

Småföretag

Förslag för ökad tillväxt

Konkurrensverket augusti 1997
Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom
ISSN 1401-8438
AWJ Kunskapsföretaget AB, Nyköping 1997

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 5 |
| 1 Inledning | 8 |
| 1.1 Bakgrund | 8 |
| 1.2 Småföretagens tillväxtförutsättningar - utgångspunkter | 8 |
| 1.3 Rapportens syfte och genomförande | 10 |
| 2 Konkurrenslagen | 11 |
| 2.1 Inledning | 11 |
| 2.2 Pågående utredningar | 12 |
| 3 Etableringsregler | 13 |
| 3.1 Inledning | 13 |
| 3.2 Dagligvaruhandeln | 13 |
| 3.3 Läkemedelsförsäljning | 15 |
| 3.4 Sotningsväsendet | 15 |
| 3.5 Tandvård | 15 |
| 3.6 Långväga busslinjetrafik | 16 |
| 3.7 Bostäder med särskild service till funktionshindrade | 17 |
| 3.8 Tolk- och översättningsverksamhet | 17 |
| 3.9 Ordningsvakter | 18 |
| 3.10 Övrigt | 19 |
| 4 Skatteregler m.m. | 20 |
| 4.1 Vinstbeskattning m.m. | 20 |
| 4.2 Momsregler | 20 |
| 4.3 Administrativa pålagor | 21 |
| 4.4 Förslag | 22 |
| 5 Offentligt stöd | 23 |
| 5.1 Inledning | 23 |
| 5.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder | 24 |
| 5.3 Kommunal stödgivning | 26 |
| 5.4 Förslag | 26 |

| | | |
|-----------------|---|-----------|
| 6 | Offentlig upphandling | 28 |
| 6.1 | Inledning | 28 |
| 6.2 | Samverkan om inköp, avropsavtal m.m. | 28 |
| 6.4 | Miljökrav | 29 |
| 6.5 | Förslag | 30 |
| 7 | Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer | 31 |
| 7.1 | Utveckling | 31 |
| 7.2 | Statliga myndigheter | 32 |
| 7.3 | Kommunala bolag och förvaltningar | 32 |
| 7.4 | Myndighetsutövning och affärsverksamhet | 33 |
| 7.5 | Förslag | 33 |
| 8 | Förslag i sammandrag | 35 |
| | | |
| Bilaga 1 | Småföretagsdelegationens upprop | 37 |
| Bilaga 2 | Konkurrenslagen | 38 |
| Bilaga 3 | Lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende | 42 |
| Bilaga 4 | Litteratur- och källförteckning | 44 |

Sammanfattning

Den statliga Småföretagsdelegationen (Dir. 1996:70) har i ett upprop den 18 mars 1997 till departement och myndigheter, bl.a. Konkurrensverket, önskat få förslag på regler som kan tas bort för att förbättra småföretagens tillväxtförutsättningar. Delegationen vill också veta hur övriga regler i sammanhanget kan hanteras.

Flera varu- och tjänsteområden utmärks av hög marknadskoncentration med inslag av monopol och fåtalsdominans. Små och medelstora företag skulle på dessa områden kunna bidra till en fungerande konkurrens genom sin flexibilitet och dynamik. Detta skapar förutsättningar för en effektiv verksamhet vilket ger uthållig tillväxt och ökad sysselsättning.

Företagens etablerings- och investeringsbenägenhet beror bl.a. på hur väl företagen kan förutse ändringar av marknadsförhållandena. I sammanhanget är utformning av lagar, förordningar, föreskrifter etc. som påverkar konkurrensen av central betydelse. Inom många branscher motverkas en effektiv konkurrens av regler som försvårar eller hindrar etablering. En form av etableringskontroll som kan ge särskilt skadliga effekter på konkurrensen är behovsprövning, vilket innebär att en myndighet skall bedöma om konsumenterna har behov av berörda produkter. För att kunna motivera en reglering måste de samhällsekonomiska vinsterna vara större än kostnaderna.

Kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (PBL) har väsentlig betydelse för konkurrensen inom dagligvaruhandeln. Den 1 januari 1997 ändrades PBL. En ändring

innebar att kommunen vid fastställande av detaljplan får precisera förekomsten av viss handel i området. Kommunen har således numera bl.a. ökad möjlighet att hindra etablering av livsmedelsbutiker. Vidare slopades bestämmelsen i PBL om att en effektiv konkurrens inte fick motverkas vid utformning av detaljplaner för byggnaders användning. Av förarbetena till ändringarna tycks dock intentionen ha varit att konkurrensintresset även i fortsättningen skulle beaktas vid tillämpning av PBL. En effekt av ändringarna kan bli minskad konkurrens inom dagligvaruhandeln, främst livsmedelsområdet.

Antalet företag som startas har ett samband med rådande konjunktur. Även skattenivå, omfattningen av administrativa pålagor, avgifter etc. torde tillhöra de viktigaste faktorerna som påverkar incitamentet för etablering och företagets tillväxt samt utveckling av ny produktionsteknik och nya varor och tjänster. En utgångspunkt vid utformning av skatteregler bör vara att småföretag jämfört med stora företag oftast har sämre förutsättningar att dels ta ekonomiska risker, dels få en tillfredsställande kapitalförsörjning och finansiell uthållighet. Vidare bör beaktas att ett regelsystem som inte är neutralt med avseende på olika ägarformer eller företagsstorlek snedvrider konkurrensen.

Offentligt stöd till företag inom ramen för arbetsmarknadspolitiken, t.ex. arbetslivsutveckling (ALU), har fått allt större omfattning. I flera undersökningar har effekterna på konkurrensen av att subventionera arbetskraft uppmärksammas. Detta leder till undanträngningseffekter, t.ex. att sysselsättningen minskar i företag som inte får stöd. Ytterst kan stödgivning till ett företag leda till utslagning av företagets konkurrent(er). Om konkurrenten är det effektivaste företaget kan effekten bli samhällsekonomiska förluster. Generellt har småföretag, jämfört med stora företag, svårare att klara effekterna av att konkurrenter ges stöd.

Mycket talar för att småföretagens förutsättningar att konkurrera om offentliga beställningar successivt försämrats. I detta fall är troligen inte den viktigaste frågan vilka regler som behöver ändras eller slopas. I stället kan det vara mer angeläget att förtydliga vissa regler samt öka myndigheters kunskaper om en konkurrensmarknads funktionssätt och småföretagens villkor.

Under 1990-talet har statliga myndigheter, kommuner och landsting ökat sin närvaro på konkurrensmarknader. Det har minskat företagets, främst småföretags, möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden. Till detta har bidragit ett ej effektivt regelverk och brist på regler vid konkurrens mellan privata företag och nämnda offentliga aktörer.

Företagen har svårt att få kännedom om alla regler. Myndigheterna ändrar också ofta reglerna. Dessa är ibland även svåra att förstå. Småföretag utan ekonomisk och juridisk expertis har i många fall svårt att korrekt tillämpa alla regler. Komplexiteten i regelsystemen motverkar incitamentet att starta och driva företag.

I rapporten föreslås i korthet främst följande.

- Verka för att företagen får fasta och långsiktiga spelregler samt att dessa är enkla och lättillgängliga.

Etableringsregler

- Utvärdera kommunernas tillämpning av PBL som underlag för åtgärder som underlättar nyetablering inom dagligvaruhandeln.
- Låt intentionen bakom PBL om att en effektiv konkurrens skall beaktas vid kommunens fysiska planering få genomslag i lagtexten.
- Avveckla apoteksmonopolet.
- Avveckla sotningsmonopolet.
- Slopa behovsprövningen vid etablering inom vuxentandvården.
- Slopa skadeprovningen vid etablering av långväga busslinjetrafik.
- Skapa lika regler för kommunala och privata aktörer på området för bostäder med service till funktionshindrade.
- Underlätta etablering och företagande inom tolk- och översättningsverksamhet genom att ta fram ett nytt och marknadsanpassat regelsystem.
- Slopa behovsprövningen vid förordnande av ordningsvakter.
- Gör en systematisk genomgång för att minimera antalet myndigheter som berörs vid nyetableringar.

Skatteregler, avgifter m.m.

- Förenkla skattesystemet och se över reglerna för dubbelbeskattning och fåmansföretag för att öka incitamentet för nyföretagande och underlätta småföretagens kapitalförsörjning.
- Överväg att avkorta sjuklöneperioden under vilken företagen i stället för staten betalar ersättning.
- Analysera särskilt småföretagens förutsättningar att bära pålagor, avgifter etc. vid planerad s.k. skatteväxling.
- Ändra momsreglerna inom vård, omsorg och skola för att få lika villkor för offentliga och privata aktörer.
- Följ upp konsekvenserna för annan utbildning av de nya momsreglerna som underlag för att få lika villkor för aktörerna oavsett regi- och organisationsform.

Offentlig stödgivning - arbetsmarknadspolitiska åtgärder

- Genomför förslaget från Riksdagens revisorer att regeringen för riksdagen redovisar en samlad bedömning av undanträngningseffekter och vilka effekter som är önskvärda eller inte.
- Inför bestämmelser om att arbetsmarknadsmyndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.
- Anvisa inte ALU till verksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad.
- Överväg att helt eller delvis slopa starta-eget-bidraget till förmån för ett speciellt lån till nyföretagande och/eller skattereduktion för småföretag.
- Ge företagen bättre möjligheter att få prövat i domstol om kommunens stödgivning till företagets konkurrent strider mot kommunallagen.

Offentlig upphandling

- Verka för att en analys av småföretagens konkurrensförutsättningar görs före en samordning av offentliga myndigheters inköp.
- Förtydliga så långt som möjligt reglerna för miljökrav vid upphandling för att öka konkurrensen och småföretagens leveransmöjligheter.

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

- Precisera villkoren för konkurrensutsättning av verksamhet som bedrivs av myndigheter för att ge småföretagen bättre möjligheter att utföra berörda tjänster.
- Ange under vilka förutsättningar statliga myndigheter får bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad.
- Ge företagen bättre möjligheter att få prövat i domstol om ett kommunalt beslut att "gå ut" på en konkurrensmarknad strider mot kommunallagen.
- Genomför tidigare utredningsförslag att myndigheter som har tillsyn över provningsföretag i princip inte får bedriva konkurrerande provningsverksamhet.
- Åtgärda övriga fall av sammanblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet genom att ändra regelverket.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den statliga Småföretagsdelegationens arbete (Dir. 1996:70) syftar till att förbättra småföretagens tillväxtförutsättningar. Som ett led i detta arbete har delegationen gjort ett upprop den 18 mars 1997 till departement och myndigheter (se bilaga 1), bl.a. Konkurrensverket. Delegationen önskar få förslag på regler som kan tas bort för att förbättra förutsättningarna för tillväxt i de små företagen. Vidare ställs frågan hur övriga regler i sammanhanget kan hanteras. Delegationens arbete skall slutföras senast den 1 juli 1998.

Konkurrensverket skall verka för effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta gör verket bl.a. genom att tillämpa konkurrenslagen (1993:20), KL (se bilaga 2). Verket tillämpar även lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU. Denna lag är närmast ett komplement till det centrala regelverket på området, dvs. lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Ett gemensamt syfte för de två upphandlingslagarna är att företagen skall ges möjlighet att konkurrera på lika villkor om det allmänna inköp. I bilaga 3 redogörs närmare för LIU och det hittills enda beslutet av domstol (Marknadsdomstolen) som rör denna lag.

Under den senaste verksamhetsperioden 1995/96 (1 juli 1995 - 31 december 1996) användes drygt 80 procent av Konkurrensverkets resurser, mätt utifrån antalet arbetstimmar, till lagtillämpning och i huvudsak KL. För närvarande pågår två utredningar som rör KL. Syftet med den ena utredningen är att underlätta samverkan mellan småföretag. Den andra utredningen gör en översyn av förvävsreglerna. Se avsnitt 2.2.

Konkurrensverket har tilldelats vissa särskilda uppgifter vid sidan av lagtillämpningen. Enligt instruktionen (SFS 1996:353) skall verket bl.a. lämna förslag till förändringar av regleringar som hämmar konkurrensen och allmänt främja ett konkurrensinriktat synsätt i samhället.

1.2 Småföretagens tillväxtförutsättningar - utgångspunkter

Flera sektorer i näringslivet utmärks av hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag som svarar för det samlade utbudet av varor och tjänster. Att nya företag träder in på olika marknader och har möjlighet att växa är av fundamental betydelse för att konkurrensen på sikt skall kunna upprätthållas. Detta har uppmärksammats i förarbeten (prop. 1992/93 s. 21) till KL där det pekas på att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara de små och medelstora företagen. Dessa bidrar genom sin flexibilitet och dynamik till att upprätthålla en effektiv konkurrens. Detta skapar förutsättningar för uthållig tillväxt och ökad sysselsättning.

I rapporten Småföretagen - Sveriges framtid? (1994), som gjorts av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), räknas som småföretag fristående företag (exklusive jord- och skogsbruk) med färre än 200 anställda. Av rapporten framgår att år 1992 hade av samtliga företag endast 0,2 procent fler än 200 anställda medan över 90 procent hade färre än 10 anställda. Sistnämnda företag sysselsatte drygt 20 procent av det

totala antalet anställda. Vidare återfanns det största antalet småföretag inom tjänstesektorn. En femtedel av småföretagen fanns inom tillverkningsindustrin.

Antalet företag som startas har samband med rådande konjunktur vilket bekräftas av uppgifter från Statistiska centralbyrån. Även skattenivå, omfattningen av administrativa pålagor, avgifter etc. torde tillhöra de viktigaste faktorerna som påverkar incitamentet för nyföretagande och företagens tillväxt samt utveckling av ny produktionsteknik och nya varor och tjänster. En utgångspunkt vid en analys av konkurrensvillkoren för småföretag bör i princip alltid vara deras, jämfört med stora företag, oftast sämre förutsättningar för kapitalförsörjning och att få en tillfredsställande soliditet eller finansiell uthållighet.

Inom många branscher motverkas nyföretagande och en effektiv konkurrens av regleringar. För att dessa skall motiveras måste de samhällsekonomiska vinsterna vara större än kostnaderna. Företagen som finns på marknaden har ofta ett intresse av att man inte tar bort sådana regler som begränsar konkurrensen, t.ex. bestämmelser för etablering som går utöver givna kvalitets- och säkerhetskrav på verksamheten.

