



Vissa konkurrenspolitiska frågor

Sammanfattning

Utskottet behandlar i betänkandet 35 motionsyrkanden rörande olika konkurrenspolitiska frågor. När det gäller konkurrenspolitikens inriktning redovisar utskottet sin syn i frågan. I en reservation (m, fp, kd, c) beskrivs dessa partiers gemensamma uppfattning. Beträffande krav på översyn av effekterna av de om- och avregleringar som genomförts hänvisar utskottet till pågående beredningsarbete inom Regeringskansliet av Regelutredningens förslag. Skyndsamma åtgärder med anledning av de nämnda förslagen efterfrågas i en reservation (m, fp, kd, c).

Riksdagen gjorde våren 2005, på utskottets förslag, ett tillkännagivande om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Utskottet konstaterar nu att regeringen inom kort kommer att tillsätta en utredning som – mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande – skall behandla hela frågan i ett sammanhang. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning om behovet av att problemområdet ses i ett bredare perspektiv. Utskottet har från Näringsdepartementet inhämtat att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2007. I en reservation (m, fp, kd, c) kritiseras regeringens hantering av riksdagens tillkännagivande och efterfrågas omedelbara åtgärder.

I betänkandet behandlas också konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Utskottet har låtit riksdagens utredningstjänst göra en utredning av frågan och har även inhämtat synpunkter från Konkurrensverket och Konsumentverket om förekommande brister i konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Sammantaget gör utskottet bedömningen att det sannolikt inte krävs ändringar i de berörda lagarna – konkurrenslagen och plan- och bygglagen, utan att det snarare är tillämpningen av lagarna som kan behöva effektiviseras. Utskottet förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen av dagligvaruhandeln både vad gäller konkurrens och tillgång på service. Slutligen avstyrker utskottet motionsyrkanden om kriminalisering av kartellsamarbete, med hänvisning till pågående utredningsarbete. I båda dessa frågor efterfrågas ytterligare åtgärder i reservationer (m, fp, kd, c).

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Utskottets överväganden	7
Bakgrund	7
Konkurrenspolitikens inriktning	7
Motionerna	7
Vissa kompletterande uppgifter	9
Tidigare riksdagsbehandling	9
Konkurrensverket	10
Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2005	11
Utredning om ökad effektivitet på konkurrensområdet	13
Konkurrensen inom byggsektorn	14
Utskottets ställningstagande	15
Om- och avregleringar	17
Motionerna	17
Vissa kompletterande uppgifter	19
Utskottets ställningstagande	21
Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor	22
Motionerna	22
Vissa kompletterande uppgifter	24
Tidigare riksdagsbehandling	24
Konfliktlösningsregel m.m.	26
Konkurrensverkets utredningar	28
Lagen om offentlig upphandling	29
Kommunallagen	31
Vårpropositionen 2006	31
Utskottets ställningstagande	32
Kriminalisering av karteller	34
Motionerna	34
Vissa kompletterande uppgifter	35
Tidigare riksdagsbehandling	35
Betänkandet Konkurrensbrott – en lagstiftningsmodell	36
Utredningen om en översyn av konkurrenslagen	38
Utskottets ställningstagande	38
Konkurrensen inom dagligvaruhandeln	39
Motionerna	39
Vissa kompletterande uppgifter	42
Tidigare riksdagsbehandling	42
Plan- och bygglagen	44
Utredningsrapport från riksdagens utredningstjänst	45
Konkurrensverket	46
Konsumentverket	48
Licensiering av reglerade produkter	49
Utskottets ställningstagande	50
Reservationer	52

1. Konkurrenspolitikens inriktning, punkt 1 (m, fp, kd, c)	52
2. Om- och avregleringar, punkt 2 (m, fp, kd, c)	54
3. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, punkt 3 (m, fp, kd, c)	55
4. Kriminalisering av karteller, punkt 4 (m, fp, kd, c)	58
5. Konkurrensen inom dagligvaruhandeln, punkt 5 (m, fp, kd, c)	60
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	62
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005	62

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Konkurrenspolitikens inriktning**

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:L290 yrkande 2, 2005/06:L310 yrkande 3, 2005/06:U290 yrkande 5, 2005/06:N208 yrkande 1, 2005/06:N434 yrkande 9, 2005/06:N437 yrkande 5 i denna del, 2005/06:N480 yrkande 7 och 2005/06:Bo298 yrkandena 10 och 13.

Reservation 1 (m, fp, kd, c)

2. **Om- och avregleringar**

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:N326, 2005/06:N330, 2005/06:N336, 2005/06:N434 yrkande 11 och 2005/06:N463.

Reservation 2 (m, fp, kd, c)

3. **Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor**

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:N208 yrkande 2, 2005/06:N244 yrkande 2, 2005/06:N351, 2005/06:N434 yrkandena 12 och 13, 2005/06:N445 yrkande 8, 2005/06:N478 yrkandena 12 och 13, 2005/06:N480 yrkande 4, 2005/06:A309 yrkandena 17 och 18 samt 2005/06:A310 yrkande 4.

Reservation 3 (m, fp, kd, c)

4. **Kriminalisering av karteller**

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:N437 yrkande 5 i denna del, 2005/06:N480 yrkande 8 och 2005/06:Bo338 yrkande 10.

Reservation 4 (m, fp, kd, c)

5. **Konkurrensen inom dagligvaruhandeln**

Riksdagen avslår motionerna 2005/06:MJ395 yrkande 6, 2005/06:N265, 2005/06:N266, 2005/06:N343, 2005/06:N345 yrkandena 1 och 2 samt 2005/06:N444 yrkande 1.

Reservation 5 (m, fp, kd, c)

Stockholm den 9 maj 2006

På näringsutskottets vägnar

Marie Granlund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Marie Granlund (s), Per Bill (m), Ingegerd Saarinen (mp), Nils-Göran Holmqvist (s), Eva Flyborg (fp), Sylvia Lindgren (s), Berit Högman (s), Maria Larsson (kd), Lennart Beijer (v), Karl Gustav Abramsson (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Anne Ludvigsson (s), Anne-Marie Pålsson (m), Lars Johansson (s), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlas 25 motioner från allmänna motionstiden om vissa konkurrenspolitiska frågor.

Riksdagens utredningstjänst har, på utskottets uppdrag, utrett och kartlagt konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Arbetet har redovisats i en rapport som finns tillgänglig hos utskottet och som har presenterats inför utskottet. Upplysningar och synpunkter i frågan har också inför utskottet lämnats av företrädare för Konkurrensverket och Konsumentverket.

Utskottets överväganden

Bakgrund

Konkurrenslagen (1993:20), som trädde i kraft den 1 juli 1993 (prop. 1992/93:56, bet. 1992/93:NU17), är baserad på den s.k. förbudsprincipen, vilken utgår från att vissa konkurrensbegränsningar i sig är skadliga och därför skall vara förbjudna. Efter mönster från EG-rätten innehåller lagen två principiella förbud, nämligen mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning (19 §). Dessa bestämmelser motsvaras av EG-fördragets artiklar 81 (regler beträffande avtal m.m. som har till syfte eller effekt att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen) och 82 (regler beträffande ett eller flera företags missbruk av dominerande ställning), vilka ingår i de grundläggande konkurrensreglerna för den gemensamma marknaden. I konkurrenslagen finns också bestämmelser rörande företagskoncentrationer.

Konkurrenspolitikens inriktning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden om konkurrenspolitikens inriktning. Utskottet redogör för sin syn på inriktningen av denna politik, vilken överensstämmer med den som riksdagen tidigare ställt sig bakom.

Jämför reservation 1 (m, fp, kd, c).

Motionerna

Ett tillkännagivande om skärpt konkurrensövervakning begärs i motion 2005/06:N434 (m). Konkurrensverket måste ges ökade resurser för att bevaka konkurrensen på olika områden, anför motionärerna. De välkomnar den reformering av konkurrensövervakningen som sker inom EU. Sverige måste verka för att EU ingriper med kraft mot t.ex. olagligt och konkurrensnedvidande statsstöd eller begränsningar av konkurrensen i medlemsländerna, anser motionärerna. Deras bedömning är att den svenska konkurrenslagstiftningen i huvudsak fungerar väl, men att åtgärder som kan stärka Konkurrensverkets roll bör övervägas på några punkter. Eftersom vinsterna av att ingå i en kartell för ett företag kan vara mycket stora är det viktigt att utdömda konkurrensskadeavgifter är tillräckligt höga för att verka avskräckande, sägs det. Vidare anses det finnas skäl att se över instansordningen i mål som gäller brott mot konkurrenslagen och att

eventuellt ge Konkurrensverket möjlighet att direkt döma ut konkurrensskadeavgifter efter den modell som tillämpas av kommissionen på EU-nivå. En utredning bör tillsättas för att belysa behoven av ändrad instansordning och analysera om utdömda konkurrensskadeavgifter är väl avvägda, anför motionärerna avslutningsvis.

I motion 2005/06:U290 (m) föreslås ett tillkännagivande om att upphandlings- och konkurrensregler bör förbättras så att små och medelstora och nya företag kan utmana etablerade verksamheter. Ambitionen måste vara att undanröja nationella monopol och se till att alla medlemsländer efterlever EU:s konkurrens- och upphandlingsregler, även inom områden som tidigare präglats av offentliga monopol, anför motionärerna.

Konkurrensen på den svenska marknaden behöver öka, vilket kan ske genom att nya företag etableras och konkurrenshinder tas bort, anføres det i motion 2005/06:L310 (m). Väl fungerande konkurrens leder till en effektiv resursfördelning i samhället: företagen stimuleras att sänka sina kostnader och öka sin effektivitet och för konsumenterna innebär en ökad konkurrens lägre priser, ett större utbud av varor och tjänster och en anpassning till konsumenternas behov, framhåller motionärerna. De menar också att det är av betydelse för den internationella styrkan hos svenskt näringsliv att konkurrensen upprätthålls på hemmamarknaden.

Konkurrensverket bör ges ökade resurser för att bevaka konkurrensen på olika områden, föreslås det i motion 2005/06:N208 (m). De senaste åren har ett antal karteller avslöjats, t.ex. mellan bensinbolag och mellan asfaltläggare, påpekar motionären och anser att dessa måste bekämpas med kraft.

Riksdagen bör göra ett tillkännagivande om att konkurrensen behöver stärkas, anføres det i motion 2005/06:N437 (fp). En viktig orsak till att Sverige placerar sig dåligt i den s.k. välfärdsligan är det höga prisläget, till följd av bristande konkurrens och delvis omfattande regleringar, säger motionärerna. De framhåller att konkurrens skärper effektiviteten, ökar välståndet, gynnar konsumenterna och är den kanske viktigaste drivkraften till teknisk utveckling och ekonomisk tillväxt. En fungerande och sträng konkurrenslagstiftning är därför viktig, och en politik som stärker Sveriges konkurrenskraft och ger förutsättningar för högre tillväxt måste innehålla åtgärder för att stärka konkurrensen, anser motionärerna.

Även i motion 2005/06:L290 (fp) föreslås ett tillkännagivande om behovet av ökad konkurrens. Prisnivån i Sverige är betydligt högre än i övriga EU och uppemot hälften av prisskillnaden gentemot övriga EU före utvidgningen skulle enligt Konkurrensverket kunna elimineras med bättre konkurrens, säger motionärerna. De framhåller att en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet är till nytta för konsumenterna, medan regleringar och detaljstyrning kan bidra till stora kostnader som övervältras på konsumenten eller försvårar för små aktörer och för aktörer som vill ta sig in på marknaden.

I motion 2005/06:Bo298 (fp) begärs två tillkännagivanden med syfte att skärpa konkurrensen inom byggsektorn – om Konkurrensverkets roll och om att Konkurrensverket bör få i uppgift att bevaka utvecklingen av fler utländska aktörers etablering på den svenska byggmarknaden. Konkurrensverket bör ges möjligheter att genomföra en övervakning av att gällande regler efterföljs och ges i uppdrag att följa upp Byggekostnadsdelegationens resultat, anför motionärerna. De menar också att ett arbete bör sättas i gång för att locka in fler aktörer, inklusive utländska byggföretag, på den svenska marknaden. Det är dock viktigt att svenska löneavtal gäller för de bygnadsarbetare som arbetar i Sverige, säger motionärerna.

Det behövs en effektivare konkurrenspolitik, anför det i motion 2005/06:N480 (kd). En viktig orsak till att Sverige placerar sig dåligt i välfärdsligan är det höga prisläget, till följd av bristande konkurrens och delvis omfattande regleringar, sägs det. Marknadsekonomi förutsätter en effektiv konkurrenspolitik som förhindrar marknadsdelning och prissamverkan, som utövar fusionskontroll och som kan dämpa prisstegringstakten, framhåller motionärerna. De anser att den svenska konkurrenspolitiken bör harmoniseras med utvecklingen inom EU. Det finns många indikationer på att en stor del av det potentiella nyföretagandet hindras av ett alltför omfattande regelverk, hävdar motionärerna och menar att en ökad avreglering bör ske för att ge utrymme för konkurrens. Samtidigt bör konkurrenslagen skärpas och övervakningen bli effektivare. Såväl privata som offentliga monopol och oligopol skall alltid motverkas, anför motionärerna avslutningsvis.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen avslöt våren 2005 motionsyrkanden rörande konkurrenspolitikens inriktning, liknande de här aktuella (bet. 2004/05:NU16). Utskottet redogjorde för sin syn på inriktningen av denna politik, vilken överensstämde med den som riksdagen tidigare ställt sig bakom. I en reservation (m, fp, kd, c) redovisades dessa partiers gemensamma syn i frågan.

Våren 2004 beslöt riksdagen om ändringar i konkurrenslagen som ett led i strävanden att modernisera konkurrensövervakningen (prop. 2003/04:80, bet. 2003/04:NU13). Förslagen i propositionen grundade sig på en EG-förordning om tillämpning av konkurrensreglerna, som började gälla den 1 maj 2004. Syftet med reglerna, som trädde i kraft den 1 juli 2004, är att effektivisera tillämpningen av EG:s konkurrensregler och möjliggöra en förstärkt övervakning av allvarigare konkurrensbegränsningar, såsom karteller. EU-reformen innebär bl.a. att EG-kommissionen och alla nationella konkurrensmyndigheter inom EU samarbetar inom ett nätverk. Genom detta samarbete kommer hanteringen av EU-ärenden i större utsträckning än vad som tidigare gällt att delegeras till nationella konkurrensmyndighe-

ter och domstolar. I en reservation (m, fp, kd, c) välkomnades moderniseringen av tillämpningen av konkurrenslagstiftningen, samtidigt som vissa synpunkter framfördes.

Riksdagen beslöt våren 2005 om utökade skadeståndsmöjligheter enligt konkurrenslagen (prop. 2004/05:117, bet. 2004/05:NU17). Beslutet innebar bl.a. att kretsen av skadeståndsberättigade vidgades, vilket förväntas öka den s.k. reparativa effekten av konkurrensreglerna, liksom den preventiva effekten. I en reservation (m) avvisades detta förslag. Även en ökning av preskriptionstiden från fem till tio år infördes, vilket dock avvisades i en reservation (m, fp, kd, c).

Våren 2005 beslöt riksdagen vidare om genomförande av EU:s transparensdirektiv (prop. 2004/05:140, bet. 2004/05:NU16). Detta direktiv har som syfte att underlätta EG-kommissionens granskning av att företag inte får sådana stöd från det allmänna eller andra fördelar av en medlemsstat som strider mot EG:s konkurrensregler för företag och stater. Direktivet och den aktuella lagstiftningen skall däremot inte ses som ett medel för att reglera förhållandet mellan offentlig och privat sektor på nationell nivå. Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2005. I en reservation (m, fp, kd, c) anmodades regeringen att göra konsekvensanalyser av en utvidgning av tillämpningsområdet och återkomma till riksdagen med förslag om lagändringar.

Konkurrensverket

I några motioner berörs frågan om en förstärkning av Konkurrensverkets resurser. Riksdagen beslöt i december 2005 om anslag till Konkurrensverket för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, bet. 2005/06:NU1). Anslaget för år 2006 uppgår till 85 miljoner kronor. Riksdagen avslög samtidigt motionsyrkanden om ökade anslag till Konkurrensverket med respektive 5 miljoner kronor (m), 25 miljoner kronor (fp), 9 miljoner kronor (kd) och 7 miljoner kronor (c). I sitt ställningstagande noterade utskottet att anslaget till Konkurrensverket höjdes för år 2003 med 2 miljoner kronor mot bakgrund av de ökade arbetsuppgifter som verket fick till följd av de ändringar i konkurrenslagen som riksdagen beslöt om våren 2002 med syfte att effektivisera kartellbekämpningen. Utskottet erinrade också om att anslaget dessförinnan nivåhöjdes med 5 miljoner kronor fr.o.m. år 2001. Det framhölls vidare att Konkurrensverkets möjligheter att ta egna initiativ för att spåra, utreda och bevisa skadliga konkurrensbegränsningar har ökat. Detta beror till en del på att verkets resurser inte längre i lika stor utsträckning som tidigare tas i anspråk för ren ärendehantering; konkurrenslagen har varit i kraft i mer än tio år och marknadens aktörer har därmed bättre kunskap om lagen och inte längre samma behov som tidigare av att få olika frågor prövade. Även riksdagens beslut våren 2004 med anledning av proposition 2003/04:80 om moderniserad konkurrensövervakning innebär att det hos Konkurrensverket frigörs resurser, vilka kan användas för övervakning och bekämpning av allvarliga konkurrensstörningar (bet.

2003/04:NU13). Riksdagen beslöt vidare hösten 2005, på förslag i budgetpropositionen, om införande av ett nytt anslag – Finansiering av rättegångskostnader – på 5 miljoner kronor (prop. 2005/06:1 utg. omr. 24, bet. 2005/06:NU1). Anslaget skall finansiera kostnader med anledning av mål och ärenden som avser överklagande av Konkurrensverkets beslut eller vari Konkurrensverket för talan.

Konkurrensverkets uppdrag och uppgifter framgår av verkets instruktion och av regleringsbrev till myndigheten. Konkurrensverket är, enligt sin instruktion (1996:353), central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor. Myndigheten skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Verket skall fullgöra de uppgifter som följer av konkurrenslagen, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler samt av 3 a och b §§ konkurrensförordningen (1993:173). Utöver detta skall Konkurrensverket göra följande: lämna förslag till avregleringsåtgärder; uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa; följa upp åtgärder som genomförs på de två sistnämnda områdena; avge yttranden enligt förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation; översända utan dröjsmål – när verket från allmän domstol eller Marknadsdomstolen får en kopia av en dom eller ett slutligt beslut som gäller tillämpningen av artikel 81 eller artikel 82 i EG-fördraget – den berörda domen eller det berörda beslutet till EG-kommissionen.

Enligt regleringsbrevet för år 2006 skall Konkurrensverkets verksamhet ha sin tyngdpunkt på verksamhetsgrenen lagtillämpning. Målet för denna verksamhetsgren anges vara att aktivt hindra allvarliga konkurrensbegränsningar, särskilt inom områden med fåtalsdominans och svag konkurrens. Verket bör även fortsättningsvis lägga stor vikt vid kartellbekämpning, sägs det. En viktig uppgift för verket är också att ingripa mot privata och offentliga aktörer som missbrukar en dominerande ställning på marknaden. Verkets mål under verksamhetsgrenen Konkurrensförbättrande åtgärder är att bidra till en effektiv konkurrens genom att ge förslag på regeländringar och andra åtgärder för att undanröja existerande hinder. Arbetet skall ske med beaktande av vad riksdag och regering beslutat med avseende på konkurrens i offentlig sektor. Som ett led i sitt arbete analyserar Konkurrensverket olika sektorer och lämnar förslag på förändringar. Enligt regleringsbrevet skall verket före utgången av år 2006 presentera en rapport som ger en bred överblick av konkurrenssituationen på den svenska marknaden.

