

# Konkurrenshinder för småföretag

En studie av klagomålsärenden

Konkurrensverkets rapportserie 1998:2

Konkurrensverket  
September 1998  
Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom och  
Pernilla Larsson (avsnitt 5)  
ISSN 1401-8438  
AWJ Kunskapsföretaget AB, Nyköping, 1998

## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>5</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>15</b>
1.1 Bakgrund	15
1.2 Rapportens syfte, avgränsning och disposition	16
<b>2 Konkurrenslagen och lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende</b>	<b>19</b>
2.1 Konkurrenslagen	19
2.1.1 Allmänt	19
2.1.2 Samverkan mellan små företag	20
2.2 Lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende	21
<b>3 Klagomålsärenden</b>	<b>23</b>
3.1 Handläggningsrutiner, antal ärenden m.m.	23
3.2 Indelning av ärenden	24
<b>4 Klagomål och konkurrensbegränsningar</b>	<b>27</b>
4.1 Oskäligt höga prishöjningar/priser, diskriminering m.m.	27
4.2 Säljvägran	29
4.3 Offentlig upphandling	30
4.4 Underprissättning av offentliga aktörer	33
4.5 Offentlig stödgivning till enskilda företag	34
4.6 Affärsverksamhet sammanblandas med myndighetsutövning	36
4.7 Olika momsregler för privata och offentliga aktörer	37
4.8 Övriga ärenden	38

<b>5</b>	<b>Pågående utredningar om ifrågasatta överträdelser av konkurrenslagen</b>	<b>40</b>
5.1	Inledning	40
5.2	Missbruk av dominerande ställning	41
5.3	Konkurrensbegränsande avtal mellan företag	43
5.4	Slutsatser	43
<b>6</b>	<b>Analys, slutsatser och förslag</b>	<b>45</b>
6.1	Inledning	45
6.2	Oskäligt höga priser/prishöjningar, diskriminering m.m.	45
6.3	Säljvägran	51
6.4	Offentlig upphandling	57
6.5	Offentliga subventioner på konkurrensmarknader	64
6.6	Myndighetsutövning och affärsverksamhet	68
6.7	Olika momsregler	72
<b>7</b>	<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>74</b>
7.1	Inledning	74
7.2	Avreglerade marknader och säljvägran	76
7.3	Konkurrensbegränsningar med koppling till offentlig sektor	77
7.4	Slutsatser - särreglering som komplement till konkurrenslagstiftning	80
<b>Bilaga 1</b>	<b>Konkurrenslagen</b>	<b>82</b>
<b>Bilaga 2</b>	<b>Lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende</b>	<b>89</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Kommunal näringsverksamhet och stödgivning - rättsprinciper och praxis</b>	<b>92</b>
<b>Bilaga 4</b>	<b>Konkurrensverkets yttrande till Småföretagsdelegationen</b>	<b>99</b>
<b>Bilaga 5</b>	<b>Källförteckning</b>	<b>102</b>

## **Sammanfattning**

### **Inledning**

Regeringen har i regleringsbrevet för Konkurrensverket för budgetåret 1998 uppdragit åt verket att senast den 1 oktober 1998 "lämna en särskild redovisning med en närmare beskrivning av verkets klagomålsärenden, deras karaktär och grund. Av rapporten bör särskilt framgå hur bristande konkurrensneutralitet när det gäller små företag kan hanteras med hänsyn till gällande bestämmelser i konkurrenslagen samt bestämmelser inom andra områden." Med ett klagomålsärende avses här en skrivelse eller anmälan till verket där företag, privatpersoner m.fl. klagar på förhållanden som anses hindra, snedvrída eller begränsa konkurrensen eller i övrigt upplevs försvåra företagens verksamhet.

Konkurrenslagen (1993:20), KL, innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrída konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden. Enligt förarbetena (prop. 1992/93:56) till KL är ett viktigt mål för konkurrenspolitiken att stärka och bevara de små och medelstora företagen som genom sin flexibilitet och dynamik kan bidra till att upprätthålla en effektiv konkurrens.

Vid sidan av KL tillämpar Konkurrensverket 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).

### **Klagomålsärenden och typ av konkurrensproblem**

I denna rapport har särskilt studerats de klagomål som inkommit till Konkurrensverket under perioden 1 juli 1997 - 30 juni 1998. Under denna period har verket registrerat 240 klagomålsärenden. Större delen av ärendena rör små företag och förhållanden som anges försvåra företagens verksamhet. De flesta ärenden avslutas med ett skriftligt beslut som antingen innebär att Konkurrensverket inte vidtar någon åtgärd med stöd av KL eller LIU eller att verket tar ett initiativ i ärendet. Initiativen, som sker inom ramen för ett nytt ärende, är av två slag. För det första kan verket besluta att göra en undersökning som underlag för att tillämpa någon av

de två nämnda lagarna. För det andra kan Konkurrensverket med stöd av sin instruktion starta en särskild utredning för att få underlag till förslag om regeländringar.

Under den nämnda perioden har Konkurrensverket i närmare 200 fall beslutat att inte vidta någon åtgärd i ärendet. Under samma period har verket i ett 40-tal fall initierat en särskild undersökning för att få underlag för tillämpning av KL. Motsvarande antal undersökningar som rör LIU är 10. Vid prövning av ifrågasatta överträdelse av KL är det främst lagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning som har aktualiserats. Vidare har verket under 1998, mot bakgrund av inkomna klagomålsärenden och verkets instruktion, beslutat genomföra särskilda undersökningar om konkurrensförhållandena på områdena för arbetsmarknadsutbildning och bildkonst. Det främsta syftet med dessa utredningar är att få underlag för att bedöma behovet av regeländringar.

I denna rapport har klagomålsärendena som kommit in under den aktuella perioden med två undantag grupperats utifrån olika typer av konkurrensbegränsningar som tagits upp i klagomålet. Det ena undantaget är att klagomål med anknytning till offentlig upphandling fått bilda en särskild grupp. Gruppen innehåller främst ärenden där verket initierat en utredning om möjligheterna att med stöd av LIU undanröja ifrågasatt konkurrensbegränsning. Det andra undantaget gäller sådana ärenden som Konkurrensverket för närvarande (september 1998) utreder i syfte att få underlag för tillämpning av KL. Även dessa ärenden, här benämnda KL-ärenden, bildar en särskild grupp.

Större delen av Konkurrensverkets klagomålsärenden har koppling dels till nyligen av- eller omreglerade marknader, dels till offentlig sektor. En bakgrund är att aktuella områden ofta utmärks av hög marknadskoncentration där det finns en eller ett fåtal aktörer med stor marknadsmakt inkl. finansiell styrka. Dessa aktörer möter konkurrens från främst små företag. Ett jämförelsevis stort antal ärenden rör också att företag nekats att köpa varor och tjänster från leverantörer. Nedan redovisas valda nio grupper eller "klagomålsområden" inkl. KL-ärendena. Angivna siffror inom parentes avser antalet ärenden inom gruppen.

- Oskäligt höga priser/prishöjningar, diskriminering m.m. (31).
- Säljvägran (18).
- Offentlig upphandling (10).
- Underprissättning av offentliga aktörer (8).
- Offentlig stödgivning till enskilda företag (16).
- Affärsverksamhet sammanblandas med myndighetsutövning (3).
- Olika momsregler för privata och offentliga aktörer (2).
- KL-ärenden (ca 40).
- Övriga ärenden (drygt 100).

De ca 40 KL-ärendena ingår inte i angivet antal ärenden för resp. grupp. Dessa KL-ärenden kan i de flesta fall hänföras till de fyra förstnämnda grupperna. Vidare bör framhållas att långt ifrån alla klagomål som kommer in till Konkurrensverket gäller förhållanden som rör förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller verkets kompetens- eller tillsynsområde i övrigt. Denna typ av ärenden, som utgör ca 40 procent av det totala antalet registrerade ärenden under perioden, har förts till gruppen övriga ärenden.

Som framgår ovan har Konkurrensverket under den aktuella perioden haft ett begränsat antal ärenden med koppling till konkurrensproblem som följer dels av att myndigheter sammanblandar affärsverksamhet och myndighetsutövning, dels av olika momsregler i vissa fall för privata och offentliga aktörer. Sett över en längre period än den som fokuserats i denna rapport har dock verket fått ett förhållandevis stort antal klagomål som rör dessa områden och från konkurrenssynpunkt är det angeläget att även dessa problem får en lösning.

*Oskäligt höga prishöjningar/priser, diskriminering m.m.*

Under de senaste tio åren har ett flertal marknader - t.ex. viss järnvägstrafik samt post- och telemarknaden - av- eller omreglerats. Ett syfte har varit att skapa effektivare marknadsförhållanden. Erfarenheterna visar att nyetablerade företag på dessa marknader ofta har haft anledning att klaga på en tidigare monopolaktörs agerande från konkurrenssynpunkt. I dessa fall har oftast gjorts en prövning om det ifrågasatta agerandet varit i strid med KL:s förbud mot missbruk av en dominerande ställning. En sådan prövning är ofta svår och resurskrävande.

Ärenden som fått en framträdande roll bland verkets klagomålsärenden gäller åtgärder av diskriminerande natur som vidtas av dominerande aktörer på avreglerade marknader. KL och närmast lagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning kan vara ett effektivt medel att komma till rätta med en dominerande aktörs agerande, t.ex. åtgärder av prisdiskriminerande natur, i syfte att begränsa konkurrensen. Det kan också strida mot KL att en aktör tillämpar ett oskäligt högt pris för att konkurrerande företag skall få tillträde till infrastruktur som får betraktas som en nödvändig facilitet.

Vad gäller prisdiskriminering kan pekas på att Telia under 1996 avsåg att införa en ny prismodell för telefonsamtal som började i Telias nät men som slutade i andra konkurrerande operatörers nät. Konkursverket konstaterade att Telias planerade åtgärd att införa tjänsten "överlämnat samtal" - som skulle göra det dyrare för Telias egna kunder att ringa sådana samtal än samtal inom Telias eget nät - påtagligt skulle hämma konkurrensen på teleområdet. Därför beslutade verket att Telia vid vite inte fick införa prismodellen. Beslutet har överklagats av Telia och väntar för närvarande på prövning i Marknadsdomstolen.

Tillämpningen av KL som rör konkurrensbegränsande beteenden av offentliga aktörer (statliga myndigheter, kommuner och landsting) har resulterat i två fall där Konkursverket ansett att ett beteende inneburit en överträdelse av KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning. Det senaste fallet, som rör inomhusbad och solarietjänster, har resulterat i att verket i början av juli 1998 stämt en kommun i Stockholms tingsrätt att betala konkurrensskadeavgift. Tingsrätten har i början av september 1998 efter kommunens medgivande bifallit Konkursverkets yrkande. De två fallen har stora likheter.

I båda fallen har en kommun enligt Konkursverkets uppfattning överträtt förbudet mot missbruk av en dominerande ställning genom ett agerande som har inslag av kopplingsförbehåll. Respektive kommun "knöt" således samman två marknader, där kommunen var dominerande på en av marknaderna, via försäljningsvillkoren för de aktuella tjänsterna så att konkurrensen begränsades. I "solariefallet" var det mer förmånligt att betala avgiften för solarietjänsten, vilket inkluderade bad, än att erlægga avgiften för enbart bad. Effekten blev att konkurrensen hindrades på marknaden för solarietjänster. Agerandet riskerade också att försvåra nyetablering.



### *Säljvägran*

Olika fall av säljvägran, såsom vägran att sälja till ny kund och avstängning av etablerad kund, kan falla under KL:s båda förbud. Bland de mer allvarliga formerna av säljvägran är de som har sin grund i en överenskommelse mellan två eller flera företag i samma handelsled (horisontellt avtal) eller mellan leverantör och grossist eller återförsäljare (vertikalt avtal). Därvid aktualiseras att pröva överenskommelsen mot KL:s förbud att ingå konkurrensbegränsande avtal.

En överträdelse av detta förbud gjordes i ett fall som rör säljvägran vid försäljning av båttillbehör. Två företag/grossister kom överens om att förmå leverantörer av båttillbehör att inte sälja varor direkt till återförsäljare. Företagens agerande begränsade konkurrensen och kunde leda till högre varupriser. Företagen medgav de faktiska omständigheterna. Efter yrkande av Konkurrensverket har Stockholms tingsrätt i juni 1998 beslutat att grossisterna skall betala konkurrensskadeavgift.

Allmänt sett är det svårt att med stöd av KL komma till rätta med sådant agerande som innebär att två eller flera företag kommer överens om att via påtryckningar på sin gemensamma leverantör förmå denne att inte sälja varor eller tjänster till ett visst nyetablerat företag. För att undanröja konkurrensbegränsningen i detta fall krävs att Konkurrensverket visar att företagen har kommit överens om agerandet och att det s.k. avtalskriteriet är uppfyllt vid prövning mot KL:s förbud mot att ingå konkurrensbegränsande avtal. När företagen träffat en muntlig överenskommelse är det av lättförklarliga skäl svårt för en utomstående part att visa att avtal har träffats.

Konkurrensverket har oftast funnit att en säljvägran inte varit i strid med KL. Ett vanligt skäl är att leverantören enligt verkets uppfattning inte varit dominerande på marknaden i lagens mening. Ett annat skäl är att det inte kunnat visas att en säljvägran berodde på ett samordnat agerande i strid med 6 § KL. Vidare har leverantören i en del fall haft utifrån KL objektiva godtagbara skäl för en leveransvägran, t.ex. att köparen är för stor kreditrisk eller inte svarar mot givna krav på kvalitet och service vid vidareförsäljning av produkten.

Enligt verkets uppfattning skulle det i vissa fall av säljvägran ha varit önskvärt från konkurrenssynpunkt att leveranserna hade kommit till stånd trots att leverantören inte ansetts vara dominerande på marknaden. Ett företag behöver inte ha uppnått denna

styrkeposition för att en säljvägran från företagets sida skall begränsa konkurrensen. Olika former av säljvägran kan vara allvarliga hinder för nyetablering av företag samt introduktion och utveckling av nya produkter eller produktions- och distributionsmetoder.

#### *Offentlig upphandling*

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för samhällsekonomin. Stat och kommun beräknas köpa varor och tjänster för närmare 300 miljarder kronor per år vilket motsvarar omkring 15 procent av hela den svenska bruttonationalprodukten. Flera utredningar som publicerats under 1998 visar dock att den offentliga upphandlingen har stora brister. En annan slutsats är att småföretagen måste ges bättre förutsättningar att konkurrera om de offentliga inköpen.

En väl fungerande offentlig upphandling förutsätter både en effektiv upphandlings- och konkurrenslagstiftning för att hindra konkurrensbegränsande åtgärder av såväl beställare/inköpare som anbudsgivare. Sedan LIU trädde i kraft den 1 juli 1994 har Konkurrensverket fått ett 40-tal klagomål med anknytning till lagen. Verket utvärderar för närvarande LIU och inkomna klagomål inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag.

Konkurrensverket har i februari 1998 med stöd av KL beslutat att ålägga tre lokala studieförbund vid vite att upphöra med anbuds-samverkan vid offentlig upphandling av svenskundervisning för invandrare. De lokala förbunden utgör avdelningar inom ledande studieförbund i landet. Verket ansåg att den begränsning av konkurrensen som följde av samarbetet riskerade att medföra att den aktuella kommunen fick onödigt höga priser på svenskundervisningen. Konkurrensverkets beslut har överklagats och väntar för närvarande på prövning i MD.

Vidare kan uppmärksammas Konkurrensverkets beslut i maj 1998 att ålägga en dominerande aktör, i detta fall en sammanslutning av småföretag, att upphöra med ett förfarande (en form av rabattkonstruktion) som hindrade ett litet företag att vinna en kommuns anbudstävling om transporter. Fallet är bl.a. ett exempel på att små företag, genom ett omfattande samarbete, kan sätta konkurrensen ur spel för andra småföretag.

Av principiellt intresse från konkurrenssynpunkt är också verkets beslut som rör underprissättning av en dominerande aktör (SJ) vid offentlig upphandling. Utgången av detta fall, som för närvarande

väntar på avgörande i Stockholms tingsrätt, kan ge ytterligare vägledning i fråga om möjligheterna att med stöd av KL komma till rätta med underprissättning av dominerande företag.

#### *Offentliga aktörer, underprissättning och stödgivning*

Ärenden som rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer (statliga myndigheter samt kommunala bolag och förvaltningar) och offentlig stödgivning till enskilda företag gäller allmänt sett samma typ av konkurrensproblem. Det är att en aktör får konkurrensfördelar genom att erhålla olika former av offentligt stöd som normalt finansieras med skattemedel. Möjligheterna är små att utifrån KL lösa problemet med att priserna subventioneras för offentlig verksamhet som drivs på konkurrensmarknader. För närvarande är det också svårt att effektivt motverka att företag drabbas av de konkurrensnedvridande effekterna av offentlig stödgivning.

Småföretag är särskilt känsliga för ändringar av marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden. Fallstudier som gjorts av Umeå universitet visar att myndigheters agerande på konkurrensmarknader kan få allvarliga konsekvenser för sådana företag, t.ex. att dessa får upphöra med verksamheten. I det nämnda "solarie-ärendet" upphörde flera företag som konkurrerade med kommunens tjänsteutbud med sin verksamhet efter att kommunen infört sin prissättningsmodell.

#### *Affärsverksamhet sammanblandas med myndighetsutövning*

Klagomålen på offentliga aktörer som driver närings- eller affärsverksamhet och via myndighetsutövning på samma område kan ge sig själva konkurrensfördelar har i många fall samband med oklara regler för när myndigheter får driva verksamhet på en konkurrensmarknad. Sammanblandningen av de två olika verksamheterna kan kopplas till minst tre konkurrensproblem. För det första finns inte en tillfredsställande garanti för att myndighetens beslut som rör berörda företag inte påverkas av att dessa kan vara en konkurrent till myndigheten. För det andra gäller att myndigheten via sin myndighetsroll får en försäljningskanal till presumtiva kunder vilket ger en klar fördel framför konkurrenterna. För det tredje finns risken att myndigheten subventionerar affärsverksamheten med stöd av skattemedel eller avgifter som finansierar myndighetsuppgifterna.

#### *Olika momsregler för privata och offentliga aktörer*

För närvarande gäller olika momsregler för privata och offentliga aktörer som utför verksamhet inom bl.a. sjukvård, tandvård, social

omsorg och utbildning. De skilda momsreglerna innebär en konkurrensnackdel för privata företag då kostnaderna för deras verksamhet är i genomsnitt ca 6 procent högre jämfört med motsvarande offentlig verksamhet. I nuläget finns regler som gör det möjligt att vid offentlig upphandling beakta effekterna av de olika bestämmelserna för moms vid jämförelse av anbud. Det finns dock skäl att särskilt uppmärksamma de olika momsreglerna i sådana fall där offentliga och privata aktörer direkt konkurrerar om kunderna på marknaden utan inslag av offentlig upphandling. Detta gäller t.ex. inom vuxentandvården.

Här kan uppmärksammas att enligt ett riksdagsbeslut (prop. 1997/98:112) ändras vissa regler för vuxentandvården från den 1 januari 1999. Ändringarna innebär bl.a. att det införs fri prissättning och därmed priskonkurrens inom vuxentandvården. Det gör det än mer angeläget att privat och landstingsdriven tandvård (folktandvården) får konkurrera på lika villkor.

I juni 1998 har verket överlämnat till Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor ett 20-tal klagomålsärenden om de olika momsreglerna.

### **Slutsatser och förslag**

På flera av de av- eller omreglerade marknaderna kan - under en övergångsperiod - en väl utformad *särreglering* tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet vara ett viktigt komplement till den generella konkurrenslagstiftningen för att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden. För att uppnå en väl fungerande konkurrens kan även krävas *strukturella ingrepp* i verksamheten. En sådan åtgärd kan vara att infrastruktur, som har karaktären av nödvändig facilitet som nya företag måste ha tillträde till för att kunna konkurrera med dominanten, skiljs ut från övrig verksamhet. Dessa slag av åtgärder, som normalt förutsätter att staten genom ägande kan kontrollera företagets struktur, minskar behovet av reglering och kontroll av marknaden.

Dessa slutsatser kan även gälla verksamheter som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting. Dessa har möjlighet att finansiera konkurrensutsatt verksamhet med skattemedel och har därmed en överlägsen ekonomisk styrka jämfört med småföretag. Här kan också jämföras med regler i KL där t.ex. strängare krav ställs på dominerande företag.

Det bör övervägas att införa en ny bestämmelse i KL som rör *säljvägran* i syfte att ge bättre möjligheter att komma till rätta med sådan säljvägran som hämmar marknadens funktionssätt. Ett kriterium för att en säljvägran får denna effekt skulle kunna vara att leverantören har en marknadsandel som överstiger förslagsvis 35 procent. Vidare skall gälla såsom i dag att sådan säljvägran som baseras på objektiva godtagbara skäl enligt ovan är inte i strid med KL. Det skall åvila den berörda leverantören att visa att en säljvägran beror på sådana skäl. En bestämmelse av denna typ bör öka möjligheterna att komma till rätta med bl.a. sådana fall av säljvägran som har sin grund i påtryckningar på leverantören. Risken bör också minska för att säljvägran med dessa motiv uppstår.

Riksdagens revisorer föreslår i skrivelse (1997/98:RR10) till riksdagen att den myndighet som utövar tillsyn över *offentlig upphandling* skall ges initiativrätt att väcka talan i domstol i de fall offentliga inköpare inte följer LOU. I Småföretagsdelegationens rapport Förslagskatalog (SOU 1998:94) framhålls att det bör göras en sammanhållen översyn av LOU och att det speciellt bör övervägas att bereda tredje part tillfälle att väcka talan till domstol vid överträdelser mot LOU. Vidare anförs att det är viktigt "att regeringen ser till att offentliga organ delar upp sina order så att även mindre företag får en chans att vara med i budgivning". Konkurrensverket stöder revisorernas och delegationens förslag som i väsentliga delar överensstämmer med verkets tidigare framförda förslag. Regeringen har i slutet av juni 1998 tillsatt en statlig utredning ((dir. 1998:58) som rör den statliga tillsynen av offentlig upphandling och LOU:s bestämmelser om skadestånd.

Den *offentliga stödgivningen* bör omfattas av regler som säkerställer att stödet inte snedvrider konkurrensen och inte heller hämmar eller omöjliggör verksamheten för företagen. Klagomålen mot offentliga aktörers prissättning i konkurrens med privata företag har ett starkt samband med gällande regler för när dessa aktörer får driva näringsverksamhet. I den nämnda rapporten Förslagskatalog föreslås att kommunallagen bör ändras så att det blir lättare att få prövat i domstol om en näringsverksamhet som drivs av kommunen är förenlig med lagen. Vidare föreslås en översyn av nämnda lag i syfte att ge företag bättre möjligheter att överklaga kommunala beslut att ge stöd till ett företag och få prövat i domstol om stödet är olagligt. Delegationen framför även att varje gång "offentligt stöd utgår borde ett minimikrav vara att stödgivaren tydligt visar hur konkurrensen påverkas". Dessa förslag överensstämmer med vad Konkurrensverket tidigare föreslagit.

Därutöver bör statsmakterna enligt verkets mening precisera under vilka förutsättningar statliga myndigheter får driva verksamhet på konkurrensmarknader. Enligt Konkurrensverkets principiella uppfattning bör myndigheter inte driva verksamhet på väl fungerande konkurrensmarknader.

Det bör även göras en systematisk genomgång av områden där myndigheter *driver näringsverksamhet och har tillsynsuppgifter på samma område*. Konkurrensverket anser att denna dubbla och motstridiga roll i princip är oacceptabel från konkurrenssynpunkt. I dessa fall uppstår närmast oundvikliga konkurrensproblem.

Det är angeläget från konkurrenssynpunkt att det vidtas åtgärder för att undanröja nuvarande kostnadsnackdel för privata företag i förhållande till offentliga aktörer på grund av nuvarande *momsregler*. Konkurrensverket har som framgått överlämnat ett stort antal klagomålsärenden om detta problem till Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Verket har valt att inte föregripa rådets behandling av denna fråga genom att nu föreslå åtgärder på området.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Konkurrensverket skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Detta gör verket bl.a. genom att tillämpa konkurrenslagen (1993:20), KL. Konkurrensverket 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 får anses vara att anbudsgivare skall ges lika förutsättningar att konkurrera om det allmännas inköp.

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.

Under 1997 användes drygt 80 procent av Konkurrensverkets resurser, mätt utifrån antalet arbetstimmar till lagtillämpning, i huvudsak KL-tillämpning. En kort beskrivning av KL och LIU ges i avsnitt 2. En mer ingående redogörelse för de båda lagarna lämnas i bilaga 1 resp. 2.

Regeringen har i regleringsbrevet för Konkurrensverket för budgetåret 1998 uppdragit åt verket att senast den 1 oktober 1998 "lämna en särskild redovisning med en närmare beskrivning av verkets klagomålsärenden, deras karaktär och grund. Av rapporten bör särskilt framgå hur bristande konkurrensneutralitet när det gäller små företag kan hanteras med hänsyn till gällande bestämmelser i konkurrenslagen samt bestämmelser inom andra områden."

