

Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion (SOU 2009:8)

Jo2009/437

Sammanfattning

Konkurrensverket har inget att invända mot förslaget om en ny myndighetsstruktur. Utöver ett ökat förtroende för myndigheterna i myndighetsrollen kan den nya organisationen bidra till en tydligare styrning och en ökad effektivitet i utförandet av uppgifterna.

Konkurrensverket ser positivt på renodlingen av myndighetsuppgifter på veterinärområdet men vill framhålla att ansvaret för att utföra de kommersiella och konkurrensutsatta veterinärtjänsterna, som utredningen föreslår, inte bör ligga på en myndighet. Om regeringen inte vill välja att privatisera den veterinära fältorganisationen som tidigare föreslagits kan enligt Konkurrensverket ett alternativ vara att bilda ett statligt bolag av distriktsveterinärsorganisationen exklusive myndighetsuppgifterna

Utredningen framhåller principen om att myndigheter endast ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet om särskilda skäl föreligger. Konkurrensverket kan dock inte annat än undantagsvis finna konkreta förslag till åtgärder för att, som följer av utredningens uppdrag, renodla det statliga åtagandet och minimera statliga intrång på fungerande privata marknader. Konkurrensverket efterlyser också utredningens analys av vilka skäl man funnit för att i de här aktuella fallen göra undantag från denna princip. En sådan prövning bör vila på strikta och tydliga kriterier och utgå från krav på samhällsekonomisk effektivitet.

Den nya myndighetsstrukturen

Konkurrensverket har i princip inget att invända mot förslaget om den nya myndighetsstrukturen på livsmedelsområdet och välkomnar i synnerhet förslaget om att dela upp myndighetsutövning och övriga förvaltningsuppgifter från den konkurrensutsatta produktionen av tjänster på det veterinära området. Utöver ett

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

ökat förtroende för myndigheterna i myndighetsrollen kan den nya organisationen dessutom bidra till en tydligare styrning och en ökad effektivitet i utförandet av uppgifterna. Renodling och avgränsning av det statliga åtagandet, dvs. att skilja ut produktionen av konkurrensutsatta tjänster från myndighetsutövning och förvaltningsuppgifter, är därtill ett viktigt steg för att möjliggöra nyetablering på marknaden till konkurrensneutrala villkor.

Konkurrensverket begränsar sig i detta yttrande främst till utredningens förslag kring renodlingen och omfattningen av statliga åtagandet samt myndighetsstrukturen och statens roller på det veterinära området.

Det statliga åtagandet

Som motiv för en ny myndighetsstruktur och ett renodlat statligt åtagande framhåller utredningen principen om att myndigheter endast ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet om särskilda skäl föreligger. Utöver en förtroendeskapande renodling syftar utredningens förslag också till att minimera statliga intrång på fungerande privata marknader. Vi kan emellertid inte finna att utredningen annat än undantagsvis lämnar några konkreta förslag i denna riktning.

Enligt Konkurrensverket är en nödvändig åtgärd för att marknadslösningar ska få utrymme att myndigheternas kommersiella verksamheter begränsas och helst avvecklas. Endast därigenom kan garanteras att marknaden kan verka på neutrala villkor. Det finns egentligen inga förutsättningar för att myndigheters kommersiella verksamhet kan förses med samma villkor som privata. Konkurrensverket har också sedan länge och i ett nyligen väckt förslag framhållit att myndigheter i princip bör förbjudas att bedriva verksamhet i konkurrens med privata företag.¹

Som förslaget om en ny myndighetsstruktur måste förstås innebära den föreslagna förändringen inte att staten ska upphöra med de åsyftade verksamheterna. Fyra myndigheter blir tre men i stort sett med samma uppgifter som i dag. Även i framtiden kommer således alla tre att ha i uppgift att bedriva kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet. Om och i så fall i vilken omfattning enskilda verksamheter kommer att bedrivas påverkas således inte av den nya strukturen utan avgörs istället av hur och på vilket sätt myndigheternas uppgifter specificeras och avgränsas av riksdag och regering.