Konkurrensverkets rapport Konkurrensen i Sverige 2005

Konkurrensverket presenterade i december 2005 rapporten Konkurrensen i Sverige 2005 (2005:1). I rapporten redogörs för konkurrensen inom ett tiotal branscher som har stor betydelse för konsumenterna, bl.a. bygg- och anläggningssektorn, dagligvaruhandeln och elmarknaden. De branscher

som analyseras har i olika utsträckning påverkats av en ökad internationell konkurrens och ändrade konsumtionsmönster, vilket diskuteras i rapporten. Ett antal strukturella trender påverkar den svenska ekonomin och konkurrensen, vilket resulterar bl.a. i en starkare köparmakt som verkar dämpande på prisutvecklingen, sägs det. Samtidigt ser verket tendenser till en utveckling av s.k. parallellmarknader till följd av bl.a. Internets användning och räckvidd. Rapporten innehåller också beskrivningar av olika slag av konkurrensbegränsande beteenden. Dessutom görs bedömningar inom olika områden. De åtgärder som presenteras i rapporten är ägnade att skapa bättre fungerande marknader till nytta för konsumenterna.

På basis av redogörelsen i rapporten riktar Konkurrensverket uppmärksamheten på följande åtgärder för att öka konkurrensen och konsumentnyttan:

- Bejaka utvecklingen mot ökad internationalisering och konkurrens.
- Förbättra möjligheterna att göra konkurrensanalyser, med tre underrubriker, nämligen Utveckla metoder att mäta orsakssambanden mellan prisnivåer och konkurrens, Uppdra åt Statistiska centralbyrån (SCB) att i samverkan med berörda sektorsmyndigheter analysera möjligheten till särredovisning av prisutvecklingen inom regelreformerade marknader samt Uppdra åt SCB att i samråd med Konkurrensverket utveckla statistik som är anpassad för konkurrensanalyser.
- Skapa bättre fungerande marknader, med 18 underrubriker, nämligen Tillsyn och sanktioner för offentlig upphandling bör ses över, Förenkla regelverket i vissa fall så att små företag lättare kan delta i offentliga upphandlingar, Visst slag av informationsutbyte mellan företag är ägnat att begränsa konkurrensen, Regelverken kring de nuvarande statliga monopolen bör ses över mot bakgrund av utvecklingen, Ta hänsyn till effekterna på konkurrensen vid den kommunala marktilldelningen, Väg i högre grad in konkurrensaspekterna vid tillämpningen av plan- och bygglagen (1987:10, PBL), Ta lärdom av tidigare erfarenheter vid kommande liberaliseringar och regelreformer, Den nordiska integrationen av elmarknaden bör fullföljas, Stimulera nytillträde och begränsa samägandet inom elproduktionen, Det behövs en skärpt åtskillnad mellan konkurrensutsatt verksamhet och nätmonopolen inom energisektorn, Ett centralt anläggningsregister skulle underlätta leverantörsbyten och stärka konkurrensen, Tätare mätning av elförbrukningen ger fördelar, EU:s system för handel med utsläppsrätter har fått stor påverkan på elpriserna och bör förändras, Snabba upp tillämpningen av regelverket inom området för elektronisk kommunikation samt anpassa regleringen till marknadsutvecklingen, Verka för ökad flexibilitet inom området för elektronisk kommunikation genom att ge teleoperatörer möjligheter att kunna välja från en meny av olika kombinationer av fasta och rörliga samtrafikavgifter, Åtgärder bör vidtas för att minska konsumenternas byteskostnader av bank, Se över legala hinder som orsakar inlåsningskostnader för konsumenterna på försäkringsområdet samt Analysera hälso- och sjukvårdssektorn ur ett konsumentperspektiv.

Utredning om ökad effektivitet på konkurrensområdet

Regeringen tillkallade i september 2004 en särskild utredare, kammarrätts-president Sten Heckscher, med uppdrag (dir. 2004:128) att effektivisera förfarandet enligt konkurrenslagen. Instansordningen för konkurrensskadeavgifter skall övervägas. Det nuvarande systemet innebär dels undersökning, analys och bedömning hos Konkurrensverket, dels prövning därefter i Stockholms tingsrätt och dels, vid överklagande, överprövning i Marknadsdomstolen. Handläggningen tar lång tid när det rör sig om ett omfattande material och många som skall höras. I utredarens uppdrag ingår att överväga att minska antalet domstolsinstanser samt, för det fall utredaren finner att den nuvarande ordningen skall bestå, att överväga att införa prövningstillstånd i ledet tingsrätt–Marknadsdomstolen.

Utredaren skall dessutom göra en översyn av konkurrenslagens regler om företagskoncentration med anledning av rådets förordning (EG/139/2004) om kontroll av företagskoncentrationer. Utredaren skall föreslå de ändringar av det svenska regelsystemet som bedöms motiverade. De frågor utredaren särskilt skall analysera gäller substansstest, behandlingen av vissa begränsningar, svenska myndigheters bistånd till kommissionen i samband med inspektioner samt anmälan om företagskoncentration. Slutligen skall utredaren bedöma om Konkurrensverket bör ges möjlighet att ta ut en avgift för en sådan anmälan. I uppdraget ingår också att överväga ytterligare effektiviseringsåtgärder och att se över konkurrenslagens struktur och överskådlighet.

Utredaren gavs, genom tilläggsdirektiv i juni 2005 (dir. 2005:75), i uppdrag att även pröva det förslag om kriminalisering som lämnats i betänkandet Konkurrensbrott (SOU 2004:131) med beaktande av de remissyttrandena som lämnats och att överväga frågan ur ett allmänt effektiviseringsperspektiv (se vidare i ett senare avsnitt).

Utredarens uppdrag utvidgades vidare i april 2006 (dir. 2006:40) till att omfatta framläggande av förslag om regler som tydligare än för närvarande utvisar att speciellt kännbara konkurrensskadeavgifter skall fastställas i särskilt allvarliga fall. Utredaren skall i detta arbete överväga redovisade frågeställningar i det utkast till lagrådsremiss, Fastställande av konkurrensskadeavgift (N2005/9010/RS), som Näringsdepartementet i november 2005 skickade på remiss. Därvid skall inkomna remissvar beaktas. Syftet med utkastet till lagrådsremiss var att peka ut särskilt allvarliga fall av överträdelser som bör leda till att speciellt kännbara konkurrensskadeavgifter döms ut. Till ledning för rättstillämpningen angavs i förslaget till lagtext att det vid bedömningen av hur allvarlig en överträdelse är särskilt skall beaktas om det är fråga om vissa utpekade överträdelser. Dessa överträdelser skall ha bestått i att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader eller i att ett företag missbrukar sin dominerande ställning på marknaden. I samtliga fall skall överträdelsen ha varit ägnad att i hög grad hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen. Försla-

get har remissbehandlats och har fått ett blandat mottagande, sägs det i tilläggsdirektiven till utredningen. Många remissinstanser pekar på att det finns risk för att syftet med förslaget, speciellt kännbara konkurrensskadeavgifter för särskilt allvarliga överträdelser, inte uppnås. Vidare pekar några på risk för effektivitetsförluster. En djupare analys efterlyses av vissa remissinstanser.

Utredaren skall redovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 november 2006.

Konkurrensen inom byggsektorn

Konkurrensen inom byggsektorn berörs i en motion. I Konkurrensverkets tidigare nämnda rapport *Konkurrensen i Sverige 2005* beskrivs marknadsförhållanden och konkurrensproblem inom branschen bygg och anläggning i ett särskilt avsnitt (avsnitt 8 s. 75). Sammanfattningsvis sägs där att bygg- och anläggningssektorn har flera kännetecken som enligt ekonomisk teori ökar sannolikheten för olagliga karteller. Flera karteller har också under senare tid avslöjats, där ett exempel är den s.k. asfaltkartellen. Ett stort antal statliga utredningar har dessutom utrett och lämnat förslag på lösningar av flera identifierade konkurrensproblem. Trots detta kännetecknas bygg- och anläggningssektorn fortsatt av svag konkurrens, säg det. En trend är dock att marknaden blivit något öppnare med potential för fler aktörer i och med att det blivit lättare att importera byggmaterial. Exempel på detta är att de stora byggentreprenörerna planerar att sänka sina kostnader genom direktimport. Till detta har det under senare år etablerats alltfler distributörer av byggmaterial med lågprisprofil. Dessutom har fler utländska, främst östeuropeiska, byggföretag etablerat sig på den svenska marknaden sedan EU:s utvidgning den 1 maj 2004, sägs det i rapporten.

Regeringen tillkallade hösten 2004 en särskild byggsamordnare, Sonny Modig, för att tillsammans med företrädare för bygg-, fastighets- och anläggningssektorn bygga upp och samordna ett utvecklingsprogram för sektorn. Samordnaren skall enligt direktiven (dir. 2004:138) stödja och samordna utvecklingen av bedömningskriterier och nyckeltal för att mäta framsteg i respektive delsektor, initiera och utvärdera demonstrationsprojekt samt dela ut utmärkelser till särskilt framstående projekt. Han skall vidare beakta och samordna pågående aktiviteter och initiativ som finns inom sektorn, till den del det gagnar helheten. Samordnaren får ta andra initiativ och involvera nya intressenter som kan gynna en utveckling och utvärdering av sektorn så länge dessa ligger i linje med regeringens politik och initiativen inte överlappar någon myndighets arbetsuppgifter. Arbetet bedrivs av en kommitté, Bygghedskommittén, som lämnade en delredovisning av sitt arbete till regeringen i juni 2005. I skrivelsen redovisar kommittén vilka områden den skall fokusera på. Åtgärder som syftar till ökad konkurrens vid upphandling och inköp anges vara viktiga frågor. Byggsamordnaren

skall senast den 1 december 2007 lämna en slutredovisning av sitt uppdrag till Regeringskansliet (Finansdepartementet och Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet).

Enligt uppgift pågår också inom Boverket flera projekt som är inriktade på att åstadkomma en skärpt konkurrens i branschen. Miljöbalkskommittén har vidare i sitt arbete berört konkurrensfrågor – förslag om förenklingar i regelverken kring tillståndsprövning avseende täkter och asfaltverk m.m. har framlagts.

Utskottets ställningstagande

Utskottet redovisade, som nämnts, sin syn på konkurrenspolitikens inriktning senast våren 2005. De bedömningar som då gjordes äger fortfarande giltighet. Utskottet anser sålunda att en effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Konkurrens bidrar till ett nödvändigt omvandlingstryck och till ett innovativt företagsklimat som stärker tillväxten och Sveriges internationella konkurrenskraft. För konsumenterna betyder detta tillgång till ett brett utbud av ständigt förbättrade varor och tjänster med god kvalitet till rimliga priser. Andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka, eftersom en väl fungerande konkurrens stimulerar nytänkande och bidrar till att utveckla nya produkter och tjänster till nytta för konsumenterna, vilket i sin tur ökar produktiviteten och dämpar prisutvecklingen. Konkurrenspolitiken har därmed en viktig uppgift att fylla inom ramen för näringspolitiken och i ett samhällsekonomiskt perspektiv. I detta sammanhang vill utskottet framhålla att offentliga aktörer i större utsträckning än för närvarande bör försöka dela upp upphandlingar för att främja konkurrensen. I annat fall kan resultatet bli att det efter någon tid endast finns kvar företag med monopolliknande ställning som kan delta i kommande upphandlingar.

Konkurrenspolitiken skall ha följande allmänna inriktning:

– 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 förfogar över för 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 ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas otillbörligt. Myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet.

– Statligt stöd får inte snedvrیدا konkurrensen; en policy för det svenska statsstödet skall understödja Sveriges arbete i EU mot subventioner som skadar industrin.

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

Utskottet anser, som nyss nämnts, att en effektiv konkurrens är en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi och att den syftar till att ge konsumenterna en starkare ställning på marknaden. Det beslut som riksdagen fattade våren 2004 om en moderniserad konkurrensövervakning (prop. 2003/04:80, bet. 2003/04:NU13) kan ses som ett led i strävandena att effektivisera konkurrensen. Bland annat har individuella undantag och icke-ingripandebesked slopats, vilket medför att resurser frigörs hos Konkurrensverket. Dessa kan i stället användas för övervakning och bekämpning av allvarliga konkurrensstörningar. Syftet med de nya reglerna är att effektivisera tillämpningen av EG:s konkurrensregler och möjliggöra en förstärkt övervakning av allvarligare konkurrensbegränsningar, såsom karteller. Reformen innebär bl.a. att EG-kommissionen och alla nationella konkurrensmyndigheter inom EU samarbetar inom ett nätverk. Genom detta samarbete kommer hanteringen av EU-ärenden i större utsträckning än för närvarande att delegeras till nationella konkurrensmyndigheter och domstolar.

Utskottet vill också erinra om det beslut som riksdagen fattade våren 2005 rörande skadestånd enligt konkurrenslagen, m.m. (prop. 2004/05:117, bet. 2004/05:NU17). Riksdagens beslut innebar att kretsen av skadeståndsberättigade enligt konkurrenslagen vidgas och att preskriptionstiden förlängs, med motivering att det är åtgärder som kommer att stärka konsumenternas ställning. Såväl den s.k. reparativa effekten som den preventiva effekten av konkurrenslagen kan förväntas öka genom att kretsen av skadeståndsberättigade vidgas.

Även riksdagsbeslutet våren 2005 om genomförande av EU:s transparensdirektiv (prop. 2004/05:140, bet. 2004/05:NU16) bör nämnas i detta sammanhang. Detta direktiv har som syfte att underlätta EG-kommissionens granskning av att företag inte får sådana stöd från det allmänna eller andra fördelar av en medlemsstat som strider mot EG:s konkurrensregler för företag och stater.

När det gäller önskemål om ökad effektivitet på konkurrensområdet vill utskottet också påminna om det uppdrag som Utredningen om en översyn av konkurrenslagen har och som avser en effektivisering av förfarandet enligt konkurrenslagen. Den särskilde utredaren, kammarrättspresident Sten Heckscher, skall lämna sin slutredovisning den 1 november 2006.

Beträffande konkurrensen inom byggsektorn noterar utskottet att denna har studerats särskilt av Konkurrensverket i verkets rapport Konkurrensen i Sverige 2005. Där sägs att en trend är att den aktuella marknaden har blivit något öppnare, men att konkurrensen fortfarande är svag. Utskottet utgår från att Konkurrensverket fortsätter att följa utvecklingen inom sektorn. Utskottet vill också erinra om det arbete som den särskilde byggsamordnaren bedriver och som skall redovisas den 1 december 2007.

Avslutningsvis vill utskottet betona att konsumentperspektivet måste stå i fokus i konkurrenspolitiken. Konkurrens är inget självändamål, utan åtgärder för att stärka konkurrensens effektivitet har till syfte bl.a. att ge konsumenten en starkare ställning på marknaden. I det sammanhanget vill utskottet understryka vikten av samordning i insatserna från de ansvariga myndigheterna för konkurrens- och konsumentpolitik.

Med det anförda avstyrker utskottet samtliga här aktuella motioner i berörda delar.

Om- och avregleringar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden rörande om- och avregleringar. Utskottet hänvisar till pågående beredningsarbete av Regelutredningens förslag.

Jämför reservation 2 (m, fp, kd, c).

Motionerna

Frågan om effekter av om- och avregleringar tas upp i fem motioner. I motion 2005/06:N326 (s) begärs ett tillkännagivande om behovet av att utvärdera och dra lärdomar av för- och nackdelar med de privatiseringar, bolagiseringar och avregleringar som genomförts under de senaste åren. En bieffekt av Sveriges inträde i EU har varit privatiseringar, avregleringar, bolagiseringar och konkurrensutsättning av verksamheter, säger motionären. Han förmodar att vissa avregleringar har bidragit till att höja effektivitet och minska kostnader, men menar att alla verksamheter inte automatiskt blir billigare och bättre av att konkurrensutsättas. Även om utredningar har gjorts tycker sig motionären sakna en helhetssyn på olika nivåer – riksnivå, regionnivå och lokal nivå.

Även i motion 2005/06:N330 (s) föreslås ett tillkännagivande om avregleringar. Avregleringen av den svenska elmarknaden visar efter sex år på flera brister, säger motionärerna. De konstaterar att frågan om effekterna av de genomförda avregleringarna under 1990-talet har utretts av den s.k. Regelutredningen och redovisats i betänkandet Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4). Förslagen från utredningen bör beaktas och genomföras, anser motionärerna.

I motion 2005/06:N336 (s) begärs också ett tillkännagivande om avregleringar. Ett antal verksamheter som i praktiken tidigare var statliga monopol har avreglerats, varvid det förväntades att fler aktörer och ökad konkurrens skulle ge lägre priser och bättre varor och tjänster, säger motionären. Hon anser dock inte att det har blivit så. Att gå tillbaka till en tidigare monopolsituation är inte realistiskt, menar hon och förordar att en ordentlig utvärdering av de hittills genomförda avregleringarna skall göras. Innan en sådan har gjorts, bör inga ytterligare avregleringar ske. Ett resultat av utvärderingen, som bl.a. bör belysa frågor som rör pris och kvalitet, konsumentperspektivet, hur avregleringarna har påverkat de anställdas situation och den statliga styrningen av bolagen, kan bli att genomförda avregleringar omprövas och modifieras, säger motionären avslutningsvis.

I ytterligare en motion – 2005/06:N463 (s) – föreslås ett tillkännagivande om avregleringar. Under 1990-talet avreglerades tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna i olika grad, konstaterar motionärerna. De menar att avregleringarna och ökad konkurrens har lett till en ökad samhällsekonomisk effektivitet på flertalet av dessa marknader, men att de inom vissa områden har inneburit stora försämringar för konsumenterna. Det är varken möjligt eller önskvärt att återgå till ett reglerat system, anför motionärerna. De anser att det dock är angeläget att analysera vilka effekter regeländringarna har haft för enskilda och för företaget i glesbygden.

Slutligen begärs även i motion 2005/06:N434 (m) ett tillkännagivande om en översyn av avreglerade marknader. Det finns skäl att vara uppmärksam på konkurrensförhållandena på marknader som tidigare var föremål för regleringar eller statliga monopol, men som avreglerats, t.ex. inrikesflyg-, taxi-, el-, tele- och postmarknaderna samt delar av marknaden för spårbunden trafik, konstaterar motionärerna. De påpekar att i flera fall dominerar dessa marknader fortfarande av hel- eller halvstatliga företag, och även om de skulle privatiseras kvarstår de konkurrensproblem som följer av att en marknadsaktör är dominerande. En oproportionerligt stor andel av Konkurrensverkets tillsynsärenden rör tidigare statliga monopolföretag, uppger motionärerna. De erinrar om att Regelutredningen i sitt betänkande inte gör någon samlad analys av huruvida nettoeffekten av de liberaliseringar som genomförts varit positiv eller negativ, men utredningen drar slutsatsen att en återreglering varken vore önskvärd eller möjlig. De förslag som utredningen lämnar bör noggrant övervägas, anser motionärerna. De delar också Regelutredningens syn på vikten av skärpt konkurrensövervakning på de liberaliserade marknaderna och utvärderingar av de olika regleringsmyndigheterna liksom förslaget att Konkurrensverket skall ges ett uppdrag att årligen analysera SJ AB, Banverket och Svenska kraftnät.

Vissa kompletterande uppgifter

Utskottet behandlade våren 2005, med anledning av några motionsyrkanden, frågan avseende om- och avregleringar (bet. 2004/05:NU16). Utskottet hänvisade till Regelutredningens betänkande Liberalisering, regler och marknader (SOU 2005:4), som presenterades i januari 2005. I en reservation (m, fp, kd, c) förordades en ökad avreglering för att ge utrymme för konkurrens.

