätta ned konkurrensböter om ett företag anmält kartellen eller försett konkurrensmyndigheten med viktiga bevis som faller andra företag.

Enligt regeringens mening står det i likhet med vad som sägs i promemorian klart att frågan om ett motsvarande system såsom de nämnda leniency-programmen bör inrättas i Sverige på området är av principiell karaktär och kräver en mer omfattande utredning. Också flera remissinstanser har understrukt detta.

Regeringen vill samtidigt betona att den i likhet med vad som sägs i promemorian anser att det i sig är viktigt att det konkurrensrättsliga systemet tillhandahåller effektiva sanktioner, proportionella medel och lämpliga incitament för att komma tillrätta med dolda kartellsamarbeten.

Som tidigare redovisats har regeringen denna dag beslutat att utreda frågan om inrättandet av bredare program för befrielse från eller nedläggning av konkurrensskadeavgift. Se avsnitt 7.5.1.

Regeringen anser dock i likhet med vad som sägs i promemorian att det framstår som viktigt att redan nu ändra konkurrenslagen på det sättet att det görs ett förtydligande så att det framgår av själva lagen vilka hänsyn som kan tas vid fastställande av konkurrensskadeavgift. Mot bakgrund av det anförda föreslår regeringen därför ett tillägg i 28 § konkurrenslagen med innebörden att det vid fastställande av konkurrensskadeavgift skall kunna tas hänsyn till om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen med avseende på den egna överträdelsen, och till andra försvårande eller förmildrande omständigheter av betydelse.

10 Kontroll på ort och ställe av statligt stöd

10.1 Gällande rätt

10.1.1 Rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget

Vid sidan av att utgöra ett samlande dokument för de förfaranderegler och den praxis som utvecklats kring hanteringen av ärenden rörande statligt stöd, innebär rådets förordning också i vissa avseenden en skärpning av regelverket. Motivet för att strama upp reglerna kan ses i ljuset av en fördjupad integrering av den gemensamma marknaden där förekomsten av otillåtna statliga stöd till enskilda företag på ett alltmer påtagligt sätt riskerar att snedvrیدا konkurrensen. Mot bakgrund därtill av de stora volymer stöd som alljämt lämnas inom medlemsstaterna och understundom problem att från kommissionens sida bedriva en tillräckligt effektiv kontroll, så introduceras i förordningen en rätt för kommissio-

nen att utföra kontroll på ort och ställe. Bestämmelsen, som återfinns i artikel 22, har följande lydelse. Prop. 1999/2000:140

Kontroll på ort och ställe

1. När kommissionen hyser allvarliga tvivel om huruvida beslut om att inte göra invändningar, positiva beslut eller villkorliga beslut med avseende på individuellt stöd efterlevs, skall den berörda medlemsstaten, efter att ha beretts tillfälle att lämna synpunkter, tillåta kommissionen att avlägga kontrollbesök på ort och ställe.

2. De tjänstemän som har bemyndigats av kommissionen skall, för att kontrollera att det berörda beslutet följs, ges befogenhet att

a) gå in i vilka lokaler och på vilken mark som helst som utnyttjas av det berörda företaget,

b) begära muntliga förklaringar på ort och ställe, och

c) granska räkenskaper och andra affärshandlingar och göra eller begära kopior.

Om det är nödvändigt får kommissionen bistås av oberoende experter.

3. Kommissionen skall skriftligen och i god tid underrätta den berörda medlemsstaten om kontrollbesöket på ort och ställe och de bemyndigade tjänstemännens och experternas identitet. Om medlemsstaten i fråga har berättigade invändningar mot kommissionens val av experter, skall experterna utses i samförstånd med medlemsstaten. De av kommissionens tjänstemän och de experter som bemyndigats att utföra kontroll på ort och ställe skall uppvisa en skriftlig fullmakt i vilken närmare anges föremålet för och syftet med besöket.

4. Tjänstemän som bemyndigats av den medlemsstat inom vars territorium kontrollbesöket skall göras får vara närvarande vid kontrollbesöket.

5. Kommissionen skall lämna medlemsstaten en kopia av alla rapporter som upprättas till följd av kontrollbesöket.

6. Om ett företag motsätter sig ett kontrollbesök som har beslutats av kommissionen med stöd av denna artikel, skall den berörda medlemsstaten ge den hjälp som behövs till de tjänstemän och experter som bemyndigats av kommissionen för att de skall kunna genomföra kontrollbesöket. För detta ändamål skall medlemsstaterna, efter samråd med kommissionen, vidta nödvändiga åtgärder inom arton månader efter det att denna förordning har trätt i kraft.

Kommissionens möjlighet att genomföra kontrollbesök omfattar endast granskning av individuella stöd, dvs. stöd som inte beviljas på grundval av en stödordning och anmälningspliktiga utbetalningar av stöd på grundval av en stödordning.

Det är kommissionen som fattar beslut om kontrollbesöket, som dock skall föregås av att medlemsstaten lämnar sin tillåtelse till det. Besöket skall genomföras av särskilt bemyndigade tjänstemän vid kommissionen jämte eventuella experter som utsetts av kommissionen efter samråd med medlemsstaten. Därutöver kan medlemsstaten bemyndiga tjänstemän att närvara vid kontrollbesöket.

De tjänstemän som genomför kontrollbesöket skall av kommissionen bl.a. ha getts befogenhet att hos berört företag gå in i lokaler m.m. samt att granska räkenskaper och andra affärshandlingar. Vid kontrollbesöket skall de av kommissionen bemyndigade tjänstemännen ha en skriftlig fullmakt i vilken närmare skall anges föremålet för och syftet med besöket.

Problem kan dock uppstå om företaget motsätter sig ett kontrollbesök genom att t.ex. inte medge tillträde till vissa utrymmen. Förordningen föreskriver därför att kommissionen skall ges nödvändigt bistånd i sådana situationer. Medlemsstaterna har att införa sådana åtgärder inom 18 månader efter det att förordningen trätt i kraft.

I lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler finns vissa bestämmelser huvudsakligen inom konkurrensområdet. Där regleras bl.a. möjligheten att få bistånd när kommissionen beslutat om undersökningar hos företag och företagssammanslutningar. Inom konkurrensområdet finns ett väl utvecklat system med en behörig nationell myndighet med de uppgifter som framgår av de gemensamma konkurrensreglerna. I Sverige är det Konkurrensverket som är behörig nationell myndighet. Det följer bl.a. direkt av EG-rätten att myndigheten har en skyldighet att bistå kommissionen. Detta torde även vara förklaringen till att den behöriga myndigheten i 3 § ovan nämnda lag ges befogenheter som överensstämmer med dem som kommissionen har enligt t.ex. artikel 14 i rådets förordning 17/62.

Några motsvarande regler finns inte för statligt stöd. De regler som finns i lagen rör huvudsakligen uppgiftsskyldighet för kommuner och landsting om planerade stöd samt en möjlighet för regeringen att upphäva vissa beslut om stöd.

Någon behörig myndighet med uppgifter motsvarande dem som Konkurrensverket har finns inte på statsstödsområdet. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) är central förvaltningsmyndighet för frågor som gäller näringslivets utveckling, vilket bl.a. innebär ett ansvar för att fördela statligt stöd till teknisk forskning och utveckling, för små och medelstora företag samt för regional utveckling. NUTEK har dessutom övergripande uppgifter inom området som avser uppföljning och rapportering av befintliga stöd.

10.2 Förslag till lagstiftning

Regeringens förslag: Kronofogdemyndigheten i Stockholm skall vid behov lämna handräckning så att kommissionen kan genomföra ett kontrollbesök. En uttrycklig hänvisning görs till de regler i utskönningsbalken som gäller för sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § samma balk, dock med begränsningen att det berörda företaget inte skall underrättas.

Promemorian: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Kammarrätten i Stockholm, Arbetsmarknadsstyrelsen, Fiskeriverket, Konkurrensverket, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksrevisionsverket, Kronofogdemyndigheten i Stockholm, Länsstyrelserna i västra Götaland, Värmland, Jönköpings samt Norrbottens län och Svenska kommunförbundet* tillstyrker eller har inte något att erinra mot förslaget i promemorian.

Kommerskollegium har inget att erinra mot förslaget men har framfört att artikelnumreringen i lagen bör överensstämma med nu gällande EG-rätt.

Svea hovrätt har föreslagit att det i lagtexten anges att handräckning endast skall ges om företaget motsätter sig kontrollbesöket.

Stockholms tingsrätt har pekat på att kommissionens beslut om undersökning och kontrollbesök gäller direkt, utan att något tillstånd från domstol behöver inhämtas till skillnad från vad som gäller för Konkurrensverkets beslut enligt nationell lagstiftning. Tingsrätten menar att det är svårt att förstå varför det skall ställas lägre krav på rättssäkerheten när det är fråga om EG-rätt än när motsvarande institut regleras i den inhemska rätten.

Kronofogdemyndigheten har framfört att det i lag generellt bör slås fast att myndigheten vid handräckning enligt 16 kap. 10 § utsökningsbalken skall ha rätt att besluta om försegling av utrymme eller lokal för en kortare tid.

Sveriges Industriförbund samt *Svensk Handel och Tjänsteföretagen* anser att det i lagtexten bör läggas till att det företag hos vilket undersökningen görs har rätt till juridiskt biträde under undersökningen.

Skälen för regeringens förslag: Föreskrifter om skyldighet att underkasta sig kontrollbesök innebär myndighetsutövning, vilket kräver lagform. Rådets förordning är dock direkt gällande i Sverige varför ytterligare åtgärder ej krävs i den delen. Det skall särskilt framhållas att det är kommissionen som beslutar om kontrollbesöket och alltså inte någon svensk myndighet. Medlemsstaten har endast att lämna kommissionen tillåtelse att genomföra besöket. Någon formell grund att vägra kontrollbesök på saknas. Kommissionens beslut kan överklagas till EG-domstolen men verkställigheten skall dock fortgå.

Nationella tjänstemän ges i förordningen en rätt att närvara vid besöket. Dessa tjänstemän har inte några beslutsbefogenheter.

Rådets förordning beslutades före Amsterdamfördragets ikraftträdande, vilket innebär att den i titeln fortfarande hänvisar till artikel 93 istället för artikel 88 som artikeln omnumrerats till.

Rådets förordning medför ett behov av en bestämmelse om att kommissionen får vända sig till exekutiv myndighet, om tvångsmedel behövs användas för att den skall kunna fullfölja kontrollbesöket. Kommissionens behov av att tvångsvis kunna genomföra ett kontrollbesök bör tillgodoses genom en bestämmelse om att handräckning kan begäras av kronofogdemyndigheten på samma sätt som sker inom konkurrensområdet.

Av 3 kap. 2 § utsökningsbalken följer att verkställighet på grund av utländsk exekutionstitel får äga rum här i riket enligt vad som framgår av särskilda föreskrifter. Kommissionens beslut om kontrollbesök får enligt utsökningsbalkens systematik anses vara en utländsk exekutionstitel. Verkställighet av kommissionens beslut kan ske utan ytterligare reglering eftersom kravet i utsökningsbalken på särskilda föreskrifter uppfylls genom den ovan föreslagna bestämmelsen.

Stockholms tingsrätt har framfört att det är svårt att förstå varför lägre krav på rättssäkerhet skall ställas när det är fråga om EG-rätt än när det är fråga om nationell rätt. Tingsrätten har framfört att t.ex. skall domstol pröva behovet av en undersökning, som beslutats av Konkurrensverket, enligt nationella konkurrensregler.

På konkurrensområdet (förordning nr 17/62) finns avgörande från EG-domstolen, förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst AG mot Kommissionen, som torde kunna ge viss vägledning även i fråga om kontrollbesök. Rättsfallen rör en undersökning som beslutats av kommissionen. Domstolen konstaterade att en nationell myndighet aldrig får göra en prövning av nödvändigheten av den begärda åtgärden (undersökningen) utan att denna prövning är förbehållen domstolen. En nationell myndighet kan dock kontrollera att åtgärden inte är godtycklig, att den står i proportion till ändamålet med undersökningen och trygga att den nationella rättens bestämmelser följs när åtgärden vidtas.

Såsom Svea hovrätt påpekat i sitt yttrande kan den enskildes skydd säkerställas genom dels de synpunkter som regeringen har möjlighet att lägga innan den lämnar tillstånd till kontrollbesök, dels de möjligheter som företaget har att föra talan vid såväl nationella rättsinstanser som vid EG:s förstainstansrätt. Den prövning som ankommer på kronofogdemyndigheten är av begränsad omfattning. Kronofogdemyndigheten skall självfallet inte medverka till åtgärder som inte omfattas av kommissionens beslut eller som är uppenbart obefogade. Den fråga som väckts av Stockholms tingsrätt är generell och kräver överväganden som inte rymms inom det nu aktuella lagstiftningsärendet. Det kan dock konstateras att EG-rätten inte synes ge utrymme för lika omfattande prövning av kommissionens beslut som t.ex. sker av Konkurrensverkets beslut om undersökning enligt nationell lagstiftning.

Reglerna i 16 kap. 10–12 §§ utsökningsbalken kommer att bli tillämpliga på handräckningsförfarandet, dock med de begränsningar som anges nedan. Eftersom kommissionens besök syftar till att kontrollera att villkor och liknande efterlevs är det oftast så att besöken måste genomföras utan att företaget får kännedom om det i förväg. I annat fall kan företaget vidta åtgärder för att försvåra kontrollen, t.ex. att gömma undan handlingar eller flytta maskiner. Det är, såsom även påpekats av Svea hovrätt, stadgad praxis inom konkurrensområdet att det är kommissionen som förfogar över om det berörda företaget i förväg skall underrättas eller ej. Därför bör, vilket även skett på konkurrensområdet, bestämmelsen utformas så att kronofogdemyndigheten inte skall underrätta företaget om handräckningsansökningen innan verkställighet sker.

Svea hovrätt har anfört att det i den föreslagna bestämmelsen uttryckligen bör anges att handräckning skall ges om företaget motsätter sig kontrollbesöket. Det följer av rådets förordning liksom av allmänna principer om tvångsmedelsanvändning att kronofogdemyndigheten inte bör vidta några verkställighetsåtgärder förrän behov av detta visat sig föreligga. Det torde därför inte finnas anledning för kronofogdemyndigheten att dessförinnan fatta beslut om handräckning. Inom konkurrensområdet har saken lösts på det sättet att kronofogdemyndigheten kontaktas i förväg i de fall motstånd kan befaras. När besöket skall äga rum följer representanten med och ett eventuellt beslut om handräckning kan fattas på platsen. Regeringen anser med hänsyn till ovanstående att det inte finns behov av att införa de förändringar som föreslagits av Svea hovrätt.

Några remissinstanser anser att det av lagtexten bör framgå att berört företag har rätt till juridiskt biträde under undersökningen. Vid kommissionens undersökningar hos företag i samband med misstänkt överträdelse av konkurrensreglerna har företaget enligt kommissionens praxis rätt att tillkalla ett juridiskt biträde att närvara vid undersökningen förutsatt att undersökningen inte onödigt fördröjs. Frågan om en sådan rättighet skulle lagregleras diskuterades i samband med ändringar i lagen (1992:1317) om ett ekonomiskt europeiskt samarbetsområde (prop. 1993/94:211). Regeringen fann dock att en sådan reglering skulle inskränka befogenheterna hos EFTA:s övervakningsmyndighet på ett sätt som inte var förenligt med Sveriges åtaganden enligt EES- och övervakningsavtalen. Inte heller i den nuvarande regleringen av kommissionens rätt att få handräckning för att genomföra undersökningar finns en sådan rätt inskriven.

Rådets förordning innehåller inte några bestämmelser om att ett kontrollbesök i något avseende får göras beroende av att berört företag önskar tillkalla juridiskt biträde. Mot den bakgrunden anser regeringen sig nu inte kunna uppställa ett sådant krav i lagtext. Regeringen utgår dock ifrån att kommissionen kommer att tillämpa principen om rätt till juridiskt biträde även vid kontroller på ort och ställe av statliga stöd.

En följd av den föreslagna regleringen att kronofogdemyndigheten inte skall underrätta företaget om att handräckning begärts är att företaget inte kan förhindra att det uppkommer kostnader hos myndigheten genom frivilligt fullgörande. Det skulle inte vara tillfredsställande om företaget tvingades att ersätta dessa kostnader och regeringen avser därför utvidga det undantag från skyldigheten att betala s.k. grundavgift som finns i förordningen (1992:1094) om avgifter vid kronofogdemyndigheterna till att omfatta även dessa ärenden. Någon avgift skall således inte tas ut vid handräckningen.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har framfört att det i en generell lagstiftning bör slås fast att myndigheten när handräckning lämnas med stöd av 16 kap. 10 § utsökningsbalken har möjlighet att försegla utrymme eller lokal för en kortare period. Kronofogdemyndigheten har upplyst att den vid en verkställighet på konkurrensområdet funnit att försegling var möjlig genom att tillämpa reglerna i 6 kap. 4 § utsökningsbalken analogt. Det finns numera ett antal lagar där kronofogdemyndigheten lämnar handräckning med stöd av bestämmelsen i 16 kap. 10 §. Frågan kräver överväganden som ligger utanför ramen för detta lagstiftningsuppdrag och något förslag i den delen läggs därför inte fram nu.

10.3 Det praktiska förfarandet vid kontrollbesök

Regeringens bedömning: Det är regeringen som bör lämna tillstånd till kommissionen att genomföra ett kontrollbesök. Den därpå följande hanteringen bör i normalfallet handhas av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK).

Promemorian: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Fiskeriverket* anser att samråd även skall ske med berörda expertmyndigheter och att företrädare från expertmyndigheterna ges möjlighet att närvara vid besöken. *Länsstyrelsen i Värmland* menar att det vore värdefullt om länsledningen informeras innan en kontroll eller liknande genomförs i länet. Övriga remissinstanser har inte haft något att invända mot promemorians bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt förordningen skall kommissionen tillåtas att genomföra ett kontrollbesök. Det krävs alltså att medlemsstaten lämnar tillstånd till att kommissionen skall få genomföra ett kontrollbesök. Kommissionen skall i god tid skriftligen underrätta medlemsstaten om kontrollbesöket. Eventuella experter som skall närvara utses i samförstånd med medlemsstaten om den har berättigade invändningar mot kommissionens val. Dessutom har medlemsstaten möjlighet att bemyndiga tjänstemän att närvara vid kontrollbesöket. Det är alltså flera frågor som medlemsstaten har att ta ställning till och besluta om.

EG:s statsstödsregler uppställer inte, såsom konkurrensreglerna, krav på att det skall finnas en behörig myndighet i medlemsstaten som skall bistå kommissionen. Istället är det medlemsstaten direkt som är kommissionens motpart och som har ansvaret för att statsstödsreglerna efterlevs. Det bör därför vara regeringen som lämnar kommissionen tillstånd till att genomföra kontrollbesöket.

Den mer praktiska hanteringen av besöket, såsom vilka som bör närvara samt att kommissionen ges nödvändig assistans, bör dock överlåtas på en myndighet.

Mot bakgrund av den roll som NUTEK numera har inom statsstödsområdet torde det i normalfallet vara lämpligt att regeringen i samband med att tillåtelse lämnas till besöket ger NUTEK i uppdrag att handha ärendet och i samråd med ansvariga departement och berörda myndigheter, utse de nationella experter som skall närvara vid besöket. Det är inte givet vilka detta bör vara från gång till annan. Vanligen torde det dock vara tjänstemän från myndigheter med särskild kunskap inom aktuellt område. Det finns anledning anta att tjänstemän från NUTEK regelmässigt kommer att närvara. Vilka kontakter som i övrigt bör tas får avgöras i det enskilda fallet.

Den praktiska hantering som ärendet kommer att medföra är också att, när så bedöms nödvändigt, ansöka om handräckning av kronofogdemyndigheten.

11.1 Bakgrund

11.1.1 Rättsutvecklingen

I Konkurrensverkets allmänna råd (KKVFS 1993:6) informerades verket om hur man tolkade begreppet ”märkbart sätt” vid samverkan mellan små och medelstora lastbils- eller taxiåkerier för central fördelning av transportuppdrag och därtill knuten verksamhet. I dessa allmänna råd uttryckte verket att man ansåg att den s.k. relevanta marknaden för beställningscentraler skulle utgöras av taxitransporter i det län där beställningscentralen hade sin huvudsakliga verksamhet.

Målet *Taxisamordning Skellefteå AB (MD 1996:15)* gällde en ansökan om individuellt undantag enligt 8 § konkurrenslagen för samordnad verksamhet med gemensam beställningscentral m.m. i Taxisamordning Skellefteå AB (TSAB).

Konkurrensverket ansåg att den relevanta marknaden för TSAB:s taxisamarbete var taxitransporter i Västerbottens län. Verket beviljade undantag.

Finnfors Taxi AB överklagade verkets beslut till Stockholms tingsrätt. Tingsrätten fastställde den relevanta geografiska marknaden för samarbetet till Skellefteå kommun. På den marknaden hade TSAB en stark ställning. Tingsrätten ansåg därför att undantag inte kunde beviljas och undanröjde således verkets beslut.

TSAB överklagade till Marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen ansåg att samarbetet omfattade nästan alla taxiföretag i Skellefteå kommun. Domstolen avgränsade i likhet med tingsrätten den relevanta geografiska marknaden till Skellefteå kommun. Domstolen ansåg att konkurrensen mellan taxiföretagen i stort sett upphävdes. Samarbetet medförde därför, enligt Marknadsdomstolen, att en monopolliknande situation uppstod beträffande privata taxiresor med startpunkt i tätorten. TSAB fick därför en dominerande ställning i kommunen som helhet. Samarbetet ansågs av domstolen ge de deltagande företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av nyttigheterna i fråga. Marknadsdomstolen lämnade därför TSAB:s överklagande utan bifall.

Konkurrensverket har härefter återkallat det allmänna rådet vad avser taxisamverkan. Verket har också meddelat ett stort antal beslut rörande viss samverkan inom beställningscentraler. För en utförligare genomgång hänvisas till Ds 1998:72, s. 151–162.

Under hösten 1999 har Marknadsdomstolen meddelat beslut bl.a. i fråga om visst samarbete inom Taxi Uddevalla och Taxi Västerås, MD 1999:15 och MD 1999:16. Ytterligare några ärenden förväntas bli avgjorda av Marknadsdomstolen inom en nära framtid.

Före omregleringen av taximarknaden gällde enligt 1979 års yrkestrafiklagstiftning bestämmelser om bl.a. trafikeringsplikt, trafikområde, kommenderingsplan, uppställningsplats för fordon och skyldighet för tillståndshavare att tillhöra en beställningscentral. Vidare var prissättningen reglerad genom att en statlig myndighet fastställde för hela landet gällande maximitaxor. Taximarknaden var således hårt reglerad. Bland annat var bilarnas antal, geografiska fördelning och taxor reglerade. Verksamheten skulle organiseras i en taxiförening och åkarna skulle tillhöra en beställningscentral inom det område där de verkade. Dessutom var det nödvändigt med en beställningscentral som kunde fördela intäkterna på ett "rättvist" sätt – systemet byggde på att de mycket lönsamma körningarna skulle subventionera de olönsamma.

Regleringen innebar att taxiåkarna skyddades från konkurrens. Taxorna sattes så att ett överskott uppkom på lönsamma tider, vilket skulle täcka de förluster som åkaren fick vidkännas när han enligt kommenderingsplanen tvingades köra på olönsamma tider. Kunderna – främst i tätorterna – klagade på dålig service. Klagomålen gällde att det var svårt att komma fram till växeln för att beställa en bil och att om man lyckades beställa en bil väntetiden inte sällan var lång. Ibland dök bilen överhuvudtaget inte upp. Den hårda regleringen lade hinder i vägen för företagen att profilera sig, eftersom de var tvungna att tillhöra en beställningscentral och hålla samma pris. Regleringen gjorde det också svårt för kommuner och landsting att upphandla samhällsbetalda resor till acceptabla priser.

Genom omregleringen den 1 juli 1990 avskaffades prövningen av hur många taxifordon som skulle tillåtas verka inom ett område, trafikområdena och kommenderingsplanerna. Varje taxiägare fick rätt att sätta sitt eget pris samt att avgöra hur många bilar som skulle vara i trafik och när man skulle köra. Vidare slopades kravet på tillhörighet till en beställningscentral.

11.1.3 Taximarknaden efter omregleringen

Taximarknaden i Sverige kan nu beskrivas som ett stort antal lokala taximarknader med mycket varierande förutsättningar. Kundunderlaget skiftar kraftigt mellan tätbefolkade områden och glesbygd. Dessutom dominerar olika typer av kundgrupper i olika delar av landet. På många platser är de samhällsbetalda taxitransporterna (färdtjänst, skolskjutsar och skolresor) den huvudsakliga intäktskällan. I vissa glesbygdskommuner är andelen nära 90 procent av taxiföretagens intäkter och de samhällsbetalda resorna är således närmast en förutsättning för taxiföretagens existens i dessa regioner. Taxitransporter som bekostas av privatpersoner och företag (s.k. privatresor) kan i dessa regioner betraktas som ett komplement till den övriga verksamheten. Den begränsade omfattningen av privatresor i glesbygd skulle kunna hänföras till de stora avstånden som innebär att det är kostsamt att företa resor med taxi. I de

större städerna är bilden en helt annan. Där kan andelen samhällsbetalda taxiresor uppskattas till 25–30 procent.

På taximarknaden finns huvudsakligen två slags företag, s.k. beställningscentraler och enskilda taxiföretag. Varje taxiföretag äger en eller flera taxibilar. En vanlig organisationsform är att beställningscentralen ägs gemensamt av taxiföretagen. Det förekommer också att den drivs som ett fristående företag till vilket taxiföretagen mot en avgift kan ansluta sig. Även andra former kan tänkas. Antalet beställningscentraler i Sverige, av lite mer fast karaktär, uppgår till cirka 300.