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 förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 21) till KL där

det pekas på att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen. Dessa bidrar genom sin flexibilitet och dynamik till att upprätthålla en effektiv konkurrens vilket skapar förutsättningar för uthållig tillväxt och ökad sysselsättning.

Konkurrensverket har tidigare gjort rapporter som bl.a. baserats på verkets klagomålsärenden och som främst rört konkurrensförutsättningar för små och medelstora företag. I rapporten Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens (1995), som gjordes på uppdrag av Underprissättningsutredningen (kommittédirektiv 1994:72), redovisas ett 60-tal ärenden som rör ifrågasatt underprissättning av offentliga aktörer (statliga myndigheter, kommunala bolag och förvaltningar), offentlig stödgivning till enskilda företag och närliggande problem. Underprissättningsutredningens arbete utmynnade i betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105).

I sammanhanget kan även nämnas Konkurrensverkets rapport Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3) som är verkets svar på Småföretagsdelegationens (dir. 1996:70) upprop till departement och myndigheter. Rapporten, där det ges ett 30-tal förslag för att underlätta småföretagandet, baseras bl.a. på Konkurrensverkets erfarenheter av verkets klagomålsärenden. Flertalet förslag har medtagits i Småföretagsdelegationens rapporter Bättre och enklare regler (SOU 1997:186) och Förslagskatalog (SOU 1998:94). (Se avsnitt 6.)

## 1.2 Rapportens syfte, avgränsning och disposition

Ett syfte med denna rapport är att ge en bild av Konkurrensverkets klagomålsärenden. Här har särskilt studerats de ärenden som inkommit till verket under perioden 1 juli 1997 - 30 juni 1998. Med ett klagomålsärende avses en skrivelse eller anmälan till verket där företag, privatpersoner m.fl. klagar på förhållanden som de anser hindra, snedvrیدا eller begränsa konkurrensen eller i övrigt upplevs försvåra företagens verksamhet. Ett annat syfte med rapporten är att redovisa verkets erfarenheter av att med stöd av KL lösa konkurrensproblem som tas upp i klagomålsärendena.

I rapporten har givits relativt stort utrymme åt klagomål där det bedömts att KL inte är tillämplig eller det av andra skäl inte gjorts en prövning enligt KL jämfört med de fall där det gjorts en sådan prövning. Det främsta skälet är att den förra typen av ärenden är



betydligt fler än sistnämnda ärenden. Orsaker till detta behandlas i rapporten.

I rapporten behandlas problem som rör offentlig upphandling bl.a. med hänsyn till regler i KL. Tillämpningen av LIU berörs översiktligt. Skälet är att verket för närvarande utvärderar denna lag (tillämpning m.m.) inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag. Enligt detta uppdrag skall verket redovisa erfarenheterna av tillämpningen av LIU senast den 1 december 1998.

Utredningar om konkurrensbegränsande åtgärder som vidtas av tidigare monopolaktörer mot nystartade företag på av- eller omreglerade marknader, - t.ex. inrikesflyget, viss järnvägstrafik, post- och teleområdet – hör till Konkurrensverkets prioriterade områden. Flera klagomål och konkurrensproblem som rör dessa områden behandlas också i denna rapport. Här bör dock uppmärksammas att Konkurrensverket fått ett särskilt regeringsuppdrag att redovisa effekter av avregleringar på olika marknader. Inom ramen för detta uppdrag, som skall redovisas senast den 1 december 1998, avses berörda konkurrensfrågor att ytterligare belysas.

Rapporten har följande disposition. I avsnitt 2 ges en kort beskrivning av KL och LIU. Därefter redovisas i avsnitt 3 Konkurrensverkets rutiner för att ta hand om inkomna klagomålsärenden. Vidare har i detta avsnitt gjorts en indelning av ärendena främst utifrån de olika typer av konkurrensbegränsningar som framkommer av de klagomål som kommit in till verket under den nämnda 12-månadersperioden. I avsnitt 4 redogörs närmare för de berörda konkurrensbegränsningarna. I avsnitt 5 redovisas ett 20-tal exempel på ärenden där verket under den aktuella tidsperioden initierat en utredning som underlag för tillämpning av KL och där verket för närvarande (september 1998) inte fattat beslut om ytterligare åtgärder. I avsnitt 6 analyseras klagomålen, bl.a. med hänsyn till Konkurrensverkets erfarenheter av de berörda konkurrensbegränsningarna och möjligheterna att lösa dessa med stöd av KL. Vidare redovisas i detta avsnitt förhållanden som bör beaktas vid ställningstagande till förslag för att uppnå effektivare konkurrensförhållanden. I avsnitt 7 görs en sammanfattande bedömning och analys över klagomålen och vad som i grunden i de flesta fall orsakar de konkurrensproblem som tas upp i verkets klagomålsärenden.

I rapporten lämnas flera förslag för att undanröja konkurrenshinder genom regeländringar. Dessa förslag, som i hög utsträckning rör möjligheterna för nyetablering och utveckling av små och

medelstora företag, syftar ytterst till att skapa bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens till nytta för konsumenterna.

I bilaga 5 visas en förteckning över statliga utredningar, betänkanden m.m. som vid sidan av Konkurrensverkets rapporter under åren 1996-1998 (redovisas i slutet av rapporten) utgjort en referensram vid arbetet med denna rapport.

## 2 Konkurrenslagen och lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende

### 2.1 Konkurrenslagen

#### 2.1.1 Allmänt

Konkurrenslagen (KL), som har utarbetats efter förebild av Romfördragets konkurrensregler, syftar till att undanröja och motverka hinder för effektiv konkurrens vid produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Av förarbetena (prop. 1992/93:56 s. 21) framgår att genom en materiell rättslikhet med Romfördragets regler bör mycken vägledning vid tillämpningen av KL kunna hämtas från EG-domstolens praxis. För att marknadsökonomi skall fungera är det enligt nämnda förarbeten viktigt att företagen inte genom egna åtgärder sätter konkurrensen ur spel.

KL innehåller två förbud. Enligt 6 § är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvräta konkurrensen på marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Vad som gäller för avtal tillämpas även på beslut av en sammanslutning av företag och s.k. samordnade förfaranden. Företag som är parter i ett avtal kan anmäla detta för undantag (8 §). Undantag kan beviljas om företagen kan visa att samarbetet har positiva verkningar som är större än de negativa. Avtal mellan små företag som tillsammans har en liten marknadsandel anses normalt inte begränsa konkurrensen på ett märkbart sätt och träffas i så fall inte av förbudet i 6 § (se avsnitt 2.1.2 nedan).

I 19 § föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på 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. KL är med andra ord asymmetrisk i den meningen att den ställer höga krav på dominerande företag samtidigt som den tar särskild hänsyn till de minsta företagens behov av att samarbeta.

Missbruk av dominerande ställning kan särskilt bestå i att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna. Det kan också vara missbruk av dominerande ställning att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel. Ett exempel på missbruk i detta fall är diskriminerande åtgärder. Den sannolikt viktigaste typen av sådana åtgärder är prisdiskriminering. (Se avsnitt 4.1.)

Vid överträdelse av något av förbuden kan ett företag åläggas vid vite att upphöra med överträdelsen eller bli skyldigt att betala konkurrensskadeavgift. Om Konkurrensverket i ett visst fall beslutar att inte meddela ett sådant åläggande, får Marknadsdomstolen (MD) göra det på talan av ett företag som berörs av överträdelsen (23 §), den s.k. subsidiära talerätten.

KL innehåller även särskilda bestämmelser om företagsförvärv. Se även bilaga 1 där det ges en mer utförlig redovisning av KL. Vidare redovisas ändringar av lagen som genomfördes från den 1 juli 1998.

### 2.1.2 Samverkan mellan små företag

Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) gett vägledning för hur begreppet märkbart sätt i 6 § KL enligt verket bör tolkas i konkurrenssammanhang. Ett syfte med vägledningen är att underlätta samverkan mellan små och medelstora företag för att stärka konkurrensen på marknaden. Rådet är dock inte bindande för en domstol.

Av det allmänna rådet 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.

Samarbete mellan företag i form av konsortier vid anbudsupphandling strider inte mot KL:s bestämmelser om de berörda företagen inte är konkurrenter. Men även om konsortier bildas av företag som är konkurrenter föreligger ingen konkurrensbegräns-

ning om inte något av de deltagande företagen ensamt kan klara ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna 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.

I övriga fall måste företag som vill samverka vid t.ex. prissättning, anbudsgivning, försäljning och inköp ansöka om undantag från KL.

Allmänt sett får pris- och försäljningssamverkan mellan företag anses vara allvarligare från konkurrenssynpunkt än inköpssamverkan. Om en samverkan mellan företagen bedöms ha positiva effekter och inte går längre än vad som är nödvändigt (se bilaga 1) kan med utgångspunkt från ett beslut (1996:4) av Marknadsdomstolen (MD) sägas att samverkan kan tillåtas, under vissa förutsättningar, om företagets totala marknadsandel är uppemot 35 procent. MD:s beslut rör samverkan (bl.a. prissamarbete) mellan taxiföretag i Stockholms län som görs inom ramen för en ekonomisk förening. Denna administrerar en beställningscentral/växel.

I detta fall fastställde MD Konkurrensverkets tidigare beslut att undanta taxiföretagens samarbete. Av MD:s beslut framgår att de samverkande företagens marknadsandel kunde antas vara omkring 35 procent på den relevanta marknaden. MD delar verkets uppfattning att företagets totala marknadsandel är en av flera faktorer för att bestämma företagets styrkeposition. Vidare uttalar MD att "någon viss högsta marknadsandel går inte att fastslå. Också andra omständigheter av vikt för konkurrenssituationen måste beaktas vid bedömningen av frågan om villkoret i 8 § är uppfyllt." Därvid avses regler för när undantag kan ges från KL:s förbud mot konkurrensbegränsande samarbete. Av vikt för MD:s bedömning var även att det hade klarlagts "att det råder hård konkurrens på den aktuella marknaden".

## 2.2 Lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, får närmast ses som ett komplement till lagen om offentlig upphandling (LOU). LIU gäller således otillbörliga beteenden avseende upphandling som omfattas av LOU (1 §) och är tillämplig om en kommunal eller statlig aktör 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. LIU kan således vara tillämplig på ageranden som medför att den upphandlande enhetens egen tjänsteproduktion/verksamhet gynnas med hänsyn till de förutsättningar som ges för anbudstävlan inkl. utformning av förfrågningsunderlag.

Direktupphandling, dvs. att upphandlaren inte genomför någon anbudstävlan utan köper direkt från en förutbestämd leverantör, kan inte prövas med LIU. Av rapporten Offentlig upphandling (Rapport 1997/98:3), som gjorts av Riksdagens revisorer, framgår att det även med hänsyn till reglerna i LOU är i princip omöjligt för en leverantör att få rättelse till stånd om en offentlig upphandlare gör en otillåten direktupphandling.

De båda upphandlingslagarna omfattar i första hand hur en upphandling skall genomföras, bl.a. med hänsyn till upphandlarens agerande och de förutsättningar som ges för att lämna anbud. Tillämpningen av KL på upphandlingsområdet rör i första hand konkurrensbegränsande beteenden med koppling till anbudsgivare.

En viktig skillnad mellan LIU och LOU är att enligt den senare lagen kan endast de företag som berörs av upphandlingen söka rättelse eller skadestånd hos domstol om man anser att en upphandlande enhet agerat i strid med lagen. Enligt LIU gäller däremot att en myndighet, Konkurrensverket, har givits rätt att initiera en prövning i domstol (Marknadsdomstolen) av en ifrågasatt överträdelse av lagen. Det finns enligt LIU, i likhet med vad som gäller enligt KL, en ordning med subsidiär talerätt (se avsnitt 2.1.1).

I bilaga 2 ges en närmare redovisning av LIU:s syfte, tillämpningsområde och sanktionsregler. Vidare ges en kort redogörelse för det hittills enda MD-beslutet på området.

## 3 Klagomålsärenden

### 3.1 Handläggningsrutiner, antal ärenden m.m.

När ett klagomål kommer in till Konkurrensverket bedöms ärendets vikt och i vilken utsträckning verket skall prioritera särskilda utredningsinsatser. För att verket skall göra en särskild utredning om förhållanden som hindrar en väl fungerande konkurrens krävs normalt att det från samhällsekonomisk utgångspunkt bedöms vara viktigt att problemet får en lösning. Det betyder bl.a. att frågans vikt i ett konsumentperspektiv är central. Av betydelse för prioriteringen är också vilka möjligheter som finns att styrka en överträdelse av konkurrenslagen (KL) eller lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende (LIU).

Ett skäl för att inte närmare utreda ett klagomål kan vara att det påtalade förhållandet behandlas i annat sammanhang, t.ex. inom ramen för ett annat ärende som handläggs av verket. Vidare kan gälla att den berörda frågan redan utreds eller prövas av någon annan, t.ex. en statlig kommitté eller domstol. I ett flertal fall kan även en skrivelse från ett företag närmast avse en förfrågan om vad som gäller (lagar, föreskrifter etc.) på ett visst område.

Anmälningar och skrivelser till Konkurrensverket om konkurrensproblem, som i denna rapport benämns klagomålsärenden, hantearas enligt bestämmelser i förvaltningslagen (1986:223). Det finns inte någon rätt enligt KL att klaga hos verket. En klagande har således ingen partsställning hos Konkurrensverket som därför inte behöver utreda varje enskilt klagomål. Det finns heller ingen formell rätt för den klagande att överklaga verkets beslut i ett klagomålsärende. Enligt KL finns dock som tidigare nämnts (se avsnitt 2.1.1) en subsidiär talerätt i det fall verket beslutar att inte meddela ett åläggande med stöd av lagen. Denna rätt innebär att den klagande kan föra talan i Marknadsdomstolen (MD) mot det företag som anses ha överträtt KL.

De flesta klagomålsärenden avslutas med ett skriftligt beslut. I vissa fall avskrivs ett ärende efter ett telefonsamtal till den klagande. Detta görs vanligtvis när den fråga som tagits upp inte faller inom verkets kompetens- eller tillsynsområde och den klagande är nöjd med verkets information i frågan. En annan orsak kan vara att den klagande insett att t.ex. gällande regelverk har

missuppfattats och att det inte finns anledning att gå vidare i saken.

Konkurrensverkets beslut i ett klagomålsärende innebär antingen att verket inte vidtar någon åtgärd med stöd av KL eller LIU eller att verket tar ett initiativ i ärendet. Initiativen, som sker inom ramen för ett nytt ärende, är av två slag. För det första kan Konkurrensverket besluta att göra en undersökning som underlag för att tillämpa någon av de två nämnda lagarna. För det andra kan Konkurrensverket med stöd av sin instruktion starta en särskild utredning för att få underlag till förslag om regeländringar (se avsnitt 1.1). Ett initiativ till en undersökning som underlag för sådana förslag kan även tas i anslutning till att departement och myndigheter vill att Konkurrensverket skall yttra sig över utredningsförslag i statliga betänkanden, rapporter etc. I avsnitt 6.6 och 7.1 ges exempel på sådana initiativ under 1998.

Konkurrensverket har registrerat 240 klagomålsärenden under perioden den 1 juli 1997 till den 30 juni 1998. Under den nämnda perioden har Konkurrensverket i närmare 200 fall beslutat att inte vidta någon åtgärd i ärendet. Ett sådant beslut innebär oftast att verket inte funnit tillräckliga skäl att med utgångspunkt från de lagar verket har att tillämpa eller i övrigt från konkurrenssynpunkt närmare granska de förhållanden som påtalats eller vidta någon annan åtgärd i ärendet. I sådana fall förekommer ofta att Konkurrensverket ger vägledning (skriftligt och muntligt) till den klagande om förutsättningarna att få till stånd en ändring av det anmälda förhållandet. Större delen av ärendena rör små företag och förhållanden som anges försvåra företagets verksamhet.

Konkurrensverket har i informationsskriften Vad händer med en skrivelse till Konkurrensverket informerat om verkets uppgifter och gällande bestämmelser på området. I skriften, som normalt bilägges sådana skriftliga beslut som innebär att klagomålet lämnats utan åtgärd, informeras om den s.k. subsidiära talerätten. Anmälaren uppmärksammas också på att om verket i ett enskilt fall bedömt att den aktuella konkurrensbegränsningen inte kan åtgärdas med stöd av KL eller LIU kan ärendet bli viktigt när verket tex. gör en utredning om den berörda branschen/området för att lämna förslag till regeländringar.

### 3.2 Indelning av ärenden

I denna rapport har klagomålsärendena som kommit in under den aktuella perioden med två undantag grupperats utifrån olika typer



av konkurrensproblem som tagits upp i klagomålet. Det ena undantaget är att klagomål med anknytning till offentlig upphandling fått bilda en särskild grupp. Gruppen innehåller främst ärenden där verket initierat en utredning om möjligheterna att med stöd av LIU undanröja ifrågasatt konkurrensbegränsning. Det andra undantaget gäller sådana ärenden som Konkurrensverket för närvarande (september 1998) utreder i särskild ordning i syfte att få underlag för tillämpning av KL. Dessa ärenden, här benämnda KL-ärenden, bildar en särskild grupp.

Till svårigheterna att göra en indelning av verkets klagomålsärenden efter typ av konkurrensbegränsning bidrar att många ärenden rör mer än en sådan begränsning och att dessa totalt sett är av mycket varierande slag. Det som främst styr valet av grupper är dels konkurrensbegränsningens vikt i ett konkurrens- och konsumentperspektiv, dels antalet ärenden inom en viss klagomålskategori.

Nedan redovisas valda grupper eller "klagomålsområden". Dessa är, inkl. gruppen med KL-ärenden, nio till antalet. Angivna siffror inom parentes avser antalet ärenden inom den berörda gruppen.

- Oskäligt höga prishöjningar/priser, diskriminering m.m. (31).
- Säljvägran (18).
- Offentlig upphandling (10).
- Underprissättning av offentliga aktörer (8).
- Offentlig stödgivning till enskilda företag (16).
- Affärsverksamhet sammanblandas med myndighetsutövning (3).
- Olika momsregler för privata och offentliga aktörer (2).
- KL-ärenden (ca 40).
- Övriga ärenden (drygt 100).

De ca 40 KL-ärendena ingår inte i angivet antal ärenden för resp. grupp. Dessa KL-ärenden kan i de flesta fall hänföras till de fyra förstnämnda grupperna. Vidare bör framhållas, och som ovan nämnts, att långt ifrån alla ärenden gäller förhållanden som rör förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller Konkurrensverkets kompetens- eller tillsynsområde i övrigt. Denna typ av ärenden har förts till gruppen "övriga ärenden" (se avsnitt 4.8 nedan).

Som framgår ovan har Konkurrensverket under den aktuella perioden haft ett begränsat antal ärenden med koppling till konkurrensproblem som följer dels av att myndigheter sammanblandar affärsverksamhet och tillsynsuppgifter inkl. myndighetsutövning, dels av olika momsregler i vissa fall för privata och offentliga aktörer. Sett över en längre period än den som fokuserats i denna rapport har verket fått ett förhållandevis stort antal klagomål som rör dessa områden och från konkurrenssynpunkt är det angeläget att även dessa problem får en lösning.

## 4 Klagomål och konkurrensbegränsningar

### 4.1 Oskäligt höga prishöjningar/priser, diskriminering m.m.

Konkurrensverket har erhållit ett stort antal klagomål där anmälaren klagat på att företag genomfört kraftiga prishöjningar eller tillämpar oskäligt höga priser till konsumenter eller slutförbrukare av berörda varor och tjänster. Nästan samtliga sådana klagomål gäller elmarknaden, järnvägstrafik, post och tele. Dessa områden har under 1990-talet helt eller delvis av- eller omreglerats i syfte att skapa konkurrens. Även om konkurrensen ökat inom flera områden kännetecknas dessa marknader av hög marknadskoncentration där ett eller några företag får anses ha en stark eller dominerande ställning.

På vissa områden finns även inslag av monopolverksamhet. Inom t.ex. järnvägstrafiken har Statens Järnvägar (SJ) ensamrätt att driva persontrafik på det s.k. stomlinjenätet. På elmarknaden är nätverksamheten (överföring av el på nätet m.m.) ett s.k. naturligt monopol<sup>1</sup>. Denna verksamhet omfattas därför av en särskild prisreglering.

Praxis inom konkurrensrätten visar att det är mindre meningsfullt att med stöd av konkurrenslagstiftning ingripa mot s.k. överpriser på enskilda varor och tjänster till konsumenter/slutförbrukare. På elmarknaden, post- och teleområdet finns särskilda tillsynsmyndigheter - Statens energimyndighet samt Post- och telestyrelsen (PTS) - som bl.a. skall bevaka prissättningen på resp. område. Konkurrensverkets beslut i ett klagomålsärende som rör prissättningen till konsumenter på elområdet innebär som regel att verket överlämnat ärendet till Statens energimyndighet för eventuell åtgärd. Verket tillställer också i viss utsträckning PTS sådana klagomålsärenden som rör post- och teleområdet.

---

<sup>1</sup> Naturliga monopol finns normalt på sådana områden där produktionen förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär och där kostnaderna blir lägre om ett företag tillhandahåller anläggningarna än om två eller flera företag gör detta. Det skulle exempelvis uppstå onödigt höga kostnader för samhället om flera företag anlägger elnät och konkurrerar om elöverföringen. Det hindrar dock inte att nätverksamhet (drift och underhåll av nät m.m.) kan konkurrensutsättas genom upphandling av verksamheten (anbudskonkurrens).

Förutom klagomål på oskäligt höga priser till konsumenter kan klagomål på berörda områden röra att en dominerande aktör tar ut oskäligt höga priser av ett konkurrerande företag vid nyttjande av aktörens infrastrukturanläggningar. Tillämpning av s.k. överpriser faller under KL:s förbud mot missbruk av en dominerande ställning. Ett exempel på ett agerande som kan strida mot detta förbud är att ett dominerande företag tillämpar olika priser för likvärdiga prestationer, varigenom vissa handelsparter får en konkurrensnackdel (diskriminering).

Den kanske mest framträdande formen av diskriminering är prisdiskriminering. Med sådan diskriminering avses bl.a. att en leverantör tillämpar skilda priser eller rabatter vid försäljning till olika köparkategorier utan att detta motiveras av skilda kostnader som köparen orsakar. Verket har i flera tidigare beslut ansett att företag, bl.a. Telia, missbrukat en dominerande ställning genom olika former av prisdiskriminering (se avsnitt 6.2). Det kan även nämnas att Konkurrensverket för närvarande (september 1998) prövar om det är missbruk av dominerande ställning enligt KL att ett energibolag ger rabatt på priset för fjärrvärme under förutsättning att kunden även köper el av företaget till ett förutbestämt pris (se avsnitt 5.2). Ärendet bör ses mot bakgrund av elmarknadens omreglering från den 1 januari 1996. Vid denna tidpunkt infördes konkurrens vid produktion och försäljning av el.

På teleområdet får regeringen föreskriva att taxor för telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter inom ett allmänt tillgängligt telenät inte får överstiga en viss nivå (högstpriser). Vidare kan nämnas att PTS från den 1 juli 1997 fått ökade befogenheter att besluta om vad som skall gälla vid tvist som rör villkor för nyttjande av telenätet, de s.k. samtrafikvillkoren<sup>2</sup>. Konkurrensverket och PTS har, bl.a. med hänsyn till att KL och telelagen i vissa fall kan vara samtidigt tillämpliga, ett regelbundet informationsutbyte om utvecklingen inom telekommunikationssektorn. Ett informationsutbyte förekommer också mellan de båda myndigheterna om utvecklingen på postområdet.

Till gruppen av ärenden som rör diskriminerande åtgärder från företag hör olika former av säljvägran, dvs. att ett företag nekas att köpa varor eller tjänster av en leverantör. Säljvägran behandlas i separata avsnitt (4.2 och 6.3) i rapporten.

---

<sup>2</sup> Telelagen SFS 1993:597 jämte ändringar (omtryck SFS 1997:397)

## 4.2 Säljvägran

Det finns i princip två former av säljvägran. Den ena gäller att en leverantör inte vill sälja varor och tjänster till ett företag som tidigare inte varit kund till leverantören. Den andra formen av säljvägran gäller att ett företag av olika skäl upphör med att sälja varor till sin "gamla" kund (leveransavstängning). I det sistnämnda fallet kan aktualiseras frågor av civilrättslig natur, t.ex. att köparen anklagas för att inte ha uppfyllt sina åtaganden mot säljaren.

Flertalet av Konkurrensverkets ärenden på området rör klagomål från sådana företag som får karakteriseras som små och medelstora företag. Vid sidan av direkt säljvägran har till klagomålen på detta område medräknats sådana fall där företag anfört att deras leveransvillkor vid köp av varor och tjänster kraftigt försämrats. De sämre villkoren kan t.ex. gälla prisnivå, leveranstider och betalningsvillkor (se även avsnitt 5.2).