Regelutredningen (särskild utredare: chefsekonom Dan Andersson) tillsattes i december 2003 och hade i uppgift att, utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna, utvärdera och göra en samlad analys av de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin i olika delar av Sverige. Utredaren skulle även, utifrån de genomförda utvärderingarna, föreslå de åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadernas funktion. Utredningen skulle enligt direktiven främst utgå från tidigare gjorda utvärderingar men fann dock att det finns relativt få utvärderingar av de genomförda reformerna och att den tillgängliga statistiken i många fall är bristfällig. Olika variabler och olika statistikkällor har i flera fall visat på skilda utvecklingar. Utredningen pekade därför särskilt på behovet av ytterligare forskning kring utvecklingen på de liberaliserade marknaderna samt behovet av att förbereda utvärderingar redan före tidpunkten för liberaliseringen.

Utredningen anser att det är varken möjligt eller önskvärt att återgå till den tidigare marknadsformen. Även om det vore önskvärt att återgå till den tidigare regleringen är detta inte möjligt av ett flertal skäl – den tekniska utvecklingen, EU-medlemskapet och den ökade internationaliseringen. Som en följd av liberaliseringarna har antalet företag ökat på de studerade marknaderna. Utredningen anser att ingen av de liberaliserade marknaderna har nått sin slutgiltiga form men att de genomförda reformerna har bidragit till en ökad samhällsekonomisk effektivitet på flertalet av marknaderna. Det finns dock ett behov av ytterligare reformer för att förbättra marknadernas funktionssätt. Utredningen pekar särskilt på behovet av ett ökat konsumentstöd, en förstärkt ägarfunktion avseende statliga företag i Regeringskansliet och en förbättrad tillsyn över marknaderna. Dessutom lämnas mer specifika förslag när det gäller tele-, post-, taxi- och järnvägsmarknaderna.

Utredningen menar att de genomförda reformerna av marknaderna i otillräcklig utsträckning tagit hänsyn till konsumenternas intressen. Detta gäller särskilt för elmarknaden men också för telemarknaden, vilket innebär att det finns ett behov av att stärka konsumenternas ställning på dessa marknader. Utredningen framlägger därför förslag beträffande bl.a. elmarknaden, telemarknaden och statligt ägda företag. Utredningen anser att det alltid kommer att krävas starka institutioner kring marknader för infrastruktur-tjänster. Svårigheterna att bedriva en effektiv reglering bör dock uppmärksammas. De reglerande institutionerna har inte utvecklats i samma takt

som marknaderna har liberaliserats och statens roll minskat. Liberaliseringen är ännu i sin linda och hur väl den kommer att lyckas beror på i vilken utsträckning autonoma och kraftfulla institutioner utvecklas. Utredningen anser att det är viktigt att skapa transparens och tydliga roller för olika aktörer och framlägger vissa förslag för att åstadkomma detta.

Betänkandet har remissbehandlats och ett arbete pågår inom Regeringskansliet med att analysera och bedöma vilka förslag regeringen kan gå vidare med och på vilket sätt. Betänkandet innehåller närmare 40 förslag till åtgärder, varför arbetet är omfattande, och någon sammanhållen bild kan inte ges för närvarande. Från Näringsdepartementet har dock följande uppgifter erhållits beträffande hur vissa av förslagen har hanterats:

Förslag om SJ:s ensamrätt till lönsam persontrafik: I den transportpolitiska propositionen som nyligen lagts fram (prop. 2005/06:160) föreslås att SJ och Rikstrafiken skall ingå ett avtal om vilken trafik SJ skall utföra inom ramen för sin ensamrätt till lönsam persontrafik. Vid EU:s transportråd i december 2005 fattades vidare beslut om att öppna marknaden för internationell persontrafik på järnväg fr.o.m. år 2010. Marknaden för godstrafik har successivt börjat öppnas från år 2003, och den processen skall vara helt genomförd år 2007.

Förslag om att ekonomiska incitament i ökad utsträckning bör ingå i det avtal som tecknas mellan Banverket och operatörerna: Den nya järnvägsflagstiftningen och därmed nya avgiftssystem m.m. gör det möjligt att upprätta sådana avtal.

Förslag om att avskilja Svensk Kassaservice AB från Posten AB: Regeringen gav i april 2006 Post- och telestyrelsen (PTS) i uppdrag att kartlägga tillgången till kassaservice. Målet för den grundläggande kassaservicen är att alla i hela landet skall ha möjlighet att verkställa och ta emot betalningar till enhetliga priser. Det är tjänster som anses viktiga ur ett samhällsperspektiv. Den snabba och omfattande utvecklingen på området gör att regeringen vill veta hur Svensk Kassaservice fungerar i förhållande till målet.

Förslag om genomförande av reformer för bättre ordning när det gäller redovisningen av inkomster på taximarknaden: Utredningen om taxinäringen har presenterat betänkandet Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen (SOU 2004:102). Betänkandet har beretts och en del av förslagen i betänkandet resulterade i proposition 2005/06:109 om åtgärder mot svart-taxi m.m. som lämnades till riksdagen i februari 2006. I propositionen framläggs förslag om en ny straffbestämmelse i yrkestrafiklagen (1998:490) som innebär att den som utfört en enstaka körning med svart-taxi skall kunna lagföras och dömas till böter.

Förslag om att regeringen skall tillsätta en utredning för att utreda och lämna förslag till åtgärder som kan effektivisera förfarandet och förkorta tiden fram till dess att PTS:s beslut i olika ärenden efter överklagande vinner laga kraft: Genom tilläggsdirektiv till Samlokaliseringsutredningen

(dir. 2005:105) har den särskilde utredaren (generaldirektör Urban Karlström) getts i uppgift att lämna förslag till åtgärder som kan effektivisera processen. Uppdraget skall redovisas den 15 juni 2006.

Förslag om att regeringen skall tillsätta en utredning med uppgift att lämna förslag om hur Sverige skall kunna uppnå en i ekonomisk mening effektivare spektrumanvändning genom ett system med mer marknadsstyrd spektrumfördelning: I proposition 2004/05:175 rörande IT-politiken behandlas i ett avsnitt, med rubriken Grunden för den långsiktiga radiospektrumpolitiken, en del aspekter som skulle beröras av en liknande utredning som den som föreslås av Regelutredningen. PTS har, i enlighet med IT-propositionen, getts ett uppdrag att utreda vilket frekvensutrymme som kan frigöras i samband med att de analoga markbundna tv-sändningarna upphör och vad detta frekvensutrymme kan användas till, m.m. Slutredovisning skall ske senast den 1 september 2006. Det står PTS fritt att redovisa uppdraget beträffande frekvensplaneringen för ljudradiosändningar.

Förslag om att Nätmyndigheten skall få ett stärkt oberoende och ombildas till en egen myndighet: För att stärka tillsynsverksamheten på elmarknaden har 25 miljoner kronor tillförts under det senaste året. Bland de ytterligare åtgärder som vidtagits för att stärka tillsynen på el- och naturgasmärnaderna kan nämnas inrättandet av Energimarknadsinspektionen (inom Statens energimyndighet) den 1 januari 2005. Myndighetens instruktion ändrades så att Energimarknadsinspektionen fick en mer fristående roll än tidigare. Av instruktionen framgår nu inspektionens uppgifter. Vidare stadgas att inspektionen skall ha en chef samt ställföreträdare och att chefen för inspektionen får ensam fatta beslut i angivna frågor (inte som tidigare via delegation).

Utskottets ställningstagande

Frågan beträffande om- och avregleringar berörs i fem motioner. Som redovisats har denna fråga varit föremål för ett omfattande utredningsarbete. Regelutredningens betänkande Liberalisering, regler och marknader innehöll närmare 40 förslag till åtgärder på olika områden. Utredningen pekar på att som en följd av liberaliseringarna har antalet företag ökat på de studerade marknaderna. Utredningen anser att ingen av de liberaliserade marknaderna har nått sin slutgiltiga form men att de genomförda reformerna har bidragit till en ökad samhällsekonomisk effektivitet på flertalet av marknaderna. Det finns dock behov av ytterligare reformer för att förbättra marknadernas funktionssätt. För närvarande pågår beredning av utredningens förslag inom Regeringskansliet. Vissa av förslagen i betänkandet har redan, som redogjorts för, tagits om hand på olika sätt.

Utskottet delar uppfattningen i motionerna om att det är väsentligt att statsmakterna tillgodogör sig lärdomar av de om- och avregleringar som har genomförts. Det är också viktigt med en helhetssyn, så att alla aspek-

ter och effekter av en om- eller avreglering beaktas. Utskottet delar även motionärernas åsikt att det inte är möjligt eller önskvärt att gå tillbaka till en situation som rådde före en om- eller avreglering.

Enligt utskottets mening är det för närvarande inte motiverat med något uttalande från riksdagens sida när det gäller om- och avregleringar. Beredningsarbete pågår, som nämnts, inom Regeringskansliet av det omfattande material med ett flertal olika förslag som Regelutredningen avlämnade och som har remissbehandlats. Med detta avstyrker utskottet de fem här aktuella motionerna i berörda delar.

Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden som tar upp olika aspekter på frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Utskottet konstaterar att regeringen inom kort kommer att tillsätta en utredning som – mot bakgrund av riksdagens tillkännagivande våren 2005 – skall behandla hela frågan i ett sammanhang. Utskottet har från Näringsdepartementet inhämtat att utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2007.

Jämför reservation 3 (m, fp, kd, c).

Motionerna

Olika aspekter på frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor tas upp i nio motioner. Två tillkännagivanden föreslås i motion 2005/06:N434 (m), nämligen om att ge Konkurrensverket möjlighet att ingripa mot kommuner som snedvrider konkurrensen och om kommunala företag. Kommunal verksamhet bör drivas i förvaltningsform, och en bolagsbildning bör endast ses som ett steg på vägen till en avknoppning eller privatisering, anför motionärerna. De hävdar att det finns många exempel på att kommunalt ägande snedvrider konkurrensen genom en öppen eller dold subventionering och diskriminerande offentlig upphandling. Samtidigt innebär kommunalt företagande, enligt motionärerna, ofta en ineffektiv användning av skattemedel. En renodling av kommunernas roller, där de inte agerar domare och spelare på samma gång, skapar förutsättningar för fler livskraftiga företag, anser motionärerna. De menar också att kommunal verksamhet i ökad utsträckning måste konkurrensutsättas.

Det bör göras en översyn av Konkurrensverkets befogenheter med intentionen att ge Konkurrensverket ökade befogenheter att ingripa då rättvisa konkurrensförhållanden hotas av en kommuns beteende, anför det i

motion 2005/06:N208 (m). Offentligt ägande riskerar att snedvrیدا konkurrensen för privata företag, säger motionären. Han anser att statens och kommunernas roller måste renodlas.

I motion 2005/06:N244 (fp) föreslås att Konkurrensverket skall ges i uppdrag att granska välfärdssektorn. Verket har under senare år i särskilda räder bl.a. slagit till mot bensinbolag som har velat begränsa konkurrensen till förfång för kunderna, erinrar motionären om. Han ställer frågan varför inte Konkurrensverket skall kunna agera mot t.ex. de landsting som har en andel av det berörda verksamhetsområdet som i många fall överstiger 95 % och som därigenom försätter privata företagare i en omöjlig konkurrenssituation.

Ett tillkännagivande om kommunernas roll i näringspolitiken begärs i motion 2005/06:N480 (kd). Kommuner och myndigheter bedriver i ökad utsträckning näringsverksamhet på konkurrensmarknader, t.ex. tvätteri-tjänster, fastighetsskötsel, gym, städning och catering, trots att kommunallagen i princip förbjuder kommuner och landsting att konkurrera på företagets marknader, säger motionärerna. De anser att kommunalt och statligt ägande bör avvecklas på marknader där privata företag konkurrerar, eller skulle kunna konkurrera, och där inte sociala eller hälsomässiga restriktioner motiverar ett offentligt ägande. Många småföretag har problem med att offentligt stöd ges till deras konkurrenter, ett problem som Konkurrensverket har kartlagt och därvid funnit en rad exempel på kommuner som verkar konkurrensnedvidande, uppger motionärerna. Det handlar om kommuner som bidragit med ekonomiskt stöd, penningbidrag, gratis eller subventionerad arbetskraft, nedsatta lokalhyror m.m. – stöd som inte är tillåtna enligt kommunallagen, men som förekommer ändå. Det är mycket svårt att överklaga ett kommunalt beslut som innebär stöd till en konkurrent, och om företaget som drabbas inte är kommunmedlem i kommunallagens mening är det omöjligt, anför motionärerna. De konstaterar vidare att om beslutet om stöd fattats av ett kommunalt bolag går det inte att överklaga.

I motion 2005/06:N478 (kd) föreslås två tillkännagivanden, nämligen om rättvis konkurrens mellan offentlig och privat sektor och om avveckling av snedvidande företagsstöd. Motiveringen är likartad som i den föregående motionen.

Ett tillkännagivande om konkurrensnedvidande kommunal verksamhet begärs i motion 2005/06:N445 (kd), med rubriken Turistnäringen. Motionärerna menar att det kommunala engagemanget på turismens område skapar svårigheter, såväl för redan etablerade företag som för företag som vill komma in på marknaden. Det är fel om den kommunala turistverksamhetens uppbyggnad finansieras med skattemedel och den fortsatta driften sker med kommunala driftbidrag, anför motionärerna. De anser att sysselsättningsaspekter inte får utgöra alibi för att sådan konkurrensnedvidande kommunal näringsverksamhet bedrivs.

I motion 2005/06:A309 (c) begärs två tillkännagivanden, nämligen om att öppna för fler alternativ i offentlig sektor och om utmaningsrätt, intraprenad och kooperativt företagande. Om fler alternativ tillåts inom offentlig sektor ökar konkurrensen och det öppnas möjligheter att starta företag inom det område som kvinnor i huvudsak arbetar inom, anser motionärerna. De menar att även kvinnor som inte vill starta ett företag kan, om det blir fler arbetsgivare inom den offentliga verksamheten, få fördelar, i form av högre löner och ökad trivsel på arbetet. Centerpartiet är vidare positivt till s.k. utmaningsrätt, dvs. rätt för anställda och företag att utmana kommuner och landsting om drift av verksamhet, sägs det. Intraprenad, som innebär att personal på t.ex. ett äldreboende driver verksamheten med ansvar för budget, arbetssätt osv., men där personalen är anställd av kommunen, är ett bra sätt att öka konkurrensen i offentlig sektor, anser motionärerna. De menar vidare att kooperativt företagande bör kunna komma till användning i lägen då det finns ett behov av en verksamhet, t.ex. ett äldreboende, men då ett privat företag inte anser sig kunna bedriva verksamheten med vinst och det offentliga inte har ett ansvar.

Ett tillkännagivande om att bredda kvinnors arbetsmarknad genom att konkurrensutsätta offentlig sektor föreslås i motion 2005/06:A310 (c), med rubriken För ett jämställt samhälle. Motiveringen är likartad som i den föregående motionen.

Det behövs en översyn av den svenska monopolsituationen, anför det i motion 2005/06:N351 (m, fp, kd, c). Det senaste årtiondet har inneburit avskaffande av flera stora statliga monopol, konstaterar motionärerna. De menar att staten – utöver genom renodlade monopol – hämmar konkurrensen på en rad områden, främst inom sjukvården. Även på kommunal nivå hämmar det offentliga i många fall konkurrensen, hävdar motionärerna. De anser att monopol och konkurrensinskränkningar som inte kan motiveras med hänsyn till det allmännas bästa bör slopas och att näringsaktörer bör – med tillbörlig reglering och tillsyn – tillåtas verka inom alla områden som inte rör myndighetsutövning.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen gjorde våren 2005 ett tillkännagivande när det gäller frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (bet. 2005/06:NU16). Enligt riksdagens uttalande bör regeringen återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med konkurrensproblemen mellan offentlig och privat sektor, varvid ett domstolsförfarande bör övervägas. Regeringen borde återkomma i frågan så att riksdagen under riksmötet 2005/06 kunde behandla regeringens förslag. Regeringen bör vidare redovisa sina förslag med anledning av förslag på området från Konkurrensverket. Dessa förslag avser bl.a. åtgärder för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs, införandet av en nationellt utformad

reglering av subventioner samt hur en offentlig aktör skall få använda information och kompetens upparbetad i myndighetsrollen. Riksdagen ville att regeringen skulle återkomma till riksdagen under riksmötet 2005/06 med en redovisning av sitt arbete med dessa frågor. När det gällde förslag om hur en nationellt utformad reglering kan utformas noterade utskottet att en sådan regel skulle kunna fungera som ett nationellt komplement till den EG-rättsliga regleringen av statligt stöd. I en reservation (m, fp, kd, c) efterlystes ytterligare åtgärder från regeringens sida senast under riksmötet 2005/06 för att reda upp konkurrenssituationen mellan offentlig och privat sektor.

Näringsminister Thomas Östros besvarade i september 2005 en fråga (fr. 2005/06:6) av Lars Lindén (kd) om rättvis konkurrens. Frågeställaren hade undrat vad näringsministern avser att göra utifrån Konkurrensverkets rapport Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat. Näringsministern sade sig vara medveten om att det föreligger olika problem då offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Problemen förefaller vara särskilt kännbara för småföretagare som bedriver verksamhet inom de sektorer där offentliga aktörer också agerar. Mot denna bakgrund uppdrog regeringen i februari 2004 åt Konkurrensverket att analysera och föreslå åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadens funktionssätt beträffande konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer. I oktober 2004 redovisade Konkurrensverket sitt uppdrag genom den nämnda rapporten, som analyseras inom Regeringskansliet, sade näringsministern. Han erinrade vidare om att riksdagen i juni 2005 (bet. 2004/05:NU16) uttalat att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med konkurrensproblemen mellan privat och offentlig sektor och att ett domstolsförfarande därvid bör övervägas. Riksdagen har angivit att regeringen bör återkomma i frågan så att riksdagen under riksmötet 2005/06 kan behandla regeringens förslag. Riksdagen har även uppmärksammat Konkurrensverkets rapport och därvid begärt att regeringen under riksmötet 2005/06 återkommer med en redovisning av sitt arbete med vissa av de förslag Konkurrensverket har lämnat. Regeringen avsåg att återkomma till riksdagen med utgångspunkt från vad riksdagen har tillkännagivit, uppgav näringsministern avslutningsvis.

Näringsminister Thomas Östros besvarade vidare i april 2006 en fråga (fr. 2005/06:1307) av Liselott Hagberg (fp) om vilka åtgärder han ämnar vidta för att undvika snedvriden konkurrens mellan privata och offentliga aktörer. I sitt svar underströk näringsministern inledningsvis att frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor är viktig och inrymmer svåra avvägningar mellan intresset av en effektiv konkurrens och andra samhällseliga intressen. Kommunerna är måna om att kunna tillhandahålla en god service av hög kvalitet till sina kommunmedlemmar, samtidigt som det är angeläget att skapa förutsättningar för ett väl fungerande näringsliv i kommunerna. Näringsministern sade sig vara medveten

om att det kan förekomma problem då offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Regeringen arbetar kontinuerligt med att komma till rätta med dessa. Exempelvis har kraven på ekonomisk redovisning skärpts genom lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m. – den s.k. transparenslagen som infördes den 1 augusti 2005. Transparenslagen ställer nya krav på redovisningen i framför allt offentlig sektor och offentliga företag. Konkurrensverket har fått i uppgift att utöva tillsyn över att lagen efterlevs. För att kunna driva igenom de nya redovisnings- och rapporteringskraven kan Konkurrensverket besluta om ålägganden riktade till företag och ett åläggande kan förenas med vite, sade näringsministern avslutningsvis.

Olika lagar reglerar de offentliga aktörernas agerande när det offentliga uppträder som antingen köpare eller säljare – främst lagen (1992:1558) om offentlig upphandling, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, kommunallagen (1991:900) och konkurrenslagen (1993:20). Ansvaret för dessa lagar ligger på tre olika utskott, nämligen finans-, konstitutions- och näringsutskotten.

Konfliktlösningsregel m.m.