11.1.4 Beställningscentralen på den omreglerade taximarknaden

Under många år har alltså beställningscentralerna varit en självklar del av strukturen på taximarknaden. Därför är det kanske inte så förvånande att de finns kvar, särskilt som de etablerade beställningscentralerna fick behålla sina kanske viktigaste resurser – inarbetade och välkända telefonnummer. Att ringa taxi var och förblev för många taxikunder detsamma som att slå det välkända numret, trots att det efter omregleringen fanns flera alternativ.

Samarbetet mellan små taxiföretag i en beställningscentral leder generellt sett, och inom en viss ram, till förbättringar av produktionen genom att samarbetet ökar möjligheten till ett mer rationellt utnyttjande av fordonsbeståndet. Kärnan i beställningscentralen är någon form av telefonväxel. Det är dit som kunderna ringer när de vill ha tag på en taxi. Beställningscentralen har kontakt med de bilar som är anslutna, och förmedlar den aktuella beställningen till någon av dem. Utöver att förmedla telefonbeställningar så svarar beställningscentralen i många fall för gemensamma inköp till de anslutna åkerierna, gemensam marknadsföring, administrativ service, utbildning etc. Beställningscentralerna bestämmer ofta priset för transporterna genom att tillämpa gemensamma prislistor. Samarbetet ger också små taxiföretag möjlighet att lämna konkurrenskraftiga anbud på bl.a. samhällsbetalda transporter. Vidare ges mindre företag genom samarbetet möjlighet till investeringar i och utnyttjande av modern teknik som de sannolikt annars inte hade haft, vilket innebär ökad effektivitet och lägre kostnader.

Vidare ansvarar man för bemanningsplaner där det bestäms hur många bilar som skall vara i trafik vid olika tidpunkter.

För den del av beställningscentralen som fungerar som förmedlings- eller mäklartjänst finns det tydliga ekonomiska motiv, såväl för kunder och åkerier som för samhället. Precis som liknande tjänster på andra marknader (börs- och fastighetsmäklare, arbetsförmedling, resebyråer etc.) bidrar de till att minska de s.k. transaktionskostnaderna för både köpare och säljare. Tack vare beställningscentralen slipper taxikunden ringa runt till vart och ett av taxiåkerierna och fråga om de har någon bil i närheten som vill köra till den aktuella adressen. Det spar tid vid beställningen (minskar sökkostnaderna) och ökar sannolikheten att snabbt

hitta en lämplig bil (minskar väntetiden). På motsvarande sätt minskar det den enskilde taxiförarens svårigheter att hitta en lämplig kund. Prop. 1999/2000:140

11.1.5 Det samhällsekonomiska perspektivet

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv kan man säga att beställningscentralerna bidrar till att resurserna (förarna och bilparken) utnyttjas mer effektivt. På så sätt kan tomkörningarna minska. Förutom de effektivitetsvinster och det ökade utbud detta leder till innebär det också att välfärd skapas i form av en bättre miljö. Samtidigt måste man komma ihåg att det inte är fråga om några unika tjänster som inte skulle gå att organisera på annat sätt än genom beställningscentraler. Efter omregleringen är sålunda inte alla taxiåkare anslutna till en beställningscentral.

För kundernas del är det intressant om samarbetet leder till sänkta priser på taxiresorna. Det finns dock inget direkt samband mellan taxiåkarnas kostnader och priset på resorna. Bara på en marknad med effektiv konkurrens finns det skäl att tro att sänkta kostnader innebär lägre priser. Det är också utgångspunkten för konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. I brist på konkurrenstryck på marknaden finns således en risk att besparingarna stannar hos åkeriernas ägare i form av högre vinster, eller hos de anställda genom högre löner.

Att enskilda företag (taxiåkerier) kommer överens om gemensamma prislistor och körscheman hindrar dock den grundläggande idén med fri konkurrens. Omregleringen syftade bl.a. till att ta bort de formella regler som skyddade beställningscentralernas monopol. Effekten blir självklart begränsad om de ersätts med informella spelregler som leder till högre priser än vad som är möjligt vid effektiv konkurrens. Under vissa förutsättningar kan vidare en dominerande beställningscentral fungera som ett skydd mot nya konkurrenter, genom att på olika sätt hindra eller försvåra för nya taxiföretag att utmana marknaden.

På grund av de brister i marknadens funktionssätt detta speglar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv skisserades det i promemorian på vilka alternativ till den rådande marknadssituationen som borde kunna växa fram.

En intressant framtidsutveckling på marknaden vore, enligt promemorian, om själva förmedlingstjänsten – alltså i princip de nuvarande taxiväxlarnas funktion – skildes från själva nyttigheten. Att offentligt reglera detta konstaterades dock vara en alltför ingripande åtgärd, varför något förslag inte lämnades i den delen.

Av intresse i sammanhanget är också att Vägverket, efter samråd med Konsumentverket, har utfärdat nya föreskrifter om taxitrafik (VVFS 1999:177). Regler rörande prisinformation kommer att träda i kraft den 1 november 2000 och innebär bl.a. att jämförpriser införs. Syftet med detta är att konsumenterna skall få en bättre prisinformation men även att konkurrensen skall förbättras då konsumenterna får lättare att göra rationella val.

Frågan om huruvida krav på obligatorisk anslutning till beställningscentraler skall återinföras har utretts och har resulterat i ett betänkande från 1998 års Taxiutredning. Utredningen fastslår att tillräckliga skäl för ett obligatorium inte föreligger och att anslutningar även fortsättningsvis skall ske på frivillig väg. Utredningen pekar på en del åtgärder som skulle kunna vidtas för att råda bot på de problem som trots allt upplevs finns inom branschen, särskilt förekomsten av oredovisade intäkter. Ett förslag till åtgärd är att all information från taxametern skall tömmas till en tömningscentral. Förutsättningarna för inrättandet av tömningscentraler kommer att övervägas närmare i departementet.

11.2 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Taxiföretagens samarbete prövas idag i anslutning till det generella förbudet i 6 § konkurrenslagen och i form av individuella undantag. Mot bakgrund av de redovisade förhållandena i mindre tätbefolkade områden kan frågan ställas om det finns behov av konkreta generellt utformade spelregler för taxiföretagens samarbete.

Enligt promemorian framträder i dessa avseenden allt tydligare behovet av ett klart regelverk som tillgodoser flera mål. Ett mål är upprätthållandet så långt det är möjligt av en effektiv konkurrens inom taxinärningen. Ytterligare ett mål är det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice även i mindre tätbefolkade områden i Sverige. Ett annat mål är att skapa den förutsebarhet som näringen rimligen bör ges.

Ännu har inte någon praxis utformats när det gäller tillämpningen av konkurrenslagen på samarbete mellan taxiföretag i sådana områden. Det har således ännu inte prövats hur ett samarbete skall bedömas om alternativet till samarbetet inte skulle innebära någon reell konkurrens, utan att inga eller få taxitjänster utbjuds överhuvudtaget.

Regeringen anser att det kan ta lång tid innan en sådan praxis utformas som skapar närmare klarhet om vilka slutsatser sådana mer kvalitativa överväganden (dvs. prövning av verkliga effekterna) kan leda till när det gäller konkurrenslagens tillämplighet på taxisamverkan. Det är inte uteslutet att en sådan rättspraxis kan utvecklas, med innebörden att det grundläggande förbudet i konkurrenslagen inte är tillämpligt på grund av att sådan samverkan inte är konkurrensbegränsande i lagens mening, eftersom frånvaron av denna samverkan ej kan skapa reell konkurrens. Det är dock ovisst om så kommer att ske. Det är vidare förenat med resurskrävande insatser att ansöka om icke-ingripandebesked hos Konkurrensverket. Detta belastar särskilt de små företagen. Därtill kräver ärendehanteringens resurser hos Konkurrensverket och berörda domstolar.

Det är oklart om det nu gällande regelverket kan ge tillräckligt utrymme för att tillgodose målet om tillgång till taxiservice i mindre tätbefolkade områden i Sverige. Det är också så att osäkerheten för en näring, inte minst för den ifrågavarande med många små företag, kan leda till förluster både för företagen och samhällsekonomin om den blir utsträckt i tiden.

Mot denna bakgrund finns det i sig starka skäl att skapa tydlighet genom införandet av nya regler. Det pågående reformarbetet inom EU på konkurrensområdet behöver dock uppmärksammas.

De centrala förbuden i den svenska konkurrenslagen har utformats efter förebild av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget. Vid införandet av den svenska konkurrenslagen uttalades att EG-rättslig praxis bör få stor betydelse (prop. 1992/93:56). Enligt rättspraxis från EG-domstolen kan nationella regler tillämpas i fråga om effekter inom en medlemsstat av vidtagna konkurrensbegränsningar. De nationella reglerna får dock inte tillämpas i det enskilda fallet på ett sätt som strider mot den fulla och enhetliga tillämpningen av EG:s konkurrensregler.

När det gäller det lämpliga i att utfärda särskilda regler i fråga om viss samverkan inom taxibranschen bör också beaktas att kommissionens policy vid utformningen av nya regler inom EU på konkurrensområdet har en annan inriktning. Där ersätts mer bransch- eller distributionsspecifika gruppundantag med mera generellt utformade gruppundantag. T.ex. har kommissionen nyligen beslutat om ett nytt s.k. paraplygruppundantag för vertikala konkurrensbegränsningar, eftersom man anser det vara samhällsekonomiskt skadligt att ha ett regelverk som tenderar att allt för mycket i detalj styra marknadsaktörernas avtal och agerande på marknaden.

I promemorian framhålls följande. Även om särskilda regler för den svenska taxinäringen således inte har direkt stöd i den EG-rättsliga utvecklingen på konkurrensrättens område föreligger självklart inga hinder mot att, där det finns tillräckligt starka sakskalet grundade på förhållandena i Sverige, tillskapa särskilda regler med beaktande av nämnda aspekter. Givetvis kan som nyss nämnts inte nya svenska regler tillämpas på ett sätt i det enskilda fallet som strider mot den fulla och enhetliga tillämpningen av EG:s konkurrensregler. På ifrågavarande område torde dock risken för sådana konflikter vara liten. EG:s konkurrensregler kommer nämligen inte att aktualiseras med mindre än att det s.k. samhandelskriteriet är uppfyllt, vilket synes vara mindre sannolikt i taxibranschen. Möjligen kan gemenskapsreglerna bli tillämpliga på samarbete vid landsgränserna.

Flera remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket* och flera advokatbyråer, är kritiska till ett införande av regler för viss taxisamverkan mot bakgrund av inriktningen av det pågående arbetet inom EU.

Regeringen vill framhålla följande. Vad det handlar om är införandet av regler där intresset av konkurrens så långt möjligt kan förenas med intresset av tillgång till taxiservice på orter främst i glesbygd där förutsättningarna för konkurrens är svaga. Det finns därtill ett behov av klarhet om vilka regler som näringen har att följa. I Sverige, till skillnad från i de allra flesta medlemsstaterna i EU, är taximarknaden avreglerad. Där taximarknaderna är reglerade får övergripande konkurrensregler mycket liten betydelse. I Sverige, där konkurrenslagen tillämpas till följd av att marknaden är avreglerad, motsvarar den materiella förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen i huvudsak artikel 81.1 i EG-fördraget, med undantag för det samhandelsrekvisit som uppställs i artikel 81.1. Detta får till följd att 6 § konkurrenslagen gäller även samarbete på mycket lokala

marknader i mindre tätbefolkade områden, om samarbetet kan anses märkbart konkurrensbegränsande.

För de enskilda små företag det här uppenbarligen är fråga om torde stora svårigheter föreligga att avgöra huruvida samarbetet är konkurrensbegränsande i konkurrenslagens mening.

Enligt regeringens uppfattning är det av regional- och småföretagspolitiska skäl angeläget att taxiverksamhet i glesbygd och på mindre orter kan bedrivas inom ramen för ett regelsystem som tar hänsyn till att de särskilda förutsättningarna för sådan verksamhet under vissa förhållanden kräver samarbete om taxiservice skall kunna tillhandahållas.

Även med beaktande av det pågående arbetet inom EU blir slutsatsen därför att övervägande skäl talar för att nu föreslå särskilda regler, av det nämnda slaget, på konkurrensrättens område för viss taxisamverkan.

11.3 Undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen för viss taxisamverkan

Regeringens förslag: Ett undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen införs för skriftligt avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag om avtalet

1. avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,
2. behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och
3. omfattar högst 30 taxifordon.

Promemorian: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många, däribland *Sveriges Advokatsamfund*, *Vägverket*, *Glesbygdverket*, *NUTEK*, *Konsumentverket*, *Länsstyrelserna i Dalarna* respektive *Jämtland*, *Sveriges Industriförbund*, *LO*, *Stockholms tingsrätt* och *Transportarbetareförbundet*, tillstyrker eller har ingen erinran mot promemorieförslaget. Flera framhåller särskilt vikten av att hänsyn tas till förhållandena i glesbygd.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet samt flera advokatfirmor avstyrker förslaget. *Konkurrensverket* är negativt.

Svenska Taxiförbundet anser att det föreslagna undantaget i konkurrenslagen skall omfatta beställningscentraler där de ingående företagens sammanlagda omsättning understiger 4 000 basbelopp. I andra hand menar man att gränsen skall sättas vid beställningscentraler med högst 200 taxifordon.

Svenska kommunförbundet anser att utredningen borde kompletteras med en kartläggning av hur konkurrensförhållandena på mindre orter skulle komma att utvecklas om förslaget genomförs.

Skälen för regeringens förslag: De skäl som i föregående avsnitt redovisats för införandet av särskilda regler för viss taxisamverkan avser främst den oklarhet som i dagsläget råder om hur långt konkurrenslagens regler är tillämpliga på viss samverkan mellan taxiföretag i mindre

tätbefolkade delar av Sverige. En konflikt kan där uppkomma mellan å ena sidan det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice och å andra sidan intresset av en effektiv konkurrens. I den mån ett krav på konkurrens i meningen förbud mot samverkan mellan flera företag eller grupper av företag får den faktiska konsekvensen att tillgången till taxiservice helt eller delvis måste upphöra, bör det av konkurrenslagen framgå under vilka förhållanden förbudet i 6 § konkurrenslagen inte är tillämpligt.

En översiktlig kartläggning av antalet beställningscentraler i Sverige visar att knappt 70 procent av antalet beställningscentraler har högst 20 registrerade taxifordon, att drygt 80 procent har 30 registrerade fordon samt att ca 85 procent har högst 40 registrerade fordon.

I storstadsområdena finns en handfull grupper av taxiföretag med ett mycket stort antal registrerade fordon. Den största har cirka 1 600 registrerade fordon.

Många kommuner utanför storstadsområdena och vissa städer med ett relativt stort befolkningsunderlag har en dominerande beställningscentral med hög eller mycket hög andel av den lokala marknad där den är verksam. Det förefaller inte sannolikt att flertalet av dessa skulle kunna få icke-ingripandebesked eller individuella undantag enligt konkurrenslagen för sitt samarbete. Det är därför inte möjligt att på den grunden och inom det nuvarande konkurrensrättsliga systemets ram utfärda ett gruppundantag avseende samverkan mellan taxiföretag i mindre tätbefolkade delar av Sverige, eftersom den legala grunden för utfärdandet av gruppundantag är att dessa avser avtal som uppfyller förutsättningarna för individuella undantag i 8 § konkurrenslagen.

För att uppnå en situation som tryggar tillgång till taxiservice i mindre tätbefolkade områden och som skyddar konkurrensintresset så långt som möjligt måste således en annan väg väljas. Ett sätt vore att undanta sådan samverkan mellan taxiföretag som är av mindre omfattning men som medför effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar. Ett sådant undantag bör även ta hänsyn till att det kan behövas ett antal fordon i en beställningscentral för att ekonomiskt kunna bära vissa gemensamma funktioner m.m. Det bör också förutsättas att samverkan behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice.

I promemorian redovisades det att avgränsningen kunde tänkas ske genom ett omsättningskriterium. Det ansågs emellertid svårt av flera orsaker. Bland annat kunde ett sådant kriterium få den olyckliga konsekvensen att det blir ett incitament till att inte redovisa alla uppdrag. Vidare kunde det leda till sådana tillämpningssvårigheter som förekommit i några ärenden, där olika uppgifter förelegat i fråga om de samverkande taxiföretagens totala omsättning. Vissa tröskeeffekter skulle troligen också uppkomma.

Regeringen instämmer i dessa slutsatser.

I promemorian ansågs det i stället att reglerna lämpligen borde utformas så att undantaget omfattar centraler med ett visst antal registrerade taxifordon, låt vara att gränsen för vad som skall undantas i någon utsträckning blir skönsmässig och att vissa tröskeeffekter uppkommer.

Huvuddelen av remissinstanserna har inte haft någon erinran mot detta. Ett par remissinstanser förordar i stället en marknadsandelsgräns.

Regeringen anser i likhet med förslaget i promemorian att reglerna lämpligen kan utgå från antalet taxifordon.

Enligt promemorian föreföll vid en samlad bedömning en gräns på 25 registrerade fordon sakligt motiverad. Effekten av ett sådant undantag torde bli att det genom undantaget klargörs att ett stort antal beställningscentraler huvudsakligen i mindre tätbefolkade områden av Sverige inte omfattas av förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen, givet av att vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Detta svarar mot de behov och motiv som redovisats tidigare. Visserligen kommer en så stor andel av antalet beställningscentraler som 70–80 procent att omfattas, men räknat på omsättningen i branschen kommer det att motsvara en avsevärt mindre del av marknaden med tanke på att större beställningscentraler i många fall har en väsentligt högre omsättning, anfördes det ytterligare.

Svenska Taxiförbundet menar att de 75 procent av Sveriges beställningscentraler som skulle omfattas av de föreslagna undantagsreglerna endast representerar 10 procent av beställningscentralernas samlade omsättning.

Några remissinstanser anser att underlaget i promemorian inte övertygande kunnat motivera varför undantaget skall vara avgränsat vid 25 taxifordon. *Sveriges Industriförbund* anser att gränsen förefaller rimlig, även om den är godtycklig. Förbundet menar att gränsen ger uttryck för samhällsintresset av beställningscentral också på mindre marknader samtidigt som konkurrerande beställningscentraler skall vara regeln på större marknader, eftersom det på sådana marknader finns större förutsättningar för minst två konkurrerande beställningscentraler. *Landstingsförbundet* anser att det kan finnas skäl att sätta gränsen lägre i all synnerhet som den kommer att omfatta 70–80 procent av antalet beställningscentraler.

Regeringen anser att det ligger i sakens natur att gränsen i någon mån måste bli godtycklig. Att fullt ut överblicka samtliga konsekvenser denna gräns får för varje enskilt samarbete är självfallet inte möjligt. Vid den samlade bedömning regeringen har att göra – med beaktande av olika aspekter – är avgränsningen i promemorieförslaget ett tänkbart alternativ. För att säkerställa syftet att bestämmelsen får avsedd effekt bör dock enligt regeringens mening regeln justeras något så att den avser högst 30 taxifordon.

Regeringen föreslår därför att ett undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen införs för sådana skriftliga avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag som avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar, som behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och som omfattar högst 30 taxifordon.

Innebörden av det sagda blir att undantaget kan komma att omfatta olika typsituationer. Den vanligaste med nuvarande marknadsstruktur torde vara ett samarbete inom en beställningscentral mellan taxiföretag. En annan situation kan vara att en grupp av taxiföretag inom en beställ-

ningscentral ingår skriftligt avtal om hur vissa tjänster skall tillhandahållas vid sidan av beställningscentralen. Det bör därför inte uppställas ett krav att samtliga i beställningscentralen ingående taxiföretag skall delta i varje form av samarbete som sker mellan företagen för att samarbetet skall omfattas av undantaget från konkurrenslagen. Det är dock viktigt att understryka att undantag endast gäller i den utsträckning avtalet uppfyller samtliga tre kriterier i undantagsbestämmelsen. Det första kravet innebär att taxiföretagens samverkan skall syfta till att uppnå ekonomiska fördelar som inte hänför sig till möjligheter till överpriser till följd av marknadsmakt, utan till effektivitetsvinster. Detta och den närmare innebörden av de två andra rekvisiten utvecklas i författningskommentaren.

Regeringen vill understryka att i den mån ett företag har en dominerande ställning på sin lokala marknad regeln om missbruk av en dominerande ställning dock alltjämt är tillämplig. Konkurrensverket har t.ex. i ett ärende ålagt bolaget i fråga vid vite att vid anbudsgivning inte tillämpa ett rabattsystem som var utformat så att rabatt lämnades om kunden köpte hela sitt behov av de taxitransporter som omfattades av upphandlingen från företaget. Förfarandet ansågs av Konkurrensverket utgöra missbruk av bolagets dominerande ställning.

11.4 Spärregel mot vissa konkurrensbegränsningar

Regeringens förslag: Undantaget skall inte gälla till den del samarbetet avser vissa speciella typer av förfaranden eller villkor, om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande eller villkor.

Promemorian: Undantaget gäller inte för samarbete som innebär fastställande av gemensamma priser eller uppdelning av marknader, om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande.

Remissinstanserna: *NUTEK, Sveriges Industriförbund, Lagerlöf & Leman Advokatbyrå* och *Sveriges Advokatsamfund* har olika synpunkter på behovet och utformningen av spärregeln.

Skälen för regeringens förslag: Det generella undantag som angetts i avsnitt 6.1 skulle få den konsekvensen att inte några avtal mellan taxiföretag kunde angripas med stöd av förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen, under förutsättning bl.a. att de samverkande företagen inte sammanlagt har över 30 taxifordon registrerade.

I promemorian anses att möjligheter till ingripande i vissa situationer bör finnas om begränsningarna inte kan försvaras av ekonomiska fördelar respektive samhällsintresset av tillgång till taxiservice. Där sägs därför att när syftet med eller effekten av samarbetet är att konkurrensen begränsas till följd av de till sin art allvarliga företeelserna prissamver-

kan och marknadsdelning detta bör kunna leda till ingripande enligt 6 § konkurrenslagen.

Lagerlöf & Leman Advokatbyrå anser att spärregeln förefaller onödig och blir komplicerad att tillämpa. Advokatbyrån bedömer att regeln skapar en osäkerhet som inte synes uppvägas av några fördelar. *NUTEK* menar bl.a. att spärregeln riskerar att bli ett slag i luften. Verket anser att det blir svårt att kontrollera om informella överenskommelser sluts om gemensamma priser eller marknadsdelning.

Regeringen anser i likhet med slutsatserna i promemorian att en spärregel behövs för de nämnda, till sin art allvarliga konkurrensbegränsningarna.

I promemorian anses vidare att regeln bör medge ingripande endast där det är uppenbart att konkurrensbegränsningarna inte kan försvaras av ekonomiska fördelar respektive samhällsintresset av tillgång till taxiservice finns. Annars får undantagsregeln en för snäv räckvidd. Utgångspunkten bör vara att bevisbördan inte ligger på taxiföretagen, utan på Konkursverket. Det anförda innebär enligt promemorian ett högt beviskrav.

Sveriges Industriförbund bedömer att kravet på att förhållandet skall vara uppenbart i praktiken kan göra undantaget omotiverat långtgående. Förbundet menar att det bör övervägas att slopa uppenbarhetsrekvisitet. För tydlighetens skull bör det i så fall klargöras i kommentaren att bevisbördan för att syftet kan uppnås utan de angivna förfarandena åvilar Konkursverket.

Sveriges Advokatsamfund anser att granskningsmöjligheten blir mycket starkt begränsad om det krävs att det skall vara uppenbart att syftet med samarbetet och behovet av tillgång till taxiservice kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar prissamarbete eller marknadsdelning. Enligt samfundet bör det därför övervägas om beviskravet bör sänkas så att Konkursverket i stället har att ”visa” att det inte är nödvändigt att samarbetet omfattar sådana förfaranden.

Regeringen delar den uppfattning om spärregelns innehåll och innebörd som kommit till uttryck i promemorian. Därtill kommer behovet av tydliga spelregler.

I promemorian föreslås att spärregeln skall gälla för samarbete som medför fastställande av gemensamma priser eller uppdelning av marknader. *Sveriges Industriförbund* anser att samma krav bör också gälla konkurrensförbud. Man menar att en konkurrensmöjlighet för företagen i beställningscentralen kan verka som en nyttig motvikt till beställningscentralen i konkurrenshänseende. *Sveriges Advokatsamfund* anser att de samsarbetsformer som omfattar en alltför lång uppsägningstid, eller konkurrensklausuler med lång löptid, inte bör omfattas av legalundantaget. Man menar att taxiföretagens möjligheter att starta konkurrerande verksamhet eller ansluta sig till en konkurrerande verksamhet kan begränsas väsentligt genom att företagen knyts hårt till samarbetet.

Regeringen anser att det kan finnas anledning att låta spärregeln omfatta även vissa andra förfaranden och avtalsvillkor som tagits upp vid remissbehandlingen och som kan ha mycket negativa effekter på konkurrensförhållandena på den lokala taximarknaden.

Till en början handlar det om uppsägningstid för anslutet taxiföretag.

Långa uppsägningstider kan skapa icke önskvärda inlåsnings effekter för ett anslutet företag. Det kan därför vara betydelsefullt att ingripande möjligheter för Konkurrensverket finns för sådana villkor. En rimlig avgränsning för spärregelns tillämpning kan här – som i det i promemorian föreslagna gruppundantaget – vara sex månaders uppsägningstid. När det gäller ekonomiska föreningar får bestämmelsen anpassas något till regelverket för sådana föreningar. Se vidare i författningskommentaren. Det bör noteras att en uppsägningstid som överstiger sex månader blir – i likhet med de övriga uppräknade förfaranden och villkor – inte med automatik förbjuden. Samma krav som ovan gäller även här i fråga om bevisbördeplacering och beviskrav.