De olika fallen av säljvägran kan falla under KL:s båda förbud. I de fall som ett företags säljvägran prövats mot KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning har oftast företaget inte bedömts ha en dominerande ställning i KL:s mening vilket har inneburit att leverantörens agerande inte har varit i strid med lagen. Säljvägran kan även ha sin grund i en överenskommelse mellan två eller flera företag i samma handelsled (horisontellt avtal) eller mellan leverantör och grossist eller återförsäljare (vertikalt avtal). I sådana fall aktualiseras att pröva detta samarbete mot KL:s förbud mot att företag ingår konkurrensbegränsande avtal.

Verket har vid utredning av vissa klagomål om leveransvägran fått indikationer på att flera företag som är verksamma på samma marknad kan ha kommit överens om att framföra till sin gemensamma leverantör att de skulle upphöra med sina inköp om denne levererar varor till ett visst företag. Ett syfte med företagens samordnade agerande och hot om köpbojkott kan vara att hindra nyetablering på området eller i övrigt begränsa konkurrensen. Agerandet kan träffas av KL:s båda förbudsbestämmelser.

Under utredningen av ett ärende som rör säljvägran eller närliggande problem har i några fall inträffat att företag ändrat beteendet mot det företag som klagat till Konkurrensverket. Det har normalt inneburit att verket inte slutfört en prövning enligt KL. Ett exempel på detta är ett klagomål som riktades mot ett bolag som hade en stark ställning på den berörda marknaden. Bolaget hade försämrat inköpsvillkoren för en återförsäljare i en icke oväsentlig

utsträckning efter att återförsäljaren hade förvärvats av en koncern. I denna ingick ett företag som var återförsäljare av en konkurrerande produkt till bolaget. Under Konkurrensverkets utredning av ärendet aviserade bolaget nya inköpsvillkor som accepterades av återförsäljaren.

En ytterligare diskriminering i sammanhanget kan vara att ett företag blir utestängd från eller inte får delta i branschmässor etc. som framgår av några klagomålsärenden. För ett litet företag och inte minst ett nystartat företag kan det vara ett icke oväsentligt konkurrenshinder att inte få delta i denna typ av aktivitet för att marknadsföra produkter till presumtiva kunder och i övrigt göra produkterna kända på marknaden. I ett par fall har inträffat, efter att Konkurrensverket närmare undersökt bakgrunden till klagomålet, att det berörda företaget "släppts in" på mässan. I denna typ av ärenden har ibland funnits indikationer på att det är konkurrenter till det företag som utsattes för det ifrågasatta agerandet som stod bakom detta.

KL:s förbud mot att företag ingår konkurrensbegränsande avtal har aktualiserats i ett fall som gäller försäljning av båttillbehör. Två grossister hade kommit överens om att förmå leverantörer av båttillbehör att inte gå förbi grossistledet och sälja varor direkt till återförsäljare/butiker. Grossisterna ville bli exklusiva distributörer av båttillbehör till butikerna. Det konkurrensbegränsande agerandet hade bl.a. kunnat leda till att lågpriskonkurrerande företag fått upphöra med försäljningen vilket ökat konsumentpriserna på båttillbehör. Företagen medgav de faktiska omständigheterna. Efter yrkande av Konkurrensverket har Stockholms tingsrätt i juni 1998 beslutat (T 8-370-98) att grossisterna skall betala konkurrens-skadeavgift.

### 4.3 Offentlig upphandling

Sedan lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) trädde i kraft den juli 1994 har Konkurrensverket fått ett 40-tal klagomål som prövats mot lagen. Under den aktuella perioden (den 1 juli 1997 till den 30 juni 1998) har registrerats tio ärenden som gäller offentlig upphandling och där en undersökning har initierats för att få underlag för tillämpning av LIU. I de ärenden som prövats enligt LIU sedan lagens tillkomst har Konkurrensverket, med ett undantag, bedömt att det inte funnits tillräckliga skäl att slutföra en prövning av ifrågasatt beteende enligt LIU eller också har beteendet inte ansetts vara i

strid med lagen. I vissa fall har konstaterats att det påtalade agerandet inte omfattats av lagens tillämpningsområde.

Det nämnda undantaget rör en kommuns upphandling av hemtjänst. I detta fall hade ett stort antal företag lämnat anbud. Kommunens egenregi-enhet på området lämnade eget (intern)bud. Vid utvärderingen av anbuderna ändrade kommunen villkoren för val av anbudsgivare. Kommunen gav större delen av uppdraget till den egna förvaltningen trots att denna inte givit det förmånligaste anbudet. Kommunen hänvisade bl.a. till att den framtida konkurrensen skulle försämrats om privata företag fick för stor del av den totala entreprenaden. Av bilaga 2 framgår Marknadsdomstolens (MD) beslut i fallet som i korthet innebär att kommunen förbjöds att vid vite tillämpa denna typ av beteende.

Många klagomål på upphandlingsområdet har gällt att en myndighet förlängt avtalet med en tidigare anlitaad entreprenör utan att genomföra någon anbudstävling. Olika former av s.k. direktupphandling, dvs. att inköp görs utan att företagen ges möjlighet att lämna anbud eller konkurrera om inköpet, faller utanför LIU:s tillämpningsområde (se bilaga 2). Som nämnts i avsnitt 2.2 är det i princip omöjligt att även med lagen om offentlig upphandling (LOU) åtgärda fall av otillåten direktupphandling.

För närvarande (september 1998) undersöker Konkurrensverket om större bygg- och anläggningsföretag samverkat i strid med KL:s förbud för företag att ingå konkurrensbegränsande avtal vid en kommuns upphandling av asfaltarbeten (se avsnitt 5.3). I sammanhanget kan uppmärksammas att verket i februari 1998 med stöd av KL beslutat (dnr 311/1998) att ålägga tre lokala studieförbund vid vite att upphöra med anbudssamverkan vid offentlig upphandling av svenskundervisning för invandrare. De lokala förbunden utgör avdelningar inom ledande studieförbund i landet. Lokalavdelningarnas anbudssamverkan hade skett vid två tillfällen (1994 och 1997) vid en kommuns upphandling av utbildningen. Avdelningarna motiverade sin samverkan med att man var och en inte hade tillräcklig kapacitet att klara det begärda åtagandet, dvs. samarbetet var förenligt med KL (se avsnitt 2.1.2). Konkurrensverkets bedömning var dock att studieförbunden av nämnda skäl inte behövde samverka vid anbudsgivningen. Den begränsning av konkurrensen som följde av samarbetet riskerade att medföra ett onödigt högt pris på svenskundervisningen. Konkurrensverkets beslut har överklagats och väntar för närvarande (september 1998) på prövning i MD.

Bland konkurrensbegränsningar som kan härledas till KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning märks underprissättning och trohetsrabatter. Med sådana rabatter avses sådana bonus- och rabattsystem som främst syftar till att göra det svårt för kunden att byta till eller samtidigt köpa från konkurrerande leverantör. Ett mål som rör offentlig upphandling och ifrågasatt underprissättning kan tas upp av Stockholms tingsrätt i slutet av 1998 (se avsnitt 6.4). Ett beslut (dnr 570/1997) av Konkurrensverket i maj 1998 illustrerar ett dominerande företags tillämpning av en typ av trohetsrabatt vid offentlig upphandling.

Detta fall gäller en kommuns upphandling av färdtjänst och skolskjutsar med taxi. Enbart ett företag i kommunen hade kapacitet att åta sig hela uppdraget. Detta företag (här benämnd bolaget) utgjordes av en sammanslutning av enskilda taxiägare som tillsammans förfogade över ett 50-tal fordon (främst taxibilar). Kommunen hade dock delat upp anbuds- eller förfrågningsunderlaget i flera delar för att anbudsgivare skulle ha möjlighet att lämna anbud på delar av det totala transportuppdraget. På detta sätt skapades bättre förutsättningar för att erhålla fler anbud vilket kan öka (anbuds)konkurrensen.

Bolaget gav kommunen olika anbud som gällde dels delar av uppdraget, dels hela uppdraget. Sistnämnda anbud hade kopplats till en rabatt på fem procent som utgick om bolaget fick hela uppdraget. Ett företag, som inte hade kapacitet att åta sig hela uppdraget, hade lägre anbudspris än bolaget för en del av transportuppdraget. Med hänsyn till bolagets rabattkonstruktion blev det emellertid förmånligast för kommunen att anta bolagets anbud för hela transportuppdraget.

Konkurrensverket bedömde att bolaget var dominerande på den relevanta marknaden som bestämdes vara taxitransporter inom den aktuella kommunen. Vidare konstaterade verket att bolagets rabattsystem begränsade konkurrensen på denna marknad. Därvid hänvisades till att rabattformen medförde att kommunen bands till bolaget på ett sätt som hindrade kommunen att anlita bolagets konkurrenter och att rabattsystemet ”försvårar för de konkurrenter, som på grund av sin storlek endast kan lägga anbud på en liten del av det totala antalet transporter, att vara kvar på marknaden.” Då rabattkonstruktionen inte ansågs ”objektivt försvarbar på grund av kostnadsskäl eller andra skäl anser Konkurrensverket att den utgör missbruk av dominerande ställning enligt 19 § KL”. Verket ålade bolaget vid vite ”att vid anbudsgivning inte tillämpa ett rabattsystem som är så utformat att rabatt endast lämnas om kunden



köper hela sitt behov av de taxitransporter som omfattas av upphandlingen från bolaget”.

#### 4.4 Underprissättning av offentliga aktörer

Till denna kategori av klagomål har räknats de fall när statliga myndigheter samt kommunala bolag och förvaltningar anklagas för att sätta priser som understiger kostnaderna vid konkurrens med andra aktörer. En bakgrund till klagomålen är att dessa offentliga aktörer under 1990-talet har i ökad utsträckning börjat driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader. Aktuella områden är bl.a. fastighetsskötsel, företagshälsovård, gym, restaurangverksamhet, solarier, städning, olika typer av transporter, tvättertjänster samt olika slag av utbildning (bl.a. på IT-området).

Konkurrensverket har erhållit flera klagomål som rör arbetsmarknadsutbildning. Ett statligt riktat stöd till AmuGruppen anses bl.a. ha resulterat i "underpriser" som snedvrider konkurrensen mellan aktörerna. Konkurrensproblemen på området har även anknytning till arbetsmarknadsmyndigheternas upphandling av utbildningen. Konkurrensverket har under 1998 beslutat att initiera en utredning bl.a. som underlag för att bedöma behovet av regeländringar på området.

Om myndigheten driver den konkurrensutsatta verksamheten tillsammans med en anslags- eller avgiftsfinansierad verksamhet - vilket inte är ovanligt - är risken påtaglig att den senare verksamheten får subventionera den konkurrensutsatta, s.k. korssubventionering. Det förhållandet att den offentliga aktörens pris inte täcker kostnaderna för verksamheten innebär oftast en dold subvention. Vidare kan pekas på den konkurrensfördel som kan förknippas med att en konkurrensutsatt verksamhet finansieras med skattemedel jämfört med en finansiering bl.a. med eget och lånat riskkapital.

Småföretag är särskilt känsliga för ändringar av marknadens utbuds- och efterfrågeförhållanden. Fallstudier som gjorts av Umeå universitet visar att myndigheters agerande på konkurrensmarknader kan få allvarliga konsekvenser för sådana företag, t.ex. att dessa får upphöra med verksamheten. Här kan nämnas att Konkurrensverket ansökt om stämning mot en kommun i början av juli 1998 för att ha överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Efter att kommunen börjat saluföra nya tjänster i anslutning till sitt inomhusbad upphörde flera företag som hade ett liknande utbud av de nya tjänsterna med sin verksamhet. Fallet

beskrivs närmare i avsnitt 6.2 där det bl.a. redogörs för beslut i klagomålsärenden som har koppling till aktörer som utnyttjar sin dominerande ställning på en marknad för att få konkurrensfördelar på en annan marknad.

Regeringen har i slutet av 1997 inrättat Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor (dir. 1997:145). Rådet, som har representanter för såväl offentlig sektor som näringslivsorganisationer, skall formulera generella och långsiktiga spelregler för konkurrensen mellan aktörerna. Frågor om konkurrenssnedvridande prissättning skall ägnas särskild intresse. Avsikten är att rådets ställningstagande skall utmynna i en rekommendation till berörda parter. Konkurrensverket har till rådet överlämnat ett tiotal klagomålsärenden som rör olika former av subventionering av konkurrensutsatt verksamhet med stöd av skattemedel (se även avsnitt 4.5). Dessa ärenden har inkommit till verket under 1998.

Det finns även ett särskilt organ, Kontaktrådet Samhall-Näringslivet, som prövar fall av konkurrensbegränsande beteende som rör Samhallföretag. Ett syfte med Samhalls verksamhet är att rehabilitera arbetsskadade och underlätta för funktionshindrade att få arbete på den ”reguljära” arbetsmarknaden. Med hänsyn härtill får Samhall ett statligt stöd. Det nämnda kontaktrådet består av representanter från Samhall och näringslivsorganisationer. I princip samtliga ärenden som utretts av Kontaktrådet har gällt huruvida ett Samhallföretag snedvridit konkurrensen på grund av att företaget tillämpat ett för lågt pris<sup>3</sup>. Konkurrensverket har under 1998 överlämnat ett ärende som rör ifrågasatt underprissättning av ett Samhallföretag till Kontaktrådet för eventuell åtgärd.

#### 4.5 Offentlig stödgivning till enskilda företag

Till offentlig stödgivning till enskilda företag kan i första hand räknas statligt och kommunalt stöd till företag både direkt i form av penningbidrag och indirekt via garantilån, nedsatta lokalhyror, gratis eller subventionerad arbetskraft, upplåtelse av tomtmark på förmånliga villkor m.m. Mottagaren av offentligt stöd är inte alltid

---

<sup>3</sup> Av betänkandet Samhall - en arbetsmarknadspolitisk åtgärd (SOU 1997:64) framgår att under åren 1993-1997 har Kontaktrådet avslutat ett 40-tal klagomålsärenden. I ungefär hälften av ärendena har rådet antingen bifallit klagomålet eller anmärkt på företagets prissättning. Konkurrensverket har under i princip samma tidsperiod erhållit ett 15-tal sådana klagomålsärenden.

ett privat företag. När kommuner, landsting och statliga myndigheter själva bedriver näringsverksamhet på konkurrensmarknader kan detta innebära att verksamheten bl.a. finansieras med skattemedel (se avsnitt 4.4). I detta fall utgår med andra ord ett offentligt stöd.

Företag som ges stöd får konkurrensfördelar som kan påverka marknadens produktivitets- och effektivitetsförhållanden negativt. Det är främst småföretag som klagat på att företagets konkurrent fått någon form av offentligt stöd. Konkurrensverkets erfarenheter är att småföretag är särskilt känsliga för effekter som följer av att stöd utgår till konkurrenter. Klagomålen om stödgivning till enskilda företag rör främst stöd som ges av statliga myndigheter inom ramen för arbetsmarknadspolitiken och stöd som ges av kommuner. I rapporten Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3) redogörs för flera utredningar och utvärderingar av offentlig stödgivning som gjorts på senare år.

Arbetsmarknadspolitiska stöd eller åtgärder såsom beredskapsarbeten, utbildningsvikariat och arbetslivsutveckling har på senare år fått ökad omfattning. Stor uppmärksamhet har ägnats stödets undanträngningseffekter, dvs. 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.

Ett offentligt stöd kan t.ex. resultera i att det gynnade företaget sänker sitt pris under marknadspriset för att öka försäljning och marknadsandel. I detta fall är risken påtaglig att företag som inte erhållit stöd måste lämna marknaden. Men även i andra fall kan stöd innebära att andra, mer effektiva, företag får en konkurrensnackdel. Detta gäller särskilt småföretag som jämfört med stora företag har svårare att klara en minskad efterfrågan på företagets produkter. En sänkning av prisnivån till följd av riktade subventioner på ett område med väl fungerande konkurrens medför också att nyetableringar motverkas.

Här kan nämnas att Konkurrensverket erhållit ett antal klagomål där det påstås att det allmännas stödgivning till bildkonstnärer ej sker på objektiv grund och att vissa konstnärer särskilt gynnas. Bland annat har påpekats att konstnärer som är medlemmar i vissa branschorganisationer skulle ha lättare att få stöd eller uppdrag av det allmänna än sådana konstnärer som inte är medlemmar. En bakgrund är att branschorganisationerna kan direkt och indirekt,

bl.a. inom ramen för vissa styrelseuppdrag, påverka beslut som rör statens fördelning av stöd och uppdrag till konstnärer. Konkurrensverket har under 1998 beslutat att initiera en undersökning som underlag för eventuella förslag om regeländringar.

#### 4.6 Affärsverksamhet sammanblandas med myndighetsutövning

Klagomålsärenden på detta område gäller att myndigheter börjat driva affärsverksamhet eller sälja varor och tjänster på ett område där myndigheten har ett tillsynsansvar som bl.a. omfattar myndighetsutövning. Detta förhållande innebär minst tre problem från konkurrenssynpunkt. För det första finns inte en tillfredsställande garanti för att myndighetens beslut som rör berörda företag inte påverkas av att dessa kan vara en konkurrent till myndigheten.

För det andra gäller att myndigheten via sin myndighetsroll får en försäljningskanal till presumtiva kunder vilket ger en klar fördel framför konkurrenterna. Dessutom är det svårt att bortse från att ett företag som omfattas av tillsynen kan uppleva att resultatet av denna påverkas genom köp av myndighetens varor och tjänster. För det tredje finns risken att myndigheter som driver såväl myndighetsuppgifter som affärsverksamhet subventionerar den senare verksamheten med stöd av skattemedel eller avgifter som finansierar myndighetsuppgifterna. Därmed snedvrids konkurrensen.

Det är inte ovanligt att kommuner äger hotell och driver restaurangverksamhet. Under 1998 har Konkurrensverket fått ett klagomålsärende där det påpekas att kommunen, som prövar ansökningar från restauranger om tillstånd att servera alkohol, har dragit in detta tillstånd för en restaurang. Denna skulle därefter ha gått i konkurs. Här pekas på det principiellt betänkliga att en kommun som har restaurang (i detta fall i anslutning till kommunens hotell) har möjlighet att begränsa konkurrensen från en annan restaurang via kommunens myndighetsroll på området. I det aktuella fallet har kommunfullmäktige sedermera uttalat att kommunen bör avveckla sitt ägande i hotellet (och restaurangen). Ett angivet skäl är att hotellrörelsen har dålig lönsamhet.

Vidare har Konkurrensverket fått ett par klagomålsärenden under den berörda perioden som rör Svensk Bilprovning AB. Detta företag har, med ett undantag, ensamrätt/monopol att kontrollera och godkänna fordon från trafiksäkerhets- och miljösynpunkt (avgasreningen). Undantaget gäller viss efterbesiktning av fordon som även får utföras av för ändamålet certifierade (godkända)

företag/verkstäder. Av klagomålen framgår att Svensk Bilprovning, utöver den nämnda monopolverksamheten och anknuten myndighetsutövning, driver verksamhet som konkurrerar med andra företag. Sistnämnda verksamhet har vid försäljning till kund kopplats samman med monopolverksamheten. Konkurrensverket utreder för närvarande (september 1998) klagomålen.

#### 4.7 Olika momsregler för privata och offentliga aktörer

Konkurrensverket har under årens lopp fått ett flertal klagomål som gäller de olika momsreglerna för privata och offentliga aktörer inom bl.a. sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Klagomålen beror i första hand på att dessa regler ger offentliga aktörer konkurrensfördelar framför privata företag. Konkurrensverket har i juni 1998 överlämnat till Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor kopia av handlingarna i ett 20-tal klagomålsärenden om momsreglerna. Detta bör bl.a. ses mot följande bakgrund.

Bland annat vård, omsorg och utbildning är undantagna moms-skatteplikt. Dessa verksamheter drivs oftast till helt övervägande del av kommuner och landsting och i övrigt främst av ett stort antal småföretag. Med stöd av det nuvarande s.k. kommunkontosystemet kompenseras kommuner och landsting för den moms som ingår i kostnaderna för köp från externa leverantörer. Privata näringsidkare har inte motsvarande möjlighet. De skilda momsreglerna innebär att kostnaderna för verksamhet som drivs i privat regi är i genomsnitt ungefär 6 procent högre jämfört med motsvarande kommunal verksamhet.

Följderna av de olika momsreglerna från konkurrenssynpunkt bör analyseras utifrån två marknadssituationer. Den ena gäller när ett privat företag lämnar anbud i konkurrens med den offentliga beställarens, t.ex. en kommuns eller ett landstings, egenregi-enhet om exempelvis en entreprenad inom vård- eller omsorgsområdet. Den andra situationen gäller när privata och offentliga aktörer konkurrerar om kunderna på marknaden (utan inslag av upphandling) såsom gäller inom vuxentandvården.

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 ges rätt till en ersättning, 6 procent av inköps- eller entreprenadkostnaden, för ökade momskostnader. Dessa regler gäller också

när kommunen/landstinget lämnar bidrag/ersättning till berörda företag, t.ex. en friskola. Därmed underlättas möjligheterna att konkurransutsätta kommunal verksamhet 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 i sådana fall när offentliga och privata aktörer säljer sina tjänster direkt till kunderna utan inslag av offentlig upphandling med anbudsgivning. Konkurrensverket har haft anledning att uppmärksamma kommuners och landstings ersättning till friskolor resp. privattandläkare för barn- och ungdomstandvård vid tillämpning av bl.a. valfrihetsmodeller inom berörda områden. I dessa fall förutsätts en kommunal finansiering av verksamheten via någon form av ersättningssystem med checkar. Här finns dock inte särskilda regler som garanterar att ersättningen inkluderar momskostnaderna.

#### 4.8 Övriga ärenden

Under denna rubrik har hänförts ett mycket stort antal ärenden som är av mycket varierande natur. Dessa ärenden, som utgör ca 40 procent av totala antalet ärenden under den studerade perioden, kan inte sägas svara mot den redovisade definitionen av klagomålsärende i avsnitt 1.2. Flera av ärendena har en svag för att inte säga ingen koppling till konkurrensfrågor. I många fall har ärendet heller inte anknytning till Konkurrensverkets kompetens- eller tillsynsområde.

Exempel på sistnämnda ärenden är klagomål på förhållanden som gäller andra myndigheters regelverk eller lagtillämpning, bl.a. frågor med koppling till Konsumentverket och marknadsföringslagen. Det är även vanligt att det klagas på kommunala beslut på olika områden, t.ex. beslut i ett bygglovsärende. Ofta eller oftast överlämnar Konkurrensverket denna typ av ärenden till berörd myndighet för eventuell åtgärd vilket normalt föregås av en information till brevskrivaren.

Till gruppen med övriga ärenden har även förts skrivelser som närmast får anses gälla avtalstvister inklusive tolkning av avtalsbestämmelser som i många fall ytterst kan avgöras i allmän domstol. Här finns också ett stort antal ärenden som närmast utgör en förfrågan om ett visst regelverk och även skrivelser som grundas på en missuppfattning av gällande regler. Det förekommer även

brev från enskilda som kommenterar eller kritiserar Konkurrensverkets beslut i ett ärende.

Till detta område hör även skrivelser från företag och enskilda som närmast är av informationskaraktär. Informationen kan exempelvis gälla allmänt hållna uppfattningar, reflexioner etc. om effekter av marknadsregleringar inom olika områden såsom långväga busslinjetrafik och sotning. Ofta klagas på förhållanden i branschen som sådan, t.ex. att ett företag har för stor marknadsandel. Den information som Konkurrensverket erhåller via dessa skrivelser kan verket ibland ha nytta av i annat sammanhang, t.ex. i samband med uppföljning av avregleringars påverkan på konkurrensförhållandena.

## 5 Pågående utredningar om ifrågasatta överträdelser av konkurrenslagen

### 5.1 Inledning

När ett klagomålsärende kommer in till Konkurrensverket görs en bedömning om det skall göras en särskild utredning av klagomålet för att få underlag för att pröva det ifrågasatta konkurrensbegränsande agerandet eller den påtalade konkurrensbegränsningen mot konkurrenslagens (KL) två förbud. Av de klagomålsärenden som inkommit till verket under perioden 1 juli 1997 till 30 juni 1998 görs för närvarande (september 1998) en sådan utredning i ett 40-tal ärenden.

Konkurrensverkets utredning av en eventuell överträdelse av KL kan resultera i ett beslut av verket att berört eller berörda företag åläggs att vid vite upphöra med ett visst agerande. Ett alternativt beslut är att Konkurrensverket väcker talan hos Stockholms tingsrätt om att företaget skall betala konkurrensskadeavgift. Verkets beslut kan även leda till att prövningen enligt KL inte slutförs. Det kan bero på flera orsaker. En orsak kan vara att det i ljuset av nya omständigheter som framkommit vid utredningen inte ter sig särskilt sannolikt att den ifrågasatta konkurrensbegränsningen är i strid med KL. Det kan även av andra skäl bedömas inte vara meningsfullt att slutföra prövningen enligt KL, t.ex. att det eller de företag som berörs av utredningen har upphört med det ifrågasatta agerandet under tiden som fallet utretts och det inte finns tillräckliga skäl att väcka talan om konkurrensskadeavgift.