Offentligt stöd till företag inom ramen för arbetsmarknadspolitiken har fått allt större omfattning. Den snedvridning av konkurrensen som i många fall följer av stödgivningen har alltmer uppmärksammats. Det har visat sig att stödet leder till s.k. undanträngningseffekter, t.ex. att sysselsättningen minskar i företag som inte får stöd. Ytterst kan stödgivningen leda till utslagning av företag. Småföretag kan drabbas i högre grad än stora företag av att konkurrenter får offentligt stöd. Här bör även uppmärksammas de indirekta effekterna av stöd såsom negativ påverkan på företagsklimatet som motverkar nyetablering och investeringsbenägenhet.

Kommunerna har i dag stor betydelse för utvecklingen av företag som konkurrerar på regionala eller lokala marknader. Sådana marknader utmärks av ett stort inslag av småföretag. Företagsetablering och företagens möjligheter att expandera verksamheten påverkas av bl.a. kommunens planering av markanvändning inklusive prövning av bygglovsärenden och kommunens stödgivning till företag.

Ett stort antal småföretag är i dag leverantörer åt staten, kommunerna och landstingen. Det finns flera faktorer som pekar mot att småföretagens förutsättningar att tävla om de offentliga beställningarna gradvis försämrats. Exempelvis ökar antalet upphandlingar som rör stora inköpsvolymmer eller entreprenader som enbart ett mindre antal företag har kapacitet att klara. På upphandlingsområdet är troligen inte den viktigaste frågan vilka regler som behöver ändras eller slopas. I stället kan det vara mer angeläget att förtydliga regler och öka myndigheters kunskaper om en konkurrensmarknads funktionssätt och småföretagens villkor.

Under 1990-talet har statliga myndigheter, kommuner och landsting ökat sin närvaro på konkurrensmarknader. Det har enligt Konkurrensverkets erfarenheter minskat företagens, främst småföretagens, möjligheter att expandera sin verksamhet eller rentav finnas kvar på marknaden. Till detta har bidragit ett ej effektivt regelverk och brist på regler vid konkurrens mellan privata företag och nämnda offentliga aktörer.

Företagens etablerings- och investeringsbenägenhet beror bl.a. på hur väl företagen kan förutse ändringar av marknadsförhållandena. I sammanhanget är det angeläget att lagar, förordningar, föreskrifter etc. som påverkar konkurrensförhållandena är klara och långsiktiga och innebär hög rättssäkerhet för marknadsaktörerna.

1.3 Rapportens syfte och genomförande

Denna rapport syftar till att redovisa en del av de regler, institutionella förhållanden, utvecklingstendenser m.m. som påverkar företagens, främst småföretagens, tillväxtförutsättningar. I rapporten ges förslag på regler som bör slopas eller ändras för att underlätta etablering och stärka småföretagens tillväxtförutsättningar. En utgångspunkt för sådana åtgärder måste vara att företagen så långt som möjligt får konkurrera på lika villkor. Ett syfte med en del av förslagen är att ge regeltillämpande myndigheter ökat incitament att uppmärksamma konkurrensförhållanden och småföretagens villkor.

Ett flertal förslag baseras på erfarenheter från verkets arbete. En stor del av detta arbete är handläggning av klagomålsärenden och särskilda undersökningar/rapporter om konkurrensförhållanden på olika områden. Vidare grundas förslagen på undersökningar som redovisas i statliga betänkanden, departementsrapporter m.m. (se bilaga 4). Uppgifter har även erhållits från myndigheter som administrerar en del av berörda regelverk och branschorganisationer vars medlemmar är främst småföretag.

2 Konkurrenslagen

2.1 Inledning

Konkurrenslagen (KL) innehåller bl.a. två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen på den svenska marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag (8 §). I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på den svenska marknaden. Det finns inte möjlighet till undantag från detta förbud. Ett syfte med bestämmelsen om förbud mot missbruk av dominerande ställning är att skydda de mindre företagen från konkurrensbegränsande ageranden från ett dominerande företag.

Företag som vill få besked om ett avtal eller förfarande strider mot KL (6 eller 19 §) kan ansöka om att Konkurrensverket meddelar ett s.k. icke-ingripandebesked, dvs. en förklaring att avtalet eller förfarandet inte strider mot något av lagens två förbud och att det därför inte finns anledning för verket att ingripa. (20 §). Det vanliga är, när det gäller avtal, att man i ansökan/anmälan till Konkurrensverket i första hand begär att få icke-ingripandebesked och i andra hand undantag från förbudet 6 § KL.

KL innehåller även särskilda regler om möjlighet för Stockholms tingsrätt att på talan av Konkurrensverket förbjuda företagsförvärv som skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på den svenska marknaden i dess helhet eller en väsentlig del av den och om detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt.

Ett företagsförvärv måste anmälas till Konkurrensverket när de i förvärvet inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor för föregående räkenskapsår. Om förvärvaren ingår i en koncern eller i en grupp som hålls samman på annat sätt skall gruppens totala omsättning anses som förvärvarens omsättning. Den 1 juli 1997 infördes ett tillägg i KL som innebär att ingen generell anmälningsskyldighet gäller för ett förvärv där det förvärvade företagets omsättning understiger 100 miljoner kronor. Denna regeländring, som förenklar anmälningsskyldigheten, föreslogs av Konkurrenslagsutredningen (se avsnitt 2.2 nedan).

Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) gett vägledning för hur begreppet märkbart sätt bör tolkas i konkurrenssammanhang. Syftet är att underlätta samverkan mellan små och medelstora företag för att stärka konkurrensen på marknaden. Av det allmänna rådet framgår att samverkan mellan företag normalt inte märkbart påverkar konkurrensen om företagen tillsammans har en marknadsandel på högst 10 procent och årsomsättningen inte överstiger 200 miljoner för någon avtalspart och till denna anknutna företag. Om årsomsättningen för varje företag inte överskrider 10 miljoner kan deras totala marknadsandel vara högst 15 procent. I övriga fall måste företag som vill samverka vid t.ex. anbudsgivning, försäljning och inköp ansöka om undantag från KL. Om en sådan samverkan bedöms ha positiva effekter och inte går längre än vad som är nödvändigt kan samverkan normalt tillåtas om företagets totala marknadsandel är åtminstone 25 procent.

Samarbete mellan företag i form av konsortier vid anbudsupphandling strider inte mot KL om de berörda företagen inte är konkurrenter. Men även om konsortier bildas av konkurrerande företag föreligger ingen konkurrensbegränsning om inte något av de deltagande företagen ensamt kan klara ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna en anbudstävlan. Denna möjlighet till samverkan har särskild betydelse för mindre företag, som på detta sätt tillsammans kan utgöra en motvikt mot stora aktörer på marknaden.

Konkurrensverket har utarbetat två blanketter jämte anvisningar, benämnda K1 och K2, som stöd för företagens uppgiftslämnande i anslutning till ansökan om undantag och/eller icke-ingripandebesked respektive anmälan om företagsförvärv. Verket gjorde en översyn av dessa blanketter i slutet av förra året. Översynen syftade främst till att minska företagets uppgiftsbörda och att avkorta tiden för ärendets handläggning. Berörda ändringar trädde i kraft från den 1 januari 1997. Den viktigaste ändringen med avseende på företagets uppgiftslämnande rör ett tillägg i K2-blanketten. Tillägget innebär att endast ett begränsat antal uppgifter behöver lämnas vid förvärv där parterna efter förvärvet inte på någon marknad får en sammanlagd marknadsandel på 30 procent eller mer.

Konkurrensverket har nyligen tagit fram informationsskriften Konkurrensguiden som handlar om KL och upphandlingslagarna. Guiden riktar sig bl.a. till småföretagen.

2.2 Pågående utredningar

Nyligen har Konkurrenslagsutredningen i sitt betänkande Konkurrenslagen 1993-1996 (SOU 1997:20) föreslagit att lagen görs enklare och tydligare på flera punkter. Bland regeländringarna märks den nämnda förenklingen av anmälningsskyldigheten vid förvärv från den 1 juli 1997. Ett förslag som gynnar bl.a. mindre företag är att Marknadsdomstolen, i mål där enskilda är parter till varandra, får bestämma att varje part skall svara för sina rättegångskostnader. För närvarande bereds utredningens förslag inom regeringskansliet.

Konkurrenslagsutredningen har fått tilläggsdirektiv (Dir. 1997:38) som rör ytterligare utredningsinsatser om förvärvsreglerna. Frågor som avses att belysas är bl.a. om det skall finnas en obligatorisk anmälningsskyldighet, avgränsningen av förvärvsbegreppet och frågan om konkurrensbegränsande villkor vid förvärv. En utgångspunkt för regelöversynen är EG:s förvärvsregler.

Inom regeringskansliet har även tillsatts en arbetsgrupp som skall utreda förutsättningarna för småföretag att samverka med hänsyn till KL. I uppdraget till arbetsgruppen framhålls vikten av att tillåta småföretag att samverka för att stärka sin ställning gentemot stora företag när detta är till fördel för samhällsekonomin och konsumenterna. Vidare sägs att även om konkurrensreglerna har ett småföretagarperspektiv finns det skäl att fördjupa analysen av lagstiftningens effekter för små företag. Därvid pekas bl.a. på de särskilda förutsättningar för konkurrens som kan finnas i skilda delar av landet.

3 Etableringsregler

3.1 Inledning

Generellt utgör olika former av etableringshinder det allvarligaste hotet mot en effektiv konkurrens. Vid utformning av regler för etableringskontroll i en bransch måste därför effekterna på konkurrensen av sådana bestämmelser analyseras. Om reglerna medför en begränsning av konkurrensen kan etablerade företag ges otillräckliga incitament att bedriva en effektiv verksamhet. Principiellt bör inte möjligheterna till nyetablering begränsas genom regler som går utöver givna kvalitets- och säkerhetskrav för verksamheten.

En form av etableringskontroll som har visat sig ge särskilt skadliga effekter på konkurrensen är s.k. behovsprövning, dvs. att en myndighet skall bedöma om konsumenterna har behov av berörda produkter. Behovsprövning har successivt slopats inom olika områden. Den kanske viktigaste orsaken är att myndigheter haft svårt att bedöma effekterna av en nyetablering och konsumenternas behov. I praktiken har myndigheterna ofta fått lita på synpunkter från företag och producenter på den aktuella marknaden, dvs. blivande konkurrenter till det företag som ansökt om etablering. Inte oväntat har de etablerade företagen oftast motsatt sig nyetableringar.

Som regel bör olika former av etableringskontroll med behovsprövning undvikas. Risken är att producenternas intresse av svag konkurrens kommer i första hand medan konsumenternas intresse av ökad konkurrens och mångfald kommer i andra hand.

På många områden finns för närvarande etableringsregler som medför att konkurrensintresset har en underordnad roll eller inte alls beaktas vid prövning av en ansökan om etablering. Exempel på sådana områden ges nedan (avsnitt 3.2 - 3.9). Ett utmärkande drag för aktuella etableringsregler är att dessa går långt utöver givna kvalitets- och säkerhetskrav för verksamheten. För flertalet nämnda områden, för att inte säga samtliga, gäller att det finns goda förutsättningar för småskalig verksamhet och tillväxtförutsättningar för småföretag.

3.2 Dagligvaruhandeln

Graden av konkurrens inom dagligvaruhandeln har bl.a. samband med kommunernas tillämpning av plan- och bygglagen (1987:10), PBL. Vid en kommuns planering av markanvändning inklusive prövningen av bygglovsärenden inom ramen för PBL, fastställs bl.a. vilken mark som skall få användas för handel, industri m.m. En kommun kan också direkt påverka etableringen av företag inom detaljhandel (livsmedelsaffärer, bensinstationer m.m.) i anslutning till att kommunen hyr ut eller säljer egen mark. Därmed kan kommunen påverka utbudet av olika varor och tjänster i kommunen med avseende på mångfald, produktkvalitet inklusive servicenivå och priser.

Statens pris- och konkurrensverk (SPK) genomförde i början av 1990-talet flera undersökningar av prisnivån på livsmedel i en rad orter. Undersökningarna syftade främst till att jämföra prisnivån mellan olika orter med avseende på butikstruktur. Undersökningarna visade bl.a. att graden av konkurrens mellan butikerna hade stor

betydelse för prisnivån och att etablering av butiker med lågpriskaraktär spelade en väsentlig roll.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har utvärderat tillämpningen av PBL i länets kommuner under åren 1992-1996. Av rapporten, som publicerades i slutet av januari i år, framgår att intresset av effektiv konkurrens synes ofta haft en underordnad eller ingen betydelse vid beslut som fattats med stöd av PBL. Det kan noteras att under den aktuella perioden innehöll PBL en särskild bestämmelse om att beakta förutsättningarna för en effektiv konkurrens vid tillämpning av lagen och bedömning av etableringar. Av undersökningen framgår dock att kommunalekonomiska hänsyn (t. ex. kostnader för VA, kollektivtrafik m.m.), ekonomin för redan etablerad handel och exploatörens ekonomiska styrka och villighet att svara för kommunala kostnader i sammanhanget haft en stor eller avgörande betydelse för bedömningen. Dessutom tycks etablerade företag ofta haft stort inflytande på beslut om nyetablering.

Den 1 januari 1997 ändrades PBL i två avseenden (5 kap. om utformning av detaljplaner m.m.). Den ena ändringen innebar att kommunen vid fastställande av detaljplan för ett område får precisera förekomsten av viss handel. Kommunen har således numera bl.a. ökad möjlighet att hindra etablering av livsmedelshandel. Ändringen innebär ett ökat inslag av behovsprövning vid fastställande av detaljplan. Den andra ändringen var att bestämmelsen i PBL om att intresset av en effektiv konkurrens inte fick motverkas vid utformningen av detaljplaner för byggnaders användning slopades. Av uttalanden i förarbetena (prop. 1996/97:34) till ändringarna tycks dock intentionen ha varit att konkurrensintresset även i fortsättningen skulle beaktas vid tillämpningen av PBL.

Riksdagsbeslut om en ny lag eller lagändring föregås som regel av motivuttalanden av regeringen. Sådana uttalanden har hittills haft mycket stor betydelse vid tolkningen av svensk lag. I detta fall har lagbestämmelsen om konkurrensintresset tagits bort ur PBL. Enligt Konkurrensverkets mening kan inte ett motivuttalande ta över innebörden av en klar lagregel. Slutsatsen kan därför inte bli någon annan än att konkurrensintresset inte kommer att beaktas vid tillämpningen av PBL även om regeringen i motivuttalanden klarlagt att borttagande av lagregeln inte skulle uppfattas så att konkurrensintresset inte skall beaktas.