Vidare bör det finnas en möjlighet att ingripa mot s.k. konkurrensklausuler. En sådan klausul innebär i regel ett förbud att konkurrera med den gemensamma verksamheten. Ett taxiföretag i en beställningscentral får normalt tillgång till och kunskap om kundkretsen. Genom samverkan erhåller vidare de enskilda taxiföretagen konfidentiell information om beställningscentralernas affärsverksamhet, strategier, know-how m.m. Eftersom det inte finns några större etableringshinder för att starta taxi-verksamhet skulle de företag som deltar i en beställningscentral relativt enkelt kunna etablera konkurrerande verksamhet vid sidan av beställningscentralen och där effektivt utnyttja nämnda kunskaper. För att säkerställa att beställningscentralens kundavtal och andra affärshemligheter inte utnyttjas i konkurrerande verksamhet kan ett förbud för ett taxiföretag att bedriva konkurrerande verksamhet under avtalstiden i allmänhet inte anses ålägga berörda företag längre gående begränsningar än vad som är nödvändigt för att uppnå de avsedda positiva verkningarna av samarbetet. I Marknadsdomstolens avgörande *Taxi Trafikförening u.p.a. MD 1996:4* gavs undantag beträffande förbud för taxiföretaget att under avtals- och uppsägningstiden bedriva med beställningscentralen konkurrerande verksamhet.

Däremot skulle det skapa oönskade inlåsnings effekter och innebära ett allvarligt ingripande i taxiföretagens självständighet om de inte omedelbart efter avtalstidens utgång kan ta upp konkurrerande verksamhet. Därför bör en möjlighet till ingripande finnas i de fall det i avtalen uppställs förbud för anslutet taxiföretag att efter avtalstidens utgång konkurrera med den gemensamma transportverksamheten. Spärregeln bör således omfatta nämnda avtalsvillkor.

Uppenbarhetsrekvisitet bör omfatta även dessa avtalsvillkor.

Sammantaget bör mot denna bakgrund spärregeln gälla för samarbete som medför fastställande av gemensamma priser, uppdelning av marknader samt vissa uppsägningsvillkor och konkurrensklausuler, om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande eller villkor.

Promemorian innehöll också ett förslag till ett helt nytt gruppundantag för avtal om viss taxisamverkan som inte omfattas av den föreslagna undantagsregeln i 18 e § konkurrenslagen. Det gäller bl.a. beställningscentraler som har över 25 taxifordon.

Förslaget till gruppundantag innehåller undantag för viss närmare angiven samverkan mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag för i huvudsak gemensam inköpsverksamhet, skydd av affärshemligheter, gemensam marknadsföring och skyldighet för taxiföretagen att

- utföra köruppdrag,
- ställa bilar till förfogande,
- inte konkurrera med beställningscentralen,
- överlåta affärsförbindelser, inklusive rätten att fastställa priset till kund, m.m.

Undantag gäller, enligt förslaget, för dessa förfaranden om samarbetet omfattar högst 35 procent av den relevanta marknaden. Den begränsningen gäller dock inte för gemensam inköpsverksamhet eller skydd av affärshemligheter.

Remissinstanserna är positiva till förordningsförslaget.

Regeringen avser att under hösten 2000 besluta en förordning om gruppundantag i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreslagits i promemorian. Avsikten är att denna förordning skall träda i kraft samtidigt med lagändringarna den 1 januari 2001. Ett slutligt ställningstagande i frågan får ske efter riksdagsbehandlingen av det här presenterade lagförslaget.

12 Lantbruket

12.1 Bakgrund

12.1.1 Bakgrunden till införandet av legalundantaget för lantbruket

Bakgrunden till det s.k. legalundantaget för lantbruket i konkurrenslagen (jordbruk, trädgårdsnäring och skogsbruk) kan beskrivas enligt följande.

Den svenska jordbrukspolitiken var vid konkurrenslagens ikraftträdande 1993 delvis avreglerad på så sätt att den tidigare pris- och marknadsregleringen hade upphört att gälla under år 1990. Samtidigt pågick förberedelser för ett eventuellt svenskt medlemskap i EU, som senare kom till stånd. Ett svenskt medlemskap i unionen innebar att jordbruksnäringen skulle komma att omfattas av den gemensamma jord-

brukspolitiken (CAP). Ett utredningsarbete bedrevs därför för att förbereda Sveriges jordbruk och livsmedelsindustri för denna möjlighet.

I propositionen (1992/93:56) till ny konkurrenslagstiftning konstaterades (s. 22) beträffande jordbruket att artikel 85.1 (nuvarande artikel 81.1) i EG-fördraget inte tillämpas fullt ut på jordbruksområdet. Frågan om konsekvenserna på jordbruksområdet av en anslutning till unionen borde därför prövas i särskild ordning vid ett eventuellt medlemskap i unionen. Några särskilda begränsningar vad gällde tillämpningen av konkurrenslagen på jordbrukets område föreslogs inte.

Vad avser jordbruksområdet redovisades samtidigt (s. 79) en positiv syn på samverkan mellan jordbrukare och andra råvaruproducenter. I fråga om möjligheterna att bevilja individuella undantag enligt konkurrenslagen skulle enligt regeringen hänsyn tas till en näringsgrens speciella natur. På jordbruksområdet ansågs det naturligt och oftast nödvändigt för deras överlevnad att enskilda, mindre jordbrukare och andra liknande primärproducenter sluter sig samman i s.k. primärföreningar såvitt avser produktion eller försäljning av jordbruksprodukter samt utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksprodukter. Bedömningen var att sådan samverkan i primärföreningar i många fall torde omfattas av förbudet i 6 § konkurrenslagen mot konkurrensbegränsande samarbete, men att denna samverkan sammantaget hade så positiva effekter att den i allt väsentligt borde kunna kvalificera för undantag enligt lagens bestämmelser om detta.

Det betonades dock att förhållandet mellan den enskilde jordbrukaren eller råvaruproducenten som leverantör och primärföreningen som köpare inte fick innehålla faktorer som förhindrade eller försvårade rörlighet för medlemmarna, exempelvis att sälja sina produkter till andra köpare eller bli medlem i en annan primärförening. Samarbetet fick inte heller vara av den karaktären att det hindrade eller försvårade utomstående förädlingsverksamhet eller försvårade för jordbrukare eller råvaruproducenter som stod utanför samarbetet i en primärförening. Innehöll samarbetet faktorer av nu berört slag var risken stor att konkurrensen på marknaden helt sattes ur spel. De torde heller inte vara nödvändiga för att uppnå de positiva verkningarna av samarbetet.

Sedan lagen antagits i enlighet med regeringens förslag, fann Konkurrensverket emellertid efter en närmare prövning av förhållandena på berörda marknader att lagens bestämmelser knappast lämnade utrymme för att meddela undantag för den samverkan som inom primärföreningar bedrevs mellan enskilda jordbrukare och andra råvaruproducenter. Detta gällde särskilt med avseende på den prissamverkan som förekom inom lantbrukets föreningsrörelse. Verket förordade därför i en skrivelse till regeringen hösten 1993, med hänvisning till statsmakternas intentioner inom lantbruksektorn, att vissa slag av samverkan mellan jordbrukare och andra råvaruproducenter inom jordbruket skulle undantas från förbudet i 6 § konkurrenslagen. Verkets uppfattning var vidare att de strukturella frågor som rörde jordbruket skulle övervägas inom ramen för en jordbrukspolitisk översyn inför ett medlemskap i EU under år 1995.

Efter utredning inom regeringskansliet, remiss av denna och proposition från regeringen beslöt riksdagen våren 1994 om ändringar i konkurrenslagen, som bl.a. innebar att det nämnda legalundantaget i 18 a–c §§ infördes från den 1 juli samma år.

De särskilda förhållandena i Sverige föranledde att även skogsbruket, som i EU ligger utanför den gemensamma jordbrukspolitiken, inbegreps i legalundantaget. I propositionen uttalades (s. 38) att det såväl inom jordbruket, trädgårdsnäringen som inom skogsbruket är fråga om en biologisk produktion med en stor geografisk bundenhet och spridning, låt vara att förhållandena skiljer sig från dem som gäller för jordbruket. De enskilda medlemmarna i föreningarna på skogsbrukets område är ofta mindre skogsägare. De kan också vara jordbrukare som är medlemmar i en eller flera föreningar på jordbrukets område. Det ansågs därför vara motiverat att samma konkurrensregler skulle gälla för dessa föreningar som för lantbruket i övrigt.

Legalundantaget avser viss samverkan inom en primär lantbruksförening. Andra samarbetsformer inom lantbrukskooperationen såsom s.k. federativ samverkan, varmed avses samverkan mellan primärföreningar, omfattas inte av legalundantaget. Det innebär att undantag för sådant samarbete, i den mån det omfattas av förbudet enligt 6 §, får prövas individuellt enligt reglerna om detta i konkurrenslagen. En särskild form av samverkan utanför legalundantaget bedrivs vidare inom s.k. förhandlingsorganisationer, där samverkan sker för prissförhandlingar beträffande särskilda produkter med en eller flera stora köpare. Frågan om dessa behandlades särskilt i prop. 1993/94:210 (s. 49 f.) där det angavs att dessa organisationer föll utanför undantagsbestämmelserna. Denna fråga föranledde således ingen annan bedömning än den som gjordes beträffande federativ samverkan.

EG-rättens stränga syn på prissamverkan, både vad gäller EG-fördragets artikel 81 och den gränsdragning mellan jordbruks- och konkurrensrätten som framgår av förordning 26/62, kom att återspeglas genom begränsningar i legalundantaget vad gäller prissamverkan. Särskilda regler om medlems fria rörlighet på lantbrukets område infördes också.

I fråga om prissamverkan konstaterades (prop. 1993/94:210 s. 47 f.) att sådan prissamverkan som sker beträffande i föreningen vidareförädlade varor oftast är att betrakta som nödvändig i förhållande till den samverkan som sker om vidareförädling. Denna vertikala integration framåt medför normalt också så positiva effekter att detta ansågs motivera ett fastställande av försäljningspriserna i sig. I fall när föreningen svarar för försäljningen av varor som produceras hos medlemmarna ansågs undantag böra gälla endast under förutsättning att konkurrensen inte hindrades, begränsades eller snedvreds i väsentlig omfattning. Som tumregel borde, enligt förebild i den särskilda jordbrukskonkurrenslag (1991:921) som på jordbrukets område föregick konkurrenslagen, gälla att samverkan var tillåten om företagen svarade för högst 25 procents andel av den relevanta marknaden. I dessa fall kunde, enligt vad som angavs (prop. s. 49), sådan prissamverkan som det var fråga om i allmänhet inte anses medföra att konkurrensen hindrades, begränsades eller snedvreds i väsentlig

omfattning. För de fall där samverkan tog sikte på att balansera köparmakten hos stora köpare med stark eller dominerande ställning på marknaden torde enligt förarbetena prissamverkan inte förvanska konkurrensen i väsentlig omfattning om denna samverkan medverkade till att uppnå marknadsbalans.

Bakgrunden till de nu redovisade ställningstagandena är den följande.

När det gäller avtal som avser fastställande av försäljningspriser erinrades i propositionen om att den nya konkurrenslagen – med EG-rätten som förebild – ser särskilt strängt på horisontellt prissamarbete. Vidare erinrades om att undantaget i EU:s förordning nr 26/62 om konkurrensreglernas tillämpning på jordbruksområdet innehåller en begränsning i fråga om prissamverkan. Förbudet i 6 § konkurrenslagen borde mot denna bakgrund, enligt propositionen, i princip upprätthållas när det gäller fastställande av försäljningspriser på producerade varor även när denna samverkan sker genom en ekonomisk förening på lantbrukets område.

Emellertid kunde man, enligt propositionen, inte bedöma denna prissamverkan avskilt från en förenings övriga verksamhet. Till att börja med kan det inte anses motiverat att kräva att en förening skall separera varor som produceras i föreningens förädlingsverksamhet och ta ut skilda priser på dessa varor i förhållande till varifrån råvaran kommer. En sådan prissamverkan som sker beträffande i föreningen vidareförädlade varor ansågs som nämnts oftast vara att betrakta som nödvändig i förhållande till den samverkan som sker om vidareförädling. Denna vertikala integration framåt medför normalt också så positiva effekter att detta motiverar ett fastställande av försäljningspriserna i sig.

Vidare ansågs att det kunde, i de fall föreningen svarar för försäljningen av varor som produceras hos medlemmarna, finnas rationaliseringsvinster och minskade transaktionskostnader som beror på den verksamhet som föreningen bedriver, exempelvis distribution, lagring, marknadsföring eller genom att antalet förhandlingar minskar.

Den andra gruppen av avtal där förbudet i 6 § konkurrenslagen även fortsättningsvis, enligt propositionen, skulle vara tillämpligt var vissa former av prissamverkan som är att anse som särskilt negativa från konkurrenssynpunkt. Förbudet i 6 § bör, anfördes det, gälla beträffande avtal som innebär att försäljningspriser fastställs på varor som produceras hos medlemmarna. Det ansågs därför att försäljning av produkter som vidareförädlats av de råvaror som kommer från medlemmarna eller från annan eller försäljning av varor som köpts in av föreningen från tredje man skulle falla utanför förbudet i 6 §.

Beträffande den prissamverkan där förbudet skulle vara tillämpligt urskiljdes två huvudfall. Det första fall som nämndes var när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man. Sådan försäljning kan bl.a. röra råvara till förädlingsindustri fristående från föreningen, varor för vidareförsäljning i grossist- eller detaljhandeln eller produkter som säljs direkt till konsument. Det andra huvudfallet var när föreningen svarar för försäljningen mot tredje man. Varorna kan då levereras in till föreningen mot att medlemmen får ett avräkningspris tillsammans med en slutlikvid vid årets slut. Föreningen står sedan som säljare i eget

namn. Det behöver emellertid inte vara så att varorna rent fysiskt levereras in till föreningen. De kan lika gärna gå direkt till tredje man.

I det första fallet, när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man, ansågs det inte finnas några beaktansvärda skäl att tillåta prissamverkan i större omfattning än vad som är möjligt inom ramen för 6 och 8 §§ konkurrenslagen. Om företagen är små kunde, såsom beträffande medlemmens rörlighet, samverkan enligt Konkurrensverkets allmänna råd ske utan att förbudet i 6 § konkurrenslagen slår till så länge de samverkande har högst 15 procents marknadsandel.

I det andra fallet när föreningen svarar för försäljningen kan det uppstå sådana positiva effekter genom föreningens samverkan i stort eller genom själva försäljnings- och prissamverkan att det finns skäl att tillåta en mer långtgående prissamverkan. De positiva effekter som därigenom uppstår för samhällsekonomin kan emellertid beträffande det samverkansmoment som rör själva prissättningen endast göras gällande upp till en viss brytpunkt. Det måste således enligt propositionen, finnas en reell sidokonkurrens förutom det konkurrenstryck som kan uppkomma genom att medlemmarnas fria rörlighet kan upprätthållas.

Den förut nämnda tumregeln om 25 procent har ingen direkt svarighet i EG-rätten utan vilar på tidigare nationell lagstiftning och praxis som utformats med utgångspunkt i förhållandena på den svenska marknaden.

12.1.2 Förhållandet till EG-rätten

Legalundantaget infördes med utgångspunkt i den positiva syn på samverkan inom lantbrukets primärföreningar som redovisats i propositionen till ny konkurrenslag. Vid utformningen av legalundantaget övervägdes även effekterna för jordbruksnäringen av EG:s regler om förhållandet mellan jordbruksprisregleringen och konkurrensreglerna.

EG-rättens konkurrensregler är tillämpliga på sådant samarbete mellan företag som påverkar handeln mellan medlemstater (det s.k. samhandelskriteriet). Nationella konkurrensregler kan tillämpas i fråga om effekter inom medlemsstaterna av vidtagna konkurrensbegränsningar. De får dock inte i det enskilda fallet tillämpas på ett sätt som strider mot den fulla och enhetliga tillämpningen av EG:s konkurrensregler.

Inom jordbrukssektorn tillämpas inte EG-rättens konkurrensregler fullt ut på jordbruksprodukter. EG-fördragets konkurrensregler är tillämpliga på jordbruksområdet endast i den utsträckning rådet beslutar detta (artikel 36 i EG-fördraget). Enligt EG-förordningen 26/62 skall artikel 81.1 inte tillämpas på avtal på jordbrukets område som, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser, avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror. Undantag görs dock för de fall kommissionen finner att konkurrensen sätts ur spel eller att förverkligandet av de mål som anges för den gemensamma jordbrukspolitikens äventyras.

12.1.3 Tidigare utredningar

Legalundantaget har nu tillämpats i nästan sex år. Under denna tid har i olika sammanhang gjorts utvärderingar av och framförts synpunkter på reglerna och deras tillämpning.

En viktig förändring under denna tid har varit medlemskapet i EU. Bakgrunden till och utformningen av undantaget i den svenska konkurrenslagen för samarbete inom ramen för en primär lantbruksförening på lantbrukets område har som nämnts sin grund i förhållandena före det svenska EU-medlemskapet. Sedan 1995 omfattas Sverige av den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och EG:s regler på jordbrukets och konkurrensrättens område har nu till skillnad från tidigare exklusiv giltighet respektive direkt effekt i Sverige. Den gemensamma jordbrukspolitiken ger inte utrymme för åtgärder som motverkar genomförandet av denna. Dessa omständigheter har i sig motiverat de gjorda analyserna av legalundantaget i den svenska konkurrenslagen i förhållande till EG-rätten.

Flera analyser av legalundantaget har genomförts av olika utredningar sedan det svenska medlemskapet i EU. De utvärderingar som har gjorts av den svenska konkurrensrättsliga regleringen på lantbrukets område har hittills inte lett till några ändringar i lagstiftningen.

12.1.4 Rättsutvecklingen

Vad gäller rättsutvecklingen är främst ett ärende rörande Södra Skogsägarna ekonomisk förening (nedan Södra) av intresse. Omständigheterna i ärendet var följande.

Genom beslut den 25 juni 1996 ålade Konkurrensverket (Dnr 1073/95) Södra vid vite av 50 miljoner kr att upphöra med att fastställa priser på sågtimmer och massaved som produceras hos föreningens medlemmar när föreningen svarar för försäljningen till tredje man eller att vidta åtgärder som får samma resultat.

Konkurrensverket bedömde överenskommelserna mellan medlemmarna i Södra om försäljningspriser som avtal i konkurrenslagens mening. Prissamarbetet avsåg enligt verket produkter som var producerade hos medlemmarna, och samarbetet bedömdes ha en omfattning som vida översteg den tumregel på 25 procent som refereras till i legalundantaget i konkurrenslagen. Den relevanta marknaden bestämdes till Södras verksamhetsområde i södra Sverige.

Södra menade att det här inte var fråga om ett avtal i konkurrenslagens mening och att produkterna inte kunde anses producerade hos medlemmarna eftersom varorna förädlades av Södra. Södra ansåg vidare att den aktuella prissamverkan inte hade till syfte eller gav till resultat att konkurrensen på marknaden hindrades, begränsades eller snedvreds i väsentlig omfattning. Grunden för detta var enligt Södra bl.a. att man vid bestämning av den relevanta marknaden måste beakta konkurrensen från utlandet och i vart fall att Södras verksamhetsområde var hela Sverige. Södra menade att förfarandet föll inom ramen för legalundantaget i konkurrenslagen och att konkurrensen inte begränsades på ett märkbart sätt.

Konkurrensverkets beslut överklagades av Södra till Stockholms tingsrätt. I beslut den 7 november 1997 upphävde tingsrätten Konkurrensverkets beslut. Tingsrätten fann att avtalskriteriet i konkurrenslagen var uppfyllt och att det var fråga om att Södra endast ombesörjer en vidareförsäljning av medlemmarnas produkter till av Södra fastställda priser. Varorna ansågs därmed producerade hos medlemmarna. Tingsrätten delade vidare Konkurrensverkets syn på avgränsningen av den relevanta marknaden för ifrågavarande produkter.

Tingsrätten menade emellertid att man vid beräkning av Södras marknadsandel inte borde lägga ihop Södras försäljning på marknaden med Södras medlemmars försäljning direkt till externa köpare av samma varuslag, dvs. det varuflöde som gick vid sidan av Södras säljverksamhet.

Tingsrätten ansåg inte heller att det vid prövningen skulle beaktas de volymer som Södra inköper från sina medlemmar för att täcka behovet av råvaror till den egna industrin. I vart fall ansågs inte Södras överföring (försäljning) av medlemmarnas produkter till Södras helägda dotterbolag utgöra en försäljning till tredje man. Det virke från medlemmarna som via Södra gick till dotterbolagen kom, enligt tingsrätten, inte ut på avsalumarknaden, där sågtimmer och massaved efterfrågades av köpare utanför den kooperativa verksamheten. Södras marknadsandel på denna marknad berördes, enligt tingsrätten, inte av de leveranser från medlemmarna som används i den kooperativa, industriella verksamheten.

Tingsrätten konstaterade att det var den del av Södras försäljning till externa köpare som skulle beaktas vid beräkningen av marknadsandelen. Enligt Stockholms tingsrätt påverkades inte den beräkningen av det förhållandet att Södra är en allmänt ekonomiskt stark aktör, som bedriver en omfattande ekonomisk verksamhet på det skogsindustriella området.

Södras marknadsandel översteg enligt tingsrätten inte 25 procent. Man kunde därmed enligt tingsrätten inte tala om en konkurrensbegränsning av väsentlig omfattning. Förfarandet bedömdes därmed falla inom ramen för legalundantaget i konkurrenslagen.

Tingsrättens beslut överklagades till Marknadsdomstolen. Marknadsdomstolen meddelade beslut den 21 januari 1999.

Marknadsdomstolen konstaterade att det är godtaget i konkurrenslagen att en primärförening svarar för försäljning av produkter som levererats av medlemmarna, och detta är en naturlig verksamhet för en ekonomisk förening. Ett normalt led i denna verksamhet, nämligen att föreningen fastställer försäljningspriserna, är dock enligt bestämmelserna i 18 c § andra stycket konkurrenslagen i vissa fall inte tillåtet. I detta ligger en motsägelse som, enligt Marknadsdomstolens mening, väcker principfrågor om bestämmelsernas innebörd och deras förhållande till vad som gäller om ekonomiska föreningars uppgifter och verksamhet.

Konkurrensverket påstod att prissättningen vid Södras försäljning innebär att försäljningspriser fastställs på varor som produceras hos medlemmarna och att konkurrensen på marknaden påverkas i väsentlig omfattning. Södra invände bl.a. att samarbetet inte innebar att priset fastställdes. Marknadsdomstolen ansåg dock i likhet med tingsrätten att samarbetet i Södra innebär att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs.

Södra invände vidare att prissättningen inte avsåg ”varor som produceras hos medlemmarna”. Marknadsdomstolen framhöll här att all verksamhet som utövas vid skogsavverkning utgör förädling och är en del av varuproduktionen. Också genom den efterföljande hanteringen såsom transport och försäljning tillförs, enligt Marknadsdomstolen, varan ett värde. De olika moment som ingår i verksamheten hos Södra och dess medlemmar är, enligt domstolen, så sammanvävda att det likaväl kan sägas att Södras prissättning gäller varor som produceras hos medlemmar som att den gäller varor som Södra har förädlat.

Södra hade också invänt att det påtalade förfarandet inte medför att konkurrensen på marknaden påverkas i väsentlig omfattning. Marknadsdomstolen ansåg att de frågor som avses i denna punkt har i ärendet speciell karaktär med hänsyn till verksamhetens art och de samband som i olika avseenden finns mellan föreningen och dess medlemmar. Vid prövningen av frågorna är det bl.a. av väsentlig betydelse hur den försäljning som går till Södras egen industri och medlemmarnas egen försäljning direkt till externa köpare skall bedömas. Enligt Marknadsdomstolen finns ingen klar saklig grund för bedömningen av de senast berörda frågorna, och lagmotiven till 18 c § konkurrenslagen ger inte närmare ledning för hur de skall lösas.

Marknadsdomstolen ansåg sammanfattningsvis att, med hänsyn till de oklarheter som råder om tolkningen av bestämmelserna i 18 c § andra stycket, Konkurrensverkets påstående om att samarbetet i Södra är förbjudet inte kan godtas. I stället måste, enligt domstolen, huvudregeln i 18 c första stycket gälla och samarbetet alltså anses tillåtet. Något åläggande för Södra att upphöra med förfarandet kunde, enligt domstolen, inte meddelas. Konkurrensverkets överklagande av tingsrättens dom lämnades således utan bifall.

12.2 Behovet av lagstiftningsåtgärder

Regeringens bedömning: Mot bakgrund av rättsutvecklingen i fråga om primärföreningens rätt att sätta priset när den svarar för försäljningen behöver en ny utformning av legalundantaget övervägas.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot bedömningarna i promemorian. *Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* och *Sveriges Advokatsamfund* instämmer uttryckligen i bedömningarna.

Skälen för regeringens bedömning: De slutsatser som kan dras av Marknadsdomstolens beslut avseende Södra får anses ha generell betydelse för den fortsatta utformningen av 18 c §. Ärendet gällde Södras prissamarbete beträffande massaved och sågtimmer som levererats till föreningen för vidareförsäljning på en avsalumarknad.

Marknadsdomstolens argumentering har redovisats ovan. Minst tre problemställningar kan urskiljas när det gäller tolkningen av 18 c §.

Marknadsdomstolen synes anse att bestämmelserna om försäljning i första stycket och fastställelse av priser i vissa fall i andra stycket inte harmonierar inbördes eller i förhållande till vad som gäller om ekonomiska föreningars uppgifter och verksamhet. Med det senare kan åsyftas att reglerna inte är förenliga med lagen om ekonomiska föreningar.