För att illustrera vilka typer av konkurrensproblem som rör vad som i rapporten benämns KL-ärenden beskrivs i det följande ett 20-tal sådana ärenden som inte var avslutade i början av september 1998. Vid en utredning av sådana fall aktualiseras ofta att pröva den aktuella konkurrensbegränsningen mot båda förbuden i KL. I den följande beskrivningen har ärendena grupperats med hänsyn till vilket av KL:s två förbud (se avsnitt 2.1) som i första hand kan vara aktuell vid prövningen av den berörda konkurrensbegränsningen. Det bör dock framhållas att innan utredningen av ett klagomål är klar är det ofta svårt att peka ut vilken av förbuden i KL som kan ha överträtts. Denna slutsats gäller inte minst fall av säljvägran.



## 5.2 Missbruk av dominerande ställning

### *Kopplingsförbehåll/prisdiskriminering – fjärrvärme och elförsäljning*

Ett energibolag gav kunderna rabatt på fjärrvärmeföretaxan om man även köpte el av företaget till ett förutbestämt pris. Konkurrensverket undersöker om rabattgivningen, som kan begränsa konkurrensen på elmarknaden, är i strid med KL.

### *Prisdiskriminering/underprissättning - båtsmanstjänster*

I klagomålet anförs att ett namngivet företag är dominerande på marknaden för båtsmanstjänster i en angiven hamn. Den klagande, som är en konkurrent till företaget, påstår att detta har underprissatt sina tjänster. Därmed skulle den klagande riskera att förlora kunder till företaget.

### *Exklusivt distributionsavtal - tidningar*

Ett försäljnings-/distributionsföretag har klagat på att en konkurrent givits exklusivitet att distribuera och sälja vissa tidningar som det klagande företaget tidigare kunnat direktimportera. Detta medför att den klagande får högre inköspriser.

### *Exklusivt leveransavtal - vacciner*

En tillverkare av vacciner har tecknat ett exklusivt distributionsavtal med ett företag på läkemedelsområdet. Genom avtalet berövas andra distributörer möjlighet att distribuera berörda vacciner.

### *Diskriminerande prissättning - Internet*

En tele- och tillika Internet-operatör anser att Telia missbrukar sin dominerande ställning genom att bjuda på den s.k. öppningsavgiften för de ISDN-abonnenter som väljer att ansluta sig till Internet genom Telias egen tjänst "Telia Internet ISDN". Vidare hävdas i klagomålet att kunder som väljer att ansluta sig till Internet via annan operatör än Telia måste betala denna avgift. Fallet har beröringspunkter med ärendet som rör Telia och "överlämnat samtal" (se avsnitt 6.2).

### *Leveransvägran - tapeter*

Återförsäljare på tapetområdet har klagat på att man inte får köpa tapeter från ett visst företag. Detta företag som tillverkar tapeter säljer dessa via bl.a. egna återförsäljare till såväl byggföretag som konsumenter.

*Prisdiskriminering - rör*

Ett företag har köpt snabbkopplingsrör enbart från en viss leverantör och har därvid erhållit en ansevärd rabatt. När företaget började köpa rör även från andra leverantörer togs rabatten bort, vilket medförde att företagets lönsamhet försämrades. Företaget hävdar att detta är att jämställa med leveransvägran i strid med KL.

*Prisdiskriminering - reservdelar*

Ett företag, som specialiserat sig på att sälja reservdelar av olika märken till truckar, har klagat på en av sina leverantörer. I klagomålet anförs att leverantören utan objektiva skäl markant höjt priserna och försenat leveranserna, allt i syfte att slå ut det klagande företaget från marknaden.

*Underprissättning – godstransporter m.m.*

Konkurrensverket utreder ett par fall som rör SJ. I dessa fall ifrågasätts om företag/enheter inom SJ-koncernen missbrukat sin dominerande ställning genom underprissättning. Berörda områden är godstransporter och renovering/reparationer av motor- och manövervagnar som används i pendeltågstrafik. Klagomålen har vissa likheter med BK-tågärendet (se avsnitt 6.5).

*Kundvalsklausul - låsbranschen*

I detta ärende prövas en s.k. kundvalsklausul i leveransavtal som ett låsföretag ingår med vissa grossister. I klausulen anges att grossisten får vidareförsälja låsföretagets produkter enbart åt vissa kundgrupper (främst industrikunder). En bakgrund är att låsföretaget via eget försäljningsföretag säljer till andra kundgrupper.

*Exklusivbestämmelser - järnhandel*

Bakgrunden till detta ärende är att verket fått klagomål på att en järnhandelskedja förbjuder sina medlemsföretag att delta i inköps-samverkan med företag utanför kedjan. Konkurrensverket prövar om beteendet utgör missbruk av dominerande ställning.

*Villkor för inlämning av försändelser - postdistribution*

En konkurrerande postoperatör till Posten har klagat på att ett lokalt postkontor inte skulle följa de inlämningsvillkor för försändelser etc. som Posten utfäst sig till Konkurrensverket att tillämpa. Följden blir enligt operatören att de brev denne lämnar in till Posten delas ut en dag senare än normalt.

### 5.3 Konkurrensbegränsande avtal mellan företag

#### *Prissamarbete - asfaltarbete*

Konkurrensverket granskar en anmälan om en eventuell anbuds-kartell mellan två företag inom bygg- och anläggningsområdet. I detta fall misstänks företagen ha samverkat vid utformning av anbud till två kommuner vid deras upphandling av asfaltarbeten.

#### *Leveransvägran - plastslangar*

I detta fall anklagas ett företag som tillverkar industri- och trädgårdsslangar för försäljning till bl.a. grossister att inte sälja till ett konkurrerande företag till dessa grossister.

#### *Exklusivitetsavtal - svetsprodukter*

Fallet rör om det standardavtal som finns mellan ett företag och återförsäljare på området för svetsprodukter strider mot KL. Här granskas t.ex. bestämmelser om försäljningsområden och enmärkesklausuler, dvs. att återförsäljaren får ensamrätt att sälja berörda produkter i ett förutbestämt geografiskt område och inte får sälja konkurrerande produkter.

#### *Dispositionsrätt i standardavtal - videobranschen*

Videodistributörerna i Sverige samarbetar inom branschorganisationen Sveriges Videodistributörers Förening (SVF). Inom SVF har utarbetats standardavtal som reglerar förhållandet mellan distributör och videobutik. Konkurrensverket utreder om villkor i standardavtalet som begränsar detaljisternas dispositionsrätt över videofilmerna strider mot KL.

#### *Prissamarbete - trafikskolor*

Konkurrensverket undersöker om bilskolor i en kommun satt konkurrensen ur spel genom att komma överens om priserna på körkortsutbildning.

### 5.4 Slutsatser

Ovan angivna exempel avser ett betydligt större antal klagomåls-ärenden som rör KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning (19 § KL) än lagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal mellan företag (6 § KL). Denna ärendefördelning speglar relativt väl det totala antalet ärenden med koppling till resp. förbud. En förklaring till ärendefördelningen är att det vid fall av ifrågasatt missbruk av dominerande ställning oftast är ett företag som drabbats av ett öppet konkurrensbegränsande agerande från ett annat företag. Detta skall jämföras med att exempelvis priskonkurrensen

kan begränsas utan att det existerar explicita avtal eller kontrakt mellan företag, t.ex. då samarbetet mellan företag verkar i form av tyst samförstånd och syftet med detta är att företagen skall få större vinster än om de konkurrerade med varandra.

Allmänt kan dock sägas att det kan vara lättare att utreda och klarlägga huruvida företag har brutit mot förbudet för företag att ingå konkurrensbegränsande avtal (bortsett från fall av hemliga kartellbildningar) jämfört med fall som rör missbruk av dominerande ställning. En orsak är att det finns en bättre utvecklad praxis på EG-rättens område i det förstnämnda fallet än i det senare fallet. Vidare kan pekas på att det finns fastställda kriterier för när undantag kan ges från förbudet mot att ingå konkurrensbegränsande avtal mellan företag (se bilaga 1) vilket underlättar en bedömning av huruvida en ifrågasatt konkurrensbegränsning är förenlig med KL eller inte. Det finns inte möjlighet att få undantag från förbudet mot att missbruka en dominerande ställning.

Bland de redovisade ärendena finns ett flertal fall som rör konkurrensbegränsande åtgärder som vidtagits av tidigare etablerade företag mot nystartade företag på olika områden – främst viss järnvägstrafik, post- och teleområdet - som av- eller omreglerats under 1990-talet. Utöver det nämnda fallet ovan som rör Posten och brevdistribution utreder Konkurrensverket ett klagomål mot Posten angående distribution av oadresserad reklam. I detta fall anklagas Posten för att tillämpa en underprissättning i strid med KL:s förbud mot missbruk av dominerande ställning.

De redovisade ärendena som rör SJ och ifrågasatt underprissättning bör ses mot bakgrund av att företaget har ensamrätt att driva persontrafik på det s.k. stomlinjenätet. Därmed har företaget möjlighet att använda överskott på detta område till att, via exempelvis prissättningen, subventionera trafik på områden där SJ kan möta viss konkurrens (bl.a. trafik på länsjärnvägar). Det är normalt svårt och resurskrävande att utreda ärenden som rör ifrågasatt underprissättning. Dessa förhållanden utvecklas närmare i Konkurrensverkets rapport Konkurrens på avreglerade marknader (1996:4). Se även avsnitt 6.2.

## 6 Analys, slutsatser och förslag

### 6.1 Inledning

Som framgått av avsnitt 4 och 5 rör ett flertal klagomålsärenden konkurrensbegränsande åtgärder som vidtas av tidigare monopolaktörer på avreglerade marknader. Det är även ett förhållandevis stort antal klagomålsärenden som gäller att företag nekar att sälja varor och tjänster till andra företag. I båda dessa fall är det oftast nyetablerade företag eller små företag som berörs av konkurrensbegränsningarna.

De konkurrensbegränsningar som redovisas i avsnitt 4 rör till stor del problem som är svåra eller i princip omöjliga att klara med stöd av konkurrenslagen (KL), t.ex. olika former av offentlig stöd-givning eller att myndigheter genom sin myndighetsroll får konkurrensfördelar på ett område där myndigheten driver affärsverksamhet. Vidare finns klagomål som rör offentlig upphandling som omfattas av särskilda regler men där KL kan vara tillämplig i vissa fall, t.ex. vid anbudskarteller. En annan principiellt viktigt fråga från konkurrenssynpunkt är de olika momsreglerna för privata och offentliga aktörer. Även i dessa fall gäller ofta klagomålen förutsättningarna för att starta och driva företag och konkurrensproblemen är också i väsentlig utsträckning knutna till småföretag.

I det följande redovisas bl.a. Konkurrensverkets erfarenheter av de redovisade konkurrensproblemen och tillämpningen av KL inkl. tidigare rättsfall. Vidare redogörs för förhållanden som bör beaktas vid ställningstagande till förslag för att lösa problemen.

### 6.2 Oskäligt höga priser/prishöjningar, diskriminering m.m.

De flesta klagomålen om att företag genomfört oskäligen prishöjningar eller tillämpar oskäligt höga priser gäller som framgått ovan främst elmarknaden, järnvägstrafik samt post- och telemarknaden. Dessa områden har under 1990-talet av- eller omreglerats. Särskilda regler har införts i syfte att öka förutsättningarna för nya företag att etablera sig på olika marknader. Inom områden såsom post och tele har den tidigare monopolisten fått konkurrens från nya företag. Det finns dock inslag av monopolverksamhet inom vissa områden, t.ex. inom järnvägstrafiken. En bakgrund till

avregleringarna och utvecklingen på olika områden ges i Konkurrensverkets rapport *Konkurrens på avreglerade marknader* (1996:4).

Det är mindre meningsfullt att försöka lösa problemet med s.k. överpriser på varor och tjänster till konsumenterna eller slutförbrukare med konkurrenslagstiftning (se avsnitt 4.1). Konkurrensverkets principiella uppfattning är att lösningar på detta problem i första hand bör sökas i åtgärder som kan öka konkurrensen på området. I det fall verksamheten är ett s.k. naturligt monopol, t.ex. nätverksamhet (överföring av el på nätet m.m.), bör prissättningen såsom för närvarande gälla i de flesta fall omfattas av en särskild reglering. Denna bör ges en sådan inriktning att incitamentet att rationalisera verksamheten inte onödigt hämmas och att en skälig andel av rationaliseringsvinsterna kommer konsumenterna till godo exempelvis genom lägre priser. I en undersökning<sup>4</sup> som publicerats i februari 1998 av eldistributionen och landets nätföretag visas att det finns en betydande rationaliseringspotential inom nätverksamheten. Vidare framgår av studien att ett flertal nätföretag under den undersökta perioden (år 1996) hade en jämförelsevis hög s.k. monopolränta, dvs. procentuell övervikt för intäkterna i relation till kostnaderna.

Ärenden som fått en framträdande roll bland verkets klagomålsärenden gäller åtgärder av diskriminerande natur som vidtas av dominerande aktörer på nämnda av- eller omreglerade marknader. KL och närmast lagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning kan vara ett effektivt medel att komma till rätta med en dominerande aktörs agerande, t.ex. åtgärder av prisdiskriminerande natur, i syfte att begränsa konkurrensen.

Det kan också strida mot KL att en aktör tillämpar ett oskäligt högt pris för att konkurrerande företag skall få tillträde till infrastruktur som får betraktas som en nödvändig facilitet, exempelvis anläggningar som är en nödvändig förutsättning för att det konkurrerande företaget skall kunna driva sin verksamhet.

Vad gäller prisdiskriminering kan pekas på att Telia under 1996 avsåg att införa en ny prismodell för telefonsamtal som började i Telias nät men som slutade i andra konkurrerande operatörers nät. Konkurrensverket konstaterade att Telias planerade åtgärd att

---

<sup>4</sup> Effektiviteten inom svensk eldistribution år 1996, Claes Aronsson, C-uppsats i nationalekonomi, Uppsala universitet.

införa tjänsten "överlämnat samtal" - som skulle göra det dyrare för Telias egna kunder att ringa sådana samtal än samtal inom Telias eget nät - påtagligt skulle hämma konkurrensen på teleområdet. Därför beslutade verket att Telia vid vite inte fick införa prismodellen. Beslutet (dnr 587/96) har överklagats av Telia och väntar för närvarande på prövning i Marknadsdomstolen (MD).

Ytterligare ett exempel på när en dominerande aktör kan få konkurrensfördelar via prissättningen är tillämpningen av olika former av aggregerade rabatter eller trohetsrabatter. En sådan rabattkonstruktion innebär bl.a. att företaget kopplar samman försäljningen av produkter som tillhör olika marknader samtidigt som företaget är dominerande på en av marknaderna. Av intresse i sammanhanget är Konkurrensverkets beslut att ålägga Telia Mobitel AB att vid vite upphöra med att tillämpa en rabattkonstruktion som "knöt ihop" försäljningen av GSM- och NMT-abonnemang till statliga myndigheter. Rabatten beräknades således på det totala antalet GSM- och NMT-abonnemang. Därigenom utnyttjade Telia sin dominerande ställning på NMT- marknaden för att utestänga konkurrerande operatörer på GSM-marknaden. Företaget överklagade verkets beslut till Stockholms tingsrätt som den 11 juni 1998 (mål nr Ä 8-94-96) beslutade att lämna överklagandet utan bifall. Tingsrättens beslut har av Telia överklagats till MD.

Den beskrivna rabattmodellen underlättar för ett företag att bibehålla eller stärka sin position på en marknad där företaget är dominerande. Samtidigt får företaget konkurrensfördelar på ett område där företaget inte är dominerande. Rabattkonstruktionen medför att nyetablering hindras eller försvåras och att konkurrensen begränsas. Den rabatt som tillämpades vid en kommuns upphandling av taxiresor (färdtjänst m.m.) och som redovisas i avsnitt 4.3 har stora likheter med en trohetsrabatt. Konkurrensverket ansåg att vid denna upphandling missbrukade ett företag (en sammanslutning av ett 50-tal småföretag) sin dominerande ställning på en lokal marknad genom att tillämpa en särskild form av trohetsrabatt. Genom agerandet kunde företaget hindra ett litet företag att bli entreprenör åt kommunen.

Ett fall av konkurrensbegränsande beteende av en dominerande aktör på ett (delvis) avreglerat område behandlas i Konkurrensverkets beslut (dnr 580 /1998) av den 26 juni 1998. Fallet rör ett avtal som SJ träffat med konkurrenten Dalatåg som hade rätt att driva tågtrafik på en del av Inlandsbanan. Dalatåg måste träffa ett samarbetsavtal med SJ, bl.a. för att få tillträde till det övriga järnvägsnätet. Där var SJ närmast ensam aktör med liten konkurrens

från andra företag. I avtalet mellan de två företagen gjordes en uppdelning av godskunderna med anknytning till Inlandsbanan som innebar att kunderna skulle "tillhöra" ett av företagen. Daltåg hindrades därmed från att erbjuda transportlösningar till vissa kunder. I verkets beslut framhålls att SJ som dominerande aktör med konkurrenter i stark beroendeställning har ett särskilt ansvar för att inte agera på ett sätt som begränsar konkurrensen. Konkurrensverket ansåg att SJ hade missbrukat sin dominerande ställning och har yrkat hos Stockholms tingsrätt att företaget döms att betala konkurrensskadeavgift.

Här kan även uppmärksammas de två fall där Konkurrensverket ansett att kommuner överträtt förbudet mot missbruk av en dominerande ställning. En gemensam nämnare i båda fallen är att kommunen bedömts ha utnyttjat sin dominerande ställning på en marknad så att konkurrensen snedvridits på en annan marknad. Ärendena rör dels marknaderna för inomhusbad och solarietjänster, dels olika marknadssegment inom tandvården.

I det förstnämnda fallet har Konkurrensverket i en ansökan (dnr 592/1998) om stämning den 2 juli 1998 hos Stockholms tingsrätt yrkat att kommunen skall betala konkurrensskadeavgift. Kommunen hade enligt verkets bedömning av oaktsamhet överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning. Av verkets ansökan framgår att kommunen utnyttjat sin dominerande ställning på marknaden för inomhusbad för att stärka sin ställning på marknaden för solarietjänster. Detta möjliggjordes genom att det var mer förmånligt att köpa ett s.k. tiokort till solarierna, vilket inkluderade bad, än att köpa motsvarande kort för enbart bad. Vidare kostade det lika mycket att köpa ett enstaka solaribesök med bad som att bara köpa bad. Som grund för verkets ansökan anförs bl.a. följande. "Kommunens förfarande har varit ägnat att allvarligt försvåra för befintliga företag på marknaden för solarietjänster och försvåra för nya företag att etablera sig där."

Konkurrensverket fann skäl att fastställa konkurrensskadeavgiften till det lägsta beloppet (5 000 kronor) enligt KL. Ett skäl var att kommunen samarbetat väl med Konkurrensverket under utredningen och slutligen vitsordat de faktiska omständigheter verket lagt kommunen till last. Stockholms tingsrätt har i dom (mål nr T 8-723-98) den 9 september 1998 fastställt att kommunen skall betala den av Konkurrensverket yrkade konkurrensskadeavgiften. Genom kommunens medgivande och utredningen i målet fann tingsrätten det klarlagt att kommunen av oaktsamhet överträtt förbudet i 19 § KL.



I det andra fallet (dnr 432/1994) beslutade Konkurrensverket att ålägga en kommun (landstingskommun) att upphöra med ett konkurrensbegränsande agerande på tandvårdsområdet. Fallet rör till viss del speciella förhållanden men har ändå likheter med dominerande aktörers konkurrensbegränsande ageranden som exemplifierats ovan. Bakgrunden var att kommunens tandvårdsförvaltning hade uttalat att både den kirurgiska och den protetiska delen av behandlingen skulle göras vid klinik som tillhörde kommunen om denna åtog sig en implantatbehandling. Om en privat specialisttandläkare remitterat en patient för oralkirurgisk behandling till kommunens tandvård fanns således inte möjlighet för den förstnämnda att slutföra behandlingen (den protetiska delen). Kommunens villkor för att tillhandahålla en tjänst på en marknad hindrade således konkurrensen på en annan marknad. Den form av s.k. kopplingsförbehåll som tillämpades i detta fall får liknande effekter på konkurrensen som följer av aggregerade rabatter eller trohetsrabatter.

Konkurrensverket fann, efter att ha inhämtat yttrande från bl.a. Socialstyrelsen, att kommunen hade missbrukat sin dominerande ställning på marknaden för oralkirurgi i den berörda kommunen. Genom agerandet hindrades konkurrensen vid den protetiska delen av behandlingen. Under utredningen av ärendet uttalade kommunen att man framdeles avsåg att erbjuda privatpraktiserande tandläkare att till kommunen remittera patienter för enbart installation av fixturer. Därför ansåg verket att det inte var nödvändigt att förena åläggandet med vite.

De två ärendena som rör kommuner har vissa olikheter, t.ex. att kommunens prissättning berörs i "solarieärendet" men inte i "tandvårdsärendet", men fallen har emellertid också stora likheter. En är att två marknader har kopplats samman på ett sätt som snedvridit konkurrensen på en av marknaderna. Snedvridningen var en följd av att kommunen i KL:s mening var dominerande på en av marknaderna. En annan likhet är att det i första hand var små företag som riskerade att drabbas av kommunernas agerande.

KL kan vara ett kraftfullt instrument för att komma till rätta med konkurrensbegränsande beteenden som vidtas av dominerande aktörer. På avreglerade marknader som under lång tid dominerats av en aktör krävs dock som regel konkurrensfrämjande åtgärder utöver dem som kan vidtas med stöd av KL. Särskilda regler kan öka förutsättningarna för att nya företag träder in på marknaden där det tidigare rått monopol. I KL ställs strängare krav på monopolister och dominerande företag. Den typ av asymmetriska regler

som finns i KL bör i större utsträckning än vad som för närvarande gäller även kunna finnas i särregleringen för olika sådana marknader.

På flera av de av- eller omreglerade marknaderna kan - under en övergångsperiod - en väl utformad särreglering tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet vara ett viktigt komplement till den generella konkurrenslagstiftningen för att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden. För att uppnå en väl fungerande konkurrens kan även krävas strukturella ingrepp i verksamheten. En sådan åtgärd kan vara att infrastruktur, som har karaktären av nödvändig facilitet som nya företag måste ha tillträde till för att kunna konkurrera med dominanten, skiljs ut från övrig verksamhet. Strukturella ingrepp kan även gälla att separera, organisatoriskt och redovisningsmässigt, ett dominerande företags icke konkurrensutsatta verksamhet från den konkurrensutsatta vilket skapar ökad transparens.

Dessa slag av organisatoriska åtgärder, som normalt förutsätter att staten genom ägande kan kontrollera företagets struktur, minskar behovet av reglering och kontroll av en marknad. I takt med att förutsättningar ökar för en väl fungerande konkurrens minskar självfallet även behovet av insatser och tillsyn av särskilda tillsynsmyndigheter.

EG-kommissionen har utarbetat en s.k. Grönbok som behandlar konvergensprocessen mellan telekommunikations-, media- och IT-sektorn, dvs. den process som innebär att nämnda sektorer närmar sig varandra. Konkurrensverket har i ett yttrande<sup>5</sup> till regeringen (Kommunikationsdepartementet) över Grönboken pekat på att det kan vara nödvändigt att, i varje fall initialt, införa särskilda regleringar om tillträde för att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden. Att införa en sektorspecifik reglering är dock inte helt utan problem från konkurrenssynpunkt. I yttrandet framhåller verket att utformningen av en särreglering ställer - bl.a. med hänsyn till en snabb teknisk utveckling på berörda områden - krav på god kännedom om marknadens funktionssätt, hur de kan komma att utvecklas och närma sig varandra. Utan sådan ingående kunskap finns stor risk för att regleringar, i synnerhet detaljerade sådana, kan komma att styra marknadsutvecklingen på ett sätt som inte är önskvärt från samhällets synpunkt.

---

<sup>5</sup> Yttrande den 31 mars 1998, dnr 36/1998

### 6.3 Säljvägran

Säljvägran är ingen ny företeelse. Numera väletablerade företag och butikskedjor, vars produktsortiment i vissa delar får anses vara av lågpriskaraktär, utsattes för olika former av säljvägran i anslutning till etableringen. Säljvägran är också enligt Konkurrensverkets erfarenheter ett konkurrenshinder av relativt stor omfattning och kan vara avgörande för ett företags möjlighet att vara kvar på marknaden. Det kan vara särskilt allvarligt för små företag att utsättas för säljvägran. På motsvarande sätt kan små företag drabbas av köpvägran från avnämarens sida, när den senare har en stark ställning på marknaden. Vad som i det följande sägs om säljvägran kan därför i vissa fall även gälla för köpvägran.

Olika fall av säljvägran, såsom vägran att sälja till ny kund och avstängning av etablerad kund, kan som nämnts falla under KL:s båda förbud (se avsnitt 4.2). Det är bl.a. med hänsyn till hittillsvarande praxis inom EG-rätten sannolikt svårare att med stöd av KL komma till rätta med vägran av ett dominerande företag att uppta en ny kund än om ett sådant företag upphör med pågående leveranser (leveransavstängning). I det förra fallet krävs förmodligen för att leveransskyldighet skall föreligga att leverantören har en helt dominerande ställning på marknaden. Enligt nuvarande praxis inom EG-rätten har det varit fråga om att produkten har karaktär av nödvändig facilitet (se s. 46). Ett viktigt rättsfall i sammanhanget är bl.a. Europeiska kommissionens beslut *Stena Sealink* (1994 EGT nr L 15 s. 8, beslut den 18 januari 1994).