I sammanhanget kan Konkurrensverket inte underlåta att peka på att i övriga Europa tillmäts inte förarbeten samma betydelse som i Sverige. I europeisk lagstiftning återfinns som regel lagens ändamål direkt i lagtexten. Främst till följd av internationaliseringen av rättslivet och EG-rättens ökande betydelse bör motsvarande inriktning på lagstiftningsområdet kunna få genomslag även i nationellt lagstiftningsarbete (se t.ex. Nergelius FT 1997 s. 50).

Eftersom en av intentionerna bakom PBL är enligt motivuttalanden att kommunerna skall beakta intresset av en effektiv konkurrens vid etableringar måste särskilda bestämmelser härom finnas i lagen. En sådan bestämmelse kan införas i exempelvis PBL:s inledande bestämmelser (kap. 1). Detta har särskilt betydelse vid tillämpning av, förutom kap. 5, kap. 8 som rör bygg-, rivnings- och marklov. Åtgärden innebär att det för framtiden säkerställs att nämnda intention även får genomslag vid tillämpningen av lagen.

Konkurrensverket anser vidare, med hänsyn till resultatet av ovannämnda undersökningar, att det bör genomföras en bred undersökning om tillämpningen av PBL och effekterna för etablering inom dagligvaruhandeln, främst livsmedelsområdet. En sådan utredning kan utgöra underlag för åtgärder att underlätta etablering och öka konkurrensen inom dagligvaruhandeln.

3.3 Läkemedelsförsäljning

Det statliga Apoteksbolaget har ensamrätt till försäljning av läkemedel i detaljhandelsledet. Riksförsäkringsverket fastställer apotekens inköpspriser i förhandlingar med läkemedelsföretagen. Apoteksbolaget fastställer den egna handelsmarginalen, dvs. i praktiken priset till konsument. Det kan inte uteslutas att nuvarande detaljhandelsmonopol på läkemedelsområdet i vissa avseenden strider mot EG:s regler.

För närvarande undersöker en statlig utredning (Dir. 1996:119) förutsättningarna att införa konkurrens vid försäljning av läkemedel. Konkurrensverket har tidigare framfört i samband med statliga utredningar om läkemedelsförsäljningen att apoteksmonopolet bör avvecklas. Verket anser att tillstånd för etablering på detta område skall ges om företaget uppfyller givna kompetens- och säkerhetskrav.

3.4 Sotningsväsendet

På området för rengöring inklusive kontroll av rök- och imkanaler, eldstäder m.m. innebär rådande bestämmelser att en skorstensfejarmästare ges ensamrätt att utföra dessa tjänster i ett förutbestämt område eller distrikt. Kommunerna har ansvaret för att rengöring sker i enlighet med gällande bestämmelser. Avtalet mellan en kommun och skorstensfejarmästare innebär i allmänhet en rätt för sistnämnda att utföra aktuella tjänster till pensioneringen. Med hänsyn till rådande förhållanden förekommer i princip inte att kommuner upphandlar aktuella tjänster via anbudstävlan. Nuvarande ordning kan strida mot EG:s direktiv på upphandlingsområdet. Prissättningen på tjänsterna styrs via förhandlingar på central nivå mellan Svenska kommunförbundet och branschorganisationen Sveriges Skorstenfejarmästares Riksförbund.

För närvarande undersöker en statlig utredning (Dir. 1996:115) förutsättningarna att omreglera sotningsväsendet. Ett viktig del av arbetet är att göra regelverket mer konsumentorienterat. Konkurrensverket har tidigare framfört, bl.a. i remissyttranden till regeringen över tidigare statliga utredningar på detta område, att sotningsväsendet bör omfattas av en regelreformer som bl.a. medför att monopolet slopas.

3.5 Tandvård

För vuxentandvård finns en maximitaxa som fastställs av regeringen efter överläggningar mellan Riksförsäkringsverket (RFV) och Sveriges Privattandläkarförening. Staten subventionerar, via den statliga tandvårdsförsäkringen, patientens tandvårdskostnader. Subventionen har successivt minskat det senaste åren och uppskattas för närvarande utgöra omkring 20 procent av de totala kostnaderna för vuxentandvården. I den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1996/97:150) aviserades en ytterligare minskning av tandvårdssubventionen. Landstingen/folkvandvården och det privata företaget Praktikertjänst AB svarar tillsammans för över hälften av vuxentandvårdens omsättning.

Vid ansökan om nyetablering inom vuxentandvården prövar Försäkringskassan om tandvårdsföretaget/tandläkaren skall medges anslutning till tandvårdsförsäkringen. Denna prövning omfattar enbart privata tandläkare. Försäkringskassans beslut grundas bl.a. på en bedömning av genomsnittligt antal tandvårdstimmar per invånare i aktuellt område, dvs. här görs en behovsprövning. Om vårdutbudet anses tillgodosett medges normalt inte nyetablering.

Landstingen ansvarar för barn- och ungdomstandvården som finansieras helt med landstingsskatt. Etablering inom detta område förutsätter således att landstinget svarar för verksamhetens finansiering. Barn- och ungdomstandvård bedrivs till helt övervägande del av landstingen. Såvitt Konkurrensverket känner till har ett landsting genomfört en anbudstävlan om denna vård där privata tandvårdsföretag gavs möjlighet att lämna anbud. Flera landsting ger föräldrar och barn möjlighet att välja mellan privata och landstingsanställda tandläkare.

En statlig utredning (Dir. 1997:86) gör för närvarande en översyn av taxan och etableringsreglerna inom vuxentandvården. I Konkurrensverkets rapport Konkurrens i tandvården (1993) redovisas förutsättningarna för konkurrens inom området och för vissa effekter av behovsprövningen. I ett län som särskilt studerades framkom att antalet tandläkare i glesbygd var mindre än vad som torde ha blivit fallet utan behovsprövning.

Konkurrensverket anser att övervägande skäl talar för att behovsprövningen slopas. Det bör vara tillräckligt att tandvårdsföretaget uppfyller givna kompetens- och säkerhetskrav. RFV har i remissyttrande över departementspromemorian Tandvårdsförsäkring i omvandling (Ds 1997:16) den 27 maj 1997 uttalat att RFV instämmer i förslaget i promemorian om slopande av anslutningsbestämmelserna för tandvårdsförsäkringen. Detta ställningstagande görs mot bakgrund av bl.a. beslutade och aviserade minskningar av tandvårdssubventionen.

I dag gäller olika momsregler för offentliga och privata aktörer inom vård, omsorg och utbildning som medför högre kostnader för sistnämnda vårdgivare. Se avsnitt 4.2. Det finns exempel på att landsting som infört fritt val av tandläkare inom barn- och ungdomstandvården har kompenserat privata tandläkare för denna kostnads- och konkurrensnackdel genom att betala en högre ersättning än vad som gäller för folktandvården.

3.6 Långväga busslinjetrafik

Om ett företag vill starta långväga busslinjetrafik prövar Vägverket om denna trafik kan skada etablerad järnvägstrafik, den s.k. skadeprövningen. Denna innebär ett konkurrenskydd för Staten Järnvägar. Den långväga busslinjetrafiken omfattas inte av trafikhuvudmännens (kommuners och landstings) trafikförsörjningsansvar för kollektivresandet (främst busslinjetrafik) inom ett län. Långväga busslinjetrafik bedrivs till större delen av privata företag och omfattar resor mellan två eller flera län.

I Konkurrensverkets rapport Långväga buss - förutsättningar för konkurrens (1996:3) redogörs för effekter av skadeprövningen. Av rapporten framgår att denna etableringskontroll inte kan försvaras på samhällsekonomiska grunder och bör tas bort.

3.7 Bostäder med särskild service till funktionshindrade

Enligt socialtjänstlagen (1980:620) skall kommunen inrätta bostäder med särskild service till funktionshindrade. Den enskilde kan enligt lagen (1993:387) om stöd och service till handikappade, LSS, erhålla sådan bostad. Huvudformen är servicebostad och gruppboende. En annan insats enligt LSS är daglig verksamhet. Såväl boende som daglig verksamhet bedrivs av både privata och kommunala aktörer. Privata företag bedriver verksamheten på entreprenad åt kommuner och landsting. Etablering av ett privat företag på detta område kräver särskilt tillstånd. Beviljande av tillstånd förutsätter att boendet och/eller den dagliga verksamheten uppfyller givna kvalitetskrav, t.ex. ett högsta antal boende per gruppboende.

Socialstyrelsen har det centrala tillsynsansvaret på området och har rätt att meddela föreskrifter. Länsstyrelsen är tillsynsmyndighet inom länet och svarar för tillståndsgivningen. Således kan sägas att det finns tre myndigheter - Socialstyrelsen, länsstyrelsen och landstinget/kommunen - som på olika sätt ansvarar för att verksamheten bedrivs enligt givna krav.

Huruvida ett privat företags verksamhet uppfyller givna krav bedöms bl.a. i anslutning till tillståndsprövningen. Socialstyrelsen och länsstyrelsen kan kritisera en kommunal verksamhet som inte svarar mot kraven men har inte befogenhet att ålägga kommunen/landstinget att rätta sig. Ett privat företag vars verksamhet inte håller erforderlig kvalitet kan antingen få avtalet med kommunen/landstinget uppsagt eller ytterst få sitt tillstånd indraget.

I anslutning till Konkurrensverkets handläggning av ett klagomålsärende på detta område uttalade Socialstyrelsen att man var medveten om att privata vårdgivare känner sig diskriminerade med hänsyn till de olika reglerna för privat och offentlig verksamhet. Vidare anförde Socialstyrelsen om att man vid ett antal tillfällen påpekat för landsting att de i vissa fall bedriver gruppboende som inte uppfyller lagens krav.

De olika bestämmelserna för privat och kommunal verksamhet kan ge konkurrensnedrivande effekter vid en kommunal upphandling där såväl kommunala egenregi-enheter som privata utförare konkurrerar om en entreprenad. Om exempelvis kommunens anbuds- eller förfrågningsunderlag har utformats utifrån en lägre kvalitetsnivå än gällande kvalitetsnormer får egenregi-enheten konkurrensfördelar i förhållande till privata utförare som inte har samma möjlighet att minska verksamhetens kvalitet. Enligt Konkurrensverkets mening bör i detta fall göras en översyn av tillståndsgivning och etableringsregler med syfte att skapa lika villkor mellan offentliga och privata aktörer.

3.8 Tolk- och översättningsverksamhet

Inom tolkverksamheten medför oklara bestämmelser att privata företags etablering och verksamhet försvåras. Konkurrensverket har fått många klagomål på detta område och som bl.a. handlar om den oklara definitionen av begreppet arbetstagare. Det medför bl.a. en osäkerhet om LOU:s tillämpning i anslutning till att myndigheter ger uppdrag till tolkar. Justitieombudsmannen (JO) har i ett beslut den 15 november 1996 (dnr 2176-1996) pekat på en rad näringsrättsliga aspekter på tolkningsverksamheten. Kammarkollegiet har uppmärksammat frågan i ett yttrande till JO och menar att den kommunala tolkförmedlingen har en monopolställning.

Problemet är enligt Konkurrensverkets uppfattning av sådan natur att det är av stor, kanske avgörande, vikt för små- och ensamföretagare om de skall kunna vara kvar på marknaden. Anmärkningsvärt är även den beroendeställning dessa aktörer, dvs. oberoende uppdragstagare, uppfattar sig ha gentemot befintliga kommunala tolkförmedlingar och offentliga arbetsförmedlingar på grund av den rättsosäkerhet som blir följden av nämnda oklarheter. Detta tillsammans med den kommunala tolkförmedlingsverksamhetens rättsliga ställning kan skapa ytterligare konkurrensproblem.

Konkurrensverket har i skrivelse (dnr 1275/96) till regeringen (Närings- och handelsdepartementet) i början av februari i år föreslagit att det tillsätts en särskild utredning med uppgift att närmare analysera förhållandena på marknaden för tolk- och översättningstjänster. Ett huvudsyfte med utredningen bör vara att ta fram ett nytt och marknadsanpassat regelverk på området.

3.9 Ordningsvakter

Enligt lagen (1980:578) om ordningsvakter, LOV, förordnas en ordningsvakt av Rikspolisstyrelsen om tjänstgöringsområdet berör flera län, av länsstyrelsen om det berör flera polisdistrikt inom länet och i övriga fall av polismyndigheten. LOV har kompletterats genom tillämpningsföreskrifter i ordningsvaktsförordningen (1980:589) och genom föreskrifter (om ordningsvaktens utrustning och utbildning) och allmänna råd (RPSFS 1986:58) som getts ut av Rikspolisstyrelsen. I likhet med området för bostäder med särskild service till funktionshindrade (se avsnitt 3.7) finns således tre myndigheter som har uppgifter på området för ordningsvakter.

Av förarbeten (prop. 1979/80:122 s. 67) till LOV framgår att behovsprövning skall tillämpas när myndigheterna förordnar ordningsvakter med undantag för när dessa inte enbart skall tjänstgöra vid offentliga tillställningar i en viss bestämd lokal eller hos en bestämd anordnare. Behovsprövningen innebär främst att om myndigheterna anser att det finns ett tillräckligt stort antal ordningsvakter i området/distriktet ges inte ytterligare tillstånd.

Behovsprövningen har ibland medfört problem för enskilda näringsutövare. En effekt kan bli, som Konkurrensverket haft anledning att uppmärksamma, att företag som vinner en anbudstävlan om bevakningstjänster inte kan åta sig uppdraget eller utvidga sin verksamhet då ytterligare tillstånd inte medgivits. I sådant fall kan företaget tvingas lämna över uppdraget till en konkurrent som har nödvändigt antal ordningsvakter. I detta fall torde även uppstå nackdelar för köparen av tjänsten, t.ex. att priset på tjänsten blir högre än om det företag som vunnit anbudstävlingen kunnat åta sig uppdraget.

Ett beslut av myndigheten att inte medge förordnande av ordningsvakt(er) kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och i vissa fall till länsstyrelse. Denna möjlighet till rättelse av beslutet kan dock vid den nämnda situationen med anbudstävlan vara föga effektiv. Skälet är att prövningen av beslutet normalt tar en viss tid. Det är dock vanligt att det företag som överklagat beslutet, dvs. i detta fall vinnaren av anbudstävlingen, måste träffa avtal om entreprenaden långt innan prövningen av ärendet är avslutad. Detta är givetvis inte möjligt om företaget inte har tillräckligt antal ordningsvakter med nödvändiga förordnanden.