När det gäller vad som skall betraktas som varor producerade hos medlemmarna bedömde Marknadsdomstolen att all verksamhet som utövas vid skogsavverkning utgör förädling och är en del av varuproduktionen. Vidare ansågs det att varan också genom den efterföljande hanteringen såsom transport och försäljning tillförs ett värde. Med Marknadsdomstolens sätt att resonera torde det vara få ursprungsvaror som inte tillförts ett värde i samband med överförandet till föreningen. Blotta omhändertagandet, registreringen eller dyl. hos föreningen kan med domstolens synsätt innebära att varan upphört att vara producerad hos medlemmarna. Åtskilliga exempel torde vara möjliga också när det gäller jordbruksprodukter.

I den remitterade promemorian nämns t.ex. att ägg som samlats in och kontrollerats skulle kunna anses vara förädlade och inte längre vara varor producerade hos medlemmen, eftersom ett kontrollerat ägg inte längre är samma vara som ett ägg som inte är kontrollerat. Ägget har tillförts ett värde genom kontrollen hos föreningen. Med det gjorda antagandet hindrar inte konkurrenslagen föreningen att sätta priset när den svarar för försäljningen. På så sätt har Södra-beslutet betydelse inte bara för skogskooperationen. Beslutet torde innebära att inskränkningen i fråga om föreningens rätt att fastställa priserna för varorna när föreningen svarar för försäljningen har en mycket liten räckvidd. Man kan då diskutera huruvida ett riktigt tillvägagångssätt är att acceptera detta och ta bort inskränkningen helt, eftersom den saknar praktisk betydelse. Ett annat alternativ vore att höja nivån på det förädlingsvärde som varan måste ha tillförts för att föreningen skall få fastställa priset. Utförligare överväganden i denna del redovisas i förslagsdelen.

Ett tredje område gällde hur försäljningen som går till Södras egen industri och medlemmarnas egen försäljning direkt till externa köpare skulle bedömas. Marknadsdomstolen ansåg att det inte fanns någon klar saklig grund för den bedömningen. Mot bakgrund av oklarheterna kunde inte Södras samarbete vara förbjudet, fann domstolen. Marknadsdomstolen gjorde inte någon bedömning av hur marknaden skulle definieras.

Enligt regeringens mening visar nämnda genomgång att en ny utformning av legalundantaget behöver övervägas.

Förordning 26/62

Av intresse i sammanhanget är att studera gränserna mellan EG:s konkurrensregler och EG:s jordbrukspolitik. Artikel 2.1 i förordningen lyder.

Fördragets artikel 85.1 gäller inte sådana avtal, beslut och förfaranden som avses i föregående artikel och som utgör en integrerad del av en nationell marknadsorganisation eller som är nödvändiga för att förverkliga de mål som anges i fördragets artikel 39. I synnerhet gäller den inte sådana avtal, beslut och förfaranden mellan lantbrukare, sammanslutningar av lantbrukare eller sammanslutningar av sådana sammanslutningar tillhörande en enda medlemsstat vilka, *utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser*, avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror, såvida inte kommissionen finner att konkurrensen sätts ur spel eller att förverkligandet av de mål som anges i fördragets artikel 39 äventyras däri- genom. (kurs. här)

Här är bl.a. av intresse att bestämmelsen om undantag i artikel 2.1 i synnerhet gäller för avtal etc. mellan jordbrukare, jordbrukarorganisationer eller sammanslutningar av sådana organisationer som tillhör samma medlemsstat. Detta gäller sådana avtal i den mån de, utan att medföra någon skyldighet att hålla samma priser, berör produktionen eller försäljningen av jordbruksvaror eller användandet av gemensamma anläggningar för lager, behandling eller förädling av jordbruksvaror. Undantag gäller dock inte såvida kommissionen finner att avtalen medför att konkurrensen sätts ur spel eller att förverkligandet av de jordbrukspolitiska målen äventyras.

Det är värt att nämna att denna passus tillkom på initiativ av EU-parlamentet och en diskussion fördes härefter om bestämmelsen hade en självständig innebörd eller inte, en fråga som besvarades av EG-domstolen i förenade målen C-319/93, C-40/94 och C-224/94 Hendrik Evert Dijkstra m.fl. mot Friesland (Frico Domo) Coöperatie BA m.fl., dom 12 december 1995.

EG-domstolen uttalade beträffande tolkningen av andra meningen i artikel 2.1 i förordning nr 26/62 att det skulle strida mot lagstiftarens vilja att inte ge andra meningen en självständig betydelse, eftersom de sammanslutningar som där avses i så fall skulle behöva uppfylla villkoren både i den första och den andra meningen. Vidare skulle kommissionen enligt domstolen ha svårt att fastställa att ett avtal äventyrar förverkligandet av målen i fördragets artikel 39, om det med stöd av undantaget i den första meningen redan har fastställts att detta avtal eller beslut är nödvändigt för att förverkliga dessa mål. Domstolen fann därför att frågan om artikel 81 gäller viss typ av sammanslutningar av lantbrukare skall prövas enbart mot de villkor som anges i andra meningen i artikel 2.1 i förordning nr 26/62.

Domstolen ansåg vidare att påståendet i målet att ett avtal skulle gälla provisoriskt så länge kommissionen inte har fastslagit att konkurrensen sätts ur spel, eller att förverkligandet av målen i artikel 39 äventyrades, inte kunde godtas, eftersom andra meningen i artikel 2.1 inte innebär annat än en omvänd bevisbörda till förmån för lantbrukarna. Därav följer, enligt domstolen, att, om ett avtal eller ett beslut omfattas av tillämpningsområdet för artikel 81.1 och villkoren för undantag i den andra meningen i artikel 2.1 i förordning nr 26/62 inte är uppfyllda och det

inte beviljats något undantag enligt artikel 81.3 i fördraget, avtalet eller beslutet är ogiltigt och denna ogiltighet har retroaktiv verkan.

När det gäller kompetensfördelningen mellan kommissionen och nationell domstol fann domstolen att nationell domstol kan fullfölja ett förfarande om talan mot en klausul i stadgan för en sammanslutning av lantbrukare, om det – mot bakgrund av EG-domstolens och kommissionens praxis – är uppenbart att villkoren för tillämpning av artikel 85.1 inte är uppfyllda. Detsamma gäller i fråga om att förklara den omtvistade klausulen ogiltig med stöd av artikel 81.2, om den har fått klarhet i att klausulen varken uppfyller villkoren för undantaget i artikel 2.1 i förordning nr 26/62 eller för att beviljas undantag enligt artikel 81.3. Om det däremot föreligger tvivel, kan den nationella domstolen erhålla ytterligare information från kommissionen eller ge parterna tillfälle att begära ett beslut av kommissionen.

Det är kommissionen som enligt punkten 2.2, givetvis med förbehåll för domstolens prövning, är ensam behörig att avgöra vilka avtal, beslut och förfaranden som uppfyller villkoren i punkten 2.1.

Det har hävdats att artikel 2.1 skulle innebära att konkurrensreglerna inte gäller när föreningen svarar för försäljningen och att föreningen kan fastställa priserna på dessa varor utan att konkurrensreglerna är tillämpliga. Enligt artikel 2.1 gäller inte konkurrensreglerna avtal mellan lantbrukare som avser bl.a. försäljning av jordbruksvaror. Dock får avtalet inte medföra någon skyldighet att hålla samma priser.

Artikel 2.1 andra meningen ger utrymme för olika tolkningar.

En möjlig tolkning är att det som föreningen säljer är undantaget från konkurrensreglerna. Förbudet mot skyldighet att hålla samma priser i artikel 2.1 kan då tänkas gälla i andra situationer än föreningens försäljning, t.ex. när medlemmen själv säljer direkt till tredje man.

Bellamy & Child (Common Market Law of Competition, fjärde upplagan, s. 829) uttrycker följande.

”The obligations arising between a farmer and a farming co-operative to which he belongs will normally fall outside Article 85(1). The condition in the second sentence of Article 2(1) requiring there to be no obligation in the agreement to charge identical prices is probably intended to prevent price fixing cartels of ordinary kind, e.g. an agreement between farmers not to sell their cattle to slaughter houses below a minimum price. It is submitted that it is not intended to apply to an arrangement whereby producers selling through a co-operative receive proportionally the same realised price for their produce. If it were otherwise, it would be virtually impossible for any agricultural co-operative marketing arrangement to benefit from Art 2(1); yet the whole purpose of the second sentence of Art 2(1) is to take agricultural co-operatives substantially outside Art 85(1)”.

Slutsatsen man drar är att artikel 2.1 skulle bli meningslös om inte föreningen fick sätta priserna ut mot tredje man.

Vidare kan noteras att det i den rättsvetenskapliga diskussionen anförts att den svenska lagen förefaller vara strängare än bl.a. förordning

26/62 när föreningen sköter försäljningen. I förhållande till den samverkan avseende priser som däri anges i artikel 2.1 andra meningen förefaller den svenska regeln i 18 c § andra stycket punkt 2 b väl snäv, anses det. Konflikten utpekats som en konflikt med EG:s jordbruksregler varvid den svenska lagen har att ge företräde. (Rättsutlåtande av Nils Wahl, bilaga 2 till betänkandet Jordbruk och konkurrens, SOU 1995:117)

En annan möjlig tolkning av artikel 2.1 är att förbudet mot skyldigheten att hålla samma priser innebär att föreningen inte alls får sätta utpriserna på varorna.

Den svenska lagtexten medger inte föreningen rätt att sätta priserna när varan som försäljs har producerats hos medlemmarna och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning. Av förarbetena framgår att föreningen dock får sätta priset beträffande försäljning av produkter som vidareförädlats av de råvaror som kommer från medlemmarna. Därmed torde avses att varan inte längre anses ha producerats hos medlemmen om den har tillförts ett värde hos föreningen, så att den blivit en annan vara eller produktvariant. När det gäller sådana förädlade varor gäller inte förbudet i 6 § konkurrenslagen när föreningen prissätter varan.

Vid avgränsningen av det svenska legalundantaget i fråga om prissättningen motiverades det bl.a. med att förordning 26/62 hade en liknande regel.

Regeringen anser i likhet vad som sägs i promemorian att innebörden av förordning 26/62 är inte helt klar men att en del talar för att artikel 2.1 medger att föreningen får sätta priserna när föreningen svarar för försäljningen. Vilken betydelse det har för regeringens överväganden i detta sammanhang redovisas i ett senare avsnitt.

12.3 Regeringens förslag till ändrade regler

Som framgår av det tidigare sagda har legalundantaget utformats mot bakgrund av en generellt positiv syn på den typ av samverkan som förekommer mellan jordbrukare och andra råvaruproducenter samtidigt som intresset av konkurrens också har beaktats. I den meningen är det svenska legalundantaget för viss form av kooperativt samarbete ett småföretagsundantag. Den avvägning som gjordes vid tillkomsten av legalundantaget innebar att verksamhet inom primärföreningar undantogs från förbudet i 6 § med de begränsningar som framgår av 18 c § andra stycket, medan för annat samarbete inklusive de särskilda förhandlingsorganisationerna för vissa produkter hänvisades till individuell undantagsprövning.

Regeringens förslag: En primärförenings prissättning när den svarar för försäljningen av varor som i någon mening är inlevererade till föreningen skall falla utanför förbudet i 6 § konkurrenslagen.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Många av remissinstanserna tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Endast några är tveksamma. En remissinstans avstyrker.

Stockholms tingsrätt, Konsumentverket, Jordbruksverket, LRF och Länsstyrelsen i Skåne län tillstyrker. *SACO-förbundet Agrifack* anser att förslaget har betydelse för landsbygden. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att förslaget ligger helt i linje med Marknadsdomstolens argumentering. *Länsstyrelsen i Stockholms län* ser de föreslagna ändringarna som ett led i en anpassning till den europeiska jordbrukspolitikens regleringar. *Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* instämmer i bedömningarna och anser inte att det finns någon anledning att ha strängare regler i Sverige när det gäller en förenings prissättning till tredje man än vad som gäller på EU-nivå.

Följande remissinstanser har inget att erinra mot förslagen.

Kammarrätten i Stockholm invänder inte mot förslagen. *Marknadsdomstolen* menar att det får anses vara en fördel att de gränsdragningsproblem i fråga om förädlingens omfattning som kan uppstå vid en prövning i denna del inte längre kommer att uppkomma. *Konkurrensverket* delar uppfattningen att det torde vara svårt att utforma en generell regel för när varan har förädlats så mycket att den blivit en annan vara. Verket anser att den föreslagna ändringen får anses ha fog för sig och detta särskilt om, som Konkurrensverket föreslår, legalundantaget inskränks till att omfatta jordbruk och trädgårdsverksamhet. *Skogsstyrelsen* anser att ändringen är en logisk följd av Marknadsdomstolens ställningstagande i Södra-ärendet. *Sveriges Industriförbund* anser principiellt att konkurrenslagens tillämpning på jordbruksområdet bör regleras i enlighet med reglerna i förordning 26/62. Med de föreslagna ändringarna torde dock legalundantaget i huvudsak få samma effekt inom jordbrukssektorn som ett mera ordagrant införlivande av förordningens regler. *Koopi* har inget att erinra mot förslagen som torde vara en godtagbar anpassning till EU-rätten. *Sveriges Advokatsamfund* anser det lämpligt att ta bort inskränkningen i stället för att genom en generell regel försöka fastslå en viss nivå på det förädlingsvärde som varan måste ha tillförts för att undantag från förbudet i 6 § konkurrenslagen skall gälla.

Följande är tveksamma. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* vill inte hävda någon bestämd uppfattning om behovet av bestämmelsen men kan inte finna att de skäl som anförs för avskaffandet är fullt övertygande. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* kan i huvudsak ställa sig bakom förslaget men ställer sig tveksam till att helt ta bort begränsningarna i fråga om prissamverkan när föreningen svarar för försäljningen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet avstyrker och anser det inte tillräckligt att en regel har visat sig svårtillämpad i praktiken för att den helt skall tas bort. En rimligare lösning torde vara att göra regeln klarare. Detta i all synnerhet när det gäller den bestämmelse som reglerar den yttersta gränsen för huruvida ett visst samarbete är acceptabelt. Fakultetsnämnden menar att det med fog kan ifrågasättas om den lösning som föreslås är förenlig med EG-rätten.

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds Universitet anser att det när det gäller att reformera konkurrensreglerna inom jordbrukssektorn torde det vara av stor betydelse att ta upp en diskussion härom med härför ansvariga gemenskapsinstitutioner, exempelvis EG-kommissionen och Europaparlamentet.

I fråga om ställningstagandet i promemorian att inte föreslå särskilda regler för situationen när konkurrensen sätts ur spel har några remissinstanser yttrat sig.

Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB tillstyrker ställningstagandet och anför följande. Om de svenska undantagsreglerna i motsats EG:s regler varken omfattar federativ samverkan eller begränsningar i medlemmens fria rörlighet på marknaden, där sannolikheten för att konkurrensen sätts ur spel torde vara störst, kan den föreslagna ordningen accepteras. Om det ändå skall införas en bestämmelse som ger Konkurrensverket möjlighet att under vissa förutsättningar tillämpa 6 § konkurrenslagen på samarbeten inom ramen för legalundantaget anser byrån att bestämmelsen i så fall bara skall gälla prissamarbeten om konkurrensen sätts ur spel i väsentlig omfattning.

Sveriges Advokatsamfund pekar på att kommissionen har en möjlighet att ingripa mot prissamarbeten som skulle innebära att konkurrensen sätts ur spel. Därför ifrågasätter samfundet om förslaget inte innebär ett mer långtgående undantag än vad som följer av EG-rätten och om det inte vore lämpligt att ha någon form av begränsning vad gäller prissamarbete. Man delar uppfattningen att det är svårt att införa en generell regel som skulle gälla direkt enligt sitt innehåll. Samfundet anser därför inte att det är motiverat i förevarande fall att Konkurrensverket skulle åläggas en sådan uppgift.

Skälen för regeringens förslag: I förarbetena till gällande regler anges att det när föreningen svarar för försäljningen kan uppstå sådana positiva effekter genom föreningens samverkan i stort eller genom själva försäljnings- och prissamverkan att det finns skäl att tillåta en mer långtgående prissamverkan. De positiva effekter som därigenom uppstår för samhällsekonomin kan emellertid beträffande det samverkansmoment som rör själva prissättningen endast göras gällande upp till en viss brytpunkt. Enligt förarbetena måste det således finnas en reell sidokonkurrens förutom det konkurrenstryck som kan uppkomma genom att medlemmarnas fria rörlighet kan upprätthållas.

Prissättning av föreningen är förbjuden enligt nuvarande regler om försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor som produceras hos medlemmarna och som antingen säljs av medlemmen direkt till tredje man (p. 2 a) eller säljs av föreningen och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning (p. 2 b).

Enligt motivuttalanden bör som tumregel gälla att sådan marknadspåverkan uppkommer vid en marknadsandel som överstiger 25 procent.

Marknadsdomstolens beslut i Södra-ärendet har betydelse i sammanhanget. Domstolens utslag i ärendet torde innebära att inskränkningen i fråga om föreningens rätt att fastställa priserna för varorna när föreningen svarar för försäljningen har en liten räckvidd. Vidare följer av 18 c § första stycket att undantag medges för själva den försäljning som primärföreningen bedriver. När nu väl själva försäljningsaktiviteten är tillåten för föreningen kan det anses vara mindre naturligt att inte föreningen också får sätta priset när den svarar för den försäljning som åsyftas.

Enligt vad som sägs i promemorian kan det diskuteras huruvida ett riktigt tillvägagångssätt är att acceptera detta och ta bort inskränkningen helt. Ett annat teoretiskt tänkbart alternativ vore att i konkurrenslagen fastslå en viss högre nivå på det förädlingsvärde som varan måste ha tillförts för att undantag från 6 § konkurrenslagen skall gälla när föreningen fastställer priset till tredje man. Det torde emellertid vara svårt att utforma en generell regel som ger rimlig säkerhet i fråga om när förädlingen nått ett sådant stadium att det rör sig om en annan vara eller produktvariant. Det nivåkrav som i ett sådant läge skulle upprätthållas, skulle med stor sannolikhet leda till nya svåra gränsdragningar i fråga om när förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen är tillämplig. Detta inger betänkligheter från rättssäkerhetssynpunkt. Därtill framstår det som önskvärt med så klara gränser som möjligt.

I promemorian sägs vidare att det till detta kommer att oklarheter föreligger om hur ”förbudet” mot fastställande av priser i artikel 2.1 andra meningen skall tolkas. Visst stöd finns i bl.a. EG-rättslig doktrin på området för att detta förbud inte rimligen kan avse situationen när en förening sätter priserna på insamlade produkter när föreningen svarar för försäljningen. Det går att argumentera för att en sådan prissättning är undantagen enligt förordning 26/62. Det saknas dessutom anledning till att de svenska reglerna i brist på rättspraxis beträffande artikel 2.1 i förordning 26/62 är strängare än vad som enligt en sannolik tolkning kan anses följa av EG-rätten när det gäller föreningens prissättning till tredje man.

Regeringen instämmer i slutsatserna och anser i likhet vad som sägs i promemorian att åtskilliga skäl talar för att nu föreslå en ändring av 18 c § konkurrenslagen i fråga om primärföreningarnas rätt att sätta priser på varor. Där sägs vidare att föreningens prissättning när den svarar för försäljningen av varor som i någon mening är inlevererade till föreningen bör falla utanför konkurrenslagen, oberoende av om varan genom förädling tillförts något värde, eller inte. Några gränsdragningsproblem i fråga om förädlingens omfattning uppkommer därmed inte, eftersom nivån på förädlingen saknar betydelse med den föreslagna lagändringen.

Regeringen anser i likhet med vad som sägs i promemorian att det i ljuset av Södra-ärendet och de redovisade uttalandena i doktrinen kan sägas vara mer naturligt att undantag från 6 § konkurrenslagen gäller för föreningens fastställande av priser på insamlade varor när föreningen

Konkurrensen sätts ur spel

Undantaget från EG:s konkurrensregler gäller avtal, beslut och förfaranden mellan lantbrukare som avser produktion eller försäljning av jordbruksvaror eller utnyttjande av gemensamma anläggningar för lagring, behandling eller förädling av jordbruksvaror. Detta följer av förordning 26/62 artikel 2.1 andra meningen.

Flera förutsättningar uppställs dock.

Villkoret att avtalet, beslutet eller förfarandet inte får medföra någon skyldighet att hålla samma priser har behandlats ovan.

Vidare gäller att EG:s konkurrensregler är tillämpliga genom förordning 26/62 om kommissionen finner att konkurrensen genom avtalet sätts ur spel. Ett sådant beslut av kommissionen kan fattas oberoende av hur effekten uppstår, t.ex. till följd av produktion, insamling, förädling, försäljning eller något annat förfarande som räknas upp i artikel 2.1.

Frågan är om de svenska reglerna bör innehålla motsvarande villkor. I promemorian har därav föranledda frågeställningar utförligt redovisats, se s. 34–37.

Där dras slutsatsen att det för svensk del skulle innebära en stor förändring jämfört med idag att införa någon motsvarande generell bedömningsgrund med ett lika brett tillämpningsområde. Vidare föreföll det svårt att införa en generell regel som skulle gälla direkt enligt sitt innehåll, utan ett beslut av berörd myndighet i det enskilda fallet att konkurrensen sätts ur spel.

En sådan generell regel ansågs bli mer ingripande än förordning 26/62.

Till detta kom också att undantaget i den svenska lagen, av konsumentpolitiska skäl, inte gäller för samverkan utanför primärföreningarna, på den s.k. federativa nivån. Denna skillnad torde enligt promemorian minska risken för att konkurrensen sätts ur spel vid ett samarbete som är undantaget enligt det svenska regelsystemet.

Remissinstanserna har i princip inte haft någon erinran mot dessa slutsatser.

Regeringens instämmer i slutsatserna och anser i likhet vad som sägs i promemorian att en ordning motsvarande den som gäller enligt EG:s jordbrukspolitik inte bör införas. Bland annat måste särskilt beaktas att det svenska legalundantaget av konsumentpolitiska skäl är begränsat till primärföreningsledet och därmed innebär begränsningar för alltför omfattande samverkan som kan hämma konkurrensen.

Till detta kommer det faktum att regeringen nu föreslår (se avsnitt 8) att Konkurrensverket skall ges behörighet att tillämpa EG:s förbudsregler. För det fall att en primärförening har en stark marknadställning och medlemmarnas samarbeten har påverkan på handeln mellan medlemsstater kan liksom idag en tillämpning av EG-reglerna komma i fråga. Med en nationell behörighet att tillämpa EG-reglerna kan, som en

remissinstans påpekat, tillämpningen av EG-reglerna förväntas bli vanligare än för närvarande.

Prop. 1999/2000:140

Regeringen anser i likhet vad som sägs i promemorian att vid en samlad bedömning övervägande skäl talar emot att införa en regel om situationen när konkurrensen sätts ur spel.

12.5 Föreningens prissättning när en medlem själv säljer direkt till tredje man

Regeringens bedömning: Det är alltjämt sakligt motiverat att förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 6 § konkurrenslagen gäller föreningens prissättning när en medlem själv säljer direkt till tredje man.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har haft något att erinra mot bedömningen. *Marknadsdomstolen* anser att det, såsom föreslagits, är sakligt motiverat att behålla regeln.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt regeringens uppfattning är det alltjämt sakligt motiverat att 6 § konkurrenslagen gäller när försäljningen sker direkt mellan medlemmen och tredje man. I detta fall finns det såsom tidigare inga beaktansvärda skäl att tillåta prissamverkan i större omfattning än vad som är möjligt inom ramen för individuell undantagsprövning i 8 § konkurrenslagen. En annan ordning skulle innebära att föreningen tilläts sätta priser på affärer där föreningen överhuvudtaget inte är avtalspart. I den nya modellen behålls därför det materiella innehållet i punkt 2 a, som innebär inskränkningar i föreningens rätt att fastställa priset när medlemmen säljer direkt till tredje man.

12.6 Skogsprodukter

Regeringens bedömning: De skäl för att låta legalundantaget för lantbruket omfatta skogen som åberopades när undantaget infördes har fortfarande tyngd. Någon ändring föreslås inte.

Konkurrensverkets förslag: Konkurrensverket föreslår att skogsprodukter slopas från legalundantaget för lantbruket.

Remissinstanserna: Remissinstansernas synpunkter går starkt isär beträffande Konkurrensverkets förslag.

Följande remissinstanser tillstyrker Konkurrensverkets förslag. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Kommerskollegium, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB, Sågverkens Riksförbund och Såg i Syd.*

Några av dessa pekar särskilt på att risken med att avvikande svenska regler förorsakar konflikt med EG-rätten är överhängande. Man menar

att det på skogsområdet är vanligt med handel över gränserna, vilket gör att EG-reglerna ofta torde vara tillämpliga. Om regler om svensk tillämpning av EG-reglerna genomförs, kan man förvänta sig att EG:s konkurrensregler oftare än idag kommer att tillämpas på ageranden som berör den svenska marknaden.

Sågverkens Riksförbund och *Såg i Syd* anser att samtliga aktörer på den svenska virkesmarknaden skall omfattas av samma konkurrensregler. En konsekvens av förslaget i promemorian blir att avtal och samarbeten av detta slag inte längre kommer att omfattas av förbudet oavsett avtalsparternas (och deras föreningars) marknadsstyrka. Detta skulle öppna möjligheter för de nuvarande skogsägarföreningarna att växa – i förlängningen kan en enda rikstäckande skogsägarförening tänkas uppkomma.

Marknadsdomstolen och *Skogsstyrelsen* är tveksamma till Konkurrensverkets förslag.