Enligt EG-praxis torde vidare som en allmän princip gälla att ett dominerande företag måste påvisa en objektivt rättfärdig grund för att kunna upphöra med pågående leveranser (se *Konkurrenslagen, Carlsson m.fl. 1995, s. 371*). En sådan grund är bl.a. att kunden utgör en kreditrisk.

Ett grundläggande fall inom EG-rätten som rör leveransavstängning är *Commercial Solvents* (målen 6 och 7/73 *Istituto Chimioterapico Italiano SpA och Commercial Solvents Corp.*, EG-domstolens dom den 6 mars 1974). Av domen framgår att *Commercial Solvents* vägran att försätta med att sälja vissa råvaror för medicinsk produktion till en kund var i strid med Romfördragets konkurrensregler (art. 86 med förbud mot missbruk av dominerande ställning). Det nämnda företaget var världens största producent av den berörda råvaran och hade självt engagerat sig i en vidareutveckling av varan i konkurrens med kunden.

Ett klagomålsärende hos Konkurrensverket som har stora likheter med fall av leveransvägran rör SAS vägran att teckna ett avtal om s.k. interlining med ett nystartat flygföretag. Med interlining avses att flygbolag träffar överenskommelser om att acceptera varandras biljetter. Fördelarna är bl.a. att resenären kan köpa en biljett som är giltig hos flera bolag och t.ex. flyga med ett bolag till en viss ort för att sedan flyga vidare med ett annat bolag. Till saken hör att SAS drygt ett halvår efter sin vägran att ingå avtalet om interlining tecknade ett sådant. Konkurrensverket ansåg att SAS agerande innebar missbruk av dominerande ställning i strid med KL. Verket yrkade hos Stockholms tingsrätt att företaget skulle betala konkurrensskadeavgift. Tingsrättens dom (T 8-1192-96) den 11 juni 1998 i ärendet innebar att SAS hade missbrukat sin dominerande ställning. Domstolen satte ned den konkurrensskadeavgift som verket yrkat, bl.a. med hänvisning till den korta tiden för SAS vägran att ingå avtalet. SAS har överklagat Stockholms tingsrätts beslut till MD. Konkurrensverket har också överklagat den del av tingsrättens beslut som rör konkurrensskadeavgiftens storlek och yrkat att denna fastställs i enlighet med verkets ursprungliga ansökan.

Det har anförts i litteraturen att säljvägran är "ett område där den nya konkurrenslagen väsentligt ändrat rättsläget, eftersom det enligt tidigare gällande rätt varit mycket vanligt i praxis att även företag som saknat dominerande ställning ålagts att leverera varor till framför allt priskonkurrerande återförsäljare" (Den nya konkurrenslagen, andra upplagan, 1993, s. 41 och 42, Bernitz). Med den nya konkurrenslagen avses den gällande lagen.

Det kan sägas att den nya konkurrenslagstiftningen innebär att större hänsyn tas till den grundläggande principen inom avtalsrätten att avtal baseras på en frivillig överenskommelse mellan parterna. I vissa fall har det ansetts nödvändigt att införa regler som innebär ett avsteg från nämnda princip i syfte att tillgodose andra viktiga intressen. Ett avsteg kan bl.a. innebära att en part - utan viljeförklaring från en annan parts sida - kan påkalla avtalslut eller åtminstone fullgörande av en prestation, en leverans eller en transport (s.k. kontraheringsplikt eller kontraheringstvång; se Avtalsrätt I, Adlercreutz, 1995, s. 97). Exempel på andra undantag finns på bostadsområdet (bl.a. rätt för hyresgäst att under vissa givna förutsättningar förlänga hyresavtal) och i bolagsordning ingående bestämmelser om hembudsskyldighet och lösningsrätt vid aktieöverlåtelse (Adlercreutz, s. 99 och 100). På området för säljvägran och dominerande företag kan KL sägas bygga på ett begränsat avsteg från principen om avtalsfrihet för sådana företag i syfte att tillgodose konkurrensintresset.

Ett företag avstår inte gärna från att göra goda affärer. Företag har även ofta eller oftast rationella skäl för ett beslut att inte sälja varor och tjänster till ett visst företag. Ett skäl för säljvägran kan som tidigare nämnts vara att köparen är en för stor kreditrisk. Ett annat skäl kan vara att företaget inte uppfyller av leverantören i förväg objektiva utformade kvalitets- och servicekrav vid vidareförsäljning av produkten. Ibland kan det då vara fråga om att leverantören säljer sådana produkter som motiverar tillämpning av ett s.k. selektivt distributionssystem. Ett ytterligare skäl kan vara att ett alltför stort antal försäljningsställen inte är rationellt eller kostnadseffektivt. Ett fjärde skäl kan helt enkelt vara att leverantören på grund av otillräcklig produktions- eller leveranskapacitet inte har möjlighet att sälja produkten till nya kunder. Sett utifrån KL är nämnda orsaker normalt godtagbara.

En form av konkurrensbegränsande agerande på området för säljvägran som är allvarligt från konkurrenssynpunkt är att ett företag ensamt eller tillsammans med andra företag utövar påtryckningar på en leverantör om att denne inte skall sälja varor eller tjänster till ett visst nyetablerat företag. En sådan påtryckning kan vara hot om att anlita en annan leverantör. Leverantörens benägenhet att lyda ”råden” i detta fall torde ha ett direkt samband med omfattningen av företagets eller de samverkande företagens inköp hos leverantören. För exempelvis ett företag med rikstäckande verksamhet och ett stort antal försäljningsställen i hela landet behöver det inte vara särskilt svårt att få gehör för önskemål som rör leveranserna till ett konkurrent med liten marknadsandel.

Ett samordnat agerande som begränsar konkurrensen omfattas av förbudet enligt 6 § KL. I detta fall kan ett avtal ha ingåtts dels mellan leverantören och dennes kunder som kan vara grossister eller återförsäljare/detaljister (vertikalt avtal), dels mellan företag som driver verksamhet i samma handelsled (horisontellt avtal). Det kan dock vara svårt att med stöd av KL komma till rätta med denna form av konkurrensbegränsande agerande och påföljande säljvägran. En förutsättning är att det kan visas att företagen har kommit överens om det nämnda agerandet, dvs. det skall visas att avtalskriteriet är uppfyllt vid prövning mot KL. Det kan dock även vara i strid med 6 § om företag agerar i samförstånd utan att man träffat avtal om detta (se bilaga 1 angående konkurrensbegränsande samarbete mellan företag och avtalskriteriet).

När företagen träffat en muntlig överenskommelse på området är det av lättförklarliga skäl svårt för en utomstående part att visa att avtalskriteriet är uppfyllt. För att i detta fall visa att ett samordnat

förfarande föreligger kan krävas att verket får tillgång till handlingar där det framgår att företagen kommit överens om det konkurrensbegränsande agerandet. Ett alternativ är att det framkommer sådana uppgifter som sammantagna leder till slutsatsen att det är oomtvistligt att berörda företag samverkat. En annan möjlighet är att vittnen till överenskommelsen vill informera om denna.

Under den aktuella perioden 1 juli 1997-30 juni 1998 har Konkursverket som tidigare framgått (se avsnitt 3.2 samt 5.1 och 5.2) erhållit ett jämförelsevis stort antal klagomål eller ett 20-tal ärenden som rör att företag, främst små företag, uppgivit att de inte fått köpa önskade produkter från andra företag. Till denna grupp av ärenden har också räknats en del fall som liknar eller får samma effekt som säljvägran, t.ex. när en leverantör kraftigt försämrar leveransvillkoren för ett företag (se även avsnitt 4.2).

Det är svårt och resurskrävande att få fram hur många ärenden som rör säljvägran före den nämnda perioden då Konkursverkets indelning av ärenden och ärendestatistik inte baseras på olika typer av konkurrensbegränsningar. Det kan dock med stor säkerhet sägas att på årsbasis har antalet fall av säljvägran och liknande fall inte varit mindre än vad som gäller för den nämnda 12-månadersperioden. Det som talar för denna slutsats är att företagen successivt fått ökad kunskap om svårigheterna att med stöd av KL komma till rätta med säljvägran vilket torde ha minskat antalet klagomål till verket.

Konkursverket har oftast funnit att en säljvägran inte varit i strid med KL. Ett vanligt skäl är att leverantören enligt verkets uppfattning inte varit dominerande på marknaden i lagens mening. Ett annat skäl är att det inte kunnat visas att en säljvägran berodde på ett samordnat agerande i strid med 6 § KL. Vidare har leverantören i vissa fall haft utifrån KL objektiva godtagbara skäl för en säljvägran (se ovan).

Enligt verkets uppfattning skulle det i vissa fall av säljvägran ha varit önskvärt från konkurrenssynpunkt att leveranserna hade kommit till stånd trots att leverantören inte ansetts vara dominerande på marknaden. Ett företag behöver inte ha uppnått denna styrkeposition för att en säljvägran från företagets sida skall begränsa konkurrensen.

Säljvägran och ovannämnda motsvarande eller närliggande fall av diskriminering av företag (se avsnitt 4.2) kan vara allvarliga hinder för nyetablering samt introduktion och utveckling av nya

produkter eller produktions- och distributionsmetoder. I det fall återförsäljare och detaljister, som är aktörer på regionala/lokala marknader, inte erhåller begärda varor och tjänster från en leverantör kan i vissa fall - även om leverantören inte är dominerande på marknaden - konsumenternas valmöjligheter mellan olika distributionskanaler begränsas. En sådan begränsning av antalet alternativa återförsäljare minskar i första hand inommarknadskonkurrensen och kan leda till högre priser.

Här bör även pekas på att en viktig förutsättning för nyetablering och utveckling av butiker kan vara att företagaren har tillgång till ett eller flera välkända varumärken som kan utgöra en viktig grund för att stimulera försäljning av andra delar av sortimentet. Med andra ord kan sådana varumärken vara erforderliga för att detaljisten skall kunna erbjuda konsumenterna ett konkurrenskraftigt produktutbud.

I det fall en företagares verksamhet hindras eller försvåras eller en planerad nyetablering alternativt utvidgning av företagets verksamhet inte kommer till stånd kan investerat kapital helt eller delvis förloras. Effekten kan bli samhällsekonomiska förluster. Vid fall av leveransavstängning kan det även vara förenat med stora kostnader för ett företag att byta leverantör vilket kan vara särskilt kännbart för små företag.

Ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen vilket kan bidra till att upprätthålla en effektiv konkurrens (se avsnitt 1.1). Det bör bl.a. innebära att konkurrenslagstiftningen skall ha en sådan utformning att konkurrensbegränsande åtgärder från företag som riktar sig mot andra företag och hindrar utvecklingen mot en väl fungerande konkurrens kan undanröjas. Erfarenheterna hittills visar att KL kan vara ett effektivt medel att komma till rätta med många sådana åtgärder (se avsnitt 6.2). Det finns dock skäl att på en liten marknad som den svenska skapa bättre möjligheter att med stöd av KL komma till rätta med vissa fall av säljvägran, bl.a. sådana fall som beror på att leverantören utsätts för påtryckningar från sina kunder eller ändå anser sig tvungen att ta hänsyn till andra aktörers intresse att motverka konkurrens.

En lagändring kan därför övervägas. En ny bestämmelse med det angivna syftet bör ta sikte på att komma till rätta med sådana fall av säljvägran eller motsvarande diskriminering som medför att marknadens funktionssätt hämmas, bl.a. genom att nyetablering hindras eller försvåras eller att konkurrensen i övrigt begränsas.

Det är angeläget att en sådan bestämmelse inte blir alltför svår och resurskrävande att tillämpa på grund av att det inte tillräckligt preciseras när en säljvägran kan vara i strid med lagen. En bestämmelse som inte har rimlig precision riskerar att medföra att syftet med bestämmelsen inte uppnås och att denna får liten preventiv verkan. I sammanhanget kan det vara av visst intresse att studera den tyska konkurrenslagstiftningen.

Bestämmelsen bör innebära att det kan presumeras icke önskvärda effekter på konkurrensen om leverantören har betydande marknadsinflytande. I detta fall kan jämföras med telelagen (SFS 1993:597, omtryck 1997:397) där uttrycket betydande marknadsinflytande (4b §) används för att utpeka företag som åläggs vissa skyldigheter i fråga om samtrafik (se avsnitt 6.2). Bestämmelsen och det aktuella begreppet motsvaras av ett EG-direktiv<sup>6</sup> på telekommunikationsområdet.

Huruvida leverantören har ett betydande marknadsinflytande kan bestämmas med utgångspunkt i leverantörens marknadsandel. Det kan vara svårt att precisera ett procenttal i sammanhanget. Det bör dock kunna sägas att om leverantören har en marknadsandel på den relevanta marknaden som överstiger förslagsvis 35 procent är detta en viktig indikator på att en säljvägran får sådana effekter på konkurrensen som inte är önskvärda, dvs. att marknaden funktionssätt hämmas.

Sett utifrån KL finns som ovan redovisats ett flertal godtagbara skäl för en leverantör att inte sälja varor och tjänster till ett annat företag. En ny bestämmelse på området får givetvis inte ändra detta förhållande. Det bör även i detta fall gälla att det skall åvila den leverantör som träffas av bestämmelsen utifrån kriteriet om betydande marknadsinflytande enligt ovan, att visa att en säljvägran beror på sådana acceptabla skäl. Detta framstår som rimligt då säljaren är den ende som har underlag för att visa skälen för säljvägran. En sådan placering av bevisbördan torde också gälla vid bedömning av säljvägran enligt 19 § KL. En bestämmelse av denna typ bör öka möjligheterna att komma till rätta med sådana fall av säljvägran som har sin grund i påtryckningar på leverantören eller minska risken för sådan säljvägran.

---

<sup>6</sup> Enligt direktivet gäller i korthet att om ett företag har en marknadsandel som överstiger 25 procent i det geografiska område inom en medlemsstat där företaget får vara verksamt antas att företaget har ett betydande marknadsinflytande.



## 6.4 Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för småföretagens tillväxtförutsättningar. Statens åtgärder på upphandlingsområdet har - sedan lagen om offentlig upphandling, LOU, trädde i kraft för drygt fyra år sedan - till större delen gällt en satsning på information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Det blir dock allt tydligare att denna satsning måste kombineras med andra åtgärder om det skall bli möjligt att påtagligt förbättra upphandlingen.

Sedan slutet av 1997 fram till juni 1998 har flera utvärderingar av den offentliga upphandlingen publicerats. Här kan nämnas betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130), rapporten Offentlig upphandling (1997/98:3) som gjorts av Riksdagens revisorer samt rapporten Effekter av lagen om offentlig upphandling (1998) som gjorts av Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Vidare kan uppmärksammas rapporten Offentlig upphandling - en kvalitativ undersökning (maj 1998) som gjorts av Demoskop AB på uppdrag av Sveriges Industriförbund. I denna rapport belyses upphandlingen genom intervjuer med dels 28 personer som representerar företag i totalt tio branscher och har erfarenhet av offentlig upphandling, dels sju personer inom offentlig sektor som har erfarenhet av upphandling inom stat och kommun. En genomgående slutsats i dessa rapporter är att den offentliga upphandlingen har stora brister. En annan slutsats är att småföretagen måste ges bättre förutsättningar att konkurrera om de offentliga inköpen.

Det har blivit allt vanligare att flera myndigheter går samman och gör gemensamma inköp av en viss vara eller tjänst som endast större företag har kapacitet att klara. I sådana fall skapas ofta bättre förutsättningar att erhålla lägre inköpspriser. Detta får dock anses i första hand gälla sådana varu- och tjänsteområden som utmärks av stordriftsfördelar, dvs. produktions- och distributionskostnaderna sjunker med ökad volym inom givna intervall. Detta gäller särskilt produkter med hög homogenitetsgrad eller standardvaror, t.ex. drivmedel och olja för uppvärmning.

Utvecklingen på området för inköpssamordning i offentlig sektor utmärks av en ökad tillämpning av s.k. ramavtal. Ett sådant avtal ingås mellan en s.k. funktionsansvarig myndighet och som regel ett flertal leverantörer. Ett ramavtal kan i allmänhet användas av ett mycket stort antal myndigheter/köpare. En fördel med ramavtal är att kostnaderna för att genomföra upphandlingar minskar. En nackdel är dock att småföretag får svårare att bli leverantör åt stat

och kommun vilket begränsar (anbuds)konkurrensen. Detta kan leda till oförmånliga inköpsvillkor.

Här kan nämnas ett ramavtal om företagshälsovård som en funktionsansvarig statlig myndighet ingick i början av 1998 för de statliga myndigheternas räkning. I detta fall utsågs en sammanlutning av landsting till vinnare av anbudstävlingen. Beslutet motiverades bl.a. med att landstingen (de s.k. landstingshälsorna) kunde erbjuda rikstäckande företagshälsovård. I detta fall ställdes ett mycket stort antal småföretag utanför avtalet trots att dessa kan erbjuda en företagshälsovård som har en geografisk täckning som i sammanhanget ofta är fullt tillräckligt.

Samarbete mellan offentliga aktörer om inköp av varor och tjänster kan prövas enligt KL. En huvudförutsättning är dock att inköpssamarbetet kan knytas till berörda aktörer i rollen som företag enligt KL och att samarbetet märkbart begränsar konkurrensen. En viktig indikation på detta kan vara om inköpssamarbetet omfattar en stor eller dominerande andel av den berörda marknadens omsättning vilket kan medföra att köparna påtvingar säljaren oskäligen avtalsvillkor. Ju större andel av den totala marknadsomsättningen som ett inköpssamarbete omfattar, desto mer ökar risken för vad som kan benämnas missbruk av köparmakt. Oskäligen avtalsvillkor kan t.ex. vara priser som långsiktigt understiger priset på en fungerande konkurrensmarknad. Effekten kan bli att nyetableringar och nyinvesteringar på området hindras eller motverkas.

Det ligger i sakens natur att de företag som deltar i ett inköpssamarbete får kunskap om varandras inköpspris på produkten. Utgången av en prövning enligt KL beror bl.a. på i vilken utsträckning inköpssamarbetet påverkar konkurrensen mellan företagen. En samverkan på köparsidan kan leda till ett samarbete även bland säljarna vilket kan försvaga konkurrensen. Från konkurrenssynpunkt är det angeläget att hindra att samordning av inköp leder till alltför stark köpar- och leverantörskoncentration vilket kan medföra att marknadsutveckling och marknadseffektivitet påverkas negativt. Hittills har ett begränsat antal fall av inköpssamarbete bedömts strida mot KL. Inget fall har gällt samverkan om inköp i offentlig sektor.

På senare år har myndigheterna i ökad utsträckning ställt miljökrav vid upphandling av varor och tjänster. I detta fall är det dock inte helt klart vilka miljökrav som får ställas med hänsyn till EG:s regler och LOU. Konkurrensverket har uppmärksammat på att

offentliga inköpare kan ställa miljökrav som kan gå utöver gällande regler på området. Sådana krav har småföretag svårare att klara än stora företag. Effekten kan bli ett minskat antal anbudsgivare och bristande konkurrens. Nämnden för offentlig upphandling (NOU), tillsynsmyndighet för LOU, har på uppdrag av regeringen (miljödepartementet) analyserat möjligheterna att ställa miljökrav vid offentlig upphandling mot bakgrund av gällande regler. I den rapport<sup>7</sup> som NOU publicerade i mars 1998 med hänsyn till uppdraget sägs att "Möjligheten att ställa miljökrav vid kvalificeringen av anbudsgivare är enligt NOU:s bedömning utomordentligt begränsad". I rapporten Miljö, handel och konkurrens (maj 1998) - som är resultatet av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK - redovisas exempel på de miljökrav som ibland ställs vid offentlig upphandling och som i vissa fall kan anses strida mot upphandlingsreglerna. Det bör nämnas att den statliga Delegationen för ekologiskt hållbar upphandling (dir. 1998:8) har i uppdrag bl.a. att initiera och utveckla konkreta vägledningar och metoder för hur miljökrav kan ställas vid offentliga upphandling.

KL och LOU utmärks av minst två gemensamma principer. Dessa är att företagen så långt som möjligt skall ges lika förutsättningar att konkurrera och att det eller de företag som säljer aktuella varor och tjänster förmånligast skall vinna t.ex. en anbudstävlan. Avsteg från dessa principer kan medföra samhällsekonomiska förluster. Under den senaste 12-månadersperioden, har det som tidigare framgått, gjorts flera undersökningar om den offentliga upphandlingen. Undersökningarna visar att det är svårt att uppnå syftet med LOU och att detta bl.a. har samband med anbudsgivares bristande möjligheter att få rättelse till stånd om man förfördelas vid en upphandling i strid med denna lag.

En sannolikt mycket viktig orsak till att småföretag ofta har svårt att hävda sig vid offentlig upphandling är, förutom ovannämnda skäl, LOU:s svaga sanktionsregler och att enbart anbudsgivare/företag kan väcka talan i domstol. Som tidigare framgått klagar dock gärna inte företag/anbudsgivare på en upphandlande myndighet när företaget anser sig ha blivit förfördelat. Ett viktigt skäl är att företaget inte vill "ligga sämre till" vid kommande upphandlingar på grund av ett försämrat "affärsklimat". Det är även svårt för företaget att få skadestånd om detta diskriminerats vid

---

<sup>7</sup> Rapport om ekologiskt hållbar upphandling, beslut av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) den 24 mars 1998.

upphandlingen. Företagen, inte minst småföretag, tar inte gärna risken att förlora ett skadeståndsmål då detta innebär att man får betala rättegångskostnaderna, som kan vara relativt höga.

Tolv näringslivsorganisationer – bl.a. Byggentreprenörerna, Svenska Arbetsgivareföreningen, Företagarnas Riksorganisation, Svensk Handel, Sveriges Industriförbund och Tjänsteförbundet – har i skrivelse den 2 juli 1998 till EG-kommissionen tagit upp frågan om LOU:s tillämpning vid kommuners och landstings köp från sina bolag. Av skrivelsen framgår att det inom regeringskansliet (Inrikesdepartementet) i Sverige skulle planeras en ändring av LOU i syfte att undanta sådana köp från LOU:s tillämpningsområde. De nämnda organisationerna anser att en sådan ändring strider mot såväl EG-direktiv på området som grundläggande bestämmelser i Romtraktatet. Organisationerna menar att denna favorisering av kommunala bolag skulle medföra än större konkurrensproblem vid offentlig upphandling och ytterligare försämra de privata företagens tilltro till upphandlingen.

En bakgrund till organisationernas skrivelse är att NOU har enligt ett uppdrag från regeringen undersökt kommunernas och landstingens möjligheter enligt LOU att bl.a. genomföra köp från sina bolag utan att inleda ett formellt upphandlingsförfarande. Av NOU:s beslut (och rapport) i ärendet den 11 mars 1998 framgår att rättsläget inte är helt klart på området. Av beslutet framgår vidare att det möjligen kan sägas att berörda köp inte omfattas av LOU dock under förutsättning att bolaget enbart utför verksamhet åt kommunen/landstinget. En slutsats eller förslag i rapporten är att "Regeringen bör dock överväga att låta lagändringarna anstå till dess att större klarhet uppnåtts i rättsläget och låta dessa ingå i en mera omfattande översyn av LOU."

Frågan om kommunala bolag och ett undantag från LOU i nämnda avseende har, vid sidan av undantagets förenlighet med EG-regler, ett samband med utvecklingen med att kommunala bolag (och förvaltningar) börjat driva verksamhet på konkurrensmarknader (se avsnitt 6.5 nedan). Det är en klar fördel för ett kommunalt bolag att få ett konkurrensskydd för beställningar från den egna kommunen eller det egna landstinget samtidigt som bolaget konkurrerar med aktörer vars hela verksamhet är konkurrensutsatt. Dessa beställningar torde i förekommande fall oftast utgöra större delen av bolagets försäljning.

De kommunala bolagen omsatte enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) omkring 110 miljarder kronor år 1996. Beloppet motsvarar

ungefär en femtedel av den totala omsättningen för kommuner och landsting. Hela den nämnda omsättningen för bolagen, t.ex. större delen av omsättningen (främst hyresintäkter) för kommunala bostadsföretag, berörs inte av det föreslagna undantaget. Det är dock totalt sett verksamheter av stor omfattning sett utifrån omsättning som i formell mening inte skulle vara konkurrensutsatta om nämnda köp inte skulle omfattas av LOU. En ändring av upphandlingsreglerna i detta fall minskar garantin för att berörda verksamheter generellt drivs effektivt.

I rapporten Offentlig upphandling av Riksdagens revisorer föreslås bl.a. att den myndighet som har tillsyn över offentlig upphandling skall ges initiativrätt att väcka talan i domstol i de fall offentliga inköpare inte följer LOU. Förslaget bör bl.a. ses mot bakgrund av det visat sig att företag, inte minst småföretag, ytterst ogärna går till domstol för att kräva skadestånd av den myndighet som diskriminerat eller förfördelat företaget vid upphandlingen. Därtill kan företaget anse sig vara i för stort beroendeförhållande till myndigheten.