Nuvarande regelverk på området bör ses över. Översynen bör resultera i att behovsprövningen slopas. I detta fall bör det allmännas intresse vid förordnande av ordningsvakt kunna vara tillgodosett genom regler som enbart gäller prövning av tjänsteinnehåll och behörighetskrav (utbildning, vandel m.m.).

3.10 Övrigt

För några av de redovisade områdena administreras regelverket av ett flertal myndigheter (se bl.a. avsnitt 3.7 och 3.9). Det minskar förutsättningarna för en enhetlig tillämpning av reglerna. Det kan även vara svårt för småföretag att förstå myndigheternas olika roller på berört område vilket kan medföra onödiga kostnader för företagen och myndigheterna. Det bör göras en systematisk genomgång av områden med etableringsregler för att pröva möjligheterna att minimera antalet myndigheter som berörs vid nyetablering.

Företagen har svårt att få kännedom om alla regler. Myndigheterna ändrar också ständigt reglerna. Dessa är även ibland svåra att förstå. Detta gäller exempelvis flera regelverk som behandlats ovan och i avsnitt 4 om skatteregler m.m. Småföretag utan ekonomisk och juridisk expertis har svårt att korrekt tillämpa alla regler vilket ökar företagets kostnader. Dessa förhållanden motverkar incitamentet för nyföretagande och för småföretag att utvidga sin verksamhet. Statsmakterna bör verka för att företagen får fasta och långsiktiga spelregler samt att dessa är enkla och lättillgängliga.

I slutet av förra året tillsatte regeringen en arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag på ett moderniserat rättsdatasystem som skall innehålla grundläggande rättsinformation. Arbetsgruppen skall särskilt överväga i vilken utsträckning som IT-kommissionens förslag om elektronisk spridning av rättskällor bör genomföras. Det är angeläget att statsmakterna även i fortsättningen ger detta arbete hög prioritet och verkar för att informationen blir lättförståelig.

4 Skatteregler m.m.

4.1 Vinstbeskattning m.m.

Det är viktigt från konkurrenssynpunkt att skattereglerna är generella, stabila och enkla. Skattesystemet har dock kontinuerligt ändrats över tiden samtidigt som nya regler har tillkommit. Normalt finns ett lovvärt syfte bakom tillkomsten av en ny regel eller regeländring. Risken finns dock alltid att successiva ändringar av ett regelsystem medför att helheten förloras och att de kostnader som kan förknippas med tillämpning av reglerna blir orimligt stora jämfört med vad man vill uppnå. Om detta gäller nuvarande skattesystem är oklart. Klart är dock att företagen, inte minst småföretag utan särskild ekonomisk och/eller juridisk expertis, har svårt att lära sig och korrekt tillämpa alla skatteregler. Komplexiteten i regelsystemet motverkar incitamentet att starta och driva företag.

Skattenivå, omfattningen av administrativa pålagor, avgifter etc. har ett direkt samband med incitamentet för nyföretagande och företagens expansion av verksamheten samt utveckling av ny produktionsteknik och nya varor och tjänster. Företagens beslut om investeringar och nyanställningar beror bl.a. på marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden, bedömningar av ekonomiskt risktagande och förväntad vinst.

Oftast gäller att småföretag har sämre förutsättningar än stora företag att dels ta risker, dels få en tillfredsställande kapitalförsörjning och finansiell uthållighet. Småföretag kan även få betala en jämförelsevis hög ränta på lånat kapital, främst på grund av stor riskexponering och dåliga förutsättningar att lämna borgen eller annan form av ekonomisk säkerhet till långivare.

Med dessa utgångspunkter bör uppmärksammas den s.k. dubbelbeskattningen, dvs. att efter beskattning av företagets vinst får sedan aktieägaren betala skatt på vinstutdelningen. I detta fall har småföretag fått en mindre skattelättnad. Det kan även noteras att för åren 1996 och 1997 gäller en mindre skattereduktion för riskkapitalinvesteringar. Mot dessa lättnader kan ställas nuvarande högre beskattning för s.k. fåmansföretag jämfört med andra företag. Ett regelsystem som inte är neutralt med avseende på olika ägarformer eller företagsstorlek medför effekter som snedvrider konkurrensen.

Med hänsyn härtill får anses råda sämre tillväxtförutsättningar för småföretag jämfört med stora företag. Ur en småföretagares synvinkel kan det i många fall bedömas vara lönsammare att använda eget kapital eller överskott/vinst i verksamheten till andra former av kapitalplaceringar eller investeringar än att satsa på en expansion av företagets verksamhet. Slutsatsen styrks av undersökningar som genomförts av Industriens Utredningsinstitut och som redovisats i Ekonomisk debatt nr 4 1997.

4.2 Momsregler

Enligt mervärdeskattelagen (1994:200) gäller att omsättning av tjänster som utgör sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning är undantagna från skatteplikt. På dessa områden bedrivs verksamheten oftast till helt övervägande del av kommuner och landsting och i övrigt främst av ett stort antal småföretag. Enligt lagen (1995:1518) om mervärdeskattekonton för kommuner och landsting kompenseras sta-

ten dessa för den moms som ingår i kostnaderna för köp från externa leverantörer. Privata näringsidkare på berörda områden har inte motsvarande möjlighet. De skilda momsreglerna innebär att kostnaderna för verksamhet som bedrivs i privat regi är ungefär 6 procent högre jämfört med motsvarande kommunal verksamhet.

I det fall en kommun eller ett landsting upphandlar verksamhet inom nämnda områden gäller enligt förordningen (1995:1647) om ersättning för mervärdesskatt m.m. att kommuner och landsting har rätt att få statlig ersättning för ökade momskostnader. Denna ersättning har fastställts till 6 procent av inköps- eller entreprenadkostnaden. Dessa regler gäller också när kommunen/landstinget lämnar bidrag/ersättning till berörda företag, t.ex. en friskola. Därmed underlättas möjligheterna att konkurrensutsetta kommunal verksamhet (se avsnitt 7.2) genom att jämförelsen mellan kostnaderna för den kommunala egenregi-verksamheten och anbud från externa anbudsgivare inte skall påverkas av momsreglerna.

Dessa regler är dock verkningslösa på sådana områden där kommunala och privata aktörer i första hand konkurrerar med verksamhetens kvalitet, t.ex. inom vuxentandvården. I detta fall förekommer heller inte kommunal upphandling. Konkurrensverket har även haft orsak att uppmärksamma kommunens ersättning till friskolor. I detta fall finns ingen garanti för att ersättningen inkluderar friskolornas momskostnader. Detta gäller också vid ersättning till privattandläkare vid tillämpning av valfrihetsmodellen inom barn- och ungdomstandvård (se avsnitt 3.5).

Vid årsskiftet 1996/97 infördes moms på tjänster inom bl.a. kulturområdet, exempelvis musik- och dansutbildning. Sådan utbildning som bedrivs bl.a. av ideella föreningar, studieförbund och kommuner är undantagna momsplikten. Konkurrensverket har fått indikationer på att momsreglerna för aktuella områden i vissa fall kan påtagligt försämra småföretags förutsättningar att bedriva verksamhet i konkurrens med eller som ett komplement till övriga nämnda aktörer.

4.3 Administrativa pålagor

En uppmärksam fråga är nuvarande tidsperiod för betalning av ersättning till företagets anställda vid sjukfrånvaro. För närvarande betalar företagen denna ersättning för de första fyra veckorna av sjuklöneperioden innan betalningsansvaret tas över av staten (försäkringskassan). Denna relativt långa period - tillsammans med övriga villkor vid anställning (uppsägningstid för anställda m.m.) - minskar företagens, främst småföretagens, incitament för att nyanställa t.ex. då efterfrågan ökar på företagets produkter. Allmänt gäller att mindre företag med ett begränsat antal anställda har jämförelsevis svårt att kompensera bortfall av produktionen (och motsvarande intäktsförluster) på grund av anställdas frånvaro under en längre period.

En viktig fråga som rör företagsklimatet är den s.k. skatteväxlingen som behandlas i betänkandet Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11). Där ges en översiktlig bild av effekter av en sådan ändring av skatteuttaget som innebär att öka skatter på företeelser som t.ex. skadar miljön och i stället sänka skatter som stör prisbildningsmekanismen. I betänkandet föreslås bl.a. att miljöskatter skall införas eller höjas för att kunna minska skatt på arbete. Tanken är att ökade miljöskatter även skall resultera i en miljövänligare produktion.

Ett centralt inslag i betänkandet är inriktningen av energibeskattningen. Denna förslås innebära att konkurrensutsatt verksamhet får en lägre samlad skattenivå medan ej konkurrensutsatt verksamhet får en högre nivå. Av betänkandet framgår dock inte när ett område anses vara konkurrensutsatt eller inte. Konkurrensverket anser att en viktig förutsättning för att uppnå samhällsekonomisk effektivitet är att verksamheter som negativt påverkar miljön svarar för berörda kostnader. I betänkandet framhålls att förslagen som rör skatteväxling kräver fortsatt utredningsarbete om bl.a. vilken skattesänkning som ger störst effekt på sysselsättningen.

I departementsrapporten Företagens avdragsrätt för pensionskostnader (Ds 1997:39) föreslås ändrade regler för avdragsrätten för pensionskostnader. Ändringarna motiveras endast med att nuvarande avdragsregler inte är anpassade till de nya pensionslösningar som etablerats varför det finns ett starkt behov av en skyndsam reformering på området. Förslaget innebär bl.a. att avdragsrätten minskar med ökad inkomst/årslön. Ett genomförande av förslaget medför en betydande risk att incitamentet att starta och driva företag påtagligt minskas.

4.4 Förslag

En åtgärd som torde gynna innovationsklimat och nyetableringar är att skapa ett skattesystem för småföretag som är enkelt och stabilt över tiden. Därvid bör övervägas att ändra sådana regler, bl.a. regler som rör dubbelbeskattning och fåmansföretag, för att underlätta nyföretagande och småföretagens kapitalförsörjning.

Det bör så långt som det är möjligt gälla lika momsregler för aktörer som driver verksamhet inom samma område oavsett ägar- eller regiform. Detta gäller för närvarande inte inom vård, omsorg och skola. Reglerna bör därför ändras. En åtgärd kan vara att låta privata företag kompenseras för den moms man påförs vid inköp. Vad avser de nya momsreglerna från årsskiftet 1996/97 för bl.a. dans- och musikutbildning bör göras en uppföljning och analys av effekterna som underlag för att göra reglerna neutrala mellan olika företags- och regiformer.

Den långa perioden för företagets betalningsansvar vid anställdas sjukfrånvaro motverkar i högre grad tillväxtförutsättningarna för småföretag än stora företag. Det bör övervägas att förkorta sjuklöneperioden under vilken företagen betalar ersättning. Vidare är det angeläget att man i det fortsatta utredningsarbetet om skatteväxling särskilt uppmärksammar småföretags begränsade möjligheter att bära administrativa pålagor, avgifter etc. Vad avser förslaget om företagets avdragsrätt för pensionskostnader bör särskilt effekterna för småföretagen analyseras före ett ställningstagande till förslaget.

5 Offentligt stöd

5.1 Inledning

Konkurrensverket får ofta klagomål, främst från småföretag, som handlar om att företagets konkurrenter fått olika former av offentligt stöd. I de flesta fall pekar företagen på den snedvridning av konkurrensen som följer av stödet. Klagomålen rör främst stöd som ges inom ramen för den statliga arbetsmarknadspolitiken och stöd som ges av kommuner. Stödgivning påverkar i princip alltid konkurrensen mellan företagen. Företag som ges stöd får konkurrensfördelar som kan negativt påverka marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden.

Ett offentligt stöd kan t.ex. resultera i att företaget sänker sitt pris under marknadspriset för att öka försäljning och marknadsandel. Om detta sker på en marknad med väl fungerande konkurrens och i en lågkonjunktur kan skadan på marknadens struktur- och konkurrensförhållanden bli särskilt allvarliga. I detta fall är risken påtaglig att företag som inte erhållit stöd måste lämna marknaden. Detta gäller särskilt småföretag som jämfört med stora företag har svårare att klara en minskad efterfrågan på företagets produkter. En sänkning av marknadspriset på ett område med väl fungerande konkurrens medför också att nyetableringar motverkas.

Här bör uppmärksammas rapporten Offentligt stöd - effekter för företag och marknad (1997:3) som utgivits av Länsstyrelsen i Stockholms län. Undersökningen har bedrivits som ett samarbetsprojekt mellan sex länsstyrelser. Av rapporten framgår att stöd har snedvridit konkurrensen som i vissa fall kan ha bidragit till att berörda företag kunnat öka sina marknadsandelar märkbart.

Arbetsmarknadspolitiska åtgärder såsom beredskapsarbeten, utbildningsvikariat och arbetslivsutveckling (ALU) har på senare år fått allt större omfattning. Stor uppmärksamhet har ägnats stödets undanträngningseffekter. Därvid avses bl.a. sådana effekter som följer av att subventionera en anställning som ändå skulle ha kommit till stånd eller att subventionen gör det möjligt för ett företag att utvidga sin produktion på bekostnad av ett annat företag. Om det senare är det effektivaste företaget kan uppstå samhällsekonomiska förluster.

Det är svårt att mäta undanträngningseffekter. En svårighet gäller att klart kunna avgränsa de effekter som direkt kan hänföras till det offentliga stödet från andra pris- och kostnadspåverkande faktorer på marknaden såsom ökad efterfrågan, teknisk utveckling och strukturförändringar. Det krävs med andra ord att olikheter i pris- och kostnadsförhållanden mellan företag som fått respektive inte fått stöd kan separeras. Vidare kan det vara svårt att få ett korrekt undersökningsresultat med hänsyn till att företag som fått offentligt stöd men ändå avsåg att göra nyanställningar inte alltid medger detta. Dessutom är det i princip omöjligt att mäta de indirekta stödeffekterna, t.ex. påverkan på lönebildningen samt negativ påverkan på företagsklimatet som motverkar nyetablering och investeringsbenägenhet .

5.2 Arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Flera undersökningar har gjorts om undanträngningseffekter som kan följa av olika former av arbetsmarknadspolitiska stöd med syfte att öka sysselsättningen. Här kan nämnas de tre relativt nyligen publicerade rapporterna Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden och Starta-eget-bidraget (Rapport 1996/97:2 och 1996/97:5), som gjorts av Riksdagens revisorer, samt Statskontorets rapport Arbetslivsutveckling ALU - en utvärdering (1997:10).