Södra Skogsägarna, Länsstyrelsen i Skåne län, LO genom *Svenska Pappersindustriarbetarförbundet* och *Koopi* avstyrker Konkurrensverkets förslag. *SACO-förbundet Agrifack* menar att förslaget strider mot syftet med det förslag till Landsbygdsprogram för perioden 2000–2006 som nu föreligger och där syftet är att främja en ”ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling av jordbruket, livsmedelsproduktionen, skogsbruket och landsbygden”. *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)* avstyrker Konkurrensverkets förslag. Konsekvenserna för familjeskogsbruket och de enskilda skogsägarna, industrins virkesförsörjning och skogsnäringen och samhället i övrigt skulle bli mycket allvarliga, eftersom skogsägareföreningarnas verksamhet skulle förhindras eller starkt försvåras. Skogsägareföreningarnas verksamhet har bidragit till kraftigt sänkta avverknings- och transportkostnader. Verksamheten har också gett virkesförsörjningen till industrin rationella lösningar. Samverkan i skogsägareföreningar har också möjliggjort viktiga utbildnings- FOU- och miljöåtgärder, anför LRF ytterligare.

Skälen för regeringens bedömning: Konkurrensverket har nyligen i en rapport föreslagit att legalundantaget slopas vad avser skogsprodukter. Promemorian innehåller inte något ändringsförslag beträffande denna fråga. Enligt vad som sades i promemorian borde frågan prövas först efter en bred remissbehandling av promemorian med det därtill bifogade förslaget från Konkurrensverket.

Några av remissinstanserna, främst lantbrukskooperationen, är mycket negativa till Konkurrensverkets förslag. Andra, såsom sågverksindustrin och andra utanför skogsbranschen, anser att verkets förslag är välmotiverat.

Regeringen vill framhålla följande. Sverige har stor areal och samtidigt en relativt liten befolkning. En betydande del av landets yta täcks av skogsmark och jordbruksmark. Jordbruk och skogsbruk är nära och naturligt sammanlänkade genom att jordbrukare ofta även har skogsmark i sin ägo. Det är i betydande omfattning utpräglade småföretag som bedriver verksamheten. De särskilda fördelar och nackdelar som är naturligt förknippade med småföretagsverksamhet gäller således i hög grad dessa näringar. Till detta kommer att dessa små företag har att hantera naturliga råvaror i stora volymer. Dessa volymer ställer särskilda krav

vid exempelvis lagring och transporter och förutsätter bearbetning på olika sätt. Det finns således stora behov av logistik och samordning i verksamheten.

Vidare är det såväl inom jordbruk som skogsbruk fråga om verksamheter som påverkas av biologiska och klimatologiska omständigheter. Detta gäller även om jordbruksprodukter är mer känsliga för avvikelser i väderförhållanden än ett skogsbestånd och avverkningsintervallerna markant skiljer sig åt.

Dessa särskilda förhållanden har också i hög grad medverkat till att de enskilda företagen (jordbrukare/skogsägare) ofta organiserar sig i kooperativ form. Skogsägarföreningarna bedriver vid sidan av uppgiften att ta till vara medlemmarnas ekonomiska intressen en omfattande service och rådgivningsverksamhet för medlemmarna. Skogsägarrörelserna i Sverige, Norge och Finland har likartade drag och är väl utbyggda till skillnad från vad som gäller för de flesta andra europeiska länder.

Riksdagens beslut år 1994 om att låta legalundantaget omfatta också skogsbruket har de nu anförda omständigheterna som grund. Sakförhållandena är i princip oförändrade och skälen för att ha samma legalundantag för skogsbruket som för lantbruket i övrigt har enligt regeringens mening fortfarande tyngd. De omständigheter som sågverksrörelsen åberopat mot ett fortsatt undantag ändrar inte den slutsatsen.

Det kan på skogsbrukets område förekomma kooperativa verksamheter av betydande storlek. Beträffande sådan verksamhet bör legalundantagets skyddsverkan och därmed betydelse inte överskattas. Såsom flera remissinstanser pekat på kan just i fråga om skogsbruket samhandeln vara berörd och EG-rättens förbudsregler på konkurrensområdet tillämpliga. Regeringens förslag att Konkurrensverket skall ges behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler, se avsnitt 8, får i detta sammanhang särskild betydelse. För det fall att en primärförening har en stark marknadställning och samarbetet inom föreningen har påverkan på handeln mellan medlemsstater kan liksom idag en tillämpning av EG-reglerna komma i fråga, särskilt om samarbetet exempelvis omfattar prissamarbete. Med en nationell behörighet att tillämpa EG-reglerna kan, som en remissinstans påpekat, tillämpningen av EG-reglerna dessutom förväntas bli vanligare än för närvarande. De nationella reglerna får inte tillämpas i ett enskilt fall på ett sätt som strider mot den fulla och enhetliga tillämpningen av EG-rätten. EG-reglerna saknar särskilda undantagsregler för samarbete i fråga om skogsprodukter. Risker med att enbart förlita sig på det svenska regelverket accentueras genom att samma myndighet uttryckligen och på ett direkt sätt nu kommer att tillämpa båda regelverken. En tillämpning av det svenska legalundantaget kan ske så långt det kan anses förenligt med EG-rätten. Ytterst skulle detta kunna komma att prövas av EG-domstolen.

Vid en samlad bedömning finner regeringen att det inte föreligger nog starka skäl för att i denna situation föreslå att det tidigare riksdagsbeslutet omprövas så att legalundantaget skulle slopas i fråga om skogsprodukter.

12.7.1 Federativa nivån och förhandlingskooperation

Regeringens bedömning: Någon lagändring föreslås inte som undantar federativt samarbete eller den särskilda form av samverkan som förekommer inom s.k. förhandlingsorganisationer från förbudet i 6 § konkurrenslagen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser har inte haft något att erinra mot bedömningen i promemorian.

Sveriges Advokatsamfund och *Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* instämmer uttryckligen i bedömningen.

LRF anser att federativt samarbete, det vill säga samverkan mellan primärföreningar, bör tas in i legalundantaget på samma grunder som samverkan i primärföreningar. Förbundet anser även att förhandlingskooperation bör omfattas av legalundantaget.

Skälen för regeringens bedömning: Den svenska regleringen har vid tidigare utvärderingar bedömts inte stå i strid med EG:s konkurrensregler och det finns inte grund för någon annan bedömning nu. Förhållandena har heller inte förändrats så att det finns skäl till något nytt ställningstagande beträffande de grundläggande bedömningar i fråga om federativ samverkan som gjordes 1994 och som prövats vid olika utvärderingar därefter. Ett legalundantag bör inte, med hänsyn till bl.a. livsmedelssektorns stora betydelse från konsumentsynpunkt och det stora behovet av att stimulera konkurrens på den svenska marknaden med dess speciella förhållanden, utsträckas till att omfatta samarbete inom lantbrukssektorn utanför primärföreningens ram.

I promemorian anses det att federativt samarbete därför bör även fortsättningsvis bedömas från fall till fall genom individuell undantagsprövning. Vid en sådan prövning får uppmärksammas i vad mån en viss typ av samverkan får sitt berättigande till följd av den gemensamma jordbrukspolitik. Vidare får från fall till fall hänsyn tas till internationaliseringens betydelse för konkurrensen på den svenska marknaden.

Inte heller kan generellt undantag ges för den särskilda form av samverkan som förekommer inom s.k. förhandlingsorganisationer, där prisförhandlingar med en eller flera stora köpare sker gemensamt beträffande särskilda produkter. Sådan samverkan bör alltså som tidigare prövas från fall till fall.

Regeringen anser i likhet vad som sägs i promemorian att de här redovisade övervägandena alltjämt är riktiga. Någon ändring föreslås således inte.

Regeringens bedömning: Uttryckliga regler om funktionsskyddet på lantbruksområdet föreslås inte.

Principen om ett sådant skydd följer av rättspraxis från EG-domstolen. Med den koppling som finns i förarbetena till konkurrenslagen till rättsutvecklingen inom EG-rätten, får denna princip ändå anses tillämplig i förekommande fall vid tolkningen av de svenska reglerna.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket, Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB* och *Sveriges Advokatsamfund* instämmer i bedömningarna. *Marknadsdomstolen* anser i likhet med vad som sägs i promemorian att en uttrycklig regel torde kunna undvaras. Det bör enligt domstolen vara tillräckligt om den princip som följer av rättspraxis från EG-domstolen redovisas i motivuttalanden. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds Universitet* anser att det torde vara korrekt att inte införa en nationell regel beträffande funktionsskydd. *Sveriges Industriförbund* anser att funktionsskyddet kan införas i ett gruppundantag eller i ett allmänt råd.

LRF anser att funktionsskyddet uttryckligen bör skrivas in i konkurrenslagen.

Skälen för regeringens bedömning: Det s.k. funktionsskydd som gäller inom EG-rätten innebär, i kort sammanfattning, att vissa begränsningar i t.ex. stadgarna för en ekonomisk förening inte anses konkurrensbegränsande, om de är nödvändiga för samarbetet inom föreningen och dess verksamhet i sig är övervägande positiv för konkurrensen. Begränsningarna måste vara proportionella för ändamålet och det måste göras en avvägning från fall till fall om begränsande bestämmelser, som kan avse inskränkningar i medlemmarnas rörlighet eller viss samverkansskyldighet, är nödvändiga för föreningens funktion. I bedömningen får föreningens marknadsposition och skyldigheternas effekter på denna och för övriga aktörer betydelse.

Några viktiga rättsfall från EG-domstolen belyser funktionsskyddet. Principen om detta skydd har tillämpats på den kooperativa företagsformen utan begränsning till jordbrukssektorn. Det handlar om en slags kvalitativ helhetsbedömning som ligger i linje med möjligheten att göra kvalitativa bedömningar vid prövningen av räckvidden av förbudet i 6 §.

I en tidigare departementspromemoria föreslogs att principen om funktionsskydd uttryckligen borde skrivas in i legalundantaget. I promemorian (Ds 1998:72 s. 179–182) hänvisades till ledande rättsfall från EG-domstolen. Det ansågs angeläget att de principer som får omedelbar betydelse för undantagets omfattning tydligt skulle komma till uttryck i lagtexten.

Enligt förslaget skulle vissa inskränkningar i den fria rörligheten ändå vara undantagna från förbudet i 6 §, om de var nödvändiga för förening-

ens från allmän synpunkt behöriga funktion. Med detta avsågs att det inte var föreningens eget ekonomiska bästa som skulle vara utgångspunkt för bedömningen.

Förslaget blev föremål för en relativt omfattande remisskritik. Huvudinvändningen var att det kan skapa missförstånd att just på lantbruksområdet uttryckligt reglera vad som ändå följer av konkurrenslagens koppling till rättsutvecklingen inom EG-rätten.

På grund av remisskritiken mot förslaget att införa uttryckliga regler om funktionsskyddet på lantbruksområdet, föreslogs i den senare promemorian ingen sådan uttrycklig regel. Enligt vad som sägs i promemorian följer principen av rättspraxis från EG-domstolen. Med den koppling som finns i förarbetena till konkurrenslagen till rättsutvecklingen inom EG-rätten, får denna princip ändå anses tillämplig i förekommande fall vid tolkningen av de svenska reglerna. De flesta remissinstanserna har instämt i denna bedömning.

Regeringen delar dessa slutsatser och föreslår inte någon uttrycklig reglering av det s.k. funktionsskyddet.

12.7.3 Förhållandet till föreningsrätten

Regeringens bedömning: Det är en fråga för rättstillämpningen att i konkreta fall dra upp de närmare gränserna mellan konkurrenslagen och lagen om ekonomiska föreningar, med ledning av de principer som angetts i förarbetena till konkurrenslagen.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: *LRF* anser att det finns en konflikt mellan konkurrenslagen och lagen om ekonomiska föreningar.

Skälen för regeringens bedömning: Med det förslag som redovisats ovan i fråga om föreningens prissättning när den svarar för försäljningen till tredje man finns det inte, när det gäller den generella synen på förhållandet mellan konkurrenslagen och föreningsrätten, något påtagligt behov av ett förändrat synsätt (jfr Marknadsdomstolen i Södra ärendet, se promemorian s. 14 f.). Det bör vara en fråga för rättstillämpningen att i konkreta fall dra upp de närmare gränserna mellan de båda lagstiftningsområdena med ledning av de principer som angetts i förarbetena till konkurrenslagen.

12.7.4 Definitionerna av jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter

Regeringens förslag: Definitionerna av jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter placeras i en särskild lag.

Promemorians förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Stockholms tingsrätt, Jordbruksverket, Länsstyrelsen i Skåne län, Skogsstyrelsen och Sveriges Industriförbund* tillstyrker.

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i och för sig ingen invändning mot förslaget men pekar bl.a. på att en viss vara kan komma att höra till jordbrukssektorn enligt det ena regelsystemet men inte det andra. Domstolen vill ifrågasätta om det inte varit mer ändamålsenligt och lagtekniskt fördelaktigt att avgränsa sektorn genom att hänvisa till EG-reglerna och sedan från området avskilja vad som inte skall höra dit, i första hand fiskeprodukterna. Vad som i EG-rättslig mening är jordbruksprodukter framgår av fördragets artikel 32 och bilaga 1. Eftersom området är fördragsrättsligt avgränsat blir avgränsningen tämligen beständig.

Skälen för regeringens förslag: Såsom redovisats i promemorian definieras i 18 b § konkurrenslagen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter med hänvisning till numera upphävda bestämmelser. Det behövs därför nya hänvisningar med utgångspunkten att rättsläget skall vara oförändrat. Därför föreslogs att man knyter an till tullbestämmelser. Dessa finns nu för svensk del på EG-nivå. Hänvisning bör göras till varor som anges i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan. Beträffande trädgårds- och skogsprodukter kan som tidigare hänvisas till varor som finns i vissa kapitel. Beträffande jordbruksprodukter har tidigare hänvisats till ett urval produkter angivna med tulltaxenummer i en särskild bilaga till 1990 års avgiftslag. För att uppnå rättslikhet behövs en motsvarande relativt omfattande bilaga med uppräknade produkter. För att inte belasta konkurrenslagen med den särskilda bilagan är det lämpligast att i 18 b § hänvisa till en ny särskild lag med hänvisningarna och den särskilda bilagan.

Remissinstanserna har inte haft något att erinra mot förslaget.

Regeringen instämmer i förslaget och föreslår lagändring i enlighet härmed.

12.7.5 Missbruk av en dominerande ställning

Från konkurrensrättsliga utgångspunkter bör framhållas att legalundantaget inte innebär undantag för förfaranden som utgör missbruk av dominerande ställning enligt 19 § konkurrenslagen.

13 Konsekvenser

En nationell tillämpning av artikel 81 och 82 i EG-fördraget kan förväntas öka effektiviteten i tillämpningen av dessa regler och på så sätt få en positiv effekt på samhällsekonomin och för konsumenterna. Svenska företag berörs ekonomiskt möjligen på det sättet att det kan medföra minskade kostnader om ett ärende behandlas av Konkurrensverket i stället för av kommissionen. För Konkurrensverkets vidkommande för-

uteses inte några omfattande konsekvenser. Redan i dag är EG:s konkurrensregler tillämpliga på åtskilliga av de ärenden som verket behandlar. Även om verket inte får tillämpa EG-rätten direkt, måste verket redan nu beakta EG-rättens konkurrensregler så att verkets beslut inte strider mot dem.

Enligt regeringens förslag kommer Konkurrensverket att få en möjlighet att utreda förfaranden även i den utsträckning de påverkar samhandeln. Det kommer sannolikt att medföra att vissa ärenden blir mer komplicerade. Förslaget innebär inte att Konkurrensverket skall vara skyldigt att ta upp varje förfarande som kan ifrågasättas vara konkurrens-skadligt.

Sannolikt kommer förslaget också att medföra att ett antal ärenden överförs från EG-kommissionen till Konkurrensverket. Kommissionen har hittills inte överfört ärenden till nationella myndigheter i någon större omfattning. De medlemsstater som redan har internrättslig behörighet att tillämpa EG:s konkurrensrätt har gjort det endast i begränsad utsträckning. Det går emellertid inte att förutse i vilken utsträckning kommissionen i framtiden kommer att vilja föra över ärenden till nationella myndigheter.

Regeringen gör den bedömningen att förslagen är av den omfattningen att det inte medfört något ändrat resursbehov. Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt påverkas av utredningens förslag. Konkurrenslagens materiella regler har EG-rätten som förebild. Enligt konkurrenslagens förarbeten var ett av lagens syften att nå så stor materiell rättslikhet som möjligt med dåvarande Romfördragets konkurrensregler. Kunskapen inom Konkurrensverket om EG:s konkurrensregler får därför antas vara god. Det utesluter inte att utredningens förslag kan medföra ett behov av utbildning av Konkurrensverkets personal.

Länsstyrelserna har till uppgift att i länet verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna, se 4 § konkurrensförordningen(1993:173). Det kan därför förutses att ett visst begränsat behov av utbildning uppkommer även för länsstyrelserna vidkommande.

Regeringen anser i likhet med utredningen att förslaget inte medför något behov av ökade resurser för Konkurrensverkets vidkommande. Inte heller för andra myndigheters del förväntas förslaget medföra något behov av ökade resurser. Som framgått av avsnitt 8.1 har kommissionen i en vitbok föreslagit en långtgående decentralisering av tillämpningen av artikel 81 och 82. Om förslaget genomförs, kan det få omfattande konsekvenser för Konkurrensverket och ställa krav på utökade resurser. I så fall får regeringen återkomma i frågan om resursbehovet.

I fråga om förslaget till förtydligande tillägg i reglerna om fastställande av konkurrensskadeavgift (se avsnitt 9) torde det inte medföra något behov av ökade resurser för Konkurrensverkets vidkommande. Inte heller för andra myndigheter, domstolar eller företag förväntas förslaget medföra några ökade kostnader.

Kronofogdemyndighetens medverkan vid kontrollbesök hos företag i Sverige (se avsnitt 10) kommer, såvitt nu kan bedömas, endast att behövas i undantagsfall. Kostnadsökningarna för Kronofogdemyndigheten i

Stockholms län torde bli så begränsade att de ryms inom ramen för beviljade anslag. Detsamma gäller de kostnadsökningar som kan uppstå för Stockholms tingsrätt och Svea hovrätt.

Regeringen gör sammanfattningsvis i denna del den bedömningen att förslagen inte föranleder något behov av ytterligare resurser. De nu föreslagna förändringarna skall utföras inom befintliga ramar för berörda myndigheter.

Förslaget i avsnitt 11 i fråga om viss taxisamverkan innebär en betydande lättnad i fråga om små företags villkor i taxibranschen. Den analys och de överväganden som gjorts i den allmänna motiveringen belyser detta närmare, också ur samhällsekonomisk synvinkel.

I fråga om förslaget om ändring av reglerna i konkurrenslagen i fråga om lantbruket (se avsnitt 12) bedömer regeringen att det nu framlagda förslaget inte medför några nämnvärda ekonomiska eller andra konsekvenser.

När det gäller att skapa goda förutsättningar för arbetet med att stärka konkurrensen till nytta för konsumenterna har regeringen i 2000 års ekonomiska vårproposition aviserat förslag om att Konkurrensverket skall få ytterligare medel. Regeringen avser att i budgetpropositionen återkomma till denna fråga.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

5 §

I paragrafen har tagits in en hänvisning till de nya bestämmelserna om nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler som har införts i 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler.

6 § Om något annat inte följer av beslut enligt 8 eller 15 § eller av 13, 17, 18 c eller 18 e §, är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

- 1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,**
- 2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,**
- 3. marknader eller inköpskällor delas upp,**
- 4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller**

5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Ett tillägg har skett. Förbudet i 6 § är inte tillämpligt om ett samarbete omfattas av 18 e §.

18 b §

I lagen (2000:00) om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20) finns särskilda bestämmelser om vad som avses med sådana varor.

Som framgår av den allmänna motiveringen har definitionerna lagts i en ny särskild lag främst för att inte belasta konkurrenslagen med den omfattande jordbruksbilagan.

Förslaget till lag (2000:00) om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20) har behandlats i den allmänna motiveringen. Beträffande trädgårdsprodukter och skogsprodukter hänvisas till kap. 6–8 respektive kap. 44, 47 och 48 i Kombinerade nomenklaturen. Bilagan med uppräknade jordbruksprodukter skiljer sig endast marginellt från vad som gällde tidigare.

18 c § Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter, eller

2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man.

I den mån annat inte följer av sammanhanget behåller tidigare motivuttalanden sin giltighet. Av första stycket, som är oförändrat, följer att samverkan inom en primärförening eller dess dotterföretag mellan dess medlemmar om bl.a. försäljning är undantagen från förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen.

Andra stycket har ändrats. Punkten 2 b har utgått. Detta innebär att föreningen utan inskränkning har rätt att sätta priser på varor när den svarar

för försäljningen till tredje man. På grund av denna ändring är det betydelselöst om varan som säljs skall anses vara producerad hos medlemmen eller inte. Beträffande bakgrunden till detta samt i övrigt hänvisas till den allmänna motiveringen.

Bestämmelsen i punkt 2 a har behållits men har blivit punkt 2, eftersom uppdelningen i a) och b) inte längre är aktuell när punkt 2 b har utgått.

18 d § Med taxiföretag avses i denna lag företag som tillhandahåller eller utför taxitjänster eller därmed jämförbara transporttjänster.

Med beställningscentral avses en gemensam eller fristående funktion som tar emot beställningar och fördelar transportuppdrag mellan taxiföretag. Funktionen kan även utföra sådan verksamhet som har samband därmed

Paragrafen är ny. I bestämmelsen definieras några centrala begrepp som förekommer i den efterföljande paragrafen 18 e §.

Med *taxiföretag* avses i denna lag sådana företag som tillhandahåller eller utför taxitjänster eller därmed jämförbara transporttjänster. Med taxitjänster avses sådana persontransporter som sker med personbil eller lätt lastbil och som inte utgör linjetrafik; jfr 1 kap. 3 § yrkestrafiklagen (1998:490), YTL.

Med uttrycket ”därmed jämförbara transporttjänster” förstås bl.a. beställningstrafik med buss (jfr 1 kap. 3 § YTL). Härmed avses yrkesmässig trafik för icke linjebunden persontransport som sker främst med buss.

Som därmed jämförbara transporttjänster kan även räknas andra tjänster än taxitjänster eller med taxitjänster nära förknippade tjänster, såsom att taxiföretaget utför gods- eller budtransporttjänster vid sidan av kärnverksamheten med taxitjänster.

Med den definition som här har getts får begreppet taxiföretag en tillämpning som gör att även persontransporttjänster med andra fordon än lätt lastbil eller personbil, främst buss, omfattas. Sådana trafiktjänster torde dock oftast ha ringa ekonomisk betydelse i sammanhanget.

Av praktiska skäl som redovisats i avsnitt 6.1 avgränsas undantagsregeln i 18 e § första stycket genom ett högsta antal fordon anmälda för användning i taxitrafik, se nedan.

En mycket vanlig samverkan i taxibranschen sker genom en *beställningscentral*. Därmed förstås i denna lag en gemensam eller fristående funktion som tar emot beställningar och fördelar transportuppdrag mellan taxiföretag. Begreppet har beskrivits närmare i avsnitt 11.1.4.

Den gemensamma funktionen behöver inte ha den organisatoriska formen av en eller flera juridiska personer, men får ha det. Det är i princip tillräckligt, att den utgör något slag av enhet eller avskild verksamhetsfunktion, eller innebär en särskild uppgift vid sidan om den rena transportverksamheten. En fråga som kommit upp vid remissbehandlingen gäller om t.ex. även landstingsägda beställningscentraler omfattas

av de regler som här föreslås. Detta hänger delvis samman med en mer övergripande fråga om huruvida en sådan landstingsägd beställningscentral, som förefaller syfta till att samordna avropen för upphandlade samhällsbetalda tjänster, kan omfattas av förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Denna fråga får lösas i rättstillämpningen. I den mån förbudet i 6 § konkurrenslagen skulle vara tillämpligt kan bedömningen av räckvidden av undantagsregeln i 18 e § i fråga om ett sådant samarbete aktualiseras. Även beträffande denna fråga får hänvisas till rättstillämpningen.

Funktionen kan även utföra annan verksamhet än själva förmedlingen och ändå omfattas av begreppet beställningscentral. Det är dock inget krav. Sådan verksamhet måste dock ha samband med mottagandet eller fördelningen av transportuppdragen. Exempelvis kan det röra sig om inköp av taxibilar och teknisk utrustning som behövs för transportverksamheten samt marknadsföring o.d.

18 e § Förbudet i 6 § gäller inte för ett skriftligt avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag om avtalet

1. avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,

2. behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och

3. omfattar högst 30 taxifordon.

Undantaget enligt första stycket gäller inte

1. till den del samarbetet avser förfarande eller villkor som innebär eller omfattar

a) fastställande av gemensamma priser,

b) uppdelning av marknader,

c) en uppsägningstid för anslutet taxiföretag som överstiger sex månader från uppsägningstillfället eller, i fråga om en ekonomisk förening, villkor att uppsägning inte får göras förrän tidigast efter sex månader eller längre tid från inträdet, eller

d) förbud för anslutet taxiföretag att efter avtalstidens utgång konkurrera med den gemensamma transportverksamheten, och

2. det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice enligt första stycket 1 och 2 kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande eller villkor som avses i 1 a–d.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att visst närmare angivet samarbete mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag är undantaget från förbudsregeln i 6 § konkurrenslagen.

I första stycket uppställs tre kumulativa kriterier för att undantaget skall gälla.

Av punkt 1 framgår att undantaget omfattar sådana avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag som avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i beställningscentral

eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar.