Ett annat förslag av revisorerna är att regeringen bör överväga behovet av sanktioner mot upphandlande myndigheter som inte följer lagen. Revisorerna nämner särskilt problemet med att myndigheter gör inköp från leverantörer utan anbudstävlan, s.k. direktupphandling. Sådana inköp är endast tillåtna i några få undantagsfall. Konkurrensverket har i ett remissyttrande<sup>8</sup> till Riksdagens revisorer i början av 1998 ställt sig bakom förslagen som rör sanktioner och rätt för en myndighet att väcka talan i domstol vid överträdelser av upphandlingsreglerna.

I revisorernas rapport framhålls att det finns klara samband mellan konkurrensfrågor och frågor om offentlig upphandling. Vidare sägs att samordningsfördelar talar för att en särskild organisation för tillsyn av offentlig upphandling knyts till Konkurrensverket. Därmed kan prövning av konkurrensbegränsande beteenden av såväl upphandlare som anbudsgivare integreras med avseende på KL och upphandlingsreglerna.

Revisorerna föreslår även att lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) ”slås ihop” med LOU. Förslaget får anses bl.a. indirekt innebära att en myndighet

---

<sup>8</sup> Yttrande den 27 januari 1998, dnr 1097/1997

skall ges initiativrätt att väcka talan mot offentliga inköpare som anses ha brutit mot lagen. Konkurrensverkets erfarenheter av LIU kommer som nämnts att tas upp i annat sammanhang (se avsnitt 1.2).

Riksdagens revisorer har remissbehandlat sin rapport. Därefter har revisorerna i april 1998 överlämnat en skrivelse (1997/98:RR10) till riksdagen om den offentliga upphandlingen. Förslagen i skrivelsen överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i revisorerernas rapport.

Även Småföretagsdelegationen har behandlat upphandlingsfrågorna. I den nämnda rapporten Förslagskatalog (SOU 1998:94) föreslår delegationen en sammanhållen översyn av LOU. Därvid framhålls att i "denna översyn bör speciellt övervägas att bereda även tredje part tillfälle att väcka talan till domstol vid överträdelser mot LOU". Vidare sägs att det är viktigt "att regeringen ser till att offentliga organ delar upp sina order så att även mindre företag får en chans att vara med i budgivning. Stora ramavtal bör stoppas". Vad som anförs av Småföretagsdelegationen i denna del är i linje med Konkurrensverkets uppfattning och förslag och som bl.a. utvecklas i rapporten Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3) och i verkets yttrande<sup>9</sup> till regeringen (Finansdepartementet) i början av 1998 över betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130).

Här kan uppmärksammas ett beslut av regeringen i slutet av juni 1998 som rör den statliga inköpssamordningen. Enligt den berörda förordningen (SFS 1998:796) föreskrivs (2 §) att för "varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden skall det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna". Vidare framhålls att därvid "skall små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas". Myndigheten är inte bunden till att använda nämnda avtal om myndigheten finner att "en annan form av avtal sammantaget är bättre" (3 §).

Beträffande det nämnda förslaget om uppdelning av offentliga inköp bör sägas att det finns flera exempel på att en sådan uppdelning medfört att småföretag kunnat lämna anbud vilket har ökat konkurrensen. Ett sådant exempel redovisas i avsnitt 4.3 och rör

---

<sup>9</sup> Yttrande den 9 januari 1998, dnr 895/97

en kommuns upphandling av transporter. Detta fall visar även att hur väl en offentlig beställare lyckas med sin upphandlingsstrategi kan bero på en dominerande aktörs (i det aktuella fallet en sammanslutning av ett 50-tal småföretag) agerande vid anbudsgivningen. Dessutom visar fallet att små företag, genom ett alltför omfattande samarbete, kan sätta konkurrensen ur spel för andra småföretag.

Det bör dock framhållas att små företag kan samarbeta i betydande utsträckning utan att samarbetet kommer i strid med KL (se avsnitt 2.1.2). För att bli ett konkurrenskraftigt alternativ till stora företag bör dock småföretagen i betydligt ökad utsträckning se över möjligheterna att samverka om offentliga beställningar. Det finns också flera lyckade exempel på anbudssamverkan mellan småföretag vid upphandling av offentliga entreprenader.

I sammanhanget bör nämnas ett upphandlingsärende som för närvarande (september 1998) väntar på avgörande i Regeringsrätten (mål nr 6017-1997). Utgången av fallet bör klargöra om en offentlig beställare helt kan bortse från konkurrensförhållandena på det berörda området vid utformning av förfrågningsunderlag. I detta fall ifrågasätts om ett landsting har överträtt LOU:s krav på beställare att agera affärsmässigt med hänsyn till att förfrågningsunderlaget vid upphandling av barn- och ungdomstandvård utformades på ett sådant sätt att enbart ett företag, som delvis ägs av landstinget, hade kapacitet att åta sig beställningen. Av Konkurrensverkets yttrande<sup>10</sup> till Regeringsrätten framgår att i detta fall sattes konkurrensen ur spel genom beställarens agerande. Det innebär bl.a. att små företag eller enskilda tandläkare inte gavs möjlighet att bli entreprenör åt landstinget.

Regeringen har i slutet av juni 1998 tillsatt en statlig utredning (dir. 1998:58) som bl.a. skall göra en översyn av NOU (omfattning och inriktning av tillsynen över den offentliga upphandlingen). Vidare skall utredningen behandla LOU:s bestämmelser om skadestånd. En utgångspunkt för utredningens arbete är möjligheterna att effektivisera upphandlingen. Utredningen skall vara klar senast den 30 april 1999.

---

<sup>10</sup> Yttrande den 13 januari 1998, dnr 1047/97

## 6.5 Offentliga subventioner på konkurrensmarknader

Ärenden som rör underprissättning av offentliga aktörer och offentlig stödgivning till enskilda företag gäller allmänt samma typ av konkurrensproblem. Det är att en aktör får konkurrensfördelar genom att erhålla olika former av statligt och kommunalt stöd som normalt finansieras med skattemedel. Det har visat sig vara svårt att med stöd av KL åtgärda problemet med att offentliga aktörer subventioner priser på varor och tjänster i konkurrens med privata företag.

Ett skäl är att aktören inte har haft en dominerande ställning på marknaden i KL:s mening (se bilaga 1) vilket är en huvudförutsättning för att det subventionerade priset skall vara i strid med lagen. Ett annat skäl är svårigheten att visa att den offentliga aktörens syfte med att subventionera priset är att "slå ut" en konkurrent eller att subventionen får en sådan effekt vilka är andra viktiga förutsättningar som bör vara uppfyllda för att det skall vara fråga om underprissättning i strid med KL. Det kan även sägas att allmänt sett är det svårt och resurskrävande att kartlägga sambandet mellan kostnader och pris i anslutning till prövning av fall som rör underprissättning. Även internationella erfarenheter visar att det är svårt att åtgärda underprissättning med stöd av konkurrenslagstiftning.

Som framgår av avsnitt 5.2 prövar Konkurrensverket för närvarande (september 1998) några fall av ifrågasatt underprissättning mot KL. I Sverige har ännu inte något fall av underprissättning prövats av domstol. Det första ärendet kan tas upp i slutet av 1998 av Stockholms tingsrätt. I detta fall har Konkurrensverket stämt Statens Järnvägar (SJ) att betala konkurrensskadeavgift då företaget enligt verkets mening har underprissatt regional tågtrafik i strid med KL. Underprissättningen gjordes inom ramen för en anbudsgivning vid en offentlig upphandling som hade initierats av trafikhuvudmannen i Jönköpings län. Ärendet kan ge ytterligare vägledning i fråga om möjligheterna att med stöd av KL komma till rätta med underprissättning av dominerande företag.

En myndighets stödgivning till enskilda företag kan i sig inte komma i strid med KL:s förbudsbestämmelser. Det som i detta fall kan prövas enligt KL är det beteende eller de effekter, t.ex. underprissättning, som kan följa av stödet.

Det kan konstateras att antalet klagomål som inkommit till Konkurrensverket under den aktuella 12-månadersperioden angående underprissättning av offentliga aktörer och offentlig stödgivning



till enskilda företag har minskat i omfattning jämfört med tidigare år. Ett skäl torde vara att det blivit ganska känt bland näringslivsorganisationer och företag att möjligheterna är små att lösa berörda konkurrensproblem med stöd av KL. Ett annat skäl till minskningen av antalet berörda ärenden är inrättandet av Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor som i stället för Konkurrensverket får motta klagomålsärenden om vad som kan benämnas en skattesubventionerad konkurrens.

Antalet klagomål till Konkurrensverket behöver dock i detta fall inte vara en särskilt bra värdemätare på omfattningen av de konkurrensproblem som uppstår i möten mellan privata och offentliga aktörer. Det finns ett flertal skäl till denna slutsats. Här kan nämnas att det är vanligt att företag vid samtal med Konkurrensverkets tjänstemän klagar på en offentlig aktörs prissättning eller stödgivning utan att företaget sedan skrivit till verket. I vissa fall kan detta bero på att företaget fått sådan information att det inte framstår som särskilt sannolikt att det aktuella problemet kan lösas med KL.

Antalet klagomålsärenden har enligt Konkurrensverkets erfarenheter även ett samband med att företagen, inte minst de små företagen, inte i första taget klagar på den myndighet som har hindrat deras näringsutövning om myndigheten i annat sammanhang kan ta beslut som påverkar deras utveckling. Stöd för denna slutsats ges i den ovannämnda rapporten Effekter av lagen om offentlig upphandling (se avsnitt 6.3). Av rapporten framgår att det finns en utbredd oro bland företag som levererar varor och tjänster till offentlig sektor att bli "svartlistad" om man klagar på upphandlingen.

Enligt kommunallagen (1991:900) får en kommun ge stöd till ett företag endast om det finns synnerliga skäl. Numera är också den offentliga stödgivningen i princip enbart en statlig angelägenhet. Under vissa förutsättningar kan ett företag få prövat i allmän förvaltningsdomstol (första instans länsrätten) om en kommuns stödgivning till företagets konkurrent är förenlig med kommunallagen. Det är dock svårt, ofta omöjligt, att få till stånd en sådan prövning. I bilaga 3 redovisas de bestämmelser som gäller för kommunal stödgivning. Där redogörs även för kommunallagens bestämmelser angående den kommunala näringslivskompetensen, stödgivning till enskilda företag och rättspraxis.

Frågan om lika konkurrensvillkor mellan kommunala och privata aktörer har starkt samband med frågan om kommunallagens

bestämmelser och när kommunala aktörer får driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Enligt kommunallagen gäller att kommuner och landsting "får bedriva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget". Detta är uttryck för den kommunala rättsprincipen om förbud mot att driva spekulativ verksamhet.

Det är svårt för ett företag att få prövat i (förvaltnings)domstol om kommunens beslut att "gå ut" på marknaden är olagligt. I vissa fall, t.ex. när företaget inte är kommunmedlem i kommunallagens mening, är det omöjligt för företaget att få prövat i domstol om nämnda beslut är förenligt med kommunallagen. En slutsats av rättsfall på området är att som huvudregel får kommunala bolag och förvaltningar endast under vissa speciella förutsättningar sälja tjänster - t.ex. fastighets- och gatuunderhåll, måltidsverksamhet, städning och tvätteriverksamhet - på den "öppna" marknaden till andra beställare/kunder än den egna kommunen/landstinget. Dessa förutsättningar är att verksamheten har tillfällig överskottskapacitet samt att försäljningen är av begränsad omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod. Se bilaga 3.

Demoskop AB har, som ett led i ett uppdrag från samma tolv näringslivsorganisationer som nämns i avsnitt 6.4, gjort en undersökning om konkurrensen mellan privata och offentliga aktörer. Av rapporten Företagare om konkurrens från offentliga aktörer (februari 1998) framgår att ungefär två tredjedelar av de ca 300 företag som besvarat en enkät från Demoskop har uppgivit att man i olika stor utsträckning konkurrerar med offentliga förvaltningar och bolag på den "öppna marknaden". De undersökta branscherna utmärks av ett stort eller dominerande inslag av småföretag. Vidare framgår av rapporten att två tredjedelar av de företag som konkurrerar med offentliga aktörer hade erfarenhet av "offentliga underpriser".

I bilaga 3 redogörs för vissa rättsprinciper, bl.a. lokaliserings- och självkostnadsprincipen, som styr kommunal verksamhet. Vidare redovisas rättsfall på området. Ett särskilt undantag från berörda rättsprinciper och som trädde i kraft den 1 juli 1996 har gjorts för lokal eller regional kollektivtrafik (främst busslinjetrafik) som upphandlas eller beställs av de s.k. trafikhuvudmännen i resp. län. Undantaget, som görs på försök fram till utgången av år 2002, innebär att kommunala trafikföretag får lämna anbud vid upphandling av trafiken i andra län vid sidan av "hemmalänet".

En statlig utredning (dir. 1997:96) har undersökt förutsättningarna att vidga försöksverksamheten med s.k. kommunal uppdragsverksamhet. Med sådan verksamhet avses här enkelt uttryckt att kommuner säljer tjänster till varandra. Utredningen slutförde sitt arbete i början av september 1998 och resultatet av arbetet redovisas i betänkandet Kommunal uppdragsverksamhet 1998. Utredaren har bl.a. funnit att det saknas förutsättningar att, inom ramen för en försöksverksamhet, vidga den kommunala kompetensen att bedriva uppdragsverksamhet inom en eller flera särskilt avgränsade verksamhetsområden. Utredaren föreslår bl.a. att Inrikesdepartementet tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör verka för ökade kunskaper hos kommuner och landsting om nuvarande möjligheter till kommunal samverkan i olika former.

Till konkurrenspolitiken i vid bemärkelse brukar traditionellt räknas regelverken rörande företagens åtgärder (s.k. antitrustregler och förvärvskontroll), den offentliga stödgivningen, s.k. statsstöd, och den offentliga upphandlingen. Inom EU finns på gemenskapsnivå regler avseende alla dessa tre områden samt en myndighet, EG-kommissionen. Tolkningen av bestämmelserna avgörs ytterst av EG-domstolen.

EG:s ordning för att pröva statsstöd som påverkar samhandeln mellan medlemsländerna omfattar även stöd som utges av regionala myndigheter, t.ex. kommuner. Det kan noteras att Kommissionen i anslutning till överläggningar med de nya ansökarländerna aktualiserat behovet av bevakning och bestämmelser på nationell nivå avseende offentligt stöd. I Sverige finns, på nationell nivå, inte någon motsvarande ordning för att effektivt motverka att företag drabbas av de konkurrensnedvidande effekterna av offentlig stödgivning. Konkurrensverkets erfarenheter är att behovet av en sådan ordning är störst hos småföretagen. Dessa har oftast 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 långgivare.

Konkurrensverket har i ett yttrande<sup>11</sup> i mars 1998 till Småföretagsdelegationen lämnat förslag för att komma till rätta med bl.a.

---

<sup>11</sup> Yttrande den 3 mars 1998, dnr 73/1998

den snedvridning av konkurrensen som följer av offentlig stödgivning. Se bilaga 4 och sammanfattningen av verkets yttrande. Verket anser att den offentliga stödgivningen bör underkastas regler som säkerställer att stödet inte snedvrider konkurrensen och inte heller hämmar eller omöjliggör företagens verksamhet.

I Småföretagsdelegationens rapport Förslagskatalog (SOU 1998:94) framförs ett flertal förslag för att begränsa konkurrensproblemen på grund av underprissättning i offentlig sektor och offentlig stödgivning till enskilda företag. Delegationen föreslår t.ex. att kommunallagen bör ändras så att det blir lättare att få prövat i domstol om en näringsverksamhet som drivs av kommunen är förenlig med lagen. Vidare föreslås en översyn av kommunallagen i syfte att ge företag bättre möjligheter att överklaga kommunala beslut att ge stöd till ett företag och få prövat i domstol om stödet är olagligt. Delegationen framför även att varje gång "offentligt stöd utgår borde ett minimikrav vara att stödgivaren tydligt visar hur konkurrensen påverkas".

Delegationens förslag i denna del överensstämmer i allt väsentligt med förslagen i Konkurrensverkets rapport Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3). Där föreslås att statsmakterna bör precisera under vilka förutsättningar statliga myndigheter får driva verksamhet på konkurrensmarknader. Enligt Konkurrensverkets principiella uppfattning bör myndigheter inte driva verksamhet på väl fungerande konkurrensmarknader.

I avsnitt 6.2 framhålls att på flera av de av- eller omreglerade marknaderna kan - under en övergångsperiod - en väl utformad särreglering vara ett viktigt komplement till den generella konkurrenslagstiftningen för att komma till rätta med s.k. marknadsmisslyckanden. För att uppnå en väl fungerande konkurrens kan även krävas strukturella ingrepp i verksamheten. Dessa slutsatser kan även gälla sådan konkurrensutsatt verksamhet som drivs av offentliga aktörer. Dessa har, genom möjligheten att finansiera verksamheten med skattemedel, en överlägsen finansiell styrka jämfört med småföretag.

## 6.6 Myndighetsutövning och affärsverksamhet

I rapporten Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3) redovisas områden där myndigheter börjat driva näringsverksamhet på områden där myndigheten även har myndighetsuppgifter inkl. myndighetsutövning. Bland annat pekas på att kommunen har uppgiften att godkänna fastigheter och lokaler med hänsyn till

brandsäkerheten. Det är dock 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 exempel på klagomål som rör sammanblandning av myndighetsuppgifter och affärsverksamhet rör Lantmäteriverket. Konkurrensverket har fått flera klagomål under årens lopp som rör denna myndighet och senast i augusti 1998. En grund för klagomålen kan allmänt sett sägas vara att Lantmäteriverket har på området för mätning, beräkning och kartframställning, s.k. MBK-verksamhet, både myndighetsuppgifter och uppdragsverksamhet. Den senare verksamheten drivs inom en särskild avdelning inom myndigheten. Lantmäteriverket anklagas främst för att dels använda budgetmedel som anslagits för myndighetsuppgifterna till att sätta låga priser inom uppdragsverksamheten<sup>12</sup>, dels ha fördelar framför konkurrenterna genom att redan inneha vissa uppgifter (fastighetsdata m.m.) som konkurrerande företag behöver för att utföra en del av tjänsterna på området.

Att Lantmäteriverket genom de nuvarande myndighets- och strukturförhållandena på området har klara fördelar framför konkurrenterna framgår av en promemoria<sup>13</sup> som gjorts av Statskontoret i början av 1998. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det angeläget att de förslag som framförs av Statskontoret i syfte att skapa lika konkurrensvillkor genomförs.

Klagomålen på myndigheter som driver näringsverksamhet och via myndighetsuppgifterna får konkurrensfördelar har enligt Konkurrensverkets erfarenheter samband med oklara regler för när myndigheter får driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. Det är för närvarande inte helt klart i vilken utsträckning det redovisade problemet kan lösas med stöd av KL. I det fall konkurrensbegränsningen inte är ett uttryck för den fria partsviljan utan är "en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna" (prop. 1992/93:56, s. 70) är KL inte tillämplig. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det dock inte en effektiv

---

<sup>12</sup> Konkurrensverket har i ett tidigare klagomålsärende (dnr 774/1994) konstaterat att Lantmäteriverket tillämpade ett pris som understeg kostnaderna. Det var dock inte fråga om en underprissättning i strid med konkurrenslagen (se avsnitt 6.5 om kriterier för underprissättning).

<sup>13</sup> Bolagisering av uppdragsverksamhet, promemoria av den 22 januari 1998, Statskontoret

metod att lösa berörda konkurrensproblem med stöd av konkurrenslagstiftning.

Konkurrensverket har i augusti 1998 även fått flera klagomål från företag som pekar på hur regler för tillstånd att driva verksamhet på området för registrering, kontroll och besiktning av vissa motorredskap får liknande effekter på konkurrensen som kan följa av att ett företag både har monopol/myndighetsuppgifter och konkurrensutsatt verksamhet. Klagomålen riktas mot ett förslag i en promemoria av den 3 juli 1998 som tagits fram inom Kommunikationsdepartementet. Förslaget innebär att de båda statliga företagen SAQ Kontroll AB (SAQ) och SMP Svensk Maskinprovning AB (SMP) blir ensamma om att få utföra registrering, kontroll och besiktning av vissa mobilkranars såväl fordons- som lyftdel.

De klagande företagen, som får karakteriseras som små eller medelstora företag, är konkurrenter till SAQ och SMP och har för närvarande enbart rätt att kontrollera och besiktiga lyftdelen. Förslaget kan medföra betydande negativa effekter för deras verksamhet. Detta beror i första hand på att kunderna på området, som förutom mobilkranar kan äga andra motorredskap, t.ex. gräv- och lastmaskiner, av praktiska skäl eller kostnadsskäl inte gärna väljer olika företag för att utföra kontroll och besiktning av fordons- resp. lyftdel.

Konkurrensverket tog initiativ till att yttra sig över departementspromemorian till regeringen (Kommunikationsdepartementet). Verket framhåller i yttrandet<sup>14</sup> att om förslaget genomförs snedvrids konkurrensen ytterligare på området för besiktning och kontroll av såväl mobilkranar som andra motorredskap till nackdel för konkurrenter till SAQ och SMP. Effekten torde bli att företag, främst småföretag, får begränsade förutsättningar att utvecklas och kan rentav åsamkas ekonomisk skada. Enligt verkets uppfattning bör hela området för registrering, besiktning och kontroll av fordon och motorredskap<sup>15</sup> öppnas för konkurrens. En av- eller omreglering av dessa produktområden skulle bl.a. innebära att alla företag, oavsett ägarform, som uppfyller givna kompetenskrav skall ges tillstånd att få utföra berörd(a) verksamhet(er). Verket

---

<sup>14</sup> Yttrande den 17 september 1998, dnr 675/1998

<sup>15</sup> Vad avser kontrollbesiktning av motorfordon har Konkurrensverket i tidigare remissyttrandet av den 1 februari 1993 och 28 juni 1995, dnr 616/92 resp. 670/95, stött utredningsförslag som innebär att området av- eller omregleras.

anser att en sådan ordning skapar den bästa garantin för ett effektivt resursutnyttjande till nytta för kunderna.

I departementsrapporten Principer för kommersiell provnings- och certifieringsverksamhet hos myndigheter (Ds 1997:17) berörs konkurrensproblem som följer av att myndigheter utför såväl myndighetsuppgifter som närings- eller affärsverksamhet på områden som berörs av myndighetsuppgifterna. I rapporten föreslås att myndigheter som har föreskrifts- eller tillsynsansvar på ett område skall endast om det finns särskilda skäl få konkurrera med andra som är ett anmält eller ackrediterat provnings- eller certifieringsorgan på berörda områden. Sådana skäl kan vara att behov finns men att det saknas förutsättningar att bedriva aktuell verksamhet i hela landet.

I departementsrapporten finns även förslag till ändringar av berörda regelverk som 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.

Konkurrensverket ställer sig bakom förslagen i den nämnda departementspromemorian (Ds 1997:17). Det borde vara självklart att myndigheter som har tillsynsansvar på ett område och t.ex. svarar för olika former av tillståndsprövning som rör företagen inte skall få driva konkurrerande verksamhet med företag som omfattas av tillsynen. Småföretagsdelegationen har i den tidigare nämnda rapporten Förslagskatalog (SOU 1998:94) framfört att regeringen bör se till "att en myndighet inte bedriver tillsyn mot ett privat företag som myndigheten samtidigt konkurrerar med". Vidare föreslår delegationen i samma rapport att regeringen som ett första steg bör realisera förslagen som framförs i den ovan nämnda departementsrapporten (Ds 1997:17).

Det bör enligt Konkurrensverkets uppfattning göras en systematisk genomgång av områden där myndigheter driver näringsverksamhet och har tillsynsuppgifter på samma område eller har andra former av budget- eller avgiftsfinansierade myndighetsuppgifter. Verket anser att bestämmelser om krav på särredovisning av de olika verksamheterna (myndighetsuppgifter och konkurrensutsatt verksamhet) i normalfallet är en otillräcklig åtgärd från konkurrenssynpunkt. I dessa situationer uppstår närmast oundvikliga

konkurrensproblem om myndigheter inte upphör med att driva näringsverksamhet på fungerande konkurrensmarknader.

Allmänt sett torde i många fall krävas en rad åtgärder som rör bl.a. myndighetens organisation för att få en väl fungerande konkurrens på aktuella områden. Således bör ett första steg mot en konkurrenslösning innebära att myndighetens näringsverksamhet eller konkurrensutsatta verksamhet organisatoriskt avskiljs från myndighetens tillsyns- och övriga myndighetsuppgifter och anpassas till en konkurrenssituation. Den konkurrensutsatta verksamheten kan drivas i bolagsform. De nämnda åtgärderna bör ses som en övergångslösning. På sikt, när det finns förutsättningar för en väl fungerande konkurrens på området, bör staten sälja bolaget. En fungerande konkurrens kan i vissa fall även kräva att det genomförs strukturella åtgärder, t.ex. att bolaget delas i två eller flera konkurrerande företag.