Regeringen tillsatte år 1997 ett råd för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet). Rådet, som bestod av representanter från såväl offentlig som privat sektor, hade två huvudsakliga uppgifter. Den första innebar att rådet skulle belysa enskilda fall och försöka undanröja konkurrenskonflikter genom dialog och kontakter mellan berörda parter. Rådets andra uppgift var att försöka åstadkomma en samsyn mellan företrädare för offentlig och privat sektor om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst skall formuleras. Konkurrensrådet redovisade sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts i betänkandet Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (SOU 2000:117). De problem som rådet redovisade uppstår främst när privata och offentliga aktörer möts på samma marknad, dvs. när det allmänna bedriver säljverksamhet som är konkurrensutsatt. Enligt rådet har verksamheter där privata och offentliga aktörer konkurrerar med varandra ökat påtagligt under senare tid. Rådet ansåg att problemen kan lösas antingen genom att den offentliga sektorn drar sig tillbaka eller genom att konkurrensförutsättningarna görs så lika som möjligt. I fråga om lagreglering anfördes att parterna i rådet i grunden hade olika uppfattning om behovet av lagändringar. Det bedömdes därför inte vara möjligt att finna lösningar som fullt ut tillgodoser alla krav och önskemål som framförts. Rådet enades dock om att i betänkandet presentera ett sätt att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor, nämligen att i konkurrenslagen införa en bestämmelse som tar sikte på att korrigera konkurrensnedvridande beteenden från offentliga aktörer. Rådets rekommendation var en missbruksbestämmelse där de offentliga aktörerna i händelse av lagöverträdelse inte drabbas av ekonomiska sanktioner för redan inträffat agerande, utan enbart vitesbelopp om den

berörda aktören inte rättar sig efter ett beslut. Rådet ansåg att möjligheten för en enskild att föra en skadeståndstalan i sådana sammanhang bör utredas. Enligt rådet kan vidare många av de identifierade konkurrensproblemen lösas på lokal nivå.

Rådet hade ursprungligen en begränsad verksamhetstid på tre år, t.o.m. år 2000, men fick förlängning i olika omgångar. Vid årsskiftet 2003/04 upphörde rådets verksamhet. Konkurrensverket fick inför Konkurrensrådets upphörande, i sitt regleringsbrev för år 2004, i uppdrag att i avvaktan på eventuella nya lagregler särskilt följa de frågor som rör konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig verksamhet, vilka beretts inom ramen för Konkurrensrådets verksamhet fram till den 31 december 2003. I detta ligger bl.a. att verket skall följa utvecklingen på marknaden samt uppmärksamma eventuella nya konkurrenskonflikter i ljuset av det befintliga konkurrensrättsliga regelverket.

Med utgångspunkt i Konkurrensrådets betänkande har en departementspromemoria utarbetats, Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Ds 2001:17). I promemorian har lämnats förslag om att en s.k. konfliktlösningsregel skall införas i konkurrenslagen. Enligt förslaget skall förbud i enskilda fall kunna meddelas mot offentlig konkurrenshämmande verksamhet som bedöms vara skadlig från allmän synpunkt. Sådana förbud skall meddelas av Marknadsdomstolen, på talan av Konkurrensverket, och föreslås kunna förenas med vite. Promemorian innehöll även förslag om att Konkurrensrådet skulle knytas till Konkurrensverket. Vidare föreslogs att Marknadsdomstolen skall förstärkas med en expert som har särskilda insikter i den berörda offentliga verksamheten. Såväl betänkandet som departementspromemorian har remissbehandlats.

Regeringen uttalade våren 2002 i proposition 2001/02:167 om ändringar i konkurrenslagen för effektivare kartellbekämpning, m.m. att en lagreglering av konkurrensproblem mellan offentlig och privat näringsverksamhet, som ytterst innebär prövning i domstol, bör grundas på bredast möjliga uppslutning från berörda aktörer. Regeringen redovisade att beredningen av lagförslaget skulle fortsätta, med inriktningen att ett förslag till lagregel som har uppslutning från både offentlig och privat sektor skulle kunna presenteras före utgången av år 2002. Våren 2003 noterade utskottet i betänkande 2002/03:NU10 om vissa konkurrenspolitiska frågor att enligt uppgift från Näringsdepartementet pågick beredningsarbetet, då med inriktning på att ett förslag till lagregel skulle kunna presenteras i en lagrådsremiss under våren 2003. Våren 2004, då frågan behandlades på nytt, noterade utskottet åter – i betänkande 2003/04:NU13 – att frågan bereddes inom Regeringskansliet.

I proposition 2004/05:140 om genomförande av EU:s transparensdirektiv, som lades fram våren 2005, sades (s. 52) beträffande den tidigare nämnda departementspromemorian att förslaget om en konfliktlösningsregel bereddes i Regeringskansliet.

I budgetpropositionen för år 2006 (prop. 2005/06:1 utg.omr. 24, s. 44) noterades riksdagens tillkännagivande från våren 2005 med anmodan till regeringen att återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med konkurrensproblemen mellan offentlig och privat sektor. Regeringen meddelade sin avsikt att återkomma till riksdagen under riksmötet 2005/06.

Konkurrensverkets utredningar

Regeringen beslöt i februari 2004 att ge Konkurrensverket i uppdrag att, med utgångspunkt i de erfarenheter som gjorts i Konkurrensrådets arbete med frågor angående konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor, analysera och föreslå åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadens funktionssätt beträffande konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer. Konkurrensverket skulle inom ramen för uppdraget sprida information om goda exempel på en fungerande konkurrens och om hur konkurrenssnedvridande förfaranden kan undvikas. Uppdraget redovisades i oktober 2004 i rapporten Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat (2004:4).

I rapportens sammanfattning sägs att konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer är betydande. Den statistik som finns tillgänglig visar att offentliga aktörers näringsverksamhet är av stor omfattning och att den spänner över en stor mängd branscher. Av de statliga myndigheterna är det ca 95 % som säljer varor eller tjänster till köpare utanför statsförvaltningen. Sammantaget säljer staten och kommunerna varor och tjänster för ca 170 miljarder kronor per år. En intervjuundersökning som Konkurrensverket har genomfört bland privata företag i vissa utvalda branscher visar att 34 % anser att de möter konkurrens från offentliga aktörer i stor eller mycket stor omfattning. Av dessa ansåg 40 % att konkurrensen innebar ett problem för företaget, och 67 % ansåg att konkurrens mellan offentliga och privata företag inte sker på lika villkor.

Konkurrensverkets utredning visar att när offentliga aktörer agerar på konkurrensutsatta marknader uppstår ofta problem. Dessa problem kan indelas i följande tre kategorier:

- sammanblandning av myndighetsuppgifter med näringsverksamhet,
- olika former av offentliga subventioner,
- problem förbundna med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen.

Existerande regelverk och frivilliga lösningar har inte varit tillräckliga för att lösa problemen, sägs det i rapporten. Sannolikt skulle problemområdet bli mindre om offentliga aktörer följde befintliga riktlinjer och lagar. Alla problem skulle dock inte lösas om enbart verksamhet som var förenlig med gällande lagstiftning och riktlinjer bedrevs. Inte heller konkurrensrättslig lagstiftning är tillräcklig för att avhjälpa dessa problem, sägs det i rapporten. En utvärdering av Konkurrensrådets yttranden visar att dessa endast i ett fåtal fall har följts. En studie visar också att offentliga aktörer

endast undantagsvis antagit interna styrdokument för att tillförsäkra att den egna näringsverksamheten inte snedvrider konkurrensen. En frivillig lösning synes därmed inte framkomlig.

Mot denna bakgrund framlägger Konkurrensverket följande förslag:

– Åtgärder bör vidtas för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs. Fortsatt arbete behövs för att förtydliga när offentlig näringsverksamhet skall få bedrivas.

– Införandet av en nationellt utformad reglering av subventioner bör övervägas. Denna bör vara kopplad till de kommande reglerna om transparens.

– En offentlig aktör bör enbart få använda information eller kompetens utarbetad i myndighetsrollen för försäljning av tjänster och varor i konkurrens med privata aktörer om denna information eller kompetens också erbjuds konkurrerande företag på samma villkor.

Konkurrensverket presenterade våren 2002 rapporten – Vårda och skapa konkurrens (2002:2). Mot bakgrund av statsmakternas uttalande hösten 2000 (prop. 1999/2000:140, bet. 2000/01:NU4) om att andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder bör öka gjorde Konkurrensverket en analys av erfarenheterna av konkurrenslösningar inom den offentliga sektorn och bedömde förutsättningarna för att öka den konkurrensutsatta delen av den svenska ekonomin. I rapporten föreslogs bl.a. att uppdragsverksamhet, stödfunktioner m.m. som inte tillhör statliga myndigheters kärnverksamhet skall konkurrensutsättas, att monopol skall avvecklas och att den offentliga upphandlingen skall effektiviseras samt att långsiktiga konkurrensplaner som anger konkreta mål, områden och tidsplaner för konkurrensutsättning skall upprättas. Erfarenheterna talar för att man inte bör börja med att konkurrensutsätta vård och omsorg, utan att man först måste lära av entreprenader på ”hårda” områden, såsom lokalvård och transporter, sades det. Att ha viss verksamhet kvar i egen regi är ett sätt att behålla beställarkompetensen. All offentlig verksamhet som gäller myndighetsutövning kan inte eller får inte konkurrensutsättas. Det måste också finnas reella förutsättningar för konkurrens när man börjar tillämpa konkurrenslösningar. I rapporten föreslogs en lång rad åtgärder på olika områden.

Konkurrensverket har också, på regeringens uppdrag, analyserat konkurrensen på marknaden för tandvård och belyst skillnader i konkurrenshänseende mellan den offentligt drivna tandvården och privattandvården. I rapporten Tandvård och konkurrens (2004:1), som presenterades i januari 2004, redovisades konkurrenshinder på marknaden och lämnades förslag om hur konkurrensen skall förbättras.

Lagen om offentlig upphandling

När det gäller lagen om offentlig upphandling (LOU), som finansutskottet ansvarar för, beslöt riksdagen våren 2002 om vissa ändringar i lagen (prop. 2001/02:142, bet. 2001/02:FiU12). Riksdagen anmodade regeringen att göra en förnyad prövning av ställningen för Nämnden för offentlig upp-

handling i samband med en av regeringen aviserad översyn av myndighetsstrukturen när det gäller konsument- och konkurrensfrågor. Riksdagen beslöt vidare att upphandlande enheter får hänvisa till kriterier för miljömärken, om kriterierna för märket har utarbetats på grundval av vetenskaplig information. Regeringen uppmanades därvid att fortsätta sitt arbete med att verka för att EU:s regler och andra internationella regler på sikt ändras så att det blir möjligt att ta större hänsyn till miljön vid upphandling. Riksdagen avslag regeringens förslag om att direktupphandling skall medges när upphandlingens värde understiger fem prisbasbelopp. Beslut fattades om en förbättring av möjligheterna för leverantörer att ansöka om överprövning av en upphandlande enhets beslut om att en viss leverantör skall tilldelas upphandlingskontraktet, med innebörden att en upphandlande enhet skall vara skyldig att på eget initiativ lämna upplysningar till anbudssökande och anbudsgivare om tilldelningsbeslutet och att enheten skall vara skyldig att vid förfrågan lämna sådana uppgifter till en leverantör. I budgetpropositionen för år 2003 (prop. 2002/03:1) angavs att regeringen inte har för avsikt att vidta några åtgärder när det gäller myndighetsstrukturen inom konkurrensområdet, men att det kan finnas anledning att återkomma till frågan om organisationen av Nämnden för offentlig upphandling i samband med att regeringen tar ställning till hur sanktionssystemet inom den offentliga upphandlingen skall vara utformat. Någon proposition har ännu inte lagts fram.

Upphandlingsutredningen (särskild utredare: f.d. regeringsrådet Leif Lindstam) avlämnade i mars 2006 sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28). Utredningen föreslår bl.a. att det skall införas en regel som innebär att upphandlande myndigheter eller enheter bör ställa miljökrav och sociala krav vid upphandling. Ett annat förslag är att införa fasta värden för direktupphandling, varvid värdena skall bestämmas som en viss andel av aktuella tröskelvärden. Dessutom föreslås att de frivilliga delarna i de nya EU-direktiven för upphandling skall införas i svensk lag. Det föreslås alltså bli möjligt att vid upphandling använda en konkurrenspräglad dialog, ett dynamiskt inköpssystem eller en elektronisk auktion.

När det gäller lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling gavs Konkurrensverket i 2003 års regleringsbrev i uppdrag att kartlägga hur lagen har tillämpats och huruvida det finns skäl att se över lagen. Konkurrensverket redovisade uppdraget i februari 2003. I rapporten dras följande slutsatser: Lagens räckvidd är mycket begränsad, vilket innebär litet eller inget incitament för företag att klaga på otillbörliga beteenden; lagen är komplicerad och oklar på flera punkter; den institutionella strukturen på upphandlingsområdet, med två myndigheter och tre domstolsordningar som har att tillämpa två lagar på det som kan vara ett och samma förfarande, är splittrad; få klagomålsärenden har blivit ännu färre under de senaste åren, varvid en viktig förklaring är lagens oklarheter och ineffektiva sanktionssystem, snarare än att problemen på upphandlingsområdet skulle ha minskat. Rapporten analyseras inom Näringsdepar-

tementet. Frågan om en översyn av lagen hänger, enligt uppgift från Näringsdepartementet, nära samman med de överväganden som görs angående sanktioner kopplade till LOU. Denna fråga har först övervägts nationellt men är nu kopplad både till den nyssnämnda Upphandlingsutredningens förslag och till det arbete som sker på EU-nivå med en översyn av det s.k. rättsmedelsdirektivet. Ställning till lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling torde, enligt Näringsdepartementet, inte kunna tas förrän rättsmedelsdirektivet finns i sin slutliga form.

I regeringens skrift *Innovativa Sverige – en strategi för tillväxt genom förnyelse* (Ds 2004:36) har angetts att insatser behövs för att utveckla den offentliga upphandlingen. Det kan också nämnas att regeringen i april 2006 har gett Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Verket för innovationssystem (Vinnova) i uppdrag att utreda hur offentlig upphandling skall kunna bidra till ökad innovation och förnyelse. Myndigheterna skall särskilt studera vilka metoder som är mest ändamålsenliga och vilka sektorer som är mest angelägna för att skapa förutsättningar för att använda offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse. Uppdraget skall göras i samråd med Nämnden för offentlig upphandling, men myndigheterna skall också samråda med andra upphandlande enheter, myndigheter och näringslivsorganisationer. Uppdraget skall redovisas den 1 oktober 2006.

Kommunallagen

När det gäller kommunallagen, som konstitutionsutskottet ansvarar för, kan noteras att kommunernas möjlighet att selektivt stödja företag, som berörs i några motioner, begränsas av denna lags bestämmelser. I den mån en kommun skulle utnyttja de möjligheter som finns att bevilja stöd är den skyldig att beakta EU:s regler om statligt stöd. I dessa fall krävs som regel ett godkännande av kommissionen innan ett stöd kan utbetalas. EU:s statsstödsregler har även s.k. direkt effekt, vilket innebär att ett enskilt företag kan vända sig till svensk domstol eller till kommissionen med klagan om statligt stöd som misstänks vara otillåtet. Stöd som konstateras vara otillåtet skall återbetalas. Kommissionen har också på egen hand initierat granskningsförfarande i några fall av icke anmälda kommunala stöd och prövar då förenligheten med EG-rätten.

Vårpropositionen 2006

I 2006 års ekonomiska vårproposition (prop. 2005/06:100) redovisar regeringen hur den avser att hantera riksdagens tillkännagivande från våren 2005 rörande konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Där sägs följande (s. 22):

Frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor har varit föremål för diskussion under ett flertal år. För att säkerställa att åtgärder som vidtas på området är lämpliga och väl avvägda är det av största vikt att beredningsunderlaget är aktuellt, relevant och

så heltäckande som möjligt. Vid riksdagens senaste behandling av frågan har nya aspekter tillförts (bet. 2004/05:NU16, rskr. 2004/05:297). Regeringen bedömer att hela frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor måste behandlas i ett sammanhang. Regeringen avser därför att tillsätta en särskild utredare för att göra en sådan analys.

Utskottets ställningstagande

En bärande princip inom näringspolitiken är att likvärdiga villkor skall gälla för olika aktörer på marknaden. I det fall att offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader får detta sålunda inte ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas otillbörligt; myndighetsuppgifter skall hållas isär från kommersiell verksamhet. Enligt de riktlinjer för konkurrenspolitiken som riksdagen fattat beslut om skall andelen av den samlade ekonomin där konkurrens råder öka, och på nya marknader skall strukturer och regler stödja uppkomsten av en balanserad och väl fungerande konkurrens. Vidare gäller att statligt stöd inte får snedvrیدا konkurrensen, dvs. statligt stöd till svenska företag får inte innebära att andra företag konkurreras ut. Policyn för det svenska statsstödet skall stödja Sveriges arbete i EU mot subventioner som skadar industrin.

Beträffande förhållandet mellan småföretag och den offentliga sektorn vill utskottet framhålla – i linje med det tidigare sagda – att en självklar utgångspunkt är att sund konkurrens skall råda mellan privat och offentlig verksamhet. Samtidigt vill utskottet betona att förhållandena i olika kommuner och landsting kan variera påtagligt. På vissa håll kan det privata utbudet vara mycket begränsat. Utskottet vill också understryka att vissa aktiviteter inom den kommunala verksamheten kan ha olika sociala funktioner, t.ex. aktiviteter där funktionshindrade får en meningsfull sysselsättning.

I vissa av de här aktuella motionerna begärs tillkännagivanden om avveckling av snedvridande företagsstöd. Utskottet har tidigare i avsnittet om konkurrenspolitikens inriktning angett att en av grundpelarna i konkurrenspolitiken är att statligt stöd inte får snedvrیدا konkurrensen. Det bör också noteras att EU:s statsstödsregler även gäller kommunalt stöd.

Riksdagen gjorde, som tidigare redovisats, våren 2005 – på förslag av utskottet – ett tillkännagivande när det gäller frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Riksdagens uttalande innehöll två delar. Den ena delen innebär att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med konkurrensproblemen mellan offentlig och privat sektor, varvid ett domstolsförfarande bör övervägas. Regeringen uppmanades återkomma i frågan så att riksdagen under riksmötet 2005/06 skulle kunna behandla regeringens förslag. Den andra delen av riksdagsbeslutet innebär att regeringen bör redovisa sina förslag med anledning av förslag på området från Konkurrensverket i rapporten Myndigheter och marknader. Dessa förslag avser bl.a. åtgärder för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs, införandet av en natio-

nellt utformad reglering av subventioner samt hur en offentlig aktör skall få använda information och kompetens upparbetad i myndighetsrollen. Riksdagen ville att regeringen skulle återkomma till riksdagen under riksmötet 2005/06 med en redovisning av sitt arbete med dessa frågor. När det gäller förslag om hur en nationellt utformad reglering kan utformas noterade utskottet att en sådan regel skulle kunna fungera som ett nationellt komplement till den EG-rättsliga regleringen av statligt stöd.

Som svar på riksdagens tillkännagivande har regeringen, som redovisats, i den ekonomiska vårpropositionen i april 2006 meddelat sin avsikt att göra en analys av hela frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. För att säkerställa att åtgärder som vidtas på området är lämpliga och väl avvägda är det av största vikt att beredningsunderlaget är aktuellt, relevant och så heltäckande som möjligt, anför regeringen.

Utskottet anser att frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor är komplex och rymmer många olika aspekter och infallsvinklar. Mot denna bakgrund delar utskottet regeringens bedömning att frågan bör bli föremål för en utredning, som kan behandla hela frågan i ett sammanhang.

