

Fiskala avgifter från konkurrenssynpunkt

Konkurrensverkets rapportserie 2001:2

Konkurrensverket januari 2001
Utredare: Olle Högrell
ISSN nr 1401-8438
AWJ Kunskapsföretaget AB, Nyköping 2001

Innehållsförteckning

Sammanfattning	7
1 Inledning	10
1.1 Bakgrund	10
1.2 Vad är fiskala avgifter?	11
1.3 Syfte	11
1.4 Avgränsningar	12
Vilka avgiftstyper inventeras?	12
Vilka avgifter omfattas inte?	12
1.5 Metod	13
Enkäten	13
Intervjuundersökningen	14
Beräkningar av avgiftsuttagets konkurrens effekter	14
1.6 Rapportens disposition	14
2 Allmänt om fiskala avgifter	16
2.1 Konkurrens effekter av fiskala avgifter	17
2.2 Rättsliga grunder för avgiftsuttaget	18
Statliga avgifter	18
Kommunala avgifter	21
2.3 Avgiftsuttagets utveckling	23
3 Inventeringen	25
3.1 Skriftliga källor	25
Statliga avgifter	25
Kommunala avgifter	27
Miljöavgifter	29
3.2 Enkätstudien	31
Resultat	31
3.3 Fördjupad undersökning	33
Livsmedelsområdet	33
Kemibranschen	34
Kommunikationsområdet	34
Läkemedelsmarknaden	35

	Marknaden för elektriska produkter	36
3.4	Intervjuundersökningen	36
	Resultat	38
4	Effekter på företagens konkurrenskraft	44
4.1	Metodbeskrivning	44
	Företagsurval och faktainsamling	44
	Avgiftsstruktur	44
	Referensscenarier	45
	Alternativa scenarier	45
	Jämförelser mellan referensscenarier och alternativa scenarier	46
4.2	Biologiska bekämpningsmedel	47
	Sammanfattande slutsatser	47
	Tillämpliga författningar	47
	Avgiftsstruktur	47
	Konkurrenssituationen	48
	Svenska Predator AB	49
	Verksamheten	49
	Avgiftsstruktur – Predator	51
	Avgifternas påverkan på Predators ekonomiska situation	52
4.3	Kemikalier	53
	Sammanfattande slutsatser:	53
	Tillämpliga förordningar	53
	Avgiftsstruktur	53
	BIM Kemi AB	55
	Verksamheten	55
	Avgiftsstruktur – BIM Kemi	56
	Avgifternas påverkan på BIM Kemis ekonomiska situation	57
	Rohm and Haas AB	58
	Verksamheten	58
	Avgiftsstruktur – Rohm and Haas	58
	Avgifternas påverkan på Rohm and Haas ekonomiska situation	59

4.4	Livsmedel	59
	Sammanfattande slutsatser:	59
	Tillämpliga författningar	59
	Avgiftsstruktur	60
	Melkers Chark AB	61
	Verksamheten	61
	Avgiftsstruktur – Melkers Chark	61
	Avgifternas påverkan på Melkers Charks ekonomiska situation	61
4.5	Linjeluftfart	62
	Sammanfattande slutsatser	62
	Avgiftsstruktur	63
	Braathens Malmö Aviation AB (BMA)	68
	Verksamheten	68
	Avgiftsstruktur – Braathens Malmö Aviation	69
	Jämförelse mellan referensscenario och alternativa scenarier	69
4.6	Läkemedel	70
	Sammanfattande slutsatser	70
	Tillämpliga författningar	71
	Avgift för ansökan eller ändring	71
	Årsavgifter	72
4.7	Sammanfattande synpunkter	72
	Övriga iakttagelser	73
5	Slutsatser	74
	Bilaga 1	77
	Bilaga 2	81

Sammanfattning

Det är inte bara företagens agerande på marknaderna som kan begränsa konkurrensen. Regler m.m. som staten och kommuner beslutar om kan också leda till att konkurrensen mellan företagen motverkas eller orsaka snedvridningar i företagens konkurrensförutsättningar. Staten finansierar en växande del av sin verksamhet genom avgifter och kommunernas avgiftsuttag är omfattande. En fråga som Konkurrensverket aktualiserade i sin rapport *Konkurrensen i Sverige under 1990-talet (2000:1)* är om dessa avgifter kan skada konkurrensen. Bakgrunden var bl.a. att verket mottagit klagomål på offentliga avgifter som hade hämmande effekter på nyetablering och expansion inom vissa områden av näringslivet.

I augusti 2000 fick Konkurrensverket i uppdrag av regeringen att inventera s.k. fiskala avgifter som kan begränsa konkurrensen på olika sätt.

Företagen betalar ett stort antal statliga och kommunala avgifter. Begreppet avgift är inte entydigt. I vissa fall är avgiften i själva verket en skatt, t.ex. allmän arbetsgivaravgift. I andra fall är avgiften ett utifrån marknadsmässiga förutsättningar bestämt pris på en vara, tjänst eller annan nytta, som det allmänna tillhandahåller, kanske rent av i konkurrens med privata producenter. Det har därför varit nödvändigt med klara avgränsningar av vilka avgifter som skall omfattas av analysen.

I denna rapport har Konkurrensverket inventerat obligatoriska avgifter som företagen erlägger till det allmänna för att verksamhet inom ett område skall vara möjlig att påbörja eller upprätthålla och där avgiftens storlek inte står i direkt proportion till en motprestation från det allmännas sida. Därefter har några områden som bedömts särskilt intressanta från konkurrenssynpunkt valts ut för fördjupad undersökning enligt kriterier såsom avgiftsuttagets omfattning, branschens storlek, strukturen inom berörda branscher samt förekomst av kända konkurrensproblem.

Underlag för urval har bl.a. utgjorts av Ekonomistyrningsverkets årliga sammanställning av statligt avgiftsuttag och liknande sammanställningar av kommunala avgifter samt en enkätundersökning med branschförbund inom ett brett spektrum av svenskt näringsliv. Urvalet har resulterat i en lista över branscher och branschområden som blivit föremål för en fördjupad inventering, nämligen livsmedel, byggande och boende, läkemedel, kommunikationer inklusive telebolag samt kemisk industri av olika slag.

Den fördjupade inventeringen har skett genom en intervjuundersökning med 583 företag fördelade på ett tjugotal branscher inom nämnda områden. Frågor har ställts om i vad mån företagen anser att fiskala avgifter motverkar nyetablering och expansion inom den egna branschen, om företaget någon gång tvekat inför expansion på grund av fiskala avgifter samt i vad mån företagen bedömer att fiskala avgifter ger upphov till konkurrenssnedvridningar på den egna marknaden.

De branscher som genomgående eller i flera fall indikerar högst andel ja-svar är kemibranschen, livsmedelsbranschen, läkemedelsbranschen flygbolag och rederier. Det har därför funnits anledning att närmare studera hur avgiftsuttaget påverkar företagets konkurrenskraft i dessa branscher. Slutligen har effekterna på företagets konkurrenskraft analyserats för några företag inom de branscher som enligt resultaten av intervjuundersökningen kan bedömas som mest belastade av fiskala avgifter.

En viktig slutsats av analysen är att fiskala avgifter generellt sett inte synes leda till konkurrensproblem på den svenska marknaden. Däremot finns några branscher med ett stort avgiftsuttag, t.ex. läkemedelsbranschen och kemibranschen.

Analysen indikerar också att fiskala avgifter knappast utgör något problem för stora företag, ens bland de mest avgiftstyngda branscherna. Däremot kan avgiftsuttaget inom dessa områden ge hämmande effekter på små företags möjligheter att etablera sig eller att expandera. Detta gäller särskilt när höga fasta avgifter måste erläggas för att verksamheten skall vara möjlig att bedriva.

Hur bör då en avgift konstrueras för att konkurrensproblem i möjligaste mån skall undvikas? Det är för det första viktigt att avgifterna inte skapar inträdesbarriärer. Det är därför från konkurrenssynpunkt mindre lämpligt med höga fasta årsavgifter eller registreringsavgifter, som utgår med samma belopp för alla företag på en marknad oaktat storlek, omsättning eller volym. Avgiften bör så långt möjligt spegla de kostnader som myndigheternas tillsyn ger upphov till. Avgiftens utformning bör således bestämmas utifrån en samlad bedömning av flera aspekter och relateras bl.a. till omfattningen av den tillsynsinsats som behövs och den ekonomiska bärkraften hos företag av olika storlek på den aktuella marknaden. Dessutom är det viktigt att överväga om avgiftskonstruktionen ger snedvridningseffekter.

För vissa av de undersökta branscherna gäller höga fasta tillsynsavgifter. Avgiften för tillstånd att inom landet sälja ett nytt läkemedel uppgår t.ex. till 340 000 kronor oberoende av försålda kvantiteter. Det är svårt att i detta sammanhang bedöma i vad mån en annan konstruktion av tillsyns-

avgifterna för läkemedel, givet full kostnadstäckning, är lämplig vid en sammanvägd bedömning. Däremot kan konstateras att den nuvarande konstruktionen kan ge effekter på konkurrensen.

För statliga myndigheter under regeringen gäller den s.k. simplexförordningen (1998:1820). Där framgår att beslut om föreskrifter som berör små företag skall föregås av en analys av beslutets effekter på konkurrensen. I övrigt, t.ex. när det gäller avgiftsbeslut i förordning eller inom kommunerna, saknas sådana regler.

Det är emellertid viktigt att konkurrens effekterna analyseras och övervägs vid alla slags beslut om fiskala avgifter. De viktigaste aspekterna att bedöma i en sådan analys är avgiftsuttagets effekter för små företag och eventuella snedvridningar av konkurrensförhållandena som kan följa av avgiftskonstruktionen. En sådan konkurrensanalys bör bl.a. bygga på kunskap om branschstrukturen i den aktuella branschen, t.ex. storleken på de verksamma företagen, samt om de villkor som gäller för branschen i övrigt.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

En betydande del av den offentliga verksamheten finansieras med avgifter vid sidan av skattefinansiering. Uttaget av statliga offentligrättsliga avgifter, såsom tillsynsavgifter av olika slag, har enligt Ekonomistyrningsverket i stort sett fördubblats under senare delen av 1990-talet. Kan avgifter av olika slag skada konkurrensen mellan företagen, och i så fall vilka avgifter och på vilket sätt?

Konkurrensverket har till uppgift att på olika sätt verka för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna. I denna verksamhet tillämpar verket konkurrenslagen (1993:20), verkar för ett konkurrensinriktat synsätt i samhället, bl.a. genom att sprida information om frågor som är aktuella från konkurrenssynpunkt, och stödjer forskning inom konkurrensområdet. Dessutom undersöker och kartlägger verket olika typer av regleringar, lagar och regler, som hindrar, stör eller försvårar konkurrensen på olika områden samt föreslår förändringar så att konkurrensen kan stärkas. Föreliggande rapport, som utarbetats på uppdrag av regeringen, utgör ett led i verkets strävan att belysa olika regleringar som kan inverka på konkurrensen.

Att skatter kan ge effekter på konkurrensen är väl känt. Inte minst har momsavgiftstiftningen visat sig ge upphov till snedvridningar av konkurrensvillkoren mellan företagen på många marknader. Ett sådant exempel är när ideella föreningar, som i regel inte är skyldiga att redovisa moms, konkurrerar med företag som är skattskyldiga till moms. Ett annat exempel är den statliga kompensation för momsutgifter, som inom ramen för det s.k. kommunkontosystemet utgår till kommunerna. Detta ger konkurrensnedvridningar i konsumentledet i förhållande till icke kommunala producenter av konkurrerande varor och tjänster. Dessutom kan skatteregler av olika slag hämma nyetableringar och expansion, vilket påverkar konkurrensen. Frågan är om de avgifter som företagen betalar till det allmänna kan ge liknande effekter.

År 1999 kartlade Konkurrensverket, på uppdrag av regeringen, skatteregler som kunde antas ha effekter på konkurrensen. Kartläggningen skedde med Konkurrensverkets register över tips och klagomål som källa (Konkurrensverkets rapport 1999:1). Redovisningen omfattade också några fall av statliga eller kommunala avgifter, som enligt anmälarna gav upphov till negativa konkurrenseffekter. I januari år 2000 redovisade Kon-

kurrensverket, på uppdrag av regeringen, en omfattande studie av hur konkurrensen utvecklats i Sverige under 1990-talet (Konkurrensen i Sverige under 1990-talet - problem och förslag, rapport 2000:1). I redovisningen berörs också (avsnitt 7.7.3) frågan om fiskala avgifters eventuella effekter på konkurrensen. Konkurrensverket konstaterade att ett stort antal avgifter tillämpas av statliga myndigheter, kommuner och landsting samt att det sannolikt finns flera exempel på avgifter som kan leda till negativa konkurrens effekter. Mot denna bakgrund föreslog verket, såväl i rapporten om konkurrensnedvridande skatteregler (1999:1) som i sin redovisning av konkurrensen under 1990-talet (2000:1), att regeringen borde ge Konkurrensverket i uppdrag att inventera fiskala avgifter med en sådan nivå, eller som är utformade på sådant sätt, att de kan antas begränsa konkurrensen.

1.2 Vad är fiskala avgifter?

Med fiskala avgifter avses i denna rapport avgifter till det allmänna, som företagen måste erlägga för att få påbörja eller upprätthålla verksamhet på en marknad och som inte svarar mot en motprestation som står i direkt proportion till avgiftens storlek. Tillsynsavgifter är ett exempel på sådana fiskala avgifter. Visserligen betalar företaget till en myndighet, statlig eller kommunal, för ett tillsynsarbete som denna skall utföra, men alla betalningsskyldiga företag blir inte föremål för aktiva tillsynsinsatser från myndigheten. Kopplingen mellan avgift och motprestation är i dessa fall mer eller mindre indirekt. Från det kommunala området kan avgifter för tillsyn inom miljö- och hälsoskyddsområdet utgöra exempel på fiskala avgifter.

1.3 Syfte

Genom beslut den 31 augusti 2000 uppdrog regeringen åt Konkurrensverket att genomföra en inventering av fiskala avgifter som har en sådan nivå eller utformning att de kan antas begränsa konkurrensen samt att, i förekommande fall, ge förslag på förändringar. Uppdraget skall redovisas till regeringen senast den 31 januari 2001.

Projektets syfte är att genomföra en explorativ studie av fiskala avgifter för att kunna identifiera och kartlägga branscher och områden som belastas av fiskala avgifter i sådan utsträckning eller av sådant slag att avgiftsuttaget kan befaras påverka konkurrensen samt att söka belysa hur fiskala avgifter inom sådana områden påverkar företagen utifrån ett konkurrens-perspektiv.

1.4 Avgränsningar

Enbart länsstyrelserna tar ut avgifter inom ett femtiotal olika avgiftsområden, varav flera innefattar olika avgifter. De flesta berör företag som verkar i konkurrens. Härtill kommer de avgifter som tas ut av den centrala statsförvaltningens myndigheter samt av kommuner och landsting. Inom miljöområdet tillämpas flera hundra olika tillsynsavgifter som berör lika många verksamheter inom ett betydande antal branscher med inbördes varierande konkurrensförutsättningar. Sannolikt tillämpas tusentals fiskala avgifter av olika slag, som på olika sätt och i olika utsträckning berör företag på den svenska marknaden. Detta leder till ett behov av att avgränsa området för inventeringen. En första avgränsning gäller vilken typ av avgifter som skall undersökas.

Vilka avgiftstyper inventeras?

Objektet för inventeringen utgörs av fiskala avgifter, såväl statliga som kommunala, i den betydelse som redovisats inledningsvis. Det är alltså fråga om avgifter som inte står i direkt relation till en motprestation från det allmännas sida, men som näringsidkaren måste erlägga för att verksamheten skall vara möjlig att starta eller upprätthålla. Vanliga är s.k. tillsyns- och registreringsavgifter av olika slag. Obligatoriska avgifter av en sådan storlek eller utformning att de kan påverka konkurrensen torde i stor utsträckning vara branschspecifika. Exempel härpå är tillsynsavgifter för miljöfarlig verksamhet. Andra exempel är registrerings- och tillsynsavgifter för fastighetsmäklare, som utgör ett slags ersättning för Fastighetsmäklarnämndens registrerings- och tillsynsarbete, eller den granskningsavgift som betalas för obligatorisk granskning av biografifilm genom Statens biografbyrås försorg. Beträffande det kommunala området gäller motsvarande för olika kommunala tillsynsavgifter där sådana tillämpas.

Vilka avgifter omfattas inte?

Avgifter som är frivilliga och således inte utgör förutsättning för verksamhet på en marknad eller i allt väsentligt utgör ersättning för en utförd tjänst omfattas inte av inventeringen. Exempel på sådana avgifter är ersättningar för statlig eller kommunal uppdragsverksamhet av olika slag och ersättningar för upplåtelse av mark, hamnavgifter etc.

Inte heller omfattas avgifter som tas ut av fysiska personer inom t.ex. sjukvård och tandvård eller inom socialvård, skola eller andra kommunala verksamheter. Skatter omfattas inte heller av inventeringen.

En stor del av det kommunala avgiftsuttaget avser olika slag av nyttigheter, såsom el, vatten, renhållning etc. I dessa fall är inslaget av motpresta-

tion betydande. Det har bedömts lämpligt att mot denna bakgrund lämna dem därhän i inventeringsarbetet trots att de i de flesta fall är obligatoriska för att verksamhet skall kunna bedrivas. Här skall också anmärkas att inom dessa områden, med undantag för elhandel, olika former av prisregleringar tillämpas, såsom ellagens reglering av skäliga nätavgifter. Detta innebär att ett företag som anser sig betala oskäligt höga avgifter inom något av de här aktuella områdena i regel har möjlighet att få skäligheten av avgiftsuttaget prövad av en tillsynsmyndighet och, efter överklagan, av domstol.

De avgifter som härefter kan vara av intresse är också så många att det i ett andra steg blir nödvändigt att utifrån några i förväg fastställda kriterier välja ut några områden som ter sig betydelsefulla från konkurrenssynpunkt för närmare studium.