Som ovan nämnts (avsnitt 6.2) visar erfarenheterna från avreglerade marknader att en väl utformad särreglering för olika områden kan under en övergångsperiod vara ett viktigt komplement till konkurrenslagstiftning för att få en väl fungerande konkurrens. Med hänsyn till nuvarande marknadsförhållanden på flera av de berörda områdena med en eller ett fåtal aktörer som dominerar marknaden finns skäl att låta ett beslut om att öppna hela det aktuella området för konkurrens föregås av en utredning där nödvändigheten och omfattningen av en sådan särreglering analyseras. Vidare bör en sådan utredning analysera tillgängligheten av de berörda tjänsterna i olika delar av landet och i vilken utsträckning en avreglering kan kräva särskilda insatser från det allmänna för att få ett önskat utbud av tjänsterna i glesbygd. En utgångspunkt för utredningen bör vara att lagar, förordningar föreskrifter etc. som påverkar företagets verksamhet är klara, enkla och långsiktigt stabila.

## 6.7 Olika momsregler

Frågan om de olika momsvillkoren för privata och kommunala aktörer har tidigare utretts inom ramen för flera statliga utredningar. I vissa fall har korrigeringar genomförts som medfört bättre förutsättningar för lika konkurrensvillkor mellan privata och kommunala aktörer. En sådan korrigering gäller införandet av kommunkontosystemet som möjliggör en kostnadsneutral jämförelse med avseende på momsen mellan olika aktörer vid upphandling och anbudskonkurrens om offentlig egenregi-verksamhet (se avsnitt 4.7). Hittills genomförda ändringar av momsreglerna är



dock enligt Konkurrensverkets uppfattning otillräckliga från konkurrenssynpunkt.

Det är särskilt viktigt att åtgärda de olika momsvillkoren på områden där offentliga och privata aktörer konkurrerar om kunderna utan inslag av offentlig upphandling. Här kan pekas på att enligt ett riksdagsbeslut (prop. 1997/98:112) har gjorts vissa regeländringar för vuxentandvården som träder i kraft den 1 januari 1999. Ändringarna innebär bl.a. att det införs fri prissättning och därmed priskonkurrens inom vuxentandvården. Det gör det än mer angeläget att privat och landstingsdriven tandvård (Folktandvården) får konkurrera på lika villkor.

Med hänsyn härtill bör de nuvarande momsreglerna ändras så att nuvarande kostnadsnackdel för privata företag i förhållande till offentliga aktörer undanröjs.

Som tidigare framgått har Konkurrensverket överlämnat ett stort antal klagomål om berörda momsproblem till Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Verket har valt att inte föregripa rådets behandling av denna fråga genom att nu föreslå lösningar på problemen.

## 7 Sammanfattande bedömning

### 7.1 Inledning

Ett syfte med denna rapport är att ge en bild av de konkurrensbegränsningar som tas upp i Konkurrensverkets klagomålsärenden. Verkets beslut i dessa ärenden kan vara av tre slag. Antingen vidtar Konkurrensverket inte någon åtgärd med stöd av konkurrenslagen (KL) eller lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende (LIU) eller också initierar verket en särskild undersökning för att få underlag för tillämpning av nämnda lagar. Därutöver kan Konkurrensverket med stöd av sin instruktion ta initiativ till en undersökning i syfte att få underlag för förslag till regeländringar som främjar en väl fungerade konkurrens till nytta för konsumenterna.

Av de klagomålsärenden som kommit in till verket under perioden 1 juli 1997-30 juni 1998 har verket i ett 40-tal fall tagit initiativ till undersökningar för att få underlag för tillämpning av KL. Motsvarande antal initiativ som rör LIU är ca 10. Vid prövning av ifrågasatta överträdelse av KL är det främst lagens förbud mot missbruk av en dominerande ställning som har aktualiserats. Vidare har verket under 1998 beslutat genomföra särskilda utredningar om konkurrensförhållanden på områdena för arbetsmarknadsutbildning och bildkonst. Det främsta syftet med utredningarna är att få underlag för eventuella åtgärder eller regeländringar för att främja effektiva konkurrensförhållanden.

I avsnitt 6.6 nämns ett exempel på initiativ till regeländringar som Konkurrensverket kan ta inom ramen för ett remissyttrande till regeringen. Ett ytterligare exempel på ett sådant initiativ under 1998 rör nuvarande regler i årsredovisningslagen (ÅRL) och risken för små företag att behöva avslöja affärshemligheter. Bakgrunden till initiativet var att ett litet verkstadsföretag hade fått avslag från Patent- och registreringsverket (PRV) på sin ansökan om dispens från regler om att särredovisa vissa kostnads- och intäktsposter i den offentliga årsredovisningen. Företaget överklagade PRV:s beslut till regeringen (Justitiedepartementet) som remitterade ärendet till bl.a. Konkurrensverket. Verket fann att om dispens inte gavs kunde företagets handels- och vinstmarginaler

för enskilda produkter avslöjas för konkurrenterna. Verket föreslog i yttrandet<sup>16</sup> till Justitiedepartementet att små och medelstora företag borde fritt få välja mellan de angivna redovisningsmetoderna i ÅRL och att den nuvarande dispensregeln, i avvaktan på en översyn av ÅRL, borde tillämpas generöst. Förslaget får stöd i Småföretagsdelegationens rapport Förslagskatalog (SOU 1998:94).

Justitiedepartementet har därefter gjort en översyn av ÅRL. I en departementspromemoria<sup>17</sup>, som för närvarande (september 1998) remissbehandlas, föreslås en betydande mildring av det nuvarande kravet på särredovisning. Förslaget innebär bl.a. att små företag ges en generell möjlighet att slå samman de berörda kostnads- och intäktsposterna. Detta förutsätter att företagen samtidigt lämnar uppgift om nettoomsättning. Ändringen av lagen föreslås träda i kraft den 1 april 1999.

Större delen av Konkurrensverkets klagomålsärenden har koppling dels till nyligen av- eller omreglerade marknader, dels till offentlig sektor. En bakgrund är att aktuella områden ofta utmärks av hög marknadskoncentration där det finns en eller ett fåtal aktörer med stor marknadsmakt inkl. finansiell styrka. Dessa aktörer möter konkurrens från främst små företag. Av lättförklarliga skäl kommer därför många klagomål från sistnämnda typ av företag som anser att deras verksamhet försvåras på grund av en stor eller dominerande marknadsaktörs agerande. Vidare kan nämnas att ett flertal klagomålsärenden rör att företag, främst små företag, nekats att köpa varor och tjänster från andra företag/leverantörer.

Förslagen i rapporten bör bl.a. ses mot bakgrund av att ett viktigt mål för konkurrenspolitiken är att stärka och bevara och därmed främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen vilket kan bidra till att upprätthålla en effektiv konkurrens.

---

<sup>16</sup> Yttrande den 9 februari 1998, dnr 56/1998

<sup>17</sup> Promemorian är rubricerad Förkortad resultaträkning enligt 3 kap. 7 § årsredovisningslagen (1995:1554)

## 7.2 Avreglerade marknader och säljvägran

### *Avreglerade marknader*

Klagomålen om kraftiga prishöjningar eller höga priser till konsumenter eller slutförbrukare på främst elmarknaden, järnvägstrafik samt post- och telemarknaden indikerar att det på dessa marknader inte ännu finns förutsättningar för en väl fungerande konkurrens. Dessa marknader har i likhet med ett flertal andra områden av- eller omreglerats under den senaste tioårsperioden. Allmänt gäller att problemet med s.k. överpriser till konsumenter eller slutförbrukare på enskilda varor och tjänster inte bör lösas med stöd av konkurrenslagstiftning utan i stället genom att vidta åtgärder som ökar konkurrensen på området. I det fall verksamheten är ett s.k. naturligt monopol bör prissättningen omfattas av särskilda regler (särreglering).

Nyetablerade företag på flera av de avreglerade marknaderna har ofta haft anledning att klaga på att en dominerande aktör genomfört konkurrensbegränsande åtgärder. En anmälan på området har oftast resulterat i att aktörens agerande prövats utifrån KL:s förbud mot missbruk av en dominerande ställning. En sådan prövning kan vara svår och resurskrävande. KL kan dock vara ett effektivt medel för att lösa aktualiserade konkurrensproblem. Det kan emellertid under en övergångsperiod, innan området utmärks av fungerande konkurrens, krävas särskilda regler vid sidan av KL för att kunna tillgodose konkurrens- och konsumentintresset (se avsnitt 6.2).

### *Säljvägran*

Konkurrensverket har oftast funnit att en säljvägran inte varit i strid med KL. Det finns ett flertal skäl till detta. Ett vanligt skäl är att leverantören enligt verkets uppfattning inte varit dominerande på marknaden i lagens mening. Ett företag behöver dock inte ha uppnått denna styrkeposition för att en säljvägran från företagets sida skall begränsa konkurrensen.

Enligt verkets uppfattning skulle det i vissa fall ha varit önskvärt från konkurrenssynpunkt att leveranserna hade kommit till stand även om aktuell säljvägran inte varit i strid med KL. Konkurrensverket anser att det bör övervägas att införas en ny bestämmelse i KL som innebär ökade möjligheter att komma till rätta med säljvägran (se avsnitt 6.3).

### 7.3 Konkurrensbegränsningar med koppling till offentlig sektor

#### *Inledning*

Ett stort antal klagomål riktas mot statliga myndigheter, kommuner och landsting. Detta har samband med att dessa organ dels i ökad utsträckning de senaste åren axlat producentrollen och börjat konkurrera med privata företag, dels har en myndighetsroll som "regeltillämpare" vid exempelvis upphandling av varor och tjänster samt stödgivning till företag. De båda rollerna kan vara motstridiga. Konkurrensproblem som kan knytas till myndighetens producentroll rör bl.a. möjligheterna att finansiera verksamheten med skattemedel.

Det är svårt att med hjälp av KL komma till rätta med konkurrensproblem som rör offentlig sektor. Vissa lagar, bl.a. kommunallagen och lagen om offentlig upphandling (LOU), innehåller regler som rör förutsättningar att uppnå effektiva konkurrensförhållanden. Inte heller dessa lagar kan dock anses ge ett särskilt starkt stöd för att hindra eller motverka de aktuella konkurrensproblemen.

#### *Konkurrenslagen och offentliga aktörer*

Tillämpningen av KL som rör konkurrensbegränsande beteenden av offentliga aktörer (statliga myndigheter, kommuner och landsting) har resulterat i två fall där Konkurrensverket ansett att det gjorts en överträdelse av KL. Det senaste fallet har resulterat i att Stockholms tingsrätt i början av september 1998 fastställt att en kommun skall betala den av Konkurrensverket yrkade konkurrens-skadeavgiften. De två fallen har stora likheter.

I båda fallen har således en kommun bedömts ha överträtt förbudet mot missbruk av en dominerande ställning genom ett agerande som har inslag av s.k. kopplingsförbehåll. Respektive kommun "knöt" således samman två marknader, där kommunen var dominerande på en av marknaderna, via försäljningsvillkoren för de aktuella tjänsterna. En effekt blev att konkurrensen hindrades. Agerandet riskerade också att försvåra nyetablering. I dessa avseenden har fallen likheter med flera KL-ärenden som rör tidigare monopolaktörers agerande på av- eller omreglerade marknader, bl.a. teleområdet.

En kommun kan ofta vara dominerande på en lokal marknad. I sådana fall kan KL:s förbud mot missbruk av en dominerande ställning vara ett effektivt medel att komma till rätta med ett konkurrensbegränsande agerande. Denna slutsats får dock inte anses

gälla underprissättning och olika former av subventionering av offentlig näringsverksamhet. I dessa fall är det svårt och i vissa fall omöjligt att lösa konkurrensproblemen med hjälp av KL.

Andra skäl till varför KL inte är ett effektivt medel för att hindra ett konkurrensbegränsande agerande av offentliga aktörer kan vara att agerandet knyts till myndighetsrollen och har ingen koppling till företagsbegreppet i lagen (se bilaga 1). Det kan även vara fråga om att konkurrensbegränsningen är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning, dvs. sådana fall där KL inte är tillämplig. Detta gäller t.ex. fall som rör de olika momsreglerna (se avsnitt 6.7).

Det kan sägas att klagomålen på statliga och kommunala myndigheter som driver närings- eller affärsverksamhet och via sin myndighets- eller tillsynsroll på samma område kan ge sig själv konkurrensfördelar har samband med oklara regler för när myndigheter får driva näringsverksamhet på en konkurrensmarknad. I detta fall uppstår i princip oundvikliga konkurrensproblem om myndigheter inte upphör med att driva näringsverksamhet på fungerande konkurrensmarknader.

#### *Kommunallagen*

En lagstiftning som är av central betydelse för den kommunala sektorn är kommunallagen. I lagen regleras bl.a. förhållanden som rör förutsättningarna att uppnå effektiva konkurrensförhållanden, t.ex. regler för när kommuner och landsting får agera på en konkurrensmarknad. En slutsats av rättsfall eller praxis på området är att som huvudregel får kommunala bolag och förvaltningar driva verksamhet på "den öppna" marknaden, dvs. sälja tjänster på uppdrag av andra beställare än den egna kommunen/landstinget, enbart under vissa speciella förutsättningar. Dessa är att verksamheten har tillfällig överskottskapacitet, att försäljningen är av begränsad eller mindre omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod.

Konkurrensproblem som kan knytas till kommuners och landstings agerande i en producentroll och som stödgivare till näringslivet skulle sannolikt vara av väsentligt mindre omfattning om kommunala bolag och förvaltningar alltid följde lagens bestämmelser i dessa avseenden. Denna slutsats får även anses förutsätta att företag som drabbas av sådana överträdelser i praktiken alltid hade möjlighet att få rättelse. För att minska dessa problem bör göras en ändring eller snarare komplettering av kommunallagen (se avsnitt 6.5).

*Lagstiftning som kan tillämpas vid offentlig upphandling*

Den offentliga upphandlingen har stor betydelse för samhällsekonomin. Stat och kommun beräknas köpa varor och tjänster för närmare 300 miljarder kronor per år vilket motsvarar omkring 15 procent av hela den svenska bruttonationalprodukten. En väl fungerande offentlig upphandling förutsätter både en effektiv upphandlings- och konkurrenslagstiftning för att hindra konkurrensbegränsande åtgärder av såväl beställare/inköpare som anbudsgivare.

Här kan uppmärksammas Konkurrensverkets två beslut under 1998 som rör ålägganden mot anbudsgivare med stöd av KL. I ena fallet har bedömts att det skett en överträdelse av förbudet mot missbruk av en dominerande ställning. Agerandet medförde att ett litet företag hindrades att bli entreprenör åt en kommun. I det andra fallet anses förbudet mot att ingå konkurrensbegränsande avtal ha överträtts. (Se avsnitt 4.3.)

Av stort principiellt intresse från konkurrenssynpunkt är också verkets beslut som rör underprissättning av en dominerande aktör (SJ) vid offentlig upphandling. Utgången av detta fall, som för närvarande (september 1998) väntar på avgörande i Stockholms tingsrätt, kan bli viktigt för utveckling av praxis på området för underprissättning och möjligheterna att komma till rätta med detta problem.

Relativt nyligen genomförda utredningar om offentlig upphandling visar att denna utmärks av stora brister. Detta torde bl.a. bero på att anbudsgivare har för dåliga förutsättningar att få rättelse till stånd om man förfördelas vid en upphandling (se avsnitt 6.3). En viktig åtgärd för att förbättra upphandlingen är att skärpa LOU. Bland annat bör en myndighet ges initiativrätt att väcka talan i domstol vid överträdelser av reglerna. Vidare bör småföretagens villkor förbättras i anslutning till inköpssamordning i offentlig sektor. Denna fråga hänger bl.a. samman med myndigheternas ramavtalsverksamhet. Regeringens beslut (SFS 1998:796) i juni 1998 om den statliga inköpssamordningen får anses vara ett steg i riktning mot förbättrade villkor för små och medelstora företag vid upphandling.

*Rådet för konkurrens på lika villkor*

I slutet av 1997 har regeringen inrättat Rådet för konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor. Huvudsyftet får anses vara att komma till rätta med problem vid konkurrens mellan privata och offentliga aktörer, särskilt konkurrenssnedvridande

prissättning. En utvärdering av rådets verksamhet skall ske efter tre år, dvs. år 2001. En viktig del av en sådan utvärdering bör vara att undersöka om konkurrensproblemen med koppling till offentliga aktörers producentroll har minskat.

#### 7.4 Slutsatser - särreglering som komplement till konkurrenslagstiftning

På bl.a. tidigare monopolmarknader kan en väl utformad särreglering temporärt vara ett viktigt komplement till generell konkurrenslagstiftning för att få till stånd en effektiv konkurrens. I vissa fall kan även krävas strukturella åtgärder. Dessa slutsatser kan också gälla verksamheter som drivs av statliga myndigheter, kommuner och landsting. Dessa har möjlighet att finansiera konkurrensutsatt verksamhet med skattemedel och har därmed en överlägsen ekonomisk styrka jämfört med småföretag.

Här kan jämföras med regler i KL där t.ex. strängare krav ställs på dominerande företag. Denna typ av asymmetriska regler bör i större utsträckning än vad som gäller för närvarande kunna finnas i särregleringen för olika marknader. Därigenom skulle konkurrensbegränsande åtgärder från dominerande företag bättre kunna förebyggas.

Lösningen på de konkurrensproblem som behandlas i denna rapport förutsätter i de flesta fall att det görs ändringar eller kompletteringar av befintliga regelverk - bl.a. kommunallagen, KL och LOU. Förslagen syftar bl.a. till att underlätta nyföretagande och utvecklingen av små och medelstora företag vilket kan bidra till en väl fungerande konkurrens, ökad effektivitet i varu- och tjänsteproduktion och ett produktutbud som utmärks av mångfald och låga priser.

I vissa fall har flera organ framfört liknande förslag som Konkurrensverket i syfte att lösa vissa av de behandlade konkurrensbegränsningarna. Således har Småföretagsdelegationen lämnat förslag som är i linje med Konkurrensverkets förslag beträffande underprissättning av offentliga aktörer och offentlig stödgivning till enskilda företag. I detta fall är det angeläget att föreslagen översyn och ändring av kommunallagen genomförs.

Bakom de flesta förslag i rapporten som rör offentlig upphandling står, förutom Konkurrensverket, bl.a. Riksdagens revisorer och



Småföretagsdelegationen. Förslagen i denna del syftar till att ge ökade incitament i offentlig sektor att utnyttja konkurrensen på marknaden för att uppnå låga inköspriser vid given kvalitet. Ett annat syfte är att företagen skall ges bättre förutsättningar att konkurrera på lika villkor om inköpen vilket är en ytterligare förutsättning för att offentliga beställare skall uppnå förmånliga inköpsvillkor.

## Bilaga 1 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. 1992/93:56 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. 1992/93:56 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.

Konkurrensverket är den behöriga svenska myndigheten vid tillämpningen av EG:s konkurrensregler och skall samverka med Europeiska kommissionen på det sätt som föreskrivs i dessa regler. Det innebär t.ex. att Konkurrensverket deltar i samråd med medlemsstaterna som äger rum innan Kommissionen fattar beslut i enskilda ärenden.

#### *Tillämpningsområde för KL*

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 § och
- lagens särskilda regler om kontroll av företagsförvärv, främst 34 §.

## Förbud mot konkurrensbegränsande avtal

För att tillämpning av förbudsbestämmelsen i 6 § KL 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 s.k. 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*.

### *Småföretag och samarbete*

Konkurrensverket har i ett allmänt råd (KKVFS 1993:2) gett vägledning för hur begreppet märkbart sätt i 6 § KL enligt verket bör tolkas i konkurrenssammanhang. Ett syfte med vägledningen är att underlätta samverkan mellan små och medelstora företag för att stärka konkurrensen på marknaden. Rådet är dock inte bindande för en domstol.

Av det allmänna rådet framgår att verket anser att ett samarbete inte påverkar konkurrensen på ett märkbart sätt om de samar-

betande 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.

Samarbete mellan företag i form av konsortier vid anbudsupphandling strider inte mot KL:s bestämmelser om de berörda företagen inte är konkurrenter. Men även om konsortier bildas av företag som är konkurrenter föreligger ingen konkurrensbegränsning om inte något av de deltagande företagen ensamt kan klara ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna 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.

I övriga fall måste företag som vill samverka vid t.ex. prissättning, anbudsgivning, försäljning och inköp ansöka om undantag från KL. Se nedan och avsnittet Undantag från förbudet mot konkurrensbegränsande avtal.

Det nämnda 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 onödiga 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 § KL 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 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 marknads etableringshinder eller hur svårt det är för nya aktörer att etablera sig på marknaden. Ett exempel på höga etableringsströsklar 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 om det *skapar eller förstärker en dominerande ställning som väsentligt hämmar* eller är ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det, och 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 företagets omsättning understiger 100 miljoner kronor. Denna regeländring, som förenklar anmälnings skyldigheten, föreslogs av Konkurrenslagsutredningen i betänkandet Konkurrenslagen 1993-1996 (SOU 1997:20).

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 strukturrationali-

sering 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.

### **Ändringar av konkurrenslagen**

Mot bakgrund av det nämnda betänkandet (SOU 1997:20) beslutade riksdagen (prop. 1997/98:130) i juni 1998 om ytterligare ändringar av KL som trädde i kraft den 1 juli 1998<sup>18</sup>. En av ändringarna innebär en förenklad instansordning vid prövning av konkurrenslagsärenden. Marknadsdomstolen (MD) är således från nämnda tidpunkt första och sista instans vid prövning av konkurrenslagsärenden utom i vissa speciella fall, bl.a. mål som rör företagsförvärv och utdömmande av konkurrensskadeavgift, där tingsrätten även fortsättningsvis är första instans. En annan ändring gäller att MD, i mål där enskilda är parter till varandra, får bestämma att varje part skall svara för sina rättegångskostnader.

Konkurrenslagsutredningen har ytterligare utrett KL:s förvärvsregler. Resultatet av översynen redovisas i betänkandet Konkurrenslagens regler om företagskoncentration (SOU 1998:98). I betänkandet föreslås bl.a. att de svenska reglerna på förvärvsområdet bör utformas med utgångspunkt från EG:s förvärvsregler. Med hänsyn härtill föreslås att begreppet koncentration läggs till grund för prövningsreglerna i KL. Detta motiveras bl.a. med att marknadsmakt och skadliga effekter kan skapas genom andra koncentrationsåtgärder än äganderättsövergång. I betänkandet föreslås därutöver en höjning av det förvärvade företagens ovannämnda omsättning till 200 miljoner kronor eller högre för att förvärvet skall omfattas av anmälningsskyldigheten.

---

<sup>18</sup> Lag om ändring av konkurrenslagen (SFS 1998:648)



## Bilaga 2 Lagen om ingripande mot otillbörligt upphandlingsbeteende

### **Inledning**

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, LIU, 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 lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) och konkurrenslagen (1993:20), KL. Exempelvis påpekas att KL oftast inte kan användas mot konkurrensbegränsningar som hänförs till offentliga aktörer i upphandlarrollen.

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 upphandlare/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 utdömmande 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 anbuden inklusive egenregi-enhetens bud visade att privata vårdgivare hade för de flesta aktuella entreprenaderna lämnat de förmånligaste anbuden. Kommunens beslut innebar dock att kommunens förvaltning "vann" flertalet entreprenader. Detta motiverades 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 3 Kommunal näringsverksamhet och stödgivning - rättsprinciper och praxis

### **Inledning - kommunala rättsprinciper m.m.**

Till grund för hur kommunal verksamhet skall utformas och drivas ligger rättsprinciper som har utvecklats i praxis under årens lopp. De flesta av dessa är intagna i den nya kommunallag (1991:900), KomL, som trädde i kraft den 1 januari 1992. Lagen gäller för både kommun och landstingskommun (kommun). Den kommunala verksamheten styrs bl.a. av lokaliserings-, likställighets- och självkostnadsprincipen. Dessa rättsprinciper är viktiga i ett konkurrensperspektiv. Här bör också nämnas den grundläggande principen om förbud för kommunen att driva s.k. spekulativ verksamhet. En kommun får heller inte i princip ge individuellt riktat stöd, t.ex. ett penningbidrag, till en enskild näringsidkare. I det följande redogörs närmare för berörda rättsprinciper och bestämmelser beträffande kommunal näringsverksamhet och stödgivning.

#### *Självkostnadsprincipen*

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner inte får tillämpa en sådan avgifts- eller prissättning att kommunen gör ekonomisk vinst på bekostnad av avgiftskollektivet. Detta innebär att avgiften inte får överstiga vad som benämns nödvändiga kostnader för verksamheten. Principen sätter med andra ord ett tak för kommunens avgifter/priser. Syftet med principen är att hindra uppkomsten av monopolvinster på en marknad med icke fungerande konkurrens. Principen innebär därför inget hinder för kommunen att sätta priser som understiger de faktiska kostnaderna för verksamheten.