Området för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor kan sägas omfatta såväl frågeställningar avseende aktörernas agerande på en konkurrensutsatt marknad som frågor rörande offentliga stöd och andra subventioner. Verksamheterna inom staten och kommunerna utvecklas kontinuerligt, liksom EG-rätten. Detta behöver fångas upp i det fortsatta arbetet. Utskottet anser det därför ändamålsenligt att det inte nu läggs fram enbart ett lagförslag beträffande konfliktlösningsregeln mellan offentlig och privat sektor, när det även finns andra och nya aspekter som har bäring på de aktuella frågorna. Ett sådant lagförslag bedömer utskottet skulle få en alltför begränsad effekt. Utskottets bedömning är alltså att problemområdet behöver ses i ett bredare perspektiv för att bästa resultat, som beaktar såväl konkurrensintresset som kommunernas intresse av att kunna utföra de uppgifter de har ålagts, skall nås.

Utskottet har från Näringsdepartementet inhämtat att den av regeringen aviserade utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 31 maj 2007. Utskottet utgår från att regeringen därefter återkommer till riksdagen i frågan.

Med det anförda avstyrker utskottet samtliga här aktuella motioner i berörda delar.

Kriminalisering av karteller

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden om kriminalisering av karteller. Utskottet hänvisar till att regeringen har gett Utredningen om en översyn av konkurrenslagen i uppdrag att pröva det förslag om kriminalisering av kartellsamarbete som framlagts av en annan utredning i december 2004, med beaktande av remissyttrandet till denna utredning.

Jämför reservation 4 (m, fp, kd, c).

Motionerna

I tre motioner tas frågan om kriminalisering av karteller upp. Riksdagen bör göra ett tillkännagivande om kriminalisering av kartellsamarbete, anförs det i motion 2005/06:N437 (fp). Kartellbildning är mycket skadlig för samhällsekonomi och måste betraktas som en brottslig handling. Det finns ett starkt konsumentintresse av att olagliga karteller bekämpas effektivt, eftersom det i slutändan alltid är konsumenterna som får svara för kostnaderna för en ineffektiv konkurrens i form av högre priser eller sämre utbud, framhåller motionärerna. De menar att karteller också innebär en orättmätig förmögenhetsöverföring från konsumenterna till de företag som bryter mot konkurrenslagen. Folkpartiet anser mot den angivna bakgrunden att karteller skall kriminaliseras och vitesbeloppen kraftigt höjas.

Också i motion 2005/06:N480 (kd) begärs ett tillkännagivande om kriminalisering av karteller. Den senaste tiden har det uppdragats alltför många olagliga karteller inom flyg-, olje- och byggbranscherna, säger motionärerna. De menar att den nuvarande konkurrenslagstiftningen, där enbart företagsböter utdöms, är otillräcklig och att lagstiftningen bör vässas genom en kriminalisering av karteller och att personliga straff som böter eller fängelse skall utdömas. Riksdagen har, på förslag av Kristdemokraterna tillsammans med övriga borgerliga partier och Miljöpartiet, anmodat regeringen att utreda kriminalisering av karteller, vilket skedde mot Socialdemokraternas och Vänsterpartiets vilja, erinrar motionärerna om. De förutsätter att ett förslag till ändrad lagstiftning snarast föreläggs riksdagen.

Slutligen föreslås även i motion 2005/06:Bo338 (kd) att riksdagen skall begära att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till lagstiftning som innebär en kriminalisering av kartellsamverkan. Den risk som företag och aktörer inom företaget för närvarande tar att upptäckas och belastas med konkurrensskadeavgift har inte visat sig vara tillräckligt avskräckande, anför motionärerna.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen beslöt våren 2002, på förslag av regeringen, om införande av ett program – det s.k. leniencyprogrammet – för eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift, med syfte att främja avslöjandet och bekämpandet av skadliga karteller (prop. 2001/02:167, bet. 2001/02:NU16). Beslutet innebar att konkurrensskadeavgift får efterges för ett företag som har överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag om företaget anmäler överträdelsen till Konkurrensverket innan verket har fått tillräckligt underlag för att ingripa mot överträdelsen och något annat företag som deltagit i överträdelsen inte har gjort anmälan tidigare. Det berörda företaget skall också lämna Konkurrensverket all information om överträdelsen som företaget har tillgång till. Förutsättningar för eftergift skall vidare vara att företaget samarbetar fullt ut med Konkurrensverket under utredningen av överträdelsen och att det har upphört eller snarast efter sin anmälan upphör att medverka i överträdelsen. Konkurrensskadeavgift skall dock inte få efterges om företaget har haft den ledande rollen i överträdelsen och det med hänsyn till omständigheterna därför är uppenbart oskäligt med eftergift. Konkurrensskadeavgiften får vidare sättas ned om ett företag i väsentlig mån har underlättat utredningen inte bara av den egna överträdelsen utan även av andras medverkan. Har detta skett i högst väsentlig mån får avgiften efterges helt. Syftet är att alla kartellmedlemmar skall ha ett incitament att medverka i Konkurrensverkets utredning. I två reservationer (c; fp) avvisades regeringens förslag.

Frågan om kriminalisering av kartellsamarbete behandlades också i nyssnämnda sammanhang. Riksdagen gjorde därvid, på förslag av utskottet, ett tillkännagivande om att regeringen skall utreda frågan om kriminalisering av kartellsamarbete och återkomma till riksdagen i frågan (bet. 2001/02:NU16). I en reservation (s, v) avvisades kravet på en utredning.

Våren 2003 gjorde riksdagen – genom att ställa sig bakom en reservation (m, fp, kd, c, mp) – ett förnyat tillkännagivande i frågan om kriminalisering av kartellsamarbete och anmodade regeringen att omedelbart tillsätta den av riksdagen tidigare begärda utredningen och återkomma till riksdagen i frågan (bet. 2002/03:NU10, rskr. 2002/03:194). I reservationen – som alltså blev riksdagens beslut – erinrades om riksdagens nyssnämnda tillkännagivande från våren 2002.

Frågan om kriminalisering av kartellsamarbete behandlades åter våren 2004, med anledning av motionsyrkanden, vilka riksdagen på utskottets förslag avslod (bet. 2003/04:NU13). Utskottet konstaterade att regeringen i november 2003 hade gett Utredningen om en modernisering av konkurrensreglerna tilläggsdirektiv (dir. 2003:175), genom vilket det tidigare utredningsuppdraget hade utvidgats till att omfatta frågan om kriminalisering dels av förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, dels av förbud mot missbruk av dominerande ställning. Detta innebar en utvidg-

ning i förhållande till riksdagens beställning, som enbart avsåg karteller. Å andra sidan hade en viss avgränsning gjorts i förhållande till riksdagens beställning genom att det i direktiven sades att kriminaliseringsmodellen skall inriktas på vad som bör betecknas som särskilt allvarliga fall och gälla ett kärnområde av sådana skadliga beteenden. Utskottet fann den angivna avgränsningen rimlig, med hänvisning till att det därigenom skulle kunna undvikas olika svåra problem som tidigare (ej genomförda) utredningsförslag var behäftade med genom att förbudsområdet gjordes för stort. I en reservation (m, fp, kd, c) föreslogs att riksdagen skulle göra ett nytt tillkännagivande i frågan, eftersom reservanterna ansåg att det lämnade utredningsuppdraget inte stod helt i överensstämmelse med riksdagens tidigare beslut.

Utskottet behandlade åter, våren 2005, frågan om kriminalisering av karteller, vilken hade aktualiserats i motionsyrkanden (bet. 2004/05:NU16). Utskottet hänvisade till det betänkande som Utredningen om en modernisering av konkurrensreglerna hade avlämnat i december 2004, Konkurrensbrott – en lagstiftningsmodell (SOU 2004:131). Utskottet fann ingen anledning att föregripa den fortsatta beredningen av frågan utan avvaktade att regeringen skulle återkomma i saken och avstyrkte därmed motionsyrkandena. I två reservationer (fp; kd) följdes yrkandena upp. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottet.

Betänkandet Konkurrensbrott – en lagstiftningsmodell

I ovan nämnda betänkande (SOU 2004:131) konstaterades att utredningen har haft i tekniskt uppdrag att ta fram en konkret lagstiftningsmodell för en kriminalisering inom konkurrensrätten. Enligt direktiven skulle kriminaliseringsmodellen inriktas på vad som bör betecknas som särskilt allvarliga fall och gälla ett kärnområde av sådana skadliga beteenden. Utredningen har gjort bedömningen att, om konkurrensrättens förbud skall kriminaliseras, det straffbara området bör begränsas till horisontella karteller. Vertikala konkurrensbegränsningar och missbruk av dominerande ställning bör inte kriminaliseras. Om konkurrensrättens förbud skall straffbeläggas bör det ske genom att ett nytt brott med följande innebörd införs:

Den som ingår ett avtal som är förbjudet enligt 6 § eller enligt artikel 81 i EG-fördraget och som innebär att företag i samma produktions- eller handelsled fastställer försäljningspriser, begränsar eller kontrollerar produktion eller delar upp marknader döms, om avtalet varit ägnat att allvarligt hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden, för konkurrensbrott till fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som tillämpar ett sådant avtal.

Är brottet grovt, döms för grovt konkurrensbrott till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om förfarandet haft betydande omfattning eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Utredningen föreslog att utbyte av konkurrensbrott skall kunna förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. Vid bedömningen av om det är uppenbart oskäligt att förklara utbyte förverkat skall bland andra omständigheter beaktas om det finns anledning att anta att skadestånd kommer att åläggas eller annars fullgöras eller att konkurrensskadeavgift kommer att åläggas.

Enligt utredningens förslag skall Ekobrottsmyndigheten vara ansvarig åklagarmyndighet för utredning och lagföring av konkurrensbrott. Konkurrensverket skall anmäla till Ekobrottsmyndigheten om det finns misstanke om konkurrensbrott. Förundersökningen vid utredning av konkurrensbrott skall beslutas och ledas av åklagare hos Ekobrottsmyndigheten. Allmänna regler om förundersökning vid förhör, misstanke om brott, rätt att anlita försvarare, användande av tvångsmedel, etc. skall tillämpas även beträffande utredning av konkurrensbrott. Konkurrensverket skall biträda Ekobrottsmyndigheten vid utredning av konkurrensbrott. Verket skall bedriva allmänt spaningsarbete och vidta förstahandsåtgärder i fråga om efterlevnaden av konkurrenslagstiftningen.

Utredningen ansåg att de allmänna reglerna i rättegångsbalken om åtalsplikt skall gälla i fråga om konkurrensbrott. Utredningen föreslog att en utredning hos Konkurrensverket skall kunna fortsätta parallellt, när en brottsutredning pågår. Uppgifter hos Ekobrottsmyndigheten som omfattas av förundersökningssekretess skall kunna överlämnas till Konkurrensverket. En pågående brottsutredning medför att de rättsskyddsgarantier som fastslås i Europakonventionen för mänskliga rättigheter måste beaktas till fördel för en misstänkt även i Konkurrensverkets utredning. Någon särskild lagreglering om det behövs inte.

Programmet för eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift för företagen kan finnas kvar även om det införs en straffrättslig reglering av konkurrensbrott, ansåg utredningen. Dock kommer programmets funktion att avslöja karteller att till stor del gå förlorad.

Konkurrensverket är enligt utredningen bäst skickat att fullgöra de skyldigheter som åligger svenska konkurrensmyndigheter inom ramen för samarbetet enligt rådets förordning (EG/1/2003) om tillämpning av artiklarna 81 och 82 i fördraget. Ekobrottsmyndigheten bör inte ges någon uppgift i det samarbetet. En kriminalisering medför ett ökat resursbehov hos Ekobrottsmyndigheten och de allmänna domstolarna samt en ökad belastning på rättshjälpsanslaget och anslagsposten för vissa domstolskostnader. Enligt en mycket grov uppskattning kan den kostnaden förväntas bli omkring 44 miljoner kronor per år.

Betänkandet remissbehandlades under våren 2005. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2006 redovisat sin bedömning i frågan (prop. 2005/06:1 utg.omr 24, s. 44). Där konstateras att betänkandet har blivit föremål för kritik från en majoritet av remissinstanserna. Regeringen bedömer att frågan om en kriminalisering har stor bäring på frågan om en effektivisering av förfarandet enligt konkurrenslagen. Mot denna bakgrund

har regeringen bedömt det ändamålsenligt att genom tilläggsdirektiv ge Utredningen om en översyn av konkurrenslagen i uppdrag att pröva nämnda förslag till kriminaliseringsmodell med beaktande av inkomna remissyttranden. Övervägandena skall göras ur ett allmänt effektiviseringsperspektiv.

Utredningen om en översyn av konkurrenslagen

Utredningen om en översyn av konkurrenslagen, som redogjorts för tidigare, har genom tilläggsdirektiv (2005:75) getts i uppdrag att pröva det nyssnämnda förslaget om kriminalisering som lämnats i betänkandet Konkurrensbrott – en lagstiftningsmodell med beaktande av de remissyttranden som lämnats. Utredaren skall efter analys och övervägande lämna ett sammanhållet förslag om effektivisering av förfarandet enligt konkurrenslagen. I bakgrundstexten i direktiven sägs att det nyssnämnda betänkandet har remissbehandlats och att en stor majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget om kriminalisering och ansett att frågan bör utredas vidare eller övervägas ytterligare. De huvudsakliga problem som remissinstanserna pekat på är de effektivitetsförluster som kan uppstå genom de dubbla förfarandena vid Konkurrensverket och Ekobrottsmyndigheten och de problem som uppstår vid tillämpningen av det svenska eftergiftsprogrammet för konkurrensskadeavgifter. Problemen leder till minskad effektivitet i det administrativa systemet samt risk för att det svenska deltagandet i nätverkssamarbetet inom EU försvåras.

Utredaren skall redovisa uppdraget i dess helhet senast den 1 november 2006.

Utskottets ställningstagande

Ett av de två principiella förbuden i konkurrenslagen är förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, bl.a. genom kartellbildning. Karteller är till stor skada för samhällsekonomin och för konsumenterna. Särskilt allvarliga är karteller som rör prisbildning, anbudsgivning eller marknadsuppdelning. Under senare tid har avslöjanden och misstankar om olagligt samarbete mellan företag varit aktuella inom olika branscher, t.ex. bensinbranschen, flygbranschen och byggsektorn. Att olagliga karteller fortsätter är ett uttryck för de stora vinster som företagen gör på konsumenternas, skattebetalarnas och konkurrenternas bekostnad. Riksdagen beslöt våren 2002, som redovisats, om införande av ett program med regler om eftergift och nedsättning av konkurrensskadeavgift med syfte att främja avslöjandet och bekämpandet av skadliga karteller.

Riksdagen har, som redogjorts för, vid två tillfällen – genom tillkännagivanden våren 2002 och våren 2003 – anmodat regeringen att utreda frågan om kriminalisering av kartellsamarbete. Regeringen gav i november 2003 Utredningen om en modernisering av konkurrensreglerna tilläggsdirektiv, genom vilket det tidigare utredningsuppdraget utvidgades till att omfatta

frågan om kriminalisering dels av förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, dels av förbud mot missbruk av dominerande ställning. Utredningen, som har haft till uppgift att ta fram en konkret lagstiftningsmodell för en kriminalisering inom konkurrensrätten med inriktning på vad som bör betecknas som särskilt allvarliga fall, avlämnade som redovisats i december 2004 sitt slutbetänkande Konkurrensbrott – en lagstiftningsmodell. Om konkurrensrättens förbud skall kriminaliseras bör det enligt utredningens bedömning ske genom att det i konkurrenslagstiftningen införs ett nytt brott – konkurrensbrott, men endast vid horisontella karteller; enligt utredaren bör vertikala konkurrensbegränsningar och missbruk av dominerande ställning inte kriminaliseras.

Betänkandet har remissbehandlats, och en majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget om kriminalisering av kartellsamarbete och ansett att frågan bör utredas eller övervägas ytterligare. Regeringen har mot bakgrund härav gett Utredningen om en översyn av konkurrenslagen i uppdrag att pröva förslaget om kriminalisering av kartellsamarbete med beaktande av remissyttrandena. Utredningen skall redovisa sitt förslag senast den 1 november 2006.

Utskottet finner ingen anledning att föregripa den fortsatta beredningen av frågan utan avvaktar att regeringen återkommer i saken. Med detta avstyrker utskottet de här aktuella motionerna i berörda delar.

Konkurrensen inom dagligvaruhandeln

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen bör avslå motionsyrkanden om konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Utskottet gör bedömningen att det sannolikt inte krävs ändringar i de berörda lagarna – konkurrenslagen och plan- och bygglagen, utan att det snarare är tillämpningen av lagarna som kan behöva effektiviseras. Utskottet förutsätter att regeringen noga följer utvecklingen av dagligvaruhandeln både vad gäller konkurrens och tillgång på service.

Jämför reservation 5 (m, fp, kd, c).

Motionerna

I motionerna 2005/06:N444 (s) och 2005/06:N343 (c, m) begärs tillkännagivanden om en översyn av konkurrenslagstiftningen – i den förstnämnda motionen med syfte att garantera mångfald i dagligvaruhandeln och lägre matpriser och i den andra för att utröna effekterna av den starka koncentrationen inom dagligvaruhandeln. Motiveringarna i de båda motionerna är likartade. Den svenska dagligvarumarknaden karakteriseras av hög koncentrationsgrad i samtliga förädlingsled, konstaterar motionärerna. I partihandelsledet för fullservicegrossister har ICA Sverige AB, Coop Sverige AB

och Axfood AB en sammantagen marknadsandel som överstiger 90 % och är också helt dominerande i försäljningsledet till konsument. Handelsblocken hålls samman genom direkt ägande, samarbetsavtal, köptrohetsklausuler och hyresavtal m.m. Den starka koncentrationen inom dagligvaruhandeln anses bl.a. av Konkurrensverket som ett problem som bidrar till en bristande konkurrens med åtföljande negativa konsekvenser för konsumenterna, påpekar motionärerna. De framhåller att även om matpriserna sjunkit en del under de senaste åren är de fortfarande höga i ett internationellt perspektiv. En mer liberal tillämpning av plan- och bygglagen vid butiks-etableringar kommer som ensamt medel inte att räcka för att stärka konkurrensen på dagligvarumarknaden, anför motionärerna och menar att det också måste bli möjligt för enskilda handlare att utan repressalier kunna byta fullsortimentsgrossister. De avtal om köptrohet och andrahandskontrakt hos partihandelsföretag på affärslägen som förekommer ger upphov till inlåsnings effekter, säger motionärerna. De noterar att Konkurrensverket har skrivit av ett ärende som aktualiserats av Vi-handlarna och som rör dessa handlares byte av fullsortimentsgrossist från Axfood till Bergendahls-Gruppen AB, ett byte som har föranlett Axfood att säga upp hyresavtal med enskilda näringsidkare med motiveringen att leverantörbytet strider mot ingångna avtal om köptrohet. Det avskrivna ärendet indikerar att verket inte har för avsikt, eller inte har verktyg för, att agera för en uppluckring av den nuvarande blockbildningen på dagligvarumarknaden, menar motionärerna. De påpekar vidare att Konkurrensverket i drygt ett år har granskat förekommande samarbetsavtal m.m. inom ICA-rörelsen utan att ännu ha avslutat ärendet. Strukturförändringarna inom dagligvarumarknaden har lett till en maktförskjutning mellan olika förädlingsled, som innebär att det för närvarande i hög grad är partihandelsföretagen som styr sortimentssammansättningen i detaljhandelsföretagen och därutöver också prisbildningen, hävdar motionärerna. De menar vidare att ett uttryck för partihandels starka marknadsposition är utvecklingen av egna märkesvaror, vars sammantagna effekt för konsumenterna – t.ex. i fråga om pris, kvalitet och valfrihet – är oklar.