1.5 Metod

Vi har inledningsvis valt att utgå dels från tillgänglig litteratur på området, dels från olika sammanställningar av statliga och kommunala avgifter. Inventeringen av statliga avgifter har i första hand skett utifrån Ekonomistyrningsverkets (ESV) redovisning av statligt avgiftsuttag (ESV 2000:11), kompletterad med underlag direkt från berörda myndigheter i form av bl.a. årsredovisningar. ESV skall enligt sin instruktion årligen redovisa utvecklingstendenser i statligt avgiftsuttag, en uppgift som före ESV:s tillkomst ålåg Riksrevisionsverket (RRV). Inventeringen av kommunalt avgiftsuttag har utgått från liknande sammanställningar i litteraturen och från SCB:s årliga redovisning av kommunernas finanser. Utifrån dessa sammanställningar har vi identifierat ett antal områden inom näringslivet med ett högt avgiftsuttag och kunnat sortera bort områden där fiskala avgifter inte förekommer eller där de redan i detta skede kan antas vara harmlösa från konkurrenssynpunkt.

Utöver granskningen av skriftligt material har vi undersökt näringslivets erfarenheter av och attityder till fiskala avgifter. Detta har skett bl.a. genom en enkät till svenska branschförbund inom ett brett spektrum av näringslivet. Dessutom har vi genomfört en intervjuundersökning med företag inom ett tjugotal branscher, som utifrån de inledande granskningarna bedömts som intressanta för utredningen.

Enkäten

Syftet med enkäten har varit att förutsättningslöst inventera fiskala avgifter samt att undersöka attityder till sådana avgifter hos företrädare för svenskt näringsliv. De viktigaste frågeställningarna gäller i vad mån fis-

kala avgifter bedöms motverka eller hindra nyetablering eller expansion samt i vilken utsträckning fiskala avgifter anses ge upphov till konkurrensnedvridningar på respektive marknad.

Härefter har ett antal områden valts ut för en fördjupad undersökning. Som kriterium för urval har använts avgiftsuttagets omfattning, branschstorlek, branschstruktur och förekomst av kända konkurrensproblem. Vi har också i denna urvalsprocess sökt att i möjligaste mån finna en lämplig fördelning mellan företag inom olika led av produktionskedjan såsom tillverkning, distribution och detaljhandel.

Intervjuundersökningen

Med tillämpning av den beskrivna urvalsmetoden har en lista sammanställts över branscher med ett avgiftsuttag som åtminstone vid första anblicken synes kunna påverka konkurrensen. Utifrån denna lista har en intervjuundersökning genomförts med knappt 600 företag. Urval av företag har skett bl.a. utifrån resultaten av enkätstudien, men också utifrån befintlig kunskap om konkurrensproblem. Urvalet är således riktat. Intervjuernas syfte har varit att närmare undersöka företagens uppfattningar om och erfarenheter av fiskala avgifters konkurrens effekter. Frågeställningarna har i allt väsentligt varit de samma som i enkätstudien.

Beräkningar av avgiftsuttagets konkurrens effekter

Slutligen har vi i en beräkningsmodell låtit genomföra ett antal simuleringar av hur vissa avgiftsuttag påverkar företagens konkurrenskraft och hur denna förändras då avgiftsuttaget ökar respektive minskar. Härvid har samma kriterier för urval av företag använts som inför intervjuundersökningen, med den skillnaden att också intervjuresultaten använts som underlag för urval. Underlag för simuleringarna har utgjorts av data från representativa företag inom aktuella branscher.

Den redovisade metoden, och de avgränsningar som berörts i det föregående, leder till att samtliga förekommande fiskala avgifter som kan ha konkurrenspåverkande effekter inte kommer att kunna redovisas. Däremot bör, med en rimlig grad av säkerhet, de områden som utifrån ett helhetsperspektiv på svensk ekonomi belastas mest av fiskala avgifter i allt väsentligt kunna identifieras.

1.6 Rapportens disposition

I kapitel 2 redovisas några allmänna aspekter på fiskala avgifter samt berörs vilka rättsregler som gäller för avgiftsuttag i myndigheter av olika

slag. Där redovisas också hur avgiftsuttaget utvecklats under de senaste åren.

I kapitel 3 redogörs för resultaten av datafångsten. Här redovisas bl.a. resultaten av enkät- och intervjuundersökningarna.

I kapitel 4 redovisas resultaten av våra beräkningar av de fiskala avgifternas betydelse för konkurrenskraften hos några typiska företag inom branscher som vi kunnat konstatera belastas av höga fiskala avgifter eller där avgiftsuttaget för branschen i sin helhet är stort.

Slutligen redovisas Konkurrensverkets slutsatser i kapitel 5.

2 Allmänt om fiskala avgifter

Åtminstone sedan början av 1990-talet finns en uttalad strävan att öka avgiftsfinansieringens betydelse som intäktskälla för det allmänna, vilket bl.a. kom till uttryck i regeringens direktiv (1990:18) till Stat- och kommunberedningen om översyn av vissa kommunala avgifter. Ett skäl härtill var strävan att undvika skattehöjningar. Att fullt ut kartlägga avgifter till det allmänna är en mycket svår och omfattande uppgift. En av orsakerna är naturligtvis den mängd avgifter som förekommer, men också alla de typer av avgifter med inbördes olika rättslig grund, syfte och konstruktion som tillämpas. Ytterligare en orsak är att begreppet avgift i offentliga sammanhang inte har någon entydig definition eller betydelse.

Begreppet används för företeelser som utgör direkta, och ibland på marknadsmässiga villkor bestämda, ersättningar för en tjänst, t.ex. inträde till ett kommunalt badhus. Å andra sidan förekommer begreppet avgift också som beteckning på företeelser som i själva verket utgör rena skatter. Ett typiskt exempel på en sådan skatt är "allmän arbetsgivaravgift". Sociala avgifter såsom sjukförsäkringsavgift är ett annat sammanhang där begreppet förekommer. Sådana avgifter har en viss koppling till en motprestation eftersom de utgör ett slags försäkringspremie för allmänna försäkringar. Avgifter kan alltså tas ut frivilligt eller tvångsmässigt, vara statliga, kommunala eller landstingskommunala, debiteras fysiska personer och/eller företag, svara mot motprestation i olika grad, direkt, indirekt eller inte alls. Vissa avgifter, såsom tillsynsavgifter enligt miljöbalken, betalas till statliga myndigheter på såväl regional som central nivå, men även till kommunerna.

Helt klart är att skatter definitionsmässigt utgår tvångsvis och helt utan koppling till motprestation. Avgifter däremot utgår som en ersättning för en motprestation och skall stå i något slags proportion till motprestationen. Däremot kan kopplingen till motprestationen vara mer eller mindre direkt.

Det är framför allt från rättslig synvinkel betydelsefullt att bestämma vad som är en skatt och vad som är en avgift, eftersom beslut om dem fattas på olika sätt. Från konkurrenssynpunkt har frågan om skatt eller avgift mindre betydelse. Det är effekten på konkurrensförhållandena som är av betydelse.

Fiskala avgifter utgår ofta som ett engångsbelopp med eller utan direkt koppling till storleken av t.ex. omsättning eller försäljningsvolym hos

företagen. Exempel härpå är avgifter enligt 2 kap. förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Olika slag av myndighetsåtgärder inom ramen för en myndighets tillsynsarbete har ofta ett fast ”pris” fastställt i föreskrifter eller förordningar. Men andra sätt att bestämma avgiften förekommer också. Statens biografbyrå t.ex. debiterar avgift med 15 kronor per spelminut granskad film och i övrigt med fasta belopp.

2.1 Konkurrens effekter av fiskala avgifter

Om den fiskala avgiften genom sin nivå och/eller sin utformning gynnar vissa företag inom en bransch på bekostnad av andra är avgiften konkurrensnedvridande. Nivån på den fiskala avgiften kan även i vissa fall utgöra en inträdesbarriär för små företag eller motverka expansion inom ett område. Det är framförallt dessa två effekter, tröskeleffekter och konkurrensnedvridningar, som kan befaras följa av vissa fiskala avgifter.

Avgiften utslagen på omsatt krona kan bli betydande i de minsta företagen. I fåmansföretag kan en avgift om t.ex. 20 000 kronor utgöra en tröskel som de facto avhåller företaget från att expandera eller påbörja verksamhet inom en marknad. Uttaget av en avgift kan också vara förknippat med omfattande krav på underlag och återrapportering från företag till myndigheter. Avgifter kan därför även leda till en administrativ börda för företagen, vilket i sig kan hämma konkurrensen genom att dessa krav är mer kostnadsdrivande i mindre företag än i större. De minsta företagen kan i vissa fall få svårt att uppfylla de krav som ställs i samband med uttaget av avgiften.

Ett exempel på sådana avgifter som redovisades i Konkurrensverkets rapport *Konkurrensen i Sverige under 1990-talet* (2000:1) var de tillsynsavgifter om 25 000 kronor som Alkoholinspektionen inledningsvis tillämpade. Där gällde det en ny konkurrensmarknad, grossistförsäljning av alkoholdrycker, där ett betydande antal små och nystartade företag konkurrerade. Avgiftsuttaget motverkade en effektiv konkurrens, men framförallt urholkades underlaget för en långsiktig tillväxt av nyetablerade företag. Sedan saken givits publicitet justerades de fasta avgifterna till en betydligt lägre nivå, varför problemet i denna del får anses undanröjt. Exemplet redovisas för att belysa problematiken. Ett annat klagomål till Konkurrensverket, som inkom år 1999, gällde de avgifter Kemikalieinspektionen tar ut bl.a. enligt förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m. Enligt anmälaren kan sådana avgifter under kort tid uppgå till flera hundra tusen kronor.

2.2 Rättsliga grunder för avgiftsuttaget

Statliga avgifter

En huvudregel i svensk rätt är att beslut om statens finanser, inkomster, utgifter och förmögenhet fattas av riksdagen ensam. Statens inkomster kommer i första hand från skatter och avgifter. Som nyss redovisats förekommer avgifter som skall jämföras med skatter. Skatter beslutas med få undantag av riksdagen genom lag. Ett undantag framgår av reglerna om s.k. skattefullmakt i regeringsformen (RF) 8:6, vari stadgas att vissa provisoriska beslut om beskattning kan fattas på annat sätt än genom lag under tid då riksmöte ej pågår. Den allmänna arbetsgivaravgiften, som helt saknar koppling till motprestation, är som påpekats i det föregående en skatt och beslut om dess existens, storlek eller utformning kan inte delegeras från riksdagen.

Avgiftsmakten är däremot fördelad mellan riksdag och regering enligt principerna i RF 8:3. Riksdagen kan, med stöd av RF 8:9, andra stycket, delegera avgiftsmakt till regeringen avseende obligatoriska avgifter, som inte är att betrakta som skatter. Det är inte ens nödvändigt att använda lagformen för en sådan delegation. Beslut om delegation kan istället komma till uttryck genom t.ex. budgetföreskrifter från riksdagen. Delegationsregeln har kommit till relativt flitig användning, vilket också var avsikten vid dess tillkomst.

Frivilliga avgifter, såsom avgifter för statlig uppdragsverksamhet, kan regeringen själv besluta om utan delegation från riksdagen. Sådana beslut faller nämligen under regeringens s.k. restkompetens enligt RF 8:13 första styckets andra punkt. På de områden där riksdagens medverkan inte krävs enligt RF har regeringen möjlighet att genom förordningar besluta om föreskrifter i alla angelägenheter som inte innebär tvångsmässiga ålägganden eller ingrepp för enskilda.

Beträffande de fiskala avgifter som här är föremål för utredning gäller generellt att riksdagen genom lag bemyndigat regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att utfärda närmare föreskrifter om avgiftsuttaget i form av förordning eller föreskrifter. I en sådan förordning kan regeringen därefter bemyndiga enskilda myndigheter att, i form av myndighetsföreskrifter, besluta om avgifternas exakta utformning. Det räcker inte med att ett stöd i lag föreligger för avgiftsuttag inom ett visst myndighetsområde. Det krävs också ett särskilt bemyndigande från regeringen för att den enskilda myndigheten skall få bestämma storleken på avgiften. Om särskilt bemyndigande saknas är det regeringen eller riksdagen som beslutar i frågor om avgiftsuttaget.

Exempel:

I **miljöbalken (1998:808)** har riksdagen bestämt att regeringen får bemyndiga enskilda myndigheter att utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen (26 kap. 3 §). Av 27 kap. 1 § framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får föreskriva om avgifter för den verksamhet som myndigheten bedriver med stöd av miljöbalken. Beslut om avgifter får således delegeras till enskilda myndigheter, men regeringen kan naturligtvis också själv besluta om avgifternas storlek och utformning. Så har också skett. I **förordningen (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.** har regeringen utfärdat ganska detaljerade regler om avgifter för Kemikalieinspektionens tillsyn. Bl.a. framgår av 6 § att den som ansöker om godkännande av ett kemiskt bekämpningsmedel skall betala en ansökningsavgift om 10 000 kr per produkt och ytterligare 30 000 kronor per i produkten ingående enskilt verksamt ämne, som inte ingår i annan godkänd produkt. Vidare framgår (4 §) att årsavgift till Kemikalieinspektionen skall betalas i förhållande till kvantiteten bekämpningsmedel. Den som säljer 49 ton skall exempelvis betala 8 000 kronor i årsavgift, men om den försålda mängden uppgår till 50 ton stiger årsavgiften till 13 000 kronor osv.

Dessutom har regeringen i **förordningen (1998:940) om avgifter för prövning enligt miljöbalken** bemyndigat de centrala förvaltningsmyndigheterna att inom sina ansvarsområden meddela föreskrifter om avgifter för tillsyn som inte täcks av annan bestämmelse i förordningen.

Med stöd av den senare förordningen har Kemikalieinspektionen utfärdat vissa föreskrifter, bl.a. **föreskrifter (KIFS 1998:8) om kemiska produkter och biotekniska organismer**, varav framgår att för organismer på vilka föreskrifterna är tillämpliga skall vid ansökan om tillstånd till s.k. avsiktlig utsättning utgå en avgift om 112 000 kronor som skall betalas när ansökan görs (13 kap. 12 §)

Avgiftsförordningen (1992:191) har en speciell betydelse för myndigheternas möjlighet att ta ut vissa avgifter och skall därför kort beröras, även om den inte primärt gäller fiskala avgifter av den typ som här är aktuella. I avgiftsförordningen ges generella bestämmelser om statliga myndigheters rätt till avgiftsuttag. I 3 § stadgas att myndigheter får debitera avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller endast om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av

regeringen. I 4 § ges en rad exempel på nyttigheter för vilka myndigheterna får ta ut avgifter t.ex. för tidningar och tidskrifter, informations- och kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning, hyra av lokaler, automatisk databehandling och upplysningar per telefon.

En avgift som erläggs till en statlig myndighet tillfaller inte alltid myndigheten på samma sätt som en ersättning till ett affärsdrivande företag tillfaller företaget. Det är vanligt att de fiskala avgifterna går direkt till statskassan. Myndigheternas verksamhet finansieras då genom anslag på samma sätt som vid skattefinansiering. Detta kallas bruttofinansiering. Exempel på motsatsen, nettofinansiering eller redovisning utanför statsbudgeten, förekommer också, främst i samband med avgifter för uppdragsverksamhet och andra frivilliga avgifter. Vid nettofinansiering disponerar myndigheten själv över avgiftsintäkterna och verksamhetens ekonomiska resultat redovisas i myndighetens resultaträkning. I budgetpropositionen 1992 (prop. 1991/92:100) uttalades att "Bruttoredovisning bör i normalfallet tillämpas för offentligrättsliga avgifter. Verksamheten bör tillföras medel över ramanslag. Avgiftsintäkterna bör redovisas under inkomsttitel på statsbudgeten. För annan avgiftsfinansierad verksamhet som är efterfrågestyrd bör nettoredovisning på statsbudgeten tillämpas."

År 1999 disponerades 26 procent av de offentligrättsliga avgiftsintäkterna av myndigheterna. 88 procent av samtliga statliga avgifter, alltså inklusive uppdragsersättningar och ersättningar enligt 4 § avgiftsförordningen, disponerades samma år av myndigheterna. Andelen offentligrättsliga avgifter som disponerades av myndigheterna ökade mellan 1998 och 1999. Detta beror i huvudsak på att Banverket bemyndigats att disponera banavgifterna istället för att, som förut, redovisa dem under inkomsttitel.

Tabell 1. Intäkter som disponerades av myndigheterna år 1999

(miljoner kronor)

Verksamhetsart	Totala intäkter	Intäkter som disponeras	Intäkter som disponeras (%)
Offentligrättslig	7 462	1 920	26
Uppdrag	39 096	38 885	99
4 § AvgiftsF.	2 224	2 224	100
Summa	48 782	43 029	88

Källa: ESV

Anvisningar till myndigheterna

En förordning i vilken regeringen lämnat anvisningar till myndigheterna som gäller bl.a. beslut om myndighetsföreskrifter om avgiftsbelagd verksamhet förtjänar att beröras.

I förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (simplexförordningen) framgår bl.a. att myndigheter som överväger nya eller förändrade regler som kan ha betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, skall i ett så tidigt skede som möjligt göra en särskild konsekvensanalys i dessa avseenden och dokumentera denna (2 §). Av 3 §, sjätte punkten framgår särskilt att konsekvensanalysen skall omfatta frågan om i vad mån föreskrifterna kan komma att leda till konkurrensnedvidande effekter eller försämringar av de små företagens konkurrenskraft.

Riksrevisionsverket gav år 1993 ut en handledning i hur statliga avgifter skall bestämmas: Handbok i prissättning. Sedan tre år tillbaka faller uppgiften att övervaka statligt avgiftsuttag på ESV. Enligt uppgift från ESV är handboken fortfarande aktuell, men verket planerar att ge ut en ny och delvis omarbetad upplaga i början av år 2001.

Handboken ger i första hand vägledning för prissättning av varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller i olika grad av konkurrens, t.ex. med stöd av 4 § avgiftsförordningen, men s.k. offentligrättsliga avgifter såsom tillsynsavgifter berörs också. I handboken påpekas att myndigheternas prissättning inte får leda till snedvridningar av konkurrensen genom t.ex. underprissättning då konkurrerande produkter tillhandahålls av andra organ än myndigheten. Handboken omfattar även en kortfattad beskrivning av konkurrenslagens innehåll på väsentliga punkter. Däremot saknas tydliga anvisningar och råd om hur och i vad mån andra effekter på konkurrensen, t.ex. inträdesbarriärer, skall beaktas då storlek och utformning av offentligrättsliga avgifter bestäms. Sådana avgifter utgår emellertid ofta med stöd av en förordning. I många fall är det alltså regeringen som beslutar om avgifternas storlek och utformning.

Kommunala avgifter

De kommunala avgifterna är av minst lika mångskiftande slag som de statliga. Vissa kommunala avgifter grundar sig på allmänna civilrättsliga regler, t.ex. köplagen och avtalslagen i de fall kommunen tillhandahåller varor och tjänster på en marknad. I andra fall, som beträffande fiskala avgifter, är förutsättningarna för avgiftsuttaget lagreglerade på ett sätt som liknar den statliga sidan.

Först skall slås fast att kommunen har möjlighet att välja om en verksamhet skall finansieras med avgifter eller med kommunalskatten. Något tvång att avgiftsfinansiera verksamheten föreligger alltså inte. Av kommunallagen 8:3 a framgår att kommuner får ta ut avgifter för de nyttigheter och tjänster som de tillhandahåller. På många områden finns specialbestämmelser om kommuners rätt att ta ut avgifter. I miljöbalken 27 kap. 4-6 §§ stadgas t.ex. att kommunen får ta ut avgifter för kommunal renhållning och i 1 § lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgifter för vissa upplåtelse av offentlig plats m.m. står att avgifter får tas ut för upplåtelse av plats för gatu- och torghandel.

Kommunen avgör själv om och i så fall hur stor avgift som skall tas ut. I ett rättsfall från 1974 (RÅ 1974 A 1426) uttalade Regeringsrätten att kommunen har rätt att finansiera körskoleverksamhet genom skattemedel i stället för genom avgifter så länge verksamheten kan anses ligga inom den kommunala kompetensen. Vissa begränsningar finns emellertid i kommunens rätt att ta ut avgifter. Som redan antytts förutsätter avgiftsfinansiering att den aktuella verksamheten faller inom kommunens kompetensområde enligt kommunallagen. När det gäller verksamheter inom den kommunala specialkompetensen, alltså tjänster och verksamhet som kommunen är skyldig att ombesörja eller bedriva, är avgiftsfinansiering möjlig endast i den utsträckning detta är särskilt föreskrivet (KomL 8:3, 2 st.). Som framgått förutsätter tvångsmässiga avgifter endera att riksdagen fattar beslut om dem eller med stöd av RF 8:9, andra stycket, har bemyndigat regeringen att besluta om avgiften. Sådana lagregler finns på de flesta kommunala verksamhetsområden, t.ex. beträffande vatten och avlopp, sotning, elnätjänster och renhållning.

Två viktiga principer gäller för kommunala avgifter: självkostnadsprincipen och likställighetsprincipen. Den förra innebär att kommunen inte får bestämma kommunala avgifter till ett högre belopp än att kostnadstäckning sker. Det är alltså inte tillåtet att genom avgiftsuttag generera ett överskott till kommunen (KomL 8 kap. § 3b). Däremot är det inte nödvändigt att en avgift svarar direkt mot en motprestation för den enskilde. Likställighetsprincipen innebär begränsningar i kommunens möjligheter att differentiera taxor av olika slag. En avgiftsdifferentiering som enbart grundar sig på de avgiftsskyldigas personliga förhållanden är inte tillåten, men kan få tillämpas om den är objektivt motiverad. Detta innebär bl.a. att lika avgift bör utgå för lika prestation i vart fall om även kommunens kostnader för prestationerna är desamma.

Alla kommunala taxebeslut kan överklagas till förvaltningsdomstol. Det är taxans utformning som kan bli föremål för prövning. Däremot kan man

inte genom en sådan talan uppnå att kommunen förpliktas återbetala för mycket upptagna avgifter.

2.3 Avgiftsuttagets utveckling

Under andra hälften av 1990-talet har det redovisade statliga avgiftsuttaget enligt ESV ökat betydligt. År 1994/95 debiterades drygt 4 miljarder kronor i offentligrättsliga avgifter. År 1998 hade uttaget av offentligrättsliga avgifter nästan fördubblats till dryga 8 miljarder kronor. År 1999 sjönk avgiftsuttaget något.

Tabell 2. Statliga avgiftsintäkter efter verksamhet (miljoner kronor)

Verksamhet	1994/95	1997	1998	1999	Förändring 1998/99 i %
Offentlig- rättslig	4 364	8 022	8 144	7 462	- 8
Uppdrag	33 172	38 111	41 214	39 096	- 5
4 § AvgiftsF.	738	1 966	2 021	2 224	+ 10
Summa	38 274	48 099	51 379	48 782	- 5

Källa: ESV

ESV använder begreppet offentligrättsliga avgifter. Härmed avses bl.a. sådana fiskala avgifter som är föremål för föreliggande undersökning. Avgifter inom övriga redovisade verksamhetsområden omfattas inte av studien. Att omfattningen av de offentligrättsliga avgifterna minskade mellan 1998 och 1999 förklaras, enligt ESV, i allt väsentligt av att principerna för beräkning av Banverkets banavgifter förändrades mellan dessa år.

Det totala uttaget av avgifter i primärkommunerna har inte förändrats på samma sätt som inom det statliga området.

Tabell 3. Utvecklingen av kommunalt avgiftsuttag inom några sektorer, miljoner kronor.

Verksamhet	1995	1996	1997	1998	1999
Infrastruktur, skydd m.m.	1 839	2 399	2 622	2 592	2 542
Vård och omsorg	4 967	5 069	4 966	4 647	4 473
Skola och barnomsorg	7 032	7 144	7 466	7375	7 400
Övrigt	2 886	2 428	2 102	2 088	1 661
Totalt	16 724	17 040	17 156	16 702	16 076

Källa: SCB

Redovisade kommunala områden bygger på den indelning SCB använder i sin årliga redovisning av kommunernas finanser. Infrastruktur, skydd m.m. är den mest heterogena kategorin. Den inrymmer verksamheter såsom fysisk och teknisk planering, vägar och gator, alkoholtillstånd, turism, räddningstjänst och hälso- och miljöskydd. Med vård och omsorg avses insatser riktade till äldre och funktionshindrade. Inom området skola och barnomsorg svarar barnomsorgen genomgående för den klart största delen av de i tabellen redovisade avgiftsintäkterna, omkring 90 procent. Bland "övrigt" ryms bl.a. den politiska verksamheten såsom nämnd- och styrelseverksamhet och stöd till politiska partier, kultur och fritid samt sjukvård inom primärkommuner som inte tillhör landsting. Avgifter inom kommersiell kommunal verksamhet som el och fjärrvärme ingår inte i tabellen.

En klart övervägande andel av de avgifter som redovisas ovan utgörs av annat än fiskala avgifter i den betydelse som används här. Framför allt inom gruppen Infrastruktur, skydd m.m. förekommer dock fiskala avgifter, t.ex. tillsynsavgifter inom miljö- och hälsoskyddsområdet.

3 Inventeringen

Som framgått i kapitel 1 utgörs underlaget för inventeringen, och i viss mån för en första bedömning av fiskala avgifters konkurrens effekter, bl.a. av ESV:s redovisning av statligt avgiftsuttag år 1999 och liknande översikter av kommunala avgifter samt en enkätstudie och en intervjuundersökning. I det följande redovisas först ett urval av områden som bygger på de skriftliga källorna och enkätundersökningen samt därefter resultaten av intervjuundersökningen.

3.1 Skriftliga källor

Statliga avgifter

Av materialet från ESV framgår att ett stort antal myndigheter inte tar ut fiskala avgifter av det slag som här är föremål för inventering. Exempel härpå är högskolor och andra myndigheter under utbildningsdepartementet såsom Centrala studiestödsnämnden. Likaså saknas anledning att i detta sammanhang studera t.ex. Statens järnvägars biljettintäkter eller avgifter till Svenska Kraftnät för överföring av el på stomkraftnätet. Däremot kan det, trots att avgifterna på sätt och vis utgör ersättning för tjänster, finnas anledning att undersöka effekterna på konkurrensen inom sjöfart och lufttrafik av de avgifter som tas ut av Sjöfartsverket och Luftfartsverket. Inom transportsektorn finns kända konkurrensproblem, inte minst inom flygtrafiken. Dessutom uppgår det samlade avgiftsuttaget inom sjöfart och luftfart till miljardbelopp.

Också bland myndigheter som tar ut avgifter av här aktuellt slag finns ett stort antal som det av olika skäl saknas anledning att studera närmare. Sådana skäl kan vara att avgiftsuttaget är litet och kan bedömas inte medföra några effekter på konkurrensen. Ett annat motiv kan vara att den eller de branscher som berörs av ett avgiftsuttag inte verkar i konkurrens eller att konkurrensen på det aktuella området är begränsad av andra skäl t.ex. genom regleringar.

I det följande redovisas några exempel på statliga avgiftsområden som vi valt att, utifrån ovan redovisade kriterier, prioritera bort inför det fortsatta och fördjupade inventeringsarbetet. Syftet härmed är att belysa vilken typ av överväganden som legat till grund för detta. Därefter redovisas en översikt över kommunala avgifter och avgifter inom miljöområdet samt, slutligen, ett antal områden som skall bli föremål för närmare undersökning samt de överväganden som lett fram till valet av dessa.

Finansmarknaden

Finansinspektionen debiterar fiskala avgifter för en rad olika myndighetsåtgärder. År 1999 uppgick den samlade summan av offentligrättsliga avgifter till knappt 117 miljoner kronor, ett förhållandevis stort belopp. Inspektionens uppgift är att utöva tillsyn över finansmarknadens aktörer, såsom banker, kreditinstitut och försäkringsbolagen. För att starta och bedriva sådan verksamhet krävs, t.ex. enligt banklagen, ett betydande kapital. Även om mindre aktörer kan finnas inom vissa segment av finansmarknaden synes avgifternas storlek och avgiftsstrukturen inte ge vid handen att en närmare undersökning är påkallad inom detta område. De avgifter till staten som är förenade med den aktuella verksamheten ter sig mot denna bakgrund som mindre betydelsefulla från konkurrenssynpunkt.

Spel- och lotterimarknaden

Lotterilagstiftningen har sedan gammalt varit en förbudslagstiftning. Det har således i princip varit förbjudet att anordna lotterier utan särskilt tillstånd. Till lotterier räknas också alla slags spel där vinstmöjligheten är beroende av slumpen såsom tips, totospel, bingo eller automat- och roulettspel. Tillstånd lämnas i huvudsak bara till statliga bolag eller till bolag med statligt inflytande såsom AB Svenska Spel eller ATG samt till ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja välgörande ändamål.

Tillsynsmyndighet är Lotteriinspektionen, som ger tillstånd till spelverksamhet av olika slag och utövar tillsyn över att sådan verksamhet sker i enlighet med lotterilagens bestämmelser. År 1999 debiterade Lotteriinspektionen sammantaget drygt 23 miljoner kronor i olika tillsyns- och tillståndsavgifter. Marknaden för spel och lotterier är alltså, bl.a. av sociala skäl, starkt reglerad och konkurrensen, av samma skäl, begränsad. De avgifter som debiteras synes inte heller vara av sådan storlek eller utformning att de ger hämmande eller konkurrenssnedvridande effekter.

Marknaden för biografilm

Statens biografbyrå har huvudsakligen till uppgift att förhandsgranska biografilm. För detta tas en avgift ut som beräknas efter hur lång filmen är. Det samlade avgiftsuttaget är måttligt, ca 7 miljoner kronor år 1999. Branschen domineras av några få stora företag varför avgifterna inte i sig bör kunna påverka konkurrensen på ett sådant sätt att en närmare undersökning är motiverad. Avgifternas storlek och utformning ger heller inte anledning till en fördjupad granskning.

Marknaden för fastighetsmäklartjänster

Fastighetsmäklarnämnden skall, förutom att sköta registrering av fastighetsmäklare, tillse att fastighetsmäklarna bedriver sin verksamhet i enlighet med fastighetsmäklarlagen samt sprida information om innebörden av god fastighetsmäklarsed. År 1998 fanns knappt 5 000 registrerade fastighetsmäklare, varav ungefär hälften bedrev sin verksamhet i enmansföretag. Knappt 200 mäklarfirmor hade fem anställda eller fler. Branschen domineras således av små företag, vilket i och för sig skulle kunna tala för prioritering.

Avgiftsuttaget per fastighetsmäklare är emellertid ringa. Vid registrering betalas en ansökningsavgift om 1 500 kronor. Därutöver betalar fastighetsmäklare en årlig tillsynsavgift om 1 700 kronor. Några konkurrens effekter torde inte dessa avgifter medföra.

Kommunala avgifter

En genomgång av kommunala avgifter visar att endast ett fåtal är sådana som kan definieras som fiskala avgifter i den betydelse som används i denna rapport. En majoritet av kommunala avgifter är endera frivilliga, avser direkta motprestationer eller tillämpas i huvudsak mot fysiska personer. Av de fiskala avgifter som förekommer synes flera, redan vid ett första påseende, inte vara av sådant slag att de orsakar konkurrensproblem av betydelse. För att belysa detta redovisas i det följande en genomgång av de viktigaste områdena där kommunala avgifter förekommer.

Nödvändighetstjänster

En första kategori av kommunala avgifter avser de olika nyttigheter som av tradition tillhandahålls av kommunala organ. Det handlar här främst om avgifter för s.k. nödvändighetstjänster såsom vatten och avlopp, värme och energi, renhållning samt el och gas. Dessa avgifter skall bestämmas i enlighet med självkostnadsprincipen eller liknande principer och avser i allt väsentligt ersättning för olika nyttigheter. Även om nyttigheterna i och för sig inte, med undantag för el, tillhandahålls slutkunden i konkurrens, är inslaget av affärsrelation så påtagligt att det saknas skäl att närmare beröra dem i det följande.

Kommunikation

I denna grupp återfinns avgifter för lokaltrafik, avgifter vid kommunägda flygplatser samt hamnavgifter av olika slag. Bland hamnavgifterna finns dels hamnavgifter för fritidsbåtar, dels avgifter som tas ut av företag som

verkar i konkurrens, nämligen kran-, kaj-, bogser- och pumpavgifter samt övriga hamnavgifter enligt lagen (1981:655) om vissa avgifter i allmän hamn.

Byggande och upplåtelse av fast egendom

Kommunen får med stöd av Plan- och bygglagen (1987:10) rätt att ta ut avgifter för bl.a. bygglov och gatukostnadsersättning. Kommunerna har också enligt en särskild lag (1957:259) rätt att betinga sig ersättning för upplåtelse av gatumark till torghandel, korvkiosker och annan kommersiell verksamhet. Tomträttsavgälder faller också inom denna grupp, liksom avgift för plats i tomt-, småhus- eller båtplatskö.

Avgifter inom social omsorg och sjukvård

Enligt socialtjänstlagen får kommunerna ta ut avgifter för bistånd, såsom stöd och hjälpinsatser som inte är av behandlande karaktär, samt för vissa sociala tjänster, t.ex. avgifter för kommunal hemhjälp. Dessutom får kommunerna enligt Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) i vissa fall debitera patientavgifter av olika slag, såsom sjukvårdsavgifter.

Kultur, fritid och idrott

Inom detta område faller avgifter för tillträde till museer, kommunala badhus och andra idrottsanläggningar, kommunal musikskola, sim- och lägerskola, barnkolonier m.fl.

Skola och barnomsorg

Inom skolektorn inklusive vuxenutbildningen förekommer vissa avgifter. Sammantaget avgiftsfinansierades år 1999 dock mindre än 1 procent av kommunernas kostnader för skolan genom avgifter. Av kostnaderna för barnomsorgen inklusive fritidsverksamheten finansierades samma år ca 17 procent med avgifter.

Miljö och hälsa

Inom miljö- och hälsoområdet förekommer fiskala avgifter. Det gäller främst avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, som närmare beskrivs i det följande, samt avgifter för tillsyn av livsmedelshantering. Avgifter inom livsmedelshantering gäller främst laboratorieanalyser, provtagningar och avgifter för fastställande av egenkontrollprogram. Kommunernas totala avgiftsuttag för myndighetsutövning inom miljö- och hälsoskyddet uppgick år 1999 enligt SCB till 247 miljoner kronor,

vilket motsvarade ungefär en fjärdedel av kommunernas kostnader för verksamheten detta år.

Övriga kommunala avgifter

Härutöver förekommer avgifter som inte naturligt kan inordnas i ovan redovisade kategorier, såsom avgift för tillstånd till automatspel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, avgifter enligt 12 kap. 65a § jordabalken om yrkesmässig bostadsförmedling, avgifter för sotning och brandsyn enligt räddningstjänstlagen (1986:1102) och avgift för att kommunen tillhandahåller kopior eller avskrifter enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Ett mindre antal av de kommunala avgifterna är, som framgått, sådana som faller inom ramen för förevarande inventering. Det kommunala område vi bedömer bör bli föremål för närmare undersökning är avgifter inom miljö- och hälsoskyddet, som närmare beskrivs nedan.

Miljöavgifter

Avgifter inom miljöområdet intar en särställning eftersom de kan vara såväl kommunala som statliga. Det statliga avgiftsuttaget sker såväl på regional nivå genom länsstyrelserna som centralt genom de olika centrala förvaltningsmyndigheterna, t.ex. Naturvårdsverket, som har tillsynsuppgifter inom detta område. Avgiftsuttaget är betydande i vissa fall, vilket också är ett viktigt skäl för att närmare studera branscher som berörs av avgifter inom detta område.

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (1998:808) i kraft. Bakgrunden till den nya lagstiftningen på miljöområdet är i korthet att miljölagstiftningen under de senaste decennierna blivit alltmer omfattande, svåröverskådlig och på vissa punkter motstridig. Syftet med den nya miljöbalken är således att skapa en enhetlig lagstiftningsprodukt på miljöområdet men också att åstadkomma ett skärpt och breddat regelverk som gör det möjligt att förena en social och ekonomisk utveckling av industrisamhället med ett effektivt skydd för miljön. Genom miljöbalkens tillkomst upphörde en lång rad centrala lagar på miljöområdet att gälla. Exempel på sådana lagar är naturvårdslagen (1964:822), miljöskyddslagen (1969:387), renhållningslagen (1979:596), hälsoskyddslagen (1982:1080) och lagen (1985:426) om kemiska produkter.

I förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken har regeringen utfärdat föreskrifter om vilka myndigheter som skall ha tillsynsuppgifter inom miljöområdet. Naturvårdsverket har t.ex. ett centralt ansvar för

tillsyn inom miljöområdet, utom när enskilda tillsynsuppgifter tilldelats andra myndigheter. Ett stort antal myndigheter har, genom förordningen om tillsyn, fått sådana uppgifter, t.ex. Kemikalieinspektionen, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket, Fiskeriverket och Arbetskyddsstyrelsen.

Kommunerna ansvarar för tillsyn inom miljö- och hälsoskyddet enligt bestämmelserna i 9 kap. Miljöbalken. Det gäller bl.a. miljöfarlig verksamhet utom sådan som kräver tillstånd, hantering av avloppsvatten och hälsoskydd i bostäder och lokaler. Enligt 27 kap. 1 § miljöbalken får kommunfullmäktige meddela föreskrifter om avgifter för kommunal myndighets verksamhet enligt miljöbalken.

Av samma lagrum framgår att riksdagen har bemyndigat regeringen att besluta om statliga avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller att delegera sådana beslut till den myndighet regeringen bestämmer. Sådana bestämmelser har utfärdats i förordningen (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Den som bedriver s.k. tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. 1 § miljöbalken skall betala avgift enligt 2 kap. 1 § förordningen om avgifter. Till denna förordning har fogats en bilaga där avgifternas storlek anges. Avgifterna utgår på årsbasis och varierar i regel beroende av verksamhetens omfattning.

Förutom prövnings- och tillsynsavgifter, som faller inom området för inventeringen, förekommer s.k. miljöstraffavgift. Sådan avgift skall betalas av en näringsidkare som vid verksamhetens bedrivande t.ex. åsidosätter föreskrifter som har meddelats med stöd av miljöbalken eller påbörjar en tillståndspliktig verksamhet utan att tillstånd har meddelats. Miljöstraffavgiften är således att betrakta som ett slags straffavgift liknande marknadsstörsavgift enligt marknadsföringslagen eller konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen.

Antalet avgifter som utgår enligt förordningar och myndighetsföreskrifter som utfärdats med stöd av miljöbalken är utomordentligt stort och svåröverskådligt. I bilagan till förordningen 1998:940 har regeringen fastställt avgifter för prövning och tillsyn beträffande tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet. Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen fick år 1997 i uppdrag av regeringen att utarbeta ett förslag till ett nytt system för avgifter på miljöområdet i anledning av miljöbalkens införande. Resultatet har, utom beträffande avgifter inom kemikalieområdet,

redovisats i Naturvårdsverkets rapport (4790) Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken. Naturvårdsverket har där uppskattat att det totala avgiftsuttaget inom området miljöfarlig verksamhet kommer att öka med omkring 20 procent bl.a. beroende på den ökade ambitionsnivån för tillsyn som följer av miljöbalkens regler.

3.2 Enkätstudien

För att bredda underlaget för inventeringen har en enkätstudie genomförts med branschförbund på den svenska marknaden. Urvalet representerar ett brett spektrum av svenskt näringsliv. Frågor har ställts utifrån två aspekter: i vad mån fiskala avgifter verkar hämmande på nyetablering och expansion och i vilken utsträckning branschförbunden anser att fiskala avgifter leder till konkurrenssnedvridningar. Under båda frågeställningarna gavs möjlighet till öppna svarsalternativ så att enskilda avgifter som respondenterna särskilt vill framhålla kunde redovisas. Enkätens utformning redovisas i bilaga 1.

Resultat

Urvalet har skett bland teleabbonenter i hela riket under rubrik Branschförbund och näringslivsorganisationer. Samtliga förbund, i förekommande fall med undantag för lokalavdelningar, har tillställts enkäten. Det slutliga urvalet omfattar 88 branschförbund varav 47 har inkommit med svar. Svarsfrekvensen är således drygt 50 procent. Påminnelse har utsänts vid ett tillfälle. Här skall understrykas att enkäten inte är avsedd att utgöra underlag för slutsatser om hela populationen, därtill är urvalet för litet och även av andra skäl mindre väl ägnat för sådan bearbetning.

Tabell 4. Anser branschförbunden att fiskala avgifter hämmar nyetablering och expansion eller ger upphov till konkurrensnedvridningar?, antal förbund

Svar	Finns avgifter som motverkar nyetablering m.m.	Finns avgifter som Verkar konkurrensnedvridande
Ja	8	9
Nej	29	29
Vet ej /ej svar	10	9
Summa	47	47

Syftet har i stället varit att samla information om fiskala avgifter som upplevs som problematiska från konkurrenssynpunkt.

Av tabell 4 framgår att en stor majoritet av de branschförbund som svarat, anser att det inte finns konkurrensproblem med fiskala avgifter. Två branschförbund har givit in yttranden som svar på enkäten vari i huvudsak andra än här aktuella frågor om avgifter berörts. Dessa har redovisats under Vet ej/ej svar. Bortfallet, nästan hälften av de tillfrågade förbunden har inte besvarat enkäten, kan tyda på att andelen som inte upplever konkurrensproblem till följd av fiskala avgifter i själva verket är ännu större. Det är troligt att förbund som identifierat sådana problem i större utsträckning än övriga valt att besvara enkäten, eller omvänt, att förbund som inte erfarit problem, i större utsträckning än övriga förhållit sig passiva.

Frågan är då vilka branscher som upplever att fiskala avgifter ger konkurrensrelaterade problem och vilka avgifter som bedöms ge sådana effekter.

Stockholms fastighetsägareförening framhåller kommunala taxor för renhållning, fjärrvärme, vatten och avlopp etc. som ett problemområde, men påpekar också att frågan är komplex och inte går att utreda utan närmare studium av varje taxa och varje enskilt taxebeslut.

Läkemedelsindustriföreningen anser att vissa avgifter till Läkemedelsverket är såväl hämmande för företagen som konkurrensnedvridande. Exempel på hämmande avgifter är ansöknings- och årsavgifter för veterinärmedicinska läkemedel. Som

konkurrensnedvridande bedöms årsavgifter för parallellimporterade läkemedel, som endast uppgår till en tredjedel av den årsavgift som betalas för originalläkemedel.

Sveriges Färghandlares Riksförbund anser att avgifter för brandtillsyn avseende brandfarliga produkter snedvrider konkurrensen.

Sveriges hotell- och restaurangförbund (SHR) menar att medlemsföretagen betalar så många olika avgifter för serveringstillstånd, tillsyn av många olika slag, brandsyn, hissbesiktning, ventilationskontroller etc. att det är svårt att svara generellt. Liknande synpunkter framförs av Maskinentreprenörerna, som anser att antalet avgifter och de komplexa regelverken gör det svårt för förbundets genomgående små medlemsföretag att få en samlad bild av avgiftssystemen och att detta i sig hämmar expansionslusten.

Livsmedelshandlarförbundet pekar på tillsynsavgifter till kommunernas miljöförvaltningar. Köttbranschens riksförbund har också framfört kritik mot sådana tillsynsavgifter och menar, liksom livsmedelshandlarna, att dessa varierar kraftigt från kommun till kommun, varför företag som är konkurrenter, men finns i olika kommuner, drabbas av snedvridna konkurrensförutsättningar.

Motorbranschens Riksförbund (MRF) lyfter fram kostnaden för certifiering av köldmedier, som betalas till SWEDAC, som exempel på en hämmande avgift för företagets tillväxt. Den kan, inklusive kostnader för utbildning och utrustning, uppgå till 100 000 kronor. Snedvridande effekter har, enligt MRF, miljöavgifter till kommunerna, eftersom dessa avgifter uppges variera kraftigt mellan olika kommuner.

Kemiföretagen (Kemikontoret) slutligen pekar på en rad avgifter inom miljöområdet som uppges vara såväl hämmande på företagets expansionskraft som konkurrensnedvridande. De avgifter som avses utgörs i första hand av tillsyns- och registreringsavgifter av olika slag till kommuner, länsstyrelser och centrala förvaltningsmyndigheter såsom Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket.

3.3 Fördjupad undersökning

Utifrån genomgången av statligt och kommunalt avgiftsuttag samt enkätresultaten har områdena livsmedel, kemiindustri, kommunikationer inklusive telekommunikationer, läkemedelsmarknaden samt marknaden för elektriska produkter identifierats som särskilt avgiftsbelastade eller, mot bakgrund av Konkurrensverkets erfarenheter, av andra skäl prioriterats för en fördjupad undersökning.

Livsmedelsområdet

Viktiga livsmedel är kött och köttvaror, bröd och spannmålsprodukter samt mejerivaror. Marknaden karaktäriseras av fåtalsdominans såväl inom primärförädling genom lantbrukskooperationens starka ställning som inom distribution och detaljhandel genom de tre dagligvarublocken, som tillsammans svarar för 90 procent av försäljningen i detaljhandelsledet.

De svenska livsmedelspriserna har under senare år närmat sig genomsnittliga europeiska nivåer men låg, enligt beräkningar av SCB i början av år 2000, fortfarande omkring 20 procent över EU-genomsnittet. Det kan inte uteslutas att i vart fall en del av prisskillnaderna beror på att konkurrensen på den svenska livsmedelsmarknaden är svag.

Statens Livsmedelsverk är central tillsynsmyndighet inom livsmedelsområdet och debiterade 1999 drygt 118 miljoner kronor i tillsynsavgifter m.m. Härtill kommer den tillsyn som sker genom kommunernas miljö- och hälsoskyddsförvaltningar.

Kemibranschen

Den kemiska industrins produkter är beståndsdelar i många konsumtionsvaror såsom papper, sportutrustning, smink, medicin, mat, CD-skivor, mobiltelefoner, tvättmedel, färg etc.

Till den kemiska industrin räknas de företag som utvinner icke-metalliska grundämnen, t.ex. syre och klor. Andra företag inom den kemiska industrin framställer kemiska föreningar. Den petrokemiska industrin, där olja och naturgas utgör råvaror, liksom tillverkning av gödselmedel, sprängämnen och plaster, färg, tvättmedel och lim räknas också till kemisk industri. En skillnad är dock att tillverkningsindustrin normalt inte arbetar med kemiska processer utan med blandning av olika kemikalier. I gränslandet till kemiindustrin ligger biotekniken. Bioteknik kan användas i så skilda sammanhang som för att bleka pappersmassa, framställa läkemedel och utvinna metaller. Kemisk industri är Sveriges tredje största exportindustri. År 1999 svarade sektorn för ca 10 procent av landets totala export. Totalt finns ca 400 företag inom kemisk industri.

Avgiftsuttaget inom kemibranschen är betydande. Centrala tillsynsmyndigheter är bl.a. Kemikalieinspektionen och Naturvårdsverket. Drygt 80 miljoner kronor debiterades år 1999 för Kemikalieinspektionens tillsyn m.m. I det föregående har något berörts fiskala avgifter inom miljöområdet. Kemibranschen hör till de branscher som belastas av ett betydande avgiftsuttag hänförligt till bestämmelser i miljöbalken samt

författningar och föreskrifter utfärdade med stöd av denna. Sådana avgifter utgår, förutom till centrala statliga förvaltningsmyndigheter, också till andra myndigheter såsom kommuner eller länsstyrelser. De avgifter som tas ut av länsstyrelser och kommuner enligt förordningen (1998:940) om avgifter enligt miljöbalken är särskilt höga inom petrokemisk industri. Sådan verksamhet sker i första hand inom stora företag, där avgiftsuttagets konkurrens effekter kan förväntas vara mindre. Mot bakgrund av branschstrukturen bör därför några branscher inom produktion av övriga kemiska produkter prioriteras.

Kommunikationsområdet

Kommunikationer innefattar här dels det traditionella transportområdet, som avser förflyttning av personer eller gods med olika transportmedel som flyg, tåg, buss etc, dels även telekommunikationer. Det senare området har bedömts intressant eftersom det stegvis öppnats för konkurrens och då avgiftsuttaget avseende tillstånd och tillsyn av Post- och telestyrelsen är ganska stort.

Flygmarknaden domineras helt av SAS med en marknadsandel på omkring 80 procent av marknaden för inrikesflyg i Sverige. Av Statistiska centralbyråns företagsregister framgår att ett hundratal företag återfinns inom branschbeteckningen linjeflygbolag och ungefär lika många inom gruppen charter- och taxiflygbolag. Frågan är om fiskala avgifter, förutom de kända konkurrensproblem som beskrivits i Konkurrensverkets redovisning av konkurrensutvecklingen under 1990-talet, utgör ytterligare barriärer mot nyetablering och tillväxt i denna sektor eller snedvrider konkurrensen.

Luftfartsverket är ett affärsdrivande verk med ett stort uttag av fiskala avgifter. Luftfartsverket debiterade år 1999, enligt ESV, drygt 3 miljarder kronor för s.k. offentligrättslig verksamhet och knappt 1,5 miljarder kronor för uppdragsverksamhet. Sjöfartsverket debiterade år 1999 en dryg miljard i offentligrättsliga avgifter. Förutom tillsynsavgifter till Sjöfartsverket förekommer för sjöfartens del t.ex. kommunala hamnavgifter. Vägverket debiterade år 1999 omkring en halv miljard kronor i offentligrättsliga avgifter. Företag inom åkerinäringen betalar förutom avgifter till Vägverket också ett antal olika avgifter till länsstyrelserna. Mycket talar för att en betydande andel av dessa avgifter i allt väsentligt utgör ersättningar för tjänster av olika slag såsom landnings- och passageraravgifter eller olika hamnavgifter. Mot bakgrund av avgiftsuttagets storlek har vi bedömt att dessa branscher inte kan förbigås utan bör bli föremål för en fördjupad undersökning.

Läkemedelsmarknaden

Kostnaderna för läkemedel har ökat kraftigt under 1990-talet. År 1990 var de samlade läkemedelskostnaderna exklusive moms omkring 10 miljarder kronor. År 1998 var kostnaderna mer än dubbelt så höga, eller ca 21 miljarder kronor. Marknaden kan grovt indelas i tre olika led: tillverkning och import, grossistförsäljning samt detaljistledet. Detaljistledet utgörs huvudsakligen av apoteken. Drygt 200 läkemedelsföretag är aktiva på marknaden. På senare tid tycks avknoppningen av små företag från de större läkemedelsföretagen ha ökat.

Inom marknaden finns flera kända konkurrensproblem. Institutionella barriärer, såsom apoteksmonopolet, hindrar konkurrens i detaljistledet. Omfattande hinder finns mot parallellimport av läkemedel. Referensprissystemet, som infördes år 1993, har medfört fallande priser på konkurrensutsatta originalpreparat, men på sikt kan effekterna bli mindre positiva. Det finns bl.a. skäl att anta att s.k. generika, som konkurrerar med originalläkemedel, kommer att introduceras på högre prisnivåer än för närvarande. En utförlig beskrivning av läkemedelsmarknaden och de konkurrensproblem som råder på denna återfinns i Konkurrensverkets rapport Konkurrens vid försäljning av läkemedel (1999:4).

Avgiftsuttaget är stort. Läkemedelsverket återfinns bland de fåtal myndigheter som debiterar över 100 miljoner kronor per år i offentligt rättsliga avgifter. År 1999 uppgick verkets uttag av sådana avgifter till närmare 179 miljoner kronor. Dessutom utgår avgifter till kommunala tillsynsorgan inom t.ex. miljö- och hälsoskyddsområdet.

Marknaden för elektriska produkter

Tillsynsmyndighet på elsäkerhetsområdet är Elsäkerhetsverket och inom detta område debiteras offentligt rättsliga avgifter med betydande belopp, drygt en kvarts miljard kronor under år 1999. En stor del av dessa avser tillsyn över kraftledning och annan verksamhet som är att beteckna som nätverksamhet enligt ellagen. Avgifter utgår också för bl.a. provning av produkter inom verkets tillsyn av elmateriel. Mot denna bakgrund har vi också valt att undersöka inställningen till fiskala avgifter inom någon bransch som kan beröras av sådana avgifter. I detta fall har belysningsarmaturindustrin valts.

3.4 Intervjuundersökningen

I det föregående har ett antal områden identifierats som presumtiva problemområden i vad avser fiskala avgifter. För att närmare utreda vad enskilda företag inom de olika branscherna anser om de fiskala avgifternas eventuella effekter på konkurrensen har en fördjupad undersökning genomförts i form av en intervjustudie. Det är här, liksom i enkätstudien, framförallt två aspekter som vi bedömt angelägna att undersöka. För det första, i vilken utsträckning ger fiskala avgifter upphov till inträdesbarriärer eller motverkar expansion? För det andra, i vad mån leder fiskala avgifter till snedvridna konkurrensförhållanden i de undersökta branscherna? Identiska frågor har ställts beträffande konkurrens effekter på företag av tre olika företagsstorlekar, högst 5 anställda, 6-20 anställda och mer än 20 anställda. Branscherna har valts ut med hjälp av SCB:s branschregister och framgår närmare av tabell 5.

Undersökningen har genomförts av Eureka Marknadsfakta AB och dess närmare utformning framgår av bilaga 2. Målgruppen utgörs av företag ur tjugo branscher fördelade på områden enligt ovan. För detta ändamål har ett slumpmässigt bruttourval gjorts enligt i förväg definierade SNI-koder.

Tabell 5. Urval av branscher för intervjuundersökning

Sektor	SNI-kod	Bransch
Livsmedel	H55111	Hotell och restaurang
	G51210	Partihandel med kött och köttvaror
	DA15130	Charkuteri och annan industri för köttvaror
Transporter	I 60240	Åkerier
	I60220	Taxiföretag
	I62100	Linjeflygbolag m.m.
	I61102 + I61200	Rederier utom färjerederier
Sjukvård	G51460	Partihandel med medicinsk utrustning och apoteksvaror
	DG 24420	Läkemedelsindustri
Byggande	F45211	Husbyggnadsentreprenörer
	G51130	Agenturhandel med virke och byggmaterial
	G52461	Detaljhandel med järn-, bygg- och VVS-varor
Övriga områden	G51550	Partihandel med kemiska produkter
	DG24300	Färgindustri
	DL31400	Belysningsarmaturindustri
	DG24130 + DG24140 + DG24150	Diverse kemisk industri
	I64201	Telebolag/Teleoperatörer

Bruttourvalet utgörs av sammanlagt 868 företag fördelade på de redovisade branscherna. Nedbrutet på branschnivå kan detta underlag i många fall vara för litet för att några statistiskt säkerställda slutsatser skall kunna dras.

Felmarginalerna blir nämligen mycket stora i undergrupper på mindre än 100 respondenter. En andel om 50 procent i en grupp på 75 respondenter

leder till en felmarginal på över 10 procentenheter. Däremot är det, vid stora utslag, möjligt att få en indikation på avgiftsuttagens betydelse från konkurrenssynpunkt. Resultaten får därför tolkas med viss försiktighet och skall i första hand utgöra underlag för urval av företag för datasimulerade beräkningar av företagets konkurrenskraft i den avslutande delen av rapporten.

Intervjuerna har genomförts i form av datorstödda telefonintervjuer. De intervjuade företagen fördelar sig på tre olika företagsstorlekar, 1-9 anställda, 10-50 anställda och mer än 50 anställda. 75 procent av de tillfrågade har intervjuats, vilket är en mycket hög svarsfrekvens. Sammanlagt har 583 intervjuer genomförts.

Resultat

40 procent av samtliga intervjuade och 43 procent i småföretagargruppen bedömer att det finns fiskala avgifter som motverkar nyetablering och expansion för de minsta företagen, alltså med 5 eller färre anställda. Nästan lika många, 39 procent av samtliga, bedömer att det inte finns sådana effekter av avgifterna för dessa företag.

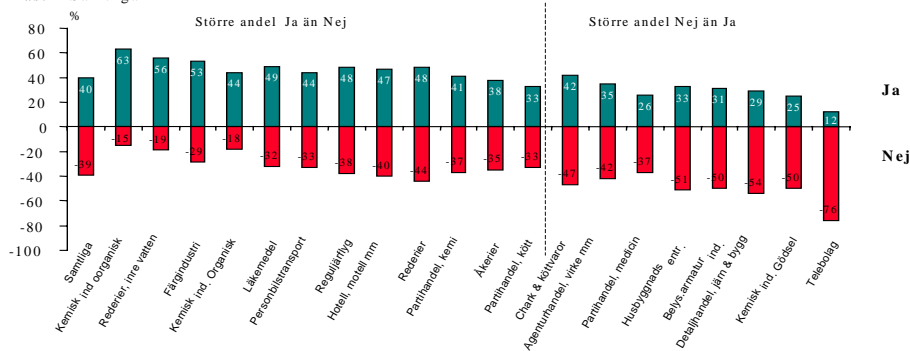
I tre branscher bedömer mer än hälften av de tillfrågade företagen att fiskala avgifter hämmar nyetablering och expansion för små företag: oorganisk kemisk industri, rederier samt färgindustri. Genomgående bedöms att riskerna för hämmande effekter är störst för de minsta företagen.

Diagram 1

Obligatoriska avgifter som motverkar nyetablering/expansion

Fråga: Bedömer du att företagen i din bransch, om vi bortser från arbetsgivaravgifter och sociala avgifter, måste betala obligatoriska avgifter till stat eller kommun som motverkar nyetableringar eller expansion bland följande företagstyper? **Små företag med upp till 5 anställda.**

Bas: Samtliga



Diagrammet visar andelen ja- respektive nej-svar på frågan om det i branschen finns fiskala avgifter som motverkar nyetablering och expansion i företag med fem eller färre anställda. I den vänstra delen av skalan faller branscher där andelen ja-svar är större än andelen nej-svar.

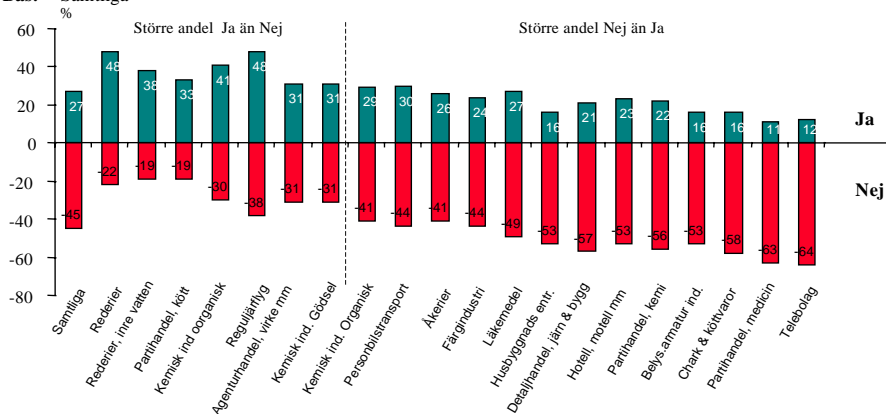
Vi har ställt samma fråga också beträffande företag med 6-20 anställda och för företag med mer än 20 anställda.

Diagram 2

Obligatoriska avgifter som motverkar nyetablering/expansion

Fråga: Bedömer du att företagen i din bransch, om vi bortser från arbetsgivaravgifter och sociala avgifter, måste betala obligatoriska avgifter till stat eller kommun som motverkar nyetableringar eller expansion bland följande företagstyper? **Företag över 20 anställda.**

Bas: Samtliga



Av diagrammet framgår att företagen generellt bedömer att riskerna för hämmande effekter av fiskala avgifter är mindre för de större företagen. Antalet branscher med fler ja- än nej-svar är färre än i diagram 1, men även här återfinns rederier, partihandel med kött, kemisk industri och flygbolag bland de branscher som fått fler ja- än nej-svar.

Resultaten beträffande konkurrenspåverkan på företag med 6–20 anställda ligger mellan resultaten beträffande de minsta respektive de största företagen i undersökningen. I denna grupp återfinns, liksom för de minsta företagen, även läkemedelsbranschen bland de branscher som oftare svarat ja än nej.

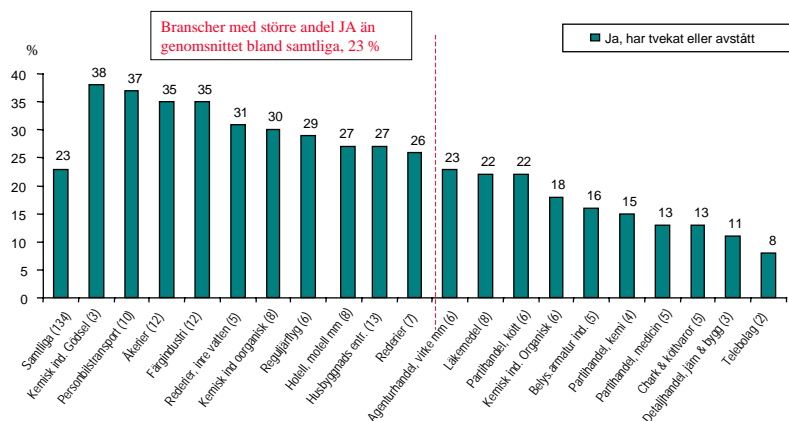
Vi har också, för att utreda fiskala avgifters eventuella effekter på viljan att etablera sig på en marknad eller att expandera, ställt en fråga om företagen tvekat inför ett sådant beslut på grund av fiskala avgifter.

Diagram 3

Obligatoriska avgifter som lett till tvekan eller avståndstagande från etablering

Fråga: Har obligatoriska statliga eller kommunala avgifter, bortsett från arbetsgivaravgifter eller sociala avgifter, någon gång gjort att du eller ditt företag tvekat eller avstått från expansion eller nyetablering på en marknad?

Bas: Har tvekat eller avstått från etablering på en marknad, 134 IP.



23 procent av samtliga företag har svarat ja på frågan. Bland de branscher med störst andel ja återfinns i allt väsentligt de som tidigare givit uttryck för hämmande effekter av fiskala avgifter, t.ex. diverse kemisk industri inklusive färgindustri, flygbolag, rederier och personbilstransporter.

En bransch, telebolagen, intar i samtliga här redovisade frågeställningar en särställning. Dessa anger genomgående en stor andel nej-svar. I övrigt återfinns i regel samma branscher i höger respektive vänster del av skalan, även om de inbördes byter plats bl.a. beroende på vilken storlek på företag som frågan gäller.

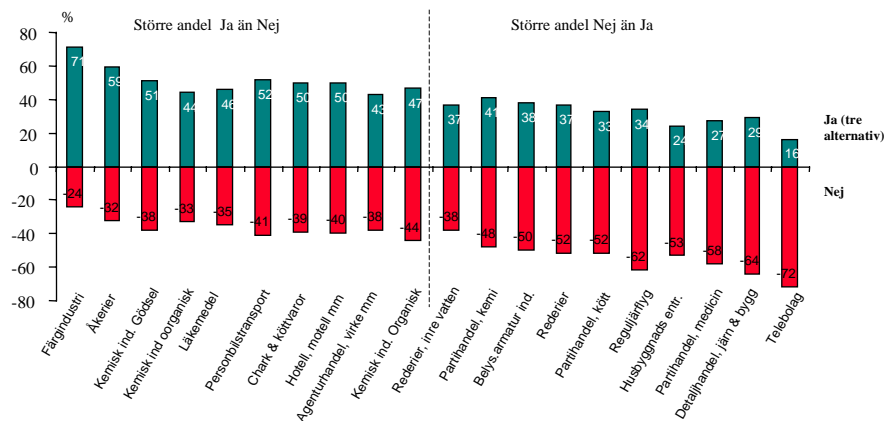
Vi har också ställt frågor om eventuella konkurrensnedvridande effekter av fiskala avgifter. Ungefär motsvarande resultat har erhållits beträffande konkurrensnedvridande effekter. 41 procent av samtliga bedömer att det finns sådana effekter. I sex branscher anger mer än hälften av de tillfrågade företagen att det finns konkurrensnedvridningar som beror på fiskala avgifter: färgindustrin, personbilstransporter, chark och köttvaror, hotell och restaurang samt kemisk industri.

Diagram 4

Obligatoriska avgifter som snedvrider konkurrensen

Fråga: Anser du att obligatoriska avgifter, till stat eller kommun, belastar företagen olika mycket i din bransch. Alltså leder avgifterna till snedvrindningar av konkurrensen på marknaden?

Bas: Samtliga



Diagrammet visar hur andelen ja- respektive nej-svar fördelar sig inom olika branscher oberoende av bedömd företagsstorlek eller storlek på det svarande företaget.

Också här återfinns bl.a. kemisk industri, färgindustri, läkemedel och personbilstransporter bland de branscher där fler ja- än nej-svar erhållits. Flygbolagen, som i det föregående förekommit på "ja-sidan" återfinns i detta diagram ganska långt till höger på nej-skalen. Telebolagen intar samma plats, längst ut till höger, som i föregående frågeställningar.

Generellt kan sägas att vissa branscher, oavsett frågeställning, i större utsträckning än andra svarat ja på frågorna om fiskala avgifter leder till konkurrensproblem. Detta uppväger i viss mån den osäkerhet som ligger i de små urvalen på branschnivå och leder sannolikt till ett förbättrat underlag för bedömningar om vilka branscher som drabbas mest av konkurrensproblem till följd av fiskala avgifter.

Allmänt kan sägas att telebranscher, branscherna inom byggsektorn samt belysningsarmaturindustrin i liten eller mycket liten utsträckning indikerat problem. Kemisk industri, läkemedel, rederier och flygbolag å andra sidan har i stort sett genomgående funnits med bland branscher med en hög andel ja-svar. Några branscher, såsom Kött och chark har

ömsom indikerat ja och nej. Partihandel, också inom kemi och läkemedel, har generellt indikerat färre problem än tillverkningsindustri inom samma branschområden.

Sammanfattningsvis ger undersökningen vid handen att företag inom kemisk industri, fartygs- och flygtransporter, läkemedel samt livsmedelsindustri generellt upplever mest konkurrensproblem med fiskala avgifter bland de branscher som undersökts. Byggbranschen, belysningsarmaturindustri, telebolag, hotell samt partihandel generellt inom undersökta sektorer upplever mindre problem än övriga.

4 Effekter på företagens konkurrenskraft

I det föregående har visats att det inom vissa branschområden förekommer fiskala avgifter, som av en förhållandevis stor andel företag inom respektive bransch upplevs orsaka konkurrensproblem av olika slag. Frågan är då hur avgiftsuttaget påverkar företagens ekonomi och därmed deras konkurrenskraft. Här skall dock påpekas att bristande konkurrenskraft inte generellt sett behöver vara ett konkurrensproblem utifrån allmänna utgångspunkter. Däremot finns en nära koppling mellan bristande konkurrenskraft orsakad av fiskala avgifter och ett företags vilja och förmåga att expandera.

I det följande redovisas några exempel på hur fiskala avgifter inverkar på företagens ekonomi. Exempelen har så långt möjligt valts inom branscher, som utifrån resultaten av inventeringen bedömts belastas av ett stort avgiftsuttag. Beräkningarna av avgiftsuttagets effekter har gjorts av Öhrlings PricewaterhouseCoopers, nedan ÖPwC, på uppdrag av Konkurrensverket.

4.1 Metodbeskrivning

Företagsurval och faktainsamling

Aktuella branscher har valts ut av Konkurrensverket. Öpwc har i samråd med berörda branschorganisationer valt ut de enskilda företag som varit föremål för närmare analys.

Underlag för beräkningarna har utgjorts av offentligt material i form av författningar, skriftliga uppgifter från företagen i form av resultat- och balansräkningar, detaljerat underlag rörande betalda avgifter samt intervjuer med företrädare för företagen och med handläggare hos berörda tillsynsmyndigheter. Då vi i några fall tagit del av internt, icke-offentligt material har vi valt att redovisa förändringar i procent, snarare än i absoluta tal. Aktuella förordningar har hämtats från publika källor.

Avgiftsstruktur

Med utgångspunkt från aktuella förordningar samt intervjuer med berörda företag och myndigheter har kartlagts hur avgiftsstrukturen ser ut för varje område samt vilka avgifter de enskilda företagen betalar.

Referensscenarier

Som utgångspunkt för analysen har för vart och ett av företagen tagits fram ett referensscenario för åren 2000-2004. Omsättningens utveckling, marginaler m.m. bygger på den historiska utvecklingen. I de fall historiken ej kan anses motsvara den framtida verksamheten har i åskådningssyfte gjorts vissa antaganden om framtiden utan att dessa speglar företagets egna prognoser. Avgiftsstrukturen i referensscenarierna motsvarar så långt som möjligt den nuvarande situationen.

Det skall understrykas att syftet med referensscenarierna i första hand är att utgöra en jämförelsegrund för avgifternas påverkan på företagens ekonomi, inte att prognostisera en trolig utveckling för bolagen.

En analys av ett företags ekonomiska utveckling - och därmed konkurrensförmåga - bör göras utifrån flera aspekter. Centrala utgångspunkter är finansiell ställning, lönsamhet och likviditet. För att så långt möjligt underlätta jämförelser mellan olika scenarier baseras analysen på nyckeltal. Nedan framgår vilka nyckeltal som använts.

- Bruttomarginal = rörelseresultat före avskrivningar/omsättning.
- Rörelsemarginal = rörelseresultat efter avskrivningar/omsättning. Mäter resultatet från rörelsen före finansieringskostnader.
- Avkastning på totalt kapital = (rörelseresultat efter avskrivningar + finansiella intäkter)/genomsnittligt totalt kapital. Mäter verksamhetens avkastning i förhållande till totalt kapital investerat i företaget.
- Avkastning eget kapital = nettoresultat/genomsnittligt eget kapital. Mäter avkastning på det av ägarna satsade kapitalet.
- Soliditet = eget kapital/totalt kapital. Mäter företagets finansiella ställning och därmed förlustberedskap, upplåningskapacitet och handlingsfrihet.
- Likvida medel/omsättning = Mäter betalningsförmåga på kort sikt.

Alternativa scenarier

Med utgångspunkt från referensscenariot har alternativa scenarier beräknats, som speglar vad som händer om avgiftsstrukturen förändras på olika sätt. De alternativa scenarierna har anpassats efter de olikheter som finns

på respektive område. Generellt varieras följande parametrar:

- Rörliga avgifter - variation av procentuell avgift
- Fasta avgifter - variation av absoluta nivåer
- Övriga avgifter

Avgifterna varierar mellan referensscenariot och de alternativa scenarierna, men övriga poster är lika. Detta är möjligen inte helt realistiskt i en verklig situation, särskilt för ett företag som får väsentligt förändrade resultatnivåer till följd av att avgifterna ändrats. Det är t.ex. inte säkert att ett företag skulle valt att använda ett flerårigt ökat överskott till att förbättra sin finansiella ställning. Vidare kan ökade avgifter innebära att ett företag väljer att inte längre bedriva den avgiftsbelagda verksamheten. För att tydliggöra avgifternas effekt hålls dock övriga parametrar oförändrade.

Jämförelser mellan referensscenarier och alternativa scenarier

Kärnfrågan i analysen är huruvida de aktuella avgifterna har betydelse för ett företags ekonomiska situation. Generellt kan antas att ett mindre företag är känsligare för avgifter än ett större företag med flera verksamhetsgrenar. Vissa av företagen som vi kontaktat uppfattar avgifterna som väsentliga hinder, medan något företag beskriver deras ekonomiska betydelse som ringa.

Avgifternas påverkan illustreras genom jämförelser av de olika alternativa scenarierna med grundscenarierna. Som jämförelsepunkter används de tre parametrarna soliditet, avkastningskrav på eget kapital och rörelsemarginal. Det är svårt att ange absoluta riktlinjer för hur stor förändring av t.ex. soliditeten som krävs för att hävda att företagets situation skall anses påverkas; detta beror på hur branschens avgiftsstruktur ser ut.

I några fall, särskilt då det rör sig om stora företag, har tidigt kunnat konstateras att avgifterna har liten ekonomisk betydelse för företagen. I sådana fall har någon detaljerad analys genom att variera rörlig procentsats etc. inte genomförts, utan har konstaterats att skillnaden mellan referensscenariot och de alternativa scenarierna blir marginell även om hela avgiften skulle slopas.

Ett större företag med flera verksamheter kan besluta att av marknadsskäl bedriva viss verksamhet med låg lönsamhet (beroende på t.ex. höga

avgifter). Denna möjlighet till överväganden står inte på samma sätt till buds för mindre företag med ett fåtal verksamhetsområden.

Nedan följer en analys av vart och ett av områdena biologiska bekämpningsmedel, kemikalier, livsmedel och linjeluftfart. Varje avsnitt inleds med en sammanfattning av våra slutsatser.

4.2 Biologiska bekämpningsmedel

Sammanfattande slutsatser

- Våra exempel visar att nivån på den rörliga årsavgiften för biologiska bekämpningsmedel har en påtaglig inverkan på den ekonomiska situationen för ett mindre företag som Svenska Predator AB.
- Storleken på årsavgiftens miniminivå (här 2 000 kronor) har i våra exempel mindre betydelse. Möjligen kan förekomsten av en miniminivå ha hämmande effekter på mindre företags beslut om att öka produktsortimentet med produkter med mindre försäljningsvolym.
- Ansökningsavgiftens nivå är av stor betydelse, i synnerhet för företag som planerar att registrera flera nya produkter.
- Den nuvarande avgiftsstrukturen för biologiska bekämpningsmedel riskerar att skapa olika förutsättningar för företag inom samma verksamhetsområde. Det företag som är först med att registrera ett nytt bekämpningsmedel får t.ex. ett högre avgiftsuttag än ett företag som senare registrerar en identisk organism under ett annat namn.

Tillämpliga författningar

De i detta sammanhang mest betydelsefulla författningarna utgörs av förordningarna (1998:940) om avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken, (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.

Avgiftsstruktur

För biologiska bekämpningsmedel utgår avgifter av två slag: ansökningsavgifter och årsavgifter.

Ansökningsavgift

Tillämpliga ansökningsavgifter för biologiska bekämpningsmedel framgår av 7 § förordningen (1998:942). Ansökningsavgiften är av engångskaraktär och betalas när ett företag vill registrera ett nytt bekämpningsmedel.

Exempel på ansökningsavgifter är (nr enligt 7 §):

1. Ansökan om godkännande som avser a.) mikroorganismer: 5 000 kronor för varje bekämpningsmedel, c.) nematoder, insekter, spindeldjur: 3 000 kronor för varje bekämpningsmedel samt 8 000 kronor för varje organism som inte ingår i annat godkänt bekämpningsmedel.
2. Ansökan om villkorsändring som avser bekämpningsmedlets namn eller förpackningsstorlek: 1 000 kronor.
3. Ansökan om fortsatt godkännande som avser a.) mikroorganismer: 3 000 kronor, c.) nematoder, insekter och spindeldjur: 1 500 kronor.
4. Ansökan om undantag som avser a.) mikroorganismer: 1 500 kronor, c.) nematoder, insekter och spindeldjur: 1 000 kronor.

Årsavgift

Av 7 § förordningen (1998:942) framgår vidare att årsavgift skall betalas för varje godkänd produkt. Årsavgift utgår med 1,8 procent av föregående års försäljningsvärde. Minimavgift är 2 000 kronor. Maximavgiften uppgår till 200 000 kronor.

För ett företag som marknadsför ett antal registrerade produkter är årsavgiften den dominerande avgiftsposten.

Konkurrenssituationen

För att konkurrensneutralitet skall råda avseende avgiftsuttag bör alla företag som agerar på en marknad belastas av avgifter på ett likartat sätt. Den gällande lagstiftningen kring biologiska bekämpningsmedel förefaller till viss del inkonsekvent i detta avseende eftersom företag som registrerar en produkt för första gången kan drabbas av högre avgifter än ett företag som senare registrerar och säljer en liknande produkt. Fyra olika fall kan särskiljas (aktuellt lagrum 7§ punkt 1c förordningen 1998:942).

1. Företag A registrerar ett nytt medel som innehåller en organism som inte finns i annat godkänt bekämpningsmedel. Företag A betalar 11 000 kronor (3 000 kronor plus 8 000 kronor) i ansökningsavgift plus 1,8 procent i årsavgift.
2. Företag B registrerar ett nytt medel som innehåller samma organism som i Företag A:s registrerade medel. Företag B betalar 3 000 kronor i ansökningsavgift plus 1,8 procent i årsavgift.
3. Företag C säljer samma medel som Företag B har registrerat. Företag C betalar ingen ansökningsavgift och ingen årsavgift.
4. Företag D importerar ett medel som redan finns inregistrerat i Sverige, men saluför detta under eget namn efter anmälan till Kemikalieinspektionen. Företag D betalar ingen ansökningsavgift och ingen årsavgift.

Dessa olikheter vad gäller avgiftsuttag kan riskera att hämma utvecklingen av nya medel eftersom ett företag som är först med att registrera ett medel drabbas hårdare än ett företag som väljer att sälja ett redan registrerat medel.

Utöver den direkta verkan som avgifterna har på företagets resultat kan det enskilda företaget alltså påverkas genom att avgifterna verkar konkurrenshämmande.

Svenska Predator AB

Verksamheten

- Svenska Predator AB (nedan Predator) är dotterbolag till Hydro Agri AB, Landskrona, som i sin tur är dotterbolag till Norsk Hydro Sverige AB, Stockholm.
- Predator bedriver import, export, produktion och försäljning samt rådgivning gällande biologiska bekämpningsmedel.
- Företaget har ca 20 olika registrerade bekämpningsmedel inom gruppen nematoder, insekter och spindeldjur, för vilka årsavgift betalas till Kemikalieinspektionen. Ca hälften av företagets omsättning kommer från försäljning av registrerade bekämpningsmedel.

- Företaget säljer även bekämpningsmedel som redan är inregistrerade av andra företag, såsom växtextrakt och mikroorganismer. Dessa produktgrupper svarar för resten av omsättningen och för dessa utgår ingen årsavgift.
- De ca 20 registrerade bekämpningsmedlen kan omsättningsmässigt delas in i fyra olika grupper om vardera ca 5 produkter (1999):
 - 0,5 – 1 miljon kronor
 - 100 000 - 500 000 kronor
 - ca 100 000 kronor
 - 0 – 100 000 kronor

De olika bekämpningsmedlen kompletterar varandra funktionsmässigt. Vid bekämpning av en viss skadeinsekt kan det behövas flera olika sorters biologiska bekämpningsmedel som nyckelpigor, steklar m.m. Det är därför nödvändigt för företaget att ha ett brett sortiment av olika produkter, även av sådana som var för sig genererar låg omsättning.

Predator är marknadsledande i Sverige inom sin verksamhet. Företaget nämner som sina främsta konkurrenter stora kemiföretag. Det finns en metodmässig konkurrens mellan kemisk och biologisk bekämpning, där biologisk bekämpning ännu inte är lika etablerad som den kemiska. Kemisk bekämpning av skadeinsekter har en fördel framför biologisk när det gäller att snabbt åstadkomma resultat. Predator menar att det finns stor potential inom biologisk bekämpning, men att det krävs uthållighet för att introducera och etablera nya bekämpningsmetoder bland odlare.

Avgiftsstruktur – Predator

Nedan framgår försäljning och avgifter för Predator 1999.

Predator 1999
Försäljning, kronor

Sverige	11 334 043
Export	72 772
EU	57 324
Totalt	11 464 139

Avgifter, kronor

licens- och registreringsavgifter totalt 188 788

varav:

årsavgifter	105 000
avskrivning avgift, tidigare år	42 800
omregistrering (18 produkter á 1 500 kronor)	27 000
villkorsförändringar (3 produkter á 1 000 kronor)	3 000
vetenskapliga tester	6 000
avgifter ej hänförliga till Kemikalieinspektionen, ca	5 000

- Årsavgift utgår med 1,8 procent på sålt belopp. Lägsta avgift är 2 000 kronor, vilket motsvarar en försäljning på 111 000 kronor.
- Avgiftsgrundande försäljning 1998 uppges av företaget till 5 300 000 kronor.
- Fem produkter hamnar under gränsen för lägsta avgift, 2 000 kronor.
- De produkter som fanns på marknaden då den nuvarande avgiftsförordningen trädde i kraft (1 jan. 1994) fick säljas fritt ända tills registrering hunnit ske. De sista av dessa produkter behandlades av Kemikalieinspektionen så sent som under 1999, varav vissa ingår i Predators försäljning och alltså varit avgiftsfria under 1998.

Avgifternas påverkan på Predators ekonomiska situation

Alternativa scenarier

Med utgångspunkt från referensscenariot har vi tagit fram sex alternativa scenarier som skall spegla vad som händer om avgiftsstrukturen förändras eller företaget expanderar produktmässigt. I de första fyra fallen belyses hur Predator påverkas av förändringar i årsavgiften. Vi varierar först den rörliga avgiften till 0 procent, resp 2,5 procent medan miniminivån är oförändrad (2 000 kronor), därefter ändrar vi miniminivån till 0 respektive 3 000 kronor medan den rörliga avgiften är oförändrad (1,8 procent). Slutligen belyser vi hur ansökningsavgiften påverkar företaget under antagande om ett ökat antal registrerade produkter de närmaste åren.

Jämförelser mellan referensscenario och alternativa scenarier

1. Beräkningarna visar att årsavgiften för biologiska bekämpningsmedel är av betydelse för Predators ekonomiska situation och därmed expansionsmöjligheter. Nivån på den rörliga avgiften har dock väsentligt större betydelse än årsavgiftens fasta miniminivå. En *sänkning* av avgiften från 1,8 procent till 0 procent skulle i.) öka soliditeten med 17 procent, ii.) öka avkastningen på eget kapital med 20 procent och iii.) öka rörelsemarginalen med 50 procent. En *höjning* av den rörliga årsavgiften från 1,8 procent till 2,5 procent skulle istället iv.) sänka soliditeten med 21 procent, sänka avkastningen på eget kapital med 16 procent, samt vi.) sänka rörelsemarginalen med 30 procent. (Siffrorna anger procentuell förändring mellan referensscenario och alternativt scenario år 2004).
2. I jämförelse med den rörliga avgiften har årsavgiftens miniminivå endast marginell inverkan. Det kan dock inte uteslutas att förekomsten av en miniminivå verkar hämmande på beslut om utökat sortiment. Detta kan bli särskilt tydligt då olika organismer kompletterar varandra funktionsmässigt och det av denna anledning är viktigt att inneha ett brett sortiment trots att försäljningen av enskilda organismer är liten.
3. Beräkningarna visar att ansökningsavgiften för nya produkter är av betydelse för mindre företag. Om antalet nyregistrerade produkter antas öka från 0 till 4 st per år (utan kommersiellt genombrott under perioden) sker i Predators fall följande förändringar: Soliditeten minskar med 25 procent, avkastningen på eget kapital minskar med 18 procent och rörelsemarginalen minskar med 30 procent (siffrorna

anger procentuell förändring mellan referensscenario och alternativt scenario år 2004). Ett större antal registrerade produkter innebär naturligtvis också större intäktsmöjligheter. Eftersom det tar tid att etablera nya produkter kan dock mindre företag avskräckas från nysatsningar om den ekonomiska effekten blir alltför kännbar.

4.3 Kemikalier

Sammanfattande slutsatser:

- I våra beräkningsexempel på företagen BIM Kemi och Rohm and Haas har vi inte kunnat påvisa att de avgifter som företaget betalar har mer än marginell inverkan på företagets ekonomi och expansionsmöjligheter.
- Relaterat till företagets omsättning har miljöskyddsavgiften som betalas till länsstyrelsen (150 000 kronor/år respektive 113 000 kronor/år) liten betydelse. Det faktum att denna avgift är helt odifferentierad talar dock för att den kan ha betydelse för företag med lägre omsättning.
- Avgiften för bekämpningsmedel utgår endast på ca 3 procent av BIM Kemis försäljning, vilket förklarar varför effekten av att ta bort avgiften blir liten. Ett beräkningsexempel för ett fiktivt företag av BIM Kemis storlek, där hela försäljningen är avgiftspliktig, visar att avkastning och marginaler kan försämrans påtagligt av avgiften på bekämpningsmedel.

Tillämpliga förordningar

De viktigaste författningarna som gäller avgiftsuttag inom kemikalieområdet är förordningarna (2000:338) om biocidprodukter, (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken, (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken, (1998:941) om kemiska produkter och biotekniska organismer samt (1998:942) om kemikalieavgifter m.m.

Avgiftsstruktur

På kemikalieområdet utgår ett flertal avgifter, varav de viktigaste är avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken samt kemikalieavgifter och avgifter för bekämpningsmedel.

Avgifter för prövning och tillsyn enligt miljöbalken

I miljöbalken 9 kap. 6 § föreskrivs att ett flertal verksamheter inom kemiområdet skall undergå prövning och tillsyn av kommun eller länsstyrelse. För detta skall årlig avgift utgå enligt förordningen 1998:940 (2 kap. samt bilaga). Tillsynsavgifter finns definierade för ett stort antal verksamhetsgrupper.

Enligt förordningen 1998:942 skall Kemikalieinspektionen ta ut kemikalieavgifter av två slag: årsavgift och produktavgift.

Årsavgift

Årsavgiftens storlek beror på den sammanlagda mängden anmälningspliktiga kemiska produkter och avgiften ökar således stegvis med volymen. Sålunda utgår exempelvis avgift med 1 300 kronor för 1-4 ton, 4 000 kronor för 5-9 ton, 8 000 kronor för 10-49 ton osv. Vid en volym om 100 000 ton eller mer uppgår årsavgiften till 75 000 kronor.

Produktavgift

Den sammanlagda årliga produktavgiften beror på antalet produkter. Avgiften för en produkt beräknas enligt formeln:

$$(\text{startvärde}-\text{slutvärde})/k^n + \text{slutvärde}$$

startvärde=1 000 kronor, slutvärde=350 kronor, k=1,003, n=antal anmälningspliktiga produkter (produkter som har samma funktion och kemiska sammansättning eller anmäls under en gemensam beteckning räknas som en produkt).

Avgifter för bekämpningsmedel

Enligt förordningen 1998:942 skall Kemikalieinspektionen ta ut avgifter för bekämpningsmedel av två slag: ansökningsavgift och årsavgift. Avgifter för kemiska bekämpningsmedel fungerar på samma sätt som avgifter för biologiska medel, se avsnitt 4.2.

Ansökningsavgift

Av 6§ 1998:942 framgår vilken ansökningsavgift som skall utgå för respektive ärendeslag:

- Vid ansökan om godkännande a.) för varje produkt: 10 000 kronor, b) för varje verksamt ämne som inte ingår i annan godkänd produkt: 30 000 kronor.
- Vid ansökan om villkorsändring a) som avser namn, förpackningsstorlek eller icke verksamt ämne: 1 000 kronor, b) i övrigt 5 000 kronor.
- Vid ansökan om fortsatt godkännande: 6 000 kronor.
- Vid ansökan om undantag: 3 000 kronor.

Årsavgift

Av 6 § 1998:942 framgår vidare att årsavgift skall betalas för varje godkänd produkt. Årsavgift utgår med 2,6 procent av föregående års försäljningsvärde. Minimavgift är 2 000 kronor, maximavgift 200 000 kronor.

BIM Kemi AB

Verksamheten

- BIM Kemi AB (nedan BIM Kemi) är moderbolag i en koncern som även omfattar de delägda dotterbolagen BIM Krystal AS (66 procent), BIM Eesti AS (51 procent) och Celikem OY (90,1 procent) samt de helägda dotterbolagen Synt Agar AB, BIM Chemicals Canada Inc och BIM Kemi GmbH. I koncernen innefattas även intressebolaget Paperkem (Pty) Ltd (50 procent).
- BIM Kemi utvecklar, tillverkar och marknadsför specialkemikalier för i första hand pappers- och massaindustrin. Koncernens fakturering till kunder utanför Sverige utgjorde 79 procent av omsättningen 1999. Moderbolagets omsättning utanför Sverige uppgick samtidigt till 56 procent av den totala omsättningen.
- Eftersom det är moderbolaget som betalar avgifter i Sverige har vi valt att göra den ekonomiska analysen på detta bolag och inte på koncernen som helhet.

Avgiftsstruktur – BIM Kemi

Nedan framgår försäljning och avgifter för BIM Kemi 1999.

BIM Kemi 1999, moderbolaget

Försäljning, kronor

Sverige	68 457 000
Export	87 289 000
Totalt	155 746 000

Avgifter, kronor

Offentliga avgifter, totalt **410 050**

varav:

miljöskyddsavgift	150 000
miljösanktionsavgift	25 000
kemikalieavgift, varav	113 000
- årsavgift, ca 25 procent	
- produktavgift, ca 75 procent	
avgift bekämpningsmedel, varav	122 050
- ansökningsavgift, 0 procent	
- årsavgift, 100 procent	

- Miljöskyddsavgift på 150 000 kronor utgår för länsstyrelsens årliga tillsyn av verksamheten. Avgiften är fast och grundas på verksamhetens art, dvs. tillverkning av kemikalier.
- Miljösanktionsavgift betalades 1999 pga. överskridna gränsvåer och bedöms av företaget som tillfällig.
- Kemikalieavgiftens nivå grundas på den kvantitet och på det antal kemiska produkter som företaget tillverkar eller för in i landet. Denna avgift är hänförlig till hela företagens produktsortiment.
- Avgiften för bekämpningsmedel bestod 1999 helt och hållet av rörlig årsavgift. Denna är knuten till ett fåtal produkter vars försäljning uppgår till ca 4 700 000 kronor, dvs. ca 3 procent av företagens totala försäljning.

Avgifternas påverkan på BIM Kemis ekonomiska situation

Alternativa scenarier

Med utgångspunkt från referensscenariot har vi tagit fram alternativa scenarier som skall spegla vad som händer om avgiftsstrukturen förändras. I BIM Kemis fall uppgår avgifterna endast till en liten del av omsättningen och vi har därför endast tagit fram tre alternativa fall, i vilka kemikalieavgiften, avgiften för bekämpningsmedel respektive miljöskyddsavgift antas vara 0. Som jämförelse har vi även beräknat det fall då samtliga avgifter antas vara 0.

Miljöskyddsavgiften och kemikalieavgiften är hänförlig till bolagets hela försäljning, medan avgiften för bekämpningsmedel bara utgår på en del (ca 3 procent) av bolagets omsättning. För att se vilken effekt denna avgift skulle ha på ett företag av BIM Kemis storlek där 100 procent av omsättningen bestod av bekämpningsmedel har vi även tagit fram ett alternativ som illustrerar detta.

Jämförelser mellan referensscenario och alternativa scenarier

1. Våra beräkningar visar att avgifterna enligt den nuvarande sammansättningen har en högst marginell betydelse för BIM Kemis ekonomiska situation som helhet. Även i det hypotetiska fallet då samtliga tre avgifter antas vara 0 ger detta en mindre påverkan på BIM Kemis (moderbolaget) ekonomiska utveckling som helhet. Störst procentuell förändring sker av rörelsemarginalen, som ökar med knappt 4 procent (siffran anger procentuell förändring mellan referensscenario och alternativt scenario år 2004).
2. Företag som har en högre andel försäljning av bekämpningsmedel får rimligen också en större påverkan av denna avgift. Vi har även beräknat två scenarier för ett hypotetiskt företag med en omsättning som motsvarar BIM Kemi, men där omsättningen helt och hållet består av produkter för vilka avgift för bekämpningsmedel utgår. I det ena fallet har vi antagit en avgift = 0, i det andra 2,6 procent, dvs. motsvarande dagens nivå. Våra beräkningar visar att avgiften för bekämpningsmedel har avsevärd effekt i detta fall; rörelsemarginalen ökar med närmare 90 procent då avgiften går från 2,6 procent till noll (90 procent anger procentuell förändring mellan referensscenario och alternativt scenario år 2004).

Rohm and Haas AB

Verksamheten

- Rohm and Haas Nordiska AB är dotterbolag till Rohm and Haas (UK) Ltd och ingår i koncernen Rohm and Haas Company, USA.
- Företaget producerar och säljer specialkemikalier inom Norden.
- 92 procent av företagets nettoomsättning består av försäljning och 8 procent av kommission. 14 procent av försäljningen sker i Sverige och resten i övriga Europa.

Avgiftsstruktur – Rohm and Haas

Nedan framgår försäljning och avgifter för Rohm and Haas 1999.

Rohm and Haas 1999

Försäljning, kronor

Sverige	46 639 516
Export	281 504 328
Totalt	328 143 844

Avgifter, kronor

Offentliga avgifter, totalt 318 500

varav:

miljöskyddsavgift	113 000
kemikalieavgift	188 900
avgift bekämpningsmedel	16 600

- Miljöskyddsavgift på 113 000 kronor utgår för länsstyrelsens årliga tillsyn av verksamheten. Avgiften är helt fast och grundas på verksamhetens art.
- Kemikalieavgiftens nivå grundas på den kvantitet och det antal kemiska produkter som företaget tillverkar eller för in i landet. Denna avgift är hänförlig till hela företagets produktsortiment.

Avgifternas påverkan på Rohm and Haas ekonomiska situation

Alternativa scenarier

Med utgångspunkt från referensscenariot har vi tagit fram alternativa scenarier. På samma sätt som för BIM Kemi har vi tagit fram tre alternativa fall, i vilka kemikalieavgiften, avgiften för bekämpningsmedel respektive miljöskyddsavgiften antas vara 0. Som jämförelse har vi även beräknat det fall då alla avgifter antas vara 0.

Jämförelse mellan referensscenario och alternativa scenarier

1. Våra beräkningar visar att avgifterna enligt den nuvarande sammansättningen har en marginell betydelse för Rohm and Haas ekonomiska situation som helhet.
2. Kemikalieavgiften svarar i nuläget för 60 procent av företagets avgifter. I ett alternativt scenario då kemikalieavgiften antas vara 0, skulle företagets rörelsemarginal år 2004 förbättras med 6 procent, vilket tyder på att kemikalieavgiften har en viss, dock långtifrån avgörande, betydelse för företaget.
3. De slutsatser som presenterats beträffande BIM Kemi gäller i allt väsentligt även för Rohm and Haas.

4.4 Livsmedel

Sammanfattande slutsatser:

- Våra beräkningar har inte kunnat visa att gällande avgifter har någon negativ påverkan på det studerade företaget Melkers Chark.
- Det kan inte uteslutas att nuvarande livsmedelsavgifter påverkar mindre företag negativt. Detta gäller i synnerhet avgifter som inte är differentierade med avseende på kontrollerade företags omsättning. Grundprincipen på livsmedelsområdet är dock att mindre företag beläggs med lägre avgifter till följd av lägre kontrollbehov.

Tillämpliga författningar

Enligt förordningen (1989:1110) om avgift för livsmedelstillsyn skall den som driver viss verksamhet i en livsmedelslokal betala en årlig avgift för livsmedelstillsyn. Livsmedelsverkets författningar reglerar storleken på

dessa avgifter. Exempel på författningar är (SLVFS 1990:10) livsmedelstillsyn m.m, (SLVFS 1998:30) för veterinära besiktningar och kontroller vid slakterier, styckningsanläggningar samt kyl- och fryshus, (SLVFS 1991:30) om charkanläggningar, (SLVFS 1999:29) om anläggningar som hanterar fiskvaror, (SLVFS 1991:11) verksamheter med slakt, styckning, charkuterivarutillverkning m.m. vid exportkontrollerade anläggningar.

Avgiftsstruktur

Avgifternas storlek varierar beroende på verksamhetens art. Detta innebär att större anläggningar i allmänhet belastas av högre avgifter jämfört med mindre verksamheter inom motsvarande område.

Tillsynsavgifter

SLVFS 1990:10, som anger riktlinjerna för tillsynsavgifter, delar in tillverkning och handel i olika grupper beroende på verksamhetstyp och kontrollbehov. Verksamheter delas in i olika avgiftsgrupper beroende på omsättning eller antal årsarbetskrafter.

Avgifter för exportkontroll

Exportörer delar in i tre klasser efter exportstatus, USA-godkänd, EU-godkänd samt övrigt. Avgiften för den första kategorin är avsevärt högre än de övriga. Nedanstående tabell visar grundavgifter (kronor) för olika typer av anläggningar och exportstatus.

<u>Exportstatus</u>	<u>Slakteri</u>	<u>Styckning</u>	<u>Chark</u>
USA-godkänd	68 520	66 000	77 040
EU-godkänd	14 040	17 040	22 560
Övriga exportgodkända	5 520	11 280	14 040

Enligt författningstexten kan ”småskaliga verksamheter” få avgiften reducerad med tre fjärdedelar.

Melkers Chark AB

Verksamheten

- Melkers Chark tillverkar sedan 1891 charkprodukter vid fabriken i Falun. Försäljning sker till dagligvaru- och storhushållskunder i hela Sverige.

Avgiftsstruktur – Melkers Chark

Nedan framgår försäljning och avgifter för Melkers Chark 2000

Melkers Chark 2000	
Försäljning, kronor	121 555 000

Avgifter, kronor

Avgifter, totalt	68 000
-------------------------	---------------

varav:

grundavgift enligt (SLVFS 1991:11)	14 040
------------------------------------	--------

avgift enligt (SLVFS 1998:30), (SLVFS 1991:30)	48 000
--	--------

Övrigt	6 000
--------	-------

- Grundavgift enligt (SLVFS 1991:11) avser exportstatus, där företaget är klassat i den lägsta kategorin
- Avgift enligt (SLVFS 1998:30), (SLVFS 1991:30) avser verksamhetens art (styckning/charkanläggning).

Avgifternas påverkan på Melkers Charks ekonomiska situation

Alternativa scenarier

I detta fall har vi endast gjort ett alternativt scenario, då alla avgifter är noll.

Jämförelser mellan referensscenario och alternativa scenarier

1. Våra beräkningar visar att avgifterna spelar en liten roll för Melkers Charks ekonomiska situation. Även då alla avgifter antas vara 0, ger

detta en minimal påverkan på marginaler, räntabilitet och soliditet. Företaget anser att det finns andra branschstrukturella frågor som innebär större problem ur konkurrenssynpunkt.

2. Avgifterna på livsmedelsområdet bygger som nämnts ovan på att Livsmedelsverket skall kunna täcka sina kostnader för tillsyn. Grovt räknat innebär detta att mindre livsmedelsföretag betalar lägre avgifter till följd av ett lägre kontrollbehov. Vissa avgifter har dock inget samband med det kontrollerade företagets storlek; ett exempel är avgiften för exportkontroll (se ovan). Som framgår av tabellen ovan är avgiften för godkännande för export till USA väsentligt högre än till EU, vilket motiveras av USA:s hårdare importbestämmelser. Exportkontrollavgifter på 66 000 – 77 000 kronor (nuvarande avgifter/USA-export) skulle dock troligen få negativa effekter på mindre företags ekonomi. Som påpekas ovan finns möjlighet för ”småskaliga verksamheter” att få reducerad avgift. Då mer exakta definitioner saknas finns dock risk att gränsdragningsproblem uppstår.
3. Regleringen kring livsmedel är omfattande, bl.a. till följd av att en lång rad EU-direktiv har införlivats med den nationella lagstiftningen. I vårt uppdrag har inte ingått att göra någon fullständig analys av befintliga livsmedelsregleringar. Vid en översiktlig genomgång kan vi ändå konstatera att området är svåröverskådligt och att det är svårt att utifrån författningstexter avgöra vilka avgifter som är tillämpliga. Denna svåröverskådlighet kan i sig innebära problem för mindre företag.

4.5 Linjeluftfart

Sammanfattande slutsatser

- Luftfartsverkets avgifter har en påtaglig inverkan på brutto- och rörelsemarginaler på det studerade företaget Braathens Malmö Aviation AB (BMA).
- Avgifternas uppbyggnad påverkar lönsamheten olika för olika flygbolag.
- De avgifter som har störst inverkan enligt våra beräkningar är de som baseras på antalet passagerare. Även de avgifter som baseras på antalet starter och landningar påverkar marginalerna negativt.

Avgiftsstruktur

För luftfart utgår ett antal olika avgifter satta av Luftfartsverket. De viktigaste avgifterna är landningsavgift, avgasavgift, bulleravgift, TNC (Terminal Navigation Charge), passageraravgift, säkerhetsavgift samt undervägsavgift.

Landningsavgift

Avgiften betalas för varje landning och beräknas i förhållande till luftfartygets högsta tillåtna startvikt. Beräkningen sker enligt följande:

Flygplats	Viktklass	Landningsavgift (SEK) <i>Fast avgift + Avgift per ton</i>	Mini- miavgift
Stockholm- Arlanda	0-25 ton	28	350
	över 25 ton	700 + 73 över 25 ton	
Stockholm- Bromma	0-25 ton	28	250
	över 25 ton	700 + 63 över 25 ton	
Göteborg- Landvetter	0-25 ton	28	250
	över 25 ton	700 + 63 över 25 ton	
Malmö-Sturup	0-25 ton	28	250
	över 25 ton	700 + 61 över 25 ton	
Övriga	0-25 ton	28	250
	över 25 ton	700 + 73 över 25 ton	

Avgasavgift

På landningsavgiften utgår ett procentuellt tillägg relaterat till luftfartygets certifierade avgasdata. Tillägget framgår av nedanstående tabell:

Avgiftsklass	Certifierat medelvärde för LTO-emission, g/kN	Tillägg
0	>19g/kN HC eller >80g/kN Nox	30%
1	<19g/kN HC eller ≤80g/kN Nox	25%
2	<19g/kN HC eller ≤70g/kN Nox	20%
3	<19g/kN HC eller ≤60g/kN Nox	15%
4	<19g/kN HC eller ≤50g/kN Nox	10%
5	<19g/kN HC eller ≤40g/kN Nox	5%
6	<19g/kN HC eller ≤30g/kN Nox	0%

Bulleravgift

Bulleravgift beräknas baserat på luftfartygets certifieringsvärden och antalet landningar enligt följande uppställning:

Avgiftsklass	Flygplats	Min. Avgift Enhetsavgift	Max. Avgift, 20* Enhetsavgift
1	Umeå, Bromma, Visby	35 kronor	700 kronor
2	Ronneby, Halm- stad, Sundsvall, Arlanda, Norr- köping	30 kronor	600 kronor
3	Landvetter, Sturup, Luleå, Östersund	20 kronor	400 kronor
4	Ängelholm, Jönköping, Kalmar, Örnsköldsvik, Ki- runa, Skellefteå, Karlstad	10 kronor	200 kronor

TNC (Terminal Navigation Charge)

Avgiften avser navigationsbistånd i samband med flygplansrörelser nära flygplatser och tas ut baserad på vikt och antalet landningar enligt följande:

Viktklass	TNC avgift SEK Fast avgift + Avgift per ton
9-15 ton	35
16-50 ton	35 + 24 över 15 ton
51-100 ton	875 + 17 över 50 ton
Över 100 ton	1725

Securityavgift

En securityavgift betalas för varje avresande passagerare. Avgiften per passagerare beräknas enligt:

Avresa från	Inrikes	Utrikes
Stockholm-Arlanda	2,75	12,25
Övriga	8,00	16,00

Passageraravgift

Passageraravgift betalas för varje avresande passagerare enligt nedan (SEK):

Avresa från	Inrikes	Utrikes
Stockholm-Arlanda	50	98
Stockholm-Bromma		
Göteborg-Landvetter	50	85
Malmö-Sturup	45	59
Övriga	45	65

Undervägsavgift

Undervägsavgift betalas för att flyga genom svenskt luftrum. Avgiften per flygning beräknas enligt formeln

- Avgiften = $p \cdot d \cdot \sqrt{\frac{w}{50}}$
- P = pris per avgiftsenhet = euro 54,65 samt en administrativ avgift till Eurokontroll om 0,21 euro per avgiftsenhet.
- d = avståndsfaktorn, utgör 1/100 av storcirkelavståndet i km mellan flygningarnas ändpunkter minskat med 20 km för varje start- och/eller landning på svensk flygplats.
- W = viktfaktorn baseras på luftfartygets högsta tillåtna startvikt.

Infrastrukturavgift

Luftfartsverket tar ut en infrastrukturavgift för användning av Luftfartsverkets infrastruktur vad avser handlingsavgift. Denna är ej en del av luftfartstaxorna utan skall ses som en direkt avgift knuten till användningen av infrastrukturen. Avgiften belastar den som opererar handlingsverksamheten som i sin tur vidarebefordrar den till flygbolagen. Avgiften är (SEK):

Infrastrukturavgift	Göteborg	Malmö
Per landning	176	176
Per passagerare	1,5	1,5

Inspektionsavgifter

Utöver nämnda avgifter som Luftfartsverket tar ut, finns även avgifter som Luftfartsinspektionen tar ut. På Malmö Aviation AB upplever man dock de avgifterna relativt Luftfartsverkets avgifter som ringa. Vi har därför valt att i vårt beräkningsexempel koncentrera oss på Luftfartsverkets avgifter.

Braathens Malmö Aviation AB (BMA)

Verksamheten

- BMA är ett företag inom Braathens-koncernen.
- Bolaget bedriver luftfartsverksamhet inom Sverige med Bromma som bas. Tidigare år bedrevs verksamheten även från Arlanda med trafik på bl.a. Luleå och Umeå. Vidare bedrevs även utrikesverksamhet på London.
- Verksamheten är idag koncentrerad med trafik från Bromma på Göteborg och Malmö.
- För år 2001 beräknas ca 13 500 starter och landningar ske på Bromma, varav ca hälften med destination Göteborg och den andra hälften till Malmö.
- Den dominerande aktören på den svenska inrikesmarknaden för luftfart är SAS som på ett antal sträckor är ensam aktör.

Avgiftsstruktur – Braathens Malmö Aviation

Nedan framgår beräknade avgifter för BMA år 2001.

BMA 2001

Avgifter, kkronor

Avgifter till Luftfartsverket, totalt	114 635
varav:	
Landningsavgift	26 763
Avgasavgift	1 336
Bulleravgift	1 788
TNC	9 868
Passageraravgift	41 440
Securityavgift	6 800
Infrastrukturavgift	1 826
Enrouteavgift (Euro, kurs 8,9)	24 814

Avgifternas påverkan på BMA:s ekonomiska situation

Alternativa scenarier

Med utgångspunkt från referensscenariot har vi tagit fram alternativa scenarier. För detta ändamål har vi slagit samman de avgifter som baseras på antalet landningar, respektive de avgifter som baseras på antalet passagerare. Dessa avgiftsgrupper har därefter varierats i intervallet plus/minus 30 procent. TNC-avgiften har i detta sammanhang betraktats som en separat kategori.

Jämförelse mellan referensscenario och alternativa scenarier

Då BMA ingår i Braathens-koncernen är inte företagets kapitalstruktur jämförbar med självständiga bolag. Detta gör räntabilitetsmått som avkastning på eget kapital mindre användbara. Soliditetsmåttet är också mindre lämpligt att använda här, eftersom andelen eget kapital är såpass låg att även små resultatförändringar leder till stora förändringar i solidi-

tet. I BMA:s fall har vi valt att helt fokusera på förändringar i rörelsemarginalen.

1. Avgiften till Luftfartsverket utgör en betydande del av bolagets totala kostnader, över 10 procent. Det innebär att förändrade avgiftsnivåer och –strukturer får relativt stor påverkan på flygbolagets lönsamhet.
2. Passageraravgifter är den enskilt största avgiften (passagerar- och securityavgifter utgör ca 42 procent av avgifterna 2001). En ökning/minskning av dessa avgifter med 30 procent gör att rörelsemarginalen minskar respektive ökar med närmare 20 procent.
3. Landningsavgifterna, inklusive avgas- och bulleravgifter, har också betydelse för BMA (26 procent av avgifterna). En ökning/minskning av dessa avgifter med 30 procent gör att rörelsemarginalen minskar respektive ökar med drygt 8 procent.
4. TNC-avgiften har viss betydelse för BMA. Om denna avgift antas vara 0 medför detta att rörelsemarginalen ökar med 9 procent.

Ovanstående siffror anger procentuell förändring av rörelsemarginalen mellan referensscenario och alternativa scenarier år 2004.

4.6 Läkemedel

Sammanfattande slutsatser

Kontakter har tagits med ett antal läkemedelsbolag. Några har inledningsvis visat intresse att medverka i projektet, men senare av olika skäl dragit sig ur. I något fall har det tillfrågade företaget inte haft möjlighet att medverka i sådan tid att resultaten kunnat redovisas i denna rapport.

Därför saknas underlag för beräkningar av avgiftsuttagets effekter för enskilda företag inom branschen. Vissa slutsatser kan emellertid dras redan av den nedan redovisade avgiftsstruktur som i vart fall t.o.m. år 2000 tillämpats för läkemedelsföretagen.

Avgifterna är i allt väsentligt fasta och förhållandevis höga. Detta gäller särskilt ansökningsavgifter. Omkring 200 företag av varierande storlek är verksamma i branschen. Särskilt för mindre företag kan avgifterna antas medföra en återhållande faktor för expansion eller introduktion av nya läkemedel.

Tillämpliga författningar

- Enligt 25 § läkemedelslagen (1992:859) skall avgifter utgå för godkännanden och tillstånd.
- Avgifternas nivå bestäms av förordning (1993:595) om avgifter för den statliga kontrollen av läkemedel. Förordningen revideras i regel varje år.
- Läkemedelsverket bestämmer genom föreskrifter om när och på vilket sätt avgifterna skall betalas.

Avgift för ansökan eller ändring

Ansökningsavgift tas ut vid ansökan om godkännande av ett läkemedel. Ansökningsavgift utgår även för kontrollåtgärder som tillstånd för tillverkning av läkemedel, klinisk prövning och ansökan om licensförsäljning.

Vissa ansökningsavgifter subventioneras av årsavgifter, i övrigt gäller principen att avgifterna skall motsvara Läkemedelsverkets kostnader för dess arbetsinsatser.

Godkännande av ett läkemedel måste förnyas vart femte år och avgift tas ut för detta.

Avgift för en komplett ansökan utgår med 340 000 kronor för humanläkemedel och med 240 000 kronor för veterinärläkemedel. För parallell-importerade läkemedel utgår ansökningsavgift med 15 000 kronor för såväl human- som veterinärläkemedel. För att starta tillverkning av humanläkemedel krävs tillverkningstillstånd, för vilket avgift utgår med 100 000 kronor och med samma belopp för tillverkning av veterinärläkemedel.

När ett godkänt läkemedel vidareutvecklas eller ändras tas avgift ut för tillkommande ansökningar. Sålunda utgår vid ändring av läkemedelsform eller styrka en avgift om 70 000 kronor för humanläkemedel och 60 000 kronor för veterinärläkemedel. Vid ny indikation utöver tidigare specificerade samt vid ansökan om rätt till försäljning utan recept utgår avgift med samma belopp.

Årsavgifter

Under den tid vilken ett läkemedel är godkänt tas en årlig avgift ut. Även denna avgift är fast och ej kopplad till läkemedlets försäljningsvolym. Årsavgift utgår även för olika typer av tillstånd som tillverkningstillstånd och partihandelstillstånd.

Avgift för en komplett ansökan upp till 5 år utgår med 76 000 kronor för humanläkemedel och 56 000 kronor för veterinärläkemedel. För parallell-importerade läkemedel utgår årsavgifter med en tredjedel av dessa belopp. För tillverkning av läkemedel utgår årsavgift med 37 500 kronor för såväl human- som veterinärläkemedel.

4.7 Sammanfattande synpunkter

I enlighet med uppdraget har Öhrlings PricewaterhouseCoopers tagit kontakt med ett flertal företag. Några har avböjt att medverka i undersökningen av skäl såsom tids- och resursbrist. Andra har tackat nej till att medverka p.g.a. att de inte önskat lämna ut icke offentliga uppgifter.

I det följande redovisas resultat av beräkningar för fem företag inom fyra olika branscher. Företagens omsättning varierar kraftigt, vilket naturligtvis är av betydelse för resultatet av våra beräkningar.

Predator är verksam inom området *biologiska bekämpningsmedel*. Beräkningarna visar att Kemikalieinspektionens avgiftsuttag har märkbar effekt på företagets ekonomi. Dessutom finns generella konkurrensaspekter på avgifternas utformning.

BIM Kemi och *Rohm and Haas* tillverkar *kemikalier* och belastas av avgifter till länsstyrelsen och Kemikalieinspektionen. Beräkningarna har inte visat att dessa avgifter har mer än marginell inverkan på företagets ekonomi.

Melkers Chark tillverkar *livsmedel* och betalar avgifter till Livsmedelsverket för kontroll och tillsyn. Avgifterna kan inte sägas ha någon större inverkan på företagets ekonomi.

Braathens Malmö Aviation är verksam inom *linjeluftfart* och betalar en rad avgifter till Luftfartsverket. Passagerar- och landningsavgifter är av sådan storlek att dessa har betydande påverkan på bolagets resultat.

På läkemedelsmarknaden har beräkningar av anförda skäl inte kunnat ske. Avgiftsstrukturen kännetecknas dock av höga fasta avgifter.

Övriga iakttagelser

Vid kontakterna med företagen och branschorganisationerna framkom ett antal synpunkter som inte redovisas i de finansiella analyserna men ändå förtjänar att redovisas. Nedan sammanfattas några av dessa i punktform:

- Myndigheternas regler och system för tillsyn och kontroll samt uttagande av avgifter uppfattas delvis vara svåra att tränga igenom och förstå.
- Det finns en brist på transparens när det gäller myndigheternas uttagna avgifter i förhållande till de kostnader som myndigheterna har för att hantera de arbetsuppgifter som avgifterna avser.
- Avgifterna uppfattas som ”skatt”.
- Småföretagare med begränsade administrativa resurser uppfattar hanteringen av avgiftssystemet som betungande.
- Det finns en positiv attityd till att frågor om myndigheternas avgiftssystem tas upp till genomlysning.
- Vissa företag var intresserade att lämna ytterligare information angående olika typer av konkurrenssnedvridande företeelser, som ej var direkt relaterade till fiskala avgifter.

5 Slutsatser

En slutsats som kan dras med en tillfredsställande grad av säkerhet är att vi, utifrån ett helhetsperspektiv på den svenska ekonomin, i allt väsentligt kunnat identifiera de områden som belastas mest av fiskala avgifter och de avgifter som utgör den största ekonomiska belastningen för företagen inom dessa områden. Å andra sidan kan också den slutsatsen dras att fiskala avgifter generellt sett inte tycks utgöra ett konkurrensproblem för svenskt näringsliv, även om de förvisso alltid ger upphov till mer eller mindre betungande kostnader för företagen.

Analysen i avsnitt 4 indikerar att större företag knappast berörs av fiskala avgifter på ett sätt som kan anses leda till konkurrensproblem. Inom vissa branscher utgår ganska höga avgifter och dessa kan i vissa fall ge en betydande inverkan på små företags möjligheter att konkurrera. De problem som kan uppstå för konkurrensen gäller alltså när små företag, framförallt de allra minsta, drabbas av inträdesbarriärer eller konkurrensnedvridningar. Samtidigt kan det antas att ju mer kapitalintensiv en verksamhet är desto mindre betydelse har avgiftsuttaget. Vid etablering av ett företag som kräver en initial investering i produktionsmedel om 20 miljoner kronor kan en initial tillsyns- eller registreringsavgift om 20 000 kronor te sig mindre betydelsefull. Däremot kan en avgift av sådan storlek vara av stor betydelse i en mindre investeringsintensiv verksamhet.

Särskilt höga avgifter tycks finnas inom bl.a. miljöområdet och utgår enligt de författningar och föreskrifter som har utfärdats med stöd av miljöbalken. Frågan är då om effekterna på konkurrensen kan bedömas vara av så allvarlig art att någon form av åtgärder kan anses påkallade.

Syftet med den moderna miljölagstiftningen är att främja en hållbar utveckling och att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer en hälsosam och god livsmiljö. Det globala perspektivet understryks. Grundläggande internationella principer görs genom miljöbalken rättsligt bindande. Balkens regler skall tillämpas på all verksamhet och alla åtgärder som kan ha betydelse från miljösynpunkt parallellt med annan lagstiftning som reglerar verksamheten. Bland de tillgängliga miljöpolitiska instrumenten förekommer även ekonomiska styrmedel, såsom miljöskatter och miljöavgifter, i syfte att påverka verksamhetsutövare.

I stort sett samma resonemang kan föras beträffande en majoritet av de i det föregående beskrivna avgifterna. Avgifterna för läkemedel beror på den kontroll samhället anser betydelsefull för att garantera säkerheten hos produkterna. Avgifter för livsmedelstillsynen betalas för att konsumenten-

terna skall garanteras bästa möjliga kvalitet på maten. Liknande resonemang bär fram avgifter som gäller tillsyn av säkerheten vid luft- eller sjötransporter osv.

Den belastning som fiskala avgifter av förevarande slag utgör på företagen är således en effekt av de skyddsbehov och den skyddsnivå som samhället önskar beträffande t.ex. miljön eller människors hälsa och säkerhet. Det senare kan gälla skydd mot hälsofarliga lokaler och bostäder, otjänliga livsmedel, farliga produkter av olika slag eller säkerhet till sjöss och i luften. Dessutom beror effekten av fiskala avgifter på den, också från konkurrenssynpunkt, allmänt vedertagna principen att en kostnad skall bäras av den som orsakar den. Vi finner således att en rad viktiga samhällsintressen ligger till grund för den verksamhet som tillsynsmyndigheter av olika slag bedriver och för det avgiftsuttag som i stor utsträckning finansierar denna verksamhet.

Frågan om fiskala avgifter i sig och de ekonomiska mål som gäller för avgiftsuttaget är inte föremål för analys i detta sammanhang. Däremot kan ifrågasättas om fördelningen av avgiftsuttaget mellan företag av olika storlek är den från konkurrenssynpunkt mest lämpliga på alla områden. En avgift kan sannolikt utformas på olika sätt också med nu gällande ekonomiska mål för verksamheten.

Hur skall avgifterna då vara beskaffade för att skadliga effekter på konkurrensen i möjligaste mån skall kunna undvikas? Det är för det första viktigt att avgifterna inte skapar inträdesbarriärer. Det är därför från konkurrenssynpunkt mindre lämpligt med höga fasta årsavgifter eller registreringsavgifter, som utgår med samma belopp för alla företag på en marknad oaktat storlek, omsättning eller volym. Men också rörliga årsavgifter kan ge liknande effekter om avgiften ökar brant eller i stora steg. Å andra sidan bör avgiften så långt möjligt spegla de kostnader som myndigheternas tillsyn ger upphov till. Avgiftens utformning bör således bestämmas utifrån en samlad bedömning av flera aspekter och relateras till bl.a. omfattningen av den tillsynsinsats som behövs och den ekonomiska bärkraften hos företag av olika storlek på den aktuella marknaden. Dessutom bör avgiftssystemet vara utformat på ett sådant sätt att konkurrensfördelar inte uppstår för vissa företag inom en marknad på bekostnad av andra företag med liknande konkurrensförutsättningar i övrigt.

På de områden inom vilka vi närmare har analyserat avgiftsuttaget har principen om avgift efter omsättning m.m. i regel, men i varierande grad, tillämpats. Beträffande läkemedel tycks t.ex. inslagen av fasta avgifter större än inom övriga undersökta områden. För ett större läkemedelsföretag med en omsättning på hundratals miljoner kronor är detta knappast ett problem, men avgiftskonstruktionen försvårar inträde på marknaden för

mindre näringsidkare. Detta hämmar konkurrensen på marknaden. Det är svårt att i detta sammanhang bedöma i vad mån en annan konstruktion av tillsynsavgifterna för läkemedel, givet full kostnadstäckning, är lämplig vid en sammanvägd bedömning. Däremot kan konstateras att den nuvarande konstruktionen kan ge effekter på konkurrensen.

Som framgått är det betydelsefullt att också konkurrensaspekten vägs in när beslut fattas om fiskala avgifter och utformningen av dem. Beträffande myndighetsbeslut om föreskrifter som berör små företag gäller, enligt uttryckliga stadganden i den s.k. simplexförordningen (1998:1820), att sådana beslut skall föregås av en analys av beslutets effekter på konkurrensen.

De flesta fiskala avgifter gäller dock en bransch generellt med både små, medelstora och större företag. Härtill kommer att fiskala avgifter ofta utgår med stöd av förordning och inte bestäms av den enskilda myndigheten. Så är t.ex. fallet med ovan berörda läkemedelsavgifter. Nivån är fastställd i förordning medan Läkemedelsverket får besluta om när och hur avgifterna skall betalas. I inventeringen har också förekommit indikationer på att vissa kommunala tillsynsavgifter varierar kraftigt mellan olika kommuner. Detta kan orsaka snedvridningar i konkurrensförhållandena mellan företag som verkar på samma produktmarknad, kanske också samma geografiska marknad, men som har sitt säte och verksamhet i olika men närliggande kommuner. I här berörda situationer, vilket torde vara de vanligaste i fråga om fiskala avgifter, gäller inte simplexförordningen.

Det är emellertid viktigt att konkurrens effekterna analyseras och övervägs vid alla slags beslut om fiskala avgifter. De viktigaste aspekterna att bedöma i en sådan analys är avgiftsuttagets effekter för små företag och eventuella snedvridningar av konkurrensförhållandena som kan följa av avgiftskonstruktionen. En sådan konkurrensanalys bör bl.a. bygga på kunskap om branschstrukturen i den aktuella branschen, t.ex. storleken på de verksamma företagen, samt på kunskap om de villkor som gäller för branschen i övrigt.

Bilaga 1



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

ENKÄT TILL BRANSCHFÖRBUND
OM STATLIGA OCH KOMMUNALA
AVGIFTER

2000-11-22

Dnr: 783/2000

Konkurrenssekonomiska avdelningen
Olle Högrell,
08-700 15 57

Till VD eller motsvarande

Upplýsningar:

Enkäten avser tillsynsavgifter och andra statliga eller kommunala avgifter som utgör en förutsättning för att etablera eller driva verksamhet på er marknad. Arbetsgivaravgifter eller sociala avgifter för personal omfattas dock ej av enkäten.

Syftet är att samla kunskap om avgifter med sådan storlek eller utformning att de ger negativa konkurrens effekter och i vilka branscher de förekommer. I ett andra steg avser vi att låta en revisionsbyrå, med hjälp av datoriserade beräkningsmodeller, belysa effekterna av statliga avgifter utifrån några verkliga företags situation. Vi behöver finna lämpliga sådana fall. Du kan hjälpa oss genom att besvara den sista frågan!

Flera alternativ får kryssas. OBS ! skriv gärna ytterligare synpunkter på särskilt ark om inte platsen räcker till.

1. Bedömer du att företagen i din bransch måste betala tillsynsavgifter och andra obligatoriska avgifter till stat eller kommun, (förutom arbetsgivaravgifter och sociala avgifter), som motverkar nyetableringar eller expansion bland företagen på er marknad?

- Ja, för de minsta företagen med 0-5 anställda
 Ja, för företag med upp till 20 anställda
 Ja, generellt för företag i branschen, oberoende av storlek
 Nej
 Vet ej

Eventuella kommentarer:

.....

2. Om **ja** i något fall, vilken eller vilka enskilda avgifter bedömer du motverkar nyetablering eller expansion mest för företagen i din bransch.

- 1.....avser.....betalas till.....
 2avser.....betalas till.....
 3.....avser.....betalas till.....

Eventuella kommentarer:

.....

3. Anser du att tillsynsavgifter eller andra obligatoriska avgifter till stat eller kommun (utom arbetsgivaravgifter och sociala avgifter) belastar företagen olika i din bransch, alltså leder avgiftsuttaget till konkurrensnedvridningar på marknaden?

- Ja, genom att små företag belastas mer än större företag
- Ja, på något annat sätt beroende på företagsstorlek.
- Ja, oberoende av företagsstorlek
- Nej inte enligt mina/våra erfarenheter
- Vet ej

Eventuella kommentarer:

.....

.....

.....

4. Om **ja** i något fall, vilken eller vilka avgifter ger sådana snedvridningseffekter

- 1..... avser:..... betalas till.....
- 2.....avser.....betalas till.....
- 3.....avser.....betalas till.....

Eventuella kommentarer:

.....

.....

.....

5. Finns det andra negativa konkurrens effekter av statligt eller kommunalt avgiftsuttag i din bransch, utöver vad som berörts här ovan och vilka effekter/avgifter tänker du då på?

Ja

.....
.....

Nej, inte såvitt jag/vi känner till

6. Känner du till något medlemsföretag som kan vara ett belysande exempel? Företaget kan naturligtvis vara anonymt om så önskas:

Ja, namn och adress:

.....
.....

Nej.

Tack för din medverkan!

Avsändare:

Enkäten besvarad av:

.....
titel/namn

Bilaga 2

Inledning



Eureka Marknadsfakta har på Konkurrensverkets begäran genomfört en kvantitativ studie av företags upplevelse av fiskala avgifter.

Studien är en inventering av fiskala avgifter i stat och kommun som kan antas begränsa eller snedvräta konkurrensen.


Studien är daterad den 20 december 2000

Mårn Johansson
Eureka Marknadsfakta AB

176: Datainventeringen A0 2000
Konkurrensverket Fiskala avgifter - december 2000

1.

Beskrivning av utförandet



Bakgrund
Konkurrensverket vill undersöka hur företag upplever de statliga och kommunala uttagen av avgifter. Vilka avgifter ska företagen på marknaden upplevas som hindrande för en expansion eller ett inträde på en marknad.

Syfte
Syftet är att göra en inventering av fiskala avgifter som har en sådan vid och effekt som att de kan antas begränsa konkurrensen. Med fiskal avgift avses avgifter som det allmänna har ett förhållande till företagets verksamhet. En fiskal avgift kännetecknas av att de betopp som tillförs statens eller överstatliga myndighets kostnader.

Metod
Undersökningen har genomförts med datorstödd telefonintervju (CATI).

Datans samlings- och ransningsperioder: 09/12/04 - 09/12/13

Frågekonstruktion
En frågeguide upprättades av Eureka Marknadsfakta enligt det överenskomna formatet 5 frågor var 2 it med öppna svar enligt offertens pris.

Följeforsoläret konstruerades av Eureka Marknadsfakta i samråd med uppdragsgivaren.

176: Datainventeringen A0 2000
Konkurrensverket Fiskala avgifter - december 2000

8.

Beskrivning av utförandet



Målgrupp & urval

Målpopulationsgrupp för undersökningen är företag av olika branscher framtagna av Konkurrensverket. För detta ändamål har en ökarpsvarigt beströvat befallnings enligt följande SSI-koder. Tre olika storlekskategorier av företag, 1-9 anställda, 10-50 anställda och över 50 anställda, har ingått i undersökningen.

VD eller ekvivalent på respektive företag har intervjuats.

Svarsfrekvens och bortfall

Datainsamlingsgenomfördes med en svarsfrekvens på 75%.

Se även inläggsande bortfallmodering.

- Felmarginen är vid 500 intervjuer (och ett 95%-igt konfidensintervall) maximalt $\pm 4,3\%$.
- Felmarginen är vid 200 intervjuer (och ett 95%-igt konfidensintervall) maximalt $\pm 7,2\%$. Detta gäller vid avvikelse på företagets svar i denna undersökning.
- Innebetyning av branscher med < 50 int./grupp (alla branscher i denna undersökning) är inte resultatet statistiskt säkerställt.

(Felmarginen är den teoretiska skillnaden mellan de i undersökningen uppräpnade värdena och de värden man skulle få om hela populationen hade intervjuats.)

Metodskategori	Antal
Behovsval	100
Andel	89
Fylligt svar	33
Partiellt	1
Blankt	16
Inskrivnings	40
Behovsval	779
Väljare till svar	46
Väljare till fel	42
Blottat för felaktiga svar	131
Genomsnittligt svar	100
Behovsval	75%

Storleksgrupp	Storleksgrupp											
	1-9	10	20	30	40	50	60	70	80	90	100	100
1000	88	89	17	12	14	14	13	12	13	89	88	88
200	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
100	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
50	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
20	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
10	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1



1790. Ekonomiska och sociala förhållanden 2001
Konkurrensverket 7 av 10 sidor - december 2001