Självkostnadsprincipen anses inte tillämplig när kommunen driver näringsverksamhet inom en sektor som i princip är förbehållen det privata näringslivet. Därvid avses verksamhet som har en speciell anknytning till en etablerad och kompetensenlig kommunal verksamhet, t.ex. grusförsäljning från ett kommunalt grustag eller kioskrörelse inom ett sjukhus. Eftersom självkostnadsprincipen i princip innefattar ett vinstförbud har den nära anknytning till en annan kommunalrättslig princip, nämligen förbudet mot att driva spekulativ verksamhet (se nedan och avsnittet Kommunal näringsverksamhet).

*Likställighetsprincipen*

Denna princip innebär att det inte är tillåtet för kommuner att särbehandla vissa kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Detta innebär att det krävs rationella hänsyn och sakliga överväganden för att medlemmarna skall kunna behandlas olika. Principen gäller bara kommunens egna medlemmar och t.ex. inte när en kommun anställer personal, gör upphandling, köper eller säljer fastigheter etc.

*Lokaliseringsprincipen*

Principen innebär i huvudsak att en kommunal verksamhet skall ha anknytning till kommunens geografiska område eller dess medlemmar. Principen är försedd med viktiga modifikationer, som hänger samman med befolkningens rörlighet och ofullkomligheter i kommunindelningen. En kommun kan vid vissa givna restriktioner sälja kapacitetsöverskott till andra kommuner utan att bryta mot lokaliseringsprincipen (se nedan och avsnittet om rättspraxis).

**Kommunal näringsverksamhet***Inledning*

Kommunernas kompetens i näringslivsfrågor kommer till uttryck i 2:7 och 2:8 KomL. En kommun får endast driva näringsverksamhet under förutsättning att detta görs utan vinstsyfte och avser att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen. Detta regleras i 2:7 KomL. Utgångspunkten vid bedömningen av om verksamheten är tillåten är om denna avser att tillgodose allmänintresset. Detta ger kommunerna rätt att driva en rad verksamheter som även drivs av privata företag. Exempel på sådana verksamheter är renhållning, bostads-, el-, gas- och värmeförsörjning. Sådana verksamheter som är kopplade till kollektivanläggningar eller kollektivanordningar benämns sedvanlig kommunal affärsverksamhet.

En kommuns syfte med att driva viss näringsverksamhet skall således vara att tjäna kommunmedlemmarna. I många fall strider det dock inte mot lagen att kommunen upplåter en anläggning eller saluför en tjänst åt andra än kommunmedlemmar. Exempelvis kan de som tillfälligt vistas i en kommun och hyr stugor få köpa el och vatten av den kommun som de vistas i. Ett annat exempel är att kommunen som nämnts under vissa givna förutsättningar får sälja kapacitetsöverskott till andra kommuner.

I 2:7 KomL anges att en förutsättning för att kommunen skall få bedriva sedvanlig kommunal affärsverksamhet är att det sker utan

vinstsyfte. Detta är ett uttryck för den kommunalrättsliga principen om att inte driva spekulativ verksamhet, dvs. syftet med verksamheten får inte vara att ge ekonomisk vinst. Kommunal verksamhet skiljer sig därmed från privat näringsverksamhet genom att syftet med denna inte får vara att generera vinster, att verksamheten skall vara till för allmännyttan och skall primärt riktas till kommunmedlemmarna. Det bör dock sägas att det inte råder vinstförbud i kommunal verksamhet. I förarbetena till KomL anges också att man inom vissa kommunala områden, bl.a. hamnverksamhet, utgår från att verksamheten ger vinst. Detta får dock inte vara huvudsyftet med verksamheten.

Det finns således skäl att skilja mellan den mindre del av näringslivet där kommunerna har en oomstridd rätt att vara verksamma och den dominerande del av näringslivet, främst industrin, som traditionellt är förbehållen enskilda näringsidkare och företag. När det privata näringslivet viker eller faller bort från ett serviceområde som normalt hävdas av privata företag kan det dock uppkomma ett rättsligt utrymme för kommunala åtgärder som annars skulle betraktas som otillåtna (se nedan om kommunalt stöd till näringslivet).

*Undantagna områden från kommunala rättsprinciper m.m.*

Särskilda undantag från berörda kommunalrättsliga principer, bl.a. lokaliserings- och självkostnadsprincipen, har gjorts för lokal eller regional kollektivtrafik (främst busslinjetrafik) och elverksamhet som bedrivs i kommunal regi. Undantag för det sistnämnda området gjordes från den 1 januari 1996, dvs. den tidpunkt då elmarknaden omreglerades och konkurrens infördes vid produktion och försäljning av el.

Undantaget för kollektivtrafiken, som trädde i kraft den 1 juli 1996, görs på försök fram till utgången av år 2002. Av proposition 1995/96:167 Kommunal uppdragsverksamhet avseende kollektivtrafik m.m., som föregick beslutet om undantaget, framgår att det efter tre år eller efter den 1 juli 1999 skall göras en uppföljning av effekterna av beslutet.

I den nämnda propositionen behandlas också den kommunalrättsliga kompetensen på näringslivsområdet. Av intresse i sammanhanget är följande uttalande (prop. 1995/96:167 s. 12).

Tanken bakom de kommunalrättsliga principerna är, förutom att begränsa den kommunalrättsliga kompetensen, att kommunerna respektive landstingen skall dimensionera sina resurser så att de kan producera den mängd tjänster som de egna kommun- eller landstings-

medlemmarna har behov av. Kommunal verksamhet får således inte permanent överdimensioneras i syfte att skapa utrymme för att kunna sälja överskott till andra.

-----

En kommun kan som huvudregel inte ägna sig åt allmän entreprenadverksamhet i syfte att behålla en jämn sysselsättning för den egna personalen eller för att expandera verksamheten utöver den egna kommunens behov.

### **Stöd till näringsidkare**

I 2:8 (första stycket) KomL anges kommunens förhållande till det egentliga näringslivet. Inom detta område får kommunen endast genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet. Lagen ger kommunerna möjlighet att tillhandahålla service och mark till företagen. Det finns heller inget som hindrar att kommunen tillämpar en allmän lågprislinje mot företagen eller, under vissa förutsättningar, ger stöd till en hel bransch (se nedan). Däremot får kommunen med ett undantag inte ge individuella förmåner eller stöd till ett speciellt företag.

Undantaget behandlas i 2:8 (andra stycket) KomL. Där framgår att individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare således får ges om det föreligger s.k. synnerliga skäl. Detta undantag från förbudet att ge stöd till ett enskilt företag har särskild betydelse i glesbygd där kommunen kan t.ex. anse att det finns behov av att stödja en livsmedelsaffär eller bensinstation för att tillförsäkra kommuninvånarna en tillfredsställande försörjning av varor och tjänster. Det kan även vara en bakgrund till att många kommuner har givit olika former av stöd i syfte att trygga tillgången på hotell i kommunen. Sådant stöd kan vara förenligt med KomL om det står klart att enskilda företag/personer inte är beredda att göra nödvändiga insatser.

När det gäller ekonomiskt stöd till enskilda näringsidkare berörs också riksintressen. Det har slagits fast att det i första hand är en statlig angelägenhet att medverka till en från samhällsekonomisk synpunkt lämplig lokalisering av näringslivet. I förarbetena (prop. 1990/91:117) till KomL anförs att de kommunala åtgärderna på näringslivets område i fortsättningen bör koncentreras till allmänt näringslivsfrämjande åtgärder och att individuella stöd får förekomma endast i undantagsfall. Rådande eller befarad arbetslöshet är skäl som tidigare åberopats som motiv för att tillåta kommunala ingripanden i det egentliga näringslivet. I detta fall hänvisas dock i förarbetena till KomL till en proposition om näringspolitik och tillväxt där det framhålls att kommunerna inte skall ge den typ av

uppehållande företagsstöd som tillämpades under 1970-talet. Av propositionen 1990/91:117 framgår också klart att det råder en restriktiv syn på kommunala stödinsatser gentemot enskilda företag.

### **Överklaganderegler**

KomL:s överklaganderegler avviker på åtskilliga punkter från andra system för överklagande och utgör endast en medborgartalan. Kännetecknet för detta är att rätten att överklaga ett kommunalt beslut endast tillkommer medlemmarna i kommunen. Medlem är den som i kommunen är folkbokförd eller äger en fastighet eller är taxerad till kommunal inkomstskatt. Fysiska personer kan således vara kommunmedlemmar om något av de tre kriterierna är uppfyllda. Även juridiska personer, t.ex. aktiebolag, kan vara kommunmedlemmar, dock endast genom fastighetsinnehav. Detta innebär att ett bolag som hyr sina lokaler och berörs av ett kommunalt ärende inte kan få beslutet prövat av domstol.

Enligt KomL kan endast beslut av fullmäktige, nämnd eller partsammansatt organ överklagas. Således kan beslut av ett kommunalt bolag inte överklagas. Överklaganden görs hos allmän förvaltningsdomstol. Första instans är länsrätten vars beslut kan överklagas till kammarrätten. Sista instans är Regeringsrätten.

Kommunmedlemmen måste ge in sitt klagomål till domstolen inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på kommunens anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats. Kommer överklagandet in senare till domstolen prövas inte medlemmens besvär. Den kommunmedlem som vill bevaka de kommunala besluten måste således fortlöpande bevaka kommunens anslagstavla för att inte gå miste om sin rätt att få ett beslut överprövat. Domstolens prövning omfattar endast lagligheten av kommunens beslut men inte dess lämplighet. Detta innebär att om en kommuns beslut är olämpligt eller oskäligt kan överklagandet inte bifallas. Om domstolen bifaller ett överklagande får beslutet bara upphävas men kan inte ersättas med ett nytt beslut.

### **Kommunal näringsverksamhet och rättspraxis**

I många fall kan det vara svårt att endast utifrån bestämmelser i KomL avgöra hur långt de kommunala rättsprinciperna sträcker sig. Rättsfall/praxis har då betydelse för tolkningen. Rättsfallen från våra domstolar tillmäts större eller mindre vikt bl.a. beroende på domskälens sakliga tyngd och fallets ålder. Vidare har det



betydelse om avgörandet meddelats av en underordnad domstol eller överinstans. Den högsta instansen vid kommunalbesvär är Regeringsrätten.

Sedan Regeringsrätten avgjort ett mål bestäms om målet är av principiell betydelse. Om så är fallet redovisas domen utförligt som ett referatfall (ref.) i Regeringsrättens årsbok (Rå). Om det är tveksamt att målet är av sådan betydelse återges fallet antingen kortfattat i årsboken eller också görs inget referat alls. Syftet i dessa fall är att markera att avgörandet inte bör uppfattas som ett vägledande och principiellt fall. Nedan återges referatfall från Regeringsrätten som är av principiell betydelse och som behandlar kommunal näringsverksamhet.

Kommun har ansetts berättigad att driva körskola (Rå 1965 ref. 43) och inrätta deklarationsbyrå (Rå 1975 ref. 19). Inget hindrar heller att en kommun driver verksamhet för att tillgodose hantverkets och småindustrins behov av arbetslokaler (Rå 1966 ref. 7). Kommun har också ansetts oförhindrad att driva konsultverksamhet som inte är avsedd att ge vinst och som har naturlig anknytning till brandskyddet samt är av begränsad omfattning (Rå 1992 ref. 61). Stöd till en hel bransch i form av allmän rådgivning har ansetts kompetensligt (Rå 1974 ref. 33). Däremot har det ansetts olagligt att bedriva penningrörelse med syfte att stimulera tillkomsten av affärs- och industriell verksamhet eftersom uppgifterna inte begränsats till vad som utgör kommunala angelägenheter på näringslivsområdet (Rå 1983 2:56).

Beslut av en kommun att teckna aktier i ett bolag som haft till syfte att äga och förvalta värdepapper har inte ansetts vara en kommunal angelägenhet. Därmed ansågs kommunens beslut som olagligt (Rå 1989 ref. 117). Vidare har kommuns beslut att tillhandahålla likkistor till självkostnadspris vid sjukhus ansetts som olagligt. Genom beslutet har kommunen ansetts överskrida sin befogenhet på grund av att tillhandahållandet av likkistor ligger utanför allmänintresset (Rå 1993 ref. 25).

Kammarrätten i Sundsvall har upphävt ett landstings beslut att utföra tvätteritjänster åt andra än det egna landstinget (Mål nr 6072--6073-1991). Domen gällde ett nybildat tvätteribolag och vissa bestämmelser i bolagsordningen. Av denna framgick att bolagets avsikt var att vända sig till andra kunder än det egna landstinget. Regeringsrätten har fastställt kammarrätten i Göteborgs beslut i ett motsvarande fall (Mål nr 1715-1991). Domen innebar att landstingets tvätterier fick rätt att utföra tvätt åt ett privat

företag. Denna tvätt utgjorde en mycket liten del av tvätteriets totala tvättvolym. I domen uttalas att det får anses naturligt att tvätteriet för att undvika onödig kapitalförstöring, under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning, konkurrerar på marknaden.

En slutsats av rättsfall om kommunala tvätterier blir att dessa får sälja sina tjänster till andra kunder än den egna kommunen/landstinget endast under vissa speciella förutsättningar. Dessa är att tvätteriet har tillfällig överskotts kapacitet, att försäljningen är av begränsad eller mindre omfattning och görs under en relativt kort tid/övergångsperiod. Dessa förutsättningar får som huvudregel även anses gälla för ett flertal andra tjänsteområden där kommunala bolag och förvaltningar driver verksamhet såsom fastighets- och gatuunderhåll, måltidsverksamhet och städning.

## Bilaga 4 Konkurrensverkets yttrande till Småföretagsdelegationen

YTTRANDE

1998-03-03

Dnr 73/1998

Småföretagsdelegationen

Närings- och handelsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Nytt system för regelreformer

Ert dnr 98/05

### **SAMMANFATTNING**

För närvarande finns, åtminstone att döma av den allmänna debatten, stor enighet om vikten av att underlätta nyföretagandet och vidareutvecklingen av små och medelstora företag (SME-företag). Denna insikt om nyföretagandets principiella betydelse har dock inte alltid motsvarats av en positiv grundinställning till de små företagen som sådana. Tvärtom har sektorer med stort inslag av små företag många gånger setts som problemområden.

Konkreta åtgärder och en regelreformer i syfte att stärka nyföretagandet förutsätter sålunda även en ändrad syn på SME-företag från det allmännas sida. Enligt Konkurrensverkets bedömning har det allmännas intresse att få en i det närmaste fullständig kontroll av företagandet medfört en ohanterlig regelmassa för SME-företag. Det har bl.a. medfört att SME-företag utan ekonomisk och juridisk expertis har svårt att lära sig och tillämpa alla regler. Redan mängden av regler och inte minst komplexiteten i regelsystemen motverkar incitamentet att starta och driva företag. Det är angeläget att lagar, förordningar, föreskrifter etc. som påverkar företagets verksamhet är klara, enkla och långsiktigt stabila. En

minskning av den totala regelmängden innebär också färre regeländringar till följd av omvärldsförändringar.

Konkurrensverket föreslår bl.a. följande för att lösa en del av de problem som SME-företag möter.

Verket anser att det finns starka skäl att beakta de förslag som framförs i rapporten Kommittéväsendet (1997/98:RR3) av Riksdagens revisorer. Ett syfte med dessa förslag är att bättre garantera att förslag till ändrad lagstiftning etc. föregås av en utredning inklusive analys som utmärks av hög kvalitet. Det bör även införas en ordning som innebär att utredningsdirektiven till statliga utredningar innehåller krav på att utredningen skall analysera och redovisa i vilken utsträckning och på vilket sätt dess förslag påverkar SME-företag. Vidare bör det ges utrymme för utredningen att föreslå särlösningar, enklare regler eller undantag för SME-företag.

En särskild enhet bör inrättas i regeringskansliet för att analysera departementens förslag till nya och ändrade regler med avseende på SME-företag. Enheten bör vara fristående från fackdepartementen genom att knytas till Statsrådsberedningen. Enheten bör ges stora befogenheter.

Vidare bör övervägas att inrätta en ombudsman för småföretagsfrågor, som ges ansvaret att se till SME-företagens problem. Ett alternativ kan vara att inrätta denna funktion inom ramen för en befintlig myndighet. Småföretagsombudsmannen bör vara en tung remissinstans för utredningsförslag som rör SME-företag. En annan viktig uppgift bör vara att ge stöd och vägledning för småföretag som "bollas" mellan olika myndigheter, t.ex. i anslutning till att företaget startas. En prioriterad uppgift för en småföretagsombudsman bör även vara att föreslå regelförenklingar och -reformer.

Det bör dock uppmärksammas att vissa offentliga regler inte är riktade mot småföretagen utan tvärtom har till syfte att ge dessa ökade möjligheter att konkurrera på lika villkor. Sådana regler finns exempelvis på området för offentlig upphandling. På sistone har bristerna i den offentliga upphandlingen rönt ökad uppmärksamhet. Konkurrensverket stöder de förslag som framförts av Riksdagens revisorer i rapporten Offentlig upphandling (1997/98:3) för att förbättra upphandlingen och stärka SME-företagens förutsättningar att konkurrera om inköpen från stat och kommun.

Det är också viktigt att det finns regler som motverkar att offentligt stöd till enskilda företag snedvrider konkurrensen och inte heller hämmar eller omöjliggör den verksamhet som övriga företag på marknaden bedriver. SME-företag är särskilt känsliga för effekter som följer av att konkurrenter ges stöd. En möjlighet kan vara att lägga ansvaret för tillsynen över den offentliga stödgivningen på en myndighet som också får behörighet att väcka talan i domstol om återbetalning av otillåtet stöd. Det nämnda förslaget att inrätta en småföretagsombudsman kan vara ett sätt att möjliggöra initiativ till åtgärder i de fall då SME-företag drabbas av konkurrensnedvridande stöd till konkurrenter.

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit avdelningsrådet Sundbom. I den slutliga handläggningen har även deltagit avdelningschefen Lennart Göranson.

Jörgen Holgersson

Per-Arne Sundbom

## Bilaga 5 Källförteckning

- Arbetslivsutveckling ALU - en utvärdering (rapport 1997:10), Statskontoret
- Avtalsrätt I, 1995, Juristförlaget i Lund, Axel Adlercreutz.
- Betänkandet Effektivare statlig upphandling (SOU 1997:130).
- Betänkandet kommunal uppdragsverksamhet 1998.
- Betänkandet Konkurrens i balans (SOU 1995:105).
- Betänkandet Konkurrenslagen 1993-1996 (SOU 1997:20).
- Bättre och enklare regler (SOU 1997:186), rapport 1 (Småföretagsdelegationen).
- Bättre och mer tillgänglig information (SOU 1998:64), rapport 2 (Småföretagsdelegationen).
- Bolagisering av uppdragsverksamhet, promemoria av den 22 januari 1998, Statskontoret
- Regelförenkling för framtiden (SOU 1998:78), rapport 4 (Småföretagsdelegationen).
- Goda idéer om småföretag och samverkan (SOU 1998:92), rapport 5 (Småföretagsdelegationen).
- Förslagskatalog (SOU 1998:94), rapport 7 (Småföretagsdelegationen).
- Företagare om konkurrens från offentliga aktörer, 1998, Demoskop AB.
- Den nya kommunallagen, 1992, Kommentus Förlag AB, Ingvar Paulsson m.fl.
- Den nya konkurrenslagen, andra upplagan, 1993, Bernitz.
- Effekter av lagen om offentlig upphandling, 1998, Nämnden för offentlig upphandling.

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

Promemoria av den 7 juli 1998 med förslag till ändring i lagen (1994:2043) om vissa besiktningsorgan på fordonsområdet, Kommunikationsdepartementet.

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

Förslag till riksdagen 1997/98:RR10, Riksdagens revisorers förslag angående offentlig upphandling.

Konkurrenslagen, andra upplagan, 1995, Fritzes Förlag AB, Carlsson, Schuer m.fl.

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.

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

Rapport om ekologiskt hållbar upphandling, mars 1998, Nämnden för offentlig upphandling

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

Skattesubventioner, underprissättning och konkurrens, 1995, Konkurrensverket.

## **Konkurrensverkets rapportserie 1996-1998**

### **Konkurrenshinder för småföretag - en studie av klagomålsärenden** **1998:2**

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskriver olika konkurrensbegränsningar som redovisas i klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Det är främst småföretag som klagar till verket. Av rapporten framgår att konkurrenslagen kan vara ett effektivt medel för att komma till rätta med problemen men att det i vissa fall krävs särskilda regler som komplement till konkurrenslagstiftningen. I rapporten ges förslag som syftar till att få en väl fungerande konkurrens. Förslagen rör bl.a. avreglerade monopolmarknader, leveransvägran, offentlig upphandling och konkurrensproblem i möten mellan privata och offentliga aktörer.

### **Miljö, handel och konkurrens** **1998:1**

Effektiv konkurrens mellan företagen och väl fungerande handel över gränserna är centrala inslag i marknadsekonomin. Även miljöpolitikens utformning påverkar marknadsekonomin sätt att fungera. I rapporten beskrivs olika miljöreglers roll för att skapa effektiva marknader. Vidare diskuteras möjligheterna att förena de olika målen effektiv konkurrens, väl fungerande handel och god miljö. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

### **Småföretag - förslag för ökad tillväxt** **1997:3**

Den statliga Småföretagsdelegationen har i ett upprop till departement och myndigheter önskat få förslag på regeländringar för att förbättra småföretagens villkor. I denna rapport ges ett 30-tal förslag som rör etableringsregler, skattesystem, offentlig stödgivning, offentlig upphandling samt konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom.



## **Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk**

**1997:2**

I denna rapport, som har gjorts av fil.dr. Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, analyseras motiv för att tillåta ett större mått av samverkan inom jord- och skogsbruket. I rapporten analyseras även två rättsfall: Södra Skogsägarnas och Sydveds samarbete om försäljningspriser på virke resp. inköp av skogsråvara.

## **Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln**

**1997:1**

Nils Wahl, docent i europeisk integrationsrätt, har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln. Därvid analyseras undantaget i förhållande till EG-rätten och den svenska konkurrenslagen.

## **Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens**

**1996:5**

Byggkostnaderna har under en längre tid ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån. Byggsektorn tar därmed allt mer av samhällets resurser. I rapporten behandlas vad detta beror på och vad statmakterna kan göra för att resursanvändningen i bygg- och bostadssektorn skall bli effektivare och att kostnaderna för boendet skall minska. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

## **Konkurrens på avreglerade marknader**

**1996:4**

I denna rapport sammanfattas Konkurrensverkets erfarenheter av avregleringarna inom el, flyg, järnvägstrafik, taxi, post och tele. Av rapporten framgår att avregleringarna allmänt sett varit framgångsrika. Det finns dock konkurrensproblem på flera marknader. I rapporten ges förslag för att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna. Rapporten har utarbetats av Johan Hansing, Mikael Ingemarsson och Anders Linnhag. Rapporten finns även i en förkortad version på engelska.

## **Fungerar elmarknaden?**

**1996:3**

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996 i syfte att införa konkurrens vid produktion och försäljning av el. Av rapporten, som Konkurrensverket gjort på uppdrag av regeringen, framgår att det följt ett flertal positiva effekter av omregleringen. I rapporten pekas dock på att det krävs vissa åtgärder för att till fullo uppnå syftet med reformen, bl.a. att kravet att köpa en ny och dyr elmätare vid byte av elleverantör slopas. Rapporten, som även finns i en förkortad version på engelska, har utarbetats av Per-Arne Sundbom.

## **Långväga buss - förutsättningar för konkurrens**

**1996:2**

Om ett företag vill starta långväga busslinjetrafik prövar Vägverket om trafiken kan skada etablerad järnvägstrafik. Av rapporten framgår att etableringskontrollen inte kan försvaras på samhälls-ekonomiska grunder och bör slopas. Rapporten har utarbetats av Olof Pontusson och Claes Svensson.

## **Avreglering av inrikesflyget**

**1996:1**

Fil.dr. Mats Bergman har på uppdrag av Konkurrensverket utvärderat avregleringen av inrikesflyget i Sverige. Av rapporten framgår att det blivit en successivt ökad priskonkurrens och att trafiken allt bättre svarar mot resenärernas efterfrågan. I rapporten ges förslag för att få en effektiv konkurrens mellan flygbolagen.

## **Konkurrensverkets övriga rapporter 1996-1998**

### **Regulatory reform in Sweden**

I denna rapport, som Konkurrensverket har gjort på uppdrag av OECD (februari 1997), redovisas verkets erfarenheter av utvecklingen på fem områden i Sverige som har avreglerats i syfte att införa konkurrens till nytta för konsumenterna. I rapporten analyseras konkurrensen på berörda områden (detaljhandel, el, inrikesflyg, lastbilstrafik och tele). Rapporten, som är på engelska, har utarbetats av Johan Hansing, Mikael Ingemarsson och Per-Arne Sundbom.

## **Landstingens tvätterier – en studie av kommunal näringsverksamhet**

Av rapporten framgår att år 1996 hade nästan samtliga 16 landstingsägda tvätterier ensamrätt att utföra tvätteritjänster åt det egna landstinget. Tvätterierna konkurrerade samtidigt, i vissa fall utanför det "egna" länet, om kunderna till privata tvätterier. I rapporten redovisas förutsättningarna för kommuner och landsting att driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader samt förslag för att skapa effektivare marknadsförhållanden på tvätteriområdet. Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom.