Konkurrensen i Sverige 2013

Rapport 2013:10

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Konkurrensen i Sverige 2013

Konkurrensverkets rapportserie 2013:10

Konkurrensverket december 2013
Projektledare: Lena Fredriksson
ISSN-nr 1401-8438
E-print, Stockholm 2013
Foto: Istockphoto

Förord

Konkurrensverket har i sitt regleringsbrev för 2013 fått i uppdrag att presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. Uppdraget redovisas i denna rapport.

I rapporten redogörs för marknadsförhållanden och förslag till konkurrensfrämjande åtgärder inom följande utvalda marknader: bostadsbyggande, drivmedelsförsäljning samt vuxentandvård. Därutöver behandlas också konkurrens mellan offentliga och privata aktörer bland annat mot bakgrund av det regelverk om konkurrens-begränsande offentlig säljverksamhet som infördes den 1 januari 2010. Konkurrensverket utövar även tillsyn över lagen om valfrihetssystem (LOV). I rapporten redogörs därför också för Konkurrensverkets förslag om hur konkurrensen inom valfrihetssystemen kan främjas. Konkurrensverkets förslag till hur myndighetens lagtillämpningsarbete kan effektiviseras och stärkas behandlas särskilt. En redogörelse för myndighetens konkurrensfrämjande arbete görs sist i rapporten, där förslag som myndigheten tidigare framfört och bedömer som fortsatt aktuella lyfts fram.

Inom ramen för det aktuella regeringsuppdraget har Konkurrensverket, med utgångspunkt i Statskontorets rapport *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10), även analyserat behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar. Den delen av uppdraget har redovisats separat i *Konkurrensen i Sverige 2013 – Delrapport* (2013:3) tidigare i år.

Stockholm i december 2013

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning och förslag **7**

Summary and policy recommendations **26**

1 Inledning **39**

1.1 Vikten av väl fungerande konkurrens 39

1.2 Konkurrensverkets uppgift 40

1.3 Regeringsuppdraget att se över konkurrensen i Sverige 41

1.4 Rapportens upplägg och disposition 43

2 Så kan det byggas mer och billigare **44**

2.1 Förslag 44

2.2 Inledning 45

2.3 En översikt av den svenska byggmarknaden 47

2.4 Plan- och byggbestämmelsernas utveckling 53

2.5 En ny plan- och bygglag sedan 2011 55

2.6 Kort om det kommunala självstyrets betydelse 58

2.7 Plan- och bygglovsprocessen är ineffektiv och tar för lång tid 59

2.8 Otydliga principer för kommunal marktilldelning och bristande konkurrensutsättning 66

2.9 Åtgärdsförslag för att främja konkurrens och effektivitet på marknaden för bostadsbyggande 79

3 Hur fungerar konkurrensen på drivmedelsmarknaden? **94**

3.1 Förslag 94

3.2 Inledning 94

3.3 En översikt av den svenska drivmedelsmarknaden 96

3.4 Utveckling av volymer, priser och lönsamhet under 2000-talet 101

3.5 Varför så små prisskillnader mellan olika bolag? 106
3.6 Har den ökade marknadskoncentrationen påverkat konkurrensen? 117
3.7 Förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden är speciella 125
3.8 Åtgärdsförslag för att främja konkurrensen på drivmedelsmarknaden 133

4 Ökad konkurrens för bättre tandhälsa 140
4.1 Förslag 140
4.2 Inledning 140
4.3 Hur är det statliga tandvårdsstödet utformat? 142
4.4 Offentliga och privata aktörer på samma marknad 146
4.5 Referenspriserna har kritiserats för att vara kostnadsdrivande 149
4.6 Högkostnadsskyddets utformning har kritiserats för att snedvrida konkurrensen 150
4.7 Hämmas konkurrensen av inlåsningseffekter? 155
4.8 Statistisk analys av tandvårdsåtgärder 156
4.9 En nödvändig väg till bättre konkurrens är att stärka patientens ställning 174
4.10 Åtgärdsförslag för att främja konkurrensen på marknaden för vuxentandvård 179

5 Konkurrens på likartade villkor mellan offentliga och privata aktörer 186
5.1 Förslag 186
5.2 Inledning 186
5.3 Skillnader i förutsättningar och mål kan snedvrida konkurrensen 187
5.4 Särskilda regler ska säkerställa konkurrens på likartade villkor 192
5.5 Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet 197

5.6 Konkurrensverkets erfarenheter av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet 199
5.7 Vilket eko har reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gett hos offentliga aktörer? 214
5.8 Hur upplevs konkurrens från offentliga aktörer? 220
5.9 Åtgärdsförslag för att främja konkurrens och konkurrensneutralitet 227

6 Konkurrens inom valfrihetssystemen 232
6.1 Förslag 232
6.2 Introduktion 232
6.3 Konkurrensutsättning genom valfrihetssystem 233
6.4 Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet 237
6.5 Problem inom valfrihetssystemen 237
6.6 Åtgärdsförslag för ökad konkurrens och bättre valfrihetsystem 250

7 Effektiv konkurrens kräver effektiv tillsyn 255
7.1 Förslag 255
7.2 Inledning 255
7.3 Internationell jämförelse av utrednings- och beslutsbefogenheter 256
7.4 Internationell jämförelse rörande företagskoncentrationer 269
7.5 Åtgärdsförslag för effektivare konkurrenstillsyn 276

8 Ytterligare konkurrensfrämjande förslag för väl fungerande marknader 288
8.1 Inledning 288
8.2 Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete 289
8.3 Åtgärdsförslag för bättre konkurrens 294

Sammanfattning och förslag

Fokusområden

Uppdragsformuleringen i regleringsbrevet var generellt hållen och gav Konkurrensverket möjlighet att avgränsa uppdraget på det sätt myndigheten själv ansåg lämpligt. Efter att ha inventerat behovet av fördjupad analys och givet ramarna för uppdraget, bedömde Konkurrensverket att konkurrensförhållandena för bostadsbyggande, drivmedelsförsäljning och vuxentandvård var särskilt intressanta. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet då offentliga aktörer verkar på konkurrensutsatta marknader bedömdes också vara av stort intresse.

Under arbetets gång och efter interna samråd på Konkurrensverket har ytterligare tre områden inkluderats i rapporten: konkurrens inom valfrihetssystemen, effektiv konkurrenstillsyn samt en uppföljning av myndighetens konkurrensfrämjande arbete. Det senare avser områden som inte bedömdes kräva en fördjupad analys inom ramen för regeringsuppdraget, men som likväl är aktuella att föra fram i ett större sammanhang där konkurrensen i Sverige står i fokus.

Konkurrensfrämjande åtgärder för ökat bostadsbyggande

Det byggs för få bostäder i Sverige. Den övervägande majoriteten av storstadskommuner och starka tillväxtkommuner visar upp ett underskott på bostäder (Boverket 2013:19). Ett begränsat utbud av bostäder har skapat ett mycket stort efterfrågeöverskott på marknaden, vilket i sin tur resulterar i höga boendepriser.

Svenska kommuner påverkar i hög grad förhållandena på den svenska byggmarknaden. Konkurrensverket vill särskilt framhålla två områden i samband med kommunala planprocesser som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på den svenska byggmarknaden: ineffektiva plan- och bygglovsprocesser, samt ineffektiva kommunala processer för marktilldelning. Mindre byggföretag har i allmänhet svårare att klara av en komplicerad och svårgenomtränglig plan- och bygglovsprocess än större byggentreprenörer. Den omständigheten att plan- och bygglovsprocessen i många fall är både komplicerad och utdragen i tid skapar också en ökad risk för korruption vilket sätter konkurrensen ur spel. Det finns således goda skäl att se över och om det är möjligt att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocessen även sett ur ett konkurrens- och korruptionsperspektiv.

Konkurrensverket har under lång tid och i flera olika sammanhang framfört åsikten att komplexiteten och därmed handläggningstiderna inom den kommunala plan- och bygglovsprocessen måste minskas. Konkurrensverket har därför ställt sig väldigt positivt till de förslag som presenterats i utredningen ”En effektivare plan- och bygglovsprocess”(SOU 2013:34), i vilken Konkurrensverket medverkat med en särskild expert. Framför allt upplever Konkurrensverket förslaget om slopat krav på detaljplan som särskilt angeläget för att få till stånd en mer effektiv plan- och bygglovsprocess. Därutöver presenterar utredningen ytterligare ett antal förslag som även de syftar till att göra plan- och byggprocessen mer transparent, effektivare och snabbare.

Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömningar och stödjer därför förslagen om att bland annat:

- Slopa kravet på detaljplan om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier. I och med detta kan en byggherre då ansöka om bygglov direkt på översiktsplanen vilket förkortar handläggningstiden.

- Slopa kravet på bygglov när en detaljplan upprättas. Därmed tillåts byggherren att bygga inom de ramar som detaljplanen anger efter startbesked från kommunen.

- Delar av detaljplanen ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. För att minska negativa konsekvenser till följd av inaktuella detaljplaner ska detaljplanen upphöra att gälla då genomförandetiden gått ut.

- Länsstyrelsens möjlighet att ingripa på den grunden att ett riksintresse inte tillgodosetts eller att mellankommunala frågor inte samordnats på lämpligt sätt bör begränsas i de fall översiktsplanen uppfyller vissa kriterier.

- Efter genomförandetidens utgång ska utrymmet för kommunen att medge avvikelse från en detaljplan utökas så länge denna avvikelse inte strider mot översiktsplanen.

- Kungörelsen och granskningsskedet i dagens planprocess tas bort och bör ersättas med en enklare procedur, bl.a. genom att planförslag ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats.

- Det måste bli enklare att upphäva detaljplaner där genomförandetiden löpt ut. Det ska vara tillräckligt med ett samråd för att upphäva en gammal detaljplan.

- Formerna för grannars möjlighet att invända mot beslut bör reformeras. Bland annat ska endast de grannar som under planprocessen har framfört invändningar som inte har tillgodosetts ha möjlighet att överklaga ett bygglov.

Därutöver har Konkurrensverket identifierat bristande transparens och konkurrensutsättning av den kommunala marktilldelningen som ett hinder för ökat och mer effektivt bostadsbyggande. Mot denna bakgrund föreslår Konkurrensverket att:

- en tydligare statlig reglering av den kommunala marktilldelningsprocessen bör införas,

- anbudsförfarande bör vara den vanligaste formen för markanvisningar, och

- marköverlåtelsen bör ske tidigare i processen.

Om redovisade förslag genomförs, bör en utvärdering av förslagens konsekvenser genomföras efter en viss tid. En sådan utvärdering kan visa på att förslagen i någon del behöver modifieras för att uppnå de önskade och undvika eventuella oönskade konsekvenser. En sådan utvärdering kan också ge svar på om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga eller om det krävs ytterligare reformer av den kommunala plan- och bygglovsprocessen. Det ska emellertid beaktas att de lagar och regelverk som reglerar plan- och bygglovsprocessen är såväl komplexa som många till antalet varför det kan vara förenat med vissa svårigheter att fullt ut förutse alla tänkbara konsekvenser.

Möjligheter att öka konkurrensen inom detaljhandeln för drivmedel

Drivmedelspriser påverkar många företags kostnader såväl som utgifter hos många hushåll i landet. Det finns därför ett naturligt intresse i samhället för prisförändringar och för prisskillnader på detaljhandelsmarknaden för drivmedel. Samtidigt har marknaden koncentrerats under 2000-talet och domineras i dag av fyra stora aktörer. Mot denna bakgrund har Konkurrensverket valt att granska konkurrensförhållandena på detaljhandelsmarknaden för drivmedel. Analysen har fokuserat på prissättningen på marknaden med tonvikt på eventuella priscykler och regionala skillnader, samt huruvida den ökade marknadskoncentrationen har lett till att marknadens dominerande aktörer uppvisar tecken på ökad samordning av sina priser.

Analysen identifierar ett tydligt men svagt veckomönster där pumppriserna är som högst på tisdag och torsdag eftermiddag. Undantaget är Stockholm och glesbygd, där priserna är mer jämna över veckan. Med avseende på geografiska skillnader, är prisnivåerna lägst i Göteborg där pristopparna också är som högst. En intressant observation, som den underliggande statistiken inte kan förklara, är att prisnivåerna i glesbygd är i princip desamma som i Stockholmsområdet. Detta är överraskande, då stationer i glesbygd förväntas möta lägst konkurrenstryck medan den högre stationstätheten i Stockholmsområdet borde bidra till hårdare konkurrens och avspeglas i lägre priser.

En viktig aspekt som påverkar förutsättningarna för konkurrens på marknaden utgörs av ägarstrukturen. Det är tydligt att den svenska marknaden kännetecknas av en hög grad av vertikal integration, vilket innebär att bolagens huvudkontor till stor del kan kontrollera

prissättningen även på lokala marknader och anpassa priserna till lokala konkurrensförhållanden. Att det handlar om homogena produkter och att pristransparensen är hög bidrar också till att drivmedelspriserna inom ett visst geografiskt område tenderar att följas åt. Mot bakgrund av detta finner analysen att det är oklart vilken funktion de rekommenderade priser som bolagen publicerar fyller för marknadens kunder.

Med avseende på förklaringsfaktorer för just den följsamhet i prissättning som kan observeras, har en analys av så kallade koordinerade effekter genomförts inom ramen för uppdraget. Hypotesen är att minskningen av antalet aktörer på marknaden kan begränsa konkurrensen genom att det, åtminstone teoretiskt sett, blir enklare för företagen att koordinera sitt agerande på marknaden. Den ekonomiska analysen av koordinerade effekter finner inte att den högre marknadskoncentrationen har resulterat i att bolagen i större utsträckning koordinerat sin prissättning och tagit ut högre bruttomarginaler. Trots detta, indikerar statistik över prisutveckling, bruttomarginaler och lönsamhet att de fyra förvärv som ägde rum mellan åren 2007 och 2010 gett upphov till vissa förändringar på marknaden som skulle kunna tolkas som resultat av högre marknadskoncentration.

Att den svenska detaljhandeln för drivmedel nu domineras av fyra stora bolag är oomtvistligt, vilket givetvis påverkar förutsättningarna för effektiv konkurrens mellan marknadens aktörer. Ur konkurrenshänseende är det viktigt att en sådan struktur inte cementeras utan att det finns möjlighet för mindre eller helt nya aktörer att expandera eller träda in på marknaden. Åtgärder som kan minska marknadens inträdeshinder bidrar därmed till bättre förutsättningar för konkurrens. De strukturförändringar som marknaden just nu genomgår med avseende på förändrade

konsumtionsvanor, sammansättning av fordonsflottan och omställning mot mer fossiloberoende drivmedelsalternativ, riskerar att påverka förutsättningarna för en dynamisk konkurrens. Tydliga och långsiktiga spelregler minskar osäkerheten kring marknadens utveckling och utgör därför en viktig förutsättning för dynamisk konkurrens.

Mot bakgrund av analysen av drivmedelsmarknaden bedömer Konkurrensverket att regeringen skulle kunna vidta två åtgärder för att förbättra förutsättningarna för konkurrens på marknaden:

- en utredning av bolagens rekommenderade prisers funktion och möjliga marknadseffekter, samt

- en utvärdering av huruvida pumplagen begränsar inträdet till detaljhandelsmarknaden för drivmedel.

Därutöver önska Konkurrensverket särskilt betona vikten av:

- tydliga och långsiktiga strategier och styrmedel för den svenska drivmedelsförsörjningen.

Konkurrensfrämjande åtgärder på marknaden för vuxentandvård

Konkurrensverket kan konstatera att det finns ett utrymme för att öka konkurrensen på marknaden för vuxentandvård. Ett grundläggande problem utgörs av patienternas svaga ställning och begränsade möjligheter att enkelt kunna jämföra priser och kvalitet mellan olika vårdgivare. Det är mycket möjligt att detta bidrar till den trögrörlighet som kan observeras på marknaden där patienter

sällan byter vårdgivare. Därutöver är kännedomen om det statliga tandvårdsstödet låg.

För att främja pris- och kvalitetskonkurrens måste marknadens funktionssätt utvecklas. Framför allt måste patienterna beredas möjlighet att jämföra olika vårdgivare utifrån konkurrensparametrar som pris och kvalitet. Om fler konsumenter sedan utnyttjar möjligheten att jämföra och även byta vårdgivare, antas detta skapa en prispress på tandvårdsåtgärder. Dessutom, om känndeomen om det statliga tandvårdsstödet var bättre är det mycket troligt att fler personer än i dag skulle söka sig till tandvården, vilket också det skulle kunna öka konkurrenstrycket på vårdgivarna att leverera vård till ett rimligt pris.

Konkurrensverket lämnar därför följande förslag på hur marknadens funktionssätt kan utvecklas och hur patientens ställning stärkas.

Patienterna måste ges ökade möjligheter att jämföra pris och kvalitet mellan olika vårdgivare genom att:

- göra det obligatoriskt för vårdgivare att tillhandahålla uppdaterade prislistor på prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden,

- en särskild utredning ges i uppdrag att identifiera kvalitetsindikatorer för tandvårdstjänster som därefter inkluderas i jämförelseverktyget som finns på 1177 Vårdguiden.

För att pris- och kvalitetsjämförelsetjänsten ska få största möjliga effekt rekommenderas att:

- Försäkringskassan ges i uppdrag att informera om det statliga tandvårdsstödet. Informationsinsatsen ska rikta sig även till dem som i dag inte besöker tandvården.

Konkurrensen stimuleras även om det blir enklare för patienten att byta vårdgivare. Det bör därför övervägas att:

- införa en sammanhållen journalföring inom tandvården.

Främjande av konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer

Den ökande marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn som pågått under lång tid, har inneburit att gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn blivit mindre markerad. Offentliga aktörer som stat, kommun och landsting omsätter miljarder kronor varje år på marknader där de konkurrerar med privata näringsidkare (se t.ex. SCB, 2012). Offentliga och privata aktörer har emellertid olika grundförutsättningar för att bedriva näringsverksamhet, vilket kan påverka konkurrensförhållandena på marknaden. För att jämna ut skillnaderna mellan offentliga och privata företag och förhindra att offentlig säljverksamhet snedvrider konkurrensen finns sedan 1 januari 2010 nya regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen.[1]

[1] 3 kap 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

Sedan reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet trädde i kraft har Konkurrensverket hanterat ett stort antal ärenden inom ramen för det nya regelverket. Under hösten 2013 har Konkurrensverket gjort en uppföljning av dem. Uppföljningen visar att i ett femtontal av de ärenden som myndigheten utrett, har offentliga aktörer uppgett att de avser att ändra en ifrågasatt verksamhet eller ett ifrågasatt förfarande. Konkurrensverket upplever detta som positivt, då sådana förändringar typiskt sett medför att konkurrensförutsättningarna på marknaden förbättras och friktionen mellan offentligt och privat företagande minskar. Det är också ett effektivt sätt att komma till rätta med konkurrensproblem jämfört med att riskera en utdragen rättsprocess om ärendet skulle tas till domstol. Nackdelen är att möjligheten att skapa rättspraxis minskar.

Konkurrensverkets uppföljning visar även att myndigheten haft svårigheter att komma åt vissa typer av upplevda konkurrensproblem på marknader där offentliga aktörer konkurrerar med det privata näringslivet. Det är bekymmersamt eftersom Konkurrensverket är angeläget om att reglerna uppnår sitt syfte och att myndigheten på ett effektivt sätt kan fullgöra sin uppgift – att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. Dessutom stärker konkurrensen företagens förmåga att hävda sig på internationella marknader.

Framför allt har det varit svårt att påvisa ifrågasatta förfaranden som gäller den offentliga aktörens priser och prissättning. Avsaknaden av särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet gör helt enkelt att det är svårt och resurskrävande att utreda huruvida den offentliga aktören har haft full kostnadstäckning. Särskilt komplicerat blir då att avgöra hur gemensamma kostnader för den konkurrensutsatta och den icke-konkurrensutsatta verksamheten

ska fördelas på ett sätt som motsvarar den faktiska resursanvändningen. I stället måste mer eller mindre osäkra fördelningsmetoder tillämpas och följaktligen blir de bedömningar som görs otvetydigt av mer godtycklig karaktär.

Konsekvensen av detta blir att Konkurrensverket i dagsläget hänvisas till den offentliga aktörens egna ekonomiska uppskattningar av den ifrågasatta säljverksamheten. Myndighetens erfarenhet är dock att de offentliga aktörer som granskats inte själva har en tillräckligt klar bild av hur dessa kostnader bör fördelas. Det är således förenat med svårigheter att få fram en rättvisande bild över intäkter och kostnader i en konkurrensutsatt offentlig verksamhet.

Ett annat problem gäller den långa handläggningstiden innan förbud meddelas i ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. En misstänkt överträdelse kan därför pågå under en mycket lång tid och utredningen kan upprepade gånger behöva omvärdera effekter av marknadsutvecklingen som sker under denna tid. I det enda ärende som hittills avgjorts slutgiltigt i domstol – Skelleftebuss – tog det cirka tre och ett halvt år innan den otillåtna verksamheten förbjöds. Skelleftebuss har därutöver sex månader på sig att avveckla verksamheten, vilket innebär en total tidsperiod om fyra år från initiering av ärendet till verkställande av domstolens beslut.

Mot denna bakgrund har Konkurrensverket identifierat följande förslag för att främja konkurrensneutralitet och effektiv konkurrens:

- inför krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter,

- inför krav i kommunallagen på att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet,

- inför krav i kommunallagen på att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning, samt

- ge Konkurrensverket beslutanderätt att utfärda åläggande vid vite för överträdelser av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.

Främjande av konkurrens inom valfrihetssystemen

Den 1 januari 2009 trädde lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV, i kraft. Genom LOV kan en upphandlande myndighet upphandla och konkurrensutsätta hälsovårds- och socialtjänster genom att inrätta ett valfrihetssystem. När ett valfrihetssystem inrättats får brukarna välja vem som ska utföra tjänsten. Tanken är att det ska uppstå en kvalitetskonkurrens mellan utförarna vid tillämpningen av LOV. Valfrihet och konkurrens förväntas leda till tjänster av högre kvalitet, bättre tillgänglighet och ökad effektivitet. Valfrihetssystem förekommer bland annat i primärvården hos landstingen samt hemtjänsten i kommunerna.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över LOV. Tillsynsarbetet består av att handlägga klagomål, men även att proaktivt utreda förhållanden om brister hos upphandlande myndigheter i enlighet med LOV. I tillsynsuppdraget ingår även att följa upp om valfrihetssystem leder till konkurrens mellan utförarna och till valfrihet för brukarna.

Konkurrensverket har tagit emot flera klagomål gällande bristande likabehandling och konkurrensneutralitet mellan upphandlande myndighets egenregi och de externa leverantörerna i valfrihetssystemen. För att valfrihetssystemen och marknaderna ska fungera väl är det viktigt att marknadernas aktörer konkurrerar med varandra under konkurrensneutrala förhållanden, eftersom konkurrensen annars riskerar att snedvridas. I förarbetena betonas även vikten av likabehandling mellan egenregi och externa leverantörer. Enligt Konkurrensverkets mening har detta inte kommit till uttryck i LOV. Att upphandlande myndighet hanterar egenregin konkurrensneutralt i förhållande till de externa leverantörerna, kan således inte hanteras inom ramen för LOV. Om detta inte var lagstiftarens avsikt bör åtgärder vidtas. Konkurrensverket anser även att skillnader mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem bör återspeglas i kraven på konkurrensneutralitet.

För ökad konkurrens och effektivare valfrihetssystem är det enligt Konkurrensverket viktigt att:

- upphandlande myndighet skiljer på rollen som beställare och utförare,
- uppdragen för egenregi och externa leverantörer tydliggörs,
- utförarorganisationen särredovisas, samt att
- en bestämmelse om öppen redovisning av egenregins efterkalkyl införs.

Resultatet av efterkalkylen är intressant för bland annat upphandlande myndighet som en indikation på egenregins effektivitet samt för medborgarna som får insyn i hur skattemedel används.

Effektiv konkurrens kräver effektiv konkurrenstillsyn

Ändamålsenliga konkurrensregler är en förutsättning för att undanröja hinder för en väl fungerande konkurrens. För att kunna upprätthålla en effektiv konkurrens på marknaden måste tillsynen kunna bedrivas snabbt, rättsäkert och effektivt. Det är därför viktigt att Konkurrensverkets möjligheter att utöva tillsyn motsvarar det behov av tillsyn som finns. Som framgår av flera internationella jämförelser av utrednings- och beslutsbefogenheter inom Norden, EU och OECD, framgår det tydligt att Sverige inom flera områden har mindre effektiva verktyg än vad andra länder har. Mot bakgrund av detta samt det harmoniseringsarbete som pågår inom dessa organ samt utifrån Konkurrensverkets erfarenheter av att tillämpa konkurrenslagstiftningen, har myndigheten identifierat vissa områden där utökade befogenheter och beslutanderätt skulle bidra till en mer effektiv konkurrenstillsyn och därigenom mer effektiv konkurrens. De verktyg som Konkurrensverket identifierat som särskilt angelägna att införa är ett uttryckligt och sanktionerat samarbetskrav för företag som är föremål för utredning samt beslutanderätt för Konkurrensverket i fråga om konkurrensskadeavgift, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och företagskoncentrationer.

För att stärka myndighetens tillsynsarbete föreslår Konkurrensverket därför bland annat följande åtgärder:

- inför ett rättsligt reglerat samarbetskrav och utökade möjligheter till sanktioner vid bristande samarbete,

- ge Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift,

- ge Konkurrensverket rätt att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, samt

- ge Konkurrensverket egen beslutanderätt i företagskoncentrationer.

Ytterligare åtgärdsförslag för väl fungerande marknader

I rapportens avslutande kapitel behandlas ett antal områden och marknader inom vilka Konkurrensverket redan tidigare i olika sammanhang fört fram konkurrensförbättrande förslag eller rekommendationer till önskad inriktning på fortsatt marknadsutveckling. Gemensamt för de förslag som presenteras är att Konkurrensverket bedömer att förslagen fortfarande är aktuella och förtjänar att lyftas fram inom ramen för regeringsuppdraget som ligger till grund för denna rapport. Förslaget om att företag som beviljas eftergift vid en kartellutredning inte ska kunna uteslutas från framtida upphandlingar har dock utarbetats under hösten 2013 och är således relativt nytt i sammanhanget.

Åtgärder för att förbättra konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden

För att främja konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden föreslår Konkurrensverket bland annat följande:

- utred fri flytträtt från fondkonto till investeringssparkonto för att öka kundrörligheten på fondmarknaden,

- utred möjligheten att göra det möjligt för fondbolag att erbjuda investeringssparkonto för att ytterligare öka kundrörligheten på fondmarknaden,

- inför regler som fastställer att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på likformigt sätt,
- inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster,
- utred en försäljning eller förtydliga SBAB:s roll, samt
- utred möjligheten att förbjuda prissignalering.

Konkurrensverket publicerade i juni 2013 rapporten *Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder* (rapport 2013:4). I rapporten konstaterades att kundrörligheten på marknaden är trög till följd av inlåsningseffekter och att kunderna är passiva, bristande transparens vad gäller kostnaden för finansiella tjänster samt ett svagt intresse hos konsumenterna för finansiella tjänster. Dessa faktorer bedömdes vara de främsta hindren för en effektiv konkurrens på den finansiella tjänstemarknaden. Ovan presenterade förslag utgör ett urval av de förslag för bättre förutsättningar för konkurrens på marknaden, som Konkurrensverket presenterade i rapporten.

Inför en tillträdesreglering på postmarknaden

Konkurrensverket föreslår att:

- Post- och telestyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Konkurrensverket, utreda förutsättningarna för att införa en reglering som ger postoperatörer tillträde till Postens distributionskedja. I uppdraget bör det ingå att väga den samhällsekonomiska nyttan av en reglering mot kostnaderna för att administrera densamma.

Trots att den svenska brevmarknaden varit liberaliserad i ungefär 20 år är det bara Bring Citymail som utsatt Posten för reellt konkurrenstryck. Konkurrensverket har därför vid olika tillfällen (se t.ex. Konkurrensverket 2009:4) framfört att det kan finnas förutsättningar för en stärkt konkurrens inom postområdet genom att någon form av tillträdesreglering till Postens infrastruktur införs. Postlagsutredningen (SOU 2009:82) föreslog att Post- och telestyrelsen skulle få i uppdrag att utreda frågan i samråd med Konkurrensverket.

Inför en enhetlig mervärdesskatt

För att minska konkurrenssnedvridningar och reducera företagens och myndigheternas administrationskostnader föreslår Konkurrensverket att:

- en enhetlig moms på alla varor och tjänster införs och att nuvarande skillnader i momssatser mellan t.ex. livsmedel och flertalet andra varor tas bort.

Olika momssatser kan leda till att konkurrensen snedvrids. Konkurrensverket anser att differentierade momssatser leder till mindre effektivt fungerande marknader och högre administrativa kostnader för såväl företag som myndigheter. De leder även till gränsdragningsproblem mellan produkter som är utbytbara, vilket ofta upplevs som orättvist. Från konkurrenssynpunkt måste enligt Konkurrensverket därför förespråkas en helt enhetlig momsskattesats, inte minst eftersom löpande anpassningar av skattesatserna för att hantera konkurrensproblem undviks, vilket riskerar att skapa nya konkurrensproblem i nya gränssnitt.

Avskaffa reklamskatten

- Eliminera snedvridningar på marknaden för annonser genom att avskaffa reklamskatten.

Reklamskatten är en punktskatt på vissa former av annonser och reklam. Konkurrensverket konstaterar att reklamskatten i sin nuvarande form slår olika, beroende på medieslag och publikation. Konkurrensverket anser därför att reklamskatten bör avskaffas i enlighet med Presstödskommitténs förslag. Ett avskaffande av reklamskatten medför att snedvridningen mellan olika annonsmedier och publikationer elimineras, vilket i sin tur förväntas leda till en mer effektivt fungerande annonsmarknad.

Slopa presstödet i dess nuvarande form

- Förbättra förutsättningarna för dagstidningar att konkurrera utifrån pris och kvalitet genom att successivt avskaffa presstödet.

På mediemarknader hänvisas ofta till att det finns så kallade positiva externa effekter i det att medier har en samhällsgranskande och opinionsbildande funktion. Det kan därför vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera produktionen av en vara eller tjänst som ger upphov till positiva externa effekter. Mot detta ska emellertid ställas, förutom de direkta kostnaderna, att stöd och subventioner ofrånkomligen kommer att snedvrida fördelningen av resurser och skapa incitament att försöka utnyttja reglerna. Det finns enligt Konkurrensverket därför starka skäl för regeringen att reformera presstödet. Presstödskommitténs samlade förslag innebär ett steg i rätt riktning. Dock anser Konkurrensverket att det ur konkurrenshänseende hade varit önskvärt med en större neddragning av driftstödet, för att på sikt successivt avskaffa det helt.

Skydda företag som beviljas eftergift från uteslutning vid upphandling

- Öka incitamentet att ansöka om eftergift genom att skydda ett företag som har beviljats eftergift av konkurrensskadeavgift från att, på grund av den anmälda överträdelsen, bli uteslutet från framtida upphandlingar genom att införa ett uttryckligt författningsstöd för detta i den svenska upphandlingslagstiftningen.

Karteller, särskilt i form av prissamarbete, marknadsdelning och produktionsbegränsningar mellan konkurrerande företag, är allvarliga och mycket skadliga för samhällsekonomin. De leder till högre priser på varor och tjänster, lägre kvalitet och sämre urval för konsumenter. Eftergift innebär att ett företag som deltar eller deltagit i en kartell under vissa förutsättningar helt kan undgå böter genom att anmäla överträdelsen till Konkurrensverket. Förutom att öka möjligheterna till upptäckt av kartellsamarbeten, bidrar eftergiftsprogram till effektiviteten i konkurrensmyndigheternas utredningar genom att företagen själva har incitament att tillhandahålla bevisning om överträdelsen.

Om det företag som uppmärksammat Konkurrensverket på en överträdelse riskerar att uteslutas från framtida upphandlingar minskar incitamentet att avslöja sådana samarbeten. Redan själva osäkerheten om huruvida uteslutning skulle kunna drabba eftergiftssökanden kan minska detta incitament. Konkurrensverket anser därför att ett företag som beviljas eftergift av konkurrensskadeavgift även i möjligaste mån ska undgå uteslutning från upphandlingar på grund av överträdelsen ifråga.

Summary and policy recommendations

The Swedish Competition Authority's task

The objective of the Swedish Competition Authority is to promote effective competition in the private and the public sectors for the benefit of consumers and an efficient public procurement for the benefit of the general public and the market players.

The Competition Authority's main tasks are:

- Law enforcement and supervision of the competition act and public procurement.
- Promoting policy and other measures for effective competition and public procurement.
- Research in the fields of competition and public procurement.

Government assignment to review competition in Sweden

The Swedish government has assigned the Swedish Competition Authority with the task to provide an overview of competition in Sweden and to suggest relevant policy measures to address the problems identified. This report presents the results of this task.

Focus areas

In this report, the Competition Authority has selected to focus on competition in the markets for housing construction, road fuel retail

and dental care for adults. Another focus area is the favouring of competition and conditions for competition neutrality in the cross-section of public and private competition. This topic is highlighted against the background of first, the legislative framework of anti-competitive sales activities by public entities, and second, The Act on System of Choice in the Public Sector. Effective competition also requires an effective legislative framework and appropriate investigative and decision-making powers, why the report also highlights areas where the Competition Authority assesses that there is both need and scope for increasing the efficiency and effectiveness of the Competition Authority's supervision tasks. Finally, the report also sums up policy recommendations that have not required an in-depth analysis in the same manner as the aforementioned focus areas, but nevertheless should be highlighted in the greater context of reviewing competition in Sweden.

Housing construction

There is a shortage of new housing in Sweden. The shortage is most prominent in and around the major cities, in fast growing areas and university towns. This shortage has generated an excess demand, which in turn causes high and rising property prices. Moreover, many sectors of the market are characterised by weak competition. Four major construction companies dominate the market and the way in which the market functions today, tends to disadvantage small and medium sized firms.

The Swedish Competition Authority recognises that the housing shortage needs to be addressed on a broad front and through the coordination of different policy areas and legislative frameworks. Yet, the Competition Authority believes that the favouring of

competition could contribute towards the solving of this problem. In this report, the Competition Authority highlights two major areas and a set of corresponding policy measures believed to have the potential to increase competition in the market, thereby contributing towards balancing supply and demand in this market.

First, the Competition Authority has for a long time argued that the complexity and the long handling times of the planning process need to be reduced. In this regard, the main policy recommendation that the Competition Authority puts forward in this report is to abolish the zoning plan, which would allow a developer to apply for planning permission directly against the comprehensive plan. Moreover, the Competition Authority advocates that planning permission should normally not be needed if there is a zoning plan in place. Taken together, measures such as these entail a simpler and quicker planning and building permission process. Second, the lack of transparency and competition when municipalities sell land assets for development also constitutes an obstacle to a more dynamic and effective market. In this respect, the Competition Authority argues that the forms for municipal land sales may need to be regulated, municipal land should be sold mainly through tenders, and the land sale should occur earlier in the planning process.

Road fuel retail

The Swedish retail market for road fuel has become highly concentrated over the past two decades and is now dominated by four main companies. The price differences between them are in general very minor, which the report identifies depends mainly on factors such as high price transparency, product homogeneity and the high degree of vertical integration in the market. This high degree of

vertical integration is a characteristic that distinguishes the Swedish market from many other international markets. In Sweden, the companies' headquarters largely control the pricing even in local markets and adjust prices to local competition characteristics. The high degree of vertical integration may also explain why pricing patterns such as Edgeworth-cycles and so-called "rockets and feathers" that have been widely observed in the international academic literature, are not as marked in Sweden. However, there are some regional differences where prices are the highest and also very similar in rural areas, where competition is presumably the weakest and greater Stockholm, where competition is supposedly the highest. This is a somewhat surprising result, which the underlying statistics cannot explain.

Another feature of the Swedish road fuel retail market is that the companies publish recommended prices online, for corporate and private customers, respectively. The covariance of these recommended prices is high, and they are seemingly identical. However, their role with respect to carrying information towards private customers about where and when prices are the lowest is questionable, since the prices charged locally deviate from the recommended price. Still, the recommended prices and the publication thereof may be of relevance to corporate customers whose rebate agreements are linked to the companies' recommended prices.

With respect to the explanatory factors for the small price differences and high covariance in pricing that can be observed, an analysis of so-called coordinated effects has been carried. The hypothesis is that the reduction in the number of market players that has occurred may have limited competition by facilitating firms to coordinate their market behaviour. The econometric analysis of coordinated effects does not support this hypothesis. However, the statistics of

price trends, gross margins and profitability show some signs which could be interpreted as being the result of higher market concentration.

To sum up, it is clear that the Swedish road fuel retail market is highly concentrated and dominated by four large companies. This fact, together with the prevailing ownership structure, high degree of vertical integration, price transparency and product homogeneity, naturally affects the conditions for effective competition in the market. However, from a competition point of view, it is important that such a structure is not consolidated, but that it is possible for small or new players to expand or enter the market. Measures that can reduce barriers to entry therefore contribute towards a more competitive market environment. Moreover, the structural changes that the market is undergoing with respect to changing consumer habits, composition of the vehicle fleet and the shift towards fossil-fuel alternatives, risk affecting the conditions for dynamic competition. Well-defined and long-term rules of play reduce the uncertainty regarding future market developments and are therefore an important prerequisite for dynamic competition.

Based on the analysis of the Swedish road fuel retail market in this report, the Swedish Competition Authority believes that the Swedish government could to take the following two actions to improve competition:

- investigate the role and possible market impact of recommended prices and the online publication thereof, and

- evaluate whether The Act on the Obligation to Supply Renewable Fuels is restricting market entry.

Moreover, the Competition Authority wishes to emphasize the importance of:

- well-defined and long-term strategies and policy tools for Swedish fuel supply goals.

Dental care

The Swedish Competition Authority concludes that competition in the market for dental care for adults is weak, but that there is scope for increasing competition in this market. A fundamental problem is the patients' weak position with respect to their dentist, due to information asymmetries and limited possibilities to easily compare prices and quality between different dental care providers. It is very likely that this contributes to the low patient mobility that can be observed in the market, where patients rarely change dentists. In addition, the awareness of the public dental insurance scheme is low. The scheme subsidises a part of the cost of more comprehensive and costly treatments. This means that patients only pay a part of the treatment costs themselves, and that the Swedish Social Insurance Agency reimburses the dentist with the remainder of the cost.

To promote price and quality competition, the main challenge is to grant patients the possibility to compare different dental care providers based on competition parameters such as price and quality. If more consumers then use the opportunity to compare and even change providers, and also if more people could be encouraged to see a dentist if the awareness of public dental insurance was higher, it is likely that it would put pressure on dentists to provide high quality dental care at a reasonable cost.

Against this background, the Competition Authority argues that patients must be granted better possibilities to compare prices and quality between different dental care providers by:

- making it mandatory for dental care providers to provide updated price lists at the price comparison website available at www.1177.se,

- commissioning an investigation with the task to identify quality indicators for dental services which subsequently will be included in the online comparison tool.

In addition to the above, the Competition Authority also advises that:

- the Swedish Social Insurance Agency is assigned with the task to inform about the public dental insurance scheme. Information should also reach out to those who are not seeing any dentist today.

Finally, competition would also benefit from it being easier for patients to switch dentists. Therefore, it could be considered to:

- establish a national patient overview system for dental care services.

Anti-competitive sales activities by public entities

The public sectors' increasing market orientation has made the boundary between the public and private sectors have less distinct. To level the playing field between public and private enterprises and prevent public sales activities from distorting competition, new

rules on anti-competitive sales activities were incorporated in the Swedish Competition Act on 1 January 2010. Since then, the Competition Authority has handled a large number of cases under the new rules. During autumn 2013, the Competition Authority conducted a follow-up study of them. Based on this follow-up study, a questionnaire aimed at public entities conducting sales activities and two readily available surveys of how private firms perceive competition from public entities, the Competition Authority has identified that the following policy recommendations have great potential to promote effective competition and competition neutrality:

- Introduce a requirement that public entities should separate the financial accounts of their competitive activities from their non-competitive activities. The accounts should also be made public to increase transparency.

- Introduce a requirement in the Local Government Act that municipalities should implement a competition policy to ensure transparency and competitive neutrality.

- Introduce a requirement in the Local Government Act that public entities should review their sales activities regularly to ensure that these conform to the rules of anti-competitive sales activities by public entities.

- Assign the Swedish Competition Authority with the decision-making power to issue an injunction under penalty of fines for violations of the rules on anti-competitive sales activities by public entities.

Systems of Choice in the Public Sector

The Act on System of Choice in the Public Sector entered into force 1 January 2009. The Act applies when a contracting authority opens parts of its activities for competition, by establishing a system of choice for the services covered by the system. The idea is that systems of choice should favour quality competition between providers and lead to higher quality services, better accessibility and increased efficiency.

In establishing a system of choice the contracting authority transfers the possibility to choose a service provider within the system to the users of the services. The users may, in many cases, choose between private suppliers with whom the contracting authority has concluded a contract in the system of choice, or service providers within the contracting authority´s own organisation. The level of payment given to the suppliers is set by the contracting authority and stated in the contract documents, and is depending on the amount of users choosing the supplier as their service provider.

According to the Act, contracting authorities are county councils, with regards to primary care, and municipalities who have decided to establish systems of choice in health care and social services. From 1 July 2010, also the Swedish Public Employment Service may apply the Act when procuring services within its labour-market activities, and by 1 May 2010, establishment of systems of choice is mandatory for some of its activities focusing on recently arrived immigrants.

The Swedish Competition Authority has been given the task to supervise the establishment of systems of choice. In order to prevent infringements, the Authority also gives general guidance

and information concerning the Act on System of Choice in the Public Sector.

In order to favour competition and competition neutrality within the systems of choice, the Competition Authority recommends that:

- contracting authorities separate the role of client and provider,
- the mandates of its own and external suppliers are clarified,
- the financial accounts of the provider organisation are accounted for separately, and
- post-costing for the contracting authority provider is disclosed.

The result of the disclosed post-costing is interesting for, amongst others, the contracting authority who will get an indication on the efficiency of its own provider, and the public who can get an insight of how tax funds are used.

Law enforcement

Effective competition requires an effective competition legislative framework. Law enforcement must be carried out efficiently, securely and promptly. It is therefore important that the Competiton Authority's ability to enforce the competition law corresponds to the needs for supervision. In an international comparison of investigative and decision-making powers, it is apparent that Sweden in certain respects has less effective enforcement tools in comparison to other Nordic countries, EU and OECD Member States. Against this background, the harmonisation work in process within these institutions, and the Competition Authority's own

experiences from competition law enforcement, the Competition Authority has identified certain areas where expanded investigative and decision-making powers would favour the efficiency and effectiveness of the law enforcement task.

To strengthen its supervisory tasks, and thereby favouring effective competition in general, the Competition Authority suggest the following measures:

- Introduce a legal requirement for cooperation and extend the sanctioning possibilities for non-cooperation in the Authority's investigations.

- Give the Competition Authority the right to issue administrative fines.

- Give the Competition Authority the decision-making power to issue an injunction under penalty of fines for violations of the rules on anti-competitive sales activities by public entities.

- Give the Competition Authority decision-making powers in merger control.

Additional policy recommendations for well-functioning markets

In the final chapter of this report, the Competition Authority sums up policy recommendations which have been brought forward before in different contexts before and that the Authority believes are still relevant in the context of the government assignment that forms the basis of this report.

These recommendations are:

- Favour competition in the financial services market by:
    - investigating the possibility to offer consumers the right to freely move capital directly invested in funds to an Investment Savings Accounts (ISA),
    - investigating the possibility of enabling fund companies to offer ISAs,
    - introducing regulations which stipulate that the banks must report their borrowing costs for mortgages in a uniform manner,
    - introducing an annual statement of the total costs for banking services,
    - investigating a sale of state-owned bank SBAB, or clarify how SBAB should contribute to diversity and competition in the financial services market and ensure competition is not distorted, as well as
    - investigating the possibility of prohibiting price signalling.
- Regulate the access to the distribution network of the postal services market incumbent Posten.
- Introduce a uniform VAT-rate.
- Abolish the tax on advertising.

- Abolish the press subsidy in its current form and then phase out the support gradually.

- Protect companies who have been granted leniency in cartel investigations from exclusion in future public procurements.

1 Inledning

1.1 Vikten av väl fungerande konkurrens

Väl fungerande konkurrens är en av hörnstenarna i marknadsekonomin. Utan den drivkraft som konkurrensen innebär ökar risken för att företag inte stimuleras till att vara effektiva och förbättra utbudet av varor och tjänster. En väl utformad konkurrenspolitik skapar förutsättningar för att hushålla med knappa resurser och skapar grund för en hållbar ekonomisk tillväxt och ökat välstånd.

En effektiv konkurrens kommer konsumenterna till del genom lägre priser, högre kvalitet på produkter och ökade valmöjligheter. På lång sikt skapar väl fungerande konkurrens förutsättningar för företagen att investera i exempelvis forskning och utveckling av nya produkter och tjänster, samtidigt som mindre effektiva företag får lämna marknaden till förmån för mer effektiva. Genom att svenska företag utsätts för konkurrens och tvingas till effektivisering och utveckling ökar även företagens förutsättningar att hävda sig på en global marknad. I ett längre perspektiv är en av konkurrenspolitikens viktigaste uppgifter att skapa förutsättningar för nya företag och verksamheter att utmana befintliga företag. Det är särskilt viktigt i sektorer där ett fåtal företag svarar för en betydande andel av marknaden eller där konkurrens saknas helt. Samtidigt finns anledning att betona att det finns områden där det av varierande anledningar inte är lämpligt att införa konkurrenslösningar eller där andra politiska överväganden väger tyngre.

Under senare år har konkurrensen fått ökad betydelse även i gränslandet mellan offentlig och privat sektor. Regelreformeringar har lett till att offentliga och privata aktörer konkurrerar på samma marknader. För att jämna ut skillnaderna mellan offentliga och privata aktörer och förhindra att offentlig säljverksamhet snedvrider konkurrensen finns sedan 1 januari 2010 nya regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen – de så kallade KOS-reglerna. Kommuner och landsting kan också välja att konkurrensutsätta vissa verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård- och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Denna möjlighet regleras av lagen om valfrihetssystem (LOV), för vilken Konkurrensverket är tillsynsmyndighet.

1.2 Konkurrensverkets uppgift

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. I den uppgiften ingår att arbeta med lagtillämpning och tillsyn över myndighetens ansvarsområden; sprida kunskap om konkurrensreglerna och hur de tillämpas samt främja ett konkurrensinriktat synsätt; främja forskning inom konkurrens- och upphandlingsområdet; bidra till den internationella utvecklingen inom konkurrens och upphandling genom samarbete med systermyndigheter, inom olika nätverk och internationella organisationer; liksom att samarbeta med andra myndigheter och intressenter i frågor som har betydelse för konkurrensen i Sverige. En viktig uppgift för Konkurrensverket är också att identifiera konkurrensproblem på ett mer övergripande plan och lämna förslag till regeländringar och andra åtgärder som främjar konkurrensen. Den här rapporten utgör en del i just det konkurrensfrämjande arbetet.