Avtalet skall vara skriftligt för att omfattas av undantaget. Detta är ett ovillkorligt krav. Kravet upprätthålls därför att det finns ett påtagligt behov av att det samarbete som parterna bedriver kan bli föremål för effektiv granskning från främst det allmännas sida. Med skriftlighetskravet avses att utesluta muntliga avtal. I begreppet "skriftlig" innefattas också ingångna avtal på annat varaktigt medium än pappersbaserade avtal (jfr prop. 1999/2000:89 s. 91). Samma kontrollmöjligheter torde föreligga om avtal ingåtts på t.ex. ett varaktigt elektroniskt medium.

I uttrycket "gemensam" ligger att fler medlemmar än en enda deltar. Det behöver å andra sidan inte röra sig om fler än två, även om så får vara fallet. Undantaget lägger inte hinder i vägen för att vissa av taxiföretagen tillämpar ett mer lokalt samarbete.

De ekonomiska fördelar som kan vara aktuella har belysts i den allmänna motiveringen. Generellt sett rör det sig om någon form av samordning som skapar ekonomisk nytta. Det ligger i sakens natur att de ekonomiska fördelarna måste vara av beaktansvärt slag.

Enligt *punkt 2* krävs vidare att samarbetet behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice. Härmed avses att samverkan skall bidra till att allmänt förbättra tillgången till taxiservice. Kraven bör i detta avseende inte ställas allt för högt. Förhållandena torde i allmänhet vara sådana att det kan hållas för sannolikt att en taxiservice i mindre tätbefolkade områden av Sverige inte kan upprätthållas utan en samverkan av detta slag.

Av *punkt 3* följer därtill att samverkan får omfatta högst 30 taxifordon. Om samverkan överstiger 30 taxifordon gäller alltså förbudet i 6 § konkurrenslagen. Med taxifordon avses antalet fordon anmälda för användning i taxitrafik enligt YTL. Anmälda fordon registreras i bilregistret (jfr 71 § bilregisterkungörelsen (1972:599) samt bilaga 1 till kungörelsen).

I det *andra stycket* finns en bestämmelse om att undantaget enligt det första stycket inte gäller i vissa fall. Här hänvisas till avsnitt 11.4. Denna s.k. spärregel avser samarbete som till sin art är av allvarligt slag, nämligen fastställande av gemensamma priser och uppdelning av marknader. Vidare gäller det en uppsägningstid för anslutet taxiföretag som överstiger sex månader respektive förbud för anslutet taxiföretag att efter avtalstidens utgång konkurrera med den gemensamma transportverksamheten. Om avtalet innehåller en konkurrenssklausul brukar innebörden av den bl.a. vara att taxiföretaget också är förhindrat att göra reklam för egen verksamhet vid sidan om den gemensamma marknadsföringen.

I fråga om en ekonomisk förening finns regler i lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, om rätt för medlem att säga upp sig efter inträdet (3 kap. 4 §), uppsägningstid och avgång (3 kap. 5 §) m.m. Enligt 3 kap. 4 § första stycket nämnda lag har en medlem rätt att säga upp sig till utträde ur föreningen utan några i lagen angivna inskränkningar. Det får dock enligt andra stycket i samma paragraf i en förenings stadgar föreskrivas att uppsägningsrätt inte föreligger förrän efter viss tid, högst

två år, från inträdet. Om registreringsmyndigheten medger det får denna tid utsträckas till fem år.

Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar medger således att medlemmen under viss tid fräntas möjligheten att med rättslig verkan säga upp sitt medlemskap i föreningen. Detta kan i det enskilda fallet medföra inlåsnings effekter. I den föreslagna bestämmelsen kan en tillämpning av spärregeln komma i fråga om uppsägning enligt stadgarna inte får göras förrän tidigast efter sex månader eller längre tid från inträdet.

Vad som nu sagts är inte tillämpligt på vad som i nämnda lag sägs om avgång vid räkenskapsårets utgång eller återbetalning av medel (se 3 kap. 5 § och 4 kap.).

När spärregeln är tillämplig innebär detta att förbudet i 6 § konkurrenslagen i princip kan tillämpas på de förfaranden eller villkor som nyss nämnts. Däremot blir 6 § konkurrenslagen inte tillämplig på övriga delar av avtalet.

Bestämmelsen gäller oavsett vilken juridisk avtalsform samarbetet kommer till uttryck i. Även t.ex. stadgar för en ekonomisk förening omfattas.

28 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka hänsyn som skall tas när konkurrensskadeavgift fastställs.

Första stycket har bl.a. numrerats och fått ett tillägg. Tillägget består i punkterna 3 och 4.

Av *punkt 3* följer att det faktum att företaget lämnat viktig information till Konkurrensverket kan tillmätas betydelse vid fastställande av konkurrensskadeavgift, om det gäller företagets egen överträdelse. Företaget skall i väsentlig mån ha underlättat utredningen. Med detta avses att den information företaget lämnat är betydelsefull för att kunna konstatera att företaget överträtt någon av förbudsreglerna i 6 eller 19 § konkurrenslagen eller åsidosatt ett villkor som beslutats med stöd av 10 § andra stycket (jfr 26 §). Däremot avses inte situationen när informationen är lätt tillgänglig på annat sätt eller redan känd hos Konkurrensverket. Vad det handlar om här är att företaget samarbetar väl med Konkurrensverket och tillhandahåller information som berör den egna överträdelsen. Det kan i sammanhanget ofta vara så att lämnade uppgifter även berör andra företags överträdelser av förbudsreglerna i konkurrenslagen och att detta kan vara till nytta för verkets utredning. I den mån så är fallet kan dock dessa uppgifter rörande andra inte med stöd av detta lagrum tillmätas rättslig betydelse vid fastställandet av konkurrensskadeavgiften.

Enligt *punkt 4* kan även andra omständigheter vara av betydelse. När det gäller försvårande omständigheter hänvisas till vad som sägs i prop. 1992/93:56 s. 93. När det gäller förmildrande omständigheter kan nämnas exempelvis om företaget snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av Konkurrensverket, svår ekonomisk situation för företaget, påtryckningar på företaget från andra företag, begränsad medverkan i

överträdelsen och om företaget har ålagts att betala skadestånd för överträdelsen.

Med tanke på att bestämmelsen med dessa ändringar uttömmande reglerar vilka hänsyn som skall tas när konkurrensskadeavgiften fastställs har uttrycket "särskild" tagits bort.

Andra stycket är oförändrat.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

2 §

Den tidigare 2 § har flyttats till 2 a §. I paragrafen har nu införts de nya bestämmelserna om behörighet för svenska konkurrensmyndigheter att tillämpa EG:s konkurrensregler.

Paragrafen är indelad i fyra stycken. Första stycket innehåller de grundläggande behörighetsreglerna. I andra stycket anges vilka bestämmelser i konkurrenslagen som skall tillämpas för det nya syftet. Av tredje stycket framgår att vissa hänvisningar till konkurrenslagens bestämmelser skall avse bestämmelser i EG-fördraget. I fjärde stycket, slutligen, regleras en särskild fråga om överklagande av ett visst slag av beslut.

Första stycket

Konkurrensverket har huvudansvaret för konkurrensövervakningen på nationell nivå med stöd av EG:s konkurrensrätt på samma sätt som gäller sedan tidigare i fråga om konkurrensövervakningen enligt konkurrenslagen. Verkets uppgifter motsvarar de uppgifter som EG-kommissionen har på gemenskapsnivå.

Av första meningen i första stycket framgår att Konkurrensverket får tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget. En utgångspunkt härvidlag är att verket i och för sig är behörigt att ta upp varje fall på vilket EG:s konkurrensrätt är tillämplig enligt de principer som EG-domstolen har formulerat och kan komma att formulera i framtiden. Inom ramen för denna fakultativa behörighet ankommer det sedan på verket att avgöra för varje fall om detta bör tas upp till prövning. Detta avgörande får grundas på lämplighetsöväganden, där det ifrågasatta förfarandets anknytning till Sverige är en viktig omständighet att beakta. Såsom uttalats i den allmänna motiveringen (avsnitt 8) talar principiella och praktiska skäl för att Konkurrensverket bör ingripa i första hand mot förfaranden med en närmare anknytning till Sverige. Anknytningen kan bestå exempelvis i att förfarandet äger rum i Sverige eller har effekter här. Konkurrensverkets tillgängliga resurser kan också få betydelse för verkets möjligheter i praktiken att inleda undersökningar. Formuleringen "får" är också avsedd att uttrycka den rätt som verket skall ha att självt avgöra om ett ifrågasatt avtal eller förfarande skall tas upp till prövning.

I den allmänna motiveringen (avsnitt 8) har angetts att Konkurrensverket får bestämma att antingen EG-rätten eller konkurrenslagen skall tillämpas eller också båda regelverken. Såsom där angavs skall bedömningen ske utifrån objektiva grunder, exempelvis att lika fall behandlas lika.

I ett vitboksperspektiv kan den fakultativa prövningsrätten komma att få en ny karaktär. Enligt kommissionens förslag kan ärendena komma att fördelas mellan medlemsstaternas myndigheter efter överläggningar i det nätverk som kommissionen vill organisera. Detta har behandlats i avsnitt 8.1.

Vad som nu har sagts om Konkurrensverkets fakultativa prövningsmöjlighet gäller i fråga om ingripanden på grund av anmälningar från tredje man och verkets egna initiativ.

De bestämmelser i EG-fördraget som Konkurrensverket ges behörighet att tillämpa är i första hand dels artikel 81.1, som förbjuder konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och motsvarar 6 § konkurrenslagen, dels artikel 82, som förbjuder missbruk av en dominerande ställning och motsvarar 19 § konkurrenslagen. Konkurrensverkets behörighet enligt paragrafen omfattar även artikel 81.3, som föreskriver en möjlighet att besluta om undantag från förbudet i artikel 81.1 och motsvarar 8 § konkurrenslagen. I det sist nämnda hänseendet kan verket dock för närvarande utnyttja behörigheten bara undantagsvis, eftersom beslut om undantag nu nästan helt är förbehållna för EG-kommissionen.

Den förevarande bestämmelsen begränsar inte den nationella behörigheten att tillämpa de angivna EG-reglerna. Det är i stället EG-rätten som avgör i vilken utsträckning dessa EG-regler får tillämpas på nationell nivå. I det hänseendet innehåller bestämmelsen en allmän hänvisning till rättsakter antagna med stöd av EG-fördraget. De rättsakter som avses är i första hand de som räknas upp i 5 § punkterna 1–4. Därutöver kan nämnas förordning 19/65, i vilken kommissionen bemyndigats att anta gruppundantagsförordningar.

Undantagsvis kan den nationella behörigheten grundas direkt på bestämmelser i EG-fördraget, nämligen artikel 84 och i viss mån artikel 85.

Av *andra meningen* framgår att också Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt är behöriga att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget. Så sker när domstolarna prövar frågor i anslutning till Konkurrensverkets tillämpning av dessa artiklar. I paragrafens andra stycke anges vilka bestämmelser i konkurrenslagen som skall tillämpas när prövning sker med stöd av EG-rätten. Detta innebär att den domstolsprövning som aktualiseras i Stockholms tingsrätt är åläggande av konkurrensskadeavgift (26 §), beslut om undersökningar hos företag (47 §) eller hos någon annan (48 §) samt prövning av om en skriftlig handling är skyddad enligt 54 §. Tingsrätten skall också vara behörig att döma ut viten enligt 59 § konkurrenslagen. I Marknadsdomstolen aktualiseras överklaganden dels av Konkurrensverkets beslut (60 och 61 §§), dels av domar och beslut av Stockholms tingsrätt (63 §).

I alla dessa fall initieras domstolsprövningen av Konkurrensverket i anslutning till verkets tillämpning av EG-rätten.

En prövning av delvis annat slag som också aktualiseras är Marknadsdomstolens prövning enligt 23 § andra stycket och 15 § konkurrenslagen när ett företag utnyttjar den särskilda talerätten. En förutsättning för den särskilda talerätten är enligt 23 § andra stycket konkurrenslagen att Konkurrensverket i ett visst fall har beslutat att inte ålägga ett företag att upphöra med en överträdelse av ett förbud. Konkurrensverket skall alltså i ett beslut ha funnit att en tillämpning av artikel 81 eller 82 inte motiverar någon vidare åtgärd från verkets sida.

Andra stycket

Genom *första meningen* i andra stycket görs de flesta av konkurrenslagens regler om förfarandet tillämpliga när ett ingripande sker med stöd av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget.

I åtskilliga av de bestämmelser som skall tillämpas enligt detta stycke används orden företag och avtal. Dessa begrepp definieras i 3 §, som därför skall vara tillämplig även när förfarandet gäller ingripanden med stöd av EG-rätten. Definitionernas innebörd ligger väl i linje med EG-rätten. Det är vid tillämpningen av bestämmelserna i konkurrenslagen om förfaranden osv. som den lagens definitioner aktualiseras som en del av regleringen. Innebörden av de materiella bestämmelserna i artiklarna 81 och 82 bestäms däremot helt av EG-rätten. Skillnaden torde dock vara väsentligen formell; de svenska definitionerna hämtar sitt innehåll från EG-rätten (se prop. 1992/93:56 s. 66)

Härefter anges att konkurrenslagens regler i 9–12 §§ om anmälan, återkallelse och ändring av undantag skall tillämpas. Som har framhållits i kommentaren till första stycket är det ytterst EG-rätten som avgör i vilken utsträckning artiklarna 81 och 82 kan tillämpas nationellt. För närvarande kan undantag enligt EG-rätten meddelas av nationella myndigheter bara i fråga om avtal som inte faller under någon tillämpningsförfordning. Det är emellertid möjligt att EG-rätten, så som föreslås i kommissionens vitbok (se avsnitt 8.1), i framtiden kommer att ge nationella konkurrensmyndigheter ökade möjligheter att tillämpa artikel 81.3.

I avsnitt 8.4.2 har motiverats varför bestämmelserna i 13 och 14 §§ konkurrenslagen om automatiska undantag även bör vara tillämpliga vid ingripanden med stöd av EG-rätten. Vidare skall Marknadsdomstolen vara behörig att besluta om undantag enligt 15 §, dock bara inom ramen för vad EG-rätten tillåter. Även 16 § skall då vara tillämplig.

Bestämmelserna om icke-ingripandebesked i 20 och 21 §§ konkurrenslagen skall vara tillämpliga av skäl som anges i avsnitt 8.4.1. En begränsning finns dock som redovisas nedan.

Vidare skall handlägningsregeln i 22 § konkurrenslagen tillämpas i de få fall där det blir aktuellt att besluta om undantag.

Genom hänvisningen till 23–25 §§ konkurrenslagen blir lagens bestämmelser om ålägganden tillämpliga också vid överträdelser av artiklarna 81.1 och 82 i EG-fördraget. Det gäller även bestämmelsen i 23 § andra stycket om den särskilda talerätten. Någon begränsning i den-

na talerätt föreskrivs inte. Det betyder att den omfattar alla förfaranden som utgör överträdelser av EG-rätten. En förutsättning för att ett företag som väcker talan om åläggande mot ett annat företag skall få framgång är dock att företaget kan lägga fram tillräcklig utredning till stöd för sin talan. Det finns anledning att utgå från att företagen i allmänhet inte kommer att finna det meningsfullt att lägga ned de kostnader som rättegången medför i andra fall än där det ifrågasatta förfarandet har en närmare anknytning till Sverige. Det har ansetts att det inte behövs någon särskild regel som begränsar talerätten i internationella förhållanden.

Vid prövningen enligt 23 § får Marknadsdomstolen enligt 15 § konkurrenslagen besluta om undantag, naturligtvis dock endast i den utsträckning som EG-rätten tillåter.

Även bestämmelserna i 26–32 §§ konkurrenslagen om konkurrenskadeavgift skall tillämpas vid överträdelser av artikel 81.1 och 82. Motsvarande gäller i fråga om åsidosättande av villkor i samband med ett beslut om undantag. EG-rätten medger, som påpekats tidigare, i dagsläget mycket begränsade möjligheter för nationella konkurrensmyndigheter att bevilja undantag enligt artikel 81.3. Bestämmelsen om konkurrenskadeavgift vid överträdelse av villkor kommer därför – med nuvarande EG-rättsliga reglering – sannolikt inte att tillämpas i någon större utsträckning.

En fråga som uppkommer vid tillämpningen av 28 § konkurrenslagen på en överträdelse av artikel 81.1 eller 82 är i vilken utsträckning effekter utanför det svenska territoriet av ett förfarande skall få beaktas när storleken på konkurrenskadeavgiften bestäms. Ett syfte med att införa en nationell tillämpning av artikel 81 och 82 är att Konkurrensverket skall ges en möjlighet att utreda förfaranden i hela deras vidd. Det är därför naturligt att även effekter utomlands av ett förfarande skall kunna beaktas vid bestämmande av storleken på konkurrenskadeavgiften. Det följer dock av EG-rätten att påföljder som i annat sammanhang dömts ut för samma förfarande skall beaktas.

Frågan kan komma att få större betydelse i perspektivet av vitbokens förslag om att ett nätverk av nationella konkurrensmyndigheter och kommissionen skall inrättas, jämför avsnitt 8.1.

Hänvisningen i andra stycket till 45–56 §§ konkurrenslagen innebär att konkurrenslagens regler om uppgiftsskyldighet och undersökning blir tillämpliga även i fråga om utredningar som rör överträdelser av artikel 81.1 eller 82, jämför avsnitt 8.4.3. Genom hänvisningen till 57 § första stycket och 59 § konkurrenslagen gäller motsvarande i fråga om föreläggande av och utdömande av viten i samband med ålägganden enligt 23 § konkurrenslagen att upphöra med överträdelser eller i samband med ålägganden enligt 45 § att lämna information.

Konkurrenslagens regler om överklagande blir genom hänvisningen till 60 första stycket 1, 2, 3 och 5, 61 och 62 §§ och 63 § första stycket 1, 2, 4 och 5 och andra stycket konkurrenslagen tillämpliga även på domar och beslut som rör tillämpningen av artikel 81 eller 82. Motsvarande gäller rättegångsbestämmelserna genom hänvisningen till 64, 65 och 69 §§ konkurrenslagen.

Av *andra meningen* i andra stycket framgår att en ansökan om icke-ingripandebesked endast skall prövas om avtalet eller förfarandet har särskild anknytning till Sverige. Härmed avses i princip att det aktuella avtalet eller förfarandet har den anknytningen till Sverige att förfarandet genomförts här i landet eller har effekter här. Saknas sådan särskild anknytning är Konkurrensverket inte behörig att pröva huruvida förutsättningarna för icke-ingripandebesked enligt artikel 81 eller 82 i EG-fördraget är uppfyllda. Det får överlämnas till rättstillämpningen att närmare precisera vilka faktorer som skall tillmätas betydelse vid bedömningen av om anknytningen har tillräcklig styrka.

Vissa av konkurrenslagens regler om förfarande osv. har inte gjorts tillämpliga. Flertalet av dessa bestämmelser avser företagskoncentration.

Som framgår av avsnitt 8.7 har inte någon lagbestämmelse om rätt till skadestånd vid överträdelse av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget föreslagits. Rättsläget är f.n. inte helt klart och med hänsyn till detta vore det olämpligt i vart fall i nuläget att lagreglera rätten till skadestånd vid överträdelse av artikel 81.1 eller 82. En sådan reglering skulle i dagens situation få anpassas efter innebörden av föreskrifterna i 33 § konkurrenslagen och skulle därvid kunna innebära att en avvikelse från vad som senare kommer visa sig vara EG-rättens innebörd beträffande skadeståndsskyldighet.

Tredje stycket

Av tredje stycket framgår att hänvisningar till konkurrenslagens materiella bestämmelser i 6, 8 respektive 19 §§ vid tillämpning av artikel 81 eller 82 i stället skall avse artikel 81.1, 81.3 respektive artikel 82.

Fjärde stycket

Av fjärde stycket framgår att ett beslut av Konkurrensverket av innebörd att en gruppundantagsförordning som är beslutad av EG-kommissionen inte skall tillämpas i ett visst fall får överklagas till Marknadsdomstolen. Genom att bestämmelserna om handläggning i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas gäller samma regler för överklagande i detta hänseende som i fråga om överklagande av beslut av Konkurrensverket att återkalla ett undantag som gäller på grund av gruppundantag enligt 17 § konkurrenslagen.

2 a §

Paragrafen motsvarar nuvarande 2 §. I lagtexten har nu införts en uttrycklig begränsning till att behörigheten endast avser åtgärder enligt 3 § och handräckning enligt 4 §.

5 a §

Rådets förordning kräver att kommissionen ges den hjälp som behövs för att kunna genomföra ett kontrollbesök, om ett företag motsätter sig detta. I bestämmelsen föreskrivs därför att kommissionen har rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra ett kontrollbesök enligt förordningen. Det anges inte uttryckligen att handräckning endast får lämnas om ett företag motsätter sig besöket men det följer av allmänna principer att tvångsmedel endast skall användas om behov föreligger. Det är alltid fråga om besök som har beslutats av kommissionen. Kronofogdemyndighetens befogenheter överensstämmer med dem som kommissionens tjänstemän har enligt artikel 22.2. En möjlighet att få handräckning står av naturliga skäl inte till buds då det gäller rätten att begära muntliga förklaringar.

I *andra stycket* föreskrivs att dessa ärenden skall prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholms län. Bestämmelsen ersätter forumreglerna i 16 kap. 10 § utsökningsbalken. Avsikten är att samtliga ärenden skall handläggas av Kronofogdemyndigheten i Stockholms län för att på så sätt bygga upp den nödvändiga kompetensen inom området. Om en förretning äger rum på annan ort än i Stockholm finns möjlighet för kronofogdemyndigheten att förordna en tjänsteman vid en annan myndighet för att handlägga målet, dock utan att målet överlämnas.

Av *tredje stycket* framgår att kronofogdemyndigheten inte skall underrätta det företag där kontrollbesöket skall äga rum om att en ansökan om handräckning har lämnats in. Bestämmelsen skall tillämpas istället för 16 kap. 11 § utsökningsbalken. Regeln är obligatorisk, vilket innebär att kronofogdemyndigheten alltid är förhindrad att underrätta svaranden om en handräckningsansökan innan verkställighet sker.

Av *andra meningen* angivna stycke framgår att övriga bestämmelser i balken som gäller vid sådan handräckning som avses i 16 kap. 10 § utsökningsbalken skall tillämpas vid handräckning enligt denna paragraf. Det innebär att bl.a. följande bestämmelser blir tillämpliga: 2 kap. 1 § om ansökan, 2 kap 15 § om tvångsmedel, 2 kap. 17 § om förrättningsmannens befogenheter och 16 kap. 12 § om hur verkställighet sker. Andra bestämmelser som blir tillämpliga är 18 kapitlets bestämmelser om överklagande av kronofogdemyndighetens beslut. Av 2 kap. 19 § följer att kronofogdemyndighetens beslut gäller omedelbart och att verkställigheten fortgår även om beslutet överklagas, om inte något annat förordnas av en domstol. Till följd av bestämmelsen i andra stycket skall kronofogdemyndighetens beslut alltid överklagas till Stockholms tingsrätt. Det kan särskilt anmärkas att kommissionens beslut att företa ett kontrollbesök får överklagas i särskild ordning, dvs. till Förstainstansrätten efter fördragets regler.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari år 2001. En särskild övergångsbestämmelse har ansetts erforderlig i fråga om utdömande av konkurrensskadeavgift. Bestämmelsen innebär att konkurrensskadeavgift

inte får dömas ut för överträdelse av artikel 81.1 eller 82 i EG-fördraget, i den mån överträdelsen eller åsidosättandet i tiden ligger före ikraftträdandet. Det innebär att om förfaranden har upphört före ikraftträdandet någon konkurrensskadeavgift inte kan dömas ut. Om förfarandet pågår vid ikraftträdandet kan någon konkurrensskadeavgift inte dömas ut, såvitt avser tiden före ikraftträdandet.

Även i fråga om 5a § föreslås lagförslaget träda i kraft den 1 januari 2001. Enligt artikel 22.6 skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder inom 18 månader efter det att förordningen har trätt i kraft. Förordningen trädde i kraft den tjugonde dagen efter offentliggörandet i Europeiska gemenskapernas officiella tidning, dvs. den 16 april 1999. Den försening av ikraftträdandet som nu uppkommer torde sakna praktisk betydelse

14.3 Förslaget till lag om ändring i 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

1 §

Den inledande bestämmelsen 1 § första stycket lagen om marknadsdomstol m.m. har kompletterats med en hänvisning till lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. Motsvarande ändring har gjorts i andra stycket i lagen om marknadsdomstol i fråga om undantag från tillämpningen av vissa förfaranderegler i lagens 14, 15 och 16–22 §§.

14.4 Förslaget till lag om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20)

Här hänvisas till avsnitt 12.7.4.

Sammanfattning av promemorian om konkurrenslagen och samarbete i taxibranschen

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 1

Konkurrens bidrar till dynamik och omvandlingstryck och främjar därmed tillväxt och sysselsättning samtidigt som konsumenterna tillförsäkras ett brett utbud av varor och tjänster av god kvalitet till rimliga priser. Den svenska marknaden, som är en öppen och liten ekonomi, uppvisar sedan länge en hög koncentrationsgrad på flera delmarknader. En hög koncentrationsgrad kan begränsa konkurrensen om marknaden samtidigt har en begränsad importkonkurrens. Globaliseringen och EU:s inre marknad innebär emellertid ökade möjligheter för företagen att vidga sina marknader samtidigt som konkurrenstrycket utifrån ökar. De små och medelstora företagens möjligheter att växa och utmana etablerade strukturer blir allt viktigare samtidigt som behovet av samverkan, främst mellan småföretag för att nå en stärkt konkurrenskraft, ökar.

I denna promemoria analyseras småföretagssamverkan på den svenska taximarknaden. Promemorian är resultatet av det beredningsarbete som pågår i Näringsdepartementet efter remissbehandlingen av departementspromemorian Små företag och konkurrenslagen Ds 1998:72. En ytterligare faktor som här beaktas är de beslut som Marknadsdomstolen meddelade den 27 respektive 31 augusti 1999, som gällde samarbete inom beställningscentraler i Västerås och Uddevalla (MD 1999:15 och 16).

I promemorian föreslås dels ett undantag i konkurrenslagen för taxisamverkan som

- syftar till att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,
- behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och
- omfattar högst 25 taxifordon.

Undantaget föreslås dock inte gälla för vissa särskilt allvarliga typer av konkurrensbegränsningar (fastställande av gemensamma priser eller uppdelning av marknader), om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande.

Vidare föreslås ett gruppundantag för sådan taxisamverkan som omfattar högst 35 procent av den relevanta marknaden. Förslaget stämmer väl överens med det gruppundantag som föreslogs i nämnda departementspromemoria.

Lagförslagen i promemorian om konkurrenslagen och samarbete i taxibranschen

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs att det i konkurrenslagen (1993:20) skall införas två nya paragrafer, 18 d–e §§, med följande lydelse.

18 d § I denna lag avses med

Taxiföretag: företag som tillhandahåller eller utför taxitjänster eller därmed jämförbara transporter;

Beställningscentral: en gemensam eller fristående funktion som tar emot beställningar och fördelar transportuppdrag mellan taxiföretag. Funktionen kan även utföra sådan verksamhet som har samband därmed.

18 e § Förbudet i 6 § gäller inte för sådant skriftligt avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag som

1. avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,

2. behövs för att tillgodose det samhälleliga intresset av tillgång till taxiservice, och

3. omfattar högst 25 taxifordon.

Undantaget enligt första stycket gäller inte för samarbete som innebär fastställande av gemensamma priser eller uppdelning av marknader, om det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice enligt första stycket 1–2 kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Förteckning över remissinstanserna Promemorian Konkurrenslagen och samarbete i taxibranschen

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 3

Göta hovrätt
Kammarrätten i Jönköping
Stockholms tingsrätt
Marknadsdomstolen
Domstolsverket
Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet
Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK
Konkurrensverket
Konsumentverket
Glesbygdsverket
Vägverket, avdelningen för kollektiv- och yrkestrafik
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Sveriges Advokatsamfund
Sveriges Industriförbund
Svensk Handel
Företagarnas Riksorganisation
Svenska Taxiförbundet
Taxiägarnas Riksförbund Fria Taxi
Landsorganisationen i Sverige LO
Tjänstemännens Centralorganisation TCO
Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO
Svenska Kommunförbundet
Landstingsförbundet
Svenska åkeriförbundet
Svenska Petroleuminstitutet
Advokatfirman Vinge KB
Lagerlöf & Leman Advokatbyrå
Mannheimer Swartling Advokatbyrå
Advokatfirman Lindahl

Svar har även inkommit från Taxi Stockholm.

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (1993:20)

dels att 6 § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 18 a § skall lyda ”Särskilda bestämmelser för vissa former av samarbete mellan små företag”,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 18 d–e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §³

Om något annat inte följer av beslut enligt 8 eller 15 § eller av 13, 17 *eller* 18 c §, är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,

3. marknader eller inköpskällor delas upp,

4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller

5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Om något annat inte följer av beslut enligt 8 eller 15 § eller av 13, 17, 18 c *eller* 18 e §, är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat.

Detta gäller särskilt sådana avtal som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

2. produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras,

3. marknader eller inköpskällor delas upp,

4. olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller

5. det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

³ Senaste lydelse 1998:648.

18 d §

Med taxiföretag avses i denna lag företag som tillhandahåller eller utför taxitjänster eller därmed jämförbara transporttjänster.

Med beställningscentral avses en gemensam eller fristående funktion som tar emot beställningar och fördelar transportuppdrag mellan taxiföretag. Funktionen kan även utföra sådan verksamhet som har samband därmed.

18 e §

Förbudet i 6 § gäller inte för ett skriftligt avtal mellan taxiföretag eller mellan en beställningscentral och taxiföretag om avtalet

1. avser gemensam transportverksamhet genom samverkan i en beställningscentral eller på annat sätt i syfte att uppnå effektivitetsvinster eller andra sådana ekonomiska fördelar,

2. behövs för att tillgodose det samhällliga intresset av tillgång till taxiservice, och

3. omfattar högst 30 taxifordon.

Undantaget enligt första stycket gäller inte

1. till den del samarbetet avser förfarande eller villkor som innebär eller omfattar

a) fastställande av gemensamma priser,

b) uppdelning av marknader,

c) en uppsägningstid för anslutet taxiföretag som överstiger sex månader från uppsägnings-tillfället eller, i fråga om en ekonomisk förening, villkor att uppsägning inte får göras förrän tidigast efter sex månader eller längre tid från inträdet, eller

d) förbud för anslutet taxiföre-

tag att efter avtalstidens utgång konkurrera med den gemensamma transportverksamheten, och

Prop. 1999/2000:140

Bilaga 4

2. det är uppenbart att syftet med den gemensamma transportverksamheten eller intresset av tillgång till taxiservice enligt första stycket 1 och 2 kan tillgodoses utan att samarbetet omfattar ett sådant förfarande eller villkor som avses i 1 a–d.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Lagrådets yttrande över lagförslagen i fråga om konkurrenslagen och samarbete i taxibranschen

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 5

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-04-11

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 6 april 2000 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Per Karlsson.

Lagråde lämnar förslaget utan erinran.

Utredningsuppdraget

Enligt direktiven ingår det i utredningens uppdrag att analysera de rättsliga och sakliga förutsättningarna för en internrättslig behörighet att direkt tillämpa artiklarna 85.1 och 86 (nuvarande artiklarna 81.1 och 82) i EG-fördraget för svensk konkurrensmyndighet och domstol vid därtill anknuten prövning. Om utredningen inte identifierar starka hinder mot att införa en sådan behörighet, skall den lämna förslag till lagregler som gör en effektiv tillämpning av de aktuella artiklarna möjlig. Utredningen skall enligt direktiven särskilt analysera i vilken utsträckning de nuvarande reglerna i konkurrenslagen som gäller procedurer, undersökningar, påföljder m.m. kan tillämpas och är ändamålsenliga för det nya syftet.

Dispositionen av betänkandet

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av EG:s konkurrensregler för företag. Beskrivningen omfattar i huvudsak de bestämmelser som rör förfaranden, sanktioner m.m. Avsnitten innehåller också en kortfattad beskrivning av materiella regler.

Kapitel 3 innehåller en motsvarande beskrivning av de svenska konkurrensreglerna. Beskrivningen har, liksom avsnittet om EG:s konkurrensrätt, tyngdpunkten lagd på regler för förfaranden, sanktioner m.m. men innehåller också en kortfattad beskrivning av de materiella reglerna.

I *kapitel 4* finns en beskrivning av konkurrensrätten i övriga EES-länder. Tyngdpunkten är även här lagd på regler om förfarande, sanktioner m.m.

I *kapitel 5* beskrivs olika samarbetsformer på konkurrensområdet. Kapitlet innehåller en generell beskrivning av olika samarbetsformer men

också en beskrivning av två meddelanden som kommissionen presenterat, det ena avseende samarbete med nationella domstolar och det andra avseende samarbete med nationella konkurrensmyndigheter. I kapitlet redogörs också för den vitbok som kommissionen presenterade i april år 1999 om en reformering av tillämpningen av artiklarna 85 och 86 (nuvarande artiklarna 81 och 82) i EG-fördraget. I vitboken föreslås mycket omfattande förändringar i fråga om tillämpningen av dessa artiklar. EU:s medlemsstater och andra intresserade har yttrat sig över vitboken. Kapitlet innehåller en kortfattad redogörelse för den svenska regeringens yttrande över vitboken, liksom yttranden från vissa av EU:s medlemsstater och ett antal näringslivsorganisationer. En mer detaljerad redogörelse för dessa yttranden finns i *bilaga 5*. Utredningens över-

Utredningens överväganden

För att utröna om det finns sakliga eller rättsliga hinder mot att införa en behörighet för svenska konkurrensmyndigheter att tillämpa artiklarna 81 och 82 direkt har utredningen inriktat sitt arbete på att jämföra EG:s konkurrensrätt med de svenska konkurrensreglerna. Utredningen har inte funnit något skäl att avstyrka en nationell behörighet att tillämpa EG-rätten. Analysen har emellertid visat att det finns olikheter mellan EG-rätten och den svenska rätten när det gäller reglerna om förfarandet, sanktionerna m.m. Utredningen har då ställts inför frågan om dessa skillnader motiverar att de svenska reglerna ändras. Enligt utredningens uppfattning är det angeläget att samma regler om förfarandet, sanktionerna osv. skall gälla, oavsett om det är EG-rättens eller konkurrenslagens materiella regler som skall tillämpas. Under arbetets gång har utredningen uppmärksammat den behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82 på nationell nivå som följer av artikel 84 i EG-fördraget. Denna behörighet, som omfattar tillämpning även av artikel 81.3, nämns inte i utredningens direktiv. Efter kontakt under hand med Näringsdepartementet har dock bestämts att utredningen skall belysa även denna fråga.

Materiella regler

Konkurrenslagens materiella regler har EG-rätten som förebild. Lagens materiella regler tolkas också mot bakgrund av den rättspraxis som har utvecklats i EG:s domstolar. Det finns dock vissa materiella skillnader mellan konkurrenslagen och EG:s konkurrensregler. Dessa skillnader kan komplicera rättstillämpningen för de svenska myndigheterna men de medför enligt utredningens uppfattning inte att en nationell tillämpning av EG:s konkurrensregler inte bör införas.

Förfaranderegler

Utredningen anser det vara självklart att Konkurrensverket skall vara den nationella myndighet som har de uppgifter som på EG-nivå åvilar kommissionen. Såväl kommissionen som Konkurrensverket har ett stort utrymme för att avgöra i det enskilda fallet om ett ingripande skall ske eller ej. Även de förfaranderegler som tillämpas sedan ett ärende har anhängiggjorts överensstämmer i stora drag. Det finns emellertid också vissa skillnader mellan de förfaranderegler som tillämpas i EG-rätten och de förfaranderegler som tillämpas i ärenden enligt konkurrenslagen.

Utredningen har övervägt om konkurrenslagens bestämmelser om *icke-ingripandebesked* även bör bli tillämpliga i fråga om artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Ett sådant besked har dock ingen verkan utanför Sverige och hindrar inte att kommissionen eller en annan nationell konkurrensmyndighet ingriper mot det ifrågasatta förfarandet eller avtalet.

Utredningen menar att det inte är motiverat att lägga den extra arbetsuppgift på Konkurrensverket som skulle följa med en behörighet att utfärda icke-ingripandebesked med avseende på EG:s konkurrensrätt.

Kommissionen har – bortsett från vissa särskilda fall – ensamrätt att tillämpa *bestämmelsen om undantag i artikel 81.3* i EG-fördraget. I dessa särskilda fall bör Konkurrensverket vara behörigt att meddela undantag. Enligt utredningens uppfattning bör emellertid inte Konkurrensverkets och Marknadsdomstolens behörighet att besluta om undantag enligt artikel 81.3 begränsas till de situationer som EG-rätten medger i dagsläget. Behörigheten har i utredningens förslag gjorts generell. Därmed blir det ytterst EG-rätten som sätter gränsen för svenska myndigheters behörighet i detta avseende. Detta kan få särskild betydelse i perspektivet av de förslag som presenterats i kommissionens vitbok. Utredningen bedömer emellertid att reglerna om s.k. automatiska undantag i 13 och 14 §§ konkurrenslagen inte bör vara tillämpliga i fråga om undantag enligt EG-rätten. I förslaget införs också regler om överklagande av beslut av Konkurrensverket att en gruppundantagsförordning enligt EG-rätten inte skall vara tillämplig i ett enskilt fall.

Utredningen har konstaterat att konkurrenslagens regler om *uppgiftsskyldighet* och *undersökningar* bygger på motsvarande bestämmelser i EG-rätten. Enligt utredningens uppfattning finns det inte några beaktansvärda skillnader mellan regelverken i detta avseende, även om det finns skillnader bl.a. i fråga om s.k. utvidgade förbud och den särskilda talarätten i 23 § andra stycket konkurrenslagen. Även i fråga om åtgärder mot förbjudna konkurrensbegränsningar har regelverken stora likheter med varandra. Det finns vissa skillnader i fråga om möjligheten att få ersättning för *rättegångskostnader*. Utredningen bedömer emellertid att de gällande svenska reglerna kan tillämpas även i ett EG-rättsligt sammanhang och att inte heller övriga skillnader hindrar en effektiv tillämpning av EG-rätten.

Utredningen konstaterar att förutsättningarna för att döma ut *sanktioner* vid överträdelse av EG-rätten torde vara desamma oavsett om EG-rätten eller konkurrenslagen tillämpas. Det finns emellertid vissa skillnader i fråga om grunden för beräkning av böter enligt EG-rätten respektive konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen. Utredningen menar dock att det bör vara möjligt att tillämpa samma principer för beräkning av konkurrensskadeavgiftens storlek oavsett om det är fråga om en överträdelse av EG-rätten eller av konkurrenslagen. Utredningen förordar att den regel som gäller för kommissionen i fråga om internationell behörighet skall vara tillämplig även när Konkurrensverket skall tillämpa EG:s konkurrensrätt. Enligt utredningens uppfattning talar emellertid principiella och praktiska skäl för att verket bör ingripa i första hand mot förfaranden med en närmare anknytning till Sverige.

Det finns inte några generellt tillämpliga *sekretessregler* inom EU. Utredningen konstaterar att det kan uppkomma vissa problem i samband med internationellt informationsutbyte men att det inte går att lämna några förslag som på ensidig nationell nivå löser dessa problem. En nationell behörighet att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget medför inte enligt utredningens bedömning att de svenska sekretessbe-

stämmelema behöuer ändras. Om kommissionens tankar i vitboken förverkligas, kan läget dock förändras. Utredningen gör också den bedömningen att det i dagsläget inte är nödvändigt att införa en bestämmelse om skyldighet för Konkurrensverket att informera kommissionen om pågående ärenden med EG-rättslig anknytning.

Utredningen konstaterar att ett beslut av en nationell myndighet, t.ex. Konkurrensverket, inte har några *rättsverkningar* utanför det egna landets territorium. Beslut av kommissionen har däremot, i varierande utsträckning, rättsverkan inom hela gemenskapen. Utredningen lämnar av naturliga skäl inte några förslag om rättsverkningar i andra länder av svenska beslut.

Utredningen konstaterar i fråga om *verkställighet* att beslut av kommissionen om böter eller viten är verkställbara i medlemsstaterna. Motsvarande beslut på nationell nivå kan – i avsaknad av internationella överenskommelser – endast verkställas inom det egna territoriet.

Rätten till *skadestånd* på grund av överträdelse av EG:s konkurrensregler torde f.n. vara beroende av tillämplig nationell rätt. Det innebär att om nationell rätt ger en möjlighet till skadestånd vid överträdelser mot nationell konkurrenslagstiftning, även överträdelser av EG:s konkurrensbestämmelser skall ha motsvarande följder. Sverige är ett av få medlemsländer i EU som har särskilda lagbestämmelser om rätt till skadestånd på grund av överträdelser av konkurrensbestämmelser, även om en sådan rätt sannolikt finns enligt de flesta nationella rättsordningar i EU. Någon uttrycklig lagbestämmelse om rätt till skadestånd vid överträdelser av artikel 81 eller 82 i EG-fördraget är enligt utredningens uppfattning inte absolut nödvändig. Därtill kommer att EG-domstolen har utvecklat vissa skadeståndsrättsliga principer. Denna rättsutveckling pågår fortfarande. Enligt utredningens uppfattning vore det därför olyckligt att nu lagreglera rätten till skadestånd vid överträdelser av artikel 81.1 eller 82.

Utredningens förslag

Utredningen har inte identifierat några starka hinder mot att införa en nationell tillämpning av artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Den centrala bestämmelsen om nationell tillämpning av dessa bestämmelser föreslås bli införd i lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler. Lagen innehåller nu bl.a. bestämmelser om vilka åtgärder den behöriga myndigheten (Konkurrensverket) får vidta i samband med att utredningar genomförs på begäran av EG-kommissionen.

Den föreslagna ändringen innebär att bl.a. att Konkurrensverket får tillämpa artikel 81 och 82 i EG-fördraget. Ändringen innebär också att Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt vid prövning i anslutning till verkets tillämpning får tillämpa artikel 81 och 82. Därvid blir konkurrenslagens regler för undersökningar, sanktioner m.m. tillämpliga.

Som framgått av avsnittet om utredningens överväganden finner utredningen att det inte är nödvändigt att ändra konkurrenslagen, bortsett från

att en hänvisning till lagen om tillämpning av Europeiska gemenskaperna konkurrens- och statsstödsregler föreslås bli införd i 5 § konkurrens-
lagen. En motsvarande hänvisning föreslås bli införd i lagen (1970:417)
om marknadsdomstol m.m.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari år 2001. De materiella reglerna i EG:s konkurrensrätt gäller i Sverige redan nu. De lagändringar som utredningen föreslår inverkar inte på den materiella giltigheten. Utredningen anser att det inte behövs några övergångsbestämmelser i fråga om Konkurrensverkets behörighet att tillämpa EG:s konkurrensregler. Däremot föreslås att konkurrensskadeavgift inte skall kunna påföras för överträdelse av EG:s konkurrensrätt, i den mån det är fråga om förhållanden som ligger i tiden före ikraftträdandet.

Konsekvenser av förslaget

Enligt utredningens bedömning får förslaget inte några omfattande ekonomiska konsekvenser. En nationell tillämpning av artikel 81 och 82 i EG-fördraget kan förväntas öka effektiviteten i tillämpningen av dessa regler och på så sätt få en positiv effekt på samhällsekonomin.

För Konkurrensverkets vidkommande får förslaget sannolikt inte några omfattande konsekvenser, även om ett visst behov av utbildning av personalen sannolikt kan förutses. Om verket får behörighet att tillämpa EG-rätten direkt, kommer det sannolikt också att medföra att vissa ärenden blir mer komplicerade och tar ytterligare resurser i anspråk. Det är i dagsläget ovanligt att kommissionen överför ärenden till nationella konkurrensmyndigheter. Det går emellertid inte att förutse i vilken utsträckning kommissionen i framtiden kommer att vilja föra över ärenden till nationella myndigheter.

Utredningen finner sammanfattningsvis att förslaget inte medför något omedelbart behov av ökade resurser för Konkurrensverkets vidkommande. Verket bör kunna behandla ärenden om tillämpning av EG-rätten genom omfördelning av resurser inom verksamheten. Motsvarande bedömning görs för andra myndigheters del.

Utredningens lagförslag i betänkandet Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 7

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs att det i konkurrenslagen (1993:20) skall införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

I 2 § lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler finns bestämmelser om nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

dels att rubriken närmast före 3 § skall tas bort,

dels att 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 2 a §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny rubrik närmast före 2 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Behörig myndighet

Nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler

2 §

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig vid tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

Konkurrensverket får tillämpa artiklarna 81 och 82 i Fördraget om upprättande av de europeiska gemenskaperna (EG-fördraget) i enlighet med artiklarna 84 och 85 i EG-fördraget, liksom i enlighet med rättsakter antagna med stöd av EG-fördraget. Vid prövning i anslutning därtill tillämpas artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget även av Marknadsdomstolen och Stockholms tingsrätt.

När artikel 81 eller 82 i EG-fördraget tillämpas enligt första stycket tillämpas 3, 9–12, 15, 16, 22–32, 45–56 §§, 57 § första stycket, 59–62 §§, 63 § första stycket 1, 2, 4 och 5 samt andra stycket, 64–65 §§ och 69 § konkurrenslagen (1993:20). Därvid skall hänvisningar till 6 § konkurrenslagen i stället avse artikel 81.1 i EG-fördraget, hänvisningar till 8 § konkurrenslagen i stället avse artikel 81.3 i EG-fördraget och hänvisningar till 19 § konkurrenslagen i stället avse artikel 82 i EG-fördraget.

Ett beslut av Konkurrensverket att en gruppundantagsföreläggning som har antagits av Europeiska gemenskapernas kommission inte skall vara tillämplig i ett visst fall får överklagas hos Marknadsdomstolen, varvid bestämmelserna om handläggning i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas.

Åtgärder vidtagna på begäran av Europeiska gemenskapernas kommission

2 a §

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig att vidta åtgärder enligt 3 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. Konkurrensskadeavgift får inte påföras för överträdelse eller åsidosättanden i den utsträckning som dessa har pågått före lagens ikraftträdande.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
 2. marknadsföringslagen (1995:450),
 3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
 4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
 5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
 6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.
- Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

2. *lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,*
 3. marknadsföringslagen (1995:450),
 4. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
 5. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
 6. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
 7. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.
- Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), *lagen (1994:1845) om tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler* eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivs i dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

¹ Senaste lydelse 1998:649.

Förteckning över remissinstanserna

Betänkandet Svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler (SOU 2000:4)

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 8

1. Hovrätten för Övre Norrland
2. Kammarrätten i Sundsvall
3. Stockholms tingsrätt
4. Marknadsdomstolen
5. Domstolsverket
6. Posten AB
7. Telia AB
8. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds Universitet
9. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet
10. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet
11. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
12. Närings- och teknikutvecklingsverket NUTEK
13. Konkurrensverket
14. Affärsverket Svenska kraftnät
15. Konsumentverket
16. Länsstyrelsen i Stockholms län
17. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
18. Länsstyrelsen i Örebro län
19. Sveriges Advokatsamfund
20. Svensk Handel
21. Sveriges Industriförbund
22. Företagarnas Riksorganisation
23. Svenska kommunförbundet
24. Landstingsförbundet
25. Svenska taxiförbundet
26. Sågverkens Riksförbund
27. Såg i Syd AB
28. Lantbrukarnas Riksförbund LRF
29. Skogsägarnas Riksförbund
30. Svenska åkeriförbundet
31. Sveriges försäkringsförbund
32. Tjänstemännens Centralorganisation TCO
33. Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO
34. Landsorganisation i Sverige LO
35. Sveriges Redareförening
36. Svenska Bankföreningen
37. Svenska Petroleuminstitutet
38. Byggentreprenörerna
39. Kooperativa institutet
40. Svenska Tidningsutgivareföreningen
41. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
42. Näringslivets delegation för marknadsrätt
43. Södra Skogsägarna ek. för.

44. ICA-handlarnas AB
45. Fack 2000
46. Svenska franchiseföreningen
47. Advokatfirman Vinge KB
48. Lagerlöf & Leman Advokatbyrå
49. Mannheimer Swartling Advokatbyrå
50. Advokatfirman Lindahl
51. Advokatfirman Delphi
52. Baker & McKenzie Advokatbyrå
53. Styrbjörn Gärde Advokatbyrå
54. Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 8

Sammanfattning av promemorian Regler om nedsättning av konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen (1993:20).

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 9

Den svenska konkurrenslagstiftningen som infördes 1 juli 1993 bygger på den s.k. förbudsprincipen. Konkurrenslagen (1993:20), KL, innehåller förbud för företag dels mot konkurrensbegränsande samarbete, dels missbruk av en dominerande ställning.

För att uppnå de konkurrenspolitiska målen med lagstiftningen är det också viktigt att KL erbjuder effektiva instrument i fråga möjligheter att avslöja och undanröja förbjudna konkurrensbegränsningar. Detta gäller inte minst med hänsyn till de stora samhällsekonomiska och konsumentpolitiska värden som konkurrenslagstiftningen ytterst gäller. KL innehåller redan idag ett brett register med sanktioner i form av regler om

- ogiltighet för förbjudna samarbeten,
- möjligheter att ålägga förbud vid vite att tillämpa förbjudna förfaranden,
- konkurrensskadeavgift för begångna överträdelser,
- skadestånd för den som lidit skada av ett förbjudet förfarande.

I vissa andra delar av världen (Storbritannien, USA och Canada) men också hos EU-kommissionen finns utvecklade system med befrielse eller nedsättning av påföljder för företag som tillhandahåller viktig information om konkurrensbegränsande förfaranden (s.k. leniency-program). Detta har enligt uppgift haft stor betydelse inte minst i USA, när det gäller att spåra och avslöja karteller. Även svenska företag har genom att förse EG-kommissionen med viktig bevisning fått kraftig reduktion i fråga om konkurrensböter (Stora i Cartonboard-fallet).

Konkurrensverket har nyligen i en rapport föreslagit bl.a. att regelverket ses över i olika avseenden för att erbjuda nya instrument för en effektivare kartellbekämpning.

I denna promemoria analyseras förutsättningarna för att det vid fastställande av påföljd enligt KL även skall kunna beaktas att företag lämnat viktig information till Konkurrensverket. I detta sammanhang handlar det om nedsättning av konkurrensskadeavgift. Den mer övergripande frågan om motsvarande system såsom de nämnda leniency-programmen bör inrättas i Sverige är av principiell karaktär och kräver en mer omfattande utredning.

I promemorian föreslås ett tillägg i 28 § KL med innebörden att det vid fastställande av konkurrensskadeavgift även skall tas särskild hänsyn till om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen med avseende på den egna överträdelsen och till andra försvårande eller förmildrande omständigheter av betydelse.

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs att 28 § konkurrenslagen (1993:20) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §

När konkurrensskadeavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått

När konkurrensskadeavgift fastställs skall särskild hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelsen är,
2. hur länge den pågått,
3. om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen med avseende på den egna överträdelsen, och
4. andra försvårande eller för mildrande omständigheter av betydelse.

I ringa fall skall ingen avgift påföras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler skall införas en ny bestämmelse, 5 a §, samt närmast före 5 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Reglerna om statsstöd

5 a §

När Europeiska gemenskapernas kommission har beslutat om ett kontrollbesök enligt rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget har den rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra följande åtgärder hos företaget

1. granska räkenskaper och andra affärshandlingar samt ta kopior av dessa handlingar, och

2. få tillträde till samtliga lokaler och markområden som utnyttjas av det berörda företaget.

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Kronofogdemyndigheten skall inte underrätta företaget om en begäran om handräckning innan verkställighet sker. Därutöver gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

Denna lag träder i kraft den 16 oktober 2000.

Förteckning över remissinstanser för departements- promemorian (Ds 2000:16) Kontroll på ort och ställe av statligt stöd

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 12

1. Svea hovrätt
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Stockholms tingsrätt
4. Kronofogdemyndigheten i Stockholm
5. Närings- och teknikutvecklingsverket
6. Konkurrensverket
7. Riksrevisionsverket
8. Arbetsmarknadsstyrelsen
9. Statens Jordbruksverk
10. Fiskeriverket
11. Kommerskollegium
12. Länsstyrelsen i Jönköpings län
13. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
14. Länsstyrelsen i Värmlands län
15. Länsstyrelsen i Jämtlands län
16. Länsstyrelsen i Norrbottens län
17. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
18. Svenska kommunförbundet
19. Landstingsförbundet
20. Sveriges Industriförbund
21. Företagarnas riksorganisation
22. Svensk Handel och Tjänsteföretagen

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs i fråga om konkurrenslagen (1993:20)

dels att 28 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §⁴

I 2 § lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler finns bestämmelser om nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

28 §

När konkurrensskadeavgift fastställs skall *särskild* hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är *och* hur länge den pågått.

När konkurrensskadeavgift fastställs skall hänsyn tas till

1. hur allvarlig överträdelsen är,
2. hur länge den pågått,
3. om företaget i väsentlig mån underlättat utredningen av den egna överträdelsen, och
4. andra försvårande eller förmildrande omständigheter av betydelse.

I ringa fall skall ingen avgift påföras.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

⁴ Tidigare 5 § upphävd genom 1994:1846.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler

- dels* att rubrikerna närmast före 2 och 3 §§ skall utgå,
- dels* att 2 § skall betecknas 2 a §,
- dels* att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 2 och 5 a §§, samt närmast före 2, 2 a och 5 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Nationell tillämpning av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler

2 §

Konkurrensverket får tillämpa artiklarna 81 och 82 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) i enlighet med artiklarna 84 och 85 i EG-fördraget, liksom i enlighet med rättsakter antagna med stöd av EG-fördraget. Också Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen är behöriga att tillämpa artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.

När artikel 81 eller 82 i EG-fördraget tillämpas enligt första stycket tillämpas 3, 9–16, 20–32, 45–56 §§, 57 § första stycket, 59–62 §§, 63 § första stycket 1, 2, 4 och 5 samt andra stycket, 64–65 §§ och 69 § konkurrenslagen (1993:20). En ansökan om icke-ingripandebesked enligt 20 § skall dock prövas endast om avtalet eller förfarandet har särskild anknytning till Sverige.

Vid tillämpningen enligt andra stycket skall hänvisningar till

– 6 § konkurrenslagen avse artikel 81.1 i EG-fördraget,

– 8 § konkurrenslagen avse artikel 81.3 i EG-fördraget, och

– 19 § konkurrenslagen avse artikel 82 i EG-fördraget.

Ett beslut av Konkurrensverket om att en gruppundantagsförfordning som har antagits av Europeiska gemenskapernas kommission inte skall vara tillämplig i ett visst fall får överklagas hos Marknadsdomstolen, varvid bestämmelserna om handläggning i lagen (1996:242) om domstolsärenden tillämpas.

Befogenheter vid genomförande av undersökning

2 a §

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig vid tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrensregler.

Regeringen bestämmer vilken svensk myndighet som skall vara behörig att vidta åtgärder enligt 3 § och begära handräckning enligt 4 §.

Regler om statsstöd

5 a §

När Europeiska gemenskapernas kommission har beslutat om ett kontrollbesök enligt rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget har kommissionen rätt att få handräckning av kronofogdemyndigheten för att genomföra följande åtgärder hos företag:

- 1. granska räkenskaper och andra affärshandlingar samt ta kopior av dessa handlingar, och*
- 2. få tillträde till samtliga lokaler och markområden som utnyttjas av det berörda företaget.*

Frågor om handräckning enligt denna paragraf prövas av Kronofogdemyndigheten i Stockholm.

Kronofogdemyndigheten skall inte underrätta företaget om en begäran om handräckning innan verkställighet sker. Därutöver gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om sådan verkställighet som avses i 16 kap. 10 § den balken.

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 13

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.
 2. Konkurrensskadeavgift får inte påföras för överträdelser eller åsidosättanden i den mån dessa avser tid före lagens ikraftträdande.

Härigenom föreskrivs att 1 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Marknadsdomstolen handlägger mål och ärenden enligt

1. konkurrenslagen (1993:20),
2. marknadsföringslagen (1995:450),
3. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
4. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
5. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
6. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20) eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivits i dessa lagar.

2. lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,

3. marknadsföringslagen (1995:450),
4. lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden,
5. lagen (1984:292) om avtalsvillkor mellan näringsidkare,
6. produktsäkerhetslagen (1988:1604),
7. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Bestämmelserna i 14, 15 och 16–22 §§ tillämpas inte i mål eller ärenden enligt konkurrenslagen (1993:20), *lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler* eller marknadsföringslagen (1995:450). I mål enligt marknadsföringslagen tillämpas inte heller 13 a §. I stället gäller vad som föreskrivs i dessa lagar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Lagrådets yttrande över lagförslagen om svensk tillämpning av EG:s konkurrensregler m.m.

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 14

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-05-02

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 19 april 2000 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lagen om ändring i lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,
3. lag om ändring i lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Per Karlsson och hovrättsassessorn Marinette Andersson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Häriigenom föreskrivs att 18 b–c §§ konkurrenslagen (1993:20) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 b §

Med *jordbruksprodukter* avses i denna lag sådana varor som anges i *bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m.*

Med *trädgårdsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 6–8 kap.*

Med *skogsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 44, 47 och 48 kap.*

I lagen (2000:00) om innebörden i konkurrenslagen (1993:20) av begreppen jordbruks-, trädgårds- [och skogs]-produkter¹ finns särskilda bestämmelser om vad som här avses med sådana varor.

18 c §

Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller [skogsprodukter]², eller

2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

¹ Frågan om skogsprodukter bör omfattas av bestämmelsen tas inte ställning till i denna promemoria, jfr ett utförligare resonemang på s. 37 f. som hänvisar till det av Konkurrensverket lämnade förslaget om att slopa undantaget vad avser skogsprodukter.

² Frågan om skogsprodukter bör omfattas av bestämmelsen tas inte ställning till i denna promemoria, jfr ett utförligare resonemang på s. 37 f. som hänvisar till det av Konkurrensverket lämnade förslaget om att slopa undantaget vad avser skogsprodukter.

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor som *produceras hos medlemmarna* när

a) försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man, eller

b) *föreningen svarar för försäljningen och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning.*

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av motsvarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man.

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 15

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med de produkter som anges i 18 b § konkurrenslagen (1993:20) avses sådana varor i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som är upptagna i *bilagan*⁴ till denna lag.

Med trädgårdsprodukter i nämnda lagrum avses sådana varor som är upptagna i kap. 6–8 i Kombinerade nomenklaturen. [Med skogsprodukter avses sådana varor som anges i kap 44, 47 och 48 i nomenklaturen]⁵.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

³ Frågan om skogsprodukter bör omfattas av lagen tas inte ställning till i denna promemoria, jfr ett utförligare resonemang på s. 37 f. som hänvisar till det av Konkurrensverket lämnade förslaget om att slopa lantbruksundantaget i 18 c § konkurrenslagen vad avser skogsprodukter.

⁴ Bilagan överensstämmer med bilagan i förslaget till lag om innebörden av begreppen jordbruks- trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20), som redovisas i bilaga 17.

⁵ Se fotnot 3.

Förteckning över remissinstanser

Departementspromemorian Konkurrenslagen och lantbruket

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 16

Remissinstanser:

1. Hovrätten över Skåne och Blekinge
2. Kammarrätten i Stockholm
3. Stockholms tingsrätt
4. Marknadsdomstolen
5. Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds Universitet
6. Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms Universitet
7. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala Universitet
8. Handelshögskolan vid Göteborgs universitet
9. Handelshögskolan i Stockholm
10. Närings- och teknikutvecklingsverket NUTEK
11. Konkurrensverket
12. Konsumentverket
13. Kommerskollegium
14. Jordbruksverket
15. Skogsvårdsstyrelsen
16. Glesbygdsverket
17. Länsstyrelsen i Stockholms län
18. Länsstyrelsen i Skåne län
19. Länsstyrelsen i Jönköpings län
20. Länsstyrelsen i Norrbottens län
21. Sveriges Advokatsamfund
22. Svensk Handel
23. Sveriges Industriförbund
24. Företagarnas Riksorganisation
25. Sågverkens Riksförbund
26. Svenska Trävaruexportföreningen
27. Sveriges Trähusfabrikers Riksförbund
28. Såg i Syd AB
29. Lantbrukarnas Riksförbund LRF
30. Skogsägarnas Riksförbund
31. Södra Skogsägarna ek. för.
32. Tjänstemännens Centralorganisation TCO
33. Sveriges Akademikers Centralorganisation SACO
34. Landsorganisation i Sverige LO
35. Kooperativa institutet
36. Svenska Tidningsutgivareföreningen
37. Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag
38. Näringslivets delegation för marknadsrätt
39. Byggekostnadsdelegationen
40. Gernandt & Danielsson Advokatbyrå AB

Förslag till lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20)

Härigenom föreskrivs att 18 b och 18 c §§ konkurrenslagen (1993:20) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 b §

Med *jordbruksprodukter* avses i denna lag sådana varor som anges i *bilagan till lagen (1990:615) om avgifter på vissa jordbruksprodukter m.m.*

Med *trädgårdsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 6–8 kap.*

Med *skogsprodukter* avses sådana varor som anges i den i *tulltaxelagen (1987:1068) intagna tulltaxan 44, 47 och 48 kap.*

I lagen (2000:00) om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20) finns särskilda bestämmelser om vad som avses med sådana varor.

18 c §

Förbudet i 6 § gäller inte för sådana avtal inom en primär lantbruksförening eller dess dotterföretag som avser samverkan mellan föreningens medlemmar om

1. produktion, insamling, förädling, försäljning eller därmed sammanhängande verksamhet såsom användandet av gemensamma anläggningar, lagring, beredning, distribution eller marknadsföring i fråga om jordbruksprodukter, trädgårdsprodukter eller skogsprodukter, eller

2. inköp av varor eller tjänster för sådan verksamhet som avses under 1.

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av mot-

Första stycket gäller dock inte avtal som har till syfte eller ger till resultat

1. att en medlems fria rörlighet på marknaden förhindras eller försvåras

a) i fråga om valet av avnämare eller leverantör,

b) i fråga om möjligheten att lämna föreningen, eller

c) i annat avseende av mot-

svarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor *som produceras hos medlemmarna när*

a) försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man, eller

b) *föreningen svarar för försäljningen och konkurrensen på marknaden hindras, begränsas eller snedvrids i väsentlig omfattning.*

svarande betydelse, eller

2. att försäljningspriser direkt eller indirekt fastställs på varor när försäljningen sker direkt mellan medlem och tredje man

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 17

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Med jordbruksprodukter avses i 18 b § konkurrenslagen (1993:20) sådana varor i Kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om Gemensamma tulltaxan som är upptagna i *bilagan* till denna lag.

Med trädgårdsprodukter avses i nämnda lagrum sådana varor som är upptagna i kap. 6–8 i Kombinerade nomenklaturen. Med skogsprodukter avses sådana varor som anges i kap. 44, 47 och 48 i nomenklaturen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Varuslag

- ur 01.01 Levande hästar
- ur 01.02 Levande nötkreatur
- ur 01.03 Levande tamsvin
- ur 01.04 Levande får
- 01.05 Levande fjäderfä, nämligen höns av arten *Gallus domesticus*, ankor, gäss, kalkoner och pärlhöns
- ur 02.01 Kött av nötkreatur, färskt eller kylt
- ur 02.02 Kött av nötkreatur, fryst
- ur 02.03 Kött av tamsvin, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.04 Kött av får, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.05 Kött av häst, färskt, kylt eller fryst
- ur 02.06 Andra ätbara delar av nötkreatur, tamsvin, får och häst, färska, kyllda eller frysta
- ur 02.07 Kött och andra ätbara delar (med undantag av gåslever) av fjäderfä enligt nr 01.05, färska, kyllda eller frysta
- 02.09 Svinfett, inte innehållande kött, och fjäderfäfett (inte utsmälta eller på annat sätt extraherade), färska, kyllda, frysta, saltade, torkade eller rökta
- ur 02.10 Kött och andra ätbara djurdelar av häst, nötkreatur, tamsvin, får och fjäderfä (med undantag av gåslever), saltade, torkade eller rökta; ätbart mjöl av kött eller andra djurdelar
- 04.01 Mjolk och grädde, inte koncentrerade och inte försatta med socker eller annat sötningsmedel
- 04.02 Mjolk och grädde, koncentrerade eller försatta med socker eller annat sötningsmedel
- 04.03 Kärmjolk, filmjolk, gräddfil, yoghurt, kefir och annan fermenterad eller syrad mjolk och grädde, även koncentrerade, försatta med socker eller annat sötningsmedel, smaksatta eller innehållande frukt, bär, nötter eller kakao
- 04.04 Vassle, även koncentrerad eller försatt med socker eller annat sötningsmedel; produkter bestående av naturliga mjölkbeståndsdelar, även försatta med socker eller annat sötningsmedel, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans
- ur 04.05 Smör och andra fetter och oljor framställda av mjolk
- 04.06 Ost och ostmassa
- ur 04.07 Fjäderfäegg med skal, färska, konserverade eller kokta
- 04.08 Fågelägg utan skal samt äggula, färska, torkade, ångkokta eller kokta i vatten, gjutna, frysta eller på annat sätt konserverade, även försatta med socker eller annat sötningsmedel
- ur 07.01 Potatis (med undantag av nyskördad potatis under tiden 6 juni–5 juli), färsk eller kyld
- ur 07.09 Sockermajs, färsk eller kyld
- ur 07.10 Sockermajs (även ångkokt eller kokt i vatten), fryst
- ur 07.12 Torkad potatis och sockermajs, hel, i bitar, skivad, krossad eller pulveriserad, men inte vidare beredd

- ur 07.13 Torkade, spritade baljväxtfrön av sådana slag som används för livsmedels- eller foderändamål, även skalade eller sönderdelade Prop. 1999/2000:140 Bilaga 17
- ur 07.14 Maniok- och arrowrot, färska eller torkade, hela eller i bitar och även i form av pelletar
- 10.01 Vete samt blandsäd av vete och råg
 - 10.02 Råg
 - 10.03 Korn
 - 10.04 Havre
 - 10.05 Majs
 - 10.07 Sorghum
- ur 10.08 Spannmål, annan än bovete, kanariefrö och vildris
- 11.01 Finmalet mjöl av vete eller av blandsäd av vete och råg
- ur 11.02 Finmalet mjöl av annan spannmål än vete, blandsäd av vete och råg, ris, bovete, kanariefrö och vildris
- ur 11.03 Krossgryn, grovt mjöl (inbegripet fingryn) och pelletar av annan spannmål än ris, bovete, kanariefrö och vildris
- ur 11.04 Spannmål, annan än ris, bovete, kanariefrö och vildris, bearbetad på annat sätt (t. ex. skalad, valsad, bearbetad till flingor eller pärlgryn, klippt eller gröpad), groddar av spannmål, hela, valsade, bearbetade till flingor eller malda
- ur 11.05 Mjöl, flingor, korn och pelletar av potatis
- ur 11.06 Mjöl av sago eller av rötter, stam- eller rotknölar enligt nr 07.14
- 11.07 Malt, även rostat
- ur 11.08 Stärkelse
- 12.01 Sojaböner, även sönderdelade
 - 12.02 Jordnötter, även skalade eller sönderdelade men inte rostade eller på annat sätt tillagade
 - 12.03 Kopra
 - 12.05 Rapsfrön och rybsfrön, även sönderdelade
 - 12.06 Solrosfrön, även sönderdelade
- ur 12.07 Andra oljeväxtfrön och oljehaltiga frukter (med undantag av ricinus-, hamp- och oiticicafrön samt bokollon), även sönderdelade
- ur 12.08 Mjöl av oljeväxtfrön eller oljehaltiga frukter (med undantag av mjöl av senaps-, lin-, ricinus-, hamp- och oiticicafrön samt av bokollon)
- ur 12.12 Sockerbetor, färska eller torkade, även malda
- ur 12.14 Lusernmjöl och annat grönmjöl, även i form av pelletar
- ur 15.01 Ister; annat svinfett och fjäderfäfett, utsmälta, även utpressade eller extraherade med lösningsmedel
- ur 15.02 Fetter av nötkreatur, andra oxdjur, får eller getter, råa eller utsmälta, även utpressade eller extraherade med lösningsmedel
- 15.03 Solarstearin, isterolja, oleostearin, oleomargarin och talgolja, inte emulgerade, blandade eller på annat sätt beredda

- ur 15.04 Fetter och oljor av fisk eller havsdäggdjur samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade (med undantag av fiskleverolja)
- 15.06 Andra animaliska fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.07 Sojaböolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.08 Jordnötsolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.09 Olivolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.10 Andra oljor erhållna enbart ur oliver samt fraktioner av sådana oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade, inbegripet blandningar av dessa oljor eller fraktioner med oljor eller fraktioner enligt nr 15.09
- 15.11 Palmolja och fraktioner av denna olja, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.12 Solrosolja, safflorolja och bomullsfröolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.13 Kokosolja, palmkärnolja och babassuolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- 15.14 Rapsolja, rybsolja och senapsolja samt fraktioner av dessa oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- ur 15.15 Andra vegetabiliska fetter och feta oljor (med undantag av jojoba-, kroton-, lin-, oiticica-, ricin- och tungolja samt fraktioner av dessa oljor) samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, även raffinerade men inte kemiskt modifierade
- ur 15.16 Animaliska och vegetabiliska fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, som helt eller delvis hydrerats, omförestrats (även internt) eller elaidiniserats, även raffinerade men inte vidare bearbetade med undantag av produkter med karaktär av konstgjorda vaxer
- 15.17 Margarin; ätbara blandningar och beredningar av animaliska eller vegetabiliska fetter eller oljor eller av fraktioner av olika fetter eller oljor enligt detta kapitel, andra än ätbara fetter och oljor samt fraktioner av sådana fetter eller oljor enligt nr 15.16
- ur 15.18 Animaliska och vegetabiliska fetter och oljor (med undantag av lin-, oiticica, ricin- och tungolja samt fraktioner av dessa oljor) samt fraktioner av sådana fetter eller oljor, kokta, oxiderade, dehydratiserade, faktiserade, blåsta, polymeriserade genom upphettning i vakuum eller i inert gas eller på annat sätt kemiskt modifierade, med undantag av produkter enligt nr 15.16; oätliga blandningar eller beredningar av animaliska eller vegetabiliska fetter eller oljor eller av fraktioner av olika fetter eller oljor enligt detta kapitel, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans

- ur 16.01 Korv (med undantag av gåsleverkorv) och liknande produkter av kött, andra djurdelar eller blod; beredningar av dessa produkter Prop. 1999/2000:140 Bilaga 17
- ur 16.02 Kött, andra djurdelar och blod, beredda eller konserverade på annat sätt (med undantag av gåsleverpastej)
- ur 16.05 Andra ryggradslösa vattendjur än kräftdjur och blötdjur, beredda eller konserverade
- 17.01 Socker från sockerrör eller sockerbetor samt kemiskt ren sackaros, i fast form
- ur 17.02 Annat socker, inbegripet kemiskt ren laktos, maltos, glukos och fruktos, i fast form (med undantag av invertsocker); sirap och andra sockerlösningar utan tillsats av aromämnen eller färgämnen (med undantag av invertsocker); sockerkulör
- 17.03 Melass erhållen vid utvinning eller raffinering av socker
- ur 17.04 Fondantmassor, mandelmassor, pastor och andra liknande halvfabrikat, inte innehållande kakao, i bulk
- ur 18.06 Glasspulver, glasspasta (glassmassa), puddingar och liknande efterrätter samt pulver, flingor, pastor och flytande beredningar endast avsedda för framställning av pudding och annan liknande efterrätt eller dryck, innehållande kakao
- ur 18.06 Livsmedelsberedningar av mjöl, stärkelse eller maltextrakt,
- ur 19.01 som inte innehåller kakaopulver eller innehåller mindre än 50 viktprocent kakaopulver, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans; livsmedelsberedningar av varor enligt nr 04.01–04.04, som inte innehåller kakaopulver eller innehåller mindre än 10 viktprocent kakaopulver, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans
- 19.02 Pastaproducter, såsom spagetti, makaroner, nudlar, lasagne, gnocchi, ravioli och cannelloni, även kokta, fyllda (med kött eller andra födoämnen) eller på annat sätt beredda; couscous, även beredd
- ur 19.03 Flingor, gryn o. d., framställda av stärkelse
- ur 19.04 Spannmål, annan än majs, i form av korn, förkokt eller på annat sätt beredd
- ur 19.05 Bakverk, även innehållande kakao (med undantag av kex, småkakor o.d., våfflor och rån (wafers))
- ur 20.04, Potatis och produkter av ärter och bönor enligt nr 07.13,
- ur 20.06 beredda eller konserverade på annat sätt än med ättika eller ättiksyra, frysta
- ur 20.05, Potatis och produkter av ärter och bönor enligt nr 07.13,
- ur 20.06 beredda eller konserverade på annat sätt än med ättika eller ättiksyra, inte frysta
- ur 21.02 Andra encelliga mikroorganismer än jäst, döda (med undantag av vacciner enligt nr 30.02)
- ur 21.04 Homogeniserade sammansatta livsmedelsberedningar, innehållande kött (inbegripet andra djurdelar)
- 21.05 Glassvaror, även innehållande kakao
- ur 21.06 Livsmedelsberedningar, inte nämnda eller inbegripna någon annanstans (med undantag av konfektyrer)

- 23.02 Kli, fodermjöl och andra återstoder, även i form av pelletar, erhållna vid siktning, malning eller annan bearbetning av spannmål eller baljväxter Prop. 1999/2000:140 Bilaga 17
- 23.03 Återstoder från stärkelseframställning och liknande återstoder, betmassa, bagass och annat avfall från sockerframställning, drav, drank och annat avfall från bryggerier eller brännerier, även i form av pelletar
- 23.04 Oljekakor och andra fasta återstoder från utvinning av sojabönolja, även malda eller i form av pelletar
- 23.05 Oljekakor och andra fasta återstoder från utvinning av jordnötsoolja, även malda eller i form av pelletar
- ur 23.06 Oljekakor och andra fasta återstoder (med undantag av mandekli) från utvinning av vegetabiliska fetter eller oljor, andra än de som omfattas av nr 23.04 eller 23.05, även malda eller i form av pelletar
- 23.08 Vegetabiliska ämnen och vegetabiliskt avfall samt vegetabiliska återstoder och biprodukter av sådana slag som används vid utfodring av djur, inte nämnda eller inbegripa någon annanstans, även i form av pelletar
- ur 23.09 Beredningar av sådana slag som används vid utfodring av djur (med undantag av hundbröd samt sådana vitamin- och mineralfodermedel som inte innehåller tormjöl)k)
- 25.10 Naturliga kalciumfosfater, naturliga aluminiumkalciumfosfater och fosfatkrita
- ur 28.08 Salpetersyra
- ur 28.09 Fosforpentoxid och ortofosforsyra
- 28.14 Ammoniak, vattenfri eller i vattenlösning
- ur 28.34 Kalium-, kalcium- och magnesiumnitrat
- ur 28.35 Kalium- eller kalciumpolyfosfater (inbegripet meta- och pyrofosfater), kaliumortofosfater och kalciumhydrogenortofosfat (dikalciumfosfat)
- 31.01 Gödselmedel
- 31.05
- ur 35.02 Äggalbumin
- 35.05 Dextrin och annan modifierad stärkelse (t.ex. förklistrad eller förestrad stärkelse); lim och klister på basis av stärkelse, dextrin eller annan modifierad stärkelse
- ur 35.07 Enzympreparat innehållande födoämnen
- ur 38.09 Beredda glätt- och appreturmedel av sådana slag som används inom textil-, pappers- eller läderindustrin eller inom liknande industrier, på basis av stärkelse eller stärkelseprodukter (med undantag av varor i detaljhandelsförpackningar vägande per styck högst 1 kg netto)
- ur 38.23 Tekniska enbasiska fettsyror (med undantag av olein, linoljefettsyra och andra fettsyror med ett jodtal av minst 170, ricinoljefettsyra, dehydratiserad ricinoljefettsyra, högraffinerad tallfettsyra och ullfettsyra); sura oljor från raffinering
- ur 38.24 Beredda bindemedel för gjutformar eller gjutkärnor på basis av stärkelse eller stärkelseprodukter

Lagrådets yttrande över lagförslagen i fråga om konkurrenslagen och lantbruket

Prop. 1999/2000:140
Bilaga 18

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2000-05-09

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Vängby, justitierådet Leif Thorsson, regeringsrådet Rune Lavin.

Enligt en lagrådsremiss den 4 maj 2000 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i konkurrenslagen (1993:20),
2. lag om innebörden av begreppen jordbruks-, trädgårds- och skogsprodukter i konkurrenslagen (1993:20).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Per Karlsson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 maj 2000

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Thalén, Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, von Sydow, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Larsson, Lejon, Lövdén, Ringholm

Föredragande: statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutar proposition 1999/2000:140 Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.