Riksdagen bör göra ett tillkännagivande om effektivare konkurrenspolitik för dagligvaruhandeln, anför det i motion 2005/06:MJ395 (fp). Enligt Konkurrensverkets rapport Konsumenterna, matpriserna och konkurrensen (2004:2) ligger den allmänna prisnivån för varor och tjänster avsedda för privat konsumtion omkring 20 % över genomsnittet i EU (före utvidgningen) och uppemot hälften av denna prisskillnad skulle enligt Konkurrensverket kunna elimineras med bättre konkurrens, säger motionärerna. Dagligvaruhandeln i Sverige kännetecknas av betydande koncentration, och de stora detaljhandelsblocken bedriver partihandel, distribution och detaljhandel integrerat, konstaterar motionärerna. De anser att antalet aktörer måste bli fler, antingen genom nyföretagande eller genom att fler utländska aktörer etableras.

Konkurrensverket bör aktivera sig mer för en sund konkurrens inom dagligvaruhandeln, anför det i motion 2005/06:N265 (kd). En fortsatt koncentration på dagligvaruområdet leder, enligt motionärerna, till följande: höga konsumentpriser, leverantörer får svårt att få tillträde till marknaden, den enskilda handlaren kan mista sin handlingsfrihet, möjligheten till lokal anpassning av butikssortimentet minskar, butikernas sortiment styrs i allt mindre utsträckning av vad konsumenterna efterfrågar samt nya butikskedjor har svårt att ta sig in på den svenska marknaden. Motionärerna anser att följande krävs för att stärka konkurrensen inom dagligvaruhandeln och utjämna prisskillnaderna mellan Sverige och övriga EU-länder: att Konkurrensverket avsätter resurser för att analysera horisontellt och vertikalt samarbete inom blocken, att prövning skall ske med beaktande av 6 och 19 §§ i den svenska konkurrenslagen och artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget, att Konkurrensverket vidtar åtgärder för att underlätta för nya aktörer att öppna butiker och konkurrera på lika villkor som de etablerade blocken, att det underlättas för små och medelstora leverantörer att komma in på marknaden, att Konkurrensverket tillförs nödvändig kompetens, att Konkurrensverket undersöker hur konkurrensen inom dagligvaruhandeln påverkats av att de nya lågpriskedjorna har etablerat sig i Sverige samt att Konkurrensverket undersöker orsakerna till att de nya lågpriskedjorna har lönsamhetsproblem i Sverige, vilket de inte har i andra länder.

I motion 2005/06:N345 (v) föreslås två tillkännagivanden, nämligen om att stödja utvecklingen av en lokalt styrd och lanthandelsanpassad grossist-rörelse och om att konkurrenslagstiftningen ändras i syfte att bryta de tre stora aktörernas dominans inom grossistledet. Enligt Konsumentverkets statistik miste 117 orter sin sista livsmedelsbutik under år 2002, och mellan juli 2003 och juni 2004 försvann den lokala butiken på 93 orter, en trend som håller i sig, uppger motionärerna. De redovisar flera anledningar till denna utveckling – ökad lågprishandel, prioritering av priset på livsmedel och att de tre stora kedjorna, Ica, Coop och Axfood, har satsat på stora butiker i större orter. En möjlighet att säkra dagligvaruhandeln på landsbygden är att stödja små grossistföretag så att de kan leverera till små butiker, en annan är att lanthandlarna och dagligvaruhandeln på små orter uppmunt-ras att skapa grossistverksamheter eller att samarbeta med små grossistföretag, anför motionärerna. De anser att konkurrenslagstiftningen dessutom behöver ses över, så att de tre stora grossistföretagens oligopol på marknaden elimineras.

I motion 2005/06:N266 (m) tas upp en fråga med koppling till dagligvaruhandeln. Den rör ett förslag om en utredning gällande licensiering av butiker som säljer reglerade produkter. EG-domstolens utlåtande om det svenska apoteksmonopolet har aktualiserat frågan om detaljhandelsmonopolens framtid och hur regleringar av känsliga produkter bör utformas, säger motionären. Han anser att ett licensieringssystem kan ge ökad tillgänglighet, i kombination med bibehållen offentlig kontroll. Ett sådant system bör inte omfatta enbart läkemedel, menar motionären och nämner tobak och

öl. Med ett licenssystem skulle det bli möjligt att stänga av butiker som bryter mot gällande regler, påpekar motionären och framhåller att ett system för licensiering inte får snedvrیدا konkurrensen eller innebära stora administrativa pålagor.

Vissa kompletterande uppgifter

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen avslög våren 2005 motionsyrkanden rörande konkurrensen inom dagligvaruhandeln (bet. 2004/05:NU16). Utskottet hänvisade till rapporter från Konkurrensverket och framhöll det angelägna i att åtgärder vidtas för att eliminera sådana prisskillnader i dagligvaruhandeln som inte är rationellt motiverade. I en reservation (m, fp, kd, c) erinrades också om Konkurrensverkets rapporter och förslag som där lagts fram. Reservanterna förordade att plan- och bygglagstiftningen skall ändras så att konkurrensintresset lyfts fram, planprocessen påskyndas och aktörerna får bättre möjligheter att överklaga en kommuns ställningstagande att inte tillåta ny handel. Vidare föreslogs att den nämnda lagstiftningen skall tillämpas så att planeringen blir mer flexibel och att nya metoder för att analysera den lokala konkurrensen skall tas fram.

Näringsminister Thomas Östros besvarade våren 2005 en interpellation (ip. 2004/05:479) av Anne Ludvigsson (s) om en översyn av konkurrenslagstiftningen mot bakgrund av utvecklingen inom dagligvarumarknaden. I interpellationen föreslogs följande:

- det skall bli enklare att definiera vad som kan anses vara en s.k. relevant marknad för svenska livsmedelshandlare och grossisternas möjlighet att utnyttja sin dominerande ställning måste förhindras,
- grossistföretagens möjligheter att kontrollera handlarnas sortiment, varubeställning och prissättning genom olika IT-system skall starkt begränsas,
- det skall bli lättare för enskilda handlare att fritt välja huvudleverantör,
- gamla samarbets- och hyresavtal tillkomna i syfte att stärka småföretagare och skapa tillväxt skall inte i andra och senare sammanhang kunna utnyttjas för konkurrensbegränsande handlingar och direkt maktmissbruk.

I sitt svar underströk näringsministern att en väl fungerande dagligvarumarknad är ett viktigt område för regeringen. Svenska konsumenter skall ha tillgång till dagligvaror till rimliga priser och av god kvalitet. Konkurrensverket bedömer att Sverige kan få minst 5 % lägre matpriser genom bättre konkurrens. Konkurrenssituationen på den svenska dagligvarumarknaden behöver förstärkas, anförde näringsministern. Marknaden domineras av tre block där handelsledet och grossistledet är mer eller mindre integrerade, och Sverige har ett högre prisläge än EU-genomsnittet. Beslutsfattandet inom handelsblocken sker vidare alltmer på central nivå. Därtill kan det vara svårt att få tillgång till butikslokaler.

Näringsministern uttryckte önskemål om en utveckling inom dagligvarubranschen som leder till ökad konkurrens och valfrihet. En sådan utveckling är till nytta för alla konsumenter. Han ansåg dock inte att de ändringar i konkurrenslagstiftningen som interpellanten föreslagit är ändamålsenliga. Den svenska konkurrenslagen är noga övervägd och utformad i enlighet med EG-rättens konkurrensregler och utgör en generell reglering som gäller för alla sektorer. Förändringar i detta generella regelverk skulle därmed få genomgripande konsekvenser. Näringsministern har därför inga planer på att ändra konkurrenslagens innehåll på det föreslagna sättet. Även om han inte ser förutsättningar för att göra dessa specifika förändringar i konkurrensreglerna betonade han att regeringen fortlöpande arbetar för att se till att de svenska konkurrensreglerna och förfarandet för att tillämpa konkurrenslagen är så effektiva som möjligt. Detta skapar förutsättningar för att goda konkurrensförhållanden skall råda på hela den svenska marknaden, inklusive dagligvarumarknaden. För utvecklingen inom den sistnämnda marknaden har givetvis även andra regleringar betydelse.

Möjligheterna till nyetablering är en grundläggande förutsättning för att skapa väl fungerande marknader, sade näringsministern vidare. Konkurrensverket har i ett flertal rapporter framhållit att den kommunala tillämpningen av plan- och bygglagen medfört att det varit svårt för nya företag att etablera sig på den svenska dagligvarumarknaden. Samtidigt konstaterade han att det under de senaste åren etablerats nya dagligvarubutiker, inte minst i form av s.k. lågprisbutiker. Han ser positivt på denna utveckling. I sammanhanget nämnde han även den då pågående översynen av plan- och bygglagen (1987:10, PBL).

Avslutningsvis sade näringsministern att han är angelägen om att det skall råda goda förutsättningar för en sund strukturomvandling med fler och nya aktörer och nya, mindre konstellationer av samarbetande företag. En sådan utveckling medför ökad nytta i form av lägre priser och ett varierat utbud för Sveriges konsumenter.

Näringsminister Thomas Östros besvarade vidare i augusti 2005 en fråga (fr. 2004/05:2093) av Anne Ludvigsson (s) om vilka initiativ han hade vidtagit under den tid som hade gått sedan han svarade på den nyssnämnda interpellationen, eller vilka initiativ han stod i begrepp att vidta för att främja konsumentnyttan eller stärka konkurrensen inom dagligvarumarknaden. I sitt svar sade näringsministern att han vill ha en utveckling inom dagligvarubranschen som leder till ökad konkurrens och valfrihet till nytta för konsumenterna. Ett viktigt verktyg i denna process är konkurrenslagen. Han framhöll att regeringen bedriver ett fortlöpande arbete för att tillse att konkurrenslagen har en ändamålsenlig utformning och att den tillämpas effektivt, vilket skapar förutsättningar för fungerande konkurrens på dagligvarumarknaden, likväl som på andra marknader. Av central betydelse för att värna en sund utveckling av dagligvarumarknaden är vidare Konkurrensverket, som har att tillämpa konkurrenslagen och även kan

peka på förhållanden och regelverk som hindrar en utveckling mot ett högre konkurrenstryck. Dagligvarusektorn är därvid ett område som verket fokuserar på. Det finns givetvis även andra regleringar som i sin tillämpning kan ha betydelse för utvecklingen inom dagligvarumarknaden, påpekade näringsministern och nämnde som exempel plan- och bygglagstiftningen. Hans förhoppning var att den parlamentariska kommitté som har sett över detta regelverk i sin redovisning till regeringen i september 2005 skulle komma att lägga fram ett förslag som skapar förutsättningar för att kommunerna i sin planering skall ta ökad hänsyn till behovet av mer konkurrens inom bl.a. dagligvarumarknaden.

I december 2005 besvarade näringsminister Thomas Östros ytterligare en fråga (fr. 2005/06:641) av Anne Ludvigsson (s) om huruvida han är beredd att se över möjligheten att förse Konkurrensverket med skarpare instrument för att klara sin uppgift att få till stånd en fungerande konkurrens inom dagligvaruhandeln och för en konkurrensmyndighetsledning som inte räds sina uppgifter. Han hänvisade till vad han framhållit i tidigare svar till frågeställaren om att han vill ha en utveckling inom dagligvarubranschen som leder till ökad konkurrens och valfrihet till nytta för konsumenterna. Även om det också finns andra regleringar som påverkar förhållandena på dagligvarumarknaden, t.ex. plan- och bygglagstiftningen, så är givetvis konkurrenslagen, och Konkurrensverket som tillämpar konkurrenslagen, centrala verktyg för att åstadkomma ett ökat konkurrenstryck. Näringsministern refererade till att det i en nyligen presenterad rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna hade konstaterats att de svenska matpriserna fortfarande är höga i ett EU-perspektiv, men att skillnaden gentemot EU-snittet ändå har minskat något. En orsak till detta anses vara att lågpriskedjornas inträde i Sverige har skapat ett ökat konkurrenstryck. Men självklart måste arbetet med att ytterligare förbättra konkurrenssituationen drivas vidare, sade näringsministern. Han påpekade beträffande konkurrenslagen att regeringen bedriver ett fortlöpande arbete för att tillse att lagen har en ändamålsenlig utformning både vad gäller sakinhåll och procedur. Detta skapar förutsättningar för fungerande konkurrens på dagligvarumarknaden likväl som på andra marknader. Konkurrensverket är central myndighet på konkurrensområdet och har därvid att tillämpa konkurrenslagen. Verket skall även lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens. Näringsministern sade sig känna förtroende för att Konkurrensverket utför sitt uppdrag på tillfredsställande sätt.

Plan- och bygglagen

Den parlamentariskt sammansatta PBL-kommittén har haft i uppdrag att se över plan- och bygglagen och lämna förslag till lagändringar (dir. 2002:97). Kommitténs slutbetänkande *Får jag lov? Om planering och byggnad* (SOU 2005:77) avlämnades i september 2005. I utredningsdirektivens behandlades motstående intressen när det gäller etablering av externa

köpcentrum, såsom effekter för miljö och tillgänglighet för olika befolkningsgrupper, samt behovet av en fungerande konkurrens med ett brett och varierat utbud av varor och tjänster till rimliga priser. Kommittén skulle vidare analysera hur konkurrensaspekterna beaktas vid den fysiska planeringen samt pröva om och hur planeringen kan ge bättre förutsättningar för ökad konkurrens inom bl.a. handeln och byggsektorn.

När det gäller detaljhandeln gjorde kommittén följande sammanfattande bedömning:

Erfarenheterna från tillämpningen visar att det finns anledning att tydligare ange kommunens handlingsutrymme med hänsyn till såväl olika allmänna intressen och samhällsmål som behovet av hänsyn till konsekvenserna i ett större geografiskt område. Det finns emellertid inte skäl att föreslå särskilda bestämmelser som rör enbart detaljhandelsanläggningar, utan behoven kan tillgodoses genom generella ändringar som rör även andra anläggningar och verksamheter med regional räckvidd eller påverkan.

Betänkandet har remissbehandlats och är under beredning i Regeringskansliet.

Utredningsrapport från riksdagens utredningstjänst

Utskottet har gett riksdagens utredningstjänst i uppdrag att utreda och kartlägga konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Syftet med utredningsuppdraget var att få ett underlag inför utskottets beredning av de här aktuella motionerna. Rapporten presenterades för utskottet i början av april 2006. Utredningsarbetet sammanfattas i rapporten enligt följande:

Dagligvaror utgör en betydande del av hushållens konsumtion. Det är således av stort allmänt intresse att det finns ett starkt konkurrenstryck inom handeln med dagligvaror. Det krävs för att handeln ska upprätthålla och skärpa sin effektivitet, vilket i sin tur kan ge fördelaktiga priser och ett brett utbud för kunderna.

Konkurrensen inom svensk dagligvaruhandeln sägs ofta vara dåligt utvecklad. Den kanske oftast framförda indikationen på detta är de relativt höga livsmedelspriserna. Enligt den undersökning som görs av Eurostat i samarbete med de nationella statistikorganen låg livsmedelspriserna 15 procent högre i Sverige än för genomsnittet av 15 EU-länder (EU15) år 2004.

Sveriges momssats på livsmedel är några procentenheter högre än den genomsnittliga i EU15 medan vissa andra relevanta skatter är lägre i Sverige. Totalt sett är dessa skatter endast 1,5 procentenhet högre i Sverige och kan i begränsad utsträckning förklara prisskillnaderna.

Plan- och bygglagen (PBL) och kommunernas tillämpning av lagen har av Konkurrensverket setts som ett etableringshinder på dagligvarumarknaden som kan ha bidragit till svag konkurrens. Konkurrensverket lät göra en studie av de effekter som följde av de, under några år på 1990-talet, minskade möjligheterna för kommunerna att hindra etablering av dagligvarubutiker. Andelen detaljplaner där livsmedelshandel inte tilläts minskade genom förändringen från 14 till 1 procent. När de gamla reglerna i huvudsak återinfördes steg andelen till 11 procent. Denna ökning motsvarade i absoluta tal ca 15 etableringar per år.

En orsak till höga svenska livsmedelspriser kan ha att göra med den butiksstruktur vi har i Sverige. Andelen lågprisbutiker är mindre i Sverige jämfört med många andra länder, framför allt gäller det de utpräglade lågprisbutikerna.

Ett par andra förhållanden som kan ligga bakom de höga svenska priserna:

- Arbetskraftskostnaderna ligger mer än 40 procent över nivån bland genomsnittet för EU15.

- Transportkostnader kan förklara en mindre del av ovan nämnda prisskillnader på dagligvaror mellan Sverige och EU15 med tanke på Sveriges stora avstånd och låga befolkningstäthet.

Under senare år har stora förändringar skett på dagligvarumarknaden. Den strukturomvandling som startade för ett par decennier sedan, med färre men större butiker, har fortsatt. Det har också kommit in en helt ny aktör, den tyska kedjan Lidl. Möjligen för att möta konkurrensen från Lidl har en annan lågpriskedja, Netto, etablerats i Sverige. Netto ägs till hälften av ICA. Netto och Lidl kan betecknas som utpräglade lågprisbutiker.

Nytableringarna har troligen påverkat prisutvecklingen. Sedan början av 2002 (då Netto etablerade sina första butiker i Sverige) har priserna på livsmedel t.o.m. fallit något. Såväl de totala svenska konsumentpriserna som livsmedelspriserna i EU15 har under samma period stigit 4–5 procent.

De butiker/kedjor som står utanför de tre stora blocken är troligen viktiga för konkurrensen i branschen. Etableringarna av Lidl och Netto kan ha haft särskilt stor effekt på konkurrenterna genom deras lågprisprofil och rikstäckande satsning. De nya etableringarna och ökade prispresen tyder på att konkurrensen har ökat i svensk dagligvaruhandel.

Sannolikt finns det fortfarande utrymme för att ytterligare stärka konkurrensen, bland annat med tanke på den mycket låga andelen utpräglade lågprisbutiker i Sverige.

Även om konkurrenstrycket har ökat är det inte säkert att denna situation kvarstår. Konkurrensen kan försämrans genom att stora aktörer köper upp mindre företag. Nya aktörer på en marknad kan också försvinna av andra skäl, t.ex. svag lönsamhet.

Den kanske största sammanslutning av handlare som står utanför de tre blocken är Vi-butikerna, numera med leveranser från Bergendahls. Vi-butikerna lämnade sin tidigare grossist Dagab vilket har utlöst en konflikt mellan Dagabs ägare Axfood och Vi-butikerna som i stor utsträckning hyr lokaler i andra hand av Axfood.

Konkurrensverket

Konkurrensverkets generaldirektör Claes Norgren med medarbetare har inför utskottet lämnat synpunkter på konkurrensen inom dagligvaruhandeln och besvarat frågor från utskottet. Sammantalet ser Konkurrensverket tendenser till en positiv utveckling av konkurrensen inom dagligvarumarknaden, med sjunkande relativpriser och tillkomst av nya aktörer och butikskoncept.

Det finns dock fortfarande olika problem med koncentrationen på marknaden. Verket pekade på följande fyra huvudtyper av möjliga konkurrensproblem: överenskommelser mellan konkurrerande handlare, mellan konkurrerande grossister eller mellan konkurrerande leverantörer; förvärv

mellan stora konkurrerande företag; missbruk av marknads-makt av ett företag med en dominerande ställning; avtal mellan företag som inte konkurrerar, vilket begränsar konkurrensen, s.k. vertikala avtalsförhållanden.

Konkurrenslagen ger, enligt Konkurrensverket, instrument och utrymme för att verket skall kunna agera för att vidta åtgärder för att upprätthålla konkurrensen på marknaden. Verket ser positivt på att privata skadeståndsprocesser kan drivas som komplement till de processmöjligheter som konkurrenslagen ger verket. När det gäller PBL anser Konkurrensverket att kommunernas tillämpning av denna lag är ett väsentligt inträdeshinder på marknaden. Verket har föreslagit att PBL skall förändras i vissa delar så att konkurrensintresset ges högre prioritet i planläggningen. Likaså har föreslagits en bättre tillämpning av lagen för att möjliggöra lägre etableringshinder för detaljhandelsföretag.