Här hänvisar utredningen till "ett antal principiella motiv för offentligt åtagande generellt och för konkurrensutsatt verksamhet specifikt" och synes därmed syfta på vissa undantagskriterier som Förvaltningskommittén har föreslagit som komplement till ett principförbud för myndigheter att bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Utredningen lyfter själv fram motiv såsom "att en offentlig

¹ Åtgärder för bättre konkurrens, Konkurrensverket 2009:4

myndighet vill undvika att komma i allt för stort beroende av privata producenter eller tillföra konkurrens på en marknad", "att verksamheten måste bedrivas mycket långsiktigt" eller "att det råder en temporär överkapacitet i verksamheten".

Konkurrensverket vill dock ifrågasätta om sådana principiella eller oomtvistade motiv ens kan sägas existera. Verket har också i sitt remissyttrande över Förvaltningskommitténs betänkande utvecklat tveksamheter över de föreslagna grunderna för undantag. Dessa uttrycks till större delen i allmänna termer, de är för otydliga och lämnar stort utrymme för godtyckliga eller subjektiva bedömningar. Vidare är kriterierna enligt verkets uppfattning i stora delar inte relevanta.

Konkurrensverket anser att kriterier till grund för att bedöma lämpligheten av att en myndighet ägnar sig åt kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet på den öppna marknaden måste vara transparenta, tydliga, strikta och utgå från krav på samhällsekonomisk effektivitet. Undantag bör överhuvudtaget inte medges när myndigheten har en konkurrensutsatt producentroll på ett produktområde där myndigheten bedriver myndighetsutövning.

I vilken mån särskilda skäl föreligger för de här aktuella och konkurrensutsatta tjänsterna som de tre myndigheterna också i fortsättningen föreslås bedriva är emellertid oklart. Utredningen har inte särskilt analyserat tjänsterna utifrån denna utgångspunkt, än mindre redovisat på vilka grunder man kommit fram till sin slutsats. En prövning av om och i så fall varför myndigheterna även fortsättningsvis ska bedriva de här aktuella tjänsterna bör därför ske. Denna bör vila på annan grund än den som Förvaltningskommittén har föreslagit. Annars är sannolikheten stor att de nya myndigheterna kommer att fortsätta att producera de konkurrensutsatta tjänsterna i oförminskad omfattning. Den avsedda effekten med denna del av förslaget skulle därmed utebli.

Myndighetsstrukturen och statens roller på det veterinära området

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och lämna förslag gällande hemvisten i myndighetsstrukturen för förvaltningsfrågor inom det veterinära området och för en statlig veterinärorganisation. Utredningen föreslår bland annat att ansvaret för dessa båda områden delas upp och läggs på två olika myndigheter. Konkurrensverket välkomnar som sagt att de olika myndigheternas roller på så sätt förtydligas och att därmed myndighetsutövning och övriga myndighetsuppgifter skiljs från produktionen av tjänster på marknaden.

Utredningen framhåller också att den veterinära fältorganisationen och en rikstäckande djurhälsovård är ett viktigt instrument för en levande landsbygd och livskraftiga jordbruksföretag. Det har Konkurrensverket heller inga invändningar emot. Men varför utförandet av de kommersiella tjänsterna på det veterinära området måste ligga i en statlig myndighet är dunkelt och det har utredningen heller inte utvecklat. Konkurrensverket har tidigare, i yttrande över Jordbruksverkets utredning av den veterinära organisationen (dnr 503/2008), ansett att distriktsveterinärorganisationen exklusive myndighetsutövningen bör

lyftas ut ur Jordbruksverket och läggas i en fristående organisation. Utöver att kommersiell och konkurrensutsatt verksamhet normalt inte bör bedrivas i myndighetsform menar Konkurrensverket att det krävs en organisatorisk uppdelning för att tydliggöra oberoendet mellan de båda verksamheterna. Om regeringen inte vill välja att privatisera den veterinära fältorganisationen, såsom den tidigare Veterinärutredningen föreslagit, kan ett alternativ vara att bilda ett statligt bolag av distriktsveterinärsorganisationen. På så sätt renodlas även i juridisk mening statens olika roller i syfte att garantera att förtroendet kan upprätthållas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit Pia Bergdahl.

Dan Sjöblom

Pia Bergdahl