1.3 Regeringsuppdraget att se över konkurrensen i Sverige

I Konkurrensverkets regleringsbrev för 2013 gav regeringen myndigheten i uppdrag att presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. Enligt regleringsbrevet ska rapporten fokusera på områden med etableringshinder eller där det på annat sätt råder bristfällig konkurrens. Det uppdraget redovisas i denna rapport. I regleringsbrevet fick Konkurrensverket även i uppdrag att med utgångspunkt i Statskontorets rapport *Utvärderingar av om- och avregleringar – en kartläggning* (2012:10) analysera behovet av fördjupning eller komplettering av utvärderingar. Den delen av uppdraget har redovisats separat i *Konkurrensen i Sverige 2013 – Delrapport* (2013:3).

Tillvägagångssätt och val av fokusområden

Uppdragsformuleringen i regleringsbrevet var generellt hållen och gav Konkurrensverket möjlighet att avgränsa uppdraget på det sätt myndigheten själv ansåg lämpligt. Konkurrensverkets egna erfarenheter har varit en utgångspunkt i arbetet med att avgränsa uppdraget och välja ut vilka områden eller marknader som skulle granskas närmare inom ramen för detta. I det arbetet har Konkurrensverket bland annat gått igenom tidigare rapporter och remissvar samt stämt av inflödet av tips och klagomål till myndighetens tipsfunktion. Genom det arbetet identifierade Konkurrensverket konkurrensförhållandena för bostadsbyggande, drivmedelsförsäljning och vuxentandvård som särskilt intressanta. Förutsättningarna för konkurrensneutralitet då offentliga aktörer verkar på konkurrensutsatta marknader bedömdes också vara av stort intresse.

Valet av fokusområden stämdes av med regeringskansliet. Information om uppdraget samt valet av fokusområden publicerades därefter på Konkurrensverkets webbplats. Via webbplatsen välkomnades alla tänkbara synpunkter på valda fokusområden. Erfarenheter från andra områden där konkurrensen upplevdes fungera dåligt samt förslag på konkurrensfrämjande åtgärder efterlystes också.

Under arbetets gång har ytterligare tre områden inkluderats i rapporten efter interna samråd på Konkurrensverket: konkurrens inom valfrihetssystemen, effektiv konkurrenstillsyn samt en uppföljning av myndighetens konkurrensfrämjande arbete. Det senare avser områden som inte bedömdes kräva en fördjupad analys inom ramen för regeringsuppdraget, men som likväl är aktuella att föra fram i ett större sammanhang där konkurrensen i Sverige står i fokus.

Projektgruppen

Projektgruppen har bestått av Stig-Arne Ankner, Johannes Erlandsson, Anders Gerde, Leif Nordqvist och Martin Pohjanen. Till projektgruppen har knutits ett projektråd bestående av Arvid Fredenberg, Hanna Lekås, Magnus Lindbäck och Kristian Viidas. Därutöver har många av Konkurrensverkets medarbetare bidragit med innehåll och värdefulla kommentarer: Emma Gordh, Nathalie Vaardahl och Maria Wieslander (kapitel 5), Martin Bäckström och Helena Lind (kapitel 6), Hanna Lekås och Maria Ulfvensjö Baltatzis (kapitel 7) samt Johan Hedelin, Björn Larsson, Viktoria Ruggieri, Johan Sahl, Johan Selin, Linda Skoogberg och Stefan Åkerblom (kapitel 8). Konkurrensverkets ledningsgrupp har också varit nära knuten till projektet. Projektledare har varit Lena Fredriksson.

1.4 Rapportens upplägg och disposition

Rapporten består av åtta kapitel. Varje kapitel inleds med en översikt av Konkurrensverkets förslag på konkurrensfrämjande åtgärder. Argumenten för de olika förslagen utvecklas mot bakgrund av den beskrivande och problematiserande analys som utvecklas i respektive kapitel. Konkurrensfrämjande åtgärder för att stimulera ökat och mer effektivt bostadsbyggande utgör fokus för kapitel 2. Därpå följer i kapitel 3 en analys av den svenska detaljhandelsmarknaden för drivmedelsförsäljning och de förutsättningar för konkurrens som råder där, varefter möjliga åtgärder för att stimulera ökad konkurrens på marknaden för vuxentandvård diskuteras i kapitel 4. Konkurrensneutralitet – konkurrens på likartade villkor mellan offentliga och privata aktörer – utgör fokus för kapitel 5, medan kapitel 6 diskuterar förutsättningarna för att stärka konkurrensen inom valfrihetssystemen. Konkurrensverkets förslag till hur myndighetens lagtillämpningsarbete kan effektiviseras och stärkas behandlas särskilt i kapitel 7. Allra sist ges i kapitel 8 en övergripande redogörelse för myndighetens kontinuerliga konkurrensfrämjande arbete, där förslag som Konkurrensverket tidigare framfört och bedömer som fortsatt aktuella avslutningsvis lyfts fram.

2 Så kan det byggas mer och billigare

2.1 Förslag

- Slopa kravet på detaljplan om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier. I och med detta kan en byggherre då ansöka om bygglov direkt på översiktsplanen vilket förkortar handläggningstiden.

- Slopa kravet på bygglov när en detaljplan upprättas. Därmed tillåts byggherren att bygga inom de ramar som detaljplanen anger efter startbesked från kommunen.

- Delar av detaljplanen ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. För att minska negativa konsekvenser till följd av inaktuella detaljplaner ska detaljplanen upphöra att gälla då genomförandetiden gått ut.

- Länsstyrelsens möjlighet att ingripa på den grunden att ett riksintresse inte tillgodosetts eller att mellankommunala frågor inte samordnats på lämpligt sätt bör begränsas i de fall översiktsplanen uppfyller vissa kriterier.

- Efter genomförandetidens utgång ska utrymmet för kommunen att medge avvikelse från en detaljplan utökas så länge denna avvikelse inte strider mot översiktsplanen.

- Kungörelsen och granskningsskedet i dagens planprocess tas bort och bör ersättas med en enklare procedur, bl.a. genom att planförslag ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats.

- Det måste bli enklare att upphäva detaljplaner där genomförandetiden löpt ut. Det ska vara tillräckligt med ett samråd för att upphäva en gammal detaljplan.
- Formerna för grannars möjlighet att invända mot beslut bör reformeras. Bland annat ska endast de grannar som under planprocessen har framfört invändningar som inte har tillgodosetts ha möjlighet att överklaga ett bygglov.
- En tydligare statlig reglering av den kommunala marktilldelningsprocessen bör införas.
- Anbudsförfarande bör vara den vanligaste formen för markanvisningar.
- Marköverlåtelsen bör ske tidigare i processen.

2.2 Inledning

Det byggs för få bostäder i Sverige. Den övervägande majoriteten av storstads- och starka tillväxtkommuner uppvisar ett underskott på bostäder (Boverket, 2013:19). Det begränsade utbudet av bostäder har skapat ett mycket stort efterfrågeöverskott på marknaden, vilket i sin tur resulterar i höga boendepriser. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det av stor vikt att utbudet på bostadsmarknaden matchar efterfrågan, eftersom bostadsbristen i förlängningen utgör ett hot mot tillväxten. Ineffektiva kommunala planprocesser som orsak till låg flexibilitet i marknadens utbud har identifierats och problem på den svenska byggmarknaden som en potentiell källa till ekonomisk instabilitet har diskuterats (EU-kommissionen, 2013).

Svenska kommuner påverkar i hög grad förhållandena på den svenska byggmarknaden. Konkurrensverket vill särskilt framhålla två områden i samband med kommunala planprocesser som riskerar att negativt påverka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på den svenska byggmarknaden: ineffektiva plan- och bygglovsprocesser, samt ineffektiva kommunala processer för marktilldelning.

Den svenska byggmarknaden har under många år ansetts som problemtyngd. Ett flertal rapporter och studier har under senare tid försökt identifiera de faktorer som hindrar eller fördröjer produktionen av bostäder. Trots detta kvarstår problemet med en allt för låg bostadsproduktion. Det ökande antalet analyser och studier av bygg- och bostadsmarknaden under senare år kan emellertid tolkas som en större förändringsvilja hos ansvariga politiker. Denna vilja till förändring innebär att också lagar och andra regelverk ses över för att skapa bättre förutsättningar för att uppnå balans mellan utbud och efterfrågan på bostadsmarknaden. Under 2013 har Konkurrensverket hanterat ett femtontal remisser inom området, vilket är betydligt fler än tidigare år.

Diskussionen i detta kapitel avgränsas i huvudsak till åtgärder som kan främja byggandet av bostäder. Utgångspunkten är att effektiv konkurrens på byggmarknaden utgör en förutsättning för ett större och mer variationsrikt utbud av bostäder. Framför allt diskuteras hur plan- och bygglovsprocesserna kan bli snabbare och mer effektiva samt hur den kommunala markanvisningen kan bli mer effektiv för att främja konkurrensen på byggmarknaden. Kapitlet inleds med en kort översikt av den svenska byggmarknaden. Därefter ges en övergripande redogörelse för och diskussion kring kommunala plan- och bygglovsprocesser och hur dessa påverkar konkurrensförhållandena på marknaden. Därpå följer en fördjupad diskussion

som berör kommunal marktilldelning och hur ineffektiva processer riskerar att snedvrida konkurrensen på byggmarknaden. Konkurrensverkets förslag till konkurrensfrämjande åtgärder som listats ovan diskuteras mer utförligt i kapitlets avslutande del.

2.3 En översikt av den svenska byggmarknaden

Byggindustrin omsätter stora ekonomiska värden och svarar för en betydande andel av Sveriges totala bruttonationalprodukt (BNP). Under 2011 var den totala nettoomsättningen inom näringsgrenen byggverksamhet[2] drygt 513 miljarder kronor (SCB, 2013). I relation till Sveriges totala BNP 2011 utgjorde detta drygt 14 procent. SCB:s statistik över BNP från produktionssidan (2013), visar att byggindustrin bidrar med cirka 5 procent till Sveriges totala BNP.

Enligt Sveriges Byggindustrier (2013) uppgick de totala byggnadsinvesteringarna till 309 miljarder kronor år 2012. Av de totala byggnadsinvesteringarna utgjorde investeringarna i bostäder cirka 40 procent, eller 121 miljarder kronor. Byggande i allmänhet och bostadsbyggande i synnerhet, förefaller emellertid vara mycket konjunkturkänsligt. Under lågkonjunkturen 2007–2009 minskade också investeringarna i nybyggnation, jämfört med det tidiga 2000-talets högkonjunktur.

Flertalet företag är småföretag

Totalt fanns det år 2012 cirka 93 700 företag verksamma inom byggindustrin. Dessa företag sysselsatte närmare 280 000 anställda vilket utgjorde knappt 7 procent av det totala antalet anställda i Sverige

[2] Definierat enligt SCB:s standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) 41: Byggande av hus, 42: Anläggningsverksamhet och 43: Specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet.

(SCB, 2013). Då byggindustrin inbegriper många olika verksamheter är det komplicerat att särskilja just bostadsbyggandet i marknadsstatistiken. Branscherna byggande av småhus (SNI-kod 41) och specialiserad bygg- och anläggningsverksamhet (SNI-kod 43) ger i alla fall en uppskattning av den statistik som rör bostadsbyggandet. Som framgår av Tabell 2.1 domineras dessa två branscher av småföretag. År 2012 hade närmare 95 procent av företagen färre än 10 och enmansföretagen utgjorde nästan 60 procent av företagen i branschen.

Tabell 2.1 Antal företag fördelade enligt antal anställda

Antal anställda	2008	2009	2010	2011	2012
0	45 775	47 746	48 594	53 661	53 825
1–9	25 616	26 473	28 599	31 432	32 964
10–49	4 067	4 107	4 140	4 402	4 617
50–199	303	321	303	322	345
200–499	30	27	23	25	31
500+	16	18	19	21	20
Totalt	*75 807*	*78 692*	*81 678*	*89 863*	*91 802*

Källa: SCB (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Tabell 2.1 visar också att antalet företag har ökat stadigt på marknaden under de senaste 5 åren. Cirka en tiondel av alla nystartade företag i Sverige bedriver verksamhet inom byggindustrin (Tillväxtanalys, 2013). Antalet nystartade företag var åtta gånger fler än antalet företag som gick i konkurs på denna marknad under år 2012 (Tillväxtanalys 2013:03).

Ett fåtal stora företag dominerar marknaden

Den svenska marknaden för bygg- och entreprenadföretag domineras sedan flera år av fyra företag: PEAB, NCC, Skanska och JM. Som framgår av Tabell 2.2 svarade dessa fyra företag för nästan 75 procent av den totala omsättningen hos de 30 största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige under år 2012. Peab omsatte mest, drygt 37 miljarder kronor, år 2012. NCC och Skanska omsatte i sin tur omkring 31 miljarder kronor vardera, medan JM:s omsättning uppgick till knappt 10 miljarder kronor. Tillsammans svarade de fyra företagen för strax över 70 procent av antalet anställda inom de 30 största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige år 2012.

Tabell 2.2 De fyra största bygg- och entreprenadföretagen i Sverige 2012 (omsättning i entreprenadverksamhet)

Företag	Omsättning i Sverige (miljoner kronor)	Andel av de 30 största företagens totala omsättning (%)	Antal anställda i Sverige
Peab	37 289	25	12 644
NCC	31 338	46	10 060
Skanska	31 060	66	10 814
JM	9 982	73	2 021
Totalt 30 största företagen	*151 859*	*100*	*48 637*

Källa: Sveriges byggindustrier (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

En nationell hemmamarknad samt flera regionala och lokala marknader

Den svenska byggmarknaden utgörs dels av en nationell marknad där större företag konkurrerar, och dels av ett antal mindre regionala och lokala marknader. Som framgått av Tabell 2.1 och Tabell 2.2, är de flesta företag i branschen mindre företag. Dessa verkar

oftast enbart på en lokal eller regional marknad. Samtidigt konkurrerar de stora nationella företagen med de mindre företagen på flertalet av dessa regionala eller lokala marknader. Endast ett begränsat antal företag har möjlighet att konkurrera på den nationella marknaden eller på flera regionala eller lokala marknader samtidigt.

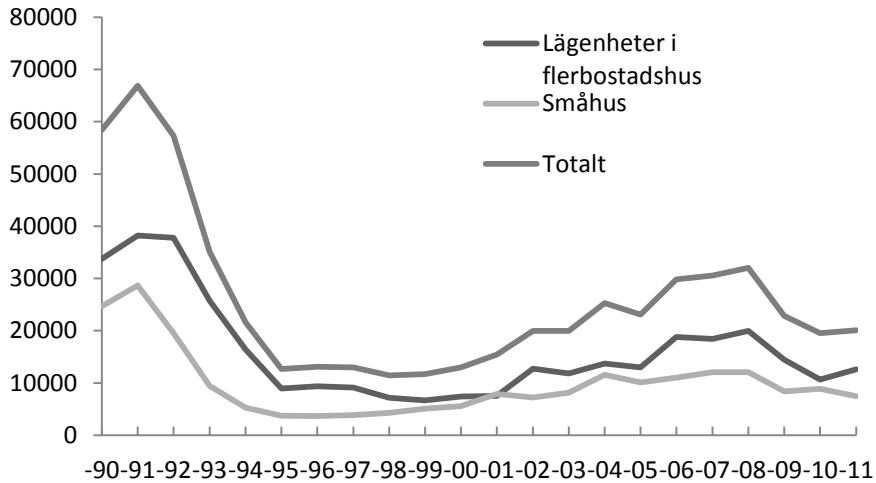
Vad gäller konkurrensen från utländska företag, är det internationella konkurrenstrycket på den svenska byggmarknaden mycket begränsat. Enligt Tillväxtanalys (2013:06) utgör de utlandsägda företagen mindre än 1 procent av det totala antalet företag i branschen. De företag som verkar på den svenska marknaden tycks dock vara förhållandevis stora då de sysselsätter drygt 8 procent av antalet anställda i branschen. En trolig förklaring till detta är att det framför allt är större projekt som attraherar utländska intressenter. Det är också tänkbart att utländska företag upplever den svenska byggmarknaden som riskfylld och komplicerad, då plan- och bygglovsprocesserna ofta tar lång tid, kan skilja sig åt mellan olika kommuner och dessutom ofta brister i transparens, vilket diskuteras senare i kapitlet.

Nybyggnationen av bostäder minskar

I slutet av 80-talet samt början av 90-talet ökade bostadsbyggandet och ett relativt stort antal bostäder färdigställdes under denna period. Som Figur 2.1 visar, minskade dock bostadsbyggandet dramatiskt under 1990-talets lågkonjunktur och har sedan dess inte på långa vägar nått upp till samma höga nivå som omkring 1990. I stället har antalet färdigställda bostäder varit förhållandevis konstant sedan mitten av 1990-talet, med en svagt stigande trend under 2000-talets inledande högkonjunktur. Sedan 2007 förefaller det dock som att den försämrade konjunkturen verkat dämpande

på byggnationstakten och antalet färdigställda bostäder ligger nu nästan på samma nivå som under mitten av 1990-talet.

Figur 2.1 Färdigställda lägenheter samt småhus i Sverige 1990–2011

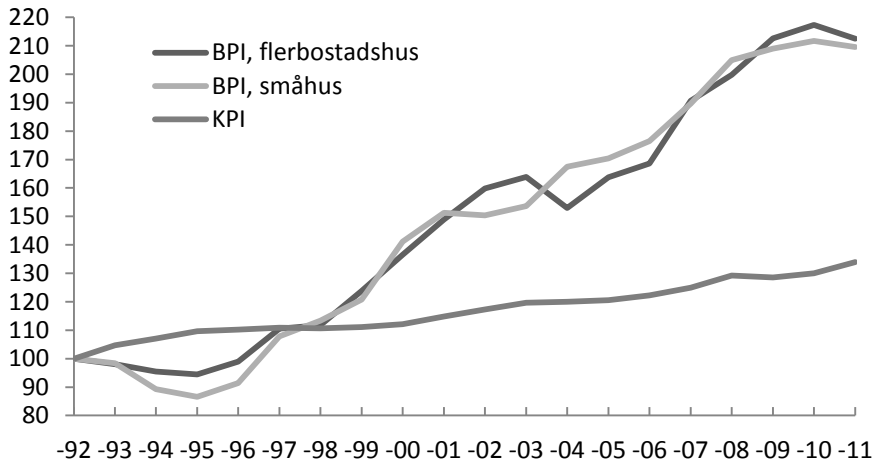


Källa: SCB (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Kraftigt stigande prisutveckling på bostäder

SCB:s byggnadsprisindex (BPI) fungerar som en indikation på prisutvecklingen för bostäder. Indexet ska följa utvecklingen av byggkostnaderna från ett byggherreperspektiv och alltså ge en bild av vad det kostar att få en bostad byggd. Vid beräkningen av BPI beaktas faktorer som exempelvis läge och utrustningsstandard för att skapa ett mer jämförbart index genom att det tar hänsyn till ett antal faktorer som kan påverka värdet av en bostad (SCB, 2013).

Figur 2.2 **Utvecklingen av byggnadsprisindex (BPI) för småhus respektive flerbostadshus, i relation till KPI. 1992=100**



Källa: SCB (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

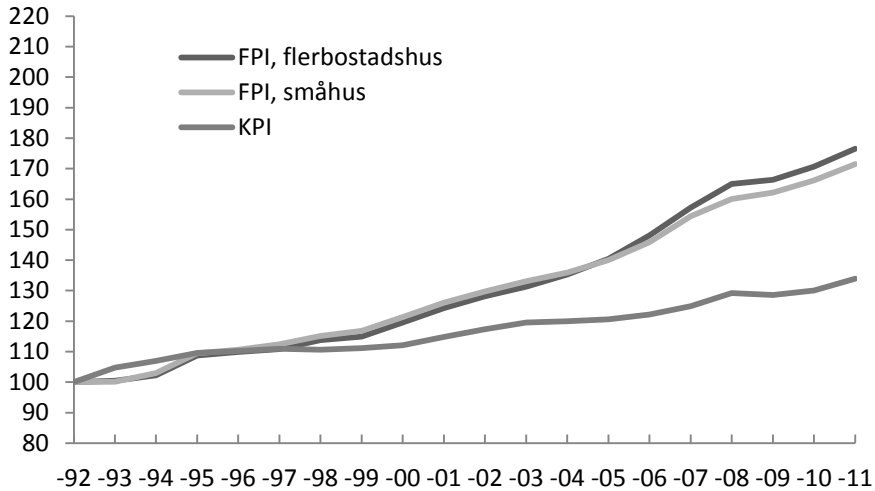
Av Figur 2.2 framgår att BPI stigit betydligt mer än KPI (konsumentprisindex) under de senaste 15 åren. Enligt BPI, är det nu dubbelt så dyrt att uppföra en bostad jämfört med 1990, vilket givetvis avspeglas i högre bopriser. Samtidigt finns anledning att tolka statistiken med viss försiktighet då det framförts kritik mot att BPI-måttet innehåller mätfel som överskattar kostnaden för bostadsbyggande och underskattar produktivitetsutvecklingen, möjligen med så mycket som 50 procent (se Lind och Song, 2012). Oavsett exaktheten i måttet, kan det dock konstateras att byggpriserna stigit snabbare än inflationen.

Ökade produktionskostnader

Som ett mått på byggkostnadernas utveckling presenterar SCB även ett faktorprisindex (FPI). FPI är ett index sammansatt av prisutvecklingen för ett antal olika produktionsfaktorer vid byggprojekt.

Indexet är ett genomsnitt av kostnadsutvecklingen för byggmaterial, arbetslöner, maskiner, transporter, entreprenörens kostnad samt byggherrekostnaden (SCB, 2013).

Figur 2.3 **Utvecklingen av faktorprisindex (FPI) för småhus respektive flerbostadshus, i relation till KPI. 1990=100**



Källa: SCB (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Som framgår av Figur 2.3 har FPI ökat mer än KPI sedan mitten av 1990-talet. Ökningen i FPI är dock mindre än för BPI, vilket ger vid handen att priserna på nybyggda bostäder ökat mer än kostnaderna för att uppföra dem.

2.4 Plan- och byggbestämmelsernas utveckling

Marknaden för bostadsbyggande är kraftigt reglerad och beslutandemakten över byggandet är i huvudsak decentraliserad till kommunerna. För att förstå de utmaningar som regleringarna skapar i dag, är det relevant att först göra en kort historisk tillbaka-

blick – från den första byggnadsstadgan 1874 till den nya plan- och bygglagen (PBL) som trädde i kraft 2011.

Den första egentliga planlagstiftningen i Sverige kom med 1874 års byggnadsstadga. Den hade som ett av sina huvudsyften att inom bebyggda områden motverka riskerna för brand och underlätta bekämpandet av bränder. 1907 års stadsplanelag var upprinnelsen till det som nu kallas det kommunala planmonopolet. Stadsplanelagen reformerades 1931 och det blev då möjligt att med mer detaljerade bestämmelser styra hur byggnader skulle se ut.

Ett steg mot ännu större kommunalt inflytande togs när 1947 års byggnadslag infördes. Lagen innebar att kommunerna kunde bestämma var och när planer skulle upprättas och vad de skulle innehålla. Avsikten var att se till att kommunerna kunde styra nya bostäder till de mest lämpade platserna. Härigenom stärktes det kommunala planmonopolet.

Den nya byggnadsstadgan som tillkom 1960 innebar att ansvaret för att upprätta byggnadsplaner flyttades över från markägare till kommunerna. På så sätt infördes i praktiken ett mer fullständigt kommunalt planmonopol.

En uppdelad och splittrad lagstiftning, planernas oklara status och ett ökat behov av förbättrad långsiktig hushållning med mark och vatten ledde till att regeringen under mitten av 1980-talet omarbetade bygglagstiftningen. Plan- och bygglagen (1987:10) trädde i kraft den 1 juli 1987 och ersatte då byggnadslagen, byggnadsstadgan och lagen om påföljder och ingripanden mot olovligt byggande från 1976. Samtidigt så infördes naturresurslagen (1987:12), en helt ny lag med regler för hushållning med mark, vatten och den fysiska miljön i övrigt. De tidigare planinstrumenten generalplan, stadsplan och byggnadsplan ersattes av översiktsplan och detaljplan.

Staten behöll enbart sitt direkta inflytande över riksintressen, frågor som berör flera kommuner och frågor som rör människors hälsa och säkerhet. Miljökvalitetsnormerna tillkom i samband med att miljöbalken infördes. Kommunerna blev skyldiga att upprätta översiktsplaner för hela kommunen där de ska redovisa sin planerade användning av mark och vatten samt även hur det ska tillgodose aktuella riksintressen.

2.5 En ny plan- och bygglag sedan 2011

Den 2 maj 2011 trädde en ny plan- och bygglag i kraft som ett resultat av ett stort antal utredningar. Den nya lagen (2010:900) ersätter i sin helhet den tidigare plan- och bygglagen och lagen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. (1994:847). Avsikten med den nya lagen har varit att förenkla plan- och byggprocessen samtidigt som kontrollen av byggandet åter skärps.

Fyra olika planinstrument finns

Plan- och bygglagen innehåller fyra olika planinstrument med olika detaljeringsgrad:

- regionplaner
- översiktsplaner
- detaljplaner, och
- områdesbestämmelser.

Regionplaner och översiktsplaner används på en mer övergripande nivå medan detaljplaner eller områdesbestämmelser används på en mer detaljerad och konkret nivå.

Regionplanen

I vissa fall kan flera kommuner vilja upprätta en gemensam strategi för regionens markanvändning och utveckling. Om flera kommuner behöver samordna sin planläggning upprättas ett regionplaneorgan. Regionplanernas syfte är att lösa vissa mellankommunala frågor som rör mark- och vattenanvändning. Regeringen ska besluta om ett regionplaneorgan ska bildas. Regeringen kan bara besluta om ett sådant regionplaneorgan om någon eller några kommuner inte motsätter sig detta.

Översiktsplanen

Översiktsplanen är ett medel för att forma kommunens långsiktiga utveckling på ett hållbart sätt. Översiktsplanen ska vara såväl strategisk på lång sikt som vägledande för konkreta beslut i bygg- och tillståndsärenden. I översiktsplanen ska kommunen redovisa hur mark- och vattenområden bör användas i framtiden, hur hänsyn till allmänna intressen ska tas samt hur riksintressen och miljökvalitetsnormer kommer att tillgodoses. Vidare ska översiktsplanen redovisa hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras och hur den fysiska planeringen ska samordnas med nationella och regionala mål. Översiktsplanen ska också redovisa i vilka områden i strandnära lägen som dispens från strandskyddet bör kunna ges om en verksamhet, anläggning eller åtgärd bidrar till utvecklingen av landsbygden.

Detaljplanen

Syftet med framtagandet av en detalj är att reglera och fastställa en lämplig användning av mark- och vattenområden. I en detaljplan ska kommunen bestämma och ange gränserna för vad som är allmänna platser, kvartersmark och vattenområden. Efter detta väljer kommunen vilka planbestämmelser som behövs för att uppnå detaljplanens syfte. Inom respektive område kan bestämmelser anges som styr hur områdena får användas.

Detaljplanen är bindande vid prövning av lov. Detaljplanen reglerar även andra rättigheter och skyldigheter, inte bara mellan markägarna och samhället utan också markägarna emellan. Genom de planbestämmelser som anges i detaljplanen blir användningen av mark- och vattenområden bindande i efterföljande prövningar.

Bygglovet

Bygglovet är själva tillståndet att bygga eller ändra användningen av en byggnad eller anläggning. Vanligtvis krävs bygglov för nybyggnation, ändring av en byggnad eller flyttning av en tidigare uppförd byggnad till en ny plats. Bygglov krävs även för vissa andra anläggningar än byggnader. Inom detaljplanelagt område krävs också bygglov för t.ex. skyltar och ljusanordningar. I detaljplan och områdesbestämmelser är det i vissa fall möjligt att föra in bestämmelser som minskar eller utökar den generella lovplikten inom hela eller delar av ett område.

För att riva byggnader eller delar av byggnader kan det krävas rivningslov. I stället för rivningslov krävs det ibland en anmälan till byggnadsnämnden. Vissa byggnader kräver varken rivningslov eller anmälan. Schaktningar och fyllningar liksom trädfällning och skogsplantering kan kräva marklov. En åtgärd som inte behöver lov

kan ändå vara anmälningspliktig. Exempel på sådana åtgärder är ändring av byggnaders konstruktion eller planlösning och installation av eller ändring av tekniska installationer i byggnader. Bygg-, rivnings- och markåtgärder delas alltså in i tre kategorier, åtgärder som är lovpliktiga, anmälningspliktiga och åtgärder som inte kräver varken lov eller anmälan. Nytt är också att kommunen vid handläggningen av bygglovet ska pröva om byggnaden är tillgänglig och användbar för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga.

2.6 Kort om det kommunala självstyrets betydelse

I Sverige råder sedan lång tid tillbaka principen om kommunalt självstyre. Med detta menas att landets kommuner och landsting själva ska bestämma sina egna angelägenheter. Det kommunala självstyret finns angivet i såväl kommunallagen (1 kap. 1 §) som i plan- och bygglagen (1 kap. 5 §). Enligt det av plan- och bygglagen föreskrivna kommunala planmonopolet ska kommunerna ansvara för den fysiska planläggningen av mark och vatten.

Det kommunala självstyret ger kommunerna stora möjligheter att påverka bebyggelseutvecklingen i landet. Det ska dock tilläggas att det kommunala planmonopolet inte är oinskränkt. Staten har fortfarande det övergripande ansvaret för samhällsutvecklingen och anger ramarna för kommunernas befogenheter. Av plan- och bygglagen följer att kommunerna ska ta hänsyn till ett flertal allmänna intressen, inklusive statliga, regionala eller mellankommunala intressen. Ensamrätten för kommunerna att anta och ändra planer är således inte absolut. Regeringen kan med ett s.k. planföreläggande besluta att en kommun inom en viss tid måste anta, ändra eller upphäva en detaljplan eller områdesbestämmelse om det anses

nödvändigt för att tillgodose vissa allmänna intressen. Regeringen har dock sedan plan- och bygglagen trädde i kraft år 1987 ännu inte beslutat om något sådant planföreläggande.

Inom ramen för det kommunala självstyret ska således ett stort antal olika särintressen jämkas samman samtidigt som enskilda kommuner och staten inte sällan har helt olika mål. Hur långt det kommunala självstyret sträcker sig enligt plan- och bygglagen är dessutom i stora delar oklart. Det kommunala planmonopolet riskerar därför att leda till en fragmenterad byggmarknad med ett stort antal små byggmarknader med unika marknadsförutsättningar i varje enskild kommun.

2.7 Plan- och bygglovsprocessen är ineffektiv och tar för lång tid

Som konstaterades inledningsvis, har den svenska bostadsmarknaden regionalt präglats av en stor brist på bostäder under en lång rad år. Det är främst i landets tillväxtregioner – huvudsakligen i storstadsregioner och i universitetsstäder – som efterfrågan mer regelmässigt överstigit utbudet av bostäder. Bristen på matchning av utbud och efterfrågan på bostäder riskerar att medföra negativa konsekvenser dels på individnivå för de personer som inte kan hitta en bostad, och dels på en mer samhällsekonomisk nivå. I vissa regioner i landet påverkar bristen på bostäder troligen näringslivets möjlighet att locka till sig och anställa kompetent personal. Även från utbildningshåll har det hävdats att studenter inte kan påbörja sina studier på grund av brist på bostäder på vissa universitetsorter. Bostadsbristen är således ett potentiellt hinder för tillväxt och konkurrenskraft.

Givetvis finns många bidragande orsaker till nuvarande situation och problemet kräver breda lösningar. Ekonomisk utveckling och stabilitet på nationell nivå, tillgång till kapital och räntenivåer, arbetsmarknad, effektivitet och prisutveckling på byggmarknaden påverkar i hög grad hur många bostadsprojekt som initieras i landets kommuner. Konkurrensverket menar dock att en del av problemet ligger i den långa handläggningstiden för plan- och bygglovsärenden.

Plan- och byggprocessen leder till att det byggs för få bostäder

Konsekvensen av en komplicerad, icke transparent och långdragen plan- och bygglovsprocess blir att antalet påbörjade byggprojekt blir färre än det annars skulle ha varit. Därtill kommer att konkurrenssituationen på byggmarknaden också påverkas negativt om kommunernas handläggning av plan- och bygglovsprocessen är onödigt komplicerad och tar lång tid. Detta bekräftas också av bl.a. rapporter från ESO (2013:1) samt Statskontoret (2006:2 och 2012:25) där byggherrarna själva uppger en långdragen planeringsprocess som det största hindret för en effektiv byggmarknad.

Den utdragna processen hämmar investeringar

Även konkurrenssituationen för företag inom andra branscher än byggbranschen kan påverkas av hur plan- och bygglovsprocessen handläggs i kommunerna. Ett företag som överväger att starta upp en ny verksamhet eller expandera en pågående verksamhet och därför önskar besked i ett plan- eller bygglovsärende påverkas i hög grad av hur snabbt och effektivt ärendet handläggs. Osäkerheten i företagens prognoser vad gäller förväntad framtida försäljning av företagets produkter eller tjänster ökar med prognosens längd. Tiden från det att företaget identifierat en affärsmöjlighet och

beslutat att bygga ut sina lokaler till färdig utbyggnad är inte sällan avgörande. En snabb och effektiv plan- och bygglovshantering kan därför påverka om en investering över huvud taget kommer att genomföras eller inte.

Små företag påverkas särskilt negativt

De flesta företag i byggbranschen är små företag samtidigt som fyra stora aktörer dominerar marknaden, vilket visades inledningsvis i avsnitt 2.3. Mindre byggföretag har i allmänhet svårare att klara en komplicerad och svårgenomtränglig plan- och bygglovsprocess än större byggentreprenörer. De större byggentreprenörerna har oftare kontakt med handläggare av plan- och byggärenden på kommunerna genom att de har fler pågående byggprojekt än mindre entreprenörer. Detta ger de större byggentreprenörerna en ökad kompetens och en bättre och mer upparbetad kontakt med handläggare av plan- och byggfrågor på kommunerna. En mindre byggentreprenör som inte har lika många pågående byggprojekt har därför mer sällan kontakt med olika myndigheter. Den mindre byggentreprenören torde inte heller ha samma ekonomiska möjligheter att anställa särskild kompetens för sådana myndighetskontakter. En mer begränsad finansiell styrka gör också att mindre byggentreprenörer i regel blir mer sårbara i långt utdragna plan- och bygglovsprocesser än deras större konkurrenter.

Ökad risk för korruption

Omständigheten att plan- och bygglovsprocessen i många fall är både komplicerad och utdragen i tid skapar också en ökad risk för korruption (se t.ex. Statskontoret 2012:20), vilket sätter konkurrensen ur spel. Eftersom stora ekonomiska värden står på spel för den byggentreprenör som står i begrepp att initiera ett byggprojekt,

finns det också stora ekonomiska vinster att göra om entreprenören kan få en snabbare handläggning på kommunen. Det föreligger under sådana förhållanden en ökad risk att entreprenören då väljer att använda sig av tvivelaktiga metoder för att få en snabbare ärendehantering av det egna plan- eller bygglovsärende på kommunen. Det finns således mycket goda skäl att se över och om det är möjligt att förenkla och effektivisera plan- och bygglovsprocessen även sett ur ett konkurrens- och korruptionsperspektiv.

Detaljplanerna är alltför detaljerade

I utredningen ”En effektivare plan- och bygglovsprocess” (SOU 2013:34) konstaterar utredaren att om en kommun är tydlig i sina ställningstaganden inom ramen för den fysiska planeringen så ökar också förutsättningarna för en effektivare och snabbare hantering av plan- och bygglovsärenden. Vidare konstaterar utredningen att Sveriges kommuners markinnehav minskar och att kommunerna därför måste ta större marknadsekonomiska hänsyn i samband med den fysiska planeringen. Regelverken och beslutsprocesserna behöver därför beakta att kommunerna inte längre tar fram bl.a. detaljplaner på eget initiativ i samma utsträckning som tidigare.

Utredningen menar också att detaljplanerna fått en ny karaktär och att de blivit allt mer detaljerade. I PBL-kommitténs rapport (SOU 2005:77) framfördes att numer används detaljplaneinstrumentet i större utsträckning för att förbereda enstaka byggprojekt medan detaljplanen tidigare användes i huvudsak på en mindre detaljerad nivå för att planera större områden som kunde innehålla ett stort antal kvarter. I dag avser inte sällan en detaljplan en planering för en enskild byggnad där byggnadens utformning i allt väsentligt redan är bestämd.

PBL-kommittén konstaterar att detaljplaneprocessen i större utsträckning blivit en process som enbart syftar till att åstadkomma de administrativa förutsättningarna för att kunna ge bygglov åt ett specifikt byggprojekt i stället för att ange hur marken bäst ska användas. Även en studie av forskare vid Kungliga Tekniska Högskolan (Karlbro *et al*., 2012) konstaterar att detaljplanen som ursprungligen avsågs vara en plan för framtida bebyggelse i ökande grad övergått till att bli en första tillståndsprövning av ett specifikt byggprojekt. Det tillfälle då kommunen prövar enskilda byggprojekt har således i ökad utsträckning flyttats till en tidigare fas i dagens plan- och bygglovsprocess.

Grundtanken i plan- och bygglagen är att beslut om byggande ska tas i två steg. Detaljplanen utgör det första steget där mer övergripande frågor ska avgöras medan det andra steget utgörs av bygglovsprövningen där detaljfrågor avseende enskilda byggprojekt avgörs. Av plan- och bygglagen (4 kap. 32 § 3 st.) framgår också att detaljplanen inte får vara mer detaljerad än vad som behövs med hänsyn till planens syfte. Trots att en detaljplan enligt plan- och bygglagen inte får göras mer detaljerad än vad som är syftet med planen så torde det vara ytterst ovanligt att en plan upphävs på grund av för hög detaljnivå. Är detaljeringsgraden i det första steget, det vill säga i detaljplanen, onödigt hög kan det ge upphov till ett antal negativa konsekvenser.

Inaktuella detaljplaner en bromskloss

Samhällsutvecklingen pågår kontinuerligt. Detta gäller också i hög grad den fysiska planeringen i landets kommuner. De detaljplaner som upprättades för 10–20 år sedan eller ännu längre tillbaka i tiden är i dag ofta inaktuella. Det finns i dag ca 100 000 gällande detaljplaner i Sverige och ett stort antal av dessa är inaktuella vilket

skapar problem. Föråldrade och inaktuella detaljplaner ger ofta ett dåligt stöd för bygglovsprövningar vilka därför riskerar att bli onödigt komplicerade och resurskrävande. Inaktuella detaljplaner medför också att många ansökningar om bygglov strider mot den gällande planen. Detta ökar behovet av avvikelser från gällande plan i samband med prövningar av bygglov. En ändring av gällande detaljplan är i regel en mycket resurs- och tidskrävande process. Inaktuella detaljplaner som kräver en detaljplaneändring för att ett bygglov ska kunna godkännas medför därför ofta mycket långa ledtider i samband med bygglovsprövningen.

Den tidigare nämnda PBL-kommittéen (SOU 2005:77) konstaterar att kommuner i regel saknar tydliga och enhetliga principer för att bevilja avvikelser från detaljplanen. Konsekvensen kan bli att utfallet av bygglovsprövningen inte är förutsägbart för enskilda och att fastighetsägare inte blir likvärdigt behandlade. Att bygglov ges som avvikelse i stället för genom planändring innebär dessutom att möjligheterna till insyn och inflytande för en bredare allmänhet begränsas, och att respekten för planinstrumentet minskar. Samtidigt kompliceras och försenas bygglovshanteringen.

En detaljplan med hög detaljeringsgrad där ett stort antal kriterier avseende den framtida bebyggelsen redan är fastställda blir fortare inaktuell än en detaljplan som är mer övergripande. Genom att dagens detaljplaner ofta är mer detaljerade än gårdagens planer, förväntas ökande problem med inaktuella detaljplaner i framtiden. Det måste dock i detta sammanhang påpekas att alla detaljplaner inte är av det detaljerade slag som beskrivits här ovan. Detaljeringsgraden i de kommunala detaljplanerna varierar i stor utsträckning varför ovanstående problembeskrivning inte gäller för samtliga kommunala detaljplaner.

Handläggningstider på flera år

I plan- och bygglovsprocessen torde det främst vara den formella planprocessen som anses ta onödigt lång tid. Den totala tidsåtgången för att anta en detaljplan från initiering till antagen plan varierar kraftigt, från några månader upp till 5–10 år (Karlbro *et al.*, 2012). I en fallstudie gjord av Kalbro och Lind (2001) konstaterades att den formella detaljplaneprocessen för ”normala” planer tog mellan 1,5 och 3,5 år. De planer som tog längst tid var förnyelse av äldre villa- och fritidshusområden vilka tog mellan 5 och 10 år. Graner (2004) som studerat ett antal detaljplaneprocesser i Stockholms stad fann att den genomsnittliga tidsåtgången från beställning av plan till antagen plan var ca 3,5 år. I ytterområdena var tidsåtgången något mindre eller 2,5 år medan planer som rörde Stockholms innerstad tog längre tid eller 5,5 år. Även Fastighetsägarna (2008) har gjort en studie i vilken 217 kommuner ingick. Den genomsnittliga tiden från planstart till antagen plan var ca 1 år. Spridningen mellan olika planer var dock stor från någon månad upp till 5–6 år.

Överklagan av beslut drar ut ytterligare på tiden

Utöver att handläggningstiden på kommunen är lång, är det inte ovanligt att en detaljplan eller ett bygglov överklagas. En sådan överklagan sker till länsstyrelsen som är första instans. Även länsstyrelsernas handläggningstider för att hantera överklagandeärenden kan ta lång tid. Enligt Boverket (2012:6) uppgick den genomsnittliga tiden för landets länsstyrelser att handlägga ett överklagandeärende avseende detaljplanebeslut under år 2011 till ca 3 månader. Även här är dock variationen mellan olika länsstyrelser stor. Den kortaste handläggningstiden hade Dalarna (29 dagar), Västerbotten (34 dagar) och Södermanland (43 dagar) medan den

längsta handläggningstiden uppmättes i Gotland (250 dagar), Jämtland (221 dagar) och Västra Götaland (211 dagar).

Också kommunernas beslut om bygglov överklagas i första instans till länsstyrelsen. Den genomsnittliga handläggningstiden för landets länsstyrelser att handlägga en sådan överklagan avseende bygglovsbeslut uppgick under år 2011 till strax under 6 månader. De kortaste handläggningstiderna återfanns i Dalarna (48 dagar), Västerbotten (48 dagar) och Blekinge (49 dagar) medan de längsta handläggningstiderna återfanns i Västmanland (379 dagar), Västra Götaland (359 dagar) och Norrbotten (327 dagar).

Med anledning av de långa handläggningstiderna på vissa länsstyrelser har regeringen i 2013 års regleringsbrev gett länsstyrelserna nya mål för hur lång tid handläggningen av dessa ärenden får ta. Enligt de nya målen ska 75 procent av överklagade detaljplaner vara avgjorda inom 3 månader och 90 procent ska vara avgjorda inom 5 månader.

I andra instans kan beslut om detaljplan och bygglov överklagas till mark- och miljödomstolen varför handläggningstiden i sådana ärenden ytterligare förlängs. Den sammantagna tidsåtgången för en kommunal plan- och byggprocess riskerar därmed i vissa fall att bli oacceptabelt lång, särskilt om ärendet överklagas i flera steg under processens gång.

2.8 Otydliga principer för kommunal marktilldelning och bristande konkurrensutsättning

Byggbar mark är en förutsättning för byggherrar som vill konkurrera på byggmarknaden. Tillgången på byggbar mark är emellertid

ofta begränsad, framför allt i större tätorter. Generellt är svenska kommuner fortfarande stora innehavare av mark och kommunernas marktilldelning har därför stor betydelse för många byggherrar. Kommunernas marktilldelning kritiseras emellertid ofta för att vara mindre effektiv. I många fall finns en avsaknad av marknadsmässiga överväganden vid marktilldelning. Beslut som rör mycket stora ekonomiska värden lämnas vanligen till ett fåtal personer och besluten framstår ofta som svagt motiverade. Processerna kännetecknas inte sällan av bristande transparens och är svårförutsägbara. Systemet framstår som godtyckligt och det finns incitament till ett samhällsekonomiskt ineffektivt beteende från olika aktörer på marknaden.

Sveriges kommuner är stora innehavare av byggbar mark och landets kommuner har därför att stort inflytande över bostadsbyggandet i Sverige. Den kommunala marktilldelningen och dess betydelse för förhållandena på den svenska byggmarknaden har diskuterats i flera rapporter (se t.ex. Statskontoret 2006:2 och 2012:25, samt ESO 2013:1). Detta avsnitt ger en övergripande introduktion till processen. För mer detaljerade beskrivningar hänvisas i stället till någon av just nämnda rapporter.

Kommunerna är de största markägarna

Boverket (2013:19) redovisar att 11 procent av Sveriges kommuner äger all mark som är aktuell för byggnation enligt den projektlista som finns i kommunen. 74 procent av kommunerna äger delar av den mark som är aktuell för att bebyggas. Enligt Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) sker 60–70 procent av bostadsbyggandet på kommunal mark som överlåts till byggbolag. För byggherrar med begränsad tillgång till egen mark, exempelvis nya eller mindre

aktörer, är kommunal marktilldelning närmast en förutsättning för att kunna agera på marknaden. I det inledande skedet av en byggprocess är det därför, ur konkurrenssynpunkt, betydelsefullt att marktilldelningen sker på ett marknadsmässigt och effektivt sätt.

Marktilldelningsprocessen är inte reglerad

Kommunernas marktilldelning regleras inte av någon specifik lag. Kommunerna lämnas i stället stora möjligheter att själva utforma processen för sin marktilldelning. Hur den kommunala marktilldelningsprocessen ser ut varierar därför i hög grad mellan olika kommuner, vilket också bidrar till att den kommunala marktilldelningen blir mer svårförutsägbar.

En central aspekt av marktilldelningen är hur den aktuella marken värderas. Kommunal mark ska enligt kommunallagen och EU:s regler för statsstöd säljas till marknadsvärde. Hur kommunerna uppskattar detta värde varierar emellertid. Ofta förekommer interna värderingar där ett marknadsvärde uppskattas inom kommunen, exempelvis utifrån priser vid tidigare marktilldelning. Alternativt används externa värderingar för att uppskatta ett marknadsvärde. Ur ett konkurrensperspektiv är ett marknadsmässigt anbudsförfarande att föredra som det effektivaste sättet att uppskatta ett korrekt marknadsvärde. I flertalet kommuner är emellertid inte anbudsförfaranden den vanligaste utformningen för allokering av mark. Direkttilldelning är i stället vanligast.