Med utgångspunkt från bl.a. dessa rapporter kan sägas att stor enighet råder om att subventionering av arbetskraft leder till undanträngningseffekter. Däremot råder olika uppfattningar om undanträngningens omfattning. Detta får anses bl.a. bero på metod- och mätproblem vid aktuella undersökningar. Av rapporterna framgår att länsarbetsnämnder och arbetsförmedlingar ofta inte analyserar effekterna på konkurrensen före beslut om en stödåtgärd. Det finns också brister i arbetsmarknadsmyndigheternas uppföljning av stödeffekterna.

ALU och undanträngningseffekter

Enligt Arbetsmarknadsverkets (AMV) årsredovisning för budgetåret 1995/96 (1 juli 1995 - 31 december 1996) uppgick det totala stödet enligt ALU till närmare 8 miljarder kronor. ALU får anvisas arbetslösa som fyllt 20 år och som inte fått arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Ett annat villkor är att personen erhåller ersättning från A-kassa eller kontant arbetsmarknadsstöd. Anvisningstiden är normalt sex månader. Av regeringens proposition (prop. 1994/95:218) om en aktivare arbetsmarknadspolitik framgår att ALU-verksamhet bör få en allmän inriktning så att den kan användas i alla sektorer. Ursprungligen skulle ALU i princip avse samhällsuppgifter som annars inte skulle bli utförda och fick inte ersätta eller tränga undan ordinarie arbeten (prop. 1992/93: 50).

I rapporten Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden uppskattas undanträngningen via ALU till närmare 80 procent med tillämpning av en ekonometrisk modell. Av rapporten framgår att undanträngningseffekten av ALU blir betydligt mindre eller mellan 10 och 30 procent om beräkningen baseras på enkäter och intervjuer. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har ifrågasatt delar av revisorernas rapport och anser att undanträngningen är avsevärt lägre än vad som framkommer av studien enligt den ekonometriska modellen. AMS har gjort vissa egna undersökningar och har även räknat om resultatet i revisorernas rapport utifrån vissa andra förutsättningar. I likhet med revisorerna bedömer AMS att risken för undanträngning är lägre för utbildnings- än för sysselsättningsåtgärder. Konkurrensverket delar denna bedömning.

Riksdagens revisorer har efter remissbehandlingen av rapporten om undanträngningseffekter i en skrivelse (1996/97 RR10) till riksdagen redovisat sina överväganden och förslag. I skrivelsen föreslås bl.a. att AMV bör genomföra en analys av de olika åtgärderna och hur dessa kan tänkas påverka graden av undanträngning. Vidare anser revisorerna att det bör anges vilka effekter som är önskvärda eller inte. Enligt revisorernas uppfattning bör regeringen för riksdagen presentera en samlad bedömning av undanträngningseffekter till följd av arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Regeringen har i regleringsbrevet för AMS innevarande år givit myndigheten i uppdrag att studera undanträngningseffekter för samtliga stödåtgärder inom arbetsmarknadspolitiken. Rapporten skall vara klar i november 1997.

I Statskontorets rapport (1997:10) framhålls att ALU, med undantag för undanträngningseffekterna, svarar mot de av statsmakterna uppsatta målen. Statskontorets intryck är att konkurrens effekter av ALU-anvisningar numera uppmärksammas i större utsträckning än tidigare. Detta anses bl.a. bero på de fall som de fackliga organisationerna och näringslivet uppmärksammat främst inom byggsektorn. I rapporten påpekas att för en lokal företagare kan konsekvenserna vara stora.

En slutsats i rapporten är att ALU bör finnas kvar men att berörda insatser bör minska i omfattning för att minska risken för undanträngning och meningslösa uppgifter. Enligt Statskontoret finns också all anledning att ytterligare skärpa bedömningskriterierna hos arbetsförmedlingen. Ett annat förslag är att ALU ej bör anvisas till kommersiella företag (även benämnda privata anordnare) och helt avgiftsfinansierad kommunal verksamhet.

Statskontoret framhåller att det är angeläget att undanträngningseffekterna ägnas ökad uppmärksamhet av AMV på alla nivåer och att en åtgärdsplan utarbetas. Vidare sägs att även de indirekta effekterna måste uppmärksammas och att åtgärder för att minska dessa tas fram. I rapporten föreslås att dessa överväganden bör göras i regeringskansliet samlat för alla arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Effekter av starta-eget-bidraget

Enligt AMV:s årsredovisning för budgetåret 1995/96 uppgick det totala "starta-eget-bidraget" till ca 1,9 miljarder kronor. Detta bidrag, som infördes år 1984, kan lämnas till den som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen men inte kan få lämpligt arbete. Bidrag ges normalt under högst sex månader. I rapporten Starta-eget-bidraget påpekas att floran av organ som förmedlar företagsstöd växt under senare år och bildar ett svåröverskådligt mönster. Enligt rapporten är dock troligen starta-eget-bidraget den mest omfattande stödformen till nyföretagande.

Av rapporten framgår att över en tredjedel av de nya företagen startas med hjälp av bidrag. Att det uppstår konkurrenssnedvridande effekter av starta-eget-bidraget framgår relativt klart. Exempelvis ansåg en tredjedel av samtliga bidragstagare att bidraget givit fördelar i förhållande till konkurrenterna. Vidare redovisas att omkring 60 procent av de som fick avslag på en bidragsansökan ändå började med verksamheten. Ungefär hälften av bidragsmottagarna ansåg att de skulle ha startat företaget även om bidrag inte utgått. Resultatet av undersökningen leder till slutsatsen att man bör vara försiktig med att ge stöd till nyföretagande, särskilt till företag som avser etablera sig på fungerande konkurrensmarknader med tendenser till överetablering.

Riksdagens revisorer har, efter att rapporten Starta-eget-bidraget remissbehandlats, i skrivelse till riksdagen (1996/97: RR11) redovisat sina överväganden och förslag angående detta bidrag. Ett förslag är att arbetsmarknadsmyndigheterna skall analysera effekterna på konkurrensen före beslut om att ge bidrag. Enligt revisorerna bör kravet på en sådan analys medtas i förordningen (1984:523) om starta-eget-bidraget.

Från den 1 juli i år reducerades utbildningsbidraget för personer som avser starta eget företag och som inte tillhör A-kassa eller ej erhåller KAS. Reduktionen gäller dock

inte i de fall där beslut om det tidigare och högre bidraget redan fattats. Det utbildningsbidrag som berörs utgör en liten del av det totala starta-eget-bidraget.

5.3 Kommunal stödgivning

Offentlig stödgivning till näringslivet är numera i princip enbart en statlig angelägenhet. Detta bör ses mot bakgrund av att stödfrågorna är en del av den övergripande regional- och näringslivspolitik som kräver central samordning bl.a. för att kunna optimera den samhällsekonomiska nyttan av stödgivningen.

Kommunernas stödgivning till enskilda företag regleras enligt kommunallagen (1991:900), KomL. I förarbeten (prop. 1990/91:117) till lagen anförs att kommunala åtgärder på näringslivets område bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder. Nuvarande bestämmelser i KomL innebär att en kommun enbart får ge stöd till ett företag när det finns synnerliga skäl. Därvid avses stöd till exempelvis en livsmedelsbutik eller en bensinstation i glesbygden, dvs. sådana fall där det kan vara svårt att upprätthålla en önskvärd service till invånarna. Vid långa avstånd mellan sådana företag minskar även risken att konkurrensen påverkas av stödgivningen.

Konkurrensverket har dock ofta haft orsak att uppmärksamma kommuners stödgivning till enskilda företag där syftet främst varit att stödja sysselsättningen i kommunen. Sådana stöd snedvrider som regel konkurrensen mellan företagen. Av klagomålsärenden som Konkurrensverket handlagt framgår att kommunens stöd till ett företag kan vara såväl direkta stöd/penningbidrag som indirekta stöd (t.ex. förmånliga lån och lokalhyror). Det är främst småföretag som klagat till verket.

Det är mycket svårt och ibland omöjligt för ett företag att överklaga kommunens beslut att ge stöd till företagets konkurrent och få prövat i domstol om beslutet är förenligt med KomL. Ett företag som i detta fall anser att man drabbats ekonomiskt har således inte möjlighet att överklaga ett sådant beslut om företaget inte är kommun medlem i KomL:s mening. Detta gäller också ett kommunalt beslut om att kommunen avser att bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad (se avsnitt 7.2).

Det inträffar att beslut om stöd till ett företag tas av ett kommunalt bolag. Ett sådant beslut kan överhuvudtaget inte överklagas. Det kan också vara svårt för ett företag att få kännedom om att kommunen beslutat att ge stöd. Det kan innebära att möjligheten att överklaga beslutet faller på att överklagandetiden löpt ut. Att alla företag får rätt att överklaga när man berörs av ett kommunalt beslut om stöd är ett väsentligt konkurrensintresse. I Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995) utvecklas ytterligare de rättsliga förutsättningarna att överklaga kommunala beslut.

5.4 Förslag

Konkurrensverket stöder Riksdagens revisorers förslag att regeringen för riksdagen redovisar en samlad bedömning av undanträngningseffekter på grund av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och att det anges vilka effekter som är önskvärda eller inte.

Verket stöder även förslaget från revisorerna att en bestämmelse införs i förordningen om starta-eget-bidraget som innebär att arbetsmarknadsmyndigheterna skall analysera effekterna på konkurrensen innan bidrag utgår. Förslaget torde förutsätta att det

genomförs kompetenshöjande åtgärder på konkurrensområdet inom berörd myndighetsfär. Konkurrensverket anser att bestämmelser om beaktande av konkurrens effekterna av stödåtgärder inom arbetsmarknadspolitiken bör införas i alla berörda regelverk (förfordningar m.m.), såvida inte statsmakterna klargör i de enskilda fallen att effekterna inte skall beaktas.

Från samhällsekonomisk utgångspunkt kan det dock vara mer angeläget att ändra starta-eget-bidragets omfattning och inriktning. Det bör således övervägas om det inte är bättre att ge en särskild form av lån till nyföretagande i stället för nuvarande bidrag. En annan inriktning kan vara att avveckla hela eller ytterligare delar av starta-eget-bidraget till förmån för skattereduktion till småföretag (se även avsnitt 4.1).

Konkurrensverket stöder Statskontorets förslag att ALU ej bör anvisas till kommersiella företag eller helt avgiftsfinansierad kommunal verksamhet. Förslaget bör dock förtydligas. Med kommersiella företag torde avses företag som bedriver verksamhet på en konkurrensmarknad. Vidare kan avgiftsfinansierad kommunal verksamhet bedrivas såväl i monopolform som på en konkurrensmarknad (se även avsnitt 7.3). Statskontorets förslag får anses innebära, vilket är i enlighet med verkets uppfattning, att ALU inte skall anvisas till verksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad oavsett om verksamheten bedrivs i privat eller offentlig regi.

På området för kommunalt stöd till företag bör göras en översyn av KomL. Syftet med översynen bör vara att ge företag bättre förutsättningar att överklaga och få prövat i domstol om ett kommunalt beslut om stöd till företagets konkurrent strider mot lagen.

6 Offentlig upphandling

6.1 Inledning

Staten, kommunerna, landstingen och de kommunala bolagen beräknas tillsammans köpa varor och tjänster för ungefär 280 miljarder kronor per år. Beloppet motsvarar ca 15 procent av den svenska bruttonationalprodukten. De kommunala inköpen dominerar och uppskattas till omkring 150 miljarder. Det centrala regelverket vid offentlig upphandling är lagen om offentlig upphandling, LOU (se avsnitt 1.1), som är anpassad till EG-direktiven på området. All upphandling skall enligt LOU göras affärsmässigt och utan ovidkommande hänsyn. Tillsynsmyndighet för lagen är Nämnden för offentlig upphandling, NOU.

Med hänsyn till den höga marknadskoncentrationen på många varu- och tjänsteområden är det angeläget att beakta småföretagens förutsättningar att konkurrera om offentliga beställningar. Enligt Konkurrensverkets erfarenheter analyserar dock myndigheterna sällan förutsättningarna för en effektiv anbudskonkurrens. En tendens är att allt fler upphandlingar omfattar stora inköpsvolymmer eller entreprenader som endast ett mindre antal företag har kapacitet att klara. Effekten kan bli bristande konkurrens och höga priser. En effektiv anbudskonkurrens kan också hindras av miljökrav på varor och tjänster som går utöver gällande regler.

6.2 Samverkan om inköp, avropsavtal m.m.

En ökad konkurrens vid offentlig upphandling kan i många fall förutsätta att små och medelstora företag ges bättre möjligheter att konkurrera om inköpen. Ibland kan t.ex. krävas att förfrågnings- eller anbudsunderlag utformas så att en beställning kan delas upp i mindre delar för att öka antalet anbudsgivare. Uppdelningen får dock inte genomföras så att LOU:s regler för upphandling över vissa inköpsvärden, de s.k. tröskelvärdena, kringgås. Här måste också småföretagen i större utsträckning uppmärksamma möjligheten att samarbeta om anbudet för att vara ett alternativ till de stora företagen. Det finns exempel på att båda dessa lösningar medfört ökad konkurrens och pressade priser vid givna kvalitetskrav. Företagens samarbete får dock inte bli så omfattande att konkurrensen begränsas i strid med konkurrenslagen (se avsnitt 2.1).

En ökad anbudsgivning kan också förutsätta att myndigheten planerar sina inköp långt i förväg och tillämpar längre anbudstider än nuvarande regler. Det torde särskilt gynna småföretag som kan ha svårt att snabbt lösgöra resurser för anbudsberäkning och den planering som följer av anbudet. De anbudsgivare som inte fick beställningen måste också få klarare information av myndigheten om hur anbudet har bedömts. Det kan medföra bättre anbud vid nästa upphandling och att konflikterna mellan myndigheter och leverantörer minskar.

För närvarande arbetar en statlig utredning (Dir. 1997:72) med att undersöka möjligheterna till effektivare samordning av de statliga myndigheternas inköp. Sannolikt finns i många fall fördelar med en sådan samordning. En alltför stor samordning kan dock som nämnts begränsa konkurrensen.

Småföretag har ofta svårt att hävda sig när en upphandling syftar till att träffa s.k. avrops- eller ramavtal som omfattar inköp från ett flertal offentliga myndigheter. Ofta är det enbart de större företagen som har kapacitet att klara beställningarna. Avropsavtal kan också missgynna småföretag på grund av att beställarna normalt inte kan precisera den totala inköpsvolymen i förväg. Effekten blir en ökad affärsrisk för leverantören som denne måste väga in vid beräkningen av anbudspriset. Detta innebär en konkurrensnackdel för småföretag som jämfört med stora företag kan ha svårt med kapitalförsörjningen.

Inköp enligt avropsavtal är heller inte alltid en lyckad lösning från affärsmässig synpunkt. Ett exempel är köp av datorutrustning. Denna marknad utmärks av en snabb teknisk utveckling och ett produktutbud som ändras med korta intervall. Därför kan ett från början förmånligt avropsavtal efter en kort tid vara ogynnsamt för köparen.

Sedan ett par år tillbaka pågår en utveckling mot att datorisera den offentliga upphandlingen. Arbetet leds av Toppledarforum som har representanter för staten, kommunerna och landstingen. En målsättning är att till år 2 000 skall alla offentliga inköp (beställningar från leverantörer, fakturarutiner m.m.) göras med datorstöd. Stora besparingar kan göras i offentlig sektor med att införa elektronisk handel. Denna torde även oftast bidra till att effektivisera leverantörernas upphandlings- och försäljningsrutiner. Risken är dock stor att många små och medelstora företag förbiser dessa möjligheter eller inte kan anpassa sig till utvecklingen på grund av i detta fall otillräckliga kunskaper eller resurser. Inom ramen för Toppledarforums projekt Elektronisk handel har i år tagits initiativ till att på detta område särskilt informera små och medelstora företag.

6.4 Miljökrav

En fråga som är viktigt från bl.a. konkurrenssynpunkt är offentliga myndigheters miljökrav vid inköp. I rapporten Offentlig upphandling med miljöhänsyn (1995) - som gjorts av Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och NOU - redovisas bl.a. de miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling med hänsyn till EG:s regler och LOU. Av rapporten framgår att det i många fall kan vara svårt att tolka reglerna på upphandlingsområdet med hänsyn till vilka miljökrav som får ställas. Till detta bidrar att det enligt NOU inte finns något rättsfall på området för offentlig upphandling och miljökrav. Myndigheterna kan därför i många fall ha svårt att utforma korrekta förfrågnings- eller anbudsunderlag enligt gällande regler. Krav vid upphandlingen som går utöver gällande lagar och regelverk på miljöområdet har småföretag svårare att klara än stora företag. Effekten kan bli ett minskat antal anbudsgivare och dålig konkurrens.

EG:s regler torde innebära vid varuinköp att miljökrav kan kopplas till varans egenskaper och, i förekommande fall, till europeisk standard. Däremot får det anses inte vara tillåtet att i anbuds- eller förfrågningsunderlaget medta miljökrav knutna till varans produktionsprocess. Reglerna får ses mot bakgrund av att krav på tillverkningsprocessen försvårar samhandeln inom EU och hindrar ett förverkligande av EG:s grundläggande mål att fullborda den inre marknaden. Det bör dock sägas att rättsläget på området är inte klarlagt.

Nuvarande utveckling utmärks av att det ställs allt högre miljökrav i anslutning till offentliga inköp. Dessa krav synes dock inte alltid vara i enlighet med LOU. Exem-

pelvis inträffar att inköpare ställer krav på korta transporter eller att ett visst transportmedel används vid varuleveranser. I den ovannämnda rapporten om upphandling och miljökrav uttalas att man bör "vara ytterst försiktig med att ställa krav på miljövänliga transporter och med att ange vissa transportmedel". Uttalandet bör ses utifrån vad som ovan nämnts om samhandeln inom EU m.m.

Konkurrensverket har erfarit att det även ställs miljökrav vid upphandling som gynnar småföretag men som inte får anses vara i enlighet med gällande regler. Det gäller främst kommuners krav på att varor skall vara lokalt producerade. I detta fall uttalas i berörd rapport att sådant krav "är helt klart diskriminerande, utomstående entreprenörer har inte chans att vinna anbudstävlingen", dvs. kravet är inte förenligt med LOU.

Konkurrensverket har även erfarit att kommunala inköpare ställt krav på att vid upphandlingen skall beaktas varans kretslopp från miljösynpunkt. Det kan innebära att t.ex. transportsträckans längd och varans produktionsprocess kan komma att vägas in vid val av leverantör. Det är också ofta svårt att beakta hela kretsloppet för varan med hänsyn till miljöaspekter. Exempelvis kan varan ha sammanställts med delar som producerats i ett flertal länder. Risken finns att val av anbudsgivare sker på osäkra grunder och att kraven enligt LOU inte uppfylls. I detta fall bör även beaktas att det är svårt att utforma ett förfrågningsunderlag som svarar mot krav på rimlig precision av varukvalitet vilket är en viktig förutsättning för att leverantörer inte skall diskrimineras.

6.5 Förslag

En samordning av offentliga myndigheters inköp bör i princip alltid föregås av en analys av konkurrensförhållandena och småföretagens möjligheter att vinna anbudstävlingen. Sådana analyser kan ligga till grund för beslut om upphandlingens inriktning och omfattning samt styra utformning av anbudsunderlag. Statsmakterna bör verka för att sådana analyser görs, förutom inom statsförvaltningen, i den kommunala sektorn.

Det är också angeläget att satsningen på information till de små och medelstora företagen om elektronisk handel ges fortsatt hög prioritet. Vid beställning av datasystem, programvaror etc. på detta område måste beaktas att dessa inte begränsar konkurrensen genom att (indirekt) styra inköpen till vissa leverantörer. Den risken finns alltid vid utarbetande av standards etc. på olika varu- och tjänsteområden som utesluter alternativa lösningar. I detta fall får förutsättas en samordning inom EU.

Statsmakterna bör förtydliga de miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling med hänsyn till upphandlingsreglerna och verka för att reglerna följs. Detta kan med hänsyn till utvecklingen inom området för upphandling och miljö behöva göras relativt regelbundet, t.ex. en gång per år. Därvid bör beaktas förutsättningarna för en fungerande anbudskonkurrens och småföretagens möjligheter att bli leverantörer åt stat och kommun. Verkets förslag utesluter inte att Sverige är pådrivande på miljöområdet och påverkar utvecklingen inom EG.

7 Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

7.1 Utveckling

Under 1990-talet har kommunala bolag och förvaltningar samt statliga myndigheter i ökad utsträckning börjat bedriva näringsverksamhet på konkurrensmarknader. Konkurrensverket har fått ett stort antal klagomål mot dessa offentliga aktörer som återspeglar denna utveckling. Aktuella områden är bl.a. fastighetskötsel, företagshälsövård, körkortsutbildning, måltidsverksamhet, städning, försäljning av sjukvårdsartiklar, transporter och tvätteritjänster. Främst riktas klagomålen mot kommuner och landsting. Statliga myndigheter som berörts är bl.a. Försvarmakten och Lantmäteriverket.

De som klagat till verket är i första hand småföretag som är särskilt känsliga för ändringar av marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden. Om myndigheten bedriver den konkurrensutsatta verksamheten tillsammans med en anslags- eller avgiftsfinansierad verksamhet - vilket är vanligt - är risken påtaglig att den senare verksamheten får subventionera den konkurrensutsatta, s.k. korssubventionering. Ofta handlar klagomålen till Konkurrensverket om att den offentliga aktörens priser understiger kostnaderna för verksamheten, s.k. underprissättning, vilket oftast innebär en dold subvention.

Det har visat sig vara mycket svårt att åtgärda problemet med subventioner och låga priser i offentlig sektor med stöd av konkurrenslagen. Det framgår av Konkurrensverkets rapport Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995). I rapporten redovisas även ett stort antal klagomål som verket handlagt på detta område.

Det finns flera skäl att ställa särskilda krav på nämnda offentliga aktörer i konkurrens-sammanhang. Det främsta är att offentliga och privata företag har oftast helt skilda förutsättningar för att finansiera sin verksamhet och att erhålla riskkapital. Medan privata företag får satsa eget och lånat kapital finansieras offentliga aktörers verksamhet bl.a. med skattemedel. Kommuner och landsting har även ofta kopplat en kommunal borgen till verksamheten vilket innebär att verksamhetens kapitalbehov ytterst garanteras av invånarna/skattebetalarna.

Effekten av att en myndighet saluför tjänster på marknaden kan få allvarliga konsekvenser för företagen. Detta framgår bl.a. av fallstudier som gjorts av Umeå universitet och som bilagts betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105). Av undersökningen framgår att en kommuns satsning på friskvård (gym m.m.) medförde att småföretag med ett liknande utbud av tjänster upphörde med verksamheten. Konkurrensverket har uppmärksammats på liknande fall vid handläggning av klagomålsärenden.

För närvarande pågår inom regeringskansliet (Närings- och handelsdepartementet) ett arbete som syftar till att åtgärda problem, bl.a. den berörda prissättningsfrågan, vid konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

7.2 Statliga myndigheter

Inom regeringskansliet (Finansdepartementet) planeras att konkurrensutsätta verksamhet inom statsförvaltningen. Av budgetpropositionen 1996/97:1 framgår att regeringen vill effektivisera statliga myndigheters verksamhet med stöd av "anbudsupphandling och andra marknadsliknande lösningar". Den konkurrenslösning som används mest i offentlig sektor, främst i kommuner och landsting, är den sk. anbudskonkurrensmodellen. Denna innebär att en tjänst som myndigheten utför i egen regi upphandlas genom anbudstävlan. Oftast har myndigheten, via sin egen regi-enhet, deltagit i denna tävlan med eget (intern)bud.

Konkurrensverket har i början av juni i år vid en hearing som initierats av Finansdepartementet överlämnat en promemoria (dnr 580/97) om rådande förutsättningar att införa konkurrens i statsförvaltningen. I promemorian lämnas förslag på åtgärder som bör vidtas för att införande av konkurrens skall bli ett medel för effektivare användning av resurserna till nytta för konsumenter och skattebetalare. En fungerande konkurrens vid anbudstävlan om statlig verksamhet kan i många fall förutsätta att förfrågnings- eller anbudsunderlag anpassas till småföretagens förutsättningar (se avsnitt 6.2).

7.3 Kommunala bolag och förvaltningar

Vid Konkurrensverkets handläggning av klagomålsärenden har bl.a. uppmärksammats konkurrensfrågor och bestämmelser som rör den kommunala kompetensen enligt kommunallagen (KomL) och som rör möjligheten att bedriva verksamhet på konkurrensmarknader. KomL:s regler på detta område har ett starkt samband med frågan om lika konkurrensvillkor mellan kommunala och privata aktörer och nuvarande konkurrensproblem.

Enligt KomL får kommuner och landsting endast bedriva näringsverksamhet om denna avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt de egna invånarna. En huvudprincip kan sägas vara att kommuner och landsting inte får ta affärsrisker genom att bedriva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Särskilda undantag från KomL:s berörda bestämmelser - bl.a. självkostnads-, likställighets- och lokaliseringsprincipen - har gjorts för lokal och regional kollektivtrafik samt elhandel. Undantaget för elhandel var ett resultat av omregleringen av elmarknaden från den 1 januari 1996. I Konkurrensverkets rapport Kommunal näringsverksamhet - en studie av landstingens tvätterier (1996) redogörs närmare för bestämmelser inklusive rättspraxis angående kommunal näringsverksamhet.

Sannolikt skulle problemen som rör konkurrens mellan kommunala och privata aktörer vara betydligt mindre om kommuner och landsting alltid följde KomL:s bestämmelser. Om en kommun beslutar att den egna förvaltningen skall "gå ut" på marknaden är det för närvarande mycket svårt för ett företag att med stöd av KomL överklaga beslutet och få prövat i domstol om beslutet är olagligt. Beslut av ett kommunalt företag att konkurrera på marknaden kan inte överhuvudtaget överklagas (se även avsnitt 5.3).

7.4 Myndighetsutövning och affärsverksamhet

Konkurrensverket har fått klagomål på myndigheter som har tillsyns- eller föreskriftsansvar på ett visst område och dessutom säljer varor och tjänster som har anknytning till området. Berörda marknader har ett stort inslag av småföretag. I detta fall kan inte uteslutas att den som omfattas av myndighetens tillsyn upplever att resultatet av denna kan påverkas genom köp av myndighetens varor och tjänster. Myndigheten har dessutom som nämnts möjlighet att subventionera konkurrensutsatt verksamhet med stöd av anslag/skattemedel som finansierar myndighetsuppgifterna. Därmed snedvrids konkurrensen.

I departementsrapporten *Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter* (Ds 1997:17) föreslås att myndigheter som har föreskrifts- eller tillsynsansvar skall endast om det finns särskilda skäl få konkurrera med andra som är ett anmält eller ackrediterat provnings- eller certifieringsorgan. Sådana skäl kan vara att behov finns men att det saknas förutsättningar att bedriva aktuell verksamhet i hela landet. I rapporten finns även förslag till ändringar av berörda regelverk. Förslaget motiveras med att det inte skall uppstå jävs- eller konkurrensproblem till följd av att en myndighet utövar tillsyn över aktörer som är myndighetens konkurrenter. Vidare framhålls principen om att tillsyns- respektive affärsverksamhet bör drivas organisatoriskt åtskilda för att undvika korssubventionering.

Ett annat exempel är tillsyn av fastigheter och lokaler. Dessa skall godkännas av kommunen med hänsyn till brandsäkerheten. Det har dock visat sig, bl.a. av Konkurrensverkets klagomålsärenden, att det är vanligt att kommuner även säljer konsulttjänster, installationsarbeten och varor som rör brandskydd. Detta medför en klar fördel för kommunen jämfört med konkurrenterna som ofta är småföretag.

Ett ytterligare fall när kommunen, närmast i sin myndighetsroll, kan påverka konkurrensförhållanden finns på avfallsområdet. Konkurrensverket har i ett klagomålsärende uppmärksammat på frågan när använt industrimaterial skall klassas som material som kan återvinnas eller ses som avfall. Om materialet definieras som avfall kan kommunen utvidga sitt monopol på avfallsområdet och bl.a. överta transporter från privata åkeriföretag och bedriva verksamheten i egen regi. Detta underlättas av att kommunen normalt äger avfallsanläggningarna i kommunen.

7.5 Förslag

Inom ramen för pågående arbete inom regeringskansliet med att införa konkurrens i statsförvaltningen bör tas fram en plan där det närmare preciseras förutsättningarna för konkurrensutsättning av myndigheternas verksamhet genom anbudstävlan om verksamheten. Därvid bör också anges vad som bör gälla för att småföretagen skall kunna konkurrera om berörda verksamheter. Vidare torde konkurrensutsättningen förutsätta att myndigheter får särskilt stöd och utbildning på konkurrensområdet.

Offentliga aktörer (kommuner, landsting, kommunala bolag och statliga myndigheter) har i ökad utsträckning börjat bedriva verksamhet på konkurrensmarknader. Det kan därför antas att dessa aktörer i vissa fall vid nämnda konkurrensutsättning av statlig verksamhet deltar i anbudstävlingen. Statsmakterna bör klargöra sin inställning till en ökad konkurrens mellan aktuella offentliga aktörer. Vidare bör vid det arbete som bedrivs inom regeringskansliet för att åtgärda konkurrensproblem mellan offentliga

och privata aktörer preciseras förutsättningarna för offentliga aktörers prissättning med hänsyn till risken för subventionerade priser.

Statsmakterna har inte fastställt vilka förutsättningar som skall gälla för att en statlig myndighet skall få bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad. Det är angeläget att detta görs. Verkets principiella uppfattning är att offentliga myndigheter inte bör bedriva verksamhet på fungerande konkurrensmarknader.

I det fall en statlig myndighet bedriver verksamhet på den "öppna" marknaden bör fastställas formerna för myndighetens organisation för att undvika att myndighetens konkurrensutsatta verksamhet subventioneras av anslagsfinansierade myndighetsuppgifter inklusive myndighetsutövning. Det är även nödvändigt att bestämma (princip)regler för kostnadsredovisningen av statlig konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs i myndighetsform. Detta arbete bör samordnas med arbetet att åtgärda problemen vid konkurrens mellan offentliga och privata företag på den "öppna" marknaden.

Det bör också göras en översyn av KomL för att förtydliga när kommuner och lands-ting får bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad. En ökad klarhet skulle vinnas genom att införa bestämmelser i KomL som utformas med hänsyn till rättspraxis på området. Vidare bör KomL ändras för att underlätta för företagen att få prövat i (förvaltnings)domstol om en kommunal näringsverksamhet som börjar bedrivas på en konkurrensmarknad strider mot lagen.

Sammanblandning av myndighetsutövning med affärsverksamhet är klart olämplig från konkurrenssynpunkt. Det är också angeläget att förslagen i departementsrapporten Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter (Ds 1997:17) genomförs. Därmed undviks att berörda myndigheter bedriver tillsynsverksamhet som kan riktas mot myndighetens konkurrenter. Det bör vidare kartläggas de fall där offentliga myndigheter har tillsyns- och föreskriftsansvar på ett område samtidigt som man säljer varor och tjänster som har anknytning till området. En utgångspunkt för regeländringar på sådana områden bör vara föreslagen inriktning enligt den nämnda departementsrapporten 1997:17.

8 Förslag i sammandrag

Flera varu- och tjänstemarknader i Sverige utmärks av hög marknadskoncentration med ett mindre antal företag som svarar för det samlade produktutbudet. En effektiv konkurrens förutsätter bl.a. att småföretag får bättre tillväxtmöjligheter. I denna rapport föreslås i korthet främst följande.

- Verka för att företagen får fasta och långsiktiga spelregler samt att dessa är enkla och lättillgängliga.

Etableringsregler

- Utvärdera kommunernas tillämpning av PBL som underlag för åtgärder som underlättar nyetablering inom dagligvaruhandeln.
- Låt intentionen bakom PBL om att en effektiv konkurrens skall beaktas vid kommunens fysiska planering få genomslag i lagtexten.
- Avveckla apoteksmonopolet.
- Avveckla sotningsmonopolet.
- Slopa behovsprövningen vid etablering inom vuxentandvården.
- Slopa skadeprövningen vid etablering av långväga busslinjetrafik.
- Skapa lika regler för kommunala och privata aktörer på området för bostäder med service till funktionshindrade.
- Underlätta etablering och företagande inom tolk- och översättningsverksamhet genom att ta fram ett nytt och marknadsanpassat regelsystem.
- Slopa behovsprövningen vid förordnande av ordningsvakter.
- Gör en systematisk genomgång för att minimera antalet myndigheter som berörs vid nyetableringar.

Skatteregler, avgifter m.m.

- Förenkla skattesystemet och se över reglerna för dubbelbeskattning och fåmansföretag för att öka incitamentet för nyföretagande och underlätta småföretagens kapitalförsörjning.
- Överväg att avkorta sjuklöneperioden under vilken företagen i stället för staten betalar ersättning.
- Analysera särskilt småföretagens förutsättningar att bära pålagor, avgifter etc. vid planerad s.k. skatteväxling.
- Ändra momsreglerna inom vård, omsorg och skola för att få lika villkor för offentliga och privata aktörer.
- Följ upp konsekvenserna för annan utbildning av de nya momsreglerna som underlag för att få lika villkor för aktörerna oavsett regi- och organisationsform.

Offentlig stödgivning - arbetsmarknadspolitiska åtgärder

- Genomför förslaget från Riksdagens revisorer att regeringen för riksdagen redovisar en samlad bedömning av undanträngningseffekter och vilka effekter som är önskvärda eller inte.
- Inför bestämmelser om att arbetsmarknadsmyndigheterna skall beakta effekterna på konkurrensen vid stödgivning.
- Anvisa inte ALU till verksamhet som bedrivs på en konkurrensmarknad.
- Överväg att helt eller delvis slopa starta-eget-bidraget till förmån för ett speciellt lån till nyföretagande och/eller skattereduktion för småföretag.
- Ge företagen bättre möjligheter att få prövat i domstol om kommunens stödgivning till företagets konkurrent strider mot kommunallagen.

Offentlig upphandling

- Verka för att en analys av småföretagens konkurrensförutsättningar görs före en samordning av offentliga myndigheters inköp.
- Förtydliga så långt som möjligt reglerna för miljökrav vid upphandling för att öka konkurrensen och småföretagens leveransmöjligheter.

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer

- Precisera villkoren för konkurrensutsättning av verksamhet som bedrivs av myndigheter för att ge småföretagen bättre möjligheter att utföra berörda tjänster.
- Ange under vilka förutsättningar statliga myndigheter får bedriva verksamhet på en konkurrensmarknad.
- Ge företagen bättre möjligheter att få prövat i domstol om ett kommunalt beslut att "gå ut" på en konkurrensmarknad strider mot kommunallagen.
- Genomför tidigare utredningsförslag att myndigheter som har tillsyn över provningsföretag i princip inte får bedriva konkurrerande provningsverksamhet.
- Åtgärda övriga fall av sammanblandning av myndighetsutövning och affärsverksamhet genom att ändra regelverket.

Bilaga 1 Småföretagsdelegationens uppdrag

Bilaga 2 Konkurrenslagen

Inledning

Sedan den 1 juli 1993 gäller en ny konkurrenslag (1993:20), KL, i Sverige. Denna lag har till ändamål att undanröja och motverka hinder för effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. För att marknadsökonomi skall fungera är det enligt förarbetena (prop. 1992:56 s. 16) till KL viktigt att företagen inte genom egna åtgärder sätter konkurrensen ur spel. Syftet med lagen är att det skapas spelregler för konkurrensen på marknaden och att reglerna medför sanktionsmöjligheter vilka skall förmå företagen att avhålla sig från konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av marknadsakt (prop. s. 17).

KL har utarbetats efter förebild av Romfördragets konkurrensregler och bygger, i likhet med dessa regler, på förbud mot konkurrensbegränsande avtal och missbruk av dominerande ställning. Av förarbetena (prop. s. 21) framgår att genom en materiell rättslikhet med Romfördragets regler bör mycken vägledning vid tillämpningen av KL kunna hämtas från EG-domstolens praxis. Medlemsstaterna i EU har sinsemellan ganska olika nationella konkurrenslagstiftningar. Länder som har regler som bygger på Romfördragets konkurrensregler är förutom Sverige bl.a. Belgien, Irland och Italien.

Tillämpningsområde

KL kan endast tillämpas på sådana förhållanden som omfattas av

- det grundläggande förbudet i 6 § mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag
- förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 §
- lagens särskilda regler om kontroll av företagsförvärv, främst 34 §.

Förbud mot konkurrensbegränsande avtal

För att tillämpning av förbudsbestämmelsen i 6 § konkurrenslagen skall aktualiseras krävs att vissa förutsättningar är uppfyllda. Till att börja med måste det gälla ett avtal eller samordnat förfarande mellan företag eller ett beslut av en företagssammanslutning - *avtalskriteriet*. En ensidig åtgärd från ett företag kan alltså inte träffas av detta förbud.

Vidare erfordras att en konkurrensbegränsning vidtagits av ett *företag*. Med företag avses i lagen varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell verksamhet. Som företag räknas också statliga och kommunala organ som driver ekonomisk verksamhet, så länge som det inte är fråga om myndighetsutövning. Lagen är i princip inte tillämplig på avtal mellan företag som ingår i samma ekonomiska enhet, t.ex. avtal mellan ett dotterbolag och dess moderbolag och under vissa förutsättningar inte heller på avtal mellan en huvudman och dennes mellanman (t.ex. kommissionär eller handelsagent).

För att omfattas av bestämmelsen i 6 § måste även ett avtal ha till *syfte* att hindra, begränsa eller snedvrیدا konkurrensen eller ge detta resultat. Om det inte går att styrka ett konkurrenshämmande syfte måste det i vart fall konstateras att avtalet får till *effekt* att konkurrensen hindras, begränsas eller snedvrیدs -

konkurrensbegränsningskriteriet. Som ett led i bedömningen görs ett sk. konkurrenstest, dvs. en bedömning av avtalets negativa effekter på konkurrensen på *den relevanta marknaden*.

Om det har konstaterats att ett avtal har till syfte eller effekt att begränsa konkurrensen vidtar nästa led i bedömningen, nämligen om avtalet påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt, dvs frågan om det konkurrensbegränsande samarbetet har ekonomiska verkningar av någon betydelse - *märkbarhetskriteriet*. Slutligen erfordras att konkurrensbegränsningen har *effekt på den svenska marknaden*.

Konkurrensverket har gett sin syn på begreppet märkbart sätt i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2). Där framgår att verket anser att ett samarbete inte påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt om de samarbetande företagen tillsammans har en marknadsandel på högst 10 procent av den relevanta marknaden och avtalsparten och till denne anknutna företag har en årsomsättning på mindre än 200 miljoner kronor. Om varje företag som ingår i samarbetet har en årlig omsättning på mindre än 10 miljoner kronor kan en gemensam marknadsandel på 15 procent accepteras. Ingår ett företag i en koncern skall hela koncernens marknadsandel och omsättning beaktas.

Förbudet gäller både avtal mellan företag i samma handelsled och avtal där två handelsled berörs, t.ex. avtal mellan producenter/tillverkare och deras återförsäljare. Som tidigare nämnts omfattar förbudet bl.a. beslut av en sammanslutning av företag (t.ex. en branschförening) och samordnade förfaranden av företag. Med sistnämnda avses att företag agerar i samförstånd utan att man träffat avtal om detta. För att detta förfarande skall strida mot förbudet krävs normalt att någon form av kontakt tagits mellan parterna. Kontakten kan vara direkt och indirekt. Samordnat förfarande skall skiljas från s.k. parallellt beteende, dvs. att två eller flera företag agerar på samma sätt utan att företagen har haft någon kontakt om detta. Parallellt beteende faller utanför förbudet.

Förbudet enligt 6 § gäller särskilt sådana avtal som innebär att

- inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs
- produktion, marknader, teknisk utveckling eller investeringar begränsas eller kontrolleras
- marknader eller inköpskällor delas upp
- olika villkor tillämpas för likvärdiga transaktioner, varigenom handelspart får en nackdel, eller
- det ställs som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

Bestämmelser i ett avtal som är förbjudna enligt 6 § KL är ogiltiga. Om avtalet inte kan tillämpas utan dessa bestämmelser kan dock hela avtalet drabbas av ogiltighet.

Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal

Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag (8 §). För att Konkurrensverket skall kunna meddela ett beslut om undantag fordras att samtliga i 8 § angivna förutsättningar är uppfyllda. Förutsättningarna innebär i princip att avtalet skall vara till fördel både för företagen och konsumenterna, inte innehålla några onö-

diga konkurrensbegränsningar och inte ge företagen möjlighet att sätta konkurrensen ur spel för en väsentlig del av produkterna i fråga.

Inom EG:s konkurrensrätt har det vuxit fram ett system med legala undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete för särskilda kategorier (grupper) av konkurrensbegränsande avtal. Liknade regler har införts i Sverige. Regeringen har således utfärdat nio *gruppundantagsförordningar* som ger vissa typer av avtal ett generellt undantag från förbudsområdet. Gruppundantagen bygger i de flesta fall på de som gäller inom EG:s konkurrensrätt.

Förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Missbruk av dominerande ställning är förbjudet enligt 19 § och gäller beteenden som drabbar andra företag eller konsumenter. Från detta förbud finns inget undantag. Den grundläggande förutsättningen för att bestämmelsen skall kunna tillämpas är att företaget har en *dominerande ställning* på den *relevanta marknaden* i Sverige. Det är inte möjligt att ingripa mot ett företag enbart på grund av att det har en dominerande ställning. Det måste även klarläggas att företaget *missbrukat* den dominerande ställningen.

Missbruk kan särskilt bestå i att

- direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor
- begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna
- tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom handelspartners får en konkurrensnackdel, eller
- ställa som villkor för att ingå avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser, som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

För att dessa ageranden från ett företag skall falla under förbudet enligt 19 § förutsätts som nämnts ovan att företaget har en dominerande ställning på den relevanta marknaden. EG-domstolen har beskrivit en dominerande ställning som en stark ekonomisk ställning hos ett företag som gör det möjligt för företaget att hindra att effektiv konkurrens upprätthålls på relevant marknad genom att medge företaget att i avsevärd utsträckning agera oberoende av sina konkurrenter och kunder och i sista hand konsumenterna. Detta innebär att finansiell styrka bör tillmätas betydelse när man bedömer om ett företag har dominerande ställning.

En viktig faktor för att bedöma ett företags styrkeposition på marknaden är företagets marknadsandel. Enligt praxis i EG-rätten, som är vägledande vid tillämpning av KL, bör en marknadsandel understigande 30 procent inte tyda på en dominerande ställning annat än under exceptionella omständigheter och i ljuset av andra faktorer. Även procenttal mellan 30 och 40 ligger under den nivå som tyder på dominans. En andel över 40 procent förefaller dock vara beaktansvärd och tydliga tecken på dominans. EG-domstolen har i ett fall (mål 62/86 AKZO Chemie BV mot Kommissionen, REG 1991 s. 3359) funnit att en marknadsandel på 50 procent skapar en presumtion för att företaget i fråga har en marknadsdominerande ställning.

En ytterligare faktor som bör medtas vid analysen av marknadsdominans är den aktuella marknadens etableringshinder eller hur svårt det är för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Ett exempel på höga etableringströsklar kan vara dyra investeringar av infrastrukturkaraktär som är nödvändiga för att driva verksamheten. Andra viktiga bedömningsgrunder i detta fall är möjligheten att använda ledig produktionskapacitet, rådande tillgång till insatsvaror, innehav av patent och andra immaterialrättigheter samt annan kunskapsmässig överlägsenhet.

Icke-ingripandebesked

Företag som vill få besked om ett avtal eller förfarande strider mot KL (6 eller 19 §) kan ansöka om att Konkurrensverket meddelar ett s.k. *icke-ingripandebesked*, dvs. en förklaring att avtalet eller förfarandet inte strider mot något av lagens två förbud (20 §). Det vanliga är att man i ansökan/anmälan till Konkurrensverket i första hand begär att för det aktuella avtalet få ett icke-ingripandebesked och i andra hand undantag från förbudet i 6 § KL. Det finns dock som nämnts inte möjlighet till undantag från förbudet mot missbruk av dominerande ställning.

Företagsförvärv

KL innehåller särskilda regler om möjlighet för Stockholms tingsrätt att på talan av Konkurrensverket förbjuda företagsförvärv som *skapar eller förstärker en dominerande ställning* som *väsentligt hämmar* förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens på *den svenska marknaden* i dess helhet eller en väsentlig del av den och om detta sker på ett sätt som är *skadligt från allmän synpunkt*.

Ett företagsförvärv måste anmälas till Konkurrensverket när de i förvärvet inblandade företagen tillsammans har en årsomsättning som överstiger fyra miljarder kronor för föregående räkenskapsår. Om förvärvaren ingår i en koncern eller i en grupp som hålls samman på annat sätt skall gruppens totala omsättning anses som förvärvarens omsättning. Den 1 juli 1997 infördes ett tillägg i KL som innebär att ingen generell anmälningsplikt gäller för ett förvärv där det förvärvade företaget omsättning understiger 100 miljoner kronor.

Av förarbetena till KL framgår att ingripande bör ske endast "som en undantagsåtgärd". Avgörande är om förvärvet "får antas leda till mer påtagliga skadliga effekter i ett långsiktigt perspektiv" (prop. 1992/93:56 s. 40). Det har förutsatts att prövningen inte bara skall avse förvärvets omedelbara effekter på konkurrensen utan utgå från en helhetsbedömning där konkurrensaspekter får vägas mot andra allmänna intressen av särskild vikt. Vid denna vägning bör enbart långsiktiga verkningar ha betydelse. I förarbetena framhålls även vikten av att en nödvändig strukturrationalisering inte hindras.

Med hänsyn härtill kan sägas att om ett företagsförvärv leder till uppkomst eller förstärkning av en dominerande ställning är detta i sig inte en tillräcklig förutsättning för ingripande enligt KL. Det kan också tilläggas att det inte är möjligt att med stöd av KL bryta upp en rådande företagskoncentration.

Bilaga 3 Lagen om otillbörligt upphandlingsbeteende

Inledning

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, kan sägas vara ett komplement till LOU och KL och är tillämplig om en kommunal eller statlig aktör beter sig otillbörligt vid upphandlingen. Enligt lagen är detta ett beteende som påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till annat företag eller till den verksamhet som den upphandlande enheten bedriver, egenregi-verksamhet, eller på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningarna för konkurrens vid upphandlingen. Ett otillbörligt beteende enligt denna lag kan förbjudas för framtiden.

I förarbeten till LIU (prop. 1993/94:222) uttalas att syftet med lagen är att främja en effektiv konkurrens vid anbudstävlan. Ett annat skäl är att lagen skall täcka behov som inte tillgodoses med LOU och KL. Det påpekas t.ex. att KL oftast inte kan användas mot konkurrensbegränsningar som hänförs till offentliga aktörer i upphandlarrollen. Vidare sägs att behov finns av att kunna förbjuda vissa beteenden från en upphandlares sida.

Tillämpningsområdet för LIU är detsamma som för LOU med undantag för företag med särskilt tillstånd att driva verksamhet inom försörjningssektorerna. I dessa fall ansågs enligt den nämnda propositionen att reglerna enligt KL, främst förbudet mot missbruk av dominerande ställning, var tillräckliga.

Vad är otillbörligt?

Otillbörliga beteenden från en offentlig upphandlares sida kan enligt LIU vara att givna förutsättningar för anbudstävlingen begränsar möjligheterna för anbudsgivare att konkurrera på lika villkor, t.ex. att

- en speciell anbudsgivare favoriseras, t.ex. genom exklusiv information om förutsättningar att utföra aktuell verksamhet
- anbuds- eller förfrågningsunderlag utformas så att en förutbestämd anbudsgivare gynnas, t.ex. genom att olika eller otillräckliga förutsättningar (bl.a. en för kort anbudstid) och att
- anbudsgivare diskrimineras vid val av anbudsgivare, t.ex. genom att en ny bedömningsgrund införs som gynnar en speciell aktör.

LIU har i hög grad inriktats på att omfatta vad upphandlaren gör i förhållande till den egna tjänsteproduktionen/verksamheten. Detta gäller bl.a. eventuellt gynnande med hänsyn till vilka förutsättningar som ges för anbudstävlan och vid utformning av förfrågningsunderlag. Direktupphandling, dvs. att upphandlaren vänder sig enbart till en leverantör, kan inte prövas med LIU.

Domstolsprövning

Ansökan om att förbjuda ett upphandlingsbeteende enligt LIU görs hos Marknadsdomstolen (MD) av Konkurrensverket. Om verket beslutar att inte göra detta får ansökan i stället göras av konsument- eller näringslivsorganisationer eller av ett företag som berörs av upphandlingen. MD kan för framtiden förbjuda en upphand-

lare/offentlig aktör att tillämpa ett otillbörligt upphandlingsbeteende, som medfört att förutsättningarna för anbudskonkurrensen påtagligt snedvridits till förmån för speciell deltagare i anbudstävlingen. MD:s beslut får förenas med vite. Talan om utdömande av vite görs vid länsrätt av Konkurrensverket. En förutsättning för detta är att upphandlaren upprepat det tidigare förbjudna beteendet.

På Konkurrensverkets initiativ prövade MD i början av 1996 en kommuns agerande vid upphandling av hemtjänst utifrån LIU. Bakgrunden var att kommunen hade genomfört en anbudstävlan om denna tjänst som drevs i kommunens regi. Kommunens "hemtjänstförvaltning" deltog i anbudstävlingen med eget (intern)bud. Utvärderingen av anbuderna inklusive egenregi-enhetens bud visade att privata vårdgivare hade för de flesta aktuella entreprenaderna lämnat de förmånligaste anbuderna. Kommunens beslut innebar dock att kommunens förvaltning "vann" flertalet entreprenader. I kortlighet motiverades beslutet bl.a. med att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet skulle leda till att privata utförare skulle få en alltför stor andel av hemtjänsten i tätortens centrala delar. Detta bedömdes på sikt menligt påverka konkurrensen.

MD:s dom innebar att kommunen förbjöds "att i samband med upphandling av hemtjänst i anbudskonkurrens efter att anbudsupphandlingen har påbörjats införa bedömningskriterier vid val av anbudsgivare som avser att andelen privata företag skall begränsas i förhållande till kommunens egenregi-verksamhet, eller att tillämpa beteenden som väsentligen överensstämmer med det angivna". Domen förenades med ett vite på fem miljoner kronor.

Bilaga 4 Litteratur- och källförteckning

Arbetslivsutveckling ALU - en utvärdering (rapport 1997:10), Statskontoret

Betänkandet Räddningstjänst i samverkan och på entreprenad (SOU 1994:67).

Betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105).

Betänkandet Skatter, miljö och sysselsättning (SOU 1997:11).

Betänkandet Kompetens och kapital (SOU 1996:69).

Betänkandet Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster (SOU 1996:119).

Betänkandet Konkurrenslagen 1993-1996 (SOU 1997:20).

Dagligvaror - Lokal prisnivåundersökning Karlskrona och Trollhättan (LPS 1991:15), Statens pris- och konkurrensverk.

Dagligvaror - Prisnivåjämförelser Enköping - Hudiksvall och Uddevalla - Varberg, (LPS 1992:4), Statens pris- och konkurrensverk.

Dagligvaror - Lokal prisnivåundersökning Stockholm och Göteborg (LPS 1992:14), Statens pris- och konkurrensverk.

Den nya kommunallagen, 1992, Kommentus Förlag AB, Ingvar Paulsson m.fl.

Företagandets villkor, 1996, SNS förlag, Magnus Henrekson.

Företagens avdragsrätt för pensionskostnader (Ds 1997:39), Finansdepartementet.

Företagsstödet - vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14), Finansdepartementet, Catharina Barkman och Stefan Fölster.

Förslag till riksdagen 1996/97:RR10, Riksdagens revisorers förslag angående undanträngningseffekter.

Förslag till riksdagen 1996/97:RR11, Riksdagens revisorers förslag angående starta-eget-bidraget.

Kommunal näringsverksamhet - en studie av landstingens tvätterier, 1996, Konkurrensverket.

Konkurrens i tandvården, 1993, Konkurrensverket.

Konkurrensaspekterna och tillämpningen av plan- och bygglagen (1997:1), Länsstyrelsen i Östergötlands län.

Konsekvenser av avregleringar med tonvikt på effekter via förändringar i konkurrensen (rapport 1995:5), Statskontoret.

Marknad och avreglering, 1994, Konkurrensverket.

Offentligt stöd - effekter för företag och marknad (1997:3), Länsstyrelsen i Stockholms län m.fl. länsstyrelser.

Offentligt stöd till näringslivet - åtgärder för ökad konkurrensneutralitet, 1994, Konkurrensverket.

Offentlig upphandling med miljöhänsyn (rapport 4508), 1995, Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och Nämnden för offentlig upphandling.

Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter (Ds 1997:17), Närings- och handelsdepartementet.

På spaning efter de mellanstora företagen, Ekonomisk debatt nr 4 1997, Magnus Henrekson och Dan Johansson.

Småföretagen - Sveriges framtid? Fakta om svenskt småföretagande (B 1994:4), Närings- och teknikutvecklingsverket, NUTEK.

Starta-eget-bidraget (rapport 1996/97:5), Riksdagens revisorer.

Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens, 1995, Konkurrensverket.

Tandvårdsförsäkring i omvandling (Ds 1997:16), Socialdepartementet.

Undanträngningseffekter på arbetsmarknaden (rapport 1996/97:2), Riksdagens revisorer.

Konkurrensverkets rapportserie

Avreglering av inrikesflyget **1996:1**

Fil.dr. Mats Bergman (Umeå universitet) har på uppdrag av Konkurrensverket utvärderat avregleringen av inrikesflyget i Sverige. Av rapporten framgår att utvecklingen går mot ökad priskonkurrens och en trafik som bättre svarar mot resenärernas efterfrågan. I rapporten ges förslag för att få en effektiv konkurrens mellan flygbolagen. Pris: 180 kronor (inkl. moms och porto).

Långväga buss - förutsättningar för konkurrens **1996:2**

Om ett företag vill starta långväga busslinjetrafik prövar Vägverket om denna trafik kan skada etablerad järnvägstrafik, den s.k. skadeprövningen. I rapporten redovisas effekter av denna etableringskontroll. Av rapporten framgår att skadeprövningen inte kan försvaras på samhällsekonomiska grunder och bör slopas. Pris: 180 kronor (inkl. moms och porto).

Fungerar elmarknaden? **1996:3**

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996. Syftet var att införa konkurrens till nytta för konsumenterna. Konkurrensverket har på regeringens uppdrag följt upp effekterna av elmarknadsreformen. I rapporten föreslås ett flertal åtgärder för att uppnå syftet med omregleringen. Pris: 180 kronor (inkl. moms och porto). Rapporten finns även i en förkortad version på engelska.

Konkurrens på avreglerade marknader **1996:4**

De avregleringar som har genomförts under 1990-talet har generellt sett varit framgångsrika, men konkurrensproblem finns kvar på flera marknader. Det konstateras i denna rapport som sammanfattar Konkurrensverkets erfarenheter från avreglerade marknader. I rapporten beskrivs utvecklingen på sex olika marknader - el, flyg, järnvägstrafik, taxi, post och tele - och vilka åtgärder som kan krävas för att förbättra konkurrensen. Pris: 150 kronor (inkl. moms och porto). Rapporten finns även i en förkortad version på engelska.

Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens **1996:5**

Byggkostnaderna har under en längre tid ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån. Utvecklingen innebär att byggsektorn tar allt mer av resurserna i samhällsekonomin. I rapporten behandlas vad detta beror på och vad statsmakterna kan göra för att resursanvändningen i bygg- och bostadssektorn skall bli effektivare och att kostnaderna för boendet skall minska. Pris: 250 kronor (inkl. moms och porto).

Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln **1997:1**

Nils Wahl, docent i europeisk integrationsrätt (Stockholms universitet), har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln. Författaren analyserar undantaget i förhållande till både den svenska konkurrenslagen och EG-rätten. Pris: 75 kronor (inkl. moms och porto).

Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk

1997:2

Enligt konkurrenslagen gäller särskilda bestämmelser för samverkan inom jord- och skogsbruksområdet. I denna rapport, som har skrivits av fil.dr. Mats Bergman (Umeå universitet) på uppdrag av Konkurrensverket, analyseras om det finns motiv för att tillåta ett större mått av samverkan inom just dessa områden. Rapporten innehåller även analyser av två specifika rättsfall: Södra Skogsägarnas samarbete om försäljningspriser på virke och Sydveds samarbete vid inköp av skogsråvara. Pris: 75 kronor (inkl. moms och porto).

Småföretag - förslag för ökad tillväxt

1997:3

Den statliga Småföretagsdelegationen har i ett uppdrag till departement och myndigheter önskat få förslag på regelförenklingar för att förbättra småföretagens villkor. I denna rapport ges ett 30-tal förslag för att få gynnsammare förutsättningar för småföretagande. Förslagen rör etableringsregler, skattesystem och pålagor, offentlig stöd-givning inom främst arbetsmarknadspolitiken, offentlig upphandling samt konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Pris: 75 kronor (inkl. moms och porto).