Konkurrensverket framhöll att det perspektiv som verket anlägger i sitt arbete med frågan om konkurrensen inom dagligvaruhandeln är konsumentperspektivet.

Konkurrensverket har vidare som nämnts i rapporten *Konkurrensen i Sverige 2005* särskilt studerat dagligvaruhandeln (avsnitt 9 s. 86). I rapporten görs följande avslutande kommentarer:

Inom dagligvaruhandeln domineras marknaden av tre mer eller mindre vertikalt integrerade block. Dock har konkurrensen under senare år förbättrats genom att nya lågprisaktörer har etablerats. Under de senaste åren har prisökningen varit lägre än vad som gällt för KPI totalt. Att andelen egna märkesvaror blir större är en del av utvecklingen mot hårdare konceptstyrning och priskonkurrens.

En farhåga som har förekommit i den allmänna debatten är att det ökade inslaget av egna märkesvaror på sikt kan leda till en utarmning av sortimentet genom att mindre leverantörmärken trängs ut från butikernas utbud. Även kvalitet och forskning och utveckling har hävdats komma att påverkas negativt av de egna märkesvarornas ökade betydelse för svensk dagligvaruhandel. Å den andra sidan leder ett ökat inslag av egna märkesvaror till att konkurrensen gentemot de etablerade leverantörsföretagen skärps. Det gäller inte minst för kemisk-tekniska dagligvaror där de stora detaljhandelsföretagen i kraft av sina etablerade varumärken kan utgöra ett alternativ för konsumenterna. Den ökade pressen på leverantörerna tenderar att leda till lägre priser.

Konkurrensverket kan på basis av befintliga studier inte göra någon säker bedömning av vad effekten blir på lång sikt för prisnivåer och kvalitet i och med det ökade inslaget av egna märkesvaror inom dagligvaruhandeln. Dock ökar risken för negativa konsumenteffekter om detalj- och partihandeln är koncentrerad. Det samma gäller för de eventuella negativa effekter som konkurrensen om attraktiv butiksexponering kan innebära.

Ett väsentligt inträdeshinder på marknaden är kommuners tillämpning av PBL. Konkurrensverket har i ett flertal rapporter och på annat sätt behandlat detta. Senast i juni 2004 föreslog Konkurrensverket att PBL ska förändras i vissa delar så att konkurrensintresset ges högre prioritet i planläggningen. Likaså föreslogs en bättre tillämpning av lagen för att möjliggöra lägre etableringshinder för detaljhandelsföretag.

PBL-kommittén som hade i uppdrag att se över PBL lämnade sitt slutbetänkande till regeringen i september 2005. Dock innehåller detta inte förslag till förändringar av lagen i den riktning som Konkurrensver-

ket framfört enligt ovan. Däremot understryker PBL-kommittén vikten av bra konsekvensutredningar, som kan verka i positiv riktning för konkurrensen på marknaden.

Konkurrensverket bedömde under 2004 att det finns utrymme för lägre priser på dagligvaror. Bedömningen var att matpriserna kunde bli minst 5 procent lägre vid en förbättrad konkurrens. Konkurrensverket har under det gångna året inte funnit stöd för att revidera denna bedömning.

Något som indikerar att det finns utrymme för fler aktörer och ökad konkurrens på marknaden är att branschens lönsamhet förefaller vara hög. Enligt en studie som bygger på SCB:s företagsstatistik för åren 1995–2002 konstateras att parti- och detaljhandel i allmänhet och handel med dagligvaror i synnerhet uppvisade betydligt högre lönsamhet än vad som gäller för verkstadsindustrin, trots att lönsamheten enligt använda mått, bl.a. till följd av höga investeringskostnader, borde vara högre inom verkstadsindustrin. Studien indikerar att såväl parti- som detaljhandel med dagligvaror är ”överlönsamt” för de studerade åren. Trots att prisnivån justerats ned något sedan 2002 torde resultaten av studien ge stöd för verkets uppfattning att det finns utrymme för fortsatt prispress och ökad konkurrens till nytta för konsumenterna.

Som har beskrivits i bl.a. kapitel 2 är vinsterna av ökad konkurrens inte bara lägre konsumentpriser. Fler konkurrerande aktörer på marknaden leder till förbättringar för konsumenterna i flera dimensioner genom att företagen använder olika konkurrensmedel för att vinna fördelar i kampen om konsumenternas gunst. En ökad konkurrens får således företagen att inte (enbart) möta den ökande konkurrensen med lägre priser utan att på olika sätt söka konkurrera genom att erbjuda ett ökat mervärde på andra sätt i form av generösare öppettider, ett unikt produktutbud, en förbättrad service m.m.

Konsumentverket

Ställföreträdande generaldirektör Bertil Elenius och enhetschef Maria Gustafsson, Konsumentverket, har inför utskottet lämnat synpunkter på situationen inom dagligvaruhandeln och besvarat frågor från utskottet. I den av verket nyligen presenterade rapporten Redovisning och analys av insatser för kommersiell service tas frågan om villkoren för butiker på landsbygden upp.

Konsumentverket har när det gäller frågan om konkurrensen inom dagligvaruhandeln nära samarbete med Konkurrensverket och Boverket. Enligt Konsumentverket är det ofta inte lagstiftningen – konkurrenslagen och plan- och bygglagen – som utgör ett problem, utan snarare att kunskapsunderlaget för beslutsfattarna är för svagt.

Enligt Konsumentverket bör man snarare fokusera på begreppet prisvärdighet än på begreppet prisnivå när man diskuterar effekterna av konkurrensen på dagligvarumarknaden. Beträffande frågan om effekter av s.k. egna märkesvaror på pris och kvalitet för konsumenterna uppgavs att Konsumentverket inte har gjort några studier av detta, men att det uppmärksammas i den nyligen avlämnade konsumentpolitiska propositionen 2005/06: 105.

Licensiering av reglerade produkter

I en motion har frågan om licensiering av reglerade produkter tagits upp, med fokusering på apoteksvaror, öl och tobak. De statliga monopolen beträffande läkemedel och alkohol motiveras, enligt regering och riksdag, av folkhälsoskäl. Olika frågor om dessa monopol har varit föremål för prövning i EG-domstolen. För närvarande är frågan om förbud mot privatimport av alkohol föremål för prövning. Tidigare har prövats Apoteket AB:s ensamrätt att bedriva handel med läkemedel. Mot bakgrund av EG-domstolens dom rörande det svenska apoteksmonopolet har regeringen genomfört ändringar i avtalet mellan staten och Apoteket. Ändringarna ställer bl.a. krav på bolagets sortiment och lagerhållning. Dessutom har en oberoende kontrollinstans, Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden, inrättats.

Regeringen har genom tilläggsdirektiv (dir. 2006:25) gett Utredningen om detaljhandel med läkemedel (särskild utredare: Anders Lönnberg) i uppdrag att – mot bakgrund av EG-domstolens dom i mål C-438/02, Allmänna åklagaren mot Krister Hanner – göra en översyn av det svenska apoteksmonopolet. Om utredaren finner att förändringar är nödvändiga för att EG-rättens allmänna krav på statliga handelsmonopol skall anses uppfyllda skall förslag till sådana förändringar lämnas. Utredaren skall ur ett EG-rättsligt perspektiv särskilt analysera om Apotekets försäljningsnät är utformat så att konsumenternas tillgång till såväl human- som veterinärläkemedel säkras. Vidare skall utredaren överväga om innehavare av godkännande för försäljning av läkemedel skall ges möjlighet att överklaga exponeringen av läkemedel hos de lokala apoteken och hos apoteksombuden. Ytterligare en aspekt som utredaren skall analysera är om Apotekets marknadsföring och produktinformation är förenlig med EG-rätten. I utredarens uppdrag ingår också att analysera följande: om statens styrning av Apoteket genom verksamhetsavtal och ägardirektiv är tillräcklig, hur distanshandeln med läkemedel bör vara utformad inom Apotekets verksamhetsram, om apoteksombuden bör ta emot kasserade läkemedel, hur gränsdragningen för omfattningen av detaljhandelsmonopolet skall utformas i fråga om växtbaserade läkemedel, om en åldersgräns vid detaljhandel med receptfria läkemedel bör införas, om identifierings- och fullmaktskrav bör införas i de fall receptförskrivna läkemedel hämtas av annan än den som receptet är avsett för samt hur en offentligrättslig reglering av Apotekets handelsmarginal bör vara utformad. Slutligen skall utredaren belysa och beakta vilka effekter på Apotekets vinstmarginal och framtida finansiella ställning som eventuella förändringar av regelverket kan medföra. Utredaren skall lämna de förslag till författningsförändringar han finner nödvändiga. Utredaren skall senast den 31 december 2006, i ett delbetänkande, redovisa frågan om växtbaserade läkemedel. Uppdraget i övrigt skall redovisas senast den 31 december 2007.

Frågor om Apoteket och Systembolaget tillhör socialutskottets ansvarsområde.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka att konsumentperspektivet måste stå i fokus i konkurrenspolitiken. Det gäller generellt, men också specifikt för dagligvaruhandeln.

Som framgått av tidigare redovisning ser Konkurrensverket tendenser till en positiv utveckling av konkurrensen inom dagligvaruhandeln, med sjunkande relativpriser och nytillträden på marknaden. Det finns dock fortfarande olika problem, bl.a. i fråga om koncentrationen på marknaden, med en långtgående integrering av butiks- och grossistleden. Denna bild kommer också fram i den utredningsrapport som riksdagens utredningstjänst gjort, på utskottets uppdrag.

Konkurrenslagen ger, enligt Konkurrensverket, instrument och utrymme för att verket skall kunna agera för att vidta åtgärder för att upprätthålla konkurrensen på marknaden. Verket ser också positivt på att privata skadeståndsprocesser kan drivas som komplement till de processmöjligheter som konkurrenslagen ger verket.

Utskottet anser att frågan om hur en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln till nytta för konsumenterna skall kunna nås och upprätthållas är mycket viktig. Därvid är Konkurrensverkets arbete med att följa utvecklingen centralt. Verket förfogar enligt egen bedömning över de instrument som krävs för att kunna vidta nödvändiga åtgärder.

I detta sammanhang vill utskottet påpeka att vid en diskussion om hur dagligvaruhandeln fungerar bör fokus inte enbart ligga på prisutvecklingen. I ett konsumentperspektiv är också kvalitets- och miljöaspekter av relevans. Detta har belysts av Konsumentverket i en nyligen publicerad rapport och direkt inför utskottet. Vid analys av effekter av konkurrens bör fokus ligga snarare på begreppet prisvärdighet än på begreppet prisnivå.

Sedan länge pågår i Sverige en struktumvandling, där antalet dagligvarubutiker minskar till förmån för etablering av större butiker, ofta utanför stadskärnorna. Detta får negativa konsekvenser för människor och deras tillgång till service både på landsbygd och i stadskärnorna. Ekonomisk utveckling, start av nya företag, inflyttning och ett fortsatt kvarboende försvåras när inte närservicen fungerar och minskar möjligheten att göra boende på landsbygden till ett positivt alternativ. Landsbygdsbutikernas sämre inköpspriser, leveransvillkor och den ökade konkurrensen är en anledning till svårigheterna att driva handel på landsbygden. Olika stödformer och ett stort engagemang från kommunernas sida där offentlig och kommersiell service kan samordnas är viktiga för överlevnaden och för den framtida landsbygdsutvecklingen. Utskottet förutsätter att regeringen nogsam följer utvecklingen av dagligvaruhandeln både vad gäller konkurrens och tillgång på service. Utskottet vill också framhålla att det är väsentligt att konkurrensen inom dagligvaruhandeln inte leder till att boende i glesbygd missgynnas. Med det anförda avstyrks motion 2005/06:N345 (v), där flera av dessa frågor berörs.

Sammanfattningsvis är det, enligt utskottets bedömning, sannolikt inte förändringar i den aktuella lagstiftningen – konkurrenslagen och plan- och bygglagen – som erfordras för att främja en effektiv konkurrens inom dagligvaruhandeln. Snarare kan det vara så att det är ett för svagt kunskapsunderlag för beslutsfattare på olika nivåer som gör att tillämpningen av lagarna inte blir så effektiv som den skulle kunna vara. Utskottet vill också betona vikten av ett nära och aktivt samarbete mellan de berörda myndigheterna Konkurrensverket, Konsumentverket och Boverket.

Med det anförda avstyrker utskottet samtliga här aktuella motionsyrkanden rörande konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Även den motion som tar upp en angränsande fråga om licensiering avstyrks.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Konkurrenspolitikens inriktning, punkt 1 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Maria Larsson (kd), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:L290 yrkande 2, 2005/06:L310 yrkande 3, 2005/06:U290 yrkande 5, 2005/06:N208 yrkande 1, 2005/06:N434 yrkande 9, 2005/06:N437 yrkande 5 i denna del, 2005/06:N480 yrkande 7 och 2005/06:Bo298 yrkande 10 och avslår motion 2005/06:Bo298 yrkande 13.

Ställningstagande

Vår syn på inriktningen av konkurrenspolitiken överensstämmer med den som kommer till uttryck i de här aktuella motionerna från företrädare för Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna, liksom i tidigare motioner från Centerpartiet. Likartade synpunkter framfördes också i en reservation (m, fp, kd, c) våren 2005 i det tidigare nämnda betänkandet 2004/05:NU16. En vital konkurrens skärper effektiviteten och ökar välståndet, varför insatser för att främja konkurrensen är viktiga inslag i en politik som stärker Sveriges utvecklingskraft.

Marknadsekonomi förutsätter en effektiv konkurrenspolitik, som förhindrar marknadsdelning och prissamverkan samt utövar fusionskontroll. En fungerande och sträng konkurrenslagstiftning är viktig för att en effektiv konkurrens skall råda i det privata näringslivet. Konkurrensutsättning medför ökad effektivitet och gynnar konsumenterna. En sund konkurrens på alla marknadsområden är en förutsättning för gott konsumentinflytande. En självständig och kunnig konsument är grunden för en väl fungerande marknad och verkligt inflytande.

Fri konkurrens på lika villkor inom de ramar som sätts upp av etiska principer och lagstiftning är det bästa verktyget för att tillgodose konsumenternas efterfrågan och hushålla med begränsade resurser. En effektiv konkurrens gynnar alltid i första hand konsumenterna, och konkurrensen är

den kanske viktigaste drivkraften till teknisk och ekonomisk utveckling. Väl fungerande konkurrens stimulerar en kontinuerlig förnyelse av produktionsapparaten och leder därmed till en effektiv användning av samhällets resurser, dvs. graden av konkurrens på olika marknader spelar en central roll för marknadsekonomins funktionssätt och för den ekonomiska tillväxten. Det avgörande för en fungerande konkurrens är fritt tillträde till marknaderna. Många offentliga regleringar som införs för att upprätthålla konkurrens skulle inte behövas om det rådde fritt tillträde till marknaden. I kombination med den tekniska och ekonomiska utvecklingen utgör det fria tillträdet det främsta botemedlet mot tendenser till konkurrensbegränsningar och monopol.

Statens roll i samhällsekonomin skall vara att sätta ramar och övervaka spelreglerna på marknaden, ansvara för samhällsplanering och infrastruktur samt att skapa förutsättningar för långsiktig tillväxt. När staten agerar såväl domare som spelare på marknaden är risken stor att konkurrensen snedvrids och att investeringar inte görs på ett optimalt sätt i de företag som har de bästa förutsättningarna.

En viktig orsak till att Sverige placerar sig dåligt i den s.k. välfärdsliigan är det höga prisläget, till följd av bristande konkurrens och delvis omfattande regleringar. En strategi för att öka det ekonomiska välståndet i Sverige i jämförelse med andra länder måste innehålla ett antal reformer för att öka den inhemska konkurrensen samt sänka det allmänna prisläget, som också i stor utsträckning beror på höga skatter. Flera viktiga avregleringar har redan gjorts i Sverige, men inom en del sektorer är konkurrensen fortfarande bristfällig. Det gäller framför allt i fråga om de marknader där hushållen är köpare, exempelvis detaljhandel och tjänsteproduktion.

Att upprätthålla en fri och rättvis konkurrens inom EU är av stor betydelse. Vi stöder den reformering av konkurrensövervakningen som sker inom EU och som syftar till en effektivisering och en fokusering på allvarligare överträdelser. Sverige måste verka för att EU ingriper med kraft mot t.ex. olagligt och konkurrensnedvridande statsstöd eller begränsningar av konkurrensen i medlemsländerna. Sverige är ett jämförelsevis öppet land, där utländska företag i allmänhet kan verka på motsvarande villkor som svenska. Det är då viktigt att svenska företag ges likvärdiga och rättvisa villkor i övriga EU-länder.

För att göra konkurrensen mer effektiv krävs det konkreta åtgärder på olika områden. En ökad avreglering bör ske för att ge utrymme för konkurrens. Samtidigt bör konkurrenslagen skärpas och övervakningen bli effektivare. Konkurrensverket intar en central roll när det gäller att åstadkomma en effektiv konkurrens. Verket bör ges ökade resurser och en mer framträdande roll. Vi vill erinra om att samtliga fyra partier inom den borgerliga alliansen har förordat ökade resurser till Konkurrensverket. Nya regeringsförslag bör granskas, inte bara utifrån ett småföretagsperspektiv, utan också utifrån ett konkurrensperspektiv. Kvarvarande konkurrenshämmande regleringar i den privata sektorn bör identifieras och avvecklas.

Beträffande konkurrensen inom byggsektorn, som tagits upp i motion 2005/06:Bo298 (fp), kan noteras att denna har studerats särskilt av Konkurrensverket i verkets rapport Konkurrensen i Sverige 2005. Där sägs att en trend är att den aktuella marknaden har blivit något öppnare, men att konkurrensen fortfarande är svag. Enligt vår mening har Konkurrensverket en viktig uppgift i att följa utvecklingen inom sektorn och agera vid brott mot gällande konkurrensregler. Däremot anser vi inte att Konkurrensverket bör ges ett direkt uppdrag att verka för att fler utländska aktörer kommer in på den svenska marknaden.

Det vi nu har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed tillstyrker vi i huvudsak de här aktuella motionerna i berörda delar.

2. Om- och avregleringar, punkt 2 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Maria Larsson (kd), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 2. Därmed bifaller riksdagen motion 2005/06:N434 yrkande 11 och bifaller delvis motionerna 2005/06:N326, 2005/06:N330, 2005/06:N336 och 2005/06:N463.

Ställningstagande

För att göra konkurrensen mer effektiv krävs bl.a. en ökad avreglering. Det finns dock skäl att vara särskilt uppmärksam på konkurrensförhållandena på marknader som tidigare var föremål för strikta regleringar eller statliga monopol, men som avreglerats under de senaste decennierna. Det gäller t.ex. inrikesflyg-, taxi-, el-, tele- och postmarknaderna samt delar av marknaden för spårbunden trafik. I flera fall domineras dessa marknader fortfarande av hel- eller halvstatliga företag. Även om dessa skulle privatiseras, återstår de konkurrensproblem som följer av att en marknadsaktör är dominerande. Det har också visat sig att en oproportionerligt stor andel av Konkurrensverkets tillsynsärenden rör tidigare statliga monopolföretag.

Regelutredningen gör ingen samlad analys av huruvida nettoeffekten av de liberaliseringar som genomförts varit positiv eller negativ, men drar slutsatsen att en återreglering varken vore önskvärd eller möjlig. Utredningen pekar dock på att marknadernas funktionssätt kan förbättras och konsumenternas ställning stärkas. Vi anser att de förslag som utredningen har lämnat noggrant bör övervägas. Vi delar också Regelutredningens syn på vikten av skärpt konkurrensövervakning på de liberaliserade marknaderna och åter-

kommande och systematiska utvärderingar av de olika regleringsmyndigheterna – PTS, Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen m.fl., liksom förslaget att Konkurrensverket skall få ett stående uppdrag att analysera SJ, Banverket och Svenska kraftnät. Vi instämmer även i Regelutredningens kritik av hur statens ägarroll hanteras i de företag som verkar på tidigare reglerade marknader. Utredningen pekar bl.a. på att Näringsdepartementet hanterar samtidigt ägandet av de statliga företagen, regleringen av marknaderna och övervakningen av konkurrensfrågor, vilket leder till svårlösta målkonflikter. Den framför även kritik mot bristande målformulering för de statliga företagen.

Riksdagen bör genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att göra en översyn av de marknader som har om- och avreglerats. Därvid bör Regelutredningens olika förslag övervägas och flera föreslagna åtgärder snarast vidtas. Med ett sådant beslut blir det berörda yrkandet i motion 2005/06:N434 (m) helt tillgodosett och tillstyrks. De fyra övriga här aktuella motionerna blir också formellt tillgodosedda, men tillstyrks endast delvis, eftersom undertonen i dem är att någon ytterligare avreglering inte bör ske för närvarande.

3. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor, punkt 3 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Maria Larsson (kd), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 3. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:N208 yrkande 2, 2005/06:N244 yrkande 2, 2005/06:N351, 2005/06:N434 yrkandena 12 och 13, 2005/06:N445 yrkande 8, 2005/06:N478 yrkandena 12 och 13, 2005/06:N480 yrkande 4, 2005/06:A309 yrkandena 17 och 18 samt 2005/06:A310 yrkande 4.

Ställningstagande

Vi anser i likhet med vad som anförs i de här aktuella motionerna att kraftfulla åtgärder måste vidtas från regeringens sida för att driva på avregleringsarbetet i syfte att skapa utrymme för privata initiativ i kommuner och landsting.

De stora offentliga monopol som för närvarande svarar för tjänsteproduktionen inom sjukvård, skola, äldreomsorg, etc. bör stegvis avregleras så att en privat tjänsteproduktion inom dessa områden kan utvecklas. Det är viktigt att kommunal eller annan offentlig verksamhet inte konkurrerar ut

jobb eller hindrar tillväxt i privat verksamhet. Samtidigt kan det privata utbudet på vissa håll vara mycket begränsat. Vi anser att de bestämmelser i olika lager som förhindrar uppkomsten av konkurrerande alternativ till det rådande monopolet i det allmännas regi bör ses över. Detta skulle skapa möjligheter för en mängd småföretagare att utveckla och expandera egna verksamheter inom tjänstesektorn i form av kooperativ och egna företag. Inte minst för de kvinnor som nu till stor del svarar för den offentliga välfärdsproduktionen vore det positivt att övergå från att vara anställd till att bli egen företagare. Om flera aktörer tillåts komma in på områden som nu är stängda för privata alternativ kommer det att leda till ökad konkurrens, vilket innebär en effektivare användning av skattemedel. Enligt vår uppfattning skulle det dessutom leda till en förstärkt småskalig företagsamhet, närhet i omsorgen, ökad valfrihet och en förbättrad välfärd för medborgarna.

Riksdagen gjorde, som tidigare redovisats, våren 2005 – på förslag av utskottet – ett tillkännagivande när det gäller frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Riksdagens uttalande innehöll två delar. Den ena delen innebär att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag till åtgärder för att komma till rätta med konkurrensproblemen mellan offentlig och privat sektor, varvid ett domstolsförfarande bör övervägas. Regeringen uppmanades återkomma i frågan så att riksdagen under riksmötet 2005/06 skulle kunna behandla regeringens förslag. Den andra delen av riksdagsbeslutet innebär att regeringen bör redovisa sina förslag med anledning av förslag på området från Konkurrensverket i rapporten Myndigheter och marknader. Dessa förslag avser bl.a. åtgärder för att tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs, införandet av en nationellt utformad reglering av subventioner samt hur en offentlig aktör skall få använda information och kompetens upparbetad i myndighetsrollen. Riksdagen ville att regeringen skulle återkomma till riksdagen under riksmötet 2005/06 med en redovisning av sitt arbete med dessa frågor. När det gäller förslag om hur en nationellt utformad reglering kan utformas noterade utskottet att en sådan regel skulle kunna fungera som ett nationellt komplement till den EG-rättsliga regleringen av statligt stöd.

Regeringen meddelar nu i den ekonomiska vårpropositionen – ett år efter riksdagens tillkännagivande – mycket kortfattat att den avser att tillsätta en särskild utredare för att göra en analys av frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. Att det rör sig om ett tillkännagivande från riksdagen sägs inte i klartext i propositionen, utan det påpekas endast att vid riksdagsbehandlingen av frågan våren 2005 ”har nya aspekter tillförts”. Någon förklaring till varför regeringen inte, såsom riksdagen hade begärt, återkommer under riksmötet 2005/06 med konkreta förslag till åtgärder ges inte.

Regeringens sätt att hantera riksdagens beslut är upprörande. Det vittnar om en bristande respekt för riksdagen som institution. Vi menar att en mycket viktig princip i det demokratiska systemet är att riksdagens beställ-

ningar skall efterkommas av regeringen. Tillkännagivanden är ett instrument som riksdagen förfogar över för att anmoda regeringen att vidta åtgärder i en fråga. Det får inte uppstå en situation där det kan skapas ett intryck av att regeringen kan hantera detta instrument på det sätt den önskar.

I sakfrågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor vill vi vidare betona betydelsen av att konkurrensbegränsande förfaranden från olika kommunala aktörers sida påtalas och åtgärdas. Enligt vår uppfattning har regeringen intagit en alltför avvaktande hållning i denna fråga. Konkreta åtgärder lyser med sin frånvaro. Inrättandet av Konkurrensrådet har inte räckt. Rådet, som för övrigt avvecklades vid årsskiftet 2003/04, har inte haft några sanktionsmöjligheter till sitt förfogande för att komma till rätta med missbruk från företrädare för stat, kommuner och landsting riktat mot privata entreprenörer i syfte att gynna den egna produktionen. Vi anser att det inte räcker att genom diskussion och informationsspridning om goda exempel söka åstadkomma rättelse så att fördelade privata entreprenörer kan konkurrera på samma villkor som offentliga producenter.

Regeringens hantering av frågan om införande av en konfliktlösningsregel i konkurrenslagen utgör ett flagrant exempel på den avvaktande attityd och brist på handling som har kännetecknat regeringens agerande. Trots förslag från Konkurrensrådet i december 2000 och i en departementspromemoria utarbetad inom Näringsdepartementet år 2001 har regeringen ännu inte lagt fram något förslag för riksdagen. Detta är inte acceptabelt. Riksdagen bör därför anmoda regeringen att skyndsamt till riksdagen lägga fram förslag om införande av en konfliktlösningsregel i konkurrenslagen.

Riksdagen bör vidare anmoda regeringen att snarast vidta en rad andra åtgärder för att reda upp konkurrenssituationen mellan offentlig och privat sektor. Många åtgärder har föreslagits av Konkurrensverket i bl.a. de tidigare nämnda rapporterna Vårda och skapa konkurrens och Myndigheter och marknader. Följande åtgärder anser vi omedelbart bör genomföras:

- Tillförsäkra att gällande lagar och riktlinjer följs, och förtydliga när offentlig näringsverksamhet skall få bedrivas.

- Inför en nationellt utformad reglering av subventioner, kopplad till lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

- Genomför konsekvensanalyser av effekterna av att låta kommunala bolag med verksamhet under de nu gällande tröskelvärdena omfattas av nysnämnda lag om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.

- Tillåt en offentlig aktör att enbart få använda information eller kompetens upparbetad i myndighetsrollen för försäljning av tjänster och varor i konkurrens med privata aktörer om denna information eller kompetens också erbjuds konkurrerande företag på samma villkor.

- Inför särskilda bestämmelser i lag som gör det möjligt att ingripa mot andra slag av konkurrenssnedvridande förfaranden än de som omfattas av konkurrenslagen.

- Avskilj organisatoriskt och redovisningsmässigt myndighetsuppgifter från konkurrensutsatt verksamhet.
- Överväg ändringar av kommunallagen så att företag ges bättre möjligheter att få prövat i domstol om det är förenligt med lagen att kommunala aktörer börjar driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader.
- Ge den myndighet som har tillsynen över den offentliga upphandlingen rätt att föra talan om en marknadsskadeavgift om en upphandlande enhet brutit mot lagen om offentlig upphandling.
- Integrera tillsynen av den offentliga upphandlingen med övriga myndighetsuppgifter på konkurrensområdet.
- Ersätt successivt nuvarande form av inköpssamordning eller ramavtal och ej preciserade inköpsvolymmer med frivilligt samarbete myndigheter emellan om inköp utifrån förutbestämda volymer.
- Klargör att kommunernas och landstingens inköp från egna företag omfattas av upphandlingsreglerna.
- Komplettera upphandlingsreglerna för att komma till rätta med avbrutna anbudstävlingar.
- Inför bestämmelser om att myndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning och att företagen skall få bättre möjligheter att få lagligheten av ett kommunalt stöd prövat.

Det vi nu har anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Med det sagda tillstyrker vi de här aktuella motionerna i berörda delar.

4. Kriminalisering av karteller, punkt 4 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Maria Larsson (kd), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 4. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:N437 yrkande 5 i denna del, 2005/06:N480 yrkande 8 och 2005/06:Bo338 yrkande 10.

Ställningstagande

Kartellbildning är mycket skadlig för samhällsekonomin. Det finns ett starkt konsumentintresse av att olagliga karteller bekämpas effektivt. I slutändan är det alltid konsumenterna som får svara för kostnaderna för en ineffektiv konkurrens i form av högre priser eller sämre utbud. Karteller innebär också en orättmätig förmögenhetsöverföring från konsumentkollektivet till de företag som bryter mot konkurrenslagen.

Riksdagen har, som redovisats, vid två tillfällen – genom tillkännagivanden våren 2002 och våren 2003 – anmodat regeringen att utreda frågan om kriminalisering av kartellsamarbete. Regeringen gav i november 2003 Utredningen om en modernisering av konkurrensreglerna tilläggsdirektiv, genom vilket det tidigare utredningsuppdraget utvidgades till att omfatta frågan om kriminalisering dels av förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, dels av förbud mot missbruk av dominerande ställning. Att det har krävts två tillkännagivanden av riksdagen innan regeringen har skridit till handling är flagrant. Vi menar att en mycket viktig princip i det demokratiska systemet är att riksdagens beställningar skall efterkommas av regeringen.

Nyssnämnda utredning, som har haft till uppgift att ta fram en konkret lagstiftningsmodell för en kriminalisering inom konkurrensrätten med inriktning på vad som bör betecknas som särskilt allvarliga fall, avlämnade, som redovisats, i december 2004 sitt slutbetänkande Konkurrensbrott – En lagstiftningsmodell. Om konkurrensrättens förbud skall kriminaliseras bör det enligt utredningens bedömning ske genom att det i konkurrenslagstiftningen införs ett nytt brott – konkurrensbrott, men endast vid horisontella karteller; enligt utredaren bör vertikala konkurrensbegränsningar och missbruk av dominerande ställning inte kriminaliseras. Betänkandet har remissbehandlats, och en majoritet av remissinstanserna har avstyrkt förslaget om kriminalisering av kartellsamarbete och ansett att frågan bör utredas eller övervägas ytterligare.

Regeringen har mot bakgrund härav gett Utredningen om en översyn av konkurrenslagen i uppdrag att pröva förslaget om kriminalisering av kartellsamarbete med beaktande av remissyttrandena. Utredningen skall redovisa sitt förslag senast den 1 november 2006.

Enligt vår mening är det angeläget att åtgärder vidtas för att komma till rätta med de problem som kartellsamarbete innebär. Vi vill framhålla att det är centralt att få en fungerande lagstiftning, varvid respekt självfallet skall visas för de remissyttrandena som har inkommit. Riksdagen bör genom ett nytt tillkännagivande anmoda regeringen att snarast efter det nu pågående utredningsarbetet återkomma till riksdagen med förslag som innebär att problemen med kartellsamarbete blir åtgärdade. Därmed blir de här aktuella motionerna tillgodosedda i berörda delar och tillstyrks.

5. Konkurrensen inom dagligvaruhandeln, punkt 5 (m, fp, kd, c)

av Per Bill (m), Eva Flyborg (fp), Maria Larsson (kd), Anne-Marie Pålsson (m), Krister Hammarbergh (m), Nyamko Sabuni (fp) och Håkan Larsson (c).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 5. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2005/06:MJ395 yrkande 6, 2005/06:N265, 2005/06:N266, 2005/06:N343 och 2005/06:N444 yrkande 1 och avslår motion 2005/06:N345 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Konkurrensen inom dagligvaruhandeln är, enligt vår mening, för dålig. Detta framkommer av Konkurrensverkets rapporter och har också belagts i den utredningsrapport som riksdagens utredningstjänst gjort, på utskottets uppdrag. Som framgått av tidigare redovisning finns det visserligen tendenser till en positiv utveckling av konkurrensen inom dagligvaruhandeln, med sjunkande relativpriser och nytillträden på marknaden, men handeln kännetecknas fortfarande av en hög koncentration.

Konkurrensverket har inför utskottet pekat på olika problem som medför att konkurrensen inom dagligvaruhandeln inte är effektiv. Det gäller överenskommelser mellan konkurrerande handlare, mellan konkurrerande grossister eller mellan konkurrerande leverantörer, förvärv mellan stora konkurrerande företag, risk för skadlig marknadsmakt hos företag med en dominerande ställning och s.k. vertikala avtalsförhållanden.

Konkurrenslagen ger, enligt Konkurrensverket, instrument och utrymme för att verket skall kunna agera för att vidta åtgärder för att upprätthålla konkurrensen på marknaden. Verket ser också positivt på att privata skadeståndsprocesser kan drivas som komplement till de processmöjligheter som konkurrenslagen ger verket.

Samtidigt pekar Konkurrensverket på behovet av förändringar av plan- och bygglagen (PBL) och på tillämpningen av reglerna. Det kan ta många år och mycket resurser att finna ett lämpligt butiksläge för en dagligvarubutik, inte minst till följd av hur kommunerna planerar markens användning genom tillämpning av PBL. Vi anser, i likhet med Konkurrensverket, att tillämpningen av PBL har varit för restriktiv gentemot nya livsmedelsbutiker och inte tagit tillräcklig hänsyn till behovet av en effektiv konkurrens för att bredda utbudet och pressa priserna. För att komma dithän krävs förändringar av både regler och tillämpningen av dessa.

När det gäller frågan om licensiering av butiker som säljer reglerade varor, t.ex. apoteksvaror, vill vi hänvisa till vad som anförts i reservationer (m, fp, kd, c) i betänkandena 2005/06:SoU1, 2005/06:SoU2 och 2005/06:SoU15, där likartade frågor behandlats. I stället för den nuvarande ordningen med ett statligt monopol anser vi sålunda att licensierade butiker och apotek bör ges möjlighet att sälja receptfria respektive receptbelagda läkemedel. Erfarenheter från andra länder visar att ökad mångfald har lett till fler apotek, bättre tillgänglighet och service såväl i glesbygd som i storstad samt lägre läkemedelskostnader för den enskilde.

Enligt vår mening bör riksdagen genom ett tillkännagivande anmoda regeringen att vidta åtgärder så att en bättre konkurrens uppnås inom dagligvaruhandeln. Dessa åtgärder innefattar dels ökade insatser från Konkurrensverkets sida, dels ändringar av PBL och tillämpningen av denna lag. Vidare bör i tillkännagivandet ingå en anmodan till regeringen att låta utreda frågan om licensiering av butiker som säljer reglerade produkter. Med ett sådant beslut blir de här aktuella motionerna tillgodosedda och tillstyrks i berörda delar. Dock bör motion 2005/06:N345 (v), i vilken förordas stöd till en lokal grossiströrelse och en ändring av konkurrenslagen, avstyrkas i aktuella delar.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2005

2005/06:L290 av Martin Andreasson m.fl. (fp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ökad konkurrens.

2005/06:L310 av Inger René m.fl. (m):

3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en ökad konkurrens.

2005/06:U290 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att upphandlings- och konkurrensregler bör förbättras så att inte minst små och medelstora och nya företag kan utmana etablerade verksamheter.

2005/06:MJ395 av Marie Wahlgren m.fl. (fp):

6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om effektivare konkurrenspolitik för dagligvaruhandeln.

2005/06:N208 av Ulf Sjösten (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge Konkurrensverket ökade resurser för att bevaka konkurrensen på olika områden.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av Konkurrensverkets befogenheter med intentionen att ge Konkurrensverket ökade befogenheter att ingripa då rättvisa konkurrensförhållanden hotas av en kommuns beteende.

2005/06:N244 av Tobias Krantz (fp):

2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Konkurrensverket bör granska välfärdssektorn.

2005/06:N265 av Alf Svensson m.fl. (kd):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Konkurrensverket bör aktivera sig mer för en sund konkurrens inom dagligvaruhandeln.

2005/06:N266 av Tobias Billström (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en utredning gällande licensiering av butiker som säljer reglerade produkter.

2005/06:N326 av Ronny Olander (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att utvärdera och dra lärdomar av för- och nackdelar med de privatiseringar, bolagiseringar och avregleringar som genomförts de senaste åren.

2005/06:N330 av Göran Norlander och Agneta Lundberg (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avregleringar.

2005/06:N336 av Margareta Persson (s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avregleringarna.

2005/06:N343 av Viviann Gerdin och Marietta de Pourbaix-Lundin (c, m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att en översyn av rådande konkurrenslagstiftning genomförs för att utröna effekterna av den starka koncentrationen inom dagligvaruhandeln.

2005/06:N345 av Gunilla Wahlén m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stödja utvecklingen av en lokalt styrd och lanthandelsanpassad grossiströrelse.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att konkurrenslagstiftningen ändras i syfte att bryta de tre stora aktörernas dominans inom grossistledet.

2005/06:N351 av Jeppe Johnsson m.fl. (m, fp, kd, c):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av en genomgripande översyn av den svenska monopol-situationen.

2005/06:N434 av Fredrik Reinfeldt m.fl. (m):

9. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om skärpt konkurrensövervakning.
11. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en översyn av avreglerade marknader.

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att ge Konkurrensverket möjlighet att ingripa mot kommuner som snedvrider konkurrensen.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunala företag.

2005/06:N437 av Eva Flyborg m.fl. (fp):

5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att stärka konkurrensen och kriminalisera kartellsarbete.

2005/06:N444 av Britta Lejon (s):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att se över konkurrenslagstiftningen för att garantera mångfald i dagligvaruhandeln och lägre matpriser.

2005/06:N445 av Lars Lindén m.fl. (kd):

8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om konkurrenssnedvridande kommunal verksamhet.

2005/06:N463 av Carin Lundberg och Britta Rådström (båda s):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avregleringar.

2005/06:N478 av Maria Larsson m.fl. (kd):

12. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om rättvis konkurrens mellan offentlig och privat sektor.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om avveckling av snedvridande företagsstöd.

2005/06:N480 av Göran Hägglund m.fl. (kd):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kommunernas roll i näringspolitiken.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om en effektivare konkurrenspolitik.
8. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om kriminalisering av karteller.

2005/06:A309 av Maud Olofsson m.fl. (c):

17. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att öppna för fler alternativ i offentlig sektor.
18. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utmaningsrätt, intraprenad och kooperativt företagande.

2005/06:A310 av Margareta Andersson m.fl. (c):

4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att bredda kvinnors arbetsmarknad genom att konkurrensutsätta offentlig sektor.

2005/06:Bo298 av Lars Leijonborg m.fl. (fp):

10. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om Konkurrensverkets roll.
13. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Konkurrensverket bör få i uppgift att bevaka utvecklingen av fler utländska aktörers etablering på den svenska byggmarknaden.

2005/06:Bo338 av Ragnwi Marcelind m.fl. (kd):

10. Riksdagen begär att regeringen återkommer till riksdagen med förslag till lagstiftning som innebär en kriminalisering av kartellsamverkan.