Priset på marken kan variera beroende på vilka förutsättningar som gäller i samband med marktilldelningen. Kommuner ställer ofta upp olika typer av krav och villkor vid marktilldelningen som påverkar markpriset. Upplåtelseformen påverkar normalt också

markpriset. Mark som säljs för produktion av hyresrätter säljs generellt till ett lägre pris jämfört med mark som ska bebyggas med bostadsrätter. Mark kan även tilldelas med tomträtt, vilket framför allt är vanligt vid projekt för hyresrätter. En tomträtt innebär att marken inte överlåts, utan byggherren uppför i stället sitt projekt på kommunens mark.

Marktilldelning genom markanvisningar

Kommunal marktilldelning sker vanligen genom så kallade markanvisningar. En markanvisning innebär att en byggherre under en viss tid och givet vissa villkor har ensamrätt att utveckla ett bebyggelseprojekt tillsammans med kommunen och därefter uppföra projektet. Målet med en markanvisning är att den ska leda fram till en detaljplan och därefter en marköverföring från kommun till byggherre. En markanvisning är inte bindande för någon part innan överföringen ägt rum. Från byggherrens perspektiv är alltså markanvisningen att betrakta som en option att få köpa kommunal mark.

Beslut om markanvisning fattas av förtroendevalda i kommunstyrelse, kommunfullmäktige eller i ansvariga kommunala nämnder. Markanvisningar kan även genomföras via kommunala bolag, vilket då kan ske med svag transparens och med liten insyn från förtroendevalda i kommunen.

Flest markanvisningar i landets tre storstadsregioner (ESO 2013:1). Exempelvis genomfördes 254 enskilda markanvisningar i Stockholm och 75 anvisningar i Malmö mellan 2007 och 2011. Detta är en naturlig följd av att storstadskommunerna är mycket stora innehavare av mark. Det varierar emellertid i vilken utsträckning den kommunalt ägda marken är lämplig för byggnation. Det kommunala innehavet av byggbar mark kan också vara mer begränsat om mycket mark redan är exploaterad.

Markanvisningar innebär en osäkerhet för byggherren

En markanvisning är vanligen inte ett juridiskt bindande avtal och innebär normalt inte en överlåtelse av mark. Den ger snarare en ensamrätt för en byggherre att under en tidsperiod förhandla med kommunen om förutsättningarna för ett byggprojekt på den anvisade marken.

Förhandlingarna mellan byggherrar och kommuner tar inte sällan flera år och kan framstå som ineffektiva. Normalt kretsar förhandlingarna kring krav och kriterier från kommunen som byggherren måste uppfylla för att byggprojektet ska kunna starta. Till exempel kan det gälla anläggande av infrastruktur och annan samhällsservice som förskolor och skolor. Först vid ett färdigförhandlat projekt sker i regel själva överlåtelsen av marken. Byggherren har möjligheten att avbryta en förhandling och lämna tillbaka markanvisningen. På samma sätt har kommunen möjlighet att avbryta förhandlingen.

Ur byggherrens perspektiv är en markanvisning alltså att betrakta som en option med ett visst mått av risk, eftersom byggherren alltid riskerar att förhandlingarna inte resulterar i ett projekt. Samtidigt medför en långt utdragen förhandling att mycket av byggherrens resurser knyts upp under en längre tid. Framför allt mindre och potentiellt nya aktörer som i regel har begränsad tillgång till finansiella medel och sämre insyn i hur förhandlingar med kommunen brukar gå till, kan avskräckas från att delta i processerna. Detta kan skapa hinder för små och nya byggherrar som i högre grad saknar ett eget markinnehav och därmed är mer beroende av att kommunal mark görs tillgänglig för bostadsbyggande.

Direktanvisningar och jämförelseförfaranden

Markanvisningsprocessen är inte reglerad i lag och kan se ut på lite olika sätt. Vanligen förekommer olika former för anvisningar inom en och samma kommun. Formerna för markanvisning kan emellertid delas in i två huvudkategorier: direktanvisningar och anvisningar utifrån någon form av jämförelseförfarande.

Direktanvisning innebär att marken anvisas till byggherren utan jämförelse mellan olika alternativ. Ofta initieras direktanvisningar genom att byggherren kontaktar kommunen med ett förslag på byggprojekt. Direktanvisningar kan även initieras av kommunen.

Jämförelseförfarande innebär att marken anvisas av kommunen efter någon form av jämförelse mellan olika byggherrar. Anvisningen kan ske genom en anbudstävling baserat på pris eller andra kriterier, exempelvis utformning eller nytänkande idéer. Men anvisningen kan även ske utan en utlyst tävling genom att kommunen helt enkelt väljer ett alternativ bland flera.

Respektive anvisningsform har olika fördelar. Kortfattat brukar anföras att direktanvisningar kan spara resurser för kommunerna då planeringen och initieringen av projekt ofta ligger hos byggherren. Därmed anses direktanvisningar även skapa incitament för nya, innovativa lösningar och förslag från byggherrar. Direktanvisningar kan dock fungera som ett inträdeshinder för nya aktörer. Upparbetade kontakter inom kommunen samt erfarenheter från tidigare anvisningar har ofta stor betydelse för att tilldelas mark genom en direktanvisning. Jämförelseförfaranden och anbudstävlingar anses i regel som en mer rättvis form att fördela kommunal mark. Tävlingar brukar också anges som ett sätt för kommuner att utmana byggherrar till att ta fram nyskapande

förslag. Anbudstävlingar innebär emellertid framför allt mer marknadsmässiga och likartade förutsättningar för byggherrar.

Direktanvisningar vanligast

Direktanvisningar är den vanligaste formen för kommunala markanvisningar. Boverkets senaste bostadsmarknadsenkät (2013:19) visar att 37 procent av de svarande kommunerna anger att de anvisar mark genom direktanvisning. 31 procent anger ett jämförelseförfarande medan 13 procent anger någon annan form av förfarande för anvisningar. 22 procent av de svarande kommunerna anger att de inte använder sig av markanvisning för tilldelning av mark. Vissa kommuner anger emellertid flera alternativ.

Vid förra studien (Boverket 2012:8) angav 42 procent direktanvisning medan 30 procent angav jämförelseförfarande. Siffrorna visar att andelen direktanvisningar minskar medan andelen jämförelseförfaranden ökar något. Fortfarande är dock direktanvisningar den dominerande formen för markanvisningar i landets kommuner. Även rapporter från Boverket (2011:15) och Statskontoret (2012:25) konstaterar att jämförelseförfaranden blivit vanligare inom kommunal marktilldelning. Samtidigt bekräftar dessa studier att direktanvisningar fortfarande är den vanligaste formen att fördela kommunal mark.

Direktanvisningar innebär problem för konkurrensen

Utifrån ett konkurrensperspektiv kan den stora andelen direktanvisningar i samband med kommunala marktilldelningar utgöra ett problem. Konkurrensverket (2006:2) har redan tidigare efterfrågat ett mer marknadsmässigt anbudsförfarande för kommunal marktilldelning. Anbudsförfarande i samband med markanvisningar skapar goda förutsättningar att uppnå en effektiv allokering

av marken. Ett anbudsförfarande torde också skapa bättre förutsättningar att markens marknadsvärde uppskattas korrekt. Även gällande regelverk för kommunala markanvisningar föreskriver att kommunens mark ska överlåtas till ett marknadsvärde. Vid en direktanvisning kan detta göras genom t.ex. en förhandling mellan parterna eller genom en oberoende expertvärdering. Oberoende av värderingsmetod så går det inte att med säkerhet fastställa ett rättvisande marknadsvärde utan ett öppet anbudsförfarande. Dessutom innebär ett anbudsförfarande att byggherrar konkurrerar under mer likartade förutsättningar.

Under nuvarande system är upparbetade kontakter med tjänstemän på kommunerna ofta avgörande för att byggherrar ska tilldelas markanvisningar, vilket bekräftas av en enkätstudie riktad till byggherrar (ESO 2013:1). Byggherrarnas enkätsvar tyder på problem med svag konkurrens och slutna processer inom de kommunala marktilldelningsprocesserna:

- 91 procent av de svarande ansåg att goda kontakter med ansvariga i kommunerna har stor betydelse för att tilldelas markanvisningar.

- 87 procent menade att tidigare genomförda projekt är av stor betydelse för att tilldelas markanvisning.

- 73 procent av de svarande byggherrarna menade att nuvarande system till mindre delar är transparent.

Marktilldelningsprocesser enligt sådana förutsättningar riskerar att medföra ett betydande etableringshinder på byggmarknaden. När kommunal marktilldelning sker enligt en mer sluten process genom direktanvisningar finns en risk att mer väletablerade byggherrar får

otillbörliga fördelar. Marktilldelning med bristande konkurrensutsättning kan därmed potentiellt ha bidragit till att vissa sektorer i byggbranschen under lång tid kännetecknats av statiska oligopolstrukturer. Vad gäller effekten på konkurrensförhållandena, kan det noteras att en majoritet (63 procent) av byggherrarna svarade nekande på påståendet att nuvarande system för anvisning av kommunal mark är positivt för konkurrensen på byggmarknaden.

Vissa kommuner uppger att de i bland anvisar mark genom direkttilldelning för att särskilt gynna mindre och nyetablerade aktörer (se t.ex. Statskontoret 2012:25). Direktilldelning uppges således i dessa fall vara en tilldelningsform som används för att öka konkurrensen om bygguppdragen i kommunen. I de fall direktanvisning ska användas som tilldelningsform bör det vara i tydligt avgränsade projekt. Ska direktanvisningar användas som tilldelningsform är det dessutom ytterst viktigt med en hög transparens där bland annat tilldelningskriterier, -villkor och utvärderingsgrunder tydligt framgår. Konkurrensverket är dock tveksamt till om direktanvisningar generellt är ett effektivt sätt att utnyttja konkurrensen på byggmarknaden.

Problem med kommunala särkrav

Kriterier och förutsättningar för markanvisningar kan variera mycket mellan olika kommuner. Förutsättningarna kan också variera mellan olika anvisningar inom en och samma kommun. Statskontorets rapport (2012:25) visar på hur kommuner ofta använder sin marktilldelning för att ställa olika typer av särkrav på byggprojekt. Sveriges Byggindustrier (2013) har även anfört att kommunala särkrav snedvrider konkurrensen på byggmarknaden.

Byggkravsutredningen (SOU 2012:86) redovisar enkätsvar från byggbolag där 70 procent anger att de mött kommunala särkrav. I gruppen företag som bygger mer än 300 lägenheter per år svarade 19 av 20 att de mött kommunala särkrav. Enligt beräkningar i utredningen förorsakar kommunala särkrav avseende bostäders energianvändning merkostnader på cirka 10–15 procent. Baserat på Byggkravsutredningen (SOU 2013:10) har regeringen utarbetat en promemoria till ett lagförslag (Regeringskansliet, 2013) som begränsar kommuners möjligheter att ställa särkrav rörande byggnaders tekniska egenskaper. Lagförslaget torde därmed bidra till mer förutsägbara och transparenta förutsättningar vid kommunala marktilldelningar. Utöver krav om bostäders tekniska egenskaper ställer dock många kommuner även andra typer av krav vid markanvisningar.

Det är inte ovanligt att kommuner ställer krav och kriterier om ett specifikt utförande av själva byggnaden eller boendets prestanda. Kommunala särkrav kan också innefatta sådant som faller utanför själva byggnaden. Sådana särkrav kan avse t.ex. infrastruktur såsom gator och avlopp, eller parker i anslutning till det aktuella byggprojektet. Större, mer etablerade byggherrar kan ofta bättre anpassa sin verksamhet för att möta sådana särkrav. Nya eller mindre byggherrar saknar i högre grad resurser för klara den typen av sammansatta projekt. Om kommuner i stället skulle välja att samla ihop och knoppa av sådana särkrav i egna uppdrag och genomföra separata upphandlingar av dessa projekt bidrar det till bättre förutsättningar för fler, framför allt mindre, byggherrar att delta i markanvisningar.

Prestanda- samt utformningskrav som varierar mellan kommuner försvårar för byggherrar att agera i flera kommuner. Kommunala särkrav bidrar också till att marktilldelningsprocesser framstår som

svåra att förutse. Sammantaget föreligger en risk att alltför detaljerade kommunala krav skapar en ineffektiv kommunal marktilldelningsprocess vilket påverkar konkurrensen på byggmarknaden negativt.

Svag transparens i processerna

Kommunala markanvisningsprocesser kännetecknas ofta av en svag transparens. Många kommuner uppvisar stora brister då det gäller att offentligt ange vilka kriterier och motiv som har betydelse för kommunens beslut om markanvisningar. Vilka kriterier som gäller i samband med kommunala markanvisningar framstår därför i många fall som otydliga. Båda Statskontorets granskningar (2006:2 respektive 2012:25) visar att det ofta är svårt att i efterhand följa beslutsprocessen. Flertalet kommuner saknar transparens i flera delar av processen, från underlag för urval av byggherrar till motiv för slutlig anvisning.

Statskontorets rapport (2012:25) redovisar även svar från en intervjustudie med ett antal byggherrar. Svaren visar att många byggherrar upplever avsaknaden av transparens i kommunala marktilldelningar som ett problem. Byggherrarna svarade att det ofta är svårt att följa kommunernas marktilldelningsprocesser, och att en kommuns faktiska sätt att anvisa mark kan skilja sig mycket från vad som anges i kommunens markanvisningspolicy. Ovan redovisade enkätsvar från ESO-rapporten (2013:1) visar på liknande tendenser.

Om en byggherre har svårt att uppfatta vilka förutsättningar som gäller i samband med kommunala markanvisningar blir det också svårare för byggherren att välja strategi inför kommande anvisningar. En byggherre med bristande kunskaper om vilka förutsätt-

ningar som gäller vid en markanvisning kan också uppleva ett minskat incitament att ens försöka konkurrera. Brist på transparens ökar också risken för att systemet uppfattas som godtyckligt vilket i sin tur riskerar att hämma konkurrensen på marknaden.

Svag transparens ökar risken för korruption

Som nämnts tidigare i kapitlet medför långa plan- och bygglovsprocesser en förhöjd risk för korruption och studier av korruption i svenska offentliga system återkommer ofta till byggbranschen som en bransch där risken för korruption är hög. Statskontoret (2012:20) redovisar enkätsvar från politiker och kommuntjänstemän angående deras uppfattning om korruption i vilken byggbranschen anges som en av de branscher där de svarande tror att korruption är vanligast. Brottsförebyggande rådet (2013:15) visar på liknande tendenser bland anmälningar om korruption, där byggbranschen framstår som den mest problemtyngda branschen utifrån antalet anmälningar som de hanterar.

Ingen av dessa studier pekar dock ut just den kommunala marktilldelningsprocessen som speciellt utsatt för korruption. Det kan dock anföras att en utbredd uppfattning om att korruption förekommer i branschen, kan i sig medföra negativa konsekvenser för konkurrensen på marknaden. Inte minst kan det avskräcka aktörer från att försöka etablera sig på marknaden eller försöka etablera sig i nya kommuner.

Markanvisningspolicy kan bidra till bättre transparens

En kommunal markanvisningspolicy framhålls ofta som ett sätt att skapa bättre transparens i den kommunala marktilldelningsprocessen. Statskontoret (2012:25) redovisar hur en antagen policy i flera kommuner bidragit till tydligare och mer transparenta tilldelnings-

processer jämfört med hur det såg ut i dessa kommuner vid Statskontorets föregående rapport (2006:2). Enligt Boverket (2013:19) har 37 procent av landets kommuner antagit någon form av policy för sin marktilldelning.

En markanvisningspolicy innehåller normalt sett kommunens riktlinjer och tillvägagångssätt för prissättning och fördelning av mark och anger i regel de kriterier och förutsättningar som byggherrar ska uppfylla för att vara aktuella för deltagande i markanvisningar. Återkommande exempel på kriterier är byggherrens finansiella förutsättningar, förslagets gestaltning, eller miljöhänsyn som exempelvis energieffektivitet eller miljöeffekter. Sociala åtaganden förekommer också som urvalskriterium. Vissa kommuner förutsätter t.ex. att byggherrarna också ska delta i projekt som rör skolor eller äldreboenden.

Samtliga tre storstadskommuner har antagit en markanvisningspolicy. Direktanvisningar är den dominerande formen i såväl Stockholm som Göteborg. Byggherrar uppmuntras att initiera anvisningar och anbudsförfarande används mer sällan. I Statskontorets intervjustudie bland byggherrar (2012:25) framhålls markanvisningsprocessen i Stockholm som mer flexibel och öppen för idéer från byggherrarna jämfört med Göteborg. Byggherrarnas svar antyder dock att processerna i såväl Stockholm som Göteborg saknar transparens. Enligt Malmö kommuns policy för markanvisningar skall jämförelseförfarande vanligen vara formen för anvisningar. Sedan policyn antogs 2007 visar ESO-rapporten (2013:1) att jämförelseförfaranden därefter varit den vanligaste formen för markanvisning i Malmö stad, även om det också framgår av Statskontorets rapport att direktanvisningar fortfarande är relativt vanliga i Malmö. I Statskontorets intervjustudie beskrivs systemet i Malmö dock som ”relativt transparent”.

Statskontorets ärendegranskning (2012:25) visar emellertid att flera kommuner brister i transparens trots en antagen policy. Statskontorets rapport redovisar också svar från tillfrågade byggherrar som visar att vissa kommuners agerande ofta inte följer vad som anges i deras markanvisningspolicy. En redovisad policy för den kommunala marktilldelningen kan visserligen bidra till en ökad transparens men utgör samtidigt ett förhållandevis svagt regelverk. Till exempel kan problem med kommunala särkrav kvarstå även efter att en policy för marktilldelning antagits. Konkurrensverket har därför i sitt yttrande (dnr 65/213) över två betänkanden (Byggkravsutredningen SOU 2012:86 samt Plangenomförandeutredningen SOU 2012:91) framfört åsikten att enbart ett policykrav inte är tillräckligt, utan att även utformningen av kommunernas policy bör regleras. Konkurrensverket upplever det därför som positivt att regeringen nu förseslagit ett införande av en separat lag som innebär krav på att kommuner som anvisar mark också ska ha en markanvisningspolicy (Regeringskansliet, 2013). I yttrandet över den aktuella promemorian poängterade dock Konkurrensverket att den flexibilitet som promemorian förespråkar vad gäller de enskilda kommunernas skyldighet att utforma riktlinjer för sin markanvisningspolicy inte blir så omfattande att den riskerar att urholka förslagets syfte (Konkurrensverkets dnr 546/2013).

2.9 Åtgärdsförslag för att främja konkurrens och effektivitet på marknaden för bostadsbyggande

Konkurrensverkets åtgärdsförslag för att främja ett ökat och mer kostnadseffektivt bostadsbyggande gäller framför allt två övergripande områden som kan stimulera till ökat och mer kostnadseffektivt byggande av bostäder:

- Plan- och bygglovsprocessen måste effektiviseras för att förkorta ledtiderna för byggnation.

- Kommunernas markansvisningsförfarande måste bli mer transparent och även konkurrensutsätts i högre grad än i dag.

Nedan preciseras Konkurrensverkets förslag inom respektive område i tur och ordning.

Förslag för en effektivare plan- och bygglovsprocess

En transparent, effektiv och snabb handläggning av plan- och bygglovsärenden bidrar till att skapa goda förutsättningar för en effektiv konkurrens på såväl byggmarknaden som på andra marknader. Det är därför angeläget att kommunerna är tydliga i sin handläggning och att regelverken inte är onödigt komplicerade.

Översiktsplanen har en viktig funktion som instrument för att grovt planera den framtida utvecklingen av infrastruktur och bebyggelse i landets kommuner. I översiktsplanen ska också dialogen mellan staten och kommunen klaras ut. Vidare ska övergripande frågor såsom miljöhänsyn, mellankommunal samordning och andra riksintressen vägas in i översiktsplanen. För att inte problem ska uppstå vad gäller dessa frågor senare i plan- och bygglovsprocessen t.ex. i samband med handläggningen av detaljplan eller bygglov så är det ett av stor vikt att alla sådana frågor tas om hand inom ramen för översiktsplanen.

Konkurrensverket har under lång tid och i flera olika sammanhang framfört åsikten att komplexiteten och därmed handläggningstiderna inom den kommunala plan- och bygglovsprocessen måste minskas. Konkurrensverket har därför ställt sig väldigt positivt till

de förslag som presenterats i utredningen ”En effektivare plan- och bygglovsprocess”(SOU 2013:34), i vilken Konkurrensverket medverkat med en särskild expert. Framför allt upplever Konkurrensverket förslaget om slopat krav på detaljplan som särskilt angeläget för att få till stånd en mer effektiv plan- och bygglovsprocess. Därutöver presenterar utredningen ytterligare ett antal förslag som även de syftar till att göra plan- och byggprocessen mer transparent, effektivare och snabbare. Konkurrensverket instämmer i utredningens bedömningar och stödjer därför förslagen om att bland annat:

- Slopa kravet på detaljplan om översiktsplanen uppfyller vissa kriterier. I och med detta kan en byggherre då ansöka om bygglov direkt på översiktsplanen vilket förkortar handläggningstiden.

- Slopa kravet på bygglov när en detaljplan upprättas. Därmed tillåts byggherren att bygga inom de ramar som detaljplanen anger efter startbesked från kommunen. I de fall översiktsplanen inte uppfyller vissa kriterier, till exempel vad gäller tydlighet och aktualitet, så ska kravet på detaljplan kvarstå. Då en detaljplan av detta skäl upprättas ska bygglovsbefrielse gälla. Det blir i dessa fall fritt för byggherren att bygga inom de ramar som detaljplanen anger efter startbesked från kommunen,

- Delar av detaljplanen ska upphöra att gälla efter genomförandetidens slut. För att minska negativa konsekvenser till följd av inaktuella detaljplaner ska detaljplanen upphöra att gälla då genomförandetiden gått ut. När en detaljplan upphört att gälla ska emellertid kravet på bygglov återinföras.

- Länsstyrelsens möjlighet att ingripa på den grunden att ett riksintresse inte tillgodosetts eller att mellankommunala frågor inte samordnats på lämpligt sätt bör begränsas i de fall översiktsplanen uppfyller vissa kriterier. Har inte sådana övergripande frågor tagits om hand i samband med översiktsplanen ska inte länsstyrelsen av detta skäl kunna ingripa i ett senare skede av plan- och bygglovsprocessen.

- Efter genomförandetidens utgång ska utrymmet för kommunen att medge avvikelse från en detaljplan utökas så länge denna avvikelse inte strider mot översiktsplanen.

- Kungörelsen och granskningsskedet i dagens planprocess tas bort och bör ersättas med en enklare procedur, bl.a. genom att planförslag ska hållas tillgängligt på kommunens webbplats.

- Det måste bli enklare att upphäva detaljplaner där genomförandetiden löpt ut. Det ska vara tillräckligt med ett samråd för att upphäva en gammal detaljplan.

- Formerna för grannars möjlighet att invända mot beslut bör reformeras. Bland annat ska endast de grannar som under planprocessen har framfört invändningar som inte har tillgodosetts ha möjlighet att överklaga ett bygglov.

Samtliga ovan redovisade förslag torde bidra till att byggherrar och fastighetsägare kan minska sitt risktagande och medföra ekonomiska besparingar. Förslagen bör bidra till att plan- och bygglovsprocessen blir mindre komplicerad och därmed mer transparent. Dessutom bör handläggningstiden för inblandade myndigheter i samband med plan- och bygglovsärenden kunna kortas.

En snabbare och effektivare handläggning av plan- och bygglovsärenden har positiva effekter på konkurrenssituationen inte bara på byggmarknaden utan också på andra branscher. Det ökar mindre företags möjligheter att konkurrera med större aktörer. Det bör också påverka förutsättningarna för nyetableringar positivt, både av mindre inhemska och av utländska entreprenörer.

Om redovisade förslag genomförs, bör en utvärdering av förslagens konsekvenser genomföras efter en viss tid. En sådan utvärdering kan visa på att förslagen i någon del behöver modifieras för att uppnå de önskade och undvika eventuella oönskade konsekvenser. En sådan utvärdering kan också ge svar på om de föreslagna åtgärderna är tillräckliga eller om det krävs ytterligare reformer av den kommunala plan- och bygglovsprocessen. I sammanhanget ska det emellertid beaktas att de lagar och regelverk som reglerar plan- och bygglovsprocessen är såväl komplexa som många till antalet, varför det kan vara komplicerat att fullt ut förutse alla tänkbara konsekvenser.

Åtgärder för ökad transparens och konkurrensutsättning av kommunala marktilldelningsprocesser

Konkurrensverket anser att den kommunala marktilldelningsprocessen måste bli mer transparent och mer marknadsmässig och rekommenderar därför att:

- en tydligare statlig reglering av den kommunala marktilldelningsprocessen bör införas,
- anbudsförfarande bör vara den vanligaste formen för markanvisningar, och
- marköverlåtelsen bör ske tidigare i processen.

Dessa tre förslag diskuteras mer utförligt härnäst.

Tydligare statlig reglering av kommunal marktilldelning

Konkurrensverket anser att ett övergripande statligt ramverk för formerna för kommunal marktilldelning skulle vara till fördel för konkurrensen på byggmarknaden. En statlig reglering kan ge mer förutsägbara förutsättningar att förhålla sig till för både byggherrar, kommuner och andra aktörer på marknaden.

Statskontoret föreslår i sin rapport (2012:25) ett reglerat krav på en kommunal markanvisningspolicy för att skapa bättre förutsättningar för konkurrens inom kommunal marktilldelning. Utifrån Statskontorets förslag har regeringen under hösten även publicerat en promemoria med ett lagförslag (Regeringskansliet, 2013) enligt vilket landets kommuner ska anta riktlinjer för marktilldelning. Tydliga kommunala riktlinjer torde bidra till en bättre transparens vid marktilldelningsprocesser. Konkurrensverket stödjer lagförslaget vilket bör påverka konkurrensen positivt på byggmarknaden genom att ange ett grundläggande ramverk för den kommunala marktilldelningen. Det föreligger emellertid en viss risk att enbart ett krav på kommunala riktlinjer inte är tillräckligt för att effektivisera kommunernas markanvisningsprocesser. Enkätsvaren från byggherrar i Statskontorets rapport (2012:25) visar på en inkonsekvens där ett antal kommuner inte följer den egna policyn eller de egna riktlinjerna.

Konkurrensverket menar därför att det krävs en tydligare reglering av de kommunala markanvisningsprocesserna. Transparensen kan t.ex. förbättras genom ett reglerat krav på att kommunerna offentligt ska dokumentera sina markanvisningsprocesser och att kommuner offentligt ska motivera sina beslut rörande markanvisningar. Ett reglerat krav på att en viss andel av kommunernas marktilldelning ska ske genom att de tillämpar anbudsförfarande kan troligt-

vis också bidra till mer marknadsmässiga förutsättningar. Hur en sådan reglering av den kommunala marktilldelningen i detalj ska utformas kräver emellertid en mer detaljerad analys och utvärdering av olika alternativ och dess konsekvenser. Konkurrensverket förespråkar därför en fortsatt analys av möjliga åtgärder i syfte att uppnå effektivare och mer enhetliga processer för marktilldelning i landets kommuner.

Utifrån ett konkurrensperspektiv är naturligtvis inte en hårdare statlig reglering problemfri. Ett alltför detaljerat och långtgående regelverk riskerar snarare att hämma utvecklingen av en dynamisk och effektiv konkurrens. Ska fördelarna med ett transparent och enhetligt utformat statligt ramverk väga tyngre än nackdelarna med nuvarande ofta oförutsägbara system måste därför effekterna av en sådan reglering analyseras noga.

Anbudsförfarande för kommunal marktilldelning

Konkurrensverket anser att konkurrensutsättningen av den kommunala marktilldelningen måste öka. Anbudsförfarande bör därför vara den vanligaste formen för kommunala markanvisningar. Då anbudsförfarandet uppvisar vissa likheter med offentlig upphandling kan ett förslag till hur ett anbudsförfarande för kommunal markanvisning ska utformas utgå från de förutsättningar och ramverk som gäller för offentlig upphandling.

En markanvisning genom anbudsförfarande bör inledas med en grundlig behovsanalys där kommunen definierar de förutsättningar som gäller för anvisningen. Utifrån behov i bostadsbeståndet och mål för markanvisningen kan kommunen ange villkor och kriterier för anvisningen. För att öka transparensen kan kommunen även specificera ett poängsystem för värdering och viktning mellan olika

kriterier. Även om det redan i dag tillämpas poängsystem i kommunernas utvärderingar är dessa ofta oklara och svåra för byggherrarna att förstå. De uppfattas i många fall mer som subjektiva bedömningar. Kommunen bör också annonsera om anvisningen på ett sätt som kan attrahera flera olika byggherrar att delta i anvisningen. I efterhand bör det också tydligt framgå för intresserade byggherrar hur kommunen värdesatt de kriterier som låg till grund för sitt beslut i markanvisningen.

Ett mer marknadsmässigt anbudsförfarande utesluter inte olika urvalsparametrar. Tvärtom kan flera olika kriterier bidra till en effektiv markanvisning i konkurrens. Pris torde i flertalet fall vara ett naturligt urvalskriterium. Likaså kan kriterier utformas för att kvalificera byggherrar utifrån deras möjligheter att uppföra ett byggprojekt, som exempelvis ekonomisk ställning eller någon form av kvalitetsparametrar som fångar deras yrkesmässiga kompetens. Projektets utformning och nytänkande idéer kan naturligt också ligga till grund för anvisningen. En effektiv markanvisning kräver emellertid att kommunen noga överväger vilka kriterier som ska gälla. För att bidra till en effektiv konkurrens och likartade förutsättningar bör kriterierna utformas så att de tydligt anger vilka krav som kommunen ställer samtidigt som de bör vara icke exkluderande för intressenter.

Efter en anbudsgivning från intresserade byggherrar följer kommunens urvalsprocess där anbuden utvärderas enligt de kriterier och förutsättningar som fastslagits under förberedelserna. Kommunen kan välja att göra ett selektivt urval enligt något förutbestämt kriterium och därefter fortsätta sin utvärdering i ett mindre urval. Det måste dock i sådana fall tydligt framgå vilka kriterier som kvalificerar till vidare utvärdering.

Urvalsprocessen avslutas med ett offentliggörande av vinnande anbud med en tydlig motivering till val av anbud. Det kan ligga i kommunens intresse att kontakta icke valda byggherrar och förklara varför dessa anbud valdes bort. Om förlorande byggherrar ges möjlighet att utvärdera sina anbud i anvisningen innebär det bättre förutsättningar att för dessa byggherrar att stärka sin konkurrenskraft i kommande anvisningar. Detta bidrar till att kommunen kan få attraktivare anbud i kommande markanvisningar.

Även ur ett överprövningsperspektiv finns ett uppenbart värde i att kommunerna tydlig och klart redovisar sina kriterier och motiv för val av vinnande anbud. En tydlig redovisning av kriterier och motiv för kommunernas tilldelningsbeslut bör rimligen innebära färre överklaganden och i de fall beslutet ändå överklagas så bör ett överklagande gå fortare att handlägga. Möjligheten till överprövning är dessutom en viktig förutsättning för att öka transparensen i samband med kommunala markanvisningar.

Kritik mot anbudsförfarande

Tidigare kritik mot anbudsförfaranden i samband med markanvisningar har anfört att kommunala markanvisningar är mycket komplexa transaktioner där det är svårt att korrekt förutse alla förutsättningar (se exempelvis ESO 2013:1). Inom många andra områden genomförs emellertid offentliga upphandlingar under komplexa förhållanden. Ett anbudsförfarande baserat på erfarenheter från offentlig upphandling bör kunna utformas så att det kan fungera effektivt även vid komplicerade markanvisningar. Ett anbudsförfarande vid markanvisningar kräver troligen större utrednings- och analysinsatser från kommunerna än vad som är fallet vid direktanvisningar. Det kan dock vara samhällsekonomiskt effektivt

att kommunerna investerar i resurser för att bättre kunna genomföra effektiva och konkurrensutsatta markanvisningar.

Det förekommer även kritik mot anbudsförfaranden för att det skulle skapa utrymme för spekulation med åtföljande prisökningar på mark och en ökad risk för stora aktörer att dominera marknaden. Mot dessa argument kan anföras att markpriset vid kommunala markanvisningar torde spela en underordnad roll för prisbilden på bostäder. Priset på bostäder bestäms i huvudsak av utbud och efterfrågan på bostäder i det existerande bostadsbeståndet eller är bestämt, åtminstone delvis, genom hyresregleringen. En byggherre försöker rimligen få ut ett så högt pris för sina bostäder som marknaden är beredd att betala oavsett vilket pris företaget fått betala för marken. Konkurrensverket anser därför att risken för att en eventuell prisökning på mark ska slå igenom fullt ut i den slutliga boendekostnaden är relativt liten. Det framstår snarare som att det handlar om två skilda marknader: priset på boendet sätts utifrån efterfrågan på marknaden för bostäder. Priset på mark skulle enligt detta resonemang ha mindre betydelse för boendekostnaden. Exempelvis menar Statens Bostadskreditnämnd (2010) att de främsta drivkrafterna bakom de senare årens kraftiga prisökningar på boende är låga räntor och hushållens ökade inkomster. Ett väl specificerat anbudsförfarande med tydliga kriterier begränsar också möjligheterna till spekulation. Ett varierat utbud av olika markanvisningar bör också minska risken för att större, mer finansiellt starka aktörer ska dominera marknaden.

Risken för en kraftig prisökning på mark bör också vara relativt liten då kommunerna redan i dag ska sälja mark till marknadsvärde. Har kommunerna lyckats värdera den mark som hittills anvisats på en korrekt nivå så torde ett ökat användande av anbudsförfarande i samband med markanvisningar inte medföra

någon avsevärd förändring av priset på bostäder. Givet väl specificerade och transparenta kriterier för en markanvisning bör byggherrarna ha bättre möjligheter än kommunen att rätt uppskatta värdet på den anvisade marken. Markanvisningar genom anbudsförfarande kan därför generellt sett resultera i bättre marknadsanpassade markvärden än motsvarande direktanvisningar. Om dessa, mer korrekta, markvärderingar leder till ett högre markpris medför de samtidigt större intäkter till kommunen.

Fortsatt utrymme för nytänkande och innovationer

Nytänkande och innovationsrikedom är kriterier som värderas högt vid många markanvisningar under nuvarande system. Dessa kriterier kan ges stor betydelse även om anvisningen sker genom ett anbudsförfarande. Det kan i detta sammanhang dras paralleller till de förutsättningar som gäller vid innovationsupphandlingar och till de möjligheter som ges till konkurrenspräglad dialog vid offentliga upphandlingar.

Kreativitet och nytänkande hos intresserade byggherrar kan därmed uppmuntras av de enskilda kommunerna genom att de för en dialog med byggherrarna under anvisningsprocessen. En sådan dialog kan bidra till att kommunen och byggherrarna tillsammans kan finna ett attraktivt förslag till bebyggelse. Samtliga byggherrar som visar intresse för markanvisningen måste dock ges samma möjlighet till dialog med kommunen.

Fortsatt utrymme för direktanvisningar

Det finns ett värde i att kommunerna även fortsatt har möjlighet att genomföra direkanvisningar av mark. En strävan att öka andelen markanvisningar som sker genom ett anbudsförfarande utesluter inte att kommunerna också genomför markanvisningar genom

direktanvisningar. Kravet på transparens är dock om möjligt ännu större i de fall kommunerna väljer att fördela mark genom direktanvisningar.

Direktanvisning av mark innebär att alla byggherrar inte ges samma förutsättningar. Konkurrensverket anser därför att ett anbudsförfarande bör vara den vanligaste formen för markanvisningar.

Marköverlåtelsen bör ske tidigare i processen

De etablerade kommunala processerna för markanvisningar framstår ofta som ineffektiva och långdragna där förhandlingar mellan anvisad byggherre och kommunen kan ta flera år. Konkurrensverket anser att effektivare och snabbare marktilldelningsprocesser kan påverka konkurrensen på byggmarknaden positivt vilket i sin tur kan bidra till en ökad bostadsproduktion.

Konkurrensverket menar därför att kommunerna bör eftersträva att överlåta mark i samband med att byggherren anvisas marken. Detta kräver dock att förutsättningarna är fastställda innan överlåtelsen genomförs. Eftersom alla förutsättningar för den mark som ska bebyggas inte kommer vara kända förrän detaljplanen är antagen kan detta möjligen minska utrymmet för byggherrar att vara innovativa i samband med framtagandet av detaljplanen. Konkurrensverket anser dock att processen skulle vara effektivare och mer förutsägbar om kommunerna genomför en större del av sin utredning innan själva markanvisningen, i stället för de ofta ineffektiva och långdragna förhandlingar som genomförs efter markanvisningen i nuvarande system. Om huvuddelen av kommunens utredning är klar innan marken anvisas kan kommunen tydligare ange vilka förutsättningar och kriterier som gäller inför anvisningen. Den

byggherre som bäst uppfyller kriterierna kan då tilldelas markanvisningen varpå marken kan överlåtas. Byggherren skulle då snabbare kunna påbörja byggprojektet enligt de förutsättningar som kommunen angivit inför anvisningen.

En effektivare utformning med snabbare processer minskar också byggherrens osäkerhet kring ett byggprojekt. Genom att reducera de risker som långdragna förhandlingar med kommunen innebär skapas också ett större incitament för byggherrar att delta i markanvisningar.

Det kan anföras att nuvarande system med ofta långa förhandlingar mellan byggherre och kommun potentiellt möjliggör ett innovativt idéutbyte mellan parterna. Snabbare förhandlingar efter tilldelningsbesluten utesluter emellertid inte att idéutbyten förekommer mellan kommunen och intresserade byggherrar som en del av kommunens förberedande analys. Idéer från sådana utbyten kan då ligga till grund för de kriterier som ska gälla för anvisningen. Ska en kommun ha möjlighet att påverka utförandet under projektets gång måste dock överlåtelsekontraktet specificera att priset på marken i efterhand justeras om byggherren anpassar byggnationen enligt kommunens önskemål under projektets gång.

Referenser

Boverket 2011:15. Konkurrens på bostadsmarknaden.

Boverket 2012:8. Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2012.

Boverket 2013:19. Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013.

ESO 2013:1. Bäste herren på täppan? En ESO-rapport om bostadsbyggande och kommunala markanvisningar.

Europeiska Kommissionen (2013). Rekommendation till RÅDETS REKOMMENDATION om Sveriges nationella reformprogram för 2013, med avgivande av rådets yttrande om Sveriges konvergensprogram för 2012–2016.

Kalbro T., Lindgren E. och Paulsson J. (2012). Detaljplaner i praktiken – Är plan- och bygglagen i takt med tiden? TRITA-FOB-Rapport 2012:1.

Konkurrensverket 2006:2. Bättre konkurrens i bostadsbyggandet!

Lind, H. och Song, H-S. (2012). Dålig produktivitetsutveckling i byggindustrin – Ett faktum eller ett mätfel. Sveriges Byggindustrier.

Regeringskansliet (2013). Tekniska egenskapskrav och kommunala markanvisningar. Promemoria S2013/6411/PBB.

Statistiska Centralbyrån (2013). Statistikdatabasen för området ”Boende, byggande och bebyggelse”.

Statskontoret 2006:2. Hur fungerar bostadsförsörjningen?

Statskontoret 2012:20. Köpta relationer. Om korruption i det kommunala Sverige.

Statskontoret 2012:25. Mark, bostadsbyggande och konkurrens. En granskning av den kommunala markanvisningsprocessen.

SOU 2005:77. Får jag lov? Om planering och byggande.

SOU 2012:86. Ökat bostadsbyggande och samordnade miljökrav – genom enhetliga och förutsägbara byggregler.

SOU 2012:91. Ett effektivare plangenomförande.

SOU 2013:34. En effektivare plan- och bygglovsprocess.

Sveriges Byggindustrier (2012). 30 största byggföretagen Sverige. http://www.bygg.org/faktaostatistik/30-storsta-byggforetagen__432 (besökt 2013-12-02).

Sveriges Byggindustrier (2013). Sveriges Byggindustriers remissvar på betänkandet "Ökat bostadsbyggande och samordnade miljö-krav" (SOU 2012:86) samt remissvar på betänkandet "Ett effektivare plangenomförande" (SOU 2012:91)". http://mb.cision.com/Public/882/9402114/a39c0c56ebfbc652.pdf (besökt 2013-12-02).

Tillväxtanalys (2013). Nystartade företag andra kvartalet 2013.

Tillväxtanalys 2013:03. Konkurser och offentliga ackord 2012. Statistikserien.

Tillväxtanalys 2013:06. Utländska företag 2012. Statistikserien.

3 Hur fungerar konkurrensen på drivmedelsmarknaden?

3.1 Förslag

- Utred de rekommenderade prisernas funktion och möjliga marknadseffekter.
- Utred huruvida pumplagen begränsar inträdet till detaljhandelsmarknaden för drivmedel.
- Konkurrensverket vill även betona vikten av tydliga och långsiktiga strategier och styrmedel för den svenska drivmedelsförsörjningen.

3.2 Inledning

Drivmedel spelar på många sätt en central roll i samhället. På flera marknader fungerar drivmedel som nödvändig och grundläggande insatsvara, inte minst inom transportnäringen. Transportkostnaden måste täckas av priset på en vara eller tjänst och förändringar i drivmedelspriserna påverkar därmed den generella prisbilden i samhället inom många områden och på flera olika plan. För många privatpersoner, framför allt i områden där kollektivtrafiken av olika anledningar inte är väl utbyggd, är bilen viktig och kostnaden för drivmedel en kännbar utgift i plånboken. Drivmedelspriser engagerar därför och det finns ett naturligt intresse för prisförändringar och för prisskillnader på marknaden.

Under 2000-talet har prisutvecklingen på drivmedel varit kraftig till följd av ökade råvarupriser i kombination med höjda skatter. Samtidigt har marknaden koncentrerats och domineras i dag av fyra stora aktörer. Med en sådan oligopolstruktur finns risk för att konkurrensen på marknaden begränsas, vilket i sin tur riskerar att bidra till högre slutpriser till konsumenternas nackdel.

Mot denna bakgrund har Konkurrensverket valt att granska konkurrensförhållandena på den svenska detaljhandelsmarknaden för drivmedel. Två bakgrundsrapporter som utarbetats inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskningsverksamhet ligger till grund för den analys som presenteras i det här kapitlet: Utifrån statistik över priser och volymer under 2012 analyserar Foros och Steen (2013) eventuella mönster i prissättningen med avseende på såväl tid som regionala skillnader. Rapporten diskuterar även hur vertikala ägarförhållanden och kontrakt mellan drivmedelsbolagen och enskilda stationer påverkar prissättningen. Ganslandt och Rönnholm (2013) analyserar möjliga konkurrenseffekter av de företagsförvärv som ägt rum under 2000-talet och därmed resulterat i en mer konsoliderad marknad.

Kapitlet inleds med en kort marknadsöversikt. Därpå analyseras prissättningen på marknaden mer ingående utifrån framför allt Foros och Steens (2013) rapport. Därefter presenteras och diskuteras möjliga effekter av den strukturomvandling marknaden genomgått baserat på i huvudsak Gansland och Rönnholm (2013). Sedan följer en diskussion om förutsättningarna för effektiv konkurrens på marknaden, delvis mot bakgrund av hur marknaden regleras i andra länder. Avslutningsvis utvecklas och diskuteras Konkurrensverkets förslag på konkurrensfrämjande åtgärder.

3.3 En översikt av den svenska drivmedelsmarknaden

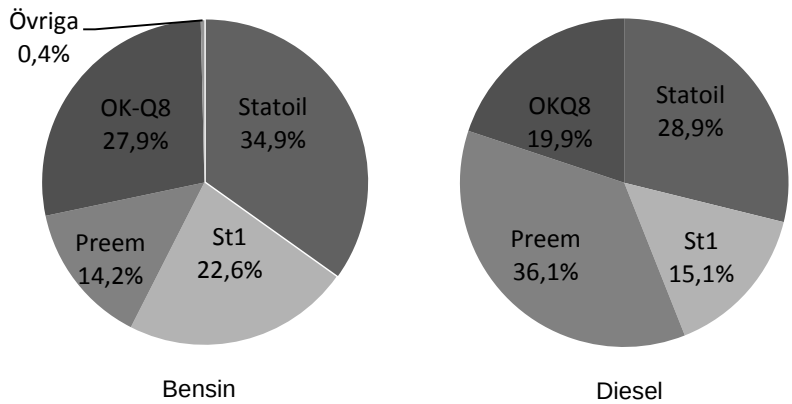
Den svenska detaljistmarknaden för drivmedelsförsäljning har genomgått stora förändringar under 2000-talet. Marknaden har konsoliderats till färre aktörer genom att förvärv skett bland de stora bolagen på marknaden. Marknaden har även genomgått en strukturförändring med avseende på försäljningsställen, där automatstationerna numera är i majoritet. Försäljningsställena har också anpassats till förändrade regler och miljökrav, liksom till förändrade konsumtionsvanor och en mer bränslesnål fordonsflotta.

Fyra bolag dominerar marknaden

Koncentrationen på detaljhandelsmarknaden för drivmedel har successivt ökat under de senaste tjugo åren. Under 2000-talet har fyra större förvärv ägt rum vilka bidragit till att marknaden konsoliderats för att i dag domineras av fyra företag: Statoil Fuel & Retail AB, OKQ8 AB, St1 Energy AB och Preem AB. Utöver alla Statoilstationer äger Statoil Fuel & Retail AB även stationer under varumärket Jet. St1 Energy AB äger även stationer under varumärket Shell.

Marknadsstrukturen avspeglas i Figur 3.1, vilken illustrerar marknadsandelar utifrån utlevererade volymer till stationsnätet. Av figuren framgår tydligt att de fyra stora bolagen svarar för i princip allt drivmedel som utlevereras, vilket förklaras av att de också levererar drivmedel till de mindre marknadsaktörerna i detaljistledet.

Figur 3.1 Marknadsandelar i procent, utlevererade volymer 2012



Källa: SPBI (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

De fyra stora bolagen dominerar även marknaden sett till antalet stationer. Enligt bolagens egna uppgifter till Konkurrensverket, har OKQ8 flest försäljningsställen följt av Preem och Statoil/Jet. Dessa tre bolag hade mellan 600 och 700 försäljningsställen år 2012, medan St1/Shell hade något fler än 500.

Bland de mindre aktörerna på marknaden finns framför allt Qstar Försäljning AB som äger varumärkena Qstar, Pump och Bilisten. Dessa tre varumärken hade sammanlagt 356 stationer år 2012 (SPBI, 2013). Andra mindre aktörer på marknaden är Skandinavska Bensin AB Din-X (128 stationer), Gulf (46 stationer) och Dalvik Oil (28 stationer) (SPBI, 2013). Gulf har under senare tid återetablerat sig på marknaden genom samarbetsavtal med EMAB AB.[3]

[3] EMAB AB är en samarbetsorganisation för inköpssamverkan mellan drivmedelshandlare som betecknar sig som fria handlare på så sätt att de inte är knutna till något av de stora bolagen, http://www.emab.org/Bazment/Emab/sv/Om-Emab.aspx (2013-10-16).

Ägarförhållanden mellan bolag och stationer

Internationellt sett visar tidigare studier på varierande ägarstrukturer mellan bolag och enskilda försäljningsställen, som kan variera mellan fullständig vertikal integration, där bolaget äger allt på stationen, och fullständig vertikal separation, där stationsföreståndaren äger allt på stationen (se t.ex. Steen och Foros (2013) för en litteraturöversikt). Däremellan finns även flera olika typer av ägarförhållanden med varierande grad av vertikal integration.

Steen och Foros (2013) som på Konkurrensverkets uppdrag studerat prissättningen på den svenska drivmedelsmarknaden, har även kartlagt ägarförhållandena i detaljhandelsledet för drivmedel. Det visar sig att den svenska marknaden domineras av bolagsägda stationer och franchisestationer, även om helt självständiga handlare också förekommer. I och med detta skiljer sig den svenska marknaden tydligt från vad som kan observeras internationellt, där andelen självständiga handlare tenderar att vara högre och graden av vertikal integration betydligt lägre än vad som kan observeras i Sverige. Nedan redogörs kort för ägarförhållandena på den svenska drivmedelsmarknaden utifrån Steen och Foros (2013) marknadsbeskrivning.

Bolagsägda stationer – bolaget äger drivmedelslagret

Enligt de uppgifter som bolagen lämnat till Konkurrensverket, är en övervägande majoritet av stationerna på marknaden i dag bolagsägda stationer. Ägarformen innebär att moderbolaget äger och styr hela anläggningen från drivmedelsförsäljning till butik och annan service som exempelvis biltvätt och biluthyrning.

Franchisedrivna stationer – bolaget äger drivmedelslagret

Många stationer på marknaden drivs som franchise där själva butiken exempelvis kan drivas som ett eget aktiebolag medan något av de stora bolagen kan äga drivmedelslager och pumpar. Hur dessa förhållanden ser ut varierar emellertid för olika bolag och olika stationer. Drivmedelsbolaget och stationsföreståndaren kan ha olika typer av kontrakt för olika delar av verksamheten på stationen. Det förekommer även att stationsföreståndare har olika franchiseavtal med olika företag för olika verksamheter. De kan då ha avtal med ett bolag för drivmedelsförsäljningen medan de har franchiseavtal med ett företag inom en annan bransch för själva butiksverksamheten. Franchiseformen är vanlig hos samtliga fyra stora varumärken som har bemannade stationer.[4]

Självständiga handlare – handlaren äger drivmedelslagret

Andelen fullständigt vertikalt separerade stationer där föreståndaren äger hela anläggningen själv (butik, drivmedelslager, pumpar och cisterner), minskar på den svenska marknaden. Vanligen har dessa handlare ett kontrakt med något av de stora bolagen om att skylta stationen med deras varumärke. Drivmedel köps in från det bolag som föreståndaren har kontrakt med. Självständiga handlare köper emellertid själva drivmedlet och äger det därmed från det att leveransen kommer till stationen. Det finns numera förhållandevis få självständiga handlare och dessa stationer tenderar ofta att vara lokaliserade till mindre städer och glesbygd. De självständiga handlare som inte är knutna till något av de stora bolagen, äger vanligen hela anläggningen själva.

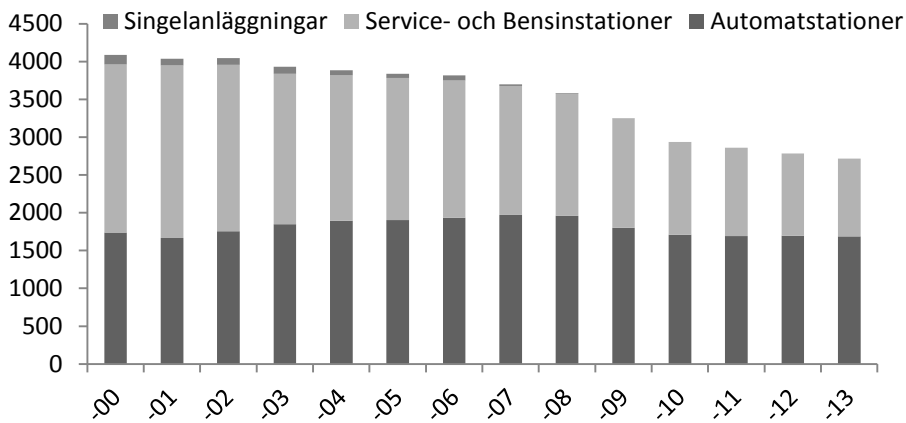
---

[4] Varumärkena OKQ8, Preem, Statoil och Shell har bemannade stationer. Jet och St1 har enbart automatstationer. Konkurrensverket har inte uppgift om ägarformer hos marknadens mindre aktörer, och det är troligt att ägarformerna varierar hos respektive varumärke.

Antalet stationer minskar

Antalet försäljningsställen för drivmedel minskar för varje år. I ett historiskt perspektiv har minskningen varit dramatisk, från nära 9000 stationer i slutet av 60-talet till 2 716 år 2013. Som framgår av Figur 3.2 har antalet försäljningsställen minskat med cirka 1300 enbart under 2000-talet, från de 4000 försäljningsställen som fanns vid millennieskiftet.

Figur 3.2 Antal försäljningsställen på marknaden, 2000–2013[5]



Källa: SPBI (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Faktorer som vanligen anförs som orsaker till senare års minskning, är framför allt förändrade konsumtionsvanor hos bilister och lägre efterfrågan på drivmedel som ett resultat av mer bränsleeffektiva bilar. Större drivmedelstankar i kombination med mer bränslesnåla fordon medför att konsumenterna behöver tanka mer sällan i dag än tidigare, vilket kan antas påverka stationernas lönsamhet

[5] Singelanläggningar definieras av SPBI som enstaka pumpar vid annan verksamhet, exempelvis vid affärer eller verkstäder (SPBI, 2013).

negativt och även kan ha bidragit till att antalet stationer minskat. En faktor som ibland också anförs som orsak till det som allmänt brukar beskrivas som ”mackdöden”, är regleringen att stationer måste erbjuda miljövänliga bränslealternativ, den så kallade pumplagen, vilken diskuteras mer ingående senare i kapitlet.

Automatstationer i majoritet på marknaden

Figur 3.2 visar även på en strukturförändring med avseende på stationstyper. Andelen automatstationer har ökat kraftigt och automatstationer är i dag i majoritet bland försäljningsställena. Automatstationerna har som regel lägre priser än bemannade stationer, och kan därigenom fungera som prispressare på marknaden, vilket kan påverka prissättningen och konkurrensen positivt. Samtidigt bidrar dock denna utveckling till att prissättningen centraliseras till bolagens huvudkontor, vilket kan försämra förutsättningarna för konkurrens på marknaden lokalt.

3.4 Utveckling av volymer, priser och lönsamhet under 2000-talet

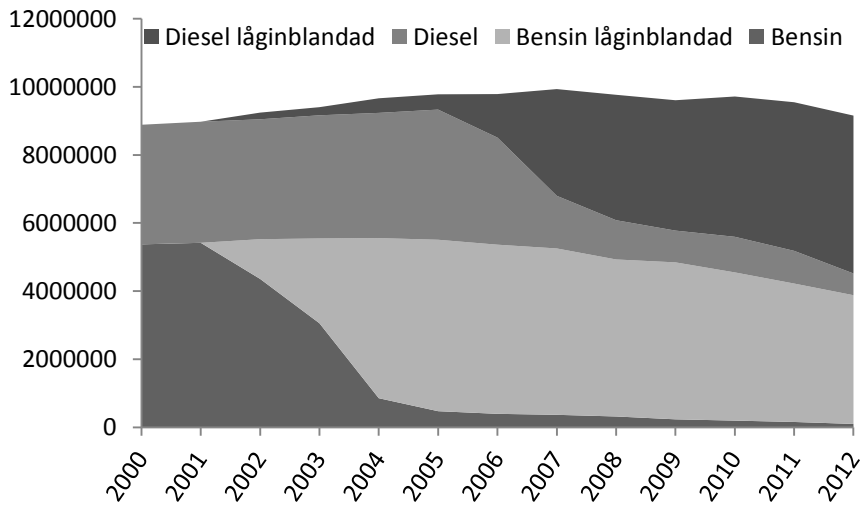
De senaste fem åren har marknadens totala utlevererade volymer av bensin och diesel minskat något. Samtidigt har priserna stigit till nya högstanivåer. Under 2000-talet har priserna på både bensin och diesel ökat mycket, till följd av högre råoljepriser och skatter.

Minskande volymer men ökad efterfrågan på diesel

Under 2012 levererades sammanlagt knappt 9,2 miljoner kubikmeter bensin och diesel ut på marknaden (SPBI, 2013). Sett till

utlevererade volymer bensin och diesel har marknaden under en längre period sett en stabil ökning. Jämfört med 1980 har den totala utlevererade volymen ökat med nästan 30 procent. Som framgår av Figur 3.3 visar dock utvecklingen sedan år 2007 på en svagt nedåtgående trend. Den något ökade efterfrågan på alternativa drivmedel som E85, biogas, biodiesel och el kan ha bidragit till utvecklingen, om än i begränsad omfattning så här långt. Av Figur 3.3 framgår också att den utlevererade dieselvolymen ökat mycket i förhållande till volymen bensin under 2000-talet och numera är större än bensinen. År 2012 levererades cirka 5,3 miljoner kubikmeter diesel respektive cirka 3,9 miljoner kubikmeter bensin ut på marknaden (SPBI, 2013). Senare års ökning av dieselbilar antas ha bidragit till utvecklingen. Dieselbilar är numera i majoritet bland nyregistrerade bilar (SCB, 2013).

Figur 3.3 **Utlevererad volym bensin och diesel på marknaden per år 2000–2012 i kubikmeter**

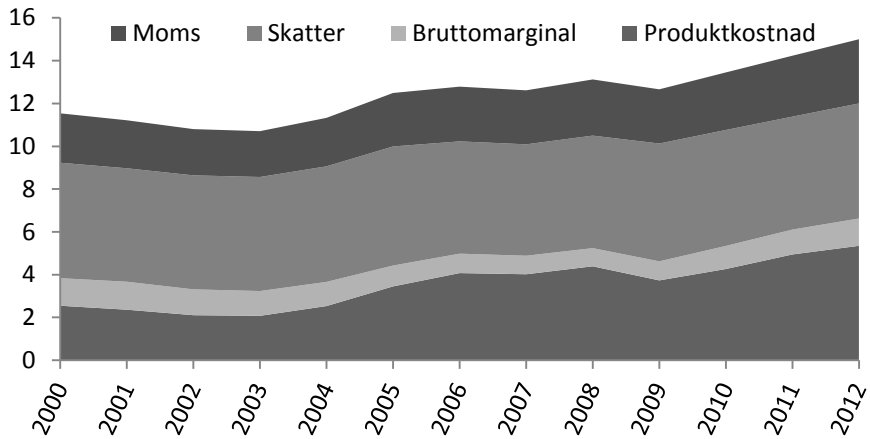


Källa: SPBI (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Prisutvecklingen under 2000-talet

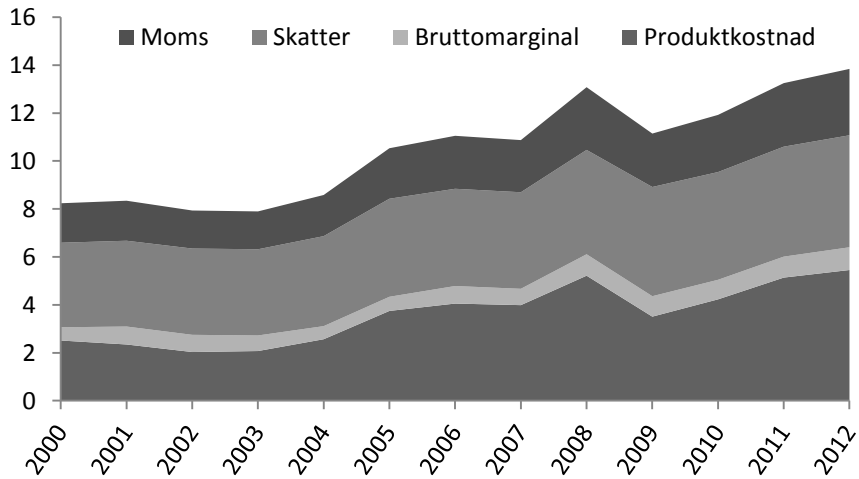
Priset på bensin och diesel består i huvudsak av fyra delar: moms, skatter, bruttomarginal och produktionskostnad, där produktionskostnaden i huvudsak motsvaras av priset på råolja. Just råoljepriset är den enskilt viktigaste faktorn bakom förändringar av drivmedelspriser över längre tid (se t.ex. Steen och Foros (2013) för en litteraturöversikt av prissättning på drivmedelsmarknader). Även skattesatser påverkar i hög grad, liksom bolagens möjligheter att ta ut marginaler.

Figur 3.4 **Årlig prisutveckling för bensin, 2000–2012, inflationsjusterade priser i SEK**



Källa: SPBI (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Figur 3.5 **Årlig prisutveckling för bensin, 2000–2012, inflationsjusterade priser i SEK.**



Källa: SPBI (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Råoljepriset styr prisutvecklingen på lång sikt

Figur 3.4 och Figur 3.5 visar hur priser för bensin och diesel har utvecklats under 2000-talet. Som framgår av figurerna har kraftigt ökade produktkostnader, läs råoljepriset, varit den viktigaste drivkraften till höjda drivmedelspriser på den svenska marknaden under 2000-talet. Under tidsperioden har det genomsnittliga bensinpriset stigit med 3 kronor, från drygt 11,50 kronor till drygt 14,50 kronor. Dieselpriset har under samma tid stigit ännu mer och ökat från drygt 8 kronor till knappt 14 kronor.

Höjda skatter har påverkat drivmedelspriserna

Höjda skatter har också bidragit till högre drivmedelspriser. För diesel har skatterna ökat mycket under 2000-talet medan de ändrats mycket lite för bensin. Skatten för bensin var nästan dubbelt så hög (5,39 kronor) som för diesel (3,53 kronor) år 2000 (se Figur 3.4 och Figur 3.5). Därefter har de närmat sig varandra då skatterna för diesel har ökat mer än skatterna för bensin (5,63 för bensin jämfört med 4,86 kronor för diesel år 2013). Momsen har ökat i kronor och ören, men detta följer naturligt av att den utgör en fast procentsats om 25 procent som ökar med slutpriset.

Bolagen påverkar priserna genom att justera sina marginaler

I relation till slutpriser så framstår förändringarna i bolagens bruttomarginaler som små. Enligt uppskattningen i statistiken från SPBI (2013) som ligger till grund för Figur 3.4 och Figur 3.5, utgör den genomsnittliga bruttomarginalen cirka 10 procent av slutpriset på bensin 2013, medan den utgör cirka 7 procent av priset på diesel. De faktiska marginalerna varierar emellertid mellan bolagen och även mellan enskilda stationer. Genomsnittliga bruttomarginaler innebär även att bolagens marginalkostnader inkluderas. Något förenklat är marginalkostnaden en indikation på bolagets kostnad för den sista sålda litern drivmedel vid varje tidpunkt. Kostnader för exempelvis transporter, service av utrustning och löner ska därför dras ifrån bruttomarginalen för att ge en uppskattning av vinsten per såld liter. Uppgifter om marginalkostnader är inte offentliga.

Det är i princip endast genom att justera de egna marginalerna som drivmedelsbolagen kan påverka drivmedelspriserna. Övriga delar som råoljepriser och skattesatser antas bolagen inte ha kontroll

över. Drivmedelsbolagen täcker dessa exogent givna kostnader fullt ut i sin prissättning och ökningar i exempelvis råoljepriser brukar återspeglas snabbt i slutpriserna, medan priserna inte alltid anpassas lika snabbt till sänkningar av desamma.[6]

Enligt ekonomisk teori gör konkurrens att priser pressas och att företag därmed har mindre möjligheter att ta ut höga marginaler. Storleken och utvecklingen på företags marginaler kan därför fungera som en indikator på konkurrenstryck och studier av marginalerna utgör generellt en viktig del i marknadsanalyser. En analys av prissättning och konkurrens på detaljhandelsmarknaden för drivmedel fokuserar därför naturligt på de marginaler företagen har möjlighet att ta ut i sin prissättning, vilket behandlas mer ingående i avsnitt 3.6.

3.5 Varför så små prisskillnader mellan olika bolag?

Konkurrensverket får nu och då påpekanden från allmänheten om hur lika priser drivmedelsbolagen har inom ett geografiskt område. Inte sällan ifrågasätter de konsumenter som hör av sig till myndigheten med anledning av detta om bolagen samarbetar om prissättningen på ett otillbörligt sätt. Konkurrensverket har inte funnit anledning att utreda liknande klagomål vidare inom ramen för konkurrenslagstiftningen. I stället har Konkurrensverket prioriterat att i den här rapporten klargöra hur prisbildningen på marknaden sker. Konkurrensverket konstaterar att bidragande orsaker till prisföljsamheten är att produkterna är homogena och att pristranspa-

[6] Internationell litteratur har observerat att drivmedelspriser på många marknaden reagerar snabbt på ökade råoljepriser, men att de kan reagera mer långsamt och succesivt på lägre råoljepriser, så kallat ”rockets and feathers”-mönster. Se exempelvis Foros och Steen (2013) för en översikt av den akademiska litteratur som observerat detta mönster.

rensen är hög, med tydligt skyltade priser på varje försäljningsställe. Ägarförhållandena på marknaden spelar också en stor roll, där priserna för varje station bestäms centralt av moderbolagen utifrån lokala marknadsförhållanden.

Härnäst beskrivs och diskuteras prisbildningen på marknaden mer utförligt. Avsnittet bygger på Foros och Steens (2013) bakgrundsrapport om prissättning och ägarförhållanden på den svenska drivmedelsmarknaden, där inte annat anges. Volym- och prisdata har analyserats för 190 försäljningsställen tillhörande de fyra största bolagen och deras respektive varumärken i sex geografiska områden under kalenderåret 2012. Analysen har kompletterats med intervjuer med stationsföreståndare på åtta bemannade stationer.

Lokala priser bestäms centralt

Den svenska detaljistmarknaden för drivmedelsförsäljning karaktäriseras av en hög grad av vertikal integration, vilket beskrivits inledningsvis i kapitlet. Detta påverkar naturligt prissättningen på marknaden.

Samtliga bolag samlar in lokal prisinformation genom att stationsföreståndare följer priserna hos sina närmaste konkurrenter och rapporterar in till huvudkontoren. Utifrån den prisinformationen bestäms vilket pris som ska gälla för varje station. Detta gäller såväl för helägda som franchisedrivna stationer där bolaget äger drivmedelslagret. Prissättning och skyltning kan då skötas helt och hållet centralt via datasystem. Detsamma gäller för obemannade stationer.

På vertikalt separerade stationer där den enskilda stationen äger drivmedelslagret, ansvarar föreståndarna naturligt för prissättningen. Som beskrivits ovan har dock dessa handlare alltid kontrakt med något drivmedelsbolag och får prisrekommendationer skickade till sig. Utifrån de intervjuer som gjorts och de kontakter Konkurrensverket haft med marknadens aktörer, framgår att utrymmet att understiga de rekommenderade priserna är begränsat eftersom stationernas marginal för drivmedelsförsäljning, enligt egen uppgift, redan är låga. Den lokala konkurrenssituationen spelar en viss roll, och föreståndare som möter svag lokal konkurrens kan ha något större möjligheter att ta ut något högre priser än vad som rekommenderas.

För att sammanfatta, innebär den höga graden av vertikal integration på den svenska marknaden att bolagens huvudkontor kontrollerar prissättningen på enskilda stationer. Med rådande ägarförhållanden och prissättningsstrategier begränsas konkurrensen på den svenska marknaden till de fyra stora bolagens huvudkontor. I en internationell jämförelse särskiljer sig Sverige i det avseendet från flera andra länder där självständiga handlare är vanligare och har större kontroll över sin egen prissättning. Den lokala konkurrensen mellan enskilda handlare kan då i större utsträckning bidra till en mer dynamisk konkurrens med större prisskillnader och prisförändringar på marknaden. En mer centraliserad prissättning behöver dock inte nödvändigtvis innebära sämre förutsättningar för konkurrens och högre priser. Samtidigt går det inte att komma ifrån att möjligheterna för marknadens aktörer att koordinera sig ökar när marknaden domineras av ett fåtal stora aktörer jämfört med många små (se t.ex. Tirole, 1988). Denna diskussion utvecklas senare i avsnitt 3.7.

Spelar det någon roll *var* eller *när* kunder tankar?

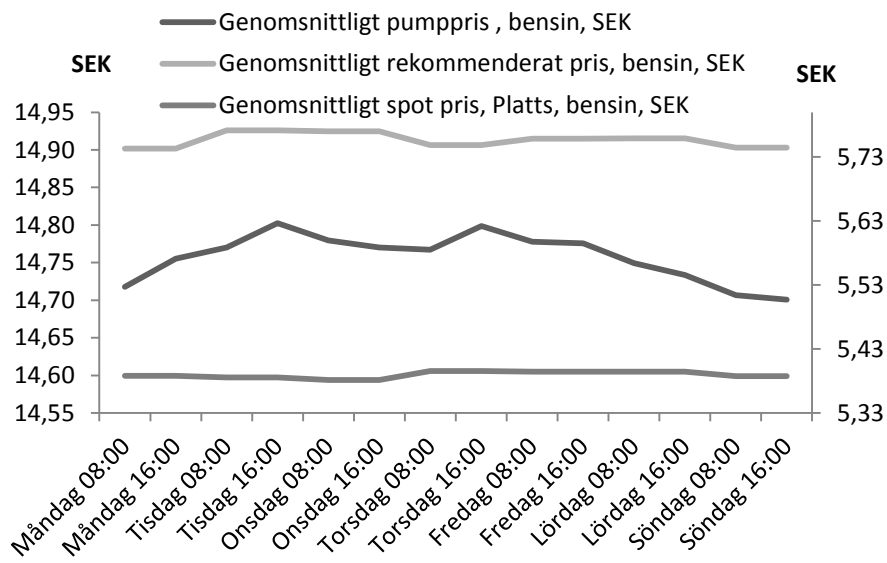
De internationella studier som bakgrundsrapporten (Foros och Steen, 2013) redogör för, har observerat vissa mönster i prissättningen över tid. Till exempel har det i Norge identifierats ett tydligt veckomönster med pristoppar på måndagar varefter priserna sänkts succesivt över veckan för att vara som lägst på söndagar. Mot bakgrund av detta har den aktuella bakgrundsrapporten analyserat om liknande priscykler kan observeras på den svenska marknaden, och om det alltså spelar roll *när* kunden tankar. Frågan om det spelar roll *var* kunden tankar har också analyserats genom att jämföra prisnivåer inom sex olika geografiska områden.

Något dyrare på tisdagar och torsdagar

Utifrån det statistiska urval som analyserats, går det att skönja ett tydligt veckomönster med pristoppar på tisdag och torsdag eftermiddag, vilket illustreras i Figur 3.6. Den genomsnittliga prisvariationen är cirka 10 öre för både bensin och diesel, vilket är en förhållandevis liten variation i förhållande till vad som observerats internationellt. Notera dock att vad gäller tendenser för bensin och diesel, är dessa i stort sett identiska med skillnaden att dieselpriset konstant är ca 20 öre lägre. Av utrymmesskäl fokuserar resterande presentation på bensin men resultaten gäller även för diesel.

Som framgår av Figur 3.6, tycks varken förändringar i råoljepriset (spot-prisnotering från Platts) eller i bolagens genomsnittliga rekommenderade priser som publiceras på bolagens webbplatser kunna förklara dessa pristoppar. Utifrån det material som ligger till grund för analysen, går det alltså inte att förklara veckomönstret med högre genomsnittliga priser på tisdagar och torsdagar.

Figur 3.6 **Genomsnittliga pump- och rekommenderade priser för bensin (vänster axel) samt Platts spot pris (höger axel), i SEK/liter, samtliga 190 stationer, år 2012**

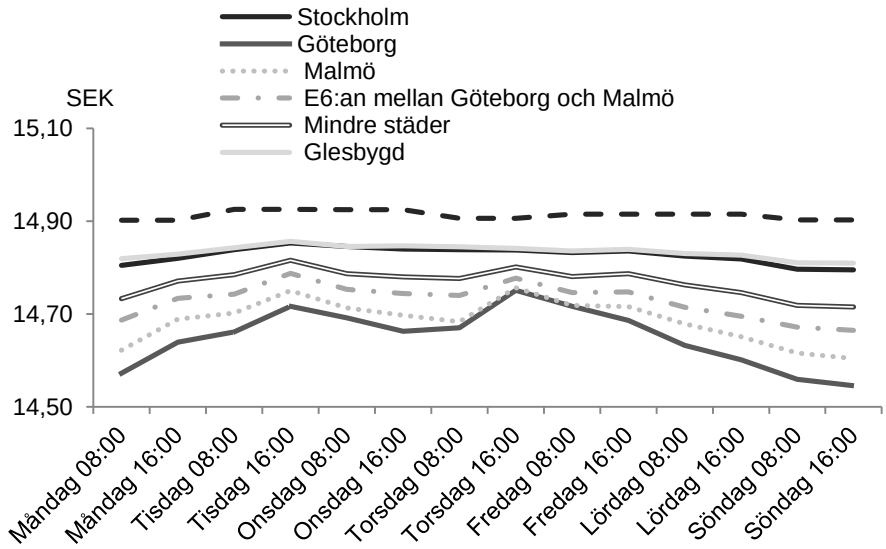


Källa: Foros och Steen (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Dyrast i glesbygd och i Stockholmsområdet

Ovanstående prisbild som indikerar att det är något dyrare att tanka på tisdagar och torsdagar gäller för det samlade urvalet och tar alltså inte hänsyn till eventuella geografiska variationer. En intressant fråga är emellertid om denna prisbild gäller för hela landet, eller om det finns geografiska skillnader. Svaret på frågan ges av Figur 3.7, som tydligt visar på geografiska skillnader i såväl prisnivåer som veckomönster.

Figur 3.7 Genomsnittliga pump- samt rekommenderade priser (SEK) år 2012



Källa: Foros och Steen (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Utifrån Figur 3.7 kan en rad intressanta iakttagelser göras. En första slående observation är att Stockholm, med sin höga stationstäthet och hypotetiskt sett hårdare konkurrens, tillsammans med glesbygdsområden där stationerna antas möta liten konkurrens, uppvisar stora likheter vad gäller den genomsnittliga prisnivån. För det första, kan det observeras att priserna ligger högre än i övriga områden. För det andra, är veckomönstret med pristoppar på tisdagar och torsdagar inte alls lika tydligt här. I stället tycks priserna uppvisa större likheter med bolagens rekommenderade priser, om än de ligger konstant lägre. Räknat i kronor och ören är prisskillnaden mellan glesbygd och Stockholmsområdet i genomsnitt 1 öre och det genomsnittliga veckopriset i de två områdena är 8 öre lägre än ett genomsnitt av bolagens rekommenderade priser.

En andra observation som kan göras utifrån Figur 3.7, är att det prismönster som slår igenom för det samlade urvalet är mycket tydligt för de fyra övriga geografiska områden som studerats: Göteborg, Malmö, utmed E6:an mellan Malmö och Göteborg, samt i mindre städer. Allra starkast är detta i Göteborg som uppvisar en genomsnittlig prisvariation om cirka 20 öre över veckan. Göteborg har också den lägsta prisnivån, i genomsnitt 18 öre lägre jämfört med Stockholm och glesbygd. Detta resultat ligger helt i linje med vad som tidigare observerats i flera andra länder, nämligen att prisvariationer tenderar att vara störst i områden som kännetecknas av låga drivmedelspriser. Omvänt gäller att prisvariationer typiskt sett är mindre i högprisområden, vilket motsvaras av vad som observeras i Stockholm och i glesbygd. Det ska dock noteras att de markanta prisvariationer som illustreras i Figur 3.7, trots allt är relativt små jämfört med vad som kunnat observeras internationellt i exempelvis Norge.

Avslutningsvis, noteras att de rekommenderade priser som bolagen publicerar är så pass mycket högre än de faktiska pumppriserna att dessa inte kan antas ha något informationsvärde för privatkunder om när och var det är billigast att tanka. Däremot kan dessa priser ha betydelse för företagskunder vars rabattavtal är kopplade till de rekommenderade priserna, vilket diskuteras längre fram i kapitlet.

Varför så höga priser i Stockholm?

I normalfallet antas konkurrensen öka med antalet aktörer på marknaden, vilket då återspeglas av lägre marginaler och lägre priser på marknaden. Det är därför något förvånande att prisnivån i Stockholmsområdet, där stationstätheten och således konkurrensen antas vara som högst, är i nivå med glesbygdsområden där konkurrensen antas vara som lägst. Genom att som här enbart studera utbuds-

sidan, går det emellertid inte att dra några slutsatser kring detta. För att kunna förklara varför prisbilden ser ut som den gör måste också efterfrågesidan analyseras, vilket legat utanför ramen för denna studie. Det är emellertid troligt att flera faktorer såväl på utbuds- som efterfrågesidan, samverkar. Enligt författarna till bakgrundsrapporten kan en möjlig förklaring till observerade mönster vara den rådande marknadsstrukturen med hög grad av vertikal integration, och de ifrågasätter om ett liknande mönster hade kunnat upprättas och upprätthållas om prissättningen inte var så vertikalt styrd. På drivmedelsmarknader där priser sätts på lokal nivå observeras ofta ett mönster där priser sätts och sprids likt ringar på vattnet. Under sådana förhållanden är det svårare att upprätthålla en hög prisnivå.

Vad gäller efterfrågesidan, menar Konkurrensverket att en möjlig förklaring skulle kunna vara att konsumenter i Stockholmsområdet är mindre priskänsliga. Detta kan i sin tur ha olika orsaker som exempelvis högre lönenivåer, fler tjänstefordon eller fler företagskunder. Rabattavtal för företagskunder utgår i normalfallet inte från pumppris utan från bolagens rekommenderade priser, varför bolagen med en hög andel företagskunder kan ha lägre incitament att sänka sina pumppriser. Rabattavtalens utformning diskuteras kort sist i det här avsnittet (s. 115).

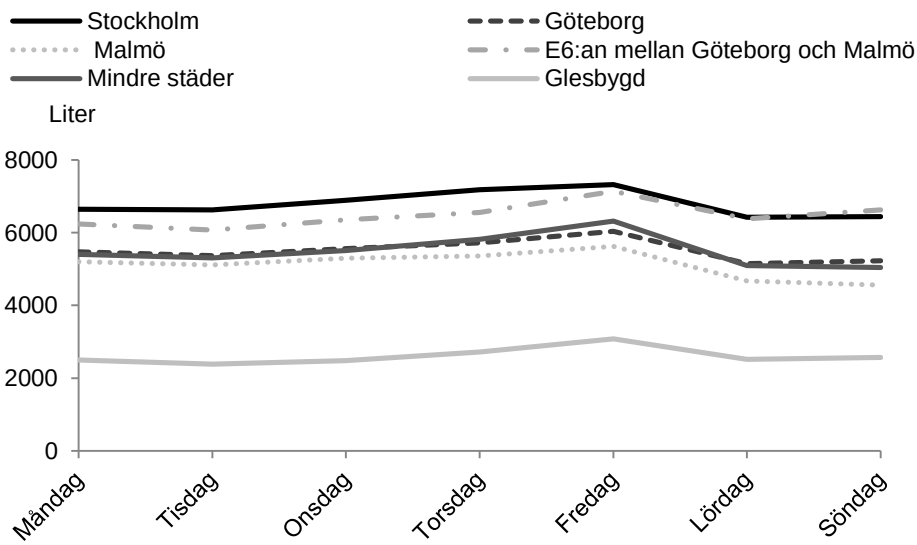
En annan möjlig förklaring till de observerade skillnaderna kan vara att lågprisområdena i Malmö och Göteborg genom Öresundsbron respektive hamnanslutningar påverkas mer av prisnivåer i närliggande grannländer jämfört med exempelvis Stockholm. Potentiellt lägre priser i grannländerna kan i så fall utgöra en press på priserna i Malmö och Göteborg. En betydande del av Sveriges raffinaderiverksamhet finns också på västkusten och närheten till

raffinaderierna och därmed lägre transportkostnader, skulle också kunna bidra till lägre priser i Göteborg och Malmö.

Prisförändringar tycks inte påverka efterfrågan

Med avseende på den volym bensin som säljs, visar Figur 3.8 att de pristoppar som kan skönjas i Figur 3.7, inte motsvaras av minskad efterfrågan på tisdagar och torsdagar när priset är som högst. I stället är efterfrågan förhållandevis jämt fördelad över veckan hos stationerna i urvalet med en liten topp på fredagar och en något lägre efterfrågan under helgen. En möjlig förklaring till detta ges i intervjumaterialet där vissa stationsföreståndare upplever en något högre efterfrågan på fredagar i och med att många företagskunder då tankar inför den kommande veckan.

Figur 3.8 Genomsnittlig såld volym bensin per station, liter/dag under 2012



Källa: Foros och Steen (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

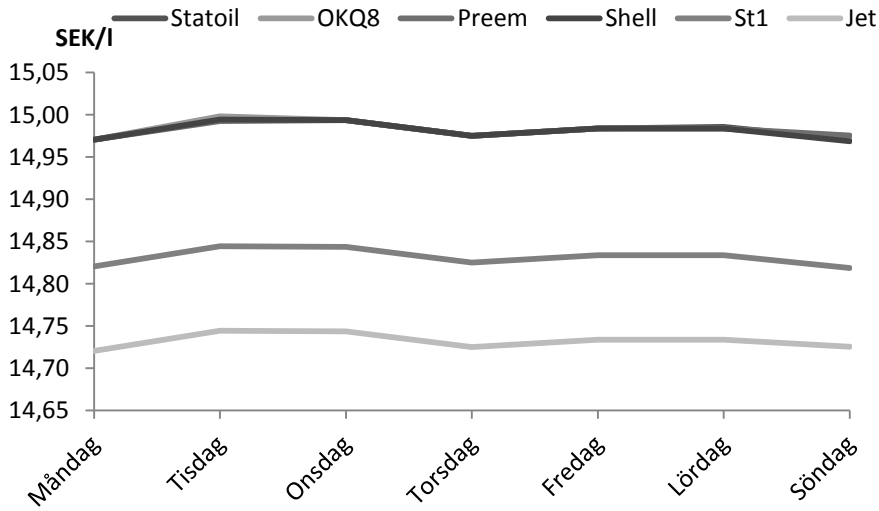
Vidare framgår av Figur 3.8 att genomsnittlig volym per station är högst i Stockholmsområdet, trots att prisnivån där är som högst och i paritet med glesbygdsområden där den genomsnittliga försäljningen per station är allra lägst. Av de stationer som ingår i urvalet, säljer stationerna i Stockholmsområdet mer än 2,5 gånger så mycket bensin som stationerna i glesbygd. Den genomsnittliga volymen såld bensin är även högre i Stockholm jämfört med områden med lägre genomsnittliga priser i form av Göteborg och Malmö.

Vilken betydelse har de rekommenderade priser som bolagen publicerar på sina hemsidor?

De fyra stora bolag som studerats i den här rapporten publicerar alla någon form av rekommenderade priser på sina hemsidor. Generellt görs då en uppdelning med ett rekommenderat pris till privatkunder, och ett till företagskunder. Samtliga bolag publicerar rekommenderade priser för företagskunder. ST1/Shell är det enda bolag som inte publicerar rekommenderade priser till privatkunder. I Figur 3.9 presenteras de olika varumärkenas genomsnittliga rekommenderade priser för kalenderåret 2012.

Figur 3.9 visar på en mycket stor följsamhet mellan bolagens genomsnittliga rekommenderade priser, vilka följer ett närmast identiskt mönster över veckan. Varumärkena St1 och Jet har enbart automatstationer och ligger konsekvent under övriga varumärkens rekommenderade priser, vanligtvis cirka 15 respektive 25 öre under. Även om de rekommenderade priserna hos St1 och Jet är lägre än hos övriga varumärken, följer de samma mönster som för övriga varumärken.

Figur 3.9 Genomsnittliga rekommenderade priser (SEK/liter) för 2012



Källa: Foros och Steen (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Som tidigare framgått av såväl Figur 3.6 och Figur 3.7, är det genomsnittliga rekommenderade priset högre än de pumppriser som tillämpas i samtliga geografiska områden som ingått i analysen. Detta innebär att det rekommenderade priset inte har något tydligt informationsvärde för privatkunder då pumppriserna varierar såväl geografiskt som lokalt.

Vad gäller företagskunder har dock de rekommenderade priserna större relevans då deras rabattavtal vanligen är kopplade till det centralt rekommenderade priset, till skillnad mot privatkunder vars rabatter är kopplade till pumppriset. Företagskunder betalar således rekommenderat pris med avtalad rabatt frånräknad, oavsett var

eller när de tankar.[7] Detta innebär alltså att företagskunder har mindre möjlighet att dra nytta av lokal konkurrens mellan stationer. Då företagskunders förbrukning står för en betydande del av den totala drivmedelsförbrukningen, innebär detta i praktiken att bolagen genom sina rabattavtal kan bestämma nationella priser för en stor del av de drivmedelsvolymer som säljs på detaljistmarknaden.

3.6 Har den ökade marknadskoncentrationen påverkat konkurrensen?

Den svenska detaljistmarknaden för drivmedelsförsäljning har genomgått en rad strukturförändringar under de senaste 20 åren och genom en serie företagsförvärv och samgåenden blivit allt mer koncentrerad. Av den anledningen har Ganslandt och Rönnholm (2013) på uppdrag av Konkurrensverket analyserat vilken effekt, om någon, dessa strukturförändringar haft på konkurrensförhållandena på marknaden. I analysen studeras om en mer konsoliderad marknadsstruktur bidragit till att företagen genom större marknadsmakt i högre utsträckning kan koordinera sin prissättning och därmed öka sina marginaler och vinster. Detta avsnitt bygger på den bakgrundsrapporten, om inte annat anges.

Fyra förvärv under 2000-talet i fokus

Huvudfokus för bakgrundsrapportens analys är de fyra stora förvärv som ägde rum mellan 2007 och 2010 och som kan antas ha

[7] Undantaget är om företagskunden möter ett lokalt pumppris som är lägre än det rekommenderade priset med avtalad rabatt. Då betalar kunden det lokala pumppriset. Preem utgör ett undantag då bolaget erbjuder företagskunder att betala det lokala pumppriset med avtalad rabatt om detta är lägre än det centrala rekommenderade priset med avtalad rabatt.

haft betydelse för nuvarande konkurrenssituation på den svenska marknaden:

- 2007: Statoils förvärv av Norsk Hydro
- 2008: Statoils förvärv av Jet från ConocoPhillips
- 2009: St1:s förvärv av 158 automatstationer från StatoilHydro
- 2010: St1:s förvärv av Shell

Inga indikationer på koordinerade effekter

De strukturförändringar som skett har inneburit att marknaden konsoliderats för att under 2000-talet i stort sett gå från ett oligopol av sex bolag till ett oligopol av fyra stora bolag. En sådan utveckling riskerar att bidra till mer begränsad konkurrens på marknaden och därigenom högre priser då det, åtminstone teoretiskt sett, underlättar för företagen att koordinera sitt agerande på marknaden. Mer specifikt, kan marknadsdynamiken ändras så att det färre antalet aktörer på marknaden kan få större incitament att samordna sitt konkurrensbeteende utifrån rationella förutsägelser om de återstående konkurrenternas agerande, i stället för att konkurrera kraftfullt. Bakgrundsrapporten studerar därför marknaden utifrån en analys av så kallade koordinerade effekter för perioden 2001 till och med 2012. Den analys som görs finner dock inte stöd för ökade koordinerade effekter på den konsoliderade svenska marknaden. Detta resultat ligger därmed i linje med en tidigare analys av koordinerade effekter (Ganslandt och Norbäck, 2004), som inte heller den fann stöd för att koordinerade effekter skulle ha ökat till följd av de strukturförändringar som ägde rum under 1990-talet.

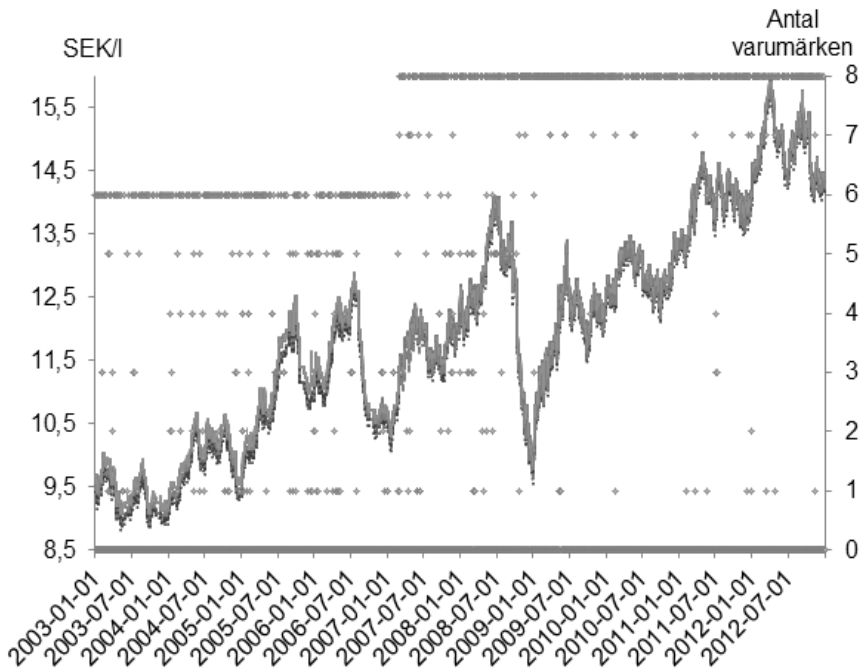
Resultatet av koordinerade effekter enligt den modell som specificeras i bakgrundsrapporten finner alltså inte att den högre marknadskoncentrationen har resulterat i att bolagen i större utsträckning koordinerat sin prissättning och tagit ut högre bruttomarginaler. Tillfredsställande marknadsanalyser kräver emellertid en fördjupad analys och diskussion av bakomliggande faktorer, vilken inte alltid låter sig göras inom ramen för en ekonomisk analysmodell. Utöver den analys av koordinerade effekter som görs, innehåller bakgrundsrapporten därför också en mängd beskrivande statistik över prisutveckling, bruttomarginaler och lönsamhet. Statistiken tyder på att förvärven gett upphov till vissa förändringar på marknaden som skulle kunna tolkas som resultat av högre marknadskoncentration. Ett urval av detta statistiska material presenteras och diskuteras därför i det följande.

De rekommenderade priserna uppvisar större följsamhet

Som framgick av tidigare avsnitt om prissättningen på marknaden, tycks det finnas en stor följsamhet i de olika bolagens prissättning. Den statistik som redovisades i det sammanhanget gällde dock endast ett år, 2012. En analys av successiva strukturförändringar måste emellertid analysera utvecklingen över tid. Av underlaget till bakgrundsrapporten framgår att det under den observerade tidsperiodens inledande år 2003–2007 var vanligare att färre bolag ändrade sina priser under samma dag. Under senare år, efter marknadens strukturförändringar, ändrar nästan alltid samtliga bolag rekommenderade priser samma dag vilket är ett tecken på ökad följsamhet i prissättningen. Denna utveckling framgår av Figur 3.10 vilken visar utvecklingen av bolagens rekommenderade priser tillsammans med antalet varumärken som ändrar sina rekommenderar priser dagligen under perioden 2003–2012.

Precis som i Figur 3.9 visar utvecklingen på en stor följsamhet i bolagens rekommenderade priser, även över längre tid. Punkterna i Figur 3.10 visar emellertid på en förändring på marknaden där det innan förvärven var vanligare att färre antal bolag ändrade sina rekommenderade priser samma dag för färre varumärken (mellan ett och fem varumärken), jämfört med efter förvärven då de rekommenderade priserna nästan uteslutande ändras för samtliga varumärken (bemannade respektive obemannade stationer) under samma dag.

Figur 3.10 **Utvecklingen av rekommenderade priser (SEK/liter, vänster axel) samt antalet varumärken som ändrar sina rekommenderade priser (höger axel), dagligen 2003–2012**



Källa: Ganslandt och Rönnholm (2013), bearbetning Konkurrensverket.

Därutöver redovisar bakgrundsrapporten statistik som visar på att skillnaderna mellan de olika bolagens rekommenderade priser också har minskat till viss del. Framför allt visar statistiken på mindre skillnader mellan bolagens rekommenderade priser till bemannade respektive automatstationer. Rekommenderade priser till automatstationer är generellt lägre jämfört med rekommenderade priser till bemannade stationer. Författarna finner emellertid att skillnaden i genomsnitt har minskat efter förvärven på marknaden. En jämförelse mellan ett genomsnitt av rekommenderade bensinpriser för bemannade respektive automatstationer visar att skillnaden minskat från cirka 20,5 öre under perioden 2003–2007, till cirka 17,5 öre under perioden 2010–2013. Förändringen är än mer markant för diesel. Under perioden 2003–2007 var skillnaden i rekommenderat pris mellan bemannade och automatstationer 21,5 öre. Under perioden 2010–2013 hade skillnaden i genomsnittliga rekommenderade priser minskat till cirka 17,5 öre.

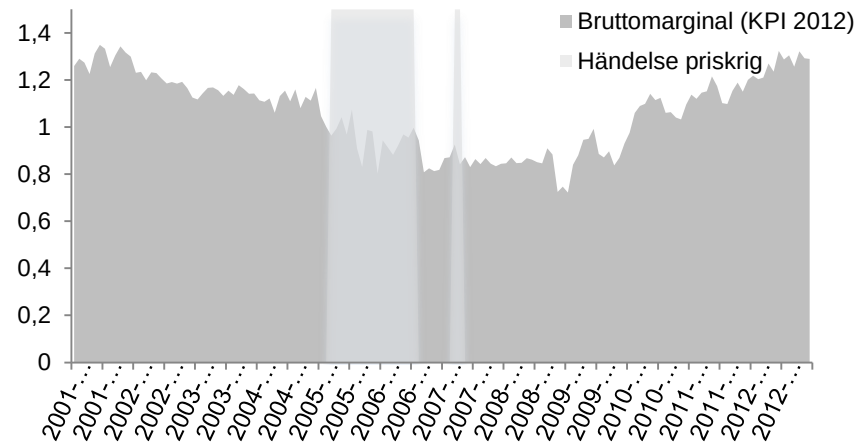
Det kan konstateras att skillnaderna mellan bolagens rekommenderade priser till bemannade respektive automatstationer har minskat och bolagen ändrar i dag sina priser i större utsträckning under samma dag jämfört med tidigare. Statistiken visar därmed på större följsamhet i bolagens prissättning vilket kan vara ett resultat av högre koncentration med färre aktörer på marknaden. Perioden efter strukturförändringarna är emellertid fortfarande förhållandevis kort, från år 2010, vilket innebär att förändringarna i statistiken baserar sig på färre senare observationer. Samtidigt kan en stor följsamhet mellan bolagens priser förväntas utifrån de förutsättningar som drivmedelsförsäljning innebär (se vidare avsnitt 6.7 nedan).

Bruttomarginalerna har ökat

Bolagens bruttomarginaler kan ses som en indikation på konkurrenstrycket på marknaden. Enligt ekonomisk teori ger ökad marknadsmakt större utrymme att ta ut högre marginaler och därmed öka sin vinst.

Figur 3.11 visar tydligt att den genomsnittliga bruttomarginalen för bensin var hög under 2000-talets inledande år. Därefter sjönk bruttomarginalerna under en period som kännetecknades av stora priskrig på marknaden, vilka framgår av figuren. Efter de fyra förvärv som ägde rum mellan 2007 och 2010 tycks marknaden ha stabiliserats och den genomsnittliga bruttomarginalen har tydligt ökat.

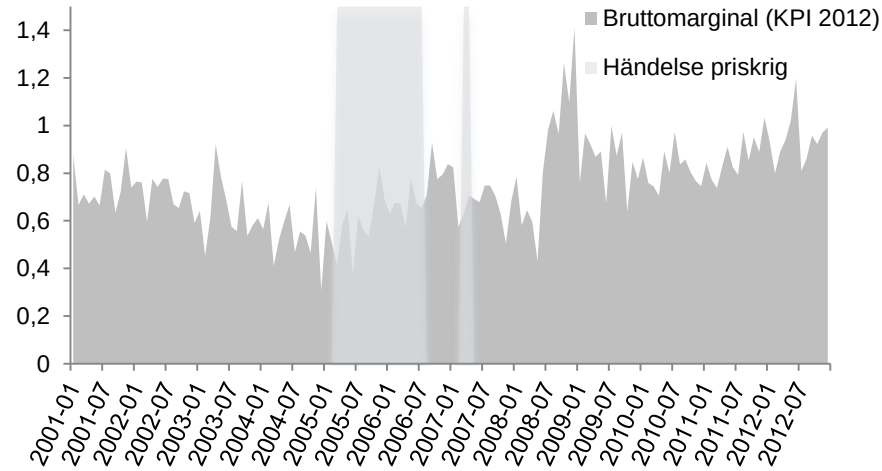
Figur 3.11 Utveckling av genomsnittlig bruttomarginal för bensin på marknaden, i kronor och inflationsjusterat (KPI 2012)



Källa: Ganslandt och Rönnholm (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

En liknande utveckling som för bensin kan skönjas för diesel, med en tydlig ökning under perioden efter förvärven 2007–2010, vilket kan utläsas av Figur 3.12.

Figur 3.12 Utveckling av genomsnittlig bruttomarginal för diesel på marknaden, i kronor och inflationsjusterat (KPI 2012)



Källa: Ganslandt och Rönnholm (2013), bearbetning av Konkurrensverket.

Det kan dock noteras att bruttomarginalen för diesel varit mer volatil, det vill säga varierat kraftigare upp och ner över tid. Under perioder av priskrig följer bruttomarginalen för diesel inte heller riktigt samma markanta minskning som för bensin. Vad som inte framgår tydligt av Figur 3.12 men som går att utläsa av den underliggande statistiken, är att bruttomarginalen för diesel har ökat mer än bruttomarginalen för bensin under 2000-talet.

Diskussion kring bruttomarginaler och lönsamhet

Resultaten från den ekonomiska modell som tillämpas i rapporten, indikerar att den ökade koncentrationen på marknaden inte haft någon märkbar effekt på aktörernas bruttomarginaler. Figur 3.11 och Figur 3.12 visar emellertid att marknadens genomsnittliga bruttomarginal har ökat för både bensin och diesel under perioden efter de senaste förvärven. Författarna menar dock att ökningen i bruttomarginaler har skett från historiskt mycket låga bruttomarginaler på marknaden, där priskrigen spelat in. Marknadens tidigare priskrig kan naturligt ha bidragit till låga bruttomarginaler hos bolagen.

Statistiken redovisar genomsnittliga förändringar för hela marknaden vilket innebär att den egentligen säger mycket lite om enskilda bolags eller rent av enskilda stationers marginaler. Men den trendmässiga och tydliga utvecklingen av bruttomarginalen visar ändå på förändringar på marknaden. En förklaring kan vara att företagens rörliga kostnader, marginalkostnader, har ökat vilket därmed skulle motivera en höjning av bruttomarginalerna.

Ganslandt och Rönnholm (2013) beskriver att omfattande stationsnedläggning under 2000-talet kan ha inneburit stora saneringskostnader för bolagen. Pumplagen har också inneburit extra kostnader för bolagen och för stationer på marknaden, vilket diskuteras närmare i avsnitt 3.7. Utifrån marknadskontakter förstår Konkurrensverket även att drivmedelsstölder är ett ökande problem i branschen och att drivmedel stjäls för betydande belopp. I relation till inkomster och övriga kostnader bör dessa potentiella ökade kostnader emellertid ha mindre effekt på bolagens totala vinster och marginaler.

Utifrån en mer övergripande lönsamhetsanalys indikerar Ganslandt och Rönnholm (2013) att bolagens vinster har stabiliserats något efter förvärven jämfört med åren dessförinnan. Detta ligger i linje med de röster som höjts i media under senare år om ökade vinster hos bolagen.[8]

3.7 Förutsättningarna för ökad konkurrens på marknaden är speciella

En mer koncentrerad marknadsstruktur kan underlätta för företagen att koordinera prissättning och höja sina marginaler. Men ovan beskrivna utveckling måste inte vara ett resultat av svagare konkurrens på marknaden. Marknaden för detaljhandel med drivmedel har vissa särdrag som gör att utvecklingen på marknaden inte framstår som direkt överraskande. Dessa särdrag påverkar också naturligt vilken typ av konkurrens som kan förväntas och sätter därmed ramarna för vad som kan anses vara en effektiv konkurrens på marknaden.

Bensin är alltid bensin – konkurrensen fokuseras på priser

Drivmedel är mycket homogena varor. I princip är bensin alltid bensin och diesel alltid diesel, även om senare års utveckling med stort fokus på miljövänliga drivmedel inneburit en viss differentiering mellan exempelvis biodiesel och traditionell diesel. Homogeniteten innebär dock begränsade möjligheter för bolagen att sär-

[8] Se exempelvis ”Mackarna kämpar om marginalerna” ur DN 2013-10-30: http://www.dn.se/ekonomi/mackarna-kampar-om-marginalerna/, besökt 2013-11-05.

skilja sina varor genom att exempelvis konkurrera med kvalitet. Följaktligen fokuseras konkurrensen snarare på pris.

Förutsättningarna att utnyttja konsumentmakt påverkar

En närliggande fråga till ovanstående resonemang gäller kundernas möjlighet att jämföra priser mellan olika stationer och i vilken utsträckning de kan, och faktiskt utnyttjar, sin konsumentmakt. I länder som exempelvis Tyskland och Österrike finns centrala register med uppdaterad prisinformation för stationsnätet. Konsumenterna kan då via internet eller andra tekniska lösningar som till exempel mobilapplikationer få information om närliggande stationer och deras aktuella priser. I Sverige finns liknande konsumentinitiativ, men skillnaden är att informationen bygger på att konsumenterna själva rapporterar in priser. En sådan ordning kan aldrig bli lika effektiv ur konkurrenssynpunkt som ett system som bygger på automatiserad information. Svenska konsumenter blir därmed hänvisade till att själva köra runt och jämföra priser mellan olika stationer, vilket tar tid och kostar pengar. Detta kan vara en tänkbar förklaring till varför konsumenter, även om det finns ett stort allmänt intresse för drivmedelspriser rent generellt, troligtvis tankar när de behöver snarare än när priset är lågt. Detta ger i sin tur bolagen svagare anledning att priskonkurrera. Om konsumenternas köpbeteende inte påverkas av en prissänkning finns mindre anledning till att försöka sänka priserna.

Pristransparens och vertikal integration bäddar för följsamhet i prissättningen

Som beskrivits tidigare i kapitlet är pristransparensen på marknaden hög, vilket naturligt skapar förutsättningar för stor följsamhet i prissättningen på marknaden.

Om en station eller ett bolag genomför en prissänkning, möjliggör pristransparensen att konkurrenter kan identifiera och reagera på detta. Den vertikala integrationen inom bolagen där kontrollen över prissättningen på flertalet stationer ligger centralt hos bolagens huvudkontor, innebär då även att konkurrenter snabbt kan svara på observerade prisförändringar. Detta ger den station eller det bolag som sänker sitt pris en mycket liten fördel på marknaden i form av en kort tidsperiod av lägre priser. När konsumenter i sin tur tenderar att svara förhållandevis långsamt och försöka utnyttja prissänkningar, bidrar det till än mindre konkurrensfördel som resultat av en prissänkning. Marknadens aktörer kan därmed antas ha liten anledning att dels sänka sina egna priser, och dels avvika från konkurrenternas priser. Om bolagen har liknande kostnadsstrukturer, vilket kan förväntas inom detaljhandel med en så pass homogen produkt som drivmedel, blir det därmed förändringar i råvarukostnader som till störst del styr slutpriserna, vilket visats tidigare i kapitlet (se Figur 3.4 och Figur 3.5).

Rent generellt finns en avvägning kring prissignaleringen: Prissignalering som bidrar till konsumenternas möjligheter att jämföra priser och välja det lägsta bidrar till effektivare priskonkurrens. Prissignalering som framför allt bidrar till bolagens möjligheter att koordinera sin prissättning är i stället till potentiell nackdel för konkurrensen på marknaden. Ett tydligt exempel på detta är den typ av ”mackkorsningar” som finns på vissa platser runtom i

landet, där flera stationer från olika bolag ligger i princip sida vid sida. Å ena sidan underlättar detta för konsumenters prisjämförelser, men å andra sidan underlättar en sådan situation för de aktuella stationerna att anpassa sina priser till varandra.

Utrymmet att priskonkurrera begränsas till marginalerna

Som framgått av Figur 3.4 och Figur 3.5, utgörs den största delen av drivmedelspriserna av råvarukostnader, skatter och moms. Med så pass homogena produkter som drivmedel är, antas dessa kostnader vara likartade för samtliga drivmedelsbolag. Detta innebär att den del av priset som bolagen kan konkurrera med sinsemellan är vinstmarginalen, vilket utgör en liten del av slutpriset. En grov uppskattning utifrån tidigare redovisade bruttomarginaler innebär att det är cirka 0,75 – 1,5 kronor/liter som bolagen verkligen kan konkurrera kring. Vilken nivå bolagens nettomarginaler ligger på är emellertid att betrakta som affärshemligheter och redovisas inte offentligt. En fingervisning kan dock ges av vilka rabatter som upphandlats via ramavtal för offentliga aktörer. Uppgifter som inhämtats till bakgrundsrapporten av Ganslandt och Rönnholm (2013) ger vid handen att kommuner kunnat upphandla rabatter på uppemot 1 krona/liter. Då det inte är särskilt troligt att bolagen sätter priser som understiger deras kostnader, indikerar detta att nettomarginalen kan vara omkring 1 krona/liter, åtminstone vad gäller företagskunder. Då pumppriserna på enskilda stationer varierar sinsemellan och även skiljer sig från bolagens rekommenderade priser lär dock stationernas bruttomarginaler naturligt variera mer över tid och beroende på vilket konkurrenstryck stationerna möter lokalt.

Förutsättningar för marknadsinträde och expansion

Att den svenska detaljhandeln för drivmedel domineras av fyra stora bolag är oomtvistligt, vilket påverkar förutsättningarna för effektiv konkurrens mellan marknadens aktörer. Ur konkurrenshänseende är det dock viktigt att en sådan struktur inte cementeras utan att det fortsatt ska finnas möjlighet för mindre eller helt nya aktörer att expandera eller träda in på marknaden. Ett resonemang om förutsättningarna att stärka konkurrensen på marknaden får därför inte förbise en diskussion om potentiella inträdeshinder. Rent generellt utgör just nyetablering en av de viktigaste förutsättningarna för en dynamisk och föränderlig konkurrens över tid, vilket gagnar konsumenterna.

Konkurrensverket konstaterar att även om inträdet till marknaden i princip är fritt, finns en del potentiella inträdeshinder som riskerar att begränsa nyetablering och därmed dämpa konkurrenstrycket på marknaden. Nedan redogörs för de mest övergripande inträdeshinder som Konkurrensverket kunnat identifiera.

Råvarutillgång, distributionskanaler och stationsnät

För det första, kräver en marknadsetablering tillgång till såväl råvaran – drivmedel – som distributionskanaler för hela värdekedjan från inköp till pump. Vad gäller försäljningsställen finns i huvudsak två alternativ: bygga nytt eller försöka ta över avyttrade anläggningar. Båda alternativen är dock förenade med investeringskostnader, vilket i det senare fallet kan innebära kostnader för modernisering och anpassning till gällande miljökrav. Investeringarna innebär dock ett stort risktagande, då det inte är säkert att kostnaderna går att få igen vid en eventuell försäljning om aktören skulle tvingas till utträde från marknaden. Om dessa så kallade

”icke återvinningsbara kostnader” (eng. ”sunk costs”) är höga, kan detta i sig verka avskräckande på viljan att försöka träda in på marknaden. På samma sätt kräver ett eventuellt senare utträde från marknaden och därmed nedläggning av stationer stora saneringskostnader, vilka också kan avskräcka nya aktörer från marknadsinträde. Vidare tenderar anledningen till att stationer avyttras att vara att de inte är lönsamma och ligger på ogynnsamma lägen, vilket gör att intresset för att återuppliva en sådan verksamhet kan vara litet för en ny aktör.

Det kan dock observeras att Gulf under senare tid återinträtt på den svenska marknaden. I Gulfs fall är Konkurrensverkets förståelse att inträdet framför allt skett genom att kontrakt knutits med fristående handlare som alltså inte redan haft kontrakt med något annat bolag. Sådana fristående handlare utgör dock en begränsad andel av marknadens aktörer vilket begränsar möjligheterna för nya aktörer att utmana det befintliga oligopolet.

Det indirekta besittningsskyddet kan utgöra ett hinder

I Konkurrensverkets kontakter med marknadens aktörer har det framkommit att det indirekta besittningsskyddet (kap. 12 §§ 56-60 Jordabalken) potentiellt kan begränsa möjligheterna för nya aktörer att skriva kontrakt med handlare som själva äger hela stationsfastigheten, men som har kontrakt med något drivmedelsbolag avseende drivmedelsförsäljningen. I detta förhållande ger besittningsskyddet drivmedelsbolaget rätten att vid kontraktidens utgång stanna kvar på stationen och förhandla om ett nytt hyreskontrakt, medan stationsägaren ges begränsade möjligheter att skriva kontrakt med någon annan aktör. Stationsägaren kan därmed i princip bara byta drivmedelsbolag om bolaget de har kontrakt med frivilligt väljer att lämna stationen. Därmed kan det indi-

rekta besittningsskyddet utgöra ett hinder för marknadsinträde då de handlare som nya aktörer har en faktisk möjlighet att skriva kontrakt med begränsas till fria handlare utan befintliga kontrakt.

Risk att marknadens befintliga aktörer startar priskrig

För det andra, måste en potentiellt ny aktör också ta i beaktande hur marknadens befintliga aktörer skulle kunna reagera på en ny konkurrent. En risk som måste övervägas är att ett marknadsinträde kan leda till priskrig varvid den nya aktören riskerar att slås ut snabbt och effektivt, eftersom en ny verksamhet knappast kan drivas vidare med förlust under någon längre tid. Trots att marknaden inte upplevt någon liknande period av priskrig som under mitten av 2000-talet sedan dess, indikerar intervjumaterialet till Foros och Steens (2013) rapport att kortare perioder av priskrig fortfarande kan förekomma lokalt. Även om marknaden förefaller förhållandevis stabil i dagsläget, ska de dominerande bolagens möjligheter att bedriva priskrig alltså på intet sätt räknas bort helt. Genom stora rikstäckande stationsnät skulle marknadens största aktörer kunna konkurrera mycket intensivt på lokala marknader och täcka upp lokala förluster med vinster från andra lokala marknader. En nyetablering om bara så på ett mindre antal platser kräver därmed att aktören beaktar en tids intensiva priskrig i sin utvärdering av möjligheterna till inträde.

Pumplagen och förnybara biodrivmedelsalternativ

Införandet av pumplagen (lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel) har inneburit en stor förändring på marknaden som också bidragit till förändrade förutsättningar för konkurrens. Syftet med lagen är att öka utbudet av

alternativa biodrivmedel och bidra till utbyggnaden av infrastruktur för alternativa drivmedel.

Pumplagen innebär, något förenklat, att alla stationer som sålt över en viss bestämd mängd bensin och diesel under ett år blir skyldiga att sälja ett förnyelsebart drivmedelsalternativ. Det tröskelvärde som gäller sedan 2007 är 1000 kubikmeter. Under åren som lagen har varit i kraft har den därmed bidragit till att många stationer runt om i landet numera erbjuder minst ett förnyelsebart drivmedelsalternativ.

Kravet om att sälja ett förnyelsebart drivmedelsalternativ är för många försäljningsställen förenat med stora kostnader i form av investeringar i nya pumpar och annan utrustning för att kunna sälja alternativa biodrivmedel. Då efterfrågan på alternativa biodrivmedel fortfarande är mycket låg kan det därför vara svårt för många stationer att få tillbaka sin investering. Kritiker till lagen menar därför att den har försvårat för stationer att få lönsamhet i verksamheten och att lagen därmed har bidragit till det minskade antalet försäljningsställen på marknaden. Trafikutskottets uppföljning av pumplagen (2009/10:RFR7) kunde dock inte styrka detta, utan fann snarare strukturförändringar och ändrade konsumtionsvanor som den huvudsakliga orsaken till utvecklingen på marknaden. Trafikutskottet menade att liknande utveckling med en minskning i antalet försäljningsställen även observerats i andra länder som inte har någon motsvarighet till pumplagen.

Även om pumplagen har en mindre påverkan på stationsnedläggningar, menar Konkurrensverket att en tillfredsställande utvärdering av pumplagen även borde analysera i vilken utsträckning lagen kan hindra inträde på marknaden. Konkurrensverket ser en potentiell risk för att lagen kan fungera som hinder för etablering

på marknaden då nya aktörer måste investera i utrustning för att kunna sälja biodrivmedel, samt ha tillgång till distributionskanaler för biodrivmedel. Samtidigt har många stationer på marknaden gjort stora investeringar i att anpassa anläggning till pumplagens krav om försäljning av biodrivmedel.

Om nya stationer skulle kunna etablera sig på marknaden under andra förutsättningar, det vill säga om pumplagen helt skulle tas bort, skulle det innebära en konkurrenssnedvridning gentemot de stationer som nu har anpassat sig till pumplagen. Konkurrensverket anser därför att politisk styrning som stimulerar efterfrågan på biodrivmedel, är en bättre väg att gå för att öka möjligheten att få lönsamhet i de investeringar som gjorts och fortsatt krävs för att uppfylla pumplagens krav.

3.8 Åtgärdsförslag för att främja konkurrensen på drivmedelsmarknaden

Den svenska detaljhandelsmarknaden för drivmedel har konsoliderats under 2000-talet och domineras i dag av fyra stora aktörer som saluför sex olika varumärken: OKQ8 AB, Preem AB, Statoil Fuel & Retail AB som har varumärkena Statoil och Jet samt St1 Energy AB med varumärkena St1 och Shell. Marknaden kännetecknas av hög pristransparens och en hög grad av vertikal integration vilket Konkurrensverket bedömer bidrar till den stora följsamheten i de olika bolagens prissättning. Den bakgrundsrapport (Ganslandt och Rönnholm, 2013) som specifikt studerat effekterna av de förvärv som ägt rum på marknaden under 2000-talet visar att bruttomarginalerna visserligen ökat, men den ekonomiska modell som tillämpas för analysen finner dock inte stöd för att detta skulle vara ett resultat av att bolagen aktivt koordinerar sitt beteende. Konkurrensverket

avser att inom ramen för sina tillsynsuppgifter följa upp denna analys.

En analys av konkurrensen på den aktuella marknaden måste ta marknadens speciella förutsättningar i beaktande när det kommer an på att föreslå policy- eller regleringsåtgärder som skulle kunna stimulera konkurrensen på marknaden. Till dessa förutsättningar hör de strukturförändringar som marknaden genomgår med avseende på förändrade konsumtionsvanor, sammansättningen av fordonsflottan och omställning mot mer fossiloberoende drivmedelsalternativ.

Mot bakgrund av den analys som redogjorts för i det här kapitlet och som sammanfattats i stora drag ovan, bedömer Konkurrensverket att regeringen skulle kunna vidta två åtgärder för att förbättra förutsättningarna för konkurrens på den svenska detaljhandelsmarknaden för drivmedel:

- utred de rekommenderade prisernas funktion och möjliga marknadseffekter, samt

- utred huruvida pumplagen begränsar inträdet till detaljhandelsmarknaden för drivmedel.

Därutöver önskar Konkurrensverket särskilt betona vikten av:

- tydliga och långsiktiga strategier och styrmedel för den svenska drivmedelsförsörjningen.

Utred funktion och marknadseffekter av rekommenderade priser

I en av bakgrundsrapporterna till detta kapitel (Foros och Steen, 2013), konstateras att de rekommenderade priserna tycks ha en begränsad funktion för marknadens kunder. Konkurrensverket delar denna åsikt och föreslår därför en fördjupad utredning av vilken funktion bolagens rekommenderade priser fyller, liksom vilka effekter de rekommenderade priserna och publiceringen av desamma ger upphov till på marknaden.

Rent generellt, gäller att osäkerheten på marknaden minskar om företag kan signalera strategiskt viktig information till varandra. Om en sådan möjlighet finns, finns samtidigt en risk att företagen väljer att fokusera på att koordinera sitt beteende snarare än på att försöka konkurrera. Företagens signalering av information kan emellertid också vara till konsumenters fördel och det är därmed vanligen svårt att avgöra i vilken utsträckning signaleringen medför övervägande negativa effekter för olika kundgrupper.

Enligt diskussionen tidigare i kapitlet är det oklart vilken funktion de rekommenderade priser fyller på den svenska detaljhandelsmarknaden för drivmedel. De rekommenderade priserna för privatkunder ger egentligen ingen information till kunderna om vilka pumppriser dessa möter på de lokala stationerna. För företagskunder har de rekommenderade priserna en mer direkt funktion då kundernas rabattavtal är kopplade till dessa. Det kan emellertid ifrågasättas hur effektivt detta system är för att signalera priser till företagskunder, det vill säga i vilken utsträckning kunderna väljer att gå in på bolagens hemsidor för att ta del av priserna. Troligtvis sker detta i liten utsträckning och det torde finnas mer effektiva sätt för bolagen att ge företagskunderna denna prisinformation.

Om de rekommenderade priserna fungerar mindre effektivt för att signalera prisinformation till konsumenter, finns det risk att de främst signalerar information till konkurrenter. Det är framför allt av den anledningen som Konkurrensverket anser att utredningen bör fördjupas om de rekommenderade prisernas totala marknadseffekt. Beroende på utfallet av analysen av de rekommenderade prisernas betydelse för marknadens funktionssätt och förekomsten av konkurrenshämmande effekter, bör utredningen ha mandat att föreslå metoder för att begränsa bolagens möjligheter att signalera priser till sina konkurrenter genom att publicera rekommenderade priser på det sätt som sker i dag. Konkurrensverket har under året föreslagit liknande konkurrensfrämjande åtgärder på den svenska finansiella tjänstemarknaden (se kapitel 8 samt Konkurrensverket 2013:4).

Utred huruvida pumplagen begränsar inträdet till detaljhandelsmarknaden för drivmedel

Konkurrensverket har identifierat att pumplagen kan begränsa inträdet till den svenska detaljistmarknaden för drivmedelsförsäljning. Den utvärdering som gjorts av Trafikutskottet (2009/10:RFR7) fokuserade enbart på lagens eventuella effekter på utträde från marknaden. Konkurrensverket menar dock att det även bör utredas om lagen begränsar nyetablering på marknaden. En sådan utvärdering skulle också kunna bidra till en fördjupad förståelse av marknadens funktionssätt. Detta är avgörande för att kunna utforma effektiva styrmedel för att uppnå exempelvis miljö- och andra politiska mål som berör marknaden också i framtiden. Inte minst skulle detta också kunna vara av intresse för beslutsfattare internationellt, då ett stort antal länder intresserar sig för effektiva lösningar till styrning av drivmedelsmarknader.

Tydliga och långsiktiga strategier och styrmedel för den svenska drivmedelsförsörjningen

Effektiv konkurrens kräver tydliga spelregler för att marknadens aktörer och potentiella utmanare ska kunna fatta sunda investeringsbeslut. På en marknad som drivmedelsmarknaden, där expansion eller nyinträde är förenat med betydande kostnader som kan ta lång tid att tjäna in, är det särskilt viktigt att kunna göra realistiska bedömningar av marknadens långsiktiga utveckling. Den osäkerhet som finns om hur efterfrågan på olika drivmedel kommer att se ut inom en tidshorisont så kort som bara fem till tio år, riskerar därmed att påverka konkurrensen negativt. Framför allt påverkar det nya aktörers incitament att försöka utmana det befintliga oligopolet. För att främja förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens, i närtid såväl som i ett mer långsiktigt perspektiv, krävs långsiktiga spelregler. Detta gäller inte minst tydlighet från politiskt håll om vilka mål som ska gälla för den svenska drivmedelsförsörjningen också på längre sikt, liksom vilka styrmedel som ska tillämpas för att uppnå dessa mål. Till detta hör tydlighet och långsiktighet kring exempelvis skatter, subventioner och andra efterfrågestimulanser för olika drivmedelstyper.

Utifrån regeringens mål om en fossiloberoende fordonsflotta år 2030, genomförs nu en statlig utredning (Näringsdepartementet 2012:05) kring möjliga åtgärder och strategier för att nå det uppsatta målet. Utredningens direktiv (Dir. 2012:78) framhåller betydelsen av långsiktiga och stabila spelregler och styrmedel för den större strukturförändring som drivmedelsomställningen i fordonsflottan innebär. Konkurrensverket ser en tydlig koppling från detta till förutsättningarna för konkurrens på detaljhandelsmarknaden för drivmedel. Tydligheten och långsiktigheten i de politiska målen och styrmedlen är viktig för att underlätta för nya aktörer att träda in på

marknaden, men har även betydelse för effektiv konkurrens mellan marknadens etablerade aktörer.

Konkurrensverket förordar därför tydliga och långsiktiga strategier och styrmedel för drivmedelsförsörjningen från politiskt håll, för att skapa förutsättningar för effektiv och dynamisk konkurrens på detaljhandelsmarknaden för drivmedel.

Referenser

Dagens Nyheter (2013-10-30). Mackarna kämpar om marginalerna. http://www.dn.se/ekonomi/mackarna-kampar-om-marginalerna/, (besökt 2013-11-05).

Foros, Ø. och Steen, F. (2013). Retail pricing, vertical control and competition in the Swedish gasoline market. Konkurrensverkets uppdragsforskning, rapport 2013:5.

Ganslandt, M. och Norbäck, P-J. (2004). Do Mergers Result in Collusion? The Research Institute of Industrial Economics. Working Paper No. 621.

Ganslandt, M. och Rönnholm, G. (2013). Analys av konkurrenseffekter av företagsförvärv på detaljhandelsmarknaden för drivmedel i Sverige. Konkurrensverkets uppdragsforskning. Arbetsmaterial (utkast).

Konkurrensverket (2013:4). Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder.

Näringsdepartementet (N 2012:05). Utredningen om fossilfri fordonstrafik. Pågående utredning.

Regeringens Kommittédirektiv 2012:78. Fossiloberoende fordonsflotta – ett steg på vägen mot nettonollutsläpp av växthusgaser.

Statistiska Centralbyrån (2013). Statistikdatabas ”Nyregistrerade personbilar efter län och kommun samt drivmedel. År 2006M01-2013M13”, (besökt 2013-11-19).

SPBI (2013). Statistik. http://spbi.se/statistik/, (besökt 2013-11-15).

Tirole, J. (1988). The Theory of Industrial Organization. Vol. 1, 1:a upplagan. The MIT Press.

Trafikutskottet (2009/10:RFR7). Pumplagen – uppföljning av lagen om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel. Riksdagstryckeriet, Stockholm.

4 Ökad konkurrens för bättre tandhälsa

4.1 Förslag

- Gör det obligatoriskt för vårdgivare att tillhandahålla uppdaterade prislistor på prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden.
- Ge en särskild utredning i uppdrag att identifiera kvalitetsindikatorer för tandvårdstjänster som därefter inkluderas i jämförelseverktyget som finns på 1177 Vårdguiden.
- Ge Försäkringskassan i uppdrag att informera om det statliga tandvårdsstödet. Informationsinsatsen ska rikta sig även till dem som i dag inte besöker tandvården.
- Överväg införande av sammanhållen journalföring inom tandvården.

4.2 Inledning

Den 1 juli 2008 infördes ett förändrat tandvårdsstöd för vuxna. Syftet med reformen var att säkerställa en god tandhälsa hos individer med inga eller små tandvårdsbehov, samt att möjliggöra för individer med stora tandvårdsbehov att få tandvård till en rimlig kostnad. Regeringen införde därför ett allmänt tandvårdsbidrag för att öka besöksfrekvensen och ett högkostnadsskydd för att även personer med stora tandvårdsbehov ska ha råd med tandläkarbesök. I korthet innebär högkostnadsskyddet att patienten vid större behandlingar endast betalar en del av kostnaden själv. Den

kostnaden bestäms utifrån en referensprislista som fastställts av staten. För att underlätta prisjämförelser infördes en webbportal där tandläkare uppmanades att lägga in sina prislistor.

Riksrevisionen (2012:12) har granskat måluppfyllelsen med reformen och konstaterar att målen endast uppfyllts till viss del. Besöksfrekvensen har endast ökat marginellt, kännedomen om systemet är låg och prisjämförelsetjänsten fungerar inte som det var tänkt. Dessutom tycks referenspriserna vara kostnadsdrivande snarare än kostnadssänkande. Reformen har heller inte nått fram till den grupp som behöver stödet bäst – låginkomsttagare med stora tandvårdsbehov.

Med utgångspunkt i Riksrevisionens rapport samt den dialog som Konkurrensverket fört med branschföreträdare och praktiserande tandläkare under våren 2013, konstaterar Konkurrensverket att konkurrensen på marknaden för vuxentandvård fungerar dåligt. Patientrörligheten är låg och med dagens marknadsstruktur påverkas valet av tandläkare i hög grad av förtroende. Pris är en underordnad faktor, med undantag för den ovan nämnda grupp som reformen nu missar. Där är priskänsligheten hög.

Samtliga konsumenter av tandvård har mycket att vinna på ökad konkurrens och den grupp som i dag avstår från att besöka tandvården på grund av att det kostar för mycket kanske allra mest. I det här kapitlet diskuteras därför marknaden för vuxentandvård ur ett konkurrensperspektiv. Härnäst följer en översikt av hur det statliga tandvårdsstödet är uppbyggt. Därefter diskuteras marknadens funktionssätt med särskilt fokus på de problem Konkurrensverket kunnat identifiera. Avslutningsvis utvecklas resonemangen bakom Konkurrensverkets förslag på åtgärder för att stimulera konkurren-

sen på marknaden och bidra till en förbättrad tandhälsa genom förebyggande och behandlande vård till en rimlig kostnad.

4.3 Hur är det statliga tandvårdsstödet utformat?

Det statliga tandvårdsstödet omfattar vuxna från och med det år individen fyller 20 år. Stödet består av tre delar:

- allmänt tandvårdsbidrag,
- särskilt tandvårdsbidrag, och
- högkostnadsskydd.

Nedan presenteras översiktligt hur det statliga tandvårdsstödet är uppbyggt. För mer utförlig information hänvisas till Försäkringskassans tandvårdsportal.[9]

Det allmänna tandvårdsbidraget är i första hand tänkt att användas vid undersökningar och förebyggande behandling och varierar mellan 150 och 300 kronor per år beroende på ålderskategori. Det särskilda tandvårdsbidraget riktar sig till personer som har sjukdomar eller funktionsnedsättningar som ökar risken för försämrad tandhälsa. Högkostnadsskyddet innebär att en patient vid större behandlingar endast betalar en del av kostnaden själv.

[9] http://www.forsakringskassan.se/tandvard/ (besökt 2013-09-12).

Högkostnadsskyddet är utformat som en trappa

Högkostnadsskyddet ger patienten ersättning vid större behandlingar. Patienten står alltid för en del av kostnaden själv medan Försäkringskassan betalar ersättning för resterande kostnader direkt till vårdgivaren. Ersättningen bestäms utifrån en referensprislista som fastställts av staten. Syftet med högkostnadsskyddet är att resurserna i första hand ska ges till de patienter som har de största behoven. Det innebär att tandvårdsstödet inte generellt syftar till att göra tandvård billigare för alla. I stället fördelas resurserna så att mer stöd ges till patienter med höga tandvårdskostnader och mindre till dem med lägre tandvårdskostnader (TLVFS 2012:2).

Tandvårds- och Läkemedelsförmånsverket (TLV) beslutar om vilken tandvård som ska ingå i högkostnadsskyddet. TLV fastställer också den referensprislista som bestämmer ersättningsnivån för de åtgärder som ingår i högkostnadsskyddet.

Högkostnadsskyddet börjar gälla när en patient fått åtgärder utförda till en kostnad som överstiger 3 000 kronor under en tolvmånadersperiod. Summan beräknas som det lägsta beloppet av vårdgivarpriset och referenspriset för varje åtgärd som ingår i högkostnadsskyddet. För åtgärder där det inte finns något referenspris, som till exempel kosmetisk tandvård, får patienten alltid bära hela kostnaden själv.

Högkostnadsskyddet har två ersättningsnivåer (TLVFS 2013:2 3§):

- För kostnader med ett referenspris mellan 3 000 och 15 000 kronor ges ersättning motsvarande 50 procent av åtgärdens referenspris, alternativt 50 procent av debiterat pris om detta understiger referenspriset.

- För kostnader med ett referenspris som överstiger 15 000 kronor ges ersättning motsvarande 85 procent av åtgärdens referenspris, alternativt 85 procent av debiterat pris om detta understiger referenspriset.

Tandläkarna är inte bundna av referenspriset och kan alltså välja att ta ut priser som är såväl högre som lägre än referenspriset. Om en tandläkare tar ut ett högre pris än referenspriset för en åtgärd ges ersättning ändå enligt referensprislistan. Om tandläkaren tar ut ett lägre pris beräknas ersättningen däremot inte efter referenspriset, utan efter det pris som patienten faktiskt betalar.

Tanken med utformningen av högkostnadsskyddet som en trappa är att patienten hela tiden ska betala en egenavgift som ska förebygga överkonsumtion av tandvård. Detta framgår tydligt i förarbetena till reformen (Prop. 2007/08:49, s. 55 och 81) där det slås fast att egenavgifter är avgörande för att förhindra att patienten efterfrågar mer vård än nödvändigt (överkonsumtion) och likaså förhindra skenande kostnader för systemet som helhet.

Referensprislistan bestämmer ersättningsnivån

Ersättningsnivåerna i högkostnadsskyddet bestäms utifrån den referensprislista som fastställs av TLV. De metoder som ligger till grund för beräkning av referenspriserna har tagits fram av vetenskapligt sakkunniga inom odontologi. Referenspriserna omfattar kostnaden för hela tandvårdsåtgärden, inklusive eventuellt dentalt material och tandtekniskt arbete (TLVFS 2013:2). Referenspriserna är således kostnadsbaserade och utgår från en beräkning av framför allt tidsåtgång för olika moment, materialåtgång och normala

indirekta kostnader.[10] Referenspriserna ska följa den allmänna kostnadsutvecklingen och revideras årligen. Dessutom gör TLV särskilda strukturella genomgångar som kan resultera i både höjningar och sänkningar beroende av till exempel produktivitetsförbättringar. Overheadkostnaderna fördelas proportionellt på de olika åtgärderna. Materialkostnaderna baseras på att standardmaterial används. För en del tandvårdsåtgärder har val av material stor påverkan på priset, exempelvis laboratorieframställd krona där TLV beräknar referenspriset utifrån en krona framställd av titan med porslin, oavsett vilket material som tandläkaren och patienten sedan väljer. Att materialkostnaden kan ha betydande prispåverkan på vissa åtgärder är viktigt att ha i åtanke så att inte fel slutsatser dras när olika vårdgivare jämförs med varandra.

Som tidigare nämnts ska referenspriserna beräknas utifrån de odontologiska metoder som enligt vetenskap och beprövad erfarenhet förväntas ge god effekt till en rimlig kostnad. Socialstyrelsens (2011) nationella riktlinjer för vuxentandvård spelar här en viktig roll. De rekommendationer som tas fram i de nationella riktlinjerna ger tandvården hjälp att välja ut och erbjuda den vård som är effektiv, enhetlig och ger största möjliga nytta för patienten till en skälig kostnad. I riktlinjerna ingår också indikatorer för god tandvård som gör det möjligt både för vårdgivaren och Socialstyrelsen att följa upp och utvärdera vården. De ger även stöd för att utveckla och förbättra arbetet på tandvårdsklinikerna.

[10] Tidsåtgången för olika moment har hittills grundats enbart på studier från Folktandvården. i skrivande stund (november 2013) genomför TLV en strukturell genomgång av referensprisberäkningen. Uppgifter tas nu in både från offentlig och privat vård.

4.4 Offentliga och privata aktörer på samma marknad

Marknadens aktörer kan delas in i två kategorier: offentliga (Folktandvården) och privata vårdgivare. Enligt statistik från Försäkringskassans register på inregistrerade tandvårdsåtgärder, utfördes cirka 60 procent av samtliga registrerade åtgärder 2012 hos privata vårdgivare och resterande 40 procent hos Folktandvården. Den största privata aktören är Praktikertjänst som utför cirka en tredjedel av all vuxentandvård i Sverige.[11]

Folktandvården bedrivs i de flesta landsting i förvaltningsform samtidigt som några drivs i form av landstingsägda aktiebolag (Stockholm, Södermanland, Västmanland och Gävleborg). I Region Skåne bolagiseras Folktandvården 1 januari 2014, vilket motiveras av att beslutsvägarna därigenom blir kortare och att möjligheterna att konkurrera med privata vårdgivare ökar.[12] Konkurrensverket (2004:1) har också pekat på att landstingets roll som beställare och utförare blir tydligare genom bolagisering. När landstinget upphandlar tandvårdstjänster som Folktandvården tidigare haft monopol på, t.ex. tandreglering, så öppnas nya marknader för privata vårdgivare, vilket är positivt ur konkurrenshänseende.

Marknaden genomgår en strukturomvandling

Företrädare för branschen vittnar om att en strukturomvandling av marknaden påbörjats sedan reformen genomfördes 2008. Nya

11 http://www.praktikertjanst.se/Om-Praktikertjanst/Det-har-ar-Praktikertjanst/Vara-verksamheter/ (besökt 2012-12-02).

12 Region Skåne, Minnesanteckning vid överläggningar mellan Revisorsgrupp Sydväst och Folktandvården 2013-03-07. https://www.skane.se/Upload/Webbplatser/Revisionen/2013/Kollegiem%C3%B6te%20130416--17/MA%20130307%20FOLKTANDVÅRDEN.pdf.

aktörer med lågprisprofil har etablerat sig och enmansföretagen minskar. En del av Folktandvårdens kliniker har stängts till följd av effektiviseringskrav.[13] Tillgången på tandläkare är dock fortsatt god i urbana områden, medan det finns vissa rekryteringsproblem i glesbygd vilket kan påverka mångfalden av vårdgivare.[14]

Skillnad i prissättning mellan privattandläkare och Folktandvården

Det råder fri prissättning på tandvård i Sverige. Enligt tandvårdslagen (1985:125) ska priset för en åtgärd dock vara skäligt med hänsyn till behandlingens art, omfattning och utförande samt omständigheterna i övrigt. Enligt lagen ska vårdgivaren också upplysa patienten om kostnaden innan en undersökning eller viss behandling påbörjas.

Folktandvården och de privata vårdgivarna är verksamma på samma produktmarknader. De riktar sig till i huvudsak samma patientgrupper och är alltså konkurrenter. Det finns dock en stor skillnad i prissättning mellan de två vårdgivarkategorierna. Folktandvårdens priser sätts av landstingsfullmäktige, vilket följer av 15 a § Tandvårdslagen (1985:125). Det är även reglerat i lag att de avgifter som tas ut ska svara mot kostnaderna för den aktuella tjänsten eller nyttigheten, det vill säga, självkostnadsprincipen.[15] Folktandvården kan således inte priskonkurrera i lika stor utsträckning som privattandvården, till exempel kan de inte erbjuda rabatter. Kommunallagens (1991:900) likställighetsprincip innebär

[13] Konkurrensverket, möte med Kenth Nilsson, Tjänstetandläkarna, 2013-02-13.

[14] Konkurrensverket, möte med Dan Nilsson, Privatandläkarna, 2013-02-12.

[15] 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900).

också ett hinder mot priskonkurrens lokalt, eftersom priserna måste vara desamma i hela landstinget.

Privata vårdgivare kan däremot helt fritt sätta sina priser. De kan även välja etableringsort, patientkrets och vårdinrättning. Privata vårdgivare kan även i större utsträckning än Folktandvården lämna rabatter. 54 procent av alla privata behandlare (tandläkare eller tandhygienist) har uppgivit till Försäkringskassan (2011a) att de ibland lämnar rabatter, jämfört med Folktandvården där 16 procent av behandlarna uppgav att de lämnar rabatter. Om Folktandvården lämnar rabatter så kan det uppfattas som att alla inte behandlas lika. Försäkringskassan noterar därför att det är förvånande att behandlare inom Folktandvården uppger att de lämnar rabatter till patienter. En förklaring är att Folktandvården använder ”latituder” som är en benämning på olika svårighetsgrader av samma ingrepp (Försäkringskassan 2011a).

Landstingen följer i stor utsträckning referensprislistan

Konkurrensverket kan konstatera att åtminstone landstingen i Jämtland, Skåne, Uppsala, Västerbotten, Västmanland och Gotland har valt att sätta sina priser på samma nivå som gällande referenspriser, med viss reservation för exempelvis påslag vid akuta besök under helger. Övriga landsting tycks ligga inom intervallet +/- 2 procentenheter jämfört med referenspriserna på de flesta åtgärderna. Västra Götaland-regionen utmärker sig dock mer än genomsnittet, på båda sidor om referenspriset. En basundersökning kostar exempelvis 885 kronor (referenspris 730 kronor) och rotfyllning av en kanal 2 537 kronor (referenspris 3 280 kronor).[16]

[16] Uppgifterna är hämtade från prislistor på Folktandvården Sverige, http://www.folktandvarden.se/ (besökt 2013-09-20).

4.5 Referenspriserna har kritiserats för att vara kostnadsdrivande

Referenspriserna har två, likställda, syften: att hålla nere statens kostnader för tandvårdsstödet, liksom att underlätta för patienter att jämföra vårdgivarpriser (TLV, 2013). Enligt förarbetena till den nuvarande reformen (Prop. 2007/08:49), var en tanke med referenspriserna att de skulle bli vägledande för patientens bedömning av om den egna vårdgivaren är dyr eller billig. Detta förväntades då medföra att fler tandvårdspatienter skulle bli aktiva konsumenter, vilket i sin tur skulle gynna konkurrensen och pressa priserna på tandvård. För att underlätta prisjämförelser infördes en webbportal där tandläkare uppmanades att lägga in sina prislistor (mer om denna senare).

Riksrevisionen (2012:12) konstaterar att referenspriserna tycks vara kostnadsdrivande snarare än kostnadssänkande. Riksrevisionen ser tecken på att referenspriserna driver på prisutvecklingen inom tandvården i stället för att fungera som prispress, då de noterar att de privata vårdgivarna justerar sina priser uppåt när referenspriserna höjs. Samma sak gäller Folktandvården, men med en viss fördröjning tills landstingsfullmäktige beslutar om priserna för Folktandvården i januari året därpå. Enligt Riksrevisionen kan detta tolkas som att vårdgivarna anpassar sina åtgärdspriser till de nya referenspriserna och därmed får referenspriserna en prisdrivande effekt. Grönkvist (2012) förklarar fenomenet som en omvänd kostnadschock: vårdgivaren får mer betalt av staten och kan därför höja patientpriset.

Riksrevisionen menar dessutom att det är få vårdgivare i relation till antalet patienter och därför behöver inte vårdgivarna priskonkurrera. De tandläkare Riksrevisionen intervjuat hävdar att det saknas incitament att ligga under referenspriset; tar tandläkaren ett lägre pris av patienten får tandläkaren en lägre intäkt, men patientens kostnad påverkas inte i lika hög utsträckning (se vidare Tabell 4.1 och Tabell 4.2).

Vad gäller kritiken mot referensprislistans som kostnadsdrivande, noterar Konkurrensverket att det är viktigt att ha i åtanke att referenspriserna är satta utifrån en norm om god vård till en rimlig kostnad. Referenspriserna ska enligt propositionen 2007/08:49 följa den allmänna kostnadsutvecklingen men också beakta produktivitetsutvecklingen inom tandvården. Om referenspriserna inte justeras i takt med kostnadsutvecklingen så kommer dess konsumentupplysande funktion att gå förlorad och patientens stöd i högkostnadsskyddet riskerar att urholkas.

4.6 Högkostnadsskyddets utformning har kritiserats för att snedvrida konkurrensen

Från vårdgivarnas håll har det framförts kritik mot att de vårdgivare som tar ut ett pris som understiger referenspriset ersätts enligt detta, och alltså får en lägre ersättning än de som prissätter i nivå med eller över referenspriset. Argumenten som förs fram är dels en rättviseaspekt utifrån vårdgivarens perspektiv: samma åtgärd borde ge samma statliga subvention; dels ett argument om att en sådan ersättningsmodell skulle göra det möjligt att sänka priserna ytterligare vilket skulle kunna främja priskonkurrens.

Vid en första anblick kan det verka rimligt med likformig ersättning till samtliga vårdgivare, och förutsatt att patienten fullt ut får ta del av prissänkningen är det uppenbart att både patienter och vårdgivare kan vinna på detta. Det stora problemet är dock statens kostnad för systemet som helhet, vilket illustreras av två räkneexempel. Exemplen baseras på Åtgärd 501 (rotfyllning) som per oktober 2013 hade ett referenspris på 3280 kronor. Exempel 1 (Tabell 4.1) utgår från en patient som kommit över tröskelvärdet på 3000 kronor i tandvårdskostnad och Exempel 2 (Tabell 4.2) från en patient som kommit över 15 000 kronor. Priserna för låg- respektive högprismottagningen är hämtade från verkliga prislistor hos privata aktörer på marknaden.

Tabell 4.1 Exempel 1 – Patient har kommit över 3000 kronor i tandvårdskostnad

	Lågpris-mottagning	Högpris-mottagning
Referenspris – Åtgärd 501	3280	3280
Debiterat pris:	2550	3580
Nuvarande system:		
• Patientens subvention	1275	1640
• Patienten betalar	1275	1940
• FK ersätter vårdgivaren	1275	1640
• Vårdgivarens intäkt	2550	3580
System med samma ersättning till alla vårdgivare:		
• Patientens subvention	1640	1640
• Patienten betalar	910*	1940
• FK ersätter vårdgivaren	1640	1640
• Vårdgivarens intäkt	2550	3580

* Antagande om oförändrat pris.

Källa: Konkurrensverkets beräkning.

I ett system med likformig ersättning till samtliga vårdgivare, innebär exemplet i Tabell 4.1 att patienten betalar en mindre andel av kostnaden än tidigare: 28 procent av referenspriset (910/3280kr) och 36 procent av debiterat pris (910/2550kr), jämfört med som i nuvarande system 50 procent. Allt annat lika, ökar dock lågprismottagningens intäkter endast om patientbasen ökar, i och med att intäkten för den enskilda åtgärden antas vara oförändrad. Nettoeffekten för mottagningen beror dock till stor del på hur pass priskänsliga patienterna är och hur benägna de är att byta vårdgivare. Om patientens betalningsvilja är fortsatt 1275 kronor och med 1640 kronor i ersättning från Försäkringskassan kan lågpriskliniken emellertid höja priset till 1640 + 1275 kronor = 2915 kronor.

Tabell 4.2 Exempel 2 – Patient har kommit över 15 000 kronor i tandvårdskostnad

	Lågpris-mottagning	Högpris-mottagning
Referenspris – Åtgärd 501	3280	3280
Debiterat pris:	2550	3580
Nuvarande system:		
• Patientens subvention	2167,50	2788
• Patienten betalar	382,50	792
• FK ersätter vårdgivaren	2167,50	2788
• Intäkt	2550	3580
System med samma ersättning till alla vårdgivare:		
• Patientens subvention	2788	2788
• Patienten betalar	-238/0	792
• FK ersätter vårdgivaren	2788	2788
• Intäkt	2550/2788	3580

Källa: Konkurrensverkets beräkning.

Med avseende på det sista steget i tandvårdsstödet som gäller ersättningsberättigade kostnader över 15 000 kronor, framgår det tydligt av Exempel 2 i Tabell 4.2 att ett system med likformig ersättning till vårdgivaren (85 procent av referenspriset) innebär att lågprismottagningens subvention överstiger dess debiterade pris. Detta gör det möjligt för vårdgivaren att ta ut ett nollpris, alltså erbjuda gratis tandvård, samtidigt som denne ökar sin intäkt. Den uppenbara faran med detta är överkonsumtion av tandvård och kraftigt ökade kostnader för systemet med statligt tandvårdsstöd.

För att utveckla resonemanget något: Det är fri prissättning på tandvård. Vårdgivaren kan alltså prisdiskriminera och segmentera sina patienter med olika priser beroende på om en patient inte nått upp till 3000-kronorsstrecket, nått över 3000 kronor men inte upp till 15 000 kronor och sedan nått över 15 000 kronor. Oavsett om patienterna segmenteras eller inte, bygger ett system med likformig ersättning in en tydlig fara för överkonsumtion av tandvård, vilket medför en risk för att statens kostnader för systemet överstiger de medel som budgeterats för tandvårdsstödet. Detta delvis eftersom patienten betalar en mindre andel av kostnaden själv än vad nuvarande system anger.

Det är viktigt att undvika överkonsumtion av tandvård

Grundtanken med utformningen av att patienten alltid betalar en egenavgift för sin behandling, är att undvika överkonsumtion av tandvård och skenande kostnader för systemet, vilket var ett utfall av den tidigare 65+ reformen.[17] Vad mer är, skulle patienten hypote-

[17] I prop. 2007/08:49 sid 88 redogörs för tendensen att 60-64 åringar väntade med tandvård tills efter 65-års dagen och därmed omfattas av högkostnadsskyddet. Vidare att konstruktionen av det tidigare stödet gjorde det ekonomiskt fördelaktigt för patient och vårdgivare att ta bort naturliga tänder och ersätta dem med implantat. På så sätt blev hela systemet kostandsdrivande.

tiskt kunna få betalt för att välja en vårdgivare vars debiterade pris understiger 85 procent av referenspriset (som i Exempel 2 i Tabell 4.2), vilket omöjligt kan vara lagstiftarens avsikt.[18] Mer realistiskt är dock att patienten i detta fall betalar 0 kronor. Men det är samtidigt inte helt säkert, eftersom det finns en möjlighet att mottagningen i stället höjer priset till 85 procent av referenspriset i och med att patienten ändå inte betalar något över 15 000 kronor.

Det finns utrymme att främja konkurrens inom nuvarande system

För att summera ovanstående resonemang, konstaterar Konkurrensverket att ett system med likformig ersättning till alla vårdgivare skulle urholka det skydd mot överkonsumtion som lagstiftaren byggt in i systemet och som utgörs av att patienten alltid betalar en egenavgift för sin behandling. Ett system med likformig ersättning till vårdgivarna är således inte genomförbart inom nuvarande system och givet de budgetramar som finns för det statliga tandvårdsstödet. Konkurrensverkets utredning fokuserar därför uteslutande på hur konkurrensen kan främjas inom nuvarande system.

Konkurrensverkets uppfattning är att det inom nuvarande system finns utrymme för priskonkurrens samt incitament att sätta priser under referensprisnivån. I kombination med att patienterna bereds möjlighet att jämföra pris och på sikt även kvalitet, och också utnyttjar denna möjlighet, har de vårdgivare som är så pass kostnadseffektiva att de kan sätta lägre priser än referenspriset och ändå gå med vinst, en konkurrensfördel gentemot vårdgivare som tar ut högre priser.

---

[18] Detsamma gäller för tröskelvärdet 50 procent av referenspriset, men är mindre sannolikt. Samtidigt, om en mottagning gör ett överskott på vissa åtgärder kan andra åtgärder subventioneras internt.

4.7 Hämmas konkurrensen av inlåsningseffekter?

Som en del i analysen av marknadens funktionssätt, har Konkurrensverket intresserat sig för frågan om marknaden i sin natur bäddar för inlåsningseffekter som har en konkurrenshämmande effekt. Mer specifikt gäller frågan huruvida marknaden är en så kallad tvåstegsmarknad där det finns priskonkurrens för åtgärder i det första ledet, som exempelvis basundersökning och diagnostik, medan konkurrensen i det andra ledet för mer komplicerade åtgärder som exempelvis protetik, är mindre. Chirico (2013) förklarar detta med att patienter har bättre information om åtgärder i det första ledet jämfört med i det andra ledet och att priskänsligheten för förstastegsåtgärder därför är högre än för uppföljningsåtgärder i steg två. Dessutom möter de patienter som önskar byta vårdgivare mellan steg ett och steg två transaktionskostnader, t.ex. kan patienten behöva genomgå och alltså betala för en ny basundersökning hos den nye vårdgivaren. Patienten kan därför vara benägen att stanna kvar hos samma vårdgivare för uppföljningsåtgärder. Nya kunder blir därför värdefulla från vårdgivarens sida. Sammantaget bäddar detta för en ”bargain-then-ripoff structure” (på svenska ungefär ”lockprisstrategi”), med hård konkurrens i det första ledet för att attrahera kunder som sedan ”låses in” i det andra ledet vilket gör att högre priser kan tas ut där.

Notera att endast de privata vårdgivarna antas uppvisa ett sådant prissättningsmönster. Detta eftersom Folktandvårdens priser beslutas av landstingsfullmäktige och även måste uppfylla krav på självkostnad. Folktandvårdens prisnivåer antas dock påverka de privata vårdgivarnas prissättning. Under antagandet om en tvåstegsmarknad, borde prisnivåerna för de privata vårdgivarna ligga under Folktandvården för basåtgärder, och över för reparativa- och protetiska åtgärder.

4.8 Statistisk analys av tandvårdsåtgärder

Som ett led i Konkurrensverkets utredning har Försäkringskassan på Konkurrensverkets uppdrag tagit fram statistik över ett urval av åtgärder fördelade på förebyggande tandvård, reparativ tandvård samt protetik. De åtgärder som analyseras listas i Tabell 4.3. Valet av åtgärder, upplevt behov och indelning i typ av tandvård i baseras på Grönkvist (2012). Tillståndskod, tillstånd och åtgärdsbeskrivning baseras däremot på TLV:s föreskrifter (TLVFS 2013:2).

Tabell 4.3 Analyserade åtgärder

Upplevt behov	Tillstånds-kod	Tillstånd	Åtgärd	Åtgärdsbeskrivning
Förebyggande åtgärder				
Ej akut	1001	Basundersökning	101	Basundersökning och diagnostik utförd av tandläkare
Nödvändig	2021/ 2041	Förhöjd risk för karies/parodontit	203	Fluorbehandling inklusive professionell tandrengöring[1]
Nödvändig/ akut	3043	Parodontit	342	Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, större omfattning
Reparativa åtgärder				
Ej akut	3021	Initialkaries	321	Icke operativ behandling av kariessjukdom
Nödvändig	4012	Omfattande kavitet i tand pga. sekundärkaries	705	Fyllning av två ytor på molar eller premolar
Akut	3051	Sjukdomar i tandpulpan och de periradikulära vävnaderna	501	Rensning och rotfyllning, en rotkanal
Protetiska åtgärder				
Akut	4081	Fraktur eller förlust av tandsubstans	801	Laboratorieframställd krona
Nödvändig/ akut	5031	Entandslucka	804	Hängande led vid tandstödd protetik, per led
Mycket akut	5002	Helt tandlös överkäke	828	Hel överkäksprotes

[1] Åtgärden har utgått och ersatts av åtgärd 206 fr.o.m. 1 januari 2013. Åtgärd 206 har dock ett något annat innehåll, bland annat 10 minuter kortare behandlingstid än åtgärd 203.

Källa: Urval baserat på Grönkvist (2012, s. 16). Bearbetning av Konkurrensverket

Den första delen av analysen studerar de aggregerade prisnivåerna för var och en av de utvalda åtgärderna under den aktuella tidsperioden uppdelat på privata mottagningar och landsting (Folktandvården). Det finns tre övergripande syften med den analysen:

i) jämföra om det finns systematiska skillnader i prisnivå mellan privata vårdgivare och Folktandvården,

ii) undersöka hur prisnivåerna förändras då TLV:s referensprislista justeras, och

iii) studera om det finns några indikationer på förekomsten av en tvåstegsmarknad på den privata vårdgivarsidan.

Den andra delen av analysen utgörs av en korrelationsanalys av prisnivåer för olika åtgärder på mottagningsnivå. Här studeras enbart de mottagningar som debiterar lägre priser än referenspriset för åtgärd 101 (basundersökning och diagnostik). Syftet med den analysen är att undersöka om det finns tecken på att dessa mottagningar systematiskt kompenserar detta genom högre priser på uppföljningsåtgärder.

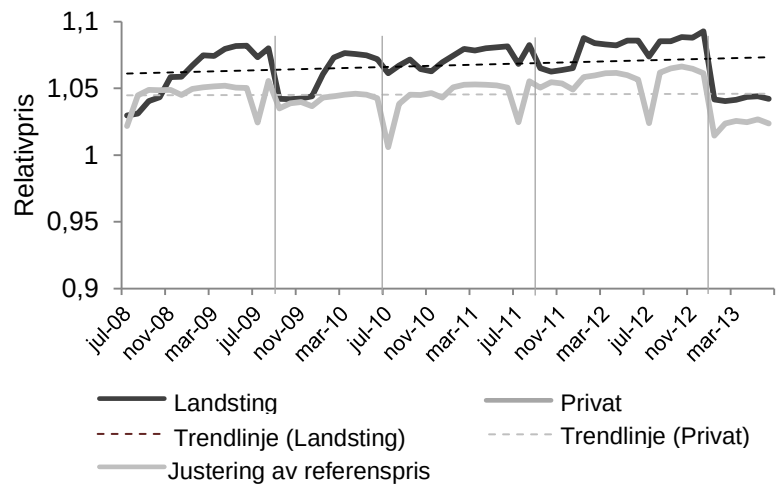
Samtliga analyser utgår från *relativpriser*, som beräknats som medelvärdet av debiterat pris dividerat med det referenspris som fastställts av TLV. Ett relativpris med värde 1 innebär att det debiterade priset är detsamma som referenspriset. Ett värde under 1 representerar att det debiterade priset understiger referenspriset och omvänt, ett värde större än 1 återspeglar ett debiterat pris som överstiger referenspriset. Notera att det är just det debiterade priset som ligger till grund för analysen och inte det pris som anges i mottagningens prislista.

Resultat

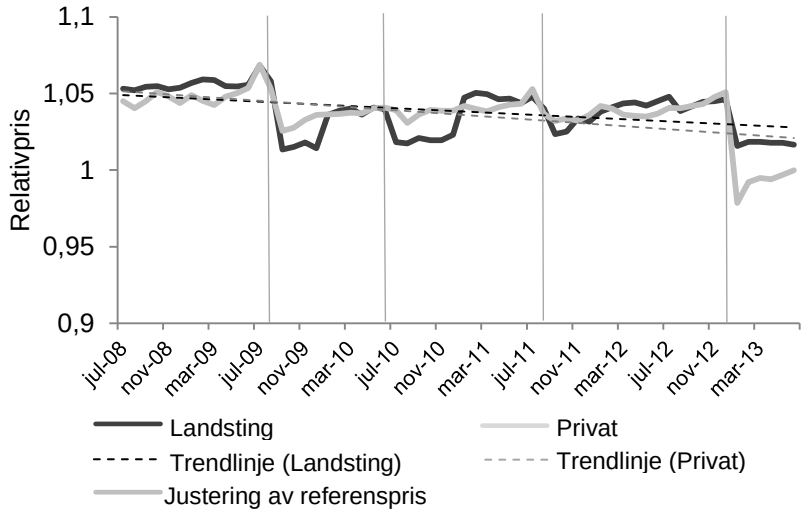
I Figur 4.1 till och med Figur 4.10 illustreras relativpriser på aggregerad nivå för privata vårdgivare respektive landsting för det urval av åtgärder som listas i Tabell 4.3. Notera att i de fall där skillnaderna mellan privata vårdgivare och Folktandvården är små, börjar den lodräta diagramaxeln på ett högre värde än 0. Detta för att kunna illustrera relativt små skillnader i prisnivå med större tydlighet. Som framgår av figurerna kan relativpriserna variera en del från en månad till en annan. Därför visas också trendlinjer som indikerar prisutvecklingen över tid. De lodräta linjerna i figurerna markerar de månader då referenspriset för den aktuella åtgärden reviderats.

Förebyggande åtgärder

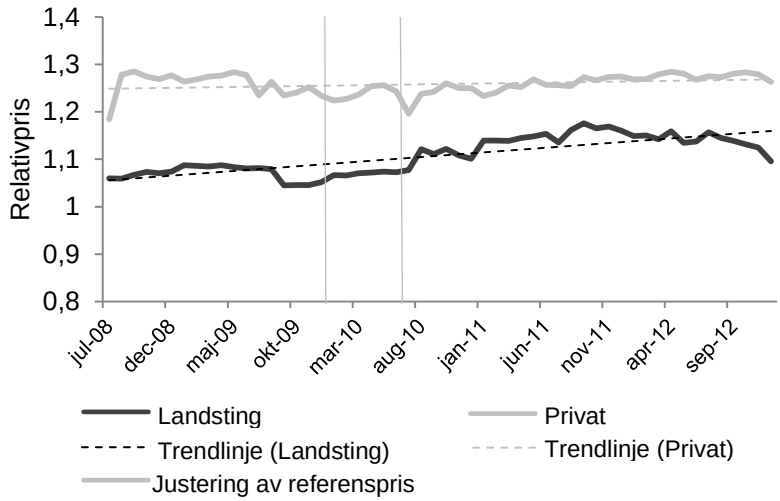
Figur 4.1 **Åtgärd 101 – Basundersökning och diagnostik utförd av tandläkare**



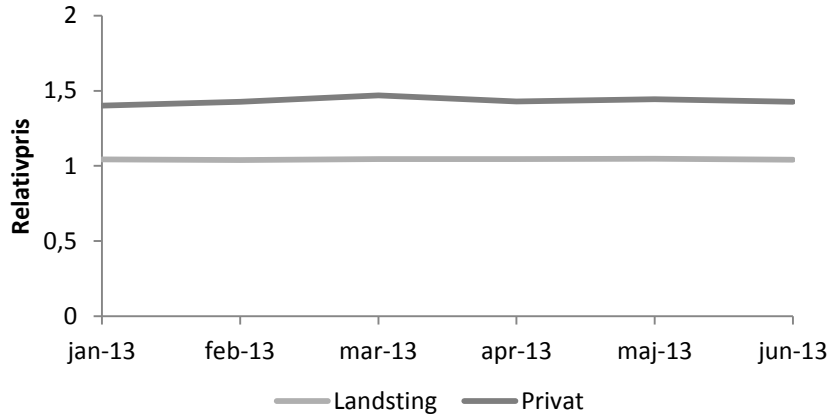
Figur 4.2 **Åtgärd 342 – Behandling av parodontal sjukdom eller periimplantit, större omfattning**



Figur 4.3 **Åtgärd 203 – Professionell tandrengöring, fluorbehandling, kostrådgivning (tom. 31 december 2012)**

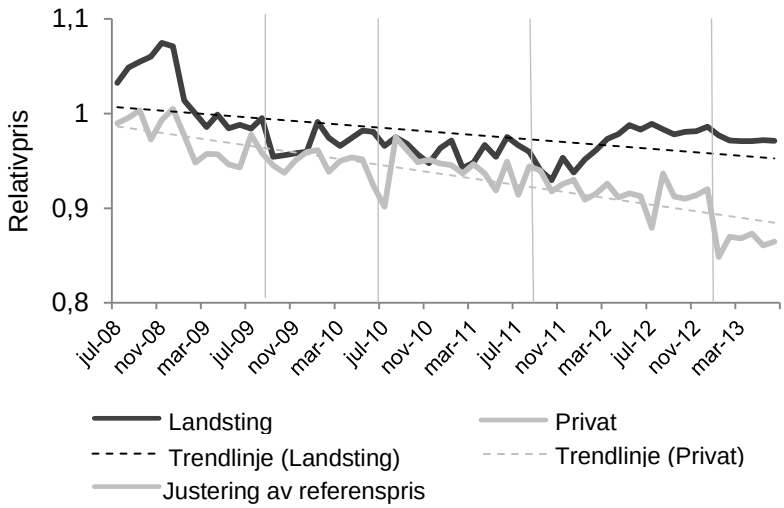


Figur 4.4 **Åtgärd 206 – Fluorbehandling, professionell tandrengöring (ersatt 203 den 1 januari 2013)**

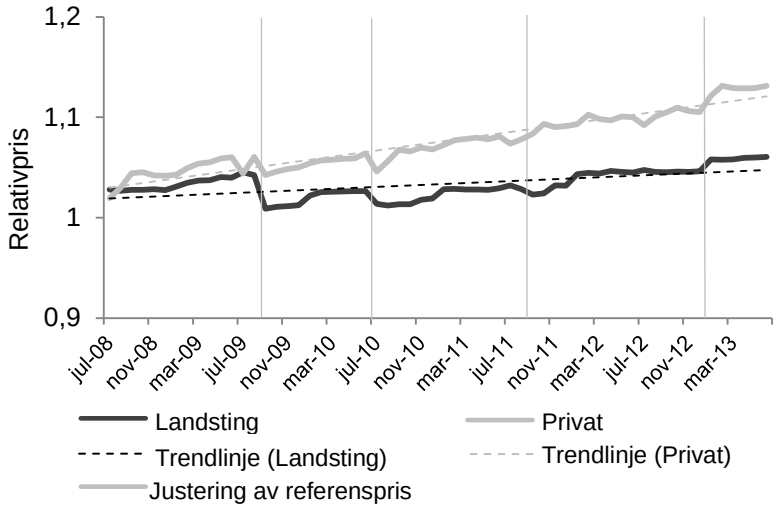


Reparativa åtgärder

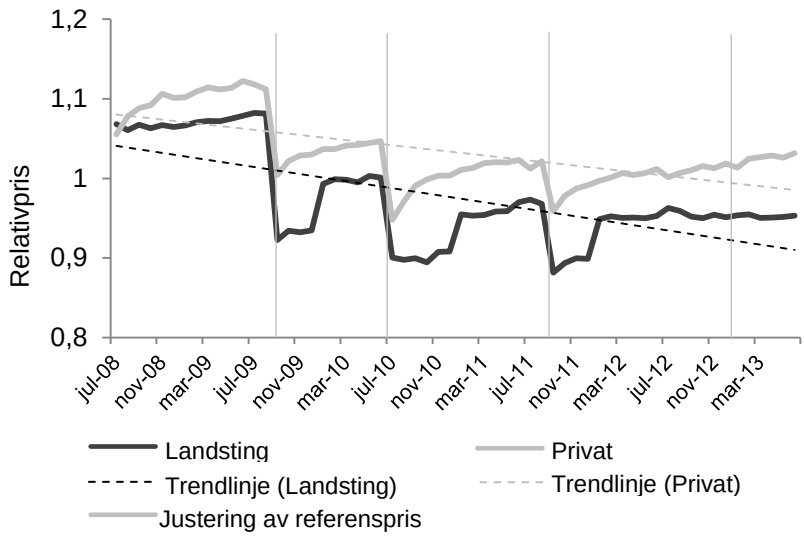
Figur 4.5 **Åtgärd 321 – Icke operativ behandling av kariessjukdom**



Figur 4.6 Åtgärd 705 – Fyllning av två ytor på molar eller premolar

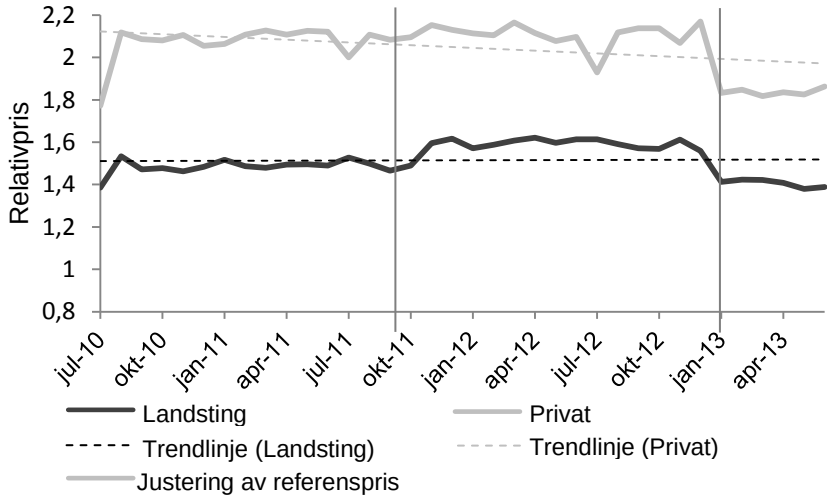


Figur 4.7 Åtgärd 501 – Rensning och rotfyllning, en rotkanal

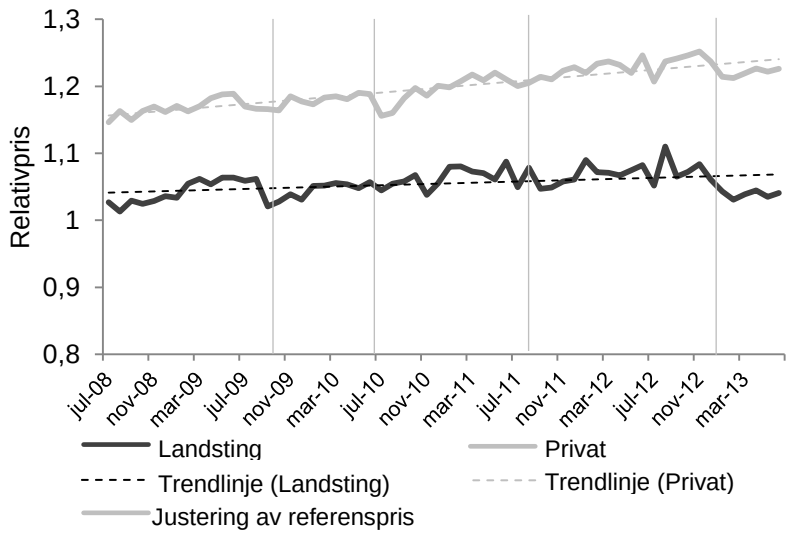


Protetiska åtgärder

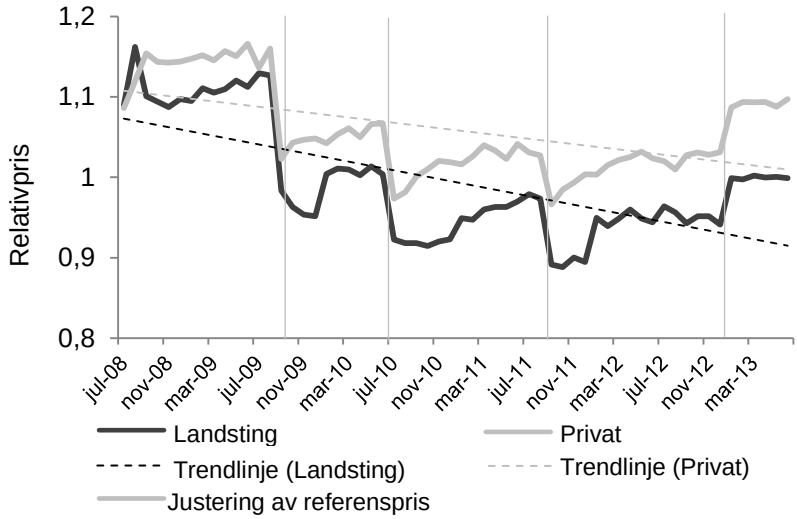
Figur 4.8 Åtgärd 801 – Laboratorieframställd krona



Figur 4.9 Åtgärd 804 – Hängande led vid tandstödd protetik, per led



Figur 4.10 Åtgärd 828 – Hel överkäksprotes



Prisskillnader mellan Folktandvården och privata vårdgivare

En tydlig slutsats som kan dras från Figur 4.1 till och Figur 4.10 är att de privata vårdgivarna debiterar högre priser än Folktandvården för de studerade åtgärderna. Undantagen är åtgärderna 101 (Figur 4.1) och 321 (Figur 4.5) där de privata vårdgivarna ligger under Folktandvårdens prisnivå, samt åtgärd 342 (Figur 4.2) där prisnivån är i princip densamma. Notera att detta gäller för de två vårdgivarkategorierna som var sin grupp, men att skillnader i prisnivå kan förekomma inom gruppen. Det kan alltså finnas individuella mottagningar som ligger såväl under som över den prisnivå som gäller sammantaget för den aktuella vårdgivarkategorin. I sammanhanget är det viktigt att komma ihåg att materialkostnader

kan stå för en stor del av kostnaderna för vissa åtgärder. Patienten och vårdgivaren kan tillsammans komma överens om att använda dyrare material än de standardmaterial som referenspriserna baseras på. Tidsåtgång och tilläggsåtgärder kan också, så vitt Konkurrensverket förstår, påverka det debiterade priset för enskilda åtgärder, åtminstone vad gäller tandvård i privat regi.

Anpassning till referensprisnivåerna

Vad gäller anpassning till referensprisnivåerna, går det inte att i Figur 4.1 till och med Figur 4.10 skönja något genomgående mönster som gäller för alla åtgärder som studerats. Vad gäller enskilda åtgärder, kan emellertid följande noteras:

Förebyggande tandvård

- 101 – Följer referensprisnivån ganska tätt. Inkörsport till tandvården och i teorin hårdast konkurrens där.

- 342 – Konvergerar mot referensprisnivån för både privata mottagningar och Folktandvården.

- 206 (ersatt 203 1 januari 2013) – För kort tidsperiod för att kunna säga något om eventuella trender, men relativt konstant prisnivå under första halvåret 2013.

Reparativ tandvård

- 321 – Folktandvården ligger nu i princip på referensprisnivån medan privata vårdgivare ligger lägre. Branschföreträdare som Konkurrensverket varit i kontakt med hävdar att detta dock är

en mindre frekvent åtgärd som inte påverkar intäkterna märkbart.

- 705 – Prisnivån ökar relativt referenspriserna för båda vårdgivarkategorierna.

- 501 – Tydlig justering av prisnivån då referenspriserna ändras, vilket den stigande kurvan som kan observeras efter justeringar av referenspriserna vittnar om.

Protetiska åtgärder

- 801 – Prisnivån för såväl Folktandvården som privata vårdgivare ligger långt över referenspriset, men har sjunkit sedan den senaste justeringen av referenspriserna.

- 804 – Folktandvården ligger väldigt nära referensprisnivån, medan de privata ligger betydligt högre och uppvisar en ökande trend. Branschföreträdare som Konkurrensverket varit i kontakt med, menar att en möjlig förklaring till denna bild kan ges av materialkostnader, närmare bestämt att helkeramiska konstruktioner är vanligare hos privata vårdgivare än hos Folktandvården. Ej ersättningsberättigade tilläggsåtgärder kan också påverka, men det är osäkert i vilken omfattning.

- 828 – Prisnivåerna följs åt väldigt väl. Folktandvården ligger nu väldigt nära referenspriset medan de privata ligger över. Liknande mönster som för åtgärd 501 med succesiv ökning av prisnivån då referenspriserna justeras.

Referenspriserna utgör inget absolut prisgolv

Ovanstående analys har hittills studerat debiterade priser på aggregerad nivå, vilket döljer det faktum att det kan finnas mottagningar vars debiterade priser ligger under såväl som över samt i paritet med referensprisnivån. För att illustrera detta, presenteras i Tabell 4.4 en sammanställning över hur andelen privata mottagningar fördelar sig i förhållande till referenspriserna för de olika åtgärder som studerats för det första halvåret 2013. I tabellen listas endast andelen mottagningar som ligger över och under referenspriserna. Resterande andel utgörs av de mottagningar vars debiterade pris för en viss åtgärd ligger på samma nivå som referenspriserna och utelämnas alltså från presentationen i tabellerna.

Tabell 4.4 Förebyggande tandvård – Andel privata mottagningar under samt över referensprisnivån (%)

Åtgärd/	101		206		342	
Månad	Under	Över	Under	Över	Under	Över
jan-13	21	44	9	61	42	35
feb-13	12	48	9	60	30	40
mar-13	11	48	10	61	28	39
apr-13	10	48	9	62	27	39
maj-13	10	48	9	61	27	40
jun-13	10	48	9	59	25	40

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

Vad gäller förebyggande tandvård, visar Tabell 4.4 att de flesta privata mottagningar ligger över referenspriserna. För åtgärd 101 och 342 anas en prishöjning med anledning av att referenspriserna justerats vid årsskiftet, då andelen som ligger under referenspriserna minskat drastiskt mellan januari och februari. Det är tänkbart att justeringar främst sker till referensprisnivån, då andelen som ligger över referenspriset inte ökar på motsvarande sätt. Åtgärd 206

infördes 1 januari 2013, vilket förklarar varför prisnivån för den åtgärden inte uppvisar ett liknande mönster.

Med avseende på reparativa åtgärder vittnar Tabell 4.5 om att majoriteten av de privata mottagningarna ligger på eller över referenspriset för de dyrare åtgärderna 501 och 705. För 321 som betingar ett betydligt lägre referenspris, och enligt branschföreträdare är en åtgärd som utförs så pass sällan att den inte påverkar lönsamheten i någon större grad, ligger majoriteten under eller på referenspriset.

Tabell 4.5 Reparativ tandvård – Andel privata mottagningar under samt över referensprisnivån (%)

Åtgärd/	321		501		705	
Månad	Under	Över	Under	Över	Under	Över
jan-13	55	26	29	46	7	82
feb-13	43	28	18	50	7	78
mar-13	42	27	14	53	8	78
apr-13	40	32	14	51	7	79
maj-13	38	31	13	52	7	77
jun-13	40	32	12	52	7	78

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

Avslutningsvis, framgår tydligt av Tabell 4.6 att en mycket stor andel av mottagningarna ligger över referensprisnivån för de protetiska åtgärderna 801, 804 och 828. Andelen som ligger under varierar mellan 3 och 10 procent beroende på åtgärd och månad. Det är emellertid troligt att högre kostnader för material än vad referenspriserna baseras på, slår igenom särskilt starkt för protetiska åtgärder där just materialkostnaden utgör en betydande andel av kostnaden.

Tabell 4.6 Protetisk tandvård – Andel privata mottagningar under samt över referensprisnivån (%)

Åtgärd/	801		804		828	
Månad	Under	Över	Under	Över	Under	Över
jan-13	7	93	10	77	6	78
feb-13	8	92	7	78	5	79
mar-13	8	92	5	78	5	77
apr-13	5	95	4	79	3	77
maj-13	7	93	3	79	4	78
jun-13	3	97	3	78	6	75

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

Den övergripande slutats som kan dras av Tabell 4.4 till och med Tabell 4.6 är att det finns mottagningar som ligger såväl under som över liksom i paritet med referensprisnivån för de åtgärder som inkluderats i analysen. Den kanske viktigaste slutsatsen av ovanstående tabeller är dock att referenspriserna inte utgör något absolut prisgolv, eftersom det bevisligen finns mottagningar vars genomsnittliga debiterade priser faktiskt understiger referenspriserna.

Stämmer hypotesen om en tvåstegsmarknad?

Enligt hypotesen om en tvåstegsmarknad, borde konkurrensen för förebyggande åtgärder vara större än för reparativa- och protetiska åtgärder. Till förebyggande åtgärder räknas åtgärderna 101, 203 och 342. I och med att Folktandvårdens priser, vilka i stor utsträckning följer referensprisnivån, antas utgöra ett konkurrenstryck på de privata mottagningarna borde de privata mottagningarnas priser ligga under Folktandvårdens prisnivå för dessa åtgärder, och över för reparativ tandvård och protetik.

Figur 4.1 tillsammans med Tabell 4.4 och Tabell 4.6 ger visst stöd för den hypotesen. På aggregerad nivå har de privata vårdgivarna en lägre prisnivå än Folktandvården för åtgärd 101 (basundersökning och diagnostik). Prisskillnaderna är dock som mest ett par procentenheter. Sett över tid, uppvisar relativpriserna för Folktandvården en uppåtgående trend medan de privata vårdgivarnas priser håller sig på en mer konstant nivå. Vad gäller åtgärd 342, finns inga direkta prisskillnader och med avseende på åtgärd 203 (ersatt av 206 i januari 2013) ligger de privata mottagarna som grupp relativt långt över såväl referensprisnivån som Folktandvårdens priser. På aggregerad nivå, finns det således inga tydliga indikationer på att den privata vårdgivarsidan som grupp systematiskt tillämpar en strategi där kunder lockas med låga priser för basåtgärder.

Om de privata vårdgivarna däremot delas in i undergrupper beroende på om deras priser för en speciell basåtgärd ligger under, över eller i paritet med referenspriset ligger de allra flesta privata mottagningar över referenspriserna. Det finns dock en mindre andel som debiterar priser som understiger referensprisnivån, vilket Tabell 4.4 har visat.

För att undersöka hur priserna på de förebyggande åtgärderna 101, 203 och 342 förhåller sig till övriga priser, har Försäkringskassan på Konkurrensverkets uppdrag gjort en serie korrelationsanalyser för de aktuella åtgärderna. I korrelationsanalyserna görs parvisa jämförelser mellan priser på ett urval av åtgärder i syfte att undersöka om det finns ett statistiskt signifikant samband mellan priset på en åtgärd och priset på en annan åtgärd. Ett positivt samband innebär ett högre pris på en åtgärd åtföljs av ett högre pris på en annan åtgärd. Detsamma gäller för prissänkningar. Om sambandet mellan de två åtgärderna är negativt, går prisförändringarna åt olika håll.

Om priset på den ena åtgärden höjs, sänks det på den andra åtgärden. För att exemplifiera med avseende på hypotesen om en tvåstegsmarknad, skulle ett negativt samband mellan en steg-1 och en steg-2 åtgärd (t.ex. åtgärd 101 och 501), ge stöd för denna. Det negativa sambandet skulle då indikera att ett lågt pris på en åtgärd som 101 (basundersökning) motsvaras av ett högre pris på uppföljningsåtgärden 501 (rotfyllning). Storleken på sambandsförhållandet kan variera i intervallet -1 till +1, vilket betyder att en prisförändring på 1 krona för den ena åtgärden, inte nödvändigtvis motsvaras av en prisförändring på 1 krona på den andra åtgärden.

I Tabell 4.7 till och med Tabell 4.9 presenteras en översikt av de korrelationsanalyser som gjorts för de mottagningar som ligger under referensprisnivån på åtgärd 101, månad för månad för tvåårsperioden juli 2011 till och med juni 2013. Av presentationsskäl anges i tabellerna endast de parvisa observationer som är statistiskt signifikanta på lägst 10-procentsnivån, samt om korrelationen är positiv (+) eller negativ (-). Individuella värden (-1 till +1) presenteras inte av utrymmesskäl.

Den första observationen som kan göras, är att de statistiskt signifikanta korrelationer som finns och där det går att skönja ett mönster över längre tid, är positiva. Detta innebär att analyserna inte ger stöd för att det skulle finnas någon lockprisstrategi i branschen som helhet. I stället tycks en enhetlig prisprofil på mottagningsnivå gälla, det vill säga ett högre pris på en åtgärd som 101, 206 eller 342, åtföljs av högre priser på andra åtgärder. Notera dock att detta inte innebär att det inte förekommer mottagningar som tillämpar en sådan strategi. Det är alltså fortfarande viktigt att som patient vara en aktiv och medveten konsument under en behandlings olika steg.

Tabell 4.7 Korrelationsanalys åtgärd 101 för mottagningar under referenspris på åtgärd 101

	203/206	321	342	501	705	801	804	828
jul-11				+	+			
aug-11				+	+		+	
sep-11			+	+	+		+	+
okt-11			+	+	+		+	+
nov-11	-			+	+		+	
dec-11				+	+		+	+
jan-12				+	+			
feb-12			+	+	+		+	+
mar-12			+	+	+		+	
apr-12				+	+		+	
maj-12				+			+	
jun-12				+	+			
jul-12				+			+	
aug-12				+	+		+	
sep-12				+			+	
okt-12	-			+			+	
nov-12	-			+				
dec-12								
jan-13		+	+	+	+		+	+
feb-13	-		+	+	+		+	
mar-13		+	+	+	+	+	+	+
apr-13			+	+	+		+	+
maj-13			+	+	+		+	+
jun-13	-		+	+	+	+	+	+

Endast korrelationer signifikanta på 10-procentsnivå eller mindre visas i tabellen.

+ indikerar positiv korrelation, - indikerar negativ korrelation.

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

Tabell 4.8 Korrelationsanalys åtgärd 203 (206) för mottagningar under referenspris på åtgärd 101

Månad	101	321	342	501	705	801	804	828
jul-11		+	+	+	+	+	+	
aug-11		+	+	+	+			
sep-11			+	+	+		+	
okt-11		+	+		+		+	
nov-11	-	+	+		+		+	
dec-11		+	+	+	+		+	
jan-12			+	+	+		+	
feb-12		+	+	+	+		+	+
mar-12		+	+		+		+	
apr-12			+	+	+		+	+
maj-12			+	+	+		+	+
jun-12		+	+	+	+		+	
jul-12		+	+	+	+		+	
aug-12		+	+	+	+		+	
sep-12		+	+	+	+	+	+	
okt-12	-	+	+	+	+		+	
nov-12	-		+	+	+	+	+	
dec-12		+	+	+	+		+	
jan-13			+	+	+		+	
feb-13	-	+	+		+		+	+
mar-13		+	+	+	+		+	
apr-13			+	+	+		+	
maj-13			+		+	+	+	+
jun-13	-		+	+	+		+	

Endast korrelationer signifikanta på 10-procentsnivå eller mindre visas i tabellen.

+ indikerar positiv korrelation, - indikerar negativ korrelation.

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

Tabell 4.9 Korrelationsanalys åtgärd 342 för mottagningar under referenspris på åtgärd 101

Månad	101	203/206	321	501	705	801	804	828
jul-11		+	+	+	+		+	+
aug-11		+	+	+	+	+	+	
sep-11	+	+	+		+		+	
okt-11	+	+	+	+	+		+	
nov-11		+	+	+	+	+	+	+
dec-11		+	+	+	+		+	+
jan-12		+	+	+	+	+	+	+
feb-12	+	+	+	+	+	+	+	+
mar-12	+	+	+	+	+		+	
apr-12		+	+	+	+	+	+	+
maj-12		+	+	+	+	+	+	+
jun-12		+	+	+	+	+	+	+
jul-12		+		+	+	+	+	+
aug-12		+	+		+	+	+	+
sep-12		+	+	+	+	+	+	+
okt-12		+	+	+	+	+	+	+
nov-12		+	+	+	+		+	+
dec-12		+	+	+	+	+	+	
jan-13	+	+	+	+	+	+	+	+
feb-13	+	+	+	+	+	+	+	+
mar-13	+	+	+	+	+	+	+	+
apr-13	+	+	+	+	+	+	+	+
maj-13	+	+	+	+	+	+	+	+
jun-13	+	+	+	+	+	+	+	+
jun-13	+		+	+	+	+	+	+

Endast korrelationer signifikanta på 10-procentsnivå eller mindre visas i tabellen.

+ indikerar positiv korrelation, - indikerar negativ korrelation.

Källa: Försäkringskassan, bearbetning av Konkurrensverket.

4.9 En nödvändig väg till bättre konkurrens är att stärka patientens ställning

En förutsättning för väl fungerande konkurrens är att konsumenter kan göra informerade val grundade på god information om olika vårdgivares utbud och priser. I förarbetena till nuvarande reform (Prop. 2007/08:49) framhölls vikten av att stärka patientens ställning, vilket skulle ske genom förbättrad information om tandhälsa, möjliga behandlingsalternativ samt kvalitet och priser hos olika vårdgivare.

Patienten har ett informationsunderläge

En faktor som verkar hämmande på patientens ställning gentemot vårdgivaren, är att patienten ofta saknar den information som behövs för att kunna göra ett välgrundat val av vårdgivare och behandling. Det handlar dels om att patienten inte själv kan bedöma sitt vårdbehov och optimala behandlingsåtgärder, och dels om att patienten har begränsade möjligheter i dag att jämföra olika vårdgivare utifrån pris och kvalitet.

Vad gäller det förstnämnda, innebär patientens informationsunderläge att patienten måste överlåta beslutsbefogenheter på vårdgivaren, som i sin tur är både rådgivare och utförare av en viss behandling. Vårdgivaren ska idealt agera för patientens bästa men kan i stället använda sitt informationsövertag om patientens vårdbehov för egen nytta.

Patienten har begränsade möjligheter att jämföra pris och kvalitet

I fråga om patientens möjligheter att inhämta information om pris och kvalitet och utifrån detta jämföra olika vårdgivare, är dessa som tidigare nämnts begränsade i dag. När information om kvalitet är asymmetrisk finns risken att marknaden för varor med hög kvalitet tar skada. Kan inte patienten skilja mellan hög och låg kvalitet vill de inte heller betala ett högre pris för de produkter som påstås ha en högre kvalitet. Även efter färdigbehandling hos vårdgivaren kan det vara svårt för patienten att bedöma kvaliteten på behandlingen som utförts. Bara för att tandvärken försvunnit innebär inte nödvändigtvis ett tecken på en bra kvalitet. Å andra sidan kan patienten vara missnöjd med en behandling trots att den gett ett förväntat resultat ur medicinsk synpunkt. Grönkvist (2006) menar även att asymmetrisk information om kvalitet är något som begränsar konkurrensen på tandvårdsmarknaden.

Enligt ekonomisk teori har Internet potential att underlätta konsumenternas informationsinhämtning och därigenom öka pris- men även kvalitetskonkurrensen (se t.ex. Brown och Goolsbee, 2002). Prisjämförelsetjänster spelar en viktig roll här och deras positiva prissänkande effekt finns belagd i många empiriska studier (se t.ex. Baye *et al.* 2004; Rezabakhsh *et al*., 2005). Det finns också studier som visar att konsumenter blir mer känsliga för pris- och kvalitetsindikatorer när dessa blir mer synliga.

En förutsättning för att prisjämförelsetjänster ska fungera konkurrensfrämjande, är dock att konsumenterna faktiskt använder tjänsten. Den prisjämförelsetjänst som i dag finns via 1177 Vårdguiden (www.1177.se) är välbesökt, men saknar prisinformation för de allra flesta privata vårdgivare. I dagsläget finns heller

ingen möjlighet att via tjänsten jämföra kvalitet. Detta är en brist som måste åtgärdas för att stärka patientens ställning ytterligare och främja konkurrensen på marknaden.

När det gäller anslutning till prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden, så har samtliga Folktandvårder anslutit sig men bara en begränsad del av de privata vårdgivarna, vilket framgår av Tabell 4.10. Regeringen har därför tillsammans med Privattandläkarna och SKL i juni 2012 tecknat en avsiktsförklaring[19] för att få fler privata vårdgivare att ansluta sig till prisportalen. Målsättningen är att 90 procent av de privata vårdgivarna ska vara anslutna till prisportalen i slutet av 2013. Av privattandläkarnas medlemmar hade cirka 10 procent anslutit sig i februari 2013.[20]

Tabell 4.10 Utveckling av privata vårdgivares anslutningsgrad till prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden

	2012-03-21	2013-09-03	Andel av privata vårdgivare (%)*	Förändring i absoluta tal
Antal registrerade mottagningar	39	1235	39	+ 1196
Antal registrerade prislistor	24	310	24	+ 286

*Det finns enligt 1177 Vårdguiden, 3 155 privata vårdgivare registrerade i landet 2013-09-03.
Källa: 1177 vårdguiden.

Som går att utläsa av Tabell 4.10, kan patienterna i dagsläget i första hand jämföra priser mellan olika mottagningar inom Folktandvården och i begränsad utsträckning mellan privata vårdgivare.[21]

[19] Skr 2012/13:44.

[20] Konkurrensverket, möte med Privattandläkarna 2012-02-12.

[21] ”Tandvårdssidan 1177 blev fiasko”, Ekot Sveriges Radio 2013-08-02.

Anslutningsgraden till tjänsten bland de privata vårdgivarna var i september 2013 cirka 39 procent men endast 24 procent av de anslutna privata vårdgivarna hade lagt in sina prislistor på portalen, vilket motsvarar knappt 10 procent av det totala antalet privata vårdgivare i Sverige. Till skillnad från den bristfälliga anslutningen av vårdgivare så har 1177 Vårdguiden cirka tre miljoner besökare per månad.[22]

I regeringens skrivelse till riksdagen (2012/13:44), delar regeringen Riksrevisionens kritik att prisportalen inte fungerat tillfredsställande under reformens första år. Regeringen hänvisar dock samtidigt i sin skrivelse till bilaga 2, till den ambitionsförklaring som Socialdepartementet, Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Privattandläkarna undertecknade i juni 2012 om en hög anslutningsgrad av vårdgivare till prisjämförelsetjänsten. När väl en hög anslutningsgrad har uppnåtts ska diskussioner föras mellan parterna om hur kvalitetsindikatorer kan utvecklas.[23]

Privattandläkarna marknadsför aktivt prisjämförelsetjänsten bland sina medlemsföretag då de anser att prisjämförelser är bra för konkurrensen och stärker patientens ställning inom tandvården. Det har emellertid funnits tekniska problem med anslutning i Stockholms läns landsting, Västra Götalandsregionen, Gotland och Region Skåne. Detta gäller främst där barn- och ungdomstandvård har upphandlats enligt lagen om valfrihetssystem och vårdvalet görs via 1177 Vårdguiden.[24] Problemen har föranlett omdömen om tjänsten som ”usel” och ”så dålig att den inte ens marknadsförs”.[25]

---

[22] 1177 Vårdguiden, besökt 2013-10-02.

[23] Skr. 2012/13:44.

[24] Lars Olsson, Privattandläkarna 2013-11-07.

[25] ”Rätt tandläkare kan spara tusenlappar”, Göteborgstidning 2013-09-15.

Konkurrensverket kan konstatera att utformningen av 1177 Vårdguidens jämförelsetjänst lämnar en del övrigt att önska. Framför allt finns en inbyggd begränsning som gör att endast fyra mottagningar åt gången kan jämföras, vilket är långt ifrån tillfredsställande inom geografiska områden där det finns fler mottagningar än så. Det går heller inte att välja ut specifika åtgärder för jämförelse, vilket skulle kunna vara användbart om en patient till exempel vill jämföra ett specifikt kostnadsförslag. I stället visas fullständiga prislistor för varje mottagning, vilket minskar överskådligheten. Vidare är det för närvarande möjligt för en mottagning att lägga in sin adress utan att samtidigt lägga upp sina priser, vilket försämrar tjänstens funktionalitet då också dessa mottagningar är valbara för prisjämförelser trots att de inte har några prislistor inlagda.

Vad ger bristerna för konsekvenser?

Patienterna har alltjämt en svag ställning på marknaden och det är svårt att inhämta tillräcklig information för att göra välinformerade val. Konsekvenserna blir att priskonkurrensen uteblir och att:

- Patienten väljer vårdgivare främst utifrån förtroende inte pris. Patienten riskerar att fastna i en relation med vårdgivaren som kan leda till inlåsningseffekter.

- Det blir svårare för nya vårdgivarkoncept att etablera sig. Konservativa strukturer av tandvårdsföretag bibehålls.

- Förutsättningarna för pris- och kvalitetskonkurrens är bristfälliga. Verktygen för i synnerhet kvalitetsjämförelser är bristfälligt utvecklade.

- Öppnar för prisdiskriminering mot patienter när vårdgivare väljer att inte publicera sina priser.

Om problemen med marknadens funktionsätt åtgärdades skulle patienternas ställning stärkas i takt med att de får bättre information om olika vårdgivares priser och kvalitet. Om patienterna utnyttjar möjligheten att byta vårdgivare i större utsträckning än i dag, medför detta enligt ekonomisk teori en prispress på tandvårdsåtgärder. Lägre priser ökar också chansen att fler än i dag skulle besöka tandvården, vilket är särskilt viktigt med avseende på de ekonomiskt svaga individer med stora tandvårdsbehov som i dagsläget avstår från tandvård.

Därutöver finns också en potential att mångfalden av vårdgivare och däribland nya vårdgivarkoncept skulle öka. Förutsättningarna för ökad kvalitetskonkurrens skulle också stärkas, i termer av t.ex. utökade öppettider till kvällar och helger, eller utökade garantier på utförda arbeten.

4.10 Åtgärdsförslag för att främja konkurrensen på marknaden för vuxentandvård

Mot bakgrund av vad som diskuterats ovan i kapitlet, vill Konkurrensverket lyfta fram följande förslag till konkurrensfrämjande åtgärder:

- Gör det obligatoriskt för vårdgivare att tillhandahålla uppdaterade prislistor på prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden.

- Ge en särskild utredning i uppdrag att identifiera kvalitetsindikatorer för tandvårdstjänster som därefter inkluderas i jämförelseverktyget som finns på 1177 Vårdguiden.

- Ge Försäkringskassan i uppdrag att informera om det statliga tandvårdsstödet. Informationsinsatsen ska rikta sig även till dem som i dag inte besöker tandvården.

- Överväg att införa en sammanhållen journalföring inom tandvården.

Argumenten för de olika förslagen utvecklas härnäst.

Gör det obligatoriskt för vårdgivarna att lägga in prislistor på prisjämförelsetjänsten

Konkurrensverket har redan i sitt yttrande till propositionen om hälsofrämjande tandvård (Prop. 2006:27), poängterat vikten av att patienter ska ha adekvat information för att göra välgrundade val av vårdgivare och behandling. Patienter som har god kunskap om pris och innehåll i tandläkarbesöket utgör en stark faktor för att skapa ett tryck på vårdgivarna att tillhandahålla avsedd vård till avsett pris. För att skapa ett sådant tryck kan det räcka med att en minoritet av patienterna är aktiva.[26]

Konkurrensverket konstaterar att anslutningsgraden bland de privata vårdgivarna till prisjämförelsetjänsten som finns på 1177 Vårdguiden är låg. Om inte de privata vårdgivarna lever upp till anslutningsgraden i avsiktsförklaringen som regeringen, SKL och Privattandläkarna tecknade i juni 2012, kan tvingande åtgärder

[26] Konkurrensverket remissyttrande dnr 269/2006.

behöva övervägas. Ett förslag till en sådan tvingande lösning, är obligatorisk anslutning till prisportalen samt regelbundet uppdaterade prislistor på prisjämförelsetjänsten för att kunna erhålla ersättning från högkostnadsskyddet. Kravet skulle enbart gälla åtgärder som är ersättningsberättigade och omfattas av högkostnadsskyddet.

Det måste bli enklare att jämföra kvalitet mellan vårdgivarna

I propositionen till den statliga tandvårdsreformen (2007/08:49), föreslogs inrättande av kvalitetsregister inom tandvården. Syftet skulle vara att skapa förutsättningar för att kunna bedöma kvalitetsskillnader mellan vårdgivare. Utredningen ansåg att inrättandet av kvalitetsregister är ett första lämpligt steg. Dock inte att det skulle vara tillräckligt för att möjliggöra fullständiga kvalitetsbedömningar av vårdgivare.

Det finns i dag två nationella kvalitetsregister som är under uppbyggnad: Svensk kvalitetsregister för karies och parodontit (SKaPa) och National Quality Register for Dental Implants. Folktandvården ska senast under 2013 ha anslutit sina mottagningar i till Svenskt kvalitetsregister men det brister stort i anslutning bland de privata vårdgivarna, även om avtal slöts med Praktikertjänst om start av anslutning av deras mottagningar under hösten 2012.[27] Socialstyrelsen (2013) menar att en ökad anslutning till registren från de privata vårdgivarna är viktig då en större andel av den vuxna befolkningen behandlas av privata vårdgivare. Problemet med registren är att när det gäller kvalitetsbedömningar av olika

[27] Svenskt kvalitetsregisters årsrapport 2011.

mottagningar finns ingen data. Inte heller finns någon statistik på hur pass nöjda patienterna är med behandlingsutfallet. SKaPa har dock som målsättning att utveckla patientrapporterade utfallsmått, (”Patient Reported Outcome Measures”, PROM).

Konkurrensverket kan konstatera att registrens innehåll i dag inte uppmuntrar till kvalitetskonkurrens mellan vårdgivarna. Registren behöver vidare utveckling, alternativt kan kvalitetsparametrar läggas in i jämförelsetjänsten på 1177 Vårdguiden för att underlätta för kvalitetsjämförelser. Dock måste de tekniska problemen med tjänsten som tidigare beskrivits först lösas.

Ge Försäkringskassan i uppdrag att sprida information om tandvårdsstödet

Det kan konstateras att kännedomen om det statliga tandvårdsstödet och därmed också högkostnadsskyddet är låg, speciellt bland vissa grupper med stora tandvårdsbehov (Riksrevisionen 2012:12; Regeringens skrivelse 2012/13:44). Konkurrensverket anser att det är en brist att ingen myndighet har ett tydligt informationsansvar avseende tandvårdsstödet. Ökad kännedom om stödet ökar förutsättningarna för att fler konsumenter gör aktiva val vilket gynnar konkurrensen. Försäkringskassan bör därför ges i uppdrag att genomföra en kraftfull informationsinsats om det statliga tandvårdsstödet i syfte att öka kännedomen om systemet även hos de medborgare som inte besöker tandvården.

I dagsläget bedriver Försäkringskassan en begränsad informationsinsats om tandvårdsstödet. Försäkringskassan (2011b) har dock ännu inte fått något specifikt regeringsuppdrag att informera om stödet. I sin informationsstrategi har Försäkringskassan valt att

främst låta vårdgivarna informera om det statliga tandvårdsstödet till patienterna, då Försäkringskassan bedömer att vårdgivarna är den mest effektiva informationskällan till allmänheten. Problemet med denna strategi är att informationen inte når de mest utsatta som inte besöker tandvården.

Förenkla bytet av vårdgivare

För att underlätta byte av vårdgivare och konkurrens för uppföljningsåtgärder som reparativ tandvård och protetik, bör det utredas om ett nationellt register med sammanhållen journalföring ska skapas för tandvården (jämför med sjukvården) så att en ny vårdgivare enklare kan ta del av journaler och bilder från andra vårdgivare elektroniskt. Ett sådant register kommer i de flesta fallen göra att nya röntgenbilder vid byte av vårdgivare inte är nödvändiga, vilket även är bra utifrån strålningsrisken för patienten. Däremot är det ofrånkomligt att patienten drabbas av en ny undersökning på grund av tandläkarens legitimations- och behandlingsansvar.

Den tekniska lösning som finns för sammanhållen journalföring inom sjukvården genom *Nationell Patient Översikt* (NPÖ) skulle kunna tjäna som utgångspunkt för ett likande system inom vuxentandvården. I NPÖ ingår i dag ordinerade läkemedel, diagnoser, vårdkontakter, labbsvar och journalanteckningar. Frågor av infrastrukturell- och finansiell karaktär måste dock först lösas innan den privata tandvården kan anslutas till NPÖ. Det rör sig här om medverkan i HSA-katalog och inloggning med SITHS-kort för att kunna dela personnummerbaserade data. Även privattandvårdens struktur med många små vårdgivare kan göra det kostsamt för en

enskild vårdgivare att själv bära kostnaden för en anslutning till NPÖ.[28]

Referenser

Baye, M.R., Morgan, J. och Scholten, P. (2004). Price dispersion in the small and in the large: Evidence from an internet price comparison site. *The Journal of Industrial Economics* 52.4, ss. 463–496.

Brown, J.R. och Goolsbee, A. (2002). Does the Internet Make Markets More Competitive? Evidence from the Life Insurance Industry. *Journal of Political Economy*, 110 (3), ss. 481–507.

Chirico (2013). Konkurrens på den svenska tandvårdsmarknaden, Inspektionen för Socialförsäkringen.

Försäkringskassan (2011a). Analys av kvaliteten i rapporteringen till försäkringskassan inom det statliga tandvårdsstödet. Socialförsäkringsrapport 2011:2.

Försäkringskassan (2011b). Undersökning av i vilken utsträckning information om det statliga tandvårdsstödet nått befolkningen. Socialförsäkringsrapport 2011:10.

Grönkvist (2006). Tjänstemarknader där konsumenten har ett informationsunderläge. Konkurrensverkets uppdragsforskning 2006:2.

Grönkvist (2012). Efterfrågan på tandvård: Analyser av prisets och inkomsters betydelse. Socialförsäkringsrapport 2012:1.

[28] Sveriges kommuner och landsting, Nationell eHälsa – Tandvård, (dnr 11/0809).

Konkurrensverket (2004:1). Tandvård och konkurrens.

Proposition 2007/08:49. Statligt tandvårdsstöd.

Rezabakhsh, B., Bornemann, D., Hansen, U. och Schrader, U. (2006). Consumer Power: A Comparison of the Old Economy and the Internet Economy. *Journal of Consumer Policy*, 29(1), ss. 3–36.

Riksrevisionen (2012:12). Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?

Socialstyrelsen (2011). Nationella riktlinjer för vuxentandvård

Socialstyrelsen (2013). Nationell utvärdering tandvård.

TLV. Handbok till TLVFS 2013:2 om statligt tandvårdsstöd.

TLV (2013) ”Referenspriserna utgår från kostnadsutvecklingen”. Pressmeddelande. Publicerat 3 april 2013.

5 Konkurrens på likartade villkor mellan offentliga och privata aktörer

5.1 Förslag

- Inför krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter.
- Inför krav i kommunallagen på att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet.
- Inför krav i kommunallagen på att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning.
- Ge Konkurrensverket beslutanderätt att utfärda åläggande vid vite för överträdelser av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se vidare kapitel 7 om effektiv konkurrenstillsyn).

5.2 Inledning

Den ökande marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn som pågått under lång tid, har inneburit att gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn blivit mindre markerad. Offentliga aktörer som stat, kommun och landsting omsätter miljarder kronor varje år på marknader där de konkurrerar med privata näringsidkare (se t.ex. SCB, 2013). Offentliga och privata aktörer har emellertid olika grundförutsättningar för att bedriva närings-

verksamhet, vilket kan påverka konkurrensförhållandena på marknaden. För att jämna ut skillnaderna mellan offentliga och privata företag och förhindra att offentlig säljverksamhet snedvrider konkurrensen finns sedan 1 januari 2010 nya regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen – de så kallade KOS-reglerna.[29]

Det här kapitlet syftar till att belysa den utveckling som skett sedan KOS-reglerna trädde i kraft. Dels med avseende på hur det offentliga agerar för att följa det nya regelverket och dels hur privata företag upplever konkurrenssituationen från offentliga aktörer. Kapitlet syftar också till att lyfta fram de erfarenheter som Konkurrensverket har av att tillämpa KOS-reglerna och diskutera åtgärder för att ytterligare främja konkurrens på likartade villkor mellan offentliga och privata aktörer. En kort beskrivning av hur offentliga aktörer kan snedvrida konkurrensen följt av en översiktlig beskrivning av KOS-reglerna inleder kapitlet och ramar in diskussionen i sitt sammanhang. Konkurrensverkets förslag till konkurrensfrämjande åtgärder inom det aktuella området utvecklas sist i kapitlet.

5.3 Skillnader i förutsättningar och mål kan snedvrida konkurrensen

Väl fungerande, konkurrensutsatta marknader är en mekanism för att fördela resurser på ett effektivt sätt. Detta bidrar till såväl ökad konsumentnytta som ökad tillväxt, vilket också är positivt för samhällsekonomin som helhet. Olika grundförutsättningar och mål för offentliga och privata verksamheter medför emellertid en risk för snedvridning av konkurrensen på marknader där också offentliga

[29] 3 kap 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

aktörer är verksamma. Därigenom riskerar samhället att i förlängningen gå miste om de dynamiska effekter och välfärdsvinster som kan uppnås genom väl fungerande konkurrensutsatta marknader.

Olika finansieringsmöjligheter och drivkrafter

En grundläggande skillnad i villkoren mellan privat och offentlig sektor är att offentliga företag har andra finansieringsmöjligheter och inte kan gå i konkurs. En annan viktig skillnad är att offentlig näringsverksamhet ofta har andra, politiska, mål än att, som privata aktörer, maximera sin vinst. Som exempel på sådana politiska mål kan nämnas att medborgarna ska ha tillgång till en viss tjänst eller att kvalitet och service ska hålla en viss miniminivå. Det finns också en risk att konkurrenssnedvridningar kommer sig av att ledningen agerar i eget intresse. Niskanen (1971; 1975) förklarar detta genom att ledningens kompetens, när vinstmaximering inte är ett överordnat mål, i stället värderas utifrån storleken på verksamheten.

Självkostnad är den största skillnaden

Den kanske viktigaste skillnaden mellan kommuner och landsting och privata aktörer, utgörs av att kommuner och landsting som huvudregel ska tillämpa den så kallade självkostnadsprincipen. Självkostnadsprincipen styr det offentligas prissättning och står i kontrast mot privata aktörers avkastningskrav som ska ge vinst till aktieägarna.

Självkostnadsprincipen har sin grund i 8 kap. 3 c § kommunallagen (1991:900). Där slås fast att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner eller landsting är skyldiga att till-

handahålla får avgifter tas ut endast om det är särskilt föreskrivet.[30] De avgifter som tas ut får inte vara högre än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som kommunen eller landstinget tillhandahåller, alltså självkostnaden.

Kravet på självkostnad medför alltså att offentliga och privata aktörer sätter sina priser utifrån olika principer. På en konkurrensutsatt marknad där offentliga aktörer är bundna av självkostnadsprincipen, måste konkurrerande privata företag med vinstkrav vara mer effektiva för att kunna erbjuda samma prisnivå.

Ett förtydligande om underprissättning

Som framgår av de enkätundersökningar som diskuteras i avsnitt 5.8, är en vanligt förekommande uppfattning bland privata näringsidkare att offentliga aktörer inte sätter marknadsmässiga priser, det vill säga pris med utrymme för en viss marginal, och att detta påverkar konkurrensen negativt. Insikten om att detta beror på att offentliga aktörer inte har vinstkrav finns visserligen och är relativt god, men uppfattningen att detta beror på att den konkurrensutsatta verksamheten subventioneras, är än mer utbredd (se särskilt Tabell 5.9, s. 221). Mot den bakgrunden är det viktigt att klargöra vad underprissättning innebär i förhållande till KOS-reglerna.

Inte sällan innebär i dagligt tal begreppet underprissättning att de priser som en offentlig aktör tillämpar är lägre än de priser som

---

[30] En liknande bestämmelse finns i avgiftsförordningen (1992:191) som reglerar rätten för statliga myndigheter att ta ut avgifter. Enligt förordningens 3 § får en myndighet ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller bara om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Av 5 § avgiftsförordningen framgår att full kostnadstäckning ska gälla som ekonomiskt mål för statligt avgiftsbelagd verksamhet om inget annat bestämts.

privata konkurrenter måste hålla för att gå med vinst. I tillämpningen av KOS-reglerna innebär dock underprissättning att det pris som sätts på en vara eller tjänst långsiktigt understiger kostnaden för att producera varan eller tjänsten, vilket innebär att försäljningen går med förlust.

Så länge den offentlige aktören uppfyller kravet på självkostnad, är det helt i sin ordning för denne att ta ut ett lägre pris än vad privata aktörer kan tänkas uppfatta som ett marknadsmässigt pris utifrån sina förutsättningar. Detta är alltså inte en fråga om underprissättning i KOS-reglernas mening. Vad som däremot kan förbjudas, är subventionering av konkurrensutsatt säljverksamhet som givet de priser som tillämpas annars skulle gå med förlust.

För att understryka allvaret av underprissättning, kan det vara på sin plats att dra en parallell till den traditionella konkurrenslagstiftningen. Underprissättning faller där inom ramen för 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) om missbruk av en dominerande ställning och betraktas som en allvarlig lagöverträdelse. Detta har sin grund i att ett dominerande företag genom underprissättning snabbt och effektivt kan slå ut sina konkurrenter från marknaden. När konkurrensen eliminerats, kan det dominerande företaget höja priserna och täcka upp förlusten från underprissättningen.

På så vis kan underprissättning visserligen vara gynnsamt för konsumenterna på kort sikt då priskrig råder, medan de långsiktiga effekterna riskerar att bli desto större. Högre priser är en uppenbar risk samtidigt som de dynamiska effekter som en effektiv konkurrens förväntas resultera i kan gå förlorade, vilket också innebär en förlust för samhället i stort. Vad gäller de utestängande effekterna av underprissättning, är det rimligt att anta att dessa är desamma

oavsett om underprissättningen sker av en offentlig eller privat aktör.

För att återknyta till offentlig säljverksamhet och självkostnadsprincipen, kan det faktum att den offentlige aktören är styrd av denna och därför sätter priser som är lägre än vad som skulle vara en motsvarande marknadsmässig nivå, ge upphov till liknande effekter och därmed störa konkurrensen.[31] Samtidigt kan effekten av det pristak självkostnadsprincipen utgör, avskräcka potentiella privata konkurrenter från att expandera sin verksamhet eller försöka ta sig in på marknaden. Så länge den offentlige aktören agerar inom sina befogenheter, kan detta inte förbjudas med hjälp av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (se vidare avsnitt 5.4).

Offentliga aktörer kan vara särskilt tuffa konkurrenter

Avslutningsvis kan det nämnas kort att avsaknaden av vinstintresse inte nödvändigtvis gör offentliga aktörer till mindre aggressiva konkurrenter. Utifrån ekonomisk teori redogör Sappington och Sidak (2003) för flera, märk väl, *hypotetiska* exempel på motsatsen. De visar att en offentlig aktör som drivs av mål som ökad produktion, omsättning eller andra skal- och stordriftsfördelar framför eller utöver vinst, kan bli en tuffare konkurrent än ett vinstmaximerande privat företag, i alla fall teoretiskt sett. Detta har sin grund i att den offentliga aktören antas värdera ökad försäljning och de högre intäkter detta inbringar mer än en motsvarande minskning i produktionskostnad. Sappington och Sidaks (2003) slutsats blir således

[31] Dock avser den offentliga aktören i regel inte att höja priserna efter att konkurrenter trängts ut från marknaden, vilket är fallet vid missbruk av dominerande ställning genom underprissättning.

att ju mindre fokus på vinst, desto större incitament har den offentliga aktören att agera på ett sådant sätt att konkurrensen snedvrids, vilket riskerar att tränga undan privata konkurrenter från marknaden.

5.4 Särskilda regler ska säkerställa konkurrens på likartade villkor

Sedan den 1 januari 2010 finns särskilda regler om konkurrensbegränsande säljverksamhet i konkurrenslagen. De så kallade KOS-reglerna ger Konkurrensverket möjlighet att ingripa när kommuner, landsting och staten i sin säljverksamhet hindrar en sund konkurrens. KOS-reglerna återfinns i 3 kap 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

Syftet med KOS-reglerna är att säkerställa konkurrensneutralitet, det vill säga att konkurrens mellan offentliga och privata aktörer ska ske på *likartade* villkor. Notera att konkurrensneutralitet ibland definieras som konkurrens på *lika* villkor mellan offentliga och privata aktörer. Eftersom grundförutsättningarna för att bedriva näringsverksamhet skiljer sig åt mellan offentliga och privata aktörer kan dock villkoren aldrig bli helt lika. Därför är det mer korrekt att tala om likartade, i stället för lika, villkor. Innebörden av begreppet konkurrensneutralitet är alltjämt att den offentliga aktören inte ska kunna utnyttja sina speciella förutsättningar på ett sätt som snedvrider konkurrensen och därmed skadar eller tränger undan privata alternativ.

Vad innebär reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet?

Lagtexten för KOS-reglerna presenteras i Textruta 5.1. I korthet innebär KOS-reglerna att stat, kommun och landsting kan förbjudas att bedriva näringsverksamhet på ett sätt som begränsar konkurrensen. Detta kallas förfarandeförbud och kan gälla såväl varor som tjänster och uthyrning. Exempel på förfaranden som kan förbjudas är underprissättning, det vill säga att sätta ett pris som understiger produktionskostnaden; att behandla olika företag på olika sätt utan godtagbara skäl; eller att neka företag tillträde till en så kallad strategisk nyttighet, till exempel viss infrastruktur, på rimliga villkor (Prop. 2008/09:231). Kommuner och landsting kan dessutom förbjudas att bedriva viss säljverksamhet om den begränsar konkurrensen. Detta kallas verksamhetsförbud och innebär att en hel verksamhet måste upphöra.

Textruta 5.1 Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

27 § Staten, en kommun eller ett landsting får förbjudas att i en säljverksamhet som omfattas av 1 kap. 5 § första stycket tillämpa ett visst förfarande, om detta

1. snedvrider, eller är ägnat att snedvrida, förutsättningarna för en effektiv konkurrens på marknaden, eller
2. hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens.

Förbud får inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en viss säljverksamhet i fall som avses i första stycket. En sådan verksamhet får dock inte förbjudas, om den är förenlig med lag.

Ett förbud gäller omedelbart, om något annat inte bestäms. Lag (*2009:1280*).

28 § Det som sägs i 27 § gäller även ett förfarande eller en verksamhet i en annan juridisk person om staten, en kommun eller ett landsting direkt eller indirekt har ett dominerande inflytande över den juridiska personen genom ägarskap, finansiell medverkan, gällande regler eller på annat sätt. Det som sägs om staten, en kommun eller ett landsting tillämpas då på den juridiska personen. Lag (*2009:1280*).

29 § Ett förbud enligt 27 § får även omfatta ett förfarande eller en verksamhet som väsentligen överensstämmer med det förfarande eller den verksamhet som förbjuds. Lag (*2009:1280*).

30 § Om det finns särskilda skäl för det, får ett förbud enligt 27 § meddelas för tiden till dess att frågan slutligt har avgjorts. Ett sådant förbud får meddelas bara sedan rättegång inletts. Lag (*2009:1280*).

31 § Har rätten lämnat en talan om förbud enligt 27 § utan bifall, får frågan prövas på nytt, om de omständigheter som låg till grund för avgörandet har förändrats i något väsentligt avseende.

Ett förbud enligt 27 § får omprövas, om det finns särskilda skäl för att upphäva eller mildra förbudet. Lag (*2009:1280*).

32 § Frågor om förbud enligt 27 § eller omprövning enligt 31 § andra stycket prövas av Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket. Talan om omprövning av ett meddelat förbud får också väckas av den som förbudet riktar sig mot.

Om Konkurrensverket för ett visst fall beslutar att inte väcka en talan om förbud enligt 27 §, får talan väckas av ett företag som berörs av förfarandet eller av verksamheten. Lag (*2009:1280*).

Källa: 3 kap 27-32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

I förarbetena till KOS-regelverket (Prop. 2008/09:231) framgår att den centrala frågan i en prövning är om ett förfarande skadar drivkrafterna till konkurrens och mekanismerna på marknaden. Vidare betonas vikten av att varje enskilt fall måste prövas särskilt. Förfaranden som innebär underprissättning, diskriminering, vägran att ge tillträde till viss infrastruktur eller som är selektiva bör emellertid kunna anses begränsa förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Till detta hör också så kallade undanträngningseffekter, vilket innebär att den offentlige aktörens ”blotta närvaro” (Prop. 2008/09:231, s. 36) på marknaden leder till att privata aktörer får upphöra med eller får svårt att expandera sin verksamhet eller att närvaron i sig utgör ett etableringshinder.

Inga regler utan undantag

Det finns säljverksamheter och förfaranden som inte kan förbjudas trots att de kan snedvrida eller hämma konkurrensen. Ett exempel är säljverksamhet som är förenlig med annan lag, till exempel kommunallagen (1991:900). Förfaranden som bedöms vara försvarbara från allmän synpunkt kan inte heller förbjudas. Det betyder att konkurrensintresset vägs mot samhällets behov och intresse av säljverksamheten och hur den drivs. En bedömning ska alltså ta hänsyn till skälen till förfarandet och hur mycket det begränsar konkurrensen. Förfaranden får dock aldrig strida mot en lag eller annan författning.

Under särskilda omständigheter kan det offentligas närvaro på en marknad vara berättigad. Framför allt gäller det för att komma tillrätta med marknadsmisslyckanden, det vill säga där ett effektivt resursutnyttjande inte uppnås genom en fri marknad. Till exempel kan det handla om att det offentliga erbjuder service och nyttigheter som inte erbjuds på privata marknader och där det saknas förutsättningar för att skapa en sådan marknad. Det är dock viktigt att dessa omständigheter bedöms från fall till fall. Ett belysande exempel på detta är Konkurrensverkets utredning[32] av om Östra Göinge Renhållnings AB, ett kommunalt avfallsbolag, agerat i strid med 3 kap. 27 § konkurrenslagen genom att erbjuda gratis tilläggstjänster för fastighetsnära insamling av förpackningar. Ärendet summeras kort i Faktaruta 5.1.

[32] Konkurrensverkets dnr 226/2011.

Faktaruta 5.1 Östra Göinge Renhållnings AB

Konkurrensverkets utredning (dnr 226/2011) syftade till att klargöra om Östra Göinge Renhållnings AB (Ögrab) genom att erbjuda småhushåll fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar utan tillkommande kostnad, stod i strid med konkurrenslagens 3 kap. 27 § konkurrenslagen om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Under utredningen framkom att kostnader som härrörde sig från insamlingen av förpackningar och tidningar från småhus lades till grund för den generella renhållningstaxan för hushållsavfall som småhusen betalade. Enligt Konkurrensverket kunde därmed insamlingen av förpackningar och tidningar från småhusen anses vara subventionerad genom ett högre pris på hushållsavfallet.

Ögrabs erbjudande att, utan särskild avgift för de enskilda hushållen, samla in förpackningar och tidningar medförde att de faktiska kostnaderna för insamlingen inte täcktes. Konkurrensverket uttalade att en ordning där kostnader för producentansvarsavfall ingår i underlaget för den renhållningstaxa som sätts för insamling av hushållsavfall kan leda till att konkurrensen snedvrids eller hämmas på marknaden för producentansvarsavfall. Konkurrensverket uttalade vidare att det är viktigt att kostnader som uppstår i olika verksamhetsgrenar hålls isär för att undvika risken för att korssubventionering sker från verksamheter som bedrivs under ensamrätt till konkurrensutsatt verksamhet.

Under utredningen framkom dock att det i Östra Göinge fanns svårigheter och begränsningar att vara verksam inom fastighetsnära insamling av förpackningar och tidningar bland annat mot bakgrund av det låga materialvärdet och osäkerheten kring betalningsviljan hos småhus. Konkurrensverket uttalade att vissa beteenden kan vara neutrala för konkurrensen, såsom åtgärder som avser att upprätthålla service och infrastruktur på områden där kommersiellt utbud saknas. Mot denna bakgrund avslutade Konkurrensverket utredningen.

Källa: Konkurrensverkets dnr 226/2011, Konkurrensverkets skrivelse med dnr 617/2013.

Särskilt om kommuner och landsting

Den kommunala kompetensen, eller enkelt uttryckt de uppgifter kommun och landsting får utföra, regleras bland annat av kommunallagen (1991:900) och lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47). Näringsverksamhet kan bedrivas genom allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt kommunmedlemmar, till exempel bostadsföretag, energiförsörjning och kollektivtrafik. Ett beslut av

kommunfullmäktige eller av en kommunal nämnd att bedriva en viss verksamhet kan överklagas till förvaltningsrätten inom tre veckor från det att beslut anslagits på kommunens anslagstavla.

Särskilt om statliga myndigheter och verk

En viktig skillnad mellan å ena sidan statlig, och å andra sidan verksamhet på kommunal och landstingsnivå, gäller möjligheten att förbjuda verksamheter som snedvrider konkurrensen. Verksamheter som bedrivs av staten kan inte förbjudas med gällande lagstiftning, utan endast förfarandeförbud kan utfärdas.

5.5 Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet

En av Konkurrensverkets uppgifter är att utöva tillsyn och tillämpa reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Konkurrensverkets tipsfunktion är en viktig kanal genom vilken myndigheten kan uppmärksammas på möjliga konkurrensproblem från marknadsaktörer, intressenter eller konsumenter som anser att en offentlig aktör begränsar konkurrensen. Konkurrensverket bedömer då om det finns grund för att utreda ärendet vidare. Bedömningen baserar sig på tillgänglig information och görs utifrån myndighetens prioriteringspolicy.[33] Det ska framhållas att Konkurrensverket inte har någon skyldighet att utreda samtliga KOS-ärenden, utan givet begränsade resurser både får och måste prioritera vilka ärenden som ska utredas. Konkurrensverkets prioriteringspolicy slår fast att myndigheten ska fokusera på ärenden som har ett generellt intresse och leder till tydliga resultat. Syftet ska alltid vara att

[33] Konkurrensverkets prioriteringspolicy finns tillgänglig på: http://www.kkv.se/upload/Filer/Om_Konkurrensverket/policy_konkurrens_upphandling.pdf (besökt 2012-12-03).

främja en effektiv konkurrens. Om Konkurrensverket väljer att inte gå vidare med ett ärende kan företag som berörs av konkurrensproblemet vända sig direkt till Stockholms tingsrätt och begära att domstolen ska utfärda ett förbud mot den offentlige aktören.

När ett ärende har prioriterats kan Konkurrensverket avgränsa vilka frågor i ärendet som ska utredas. Vid prioriteringen väger Konkurrensverket in hur allvarligt problemet eller företeelsen är, hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande (rättspraxis) samt huruvida någon annan myndighet eller aktör är bättre lämpad att agera i frågan eller om den bättre tas om hand med hjälp av ett annat regelverk. Om Konkurrensverket efter avslutad utredning bedömer att KOS-reglerna överträtts, kan myndigheten väcka talan vid Stockholms tingsrätt. Marknadsdomstolen är överklagandeinstans.

Konkurrensverket arbetar också proaktivt för att förebygga överträdelser av KOS-reglerna, bland annat genom att sprida kunskap om regelverket. Som ett led i detta arbete har Konkurrensverket tagit fram följande rekommendationer riktade till beslutsfattare inom stat, kommun och landsting:

- Alla offentliga aktörer bör utforma en egen policy om hur de ska undvika att begränsa konkurrensen genom sina säljverksamheter.

- Alla offentliga aktörer bör se över sina verksamheter med jämna mellanrum, till exempel i samband med årsboksslut. En särskild kontroll bör göras innan nya verksamheter startas eller befintliga verksamheter expanderar.

- Kommuner och landsting bör se till att deras säljverksamheter är förenliga med lag.

- Stat, kommuner och landsting bör se över hur de själva agerar inom de verksamheter som säljer varor och tjänster och genomföra nödvändiga förändringar.

5.6 Konkurrensverkets erfarenheter av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Konkurrensverket har under 2013 gjort en uppföljning av de lagtillämpningsärenden som myndigheten utrett enligt KOS-reglerna sedan dessa trädde i kraft den 1 januari 2010. Uppföljningen har överlämnats till regeringen i form av en skrivelse (dnr 617/2013), vilken ligger till grund för innehållet i detta avsnitt. Det statistiska underlaget för uppföljningen sträcker sig från den 1 januari 2010 till den 31 december 2012, undantaget statistik över inkomna klagomål som sträcker sig fram till och med den 30 juni 2013 samt nulägesbeskrivningen som sträcker sig till början av november 2013. Endast de ärenden som har förts vidare från Konkurrensverkets tipsfunktion för vidare utredning på en konkurrensavdelning har följts upp.

300 tips och förfrågningar har hanterats och cirka 70 ärenden utretts vidare

Alla tips, klagomål och förfrågningar som inkommer till Konkurrensverket hanteras initialt av myndighetens tipsfunktion. Tipsfunktionen gör en första preliminär bedömning om ett ärende ska utredas vidare med utgångspunkt i myndighetens prioriteringspolicy. Under perioden 1 januari 2010 till 30 juni 2013 har Konkurrensverkets tipsfunktion hanterat drygt 300 tips och förfrågningar

som rör offentlig säljverksamhet. Det kan jämföras med drygt 100 tips och förfrågningar som avsett missbruk av dominerande ställning och närmare 500 tips och förfrågningar som avsett konkurrensbegränsande samarbeten under samma tidsperiod.

Inflödet av tips och förfrågningar var som mest intensivt under år 2010 när KOS-reglerna infördes. Sedan dess har flödet av tips och förfrågningar stabiliserats och utgjorde under första halvåret 2013 cirka 25 procent av det totala antalet tips och förfrågningar. De mest frekventa klagomålen har gällt kommunala bolag. De branschområden som har aktualiserats i relativt hög grad är gymverksamheter, hotell-/restaurang-/konferensverksamheter, försäljning av bredbandstjänster och försäljning av diverse konsulttjänster.

Av de totalt drygt 300 tips och förfrågningar rörande KOS-reglerna som har kommit in till Konkurrensverket har cirka 70 ärenden förts över från tipsfunktionen till konkurrensavdelningarna för vidare utredning. Det är dessa ärenden som Konkurrensverket nu följt upp.

Tre ärenden är under fördjupad utredning

Vid tidpunkten för tryckning av denna rapport (december 2013) bedriver Konkurrensverket fördjupade utredningar i tre ärenden som rör konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Ett ärende gäller ett kommunalt bolags försäljning av hamnadministrativa- och terminaloperativa system utanför kommungränsen (Helsingborgs Hamn AB, dnr 535/2012). Det andra ärendet gäller förmedling av tolk- och översättningstjänster till andra kommuner än kommunalförbudets medlemmar och statliga myndigheter (Tolkförmedling Väst, dnr 363/2013). Det tredje ärendet som utreds

gäller ett kommunalt bolag som driver beställningstrafik med buss där även andra än kommunen är beställare (Uddevalla Omnibuss, dnr 509/2013).

Sex ärenden har tagits vidare till domstol

KOS-reglerna är nationella bestämmelser som inte har sin grund i gemenskapsrätten. Någon vägledning finns därför inte att hämta från praxis på EU-rättslig nivå eller riktlinjer från Kommissionen. För att skapa praxis måste ärenden drivas till domstol.

Konkurrensverket har fram till utgången av 2013 ansökt om stämning i sex ärenden. Två av dem har avgjorts i Stockholms tingsrätt. Det ena rör ett yrkande om förfarandeförbud där en kommun nekat en privat aktör tillträde till ett övningsfält (Räddningstjänsten Dala Mitt, dnr 392/2011). Konkurrensverkets talan ogillades i tingsrätten varvid ärendet överklagades till Marknadsdomstolen där det behandlades i november 2013. Dom väntas i början av 2014. Det andra ärendet rör ett verksamhetsförbud för ett kommunalt aktiebolag att bedriva kommersiell busstrafik (Skelleftebuss, dnr 391/2011). Konkurrensverkets talan vann bifall i tingsrätten och domen har nu vunnit laga kraft.

Konkurrensverket har hösten 2013 återkallat ett ärende i tingsrätten. Ärendet gällde ett yrkande om verksamhetsförbud avseende ett kommunalt aktiebolag som sålde bredbandstjänster i andra kommuner (Mälarenergi, dnr 438/2011). Anledningen till att Konkurrensverket återkallade sin talan var att svaranden anpassade den ifrågasatta säljverksamheten så att den inte längre stred mot den kommunalrättsliga lokaliseringsprincipen.

De tre övriga domstolsärendena rör två yrkanden om verksamhetsförbud och ett yrkande om förfarandeförbud. Yrkandena om verksamhetsförbud avser ett kommunalt aktiebolag som säljer gym- och dagspatjänster (Strömstad Badanstalt, dnr 628/2012) och en kommunal förvaltning som säljer entreprenadtjänster (Borås servicekontor, dnr 45/2012). Yrkandet om förfarandeförbud gäller en kommun som, vid försäljning av tomtmark, ställt upp olika krav på anslutning till fjärrvärmenätet (Växjö fjärrvärme, dnr 380/2013).

Utredningarna är komplexa och tar lång tid

En förbättrad prioritering och utredningsprocess har medfört att antalet prioriterade ärenden minskat. Hårdare prioriteringar innebär dock en möjlighet att fokusera på de ärenden som bedöms skapa praxis. År 2010 registrerades 43 nya ärenden, år 2011 registrerades 19 ärenden och år 2012 registrerades 3 ärenden. Samtidigt har de ärenden som prioriterats varit mer komplexa vilket medfört att Konkurrensverkets utredningar krävt mer resurser och tagit längre tid, vilket framgår av Tabell 5.1. Av tabellen framgår att ett KOS-ärende som förts över från tipsfunktionen till en konkurrensavdelning för fördjupad utredning i genomsnitt tog 307 kalenderdagar att utreda år 2012, vilket är i linje med ärenden som rör missbruk av dominerande ställning.

Tabell 5.1 Genomsnittlig handläggningstid i kalenderdagar från öppnat till avslutat ärende, per ärendetyp

Ärendetyp	2010	2011	2012
Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet	137	230	307
Missbruk av dominerande ställning	197	95	346
Konkurrensbegränsande samarbete	293	204	252

Källa: Konkurrensverket.

Med avseende på de ärenden där Konkurrensverket gått vidare till att stämma i domstol, är tiden från initiering av ärendet till dess att dom faller betydligt längre, vilket illustreras i Tabell 5.2. Det har i genomsnitt tagit 545 dagar, eller ett och ett halvt år, från det att en anmälan har inkommit till Konkurrensverket fram till det att stämningsansökan lämnats in till Stockholms tingsrätt.

Tabell 5.2 Handläggningstid i kalenderdagar fördelat på ärende

Ärende	Utredning	Domstolsprocess
Skelleftebuss	509	814
Räddningstjänst Dala Mitt	307	Pågående
Mälarenergi (klagomål: 144, utredning: 372)	516	Återkallat
Borås Servicekontor (klagomål: 244, utredning: 379)	623	Pågående
Strömstads Badanstalt	594	Pågående
Växjö fjärrvärme	721	Pågående

Källa: Konkurrensverket.

Det finns i dag endast en lagakraftvunnen dom (Skelleftebuss). Ärendet initierades i januari 2010 och en stämningsansökan lämnades in till Stockholms tingsrätt i maj 2011. Drygt två år senare, i juli 2013, meddelade tingsrätten dom. Sammantaget innebär det en period om drygt tre och ett halvt år från det att ärendet initierades till dess att en dom vann laga kraft. Till det tillkommer en avvecklingsperiod för verksamheten om sex månader. Att notera är att domen inte överklagades, något som ytterligare hade förskjutit processen fram till lagakraftvunnen dom.

Varför har de flesta ärenden avskrivits?

Av 300 klagomål till Konkurrensverket som rör möjlig konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet har cirka 70 blivit föremål för fördjupad utredning. Sex ärenden har tagits vidare till domstol och vid utgången av 2013 pågår utredning i tre fall. Detta innebär att de flesta ärenden som Konkurrensverket utrett vidare, har avskrivits. Det finns givetvis olika anledningar till detta. Den genomgång som gjorts av Konkurrensverkets KOS-ärenden konstarerar att rekvisiten i 3 kap. 27 § konkurrenslagen inte har uppfyllts i en del fall. I andra ärenden har den ifrågasatta verksamheten eller förfarandet varit konkurrensneutralt eller så har överträdelsen varit svår att påvisa. En del ärenden har skrivits av mot bakgrund av att den offentliga aktören har uppgett att den har haft för avsikt att upphöra med eller ändra en ifrågasatt verksamhet eller ett förfarande.

Nedan ges exempel på ärenden som har rört olika frågeställningar relaterade till offentlig säljverksamhet. En kort beskrivning ges även till de överväganden som har aktualiserats i ärendena. För en mer utförlig beskrivning och fler exempel hänvisas till Konkurrensverkets skrivelse (dnr 617/2013).

Rekvisiten i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) har inte uppfyllts

I ett antal ärenden har det inte varit möjligt för Konkurrensverket att angripa ifrågasatta verksamheter eller förfaranden med gällande lagstiftning. Ett exempel är när en kommun inte har ett dominerande inflytande över den ifrågasatta verksamheten och därmed inte utgör en offentlig aktör i konkurrenslagens mening.[34] Andra

[34] Ett exempel på detta är ärendet rörarande Norrköpings Hamn och Stuveri Aktiebolag (NHS)/Europa Transport i Norrköping AB, Konkurrensverkets dnr 435/2010.

exempel är när det inte varit fråga om säljverksamhet i lagens mening[35] eller när verksamheten eller förfarandet är förenlig med lag.[36] Ytterligare ett exempel är när ett förfarande är försvarbart ur allmän synpunkt, som i fallet med AB Storstockholms Lokaltrafiks (SL) pendeltågstrafik till och från Arlanda flygplats där klaganden gjorde gällande att SL underprissatte pendeltågsbiljetterna till Arlanda (dnr 567/2012). Konkurrensverket konstaterade att trafiken till och från Arlanda flygplats kunde bedömas falla inom kollektivtrafiklagens definition av regional kollektivtrafik samt att det enligt lagens förarbeten finns angivet att myndigheter ska kunna agera i syfte att det ska vara attraktivt för resenärerna att välja kollektivtrafik. Mot bakgrund av detta och bland annat av att syftet med den aktuella trafiken var att etablera pendeltågstrafik mellan Stockholm och Uppsala avskrev Konkurrensverket ärendet.

Avslutningsvis har ett flertal ärenden berört konkurrensbegränsningskriteriet, vilket behandlas särskilt under separat rubrik härnäst.

Konkurrensbegränsande effekter har inte kunnat visas

Bestämmelsen i 3 kap. 27 § konkurrenslagen (2008:579) kan tillämpas om en överträdelse leder till konkurrensförsvagande effekter av någon betydelse (Prop. 2008/09:231 s. 37 och s. 57). Frågan om konkurrensbegränsande effekter har varit av någon betydelse var en av de frågor som var aktuell för Marknads-

[35] Ett exempel är Region Skånes roll som finansiär, köpare och beställare av tandregleringsbehandlingar som erbjöds kostnadsfritt och som finansierades av offentliga medel (Konkurrensverkets dnr 25/2010).

[36] Ett exempel rör vuxenutbildning i Uddevalla kommun (dnr 366/2010).

domstolens prövning av ärendet Räddningstjänsten Dala Mitt, men har också varit föremål för utredning i ett flertal tidigare ärenden.[37]

Ett belysande exempel är Konkurrensverkets utredning av om Lantmäteriets uppdragsverksamhet i anslutning till lantmäteriförrättningar utgjorde ett konkurrensproblem (dnr 233/2012). Konkurrensverkets utredning visade att det fanns flera aktörer som utför verksamhet som skulle kunna konkurrera med Lantmäteriets uppdragsverksamhet. Dessa aktörer uppgav även att de inte betraktade Lantmäteriet som någon större konkurrent och mot denna bakgrund avslutade Konkurrensverket sin utredning.

I ett ärende som gällde Borlänge kommun (dnr 198/2011) anförde klaganden att Borlänge kommun, genom att sälja telefontolkförmedlingstjänster till andra än kommunen, snedvred förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Av utredningen framgick visserligen att Borlänge kommun hade agerat utanför den egna kommungränsen vilket i sig skulle kunna strida mot lokaliseringsprincipen (2 kap 1 § kommunallagen). Utredningen visade dock att den geografiska marknaden var nationell. Konkurrensverket gjorde då bedömningen att konkurrensbegränsningen därmed inte kunde anses vara av någon betydelse varvid ärendet avslutades.

Verksamheten eller förfarandet har varit konkurrensneutralt

Vissa beteenden kan i en del fall anses vara konkurrensneutrala och bör då inte omfattas av KOS-reglerna (se Prop. 2008/09:231). Så kan vara fallet när det gäller så kallade marknadsmisslyckanden, det vill säga när det saknas förutsättningar eller incitament för privata

[37] Till exempel Konkurrensverkets dnr 148/2011, 233/2012, 670/2010, 147/2011 och dnr 198/2011.

aktörer att etablera sig på en marknad, exempelvis i glesbygd där det råder ett bristande kommersiellt utbud.

Ett exempel på ett ärende där verksamheten ansågs vara konkurrensneutral är det tidigare nämnda fallet med Östra Göinge Renhållnings AB (Faktaruta 5.1). Ett annat exempel rör de bogserings- och isbrytningstjänster som Luleå kommuns helägda dotterbolag Luleå Bogersbåts AB (LBAB) utförde i Bottenviken (dnr 751/2011). Enligt Konkurrensverket utförde LBAB visserligen tjänster utanför Luleå Hamn, alltså utanför kommungränsen, men Konkurrensverket har i varje enskilt fall att ta ställning till om ett beteende skadar drivkrafterna till konkurrens. Mot bakgrund av att det fanns ett bristande kommersiellt utbud av den speciella tjänsten gjorde Konkurrensverket bedömningen att beteendet i det här fallet var att betrakta som konkurrensneutralt och avslutade ärendet.

Ett tredje exempel på en kommunal aktör vars verksamhet Konkurrensverket ansåg ligga inom ramen för att kompensera för ett marknadsmisslyckande är Växjö Energi AB:s drift av bredband utanför kommungränsen (dnr 377/2010). Marknadens aktörer indikerade dock svaga incitament att verka i de aktuella kommunerna. Konkurrensverket gjorde då bedömningen att det inte fanns skäl att utreda ärendet vidare och utredningen avslutades.

Förutsättningar har saknats att utreda och bevisa en överträdelse

Vissa ärenden är resurskrävande och svåra att utreda. Generellt kan sägas att ärenden som rör ifrågasättanden av den offentliga aktörens priser och prissättning kan höra till den kategorin. Konkurrensverket har hanterat ett tiotal KOS-ärenden som rör offentliga aktörers priser och prissättning.

Två belysande exempel på detta är GävleDala Företagshälsa (dnr 27/2010) och Vectura Consulting (dnr 215/2011). I ärendet GävleDala gjorde klaganden gällande att GävleDalas anbud i en upphandling låg betydligt lägre än övriga anbudsgivares anbud. Klaganden menade att Gävleborgs läns landsting subventionerade GävleDalas verksamhet för företagshälsovård med skattemedel och resurser från landstinget och att konkurrensförhållandena därigenom snedvreds (underprissättning). Konkurrensverkets utredning visade dock att GävleDala hade full kostnadstäckning för den ifrågasatta upphandlingen vilket indikerade att det faktiska anbudspriset hade full kostnadstäckning. Mot denna bakgrund avslutade Konkurrensverket utredningen.

Ärendet med det statliga bolaget Vectura Consulting, verksamt inom anläggningsbranschen, är ett exempel där Konkurrensverket bedömde att det med rimliga resurser var svårt att utreda och bevisa en överträdelse avseende påstådd underprissättning vid anbudsgivning. Konkurrensverkets utredning visade att många parametrar var avgörande vid anbudsgivning i de aktuella offentliga upphandlingarna och att det därför fanns utrymme för företagen att göra olika bedömningar avseende såväl tidsåtgång (timmar) som sammansättning av personal, vilket påverkade prissättningen i det enskilda fallet. Eftersom pris- och kostnadsuppgifter kunde variera avsevärt mellan företagen var det svårt att påvisa en överträdelse av konkurrenslagen i form av underprissättning. Därför gjordes bedömningen att myndigheten saknade förutsättningar att med rimliga resurser utreda och bevisa en överträdelse varvid utredningen avslutades.

Den offentliga aktören har frivilligt vidtagit åtgärder för att korrigera ett problem

Konkurrensverket har möjlighet att acceptera icke förbindande frivilliga åtgärder från en offentlig aktör, så kallade självrättelser, för att komma tillrätta med ifrågasatta verksamheter eller förfaranden. Jämfört med möjligheten som Konkurrensverket har att driva ärenden till domstolsprövning med yrkande om vite och där en prövning riskerar att ta lång tid, är självrättelser att föredra ur effektivitetssynpunkt. En nackdel är dock att möjligheten att skapa rättspraxis går förlorad om ett ärende inte resulterar i ett domstolsavgörande.

Konkurrensverkets uppföljning av de KOS-ärenden som myndigheten utrett visar att den offentliga aktören i cirka 15 fall aviserat att denne avser att justera en ifrågasatt verksamhet eller ett förfarande. Det finns flera exempel på fall där självrättelse skett i ett sent skede av en utredning och där en stämningsansökan varit nära förestående. I de fall där det har funnits tydligt angivna handlingsplaner från den offentliga aktören så har viljan att ändra en ifrågasatt verksamhet eller ett ifrågasatt förfarande också varit större.

Den uppföljning som Konkurrensverket har gjort visar att aviserade förändringar har genomförts i flertalet av de ärenden där den offentliga aktören utlovat förändringar, men förändringarna tenderar att dra ut på tiden. I vissa fall beror det dock på att det visat sig vara svårare än förväntat att exempelvis sälja av vissa verksamheter. Nedan ges några exempel på när den offentliga aktören har ändrat en verksamhet eller ett förfarande.[38]

[38] För ytterligare exempel se Konkurrensverkets skrivelse med dnr 617/2013.

Ett exempel på självrättelse gäller Malmö stads beslut om att lägga ner ett förslag om att låta uppföra och hyra ut en nationalarena för bowling (dnr 62/2012). Konkurrensverkets preliminära bedömning var att samtliga rekvisit för ett verksamhetsförbud enligt 3 kap. 27 § konkurrenslagen var uppfyllda samt att den planerade verksamheten inte var förenlig med lag. Konkurrensverkets utredning pekade på att det fanns överkapacitet på marknaden för bowling redan under rådande marknadsförhållanden och om förslaget gick igenom skulle ett överutbud skapas. Privata entreprenörer som Konkurrensverket fört en dialog med, menade att den hyra som kommunen krävde var orimligt hög och skulle behöva finansieras med kommunalt stöd. Malmö stads fritidsnämnd beslutade vid ett nämndsammanträde i december 2012 att avveckla planen på en nationalarena för bowling. Mot denna bakgrund avskrev Konkurrensverket ärendet.

En av Konkurrensverkets mer långtgående utredningar som resulterade i frivilliga åtgärder gällde den kommunala förvaltningen Räddningstjänsts försäljning av larmcentralstjänster i Kristianstad (dnr 270/2011). Konkurrensverket konstaterade att Räddningstjänsten hade möjlighet att bedriva sin verksamhet på andra villkor än privata aktörer eftersom de hade finansiella fördelar vad gällde låga kapitalkostnader för lokaler och garanterad efterfrågan på larmcentraltjänster. Så sent som vid utskick av utkast till stämningsansökan uppgav Räddningstjänsten att de avsåg att säga upp de avtal om larmcentraltjänster som Konkurrensverket hade bedömt begränsade konkurrensen. Vid Konkurrensverkets kontakt med Räddningstjänsten i oktober 2013 uppgav förvaltningen att uppsägning av avtal som avser larmcentraltjänster sker löpande.

I några ärenden har det visat sig svårare än väntat att till exempel sälja av ifrågasatta verksamheter, vilket har påverkat de frivilliga åtgärder som den offentliga aktören utlovat. Ett exempel rör Sjöfartsverkets kurs- och konferensverksamhet vid anläggningen Arkö kursgård (dnr 126/2011). Anläggningen användes för internt bruk, men även externa kunder hade möjlighet att hyra kursgården för olika ändamål. Branschorganisationen Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare menade därför att verksamheten bröt mot 3 kap. 27 § konkurrenslagen och gjorde därför en anmälan till Konkurrensverket. Sjöfartsverket uttryckte tidigt under utredningens gång att avsikten var att avyttra verksamheten och mot denna bakgrund avslutades ärendet. Försäljningen drog emellertid ut på tiden. Sjöfartsverket har vid förnyade kontakter i oktober 2013 uppgett att kursgården inte längre tar emot några externa konferensgäster och att kursgården numera används uteslutande för Sjöfartsverkets interna kurser och utbildningar.

Ett annat exempel där aviserad försäljning har varit svår att genomföra gäller Örebro kommuns ägande och drift av konferensanläggningen Kilsbergen (dnr 736/2009). Under Konkurrensverkets utredning framkom att kommunen hade för avsikt att sälja Kilsbergen och påbörja en försäljningsprocess. Mot denna bakgrund avslutade Konkurrensverket utredningen. Vid Konkurrensverkets uppföljning av ärendet år 2011 framkom att en försäljning inte skett på grund av att kommunen inväntade en dom från vattendomstolen som i sin tur skulle påverka försäljningspriset på konferensanläggningen. I oktober 2013 godkände så slutligen kommunstyrelsen försäljningen av Kilsbergen (se Örebro kommun Ks 834/2013 och Ks 877/2013).

Sammanfattande slutsatser från Konkurrensverkets uppföljning

Konkurrensverket har sedan KOS-reglernas ikraftträdande hanterat ett betydande antal ärenden gällande konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet inom varierande områden. I cirka 15 av de ärenden som Konkurrensverket utrett har offentliga aktörer uppgett att de avser att ändra en ifrågasatt verksamhet eller ett ifrågasatt förfarande, vilket Konkurrensverket upplever som positivt. Sådana förändringar medför typiskt sett att konkurrensförutsättningarna på marknaden förbättras och friktionen mellan offentligt och privat företagande minskar. Det är också ett effektivt sätt att komma till rätta med konkurrensproblem jämfört med att riskera en utdragen rättsprocess om ärendet skulle tas till domstol. Nackdelen är att möjligheten att skapa rättspraxis minskar.

Uppföljningen visar även att Konkurrensverket har haft svårigheter att komma åt vissa typer av upplevda konkurrensproblem som uppkommer när offentliga aktörer konkurrerar med privata aktörer. Det är bekymmersamt eftersom Konkurrensverket är angeläget om att reglerna uppnår sitt syfte och att myndigheten på ett effektivt sätt kan fullgöra sin uppgift – att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

Framför allt har det varit svårt att påvisa ifrågasatta förfaranden som gäller den offentliga aktörens priser och prissättning. Avsaknaden av särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet gör helt enkelt att det är komplicerat och resurskrävande att utreda huruvida den offentliga aktören har haft full kostnadstäckning. Särskilt komplicerat blir då att avgöra hur gemensamma kostnader för den konkurrensutsatta och den icke-konkurrensutsatta verksamheten ska fördelas på ett sätt som motsvarar den faktiska resursanvändningen. Exempel på sådana gemensamma kostnader är admini-

strations-, lokal- och kapitalkostnader. I stället måste mer eller mindre osäkra fördelningsmetoder tillämpas och följaktligen blir de bedömningar som görs otvetydigt av mer godtycklig karaktär.[39]

Konsekvensen av detta blir att Konkurrensverket i dagsläget hänvisas till den offentliga aktörens egna ekonomiska uppskattningar av den ifrågasatta säljverksamheten. Myndighetens erfarenhet är dock att de offentliga aktörer som granskats inte själva har en tillräckligt klar bild av hur dessa kostnader bör fördelas. Det är således förenat med svårigheter att få fram en rättvisande bild över intäkter och kostnader i en konkurrensutsatt offentlig verksamhet. Dylika uppskattningar kan också lätt förändras om den offentliga aktören väljer att komma med nya uppgifter under processen.

Ett annat problem gäller den långa handläggningstiden för KOS-ärenden innan förbud meddelas. En misstänkt överträdelse kan därför pågå under en mycket lång tid och utredningen kan upprepade gånger behöva omvärdera effekter av marknadsutvecklingen som sker under denna tid. I det enda ärende som hittills avgjorts slutgiltigt i domstol – Skelleftebuss – tog det cirka tre och ett halvt år innan den otillåtna verksamheten förbjöds. Skelleftebuss har därutöver sex månader på sig att avveckla verksamheten, vilket innebär en total tidsperiod om fyra år från initiering av ärendet till verkställande av domstolens beslut.

[39] Jfr Konkurrensverkets remissyttrande avseende promemorian ”Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden”, dnr 379/2008.

5.7 Vilket eko har reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet gett hos offentliga aktörer?

Vid utgången av 2013 har KOS-reglerna har varit i bruk i fyra års tid. Som framgått ovan, har inflödet av ärenden till Konkurrensverket under tidsperioden varit stort även om det minskat över tid. En naturlig följdfråga att försöka besvara är därför om reglerna lett till några förändringar av de offentliga aktörernas säljverksamheter. Dels vad gäller på vilket sätt sådan verksamhets bedrivs och dels beträffande vilka säljverksamheter de offentliga aktörerna ägnar sig åt. Mot denna bakgrund genomfördes våren 2013 på Konkurrensverkets uppdrag en enkätundersökning i syfte att få en uppfattning om offentliga aktörers kunskap om reglerna och huruvida de vidtagit åtgärder med anledning av dessa (dnr 382/2013). Härnäst presenteras och diskuteras centrala delar av undersökningen.

Urvalet

Samtliga kommuner och landsting tillfrågades, liksom 59 statliga aktörer uppdelade på helägda bolag samt statliga myndigheter och verk.[40] Urvalet av statliga aktörer gjordes utifrån bedömningen att det var troligt att dessa bedrev säljverksamhet i någon form. Svarsfrekvensen var totalt 86 procent, vilket framgår av Tabell 5.3.

[40] De som besvarade enkätfrågorna skulle i första hand inneha någon av följande eller likvärdig befattning inom kommun: kommunchef, upphandlingschef, ekonomichef, inköpschef; landsting: landstingschef, jurist, upphandlingschef, förvaltningschef; och statliga aktörer: generaldirektör, jurist eller ledningsgrupp.

Tabell 5.3 Urval och svarsfrekvens

	Tillfrågade	Antal svar	Svarsfrekvens (%)
Helägda statliga bolag	31	21	68
Statliga myndigheter och verk	28	27	96
Kommuner	290	250	86
Landsting	21	19	90
Totalt	*370*	*317*	*86*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

En övervägande majoritet konkurrerar med privata aktörer

På frågan *Säljer ni (genom förvaltning eller egna bolag) varor eller tjänster i konkurrens med privata aktörer?* svarade 74 procent av de tillfrågade ja, medan en fjärdedel uppgav att de inte gör det, vilket framgår av Tabell 5.4.

Tabell 5.4 En övervägande majoritet bedriver säljverksamhet i konkurrens med privata aktörer

	Antal	Andel (%)
Nej	80	25,2
Ja	235	74,1
Vet inte	2	0,6
Totalt	*317*	*100,0*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

Svaren i Tabell 5.4 återspeglar respondenternas uppfattning om huruvida säljverksamhet bedrivs eller inte. Konkurrensverket har inte kunnat verifiera om dessa uppgifter överensstämmer med definitionen av säljverksamhet enligt konkurrenslagens mening. Det kan därför inte uteslutas att andelen som bedriver säljverksamhet är högre än 74 procent, speciellt eftersom inte alla aktörer säger sig känna till KOS-reglerna (Tabell 5.5) och inte heller alla har granskat verksamheten utifrån gällande regelverk (Tabell 5.6).

God kännedom om att det finns regler om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Vad gäller kännedomen om KOS-reglerna, svarade en övervägande majoritet ja på frågan *Känner ni till att det sedan 2010 finns regler i konkurrenslagen om offentlig säljverksamhet?* (Tabell 5.5). 12,6 procent svarade emellertid nej. Av dessa uppgav 35 procent att de inte bedrev säljverksamhet medan 65 procent gjorde det. Med anledning av detta, gick Konkurrensverket i juni 2013 ut med information om KOS-reglerna till dessa totalt 40 aktörer. Därmed bör alla aktörer som besvarade enkäten nu känna till att KOS-reglerna finns och vad de innebär.

Tabell 5.5 De flesta känner till KOS-reglerna

	Antal	Andel (%)
Nej	40	12,6
Ja	275	86,8
Vet inte	2	0,6
Totalt	*317*	*100,0*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

De flesta men inte alla har granskat sin säljverksamhet

De tillfrågade som kände till KOS-reglerna, fick följdfrågan *Har ni granskat er säljverksamhet (helt eller delvis) med anledning av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet?* Som framgår av Tabell 5.6 svarade en knapp majoritet, 56,4 procent, av de som kände till KOS-reglerna att verksamheten granskats medan ytterligare ett fåtal aktörer uppgav att verksamheten skulle granskas under 2013. Av de 96 aktörer som besvarade frågan med nej, uppgav 41 att de inte bedriver någon säljverksamhet. Som tidigare påpekats kan det emellertid inte uteslutas att en genomgång av verksamheten utifrån Konkurrensverkets rekommendationer skulle leda till en annan bedömning och att andelen offentliga aktörer som bedriver säljverksamhet egentligen ligger högre än de 74 procent som anges i Tabell 5.4. Innebörden av detta blir alltså att åtminstone 55 aktörer som bedriver säljverksamhet inte har granskat denna med anledning av att KOS-reglerna införts.

Tabell 5.6 Mer än en tredjedel har inte granskat sin säljverksamhet

	Antal	Andel (%) av undergruppen (N=275)	Andel (%) av hela urvalet (N= 317)
Ja	155	56,4	48,9
Nej	96	34,9	30,3
Vet inte	18	6,5	5,7
Avser att granska verksamheten under 2013	6	2,2	1,9
Totalt	*275*	*100,0*	*86,8*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

Granskning leder till förändring i en tredjedel av fallen

Som svar på frågan *Har ni genomfört några förändringar med anledning av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet?* (Tabell 5.7) svarade 58,4 procent nej, med motiveringen att det inte behövts. Så många som 31,4 procent svarade dock ja på samma fråga och ytterligare en liten del uppgav att förändringar ”är på gång”.

Goda exempel på genomförda åtgärder är ändrade ägardirektiv för kommunala bolag, avveckling av verksamheter som kan drivas av privata aktörer och att en konkurrenspolicy tagits fram.

Tabell 5.7 En knapp tredjedel har genomfört förändringar med anledning av KOS-reglerna

	Antal	Andel (%) av N=274	Andel (%) av N=317
Ja	86	31,4	27,1
Nej, men vi är på gång	10	3,6	3,2
Nej, det behövdes inte	160	58,4	50,5
Vet inte	18	6,6	5,7
Totalt	*274*	*100,0*	*86,4*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

De flesta aktörer saknar en konkurrenspolicy

Tanken med en konkurrenspolicy är att den ska fungera som ett styrdokument för att säkerställa att den näringsverksamhet som bedrivs inte snedvrider konkurrensen. Konkurrensverket rekommenderar alla offentliga aktörer som bedriver säljverksamhet i

lagens mening att anta en sådan policy. I Konkurrensverkets enkätundersökning ställdes därför frågan om en konkurrenspolicy tagits fram. Av särskilt intresse var om de aktörer som angivit att de bedriver säljverksamhet också har en konkurrenspolicy.

Som framgår av Tabell 5.8 saknar åtminstone 73,2 procent av de aktörer som bedriver säljverksamhet en konkurrenspolicy. Endast 16,2 procent uppger att aktören har en konkurrenspolicy medan ytterligare ett fåtal avsåg att anta en sådan policy under 2013. 7,7 procent vet inte om en sådan policy finns.

Tabell 5.8 De flesta aktörer saknar konkurrenspolicy

Har konkurrenspolicy	Antal	Andel (%) av undergrupp	Andel (%) av hela urvalet (N=317)
Nej	172	73,2	54,3
Nej, men avser anta under 2013	7	3,0	2,2
Ja	38	16,2	12,0
Vet inte	18	7,7	5,7
Total	*235*	*100*	*74,1*

Källa: Konkurrensverket dnr 382/2013.

Behov av kunskap och förändringsarbete kvarstår

Sammanfattningsvis indikerar Konkurrensverkets enkätundersökning att de offentliga aktörernas kännedom om att KOS-reglerna finns över lag är god. Konkurrensverket har genomfört omfattande informationsinsatser. Aktörer som trots detta inte kände till att regelverket finns har nu informerats. Att en aktör känner till att reglerna finns, är emellertid inte samma sak som att vara välinformerad om reglernas innebörd. Konkurrensverket konstaterar att det

hos många aktörer ännu kvarstår ett möjligt behov av att granska verksamheten och vidta åtgärder för att säljverksamheter och det sätt på vilka dessa bedrivs ska vara förenlig med gällande lag. Konkurrensverket vill därför understryka vikten av att ta fram en konkurrenspolicy som också förankras inom organisationen. Förfaranden, verksamheter och konkurrensförutsättningar förändras över tid och därför är det viktigt att regelbundet se över verksamheten så att den är förenlig med såväl den egna policyn som gällande lag.

5.8 Hur upplevs konkurrens från offentliga aktörer?

Syftet med KOS-reglerna är att offentliga och privata aktörer ska konkurrera på likartade villkor. Att som ovan undersöka de offentliga aktörernas kännedom om KOS och huruvida reglerna motiverat några förändringar av den egna verksamheten är en aspekt av den utveckling som skett sedan KOS-reglerna trädde i kraft. En annan aspekt är hur de privata företagen upplever konkurrensen från offentliga aktörer i dag.

Översikt av enkätstudier om privata företags uppfattning om offentlig konkurrens

Under 2012 genomfördes två enkätstudier på temat offentlig konkurrens och hur denna *upplevs* ur företagens perspektiv: Lundbäck och Daunfeldt (2013), finansierad med forskningsmedel från Konkurrensverket, och Företagarna (2013). Det är viktigt att komma ihåg att de båda studierna redogör för just uppfattningar om konkurrenssituationen och därför inte nödvändigtvis avspeglar verkliga sakförhållanden.

Utgångspunkten i Lundbäck och Daunfeldts (2013) studie är att det finns ett värde i att spelreglerna på en marknad är givna och förutsägbara. Enkätfrågorna syftar därför till att identifiera avvikelser från principen om fri konkurrens samt ringa in vilka problem som upplevs som mest allvarliga. Enkäten riktades till totalt 869 företag inom sektorer där kommuner och landsting agerar vid sidan av privata företag och där det finns fler än tio kommunala bolag på nationell nivå.

En sammanställning av enkätsvaren presenteras i Tabell 5.9. Marknader där politiska mål finns knutna till det kommunala företagandet, som exempelvis vård och omsorg, fjärrvärmeproduktion och kommunala bostadsbolag, ingick inte i urvalet. Svarsfrekvensen var 19,3 procent vilket uppges vara normalt för urvalsmetoden. En bortfallsanalys indikerar att bortfallet inte ska ha påverkat resultatet. Det är emellertid inte säkert att resultaten gäller med hundraprocentig precision, men de ger i alla fall en fingervisning om företagarnas situation och en god insikt om de problem som privata aktörer upplever i konkurrens med kommunala bolag.

Tabell 5.9 Osund konkurrens upplevs som ett problem

Frågor och svarsalternativ (N=antal svar)	% av antal svar
Verkar ditt företag på en marknad där det förekommer konkurrens från kommunala bolag eller förvaltningar? (N = 176)	
- Ja, det finns kommunägda bolag som konkurrerar med oss	39,2
- Nej, vi upplever ingen konkurrens från kommunägda bolag	60,8
Upplever du att det finns kommunägda bolag som har en mer fördelaktig konkurrenssituation än ditt företag? (N = 68)	
- Ja, det finns kommunägda bolag som har väsentliga fördelar	55,9
- Ja, det finns kommunägda bolag som har vissa fördelar	29,4

-	Det finns inga större skillnader	11,8
-	Nej, privata företag har en något bättre konkurrenssituation	0,0
-	Nej, privata företag som mitt har en mycket bättre konkurrenssituation	2,9
Upplever du att det finns kommunägda bolag på samma marknad som får stöd av det offentliga som snedvrider konkurrensen? (N = 67)		
-	Ja	74,6
-	Osäker	19,4
-	Nej	6,0

forts.

Frågor och svarsalternativ (N=antal svar)	**% av antal svar**
Sätter kommunägda bolag som är verksamma på din marknad lägre eller högre priser än vad ett privat företag i motsvarande situation skulle ha gjort? (N = 58)	
- Kommunägda bolag tar ut väsentligt lägre priser	32,8
- Kommunägda bolag tar ut något lägre priser	37,9
- Det finns ingen större prisskillnad	25,9
- Kommunägda bolag tar ut något högre priser	0,0
- Kommunägda bolag tar ut väsentligt högre priser	3,4
Om kommunägda bolag tar ut lägre priser än privata företag, vad tror du att skillnaden beror på? (N = 58)	
- De kommunägda bolagen är mer effektiva än de privata	0,0
- De kommunägda bolagen behöver inte gå med vinst	34,5
- De kommunägda bolagen subventioneras av kommunen	50,0
- De kommunägda bolagen vill utöka sina marknadsandelar	5,2
- De kommunägda bolagen har andra fördelar	10,3
Befarar du, eller ditt företag att kommunen på något sätt skulle kunna förändra regelverket på marknaden om det skulle visa sig att ni blir mer framgångsrika än de kommunägda bolag som är verksamma på samma marknad? (N = 59)	
- Ja, risken är stor	15,3
- Osäker/ingen uppfattning	66,1
- Nej, risken är liten	18,6

Källa: Enkätsvar (rådata) som presenterats i Lundbäck och Daunfeldt (2013).

För att sammanfatta resultaten av enkätsvaren i Tabell 5.9, upplever fyra av tio (39,2 procent) konkurrens från kommunala bolag eller förvaltningar. Av dessa upplever mer än åtta av tio (85,3 procent) att kommunägda bolag har en mer fördelaktig konkurrenssituation än det egna företaget. Tre av fyra (74,6 procent) är av uppfattningen att kommunala bolag får stöd från det offentliga som snedvrider konkurrensen. Detta tycks framför allt yttra sig i att kommunala bolag kan ta ut lägre priser. Att de kommunala bolagen inte har vinstkrav på samma sätt som privata företag uppfattas också som en betydande orsak till varför offentliga aktörer kan ha en annan prissättning. Värt att notera är att inget av de tillfrågade företagen ansåg att lägre priser berodde på att kommunala bolag var mer effektiva. Det är en viktig skillnad gentemot konkurrens mellan privata företag som hela tiden måste sträva efter att bli mer effektiva för att kunna sänka sina priser.

Företagarnas (2013) studie baseras på ett större urval om 4000 enkätsvar från småföretagare med mellan 1 och 49 anställda. På grund av skillnader i urval är resultaten av de båda studierna inte direkt jämförbara. I stort uppvisar de dock samstämmiga resultat. Huvudresultaten från Företagarnas (2013) enkätundersökning har sammanställts i Tabell 5.10. Intressant att notera är att en lika stor andel av småföretagen, 18 procent, upplevde konkurrens från offentlig verksamhet 2007 som 2012. Bakom siffran döljer sig emellertid regionala skillnader och skillnader mellan olika sektorer. Det är alltså ingen statisk siffra, utan förändringar både uppåt och neråt har skett.

Tabell 5.10 Problemet med osund konkurrens tycks inte ha minskat

Fråga	Andel (%)
Upplever du att ert företag är utsatt för konkurrens från offentlig verksamhet?	
- 2007	18 %
- 2012	18 %
Hur har konkurrensen från offentliga verksamheter förändrats under de senaste tre åren?	
- Ökat	47 %
- Oförändrad	43 %
- Minskat	8 %
Hur upplever du att denna konkurrens påverkar företaget?	
- Stort problem	24 %
- Litet problem	54 %
- Inget problem	16 %
- Har positiv effekt	4 %
- Vet ej	1 %
Vilket är det huvudsakliga problemet med konkurrensen från offentlig verksamhet?	
- Ej marknadsmässig prissättning	48 %
- Behandlar företag olika utan godtagbara skäl	15 %
- Nekar företag tillträde till strategisk nyttighet	5 %
- Deltar inte i offentlig upphandling på lika villkor	15 %
- Annat	7 %
- Vet ej	10 %

Källa: Företagarna (2013), Konkurrensverkets bearbetning av tabellerna 1 till och med 5.

En tänkbar och från företagarnas sida förväntad effekt av det nya regelverket om offentlig säljverksamhet, var att konkurrensen från offentliga aktörer skulle minska. Företagarnas studie indikerar motsatsen då hela 47 procent av småföretagen upplever att konkurrensen från offentliga aktörer i stället ökat. Sett i ljuset av Konkurrensverkets enkätundersökning till offentliga aktörer

(avsnitt 5.7), stödjer detta myndighetens uppfattning om vikten av att offentliga aktörer ser över och omprövar sin säljverksamhet i linje med gällande lagstiftning.

Kanske det mest intressanta med Företagarnas studie är att prissättningen också här upplevs som det enskilt största problemet av flest småföretag (48 procent). Särbehandling av företag och gynnande i offentliga upphandlingar upplevs också som stora problem av relativt många småföretag (15 procent vardera). Upplevelsen av att konkurrensen från offentliga aktörer är ett problem, litet eller stort, för totalt 78 procent av småföretagen ska tolkas med viss försiktighet. Konkurrens, i vid bemärkelse och oavsett företagsform, påverkar i regel ett företags marknadsmakt och vinstmöjligheter. Det är först om och när offentliga aktörer snedvrider konkurrensen på ett otillbörligt sätt som det blir aktuellt att tala om konkurrensproblem som kan behöva åtgärdas genom lagtillämpning eller policyåtgärder.

Är underprissättning ett reellt problem?

Inledningsvis i kapitlet redogjordes kort för det offentligas motiv och möjligheter att frångå en marknadsmässig prissättning (se Sappington och Siddak (2003) för en mer uttömmande diskussion). Underprissättning är, ur konkurrenssynpunkt, ett mycket allvarligt problem då lika, eller till och med mer effektiva konkurrenter, snabbt kan tvingas bort från marknaden eftersom det inte är hållbart i längden att ta ut priser som inte täcker produktionskostnaderna. Det är därför oroande att de studier som beskrivits ovan (Lundbäck och Daunfeldt, 2013; Företagarna, 2013) båda pekar ut det offentligas prisnivå som det enskilt största problemet för privata företag som konkurrerar med offentliga aktörer. Detta ligger i linje

med Konkurrensverkets kartläggning av inkomna ärenden, som visar på att många av de klagomål som kommer in till myndigheten rörande offentlig säljverksamhet gäller just prissättning och misstankar om att verksamhet subventioneras med offentliga medel. Men är underprissättning ett reellt problem? Det vill säga, är uppfattningen att offentliga aktörer subventionerar konkurrensutsatta verksamheter korrekt?

Dessvärre finns inget tydligt svar på den frågan. I avsaknad av klart definierade och ändamålsenliga regler som säkerställer en konkurrensneutral styrning av offentliga aktörers prissättning och särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet som visar hur allmänna medel används, är det ingen enkel sak att avgöra. Avgiftsförordningen, som ställer krav på kostnadstäckning för statlig verksamhet, och den kommunala självkostnadsprincipen, sätter många gånger ett tak för prissättningen medan konkurrenslagen sätter ett odefinierat golv för samma pris. Eftersom pris bara är en av flera faktorer som företag konkurrerar med på marknaden, är ett förfarandeförbud mot prissättning ett trubbigt verktyg även för det fall det skulle finnas en välavvägd särredovisning av kostnader och fördelning av tillgångar mellan konkurrensutsatt och konkurrensskyddad verksamhet.

Som nämnts tidigare i kapitlet, kräver en utredning om underprissättning stora resurser så som KOS-reglerna är utformade i dag. Med grund i myndighetens prioriteringspolicy, har Konkurrensverket därför i samtliga fall utom ett[41] gjort bedömningen att inte ta upp underprissättningsärenden för vidare utredning.

[41] dnr 27/2010, påstått konkurrensproblem om offentlig försäljning av företagshälsovård.

5.9 Åtgärdsförslag för att främja konkurrens och konkurrensneutralitet

Mot bakgrund av vad som diskuterats i det här kapitlet, vill Konkurrensverket lyfta fram följande förslag till konkurrensfrämjande åtgärder:

- inför krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter,

- överväg att införa krav i kommunallagen på att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet,

- överväg att införa krav i kommunallagen på att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning, samt

- ge Konkurrensverket beslutanderätt att utfärda åläggande vid vite för överträdelser av KOS-reglerna (se vidare kapitel 7 om effektiv konkurrenstillsyn).

Nedan utvecklas argumenten för de olika förslagen.

Krav på offentlig särredovisning av konkurrensutsatta verksamheter

Konkurrensverket förordar att all offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör avgränsas redovisningsmässigt från konkurrensskyddad verksamhet. Denna redovisning bör också vara offentlig i syfte att öka transparensen och stärka förutsättningarna för effektiv konkurrens ytterligare.

Vad gäller särredovisningen, kan Statskontorets förslag till redovisningsmodell för Folktandvårdens verksamheter (Statskontoret, 2009) utgöra en god utgångspunkt. I sammanhanget vill Konkurrensverket också understryka vikten av att myndigheternas verksamheter renodlas och att näringsverksamhet separeras organisatoriskt från myndighetsutövning. Bolagsformen underlättar för särredovisning och minskar risken för sammanblandning av myndighetsrollen och den konkurrensutsatta verksamheten.

Genom att därutöver göra särredovisningen offentlig ökar transparensen på marknaden vilket skapar ännu bättre förutsättningar för effektiv konkurrens. Privata aktörer ges därigenom möjlighet att bedöma om en verksamhet drivs på ett konkurrensneutralt sätt och beakta detta då de utvärderar sina förutsättningar att konkurrera och fattar strategiska beslut.

Styrdokument ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet

Offentliga aktörers säljverksamhet riskerar att skapa instabila spelregler när det gäller privata företags etablerings- och expansionsmöjligheter, förväntansbild och affärsstrategier. Utöver krav på offentlig särredovisning, bidrar också ändamålsenliga styrdokument till ökad transparens och bättre förutsättningar för effektiv konkurrens.

En konkurrenspolicy är tänkt att fungera som ett styrdokument för att säkerställa att den näringsverksamhet som bedrivs inte snedvrider konkurrensen. Konkurrensverket konstaterar att många offentliga aktörer saknar konkurrenspolicy i dagsläget. Det finns således utrymme för stora förbättringar inom det området. Framför allt bör

det övervägas om det ska införas ett krav i kommunallagen på att kommunerna ska utarbeta och implementera styrdokument som ska sörja för transparens och konkurrensneutralitet.

Enligt gällande regelverk kan statliga verksamheter, till skillnad från kommun och landsting, inte beläggas med verksamhetsförbud utan endast förfaranden kan förbjudas. Vad gäller statliga verksamheter bör därför instruktion och regleringsbrev tydligt ange på vilka grunder näringsverksamheten motiveras och på vilka premisser den ska bedrivas, medan konkurrenspolicyn bör ange hur konkurrensneutralitet ska uppnås.

Avslutningsvis vill Konkurrensverket betona att en huvudregel i kommunallagen är att kommun och landsting inte ska bedriva näringsverksamhet på konkurrensutsatta marknader. Näringsverksamhet inom områden där en myndighet bedriver tillsyn och annan myndighetsutövning bör i regel aldrig tillåtas. Konkurrensverket har tidigare pekat på just sammanblandningen av roller som potentiellt problematisk ur konkurrenssynpunkt (Konkurrensverket 2004:4). Om en myndighet erbjuder en tjänst som de även kontrollerar, kan eventuella kunder antas väga in möjligheten att den dubbla rollen garanterar en snabb och positiv behandling i den anknytande myndighetsutövningen. Förhållandet kan även leda till konkurrensfördelar genom att det för en kund kan vara bekvämt att anlita samma instans för en konsultinsats som senare kommer att utföra kontroll i efterhand.

Näringsverksamheter ska ses över regelbundet

Verksamheter och förutsättningar förändras över tid. Det är därför viktigt att regelbundet se över verksamheten så att den är förenlig med såväl den egna konkurrenspolicyn som gällande lag. I likhet med ovanstående förslag, bör det övervägas att införa ett krav i kommunallagen på att offentliga aktörer regelbundet ska se över sin näringsverksamhet med avseende på tillämplig konkurrenslagstiftning. Genomgången bör avse både konkurrensbegränsande säljverksamhet och konkurrensbegränsande förfaranden i säljverksamhet. En genomgång bör också göras innan beslut fattas om att starta upp nya eller expandera befintliga verksamheter. Konkurrensverket har tagit fram en lathund som kan användas som stöd vid en sådan genomgång.[42]

Konkurrensverket bör ges beslutanderätt vid överträdelser av KOS-reglerna

Konkurrensverkets genomgång av lagtillämpning av KOS-reglerna visar tydligt att handläggningen av ärenden som tas vidare till domstol tar lång tid. Genom att ge Konkurrensverket beslutanderätt vid överträdelse av KOS-reglerna skulle lagtillämpningen effektiviseras avsevärt vilket skulle främja konkurrensen på marknader där både offentliga och privata aktörer är verksamma. Detta förslag faller emellertid under området effektiv konkurrenstillsyn och utvecklas därför mer utförligt i förslagsdelen i kapitel 7.

[42] Lathund för stöd vid genomgång av offentliga säljverksamheter finns tillgänglig via http://www.kkv.se/t/SectionStartPage____5227.aspx (2013-09-23).

Referenser

Företagarna (2013). Osund konkurrens – Fortfarande ett problem för små företag. Rapport. Juli 2013.

Konkurrensverket (2004:4). Myndigheter och marknader – tydligare gräns mellan offentligt och privat.

Lundbäck, M. och Daunfeldt, S-O (2013). Kommunalt företagande som konkurrensbegränsning. Ratio.

Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago.

Niskanen, W. (1975). Bureaucrats and politicians. *Journal of Law and Economics.* Vol. 18, No. 3 (December) ss. 617–643.

Sappington, D. och Sidak, G. (2003). Incentives for Anticompetitive Behavior by Public Enterprises. *Review of Industrial Organization*, Vol. 22, ss. 183–206.

Statistiska Centralbyrån (2013). Offentligt ägda företag 2012.

6 Konkurrens inom valfrihetssystemen

6.1 Förslag

- Skillnaderna mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem bör återspeglas i kraven på konkurrensneutralitet.
- Skilj på rollen som beställare och utförare.
- Tydliggör uppdragen för egenregi och externa leverantörer.
- Inför bestämmelse om öppen redovisning av egenregins efterkalkyl.
- Särredovisa utförarorganisationen.

6.2 Introduktion

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) trädde i kraft den 1 januari 2009. LOV reglerar vad som ska gälla när upphandlande myndigheter konkurrensutsätter delar av sin verksamhet. Syftet med införande av valfrihetssystem är att öka valfriheten för medborgarna genom att låta brukaren själv välja utförare bland leverantörer i ett valfrihetssystem inom områdena hälsovård och socialtjänster. Valfrihet och konkurrens förväntas leda till tjänster av högre kvalitet, bättre tillgänglighet och ökad effektivitet (se prop. 2008/09:29, s. 18 och s. 54).

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för LOV. Utifrån tillsynsuppdraget granskar Konkurrensverket hur enskilda upphandlande myndigheter tillämpar lagen. Inom ramen för Konkurrensverkets bredare uppdrag ingår att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet. Enligt Konkurrensverkets tolkning gäller detta även för LOV-området, vilket då inbegriper att följa upp om valfrihetssystem främjar konkurrens mellan utförarna. I det här kapitlet redogörs för Konkurrensverkets övergripande erfarenheter av olika valfrihetssystems funktionssätt och de förslag på konkurrensfrämjande åtgärder som listats ovan diskuteras mer utförligt. Kapitlet inleds med en kort introduktion till principerna för konkurrensutsättning genom valfrihetssystem.

6.3 Konkurrensutsättning genom valfrihetssystem

En upphandlande myndighet kan välja att konkurrensutsätta viss omsorgs- och stödverksamhet för äldre, hälso- och sjukvårdsverksamhet.[43] Till exempel kan en kommun konkurrensutsätta ett särskilt boende genom att göra en offentlig upphandling. I stället för att upphandla tjänsten enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), kan en konkurrensutsättning ske genom att ett valfrihetssystem enligt LOV inrättas. När en upphandlande myndighet tillämpar LOV ska den enligt 1 kap. 2 § LOV behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet.

[43] Av 1 kap. 1 § LOV framgår vilka tjänster som kommuner och landsting kan införa valfrihetssystem inom.

Hur fungerar ett valfrihetssystem?

När ett valfrihetssystem införs är det främst tre aktörer som samspelar och interagerar med varandra: den upphandlande myndigheten och dess egenregi, de externa leverantörerna och brukarna. Den upphandlande myndighet som beslutat att införa ett valfrihetssystem ska annonsera detta på Valfrihetswebben.[44] Utöver annonsen ska även förfrågningsunderlaget finnas tillgängligt på Valfrihetswebben. En privat leverantör som vill ansluta sig till valfrihetssystemet ansöker om detta hos den upphandlande myndigheten. Om den externa leverantören uppfyller kraven i förfrågningsunderlaget och tillhörande handlingar ska den upphandlande myndigheten godkänna den externa leverantören. Därefter tecknas avtal mellan parterna. Efter att avtalet tecknats blir den externa leverantören valbar för brukaren.

Brukaren kan välja utförare mellan upphandlade myndighets egenregi och de externa leverantörerna om sådana förekommer. Enligt LOV har även brukaren rätt att byta utförare om denne inte är nöjd. Om brukaren inte gör ett aktivt val så ska det enligt 9 kap. 2 § LOV finnas ett ickevalsalternativ. I kommunerna är egenregin det vanligaste ickevalsalternativet (Konkurrensverket 2013:1). När vårdvalssystemet infördes valde de flesta landsting att lista samtliga invånare på de vårdcentraler som fanns etablerade. Listningen skedde enligt ett ickevalsalternativ, exempelvis tidigare listor, områdesansvar, besöksstatistik och närhetsprincip. Nu listas enbart nyinflyttade, nyfödda och de som flyttat inom landstinget enligt ickevalsalternativet. Det har förekommit att landsting haft egenregin som ickevalsalternativ och ändrat detta till närhetsprincipen (Konkurrensverket 2012:2).

[44] www.valfrihetswebben.se.

Valfrihetssystemens utbredning

Det finns numera valfrihetssystem enligt LOV i landstingens, kommunernas, Arbetsförmedlingens tjänster samt för eID-tjänster. Valfrihetssystemen kan delas in i obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem. Med obligatoriska valfrihetssystem avses sådana valfrihetssystem som en upphandlande myndighet har en skyldighet att inrätta. I nuläget finns det obligatoriska valfrihetssystem inom två områden: Arbetsförmedlingens etableringslotsar och primärvården inom landstinget (vårdvalet). När dessa valfrihetssystem inrättas ska LOV tillämpas.

Det är frivilligt för en upphandlande myndighet att införa valfrihetssystem inom övriga områden. Vilka tjänster som kan komma ifråga för ett valfrihetssystem framgår av 1 kap. 1 § LOV eller av speciallagstiftning. Finns det inte lagstöd för att införa ett valfrihetssystem avseende viss tjänst kan en sådan konkurrensutsättning vara en otillåten direktupphandling.[45]

För kommuner är det som ovan nämnts frivilligt att konkurrensutsätta egenregiverksamheten genom att införa valfrihetssystem enligt LOV. I oktober 2013 hade 181 av landets 290 kommuner infört eller beslutat att införa ett eller flera valfrihetssystem. Det vanligaste området att inrätta ett valfrihetsystem inom är hemtjänsten.[46]

---

[45] Jmf. Kammarrätten i Stockholms dom den 12 juni 2013 i mål 7629-12. I det aktuella målet hade Uppsala kommun upprättat ett valfrihetsystem avseende färdtjänst och ansåg att det aktuella systemet var att anse som en tjänstekoncession. Kammarrätten i Stockholm fann att det inte var fråga om tjänstekoncession utan att det var fråga om ett tjänstekontrakt som skulle upphandlas enligt LOU.

[46] http://www.skl.se/vi_arbetar_med/valfrihet/valfrihetuppdrag/kommuner_och_valfrihetssystem_oktober_2013, (besökt 2013-12-10).

Landstingen hade i oktober 2013 tillsammans annonserat 89 valfrihetssystem på Valfrihetswebben, varav de obligatoriska vårdvalssystemen inom primärvården uppgick till 22 stycken. Det finns en variation av vilka tjänster som omfattas av övriga valfrihetssystem inom landstinget, det förekommer valfrihetssystem avseende bland annat tandreglering, fotvård och psykoterapi.

Arbetsförmedlingen har haft fyra valfrihetssystem. Valfrihetssystemet ”Jobbcoachning” har avslutats och valfrihetssystemet ”Coach över tröskeln” kommer att avslutas den 31 december 2013. Det obligatoriskt valfrihetssystem för etableringslotsar samt det valfria för sysselsättningsplatser kommer kvarstå. Närmare 462 miljoner kronor utbetalades från Arbetsförmedlingen i ersättning till externa leverantörer inom valfrihetssystemen under 2012. Arbetsförmedlingen hade under år 2012 avtal med 767 leverantörer inom valfrihetssystemen, varav 725 leverantörer var nytillkomna under 2012. Den höga tillströmningen av nya leverantörer under 2012 beror främst på att tjänsten jobbcoachning upphandlades på nytt (Konkurrensverket 2013:7).

Sedan den 1 juli 2013 är det möjligt att införa valfrihetssystem för eID-tjänster enligt lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Med eID-tjänster möjliggörs för enskilda att legitimera sig elektroniskt med e-legitimation i en myndighets e-tjänster, och för myndigheten att kontrollera giltigheten i e-legitimationen. Valfrihetssystemet för eID-tjänster annonserades den 1 december 2013.

6.4 Konkurrensverkets roll som tillsynsmyndighet

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet över LOV. Tillsynsarbetet består av att handlägga klagomål, men även att proaktivt utreda förhållanden om brister hos upphandlande myndigheter i enlighet med LOV. Konkurrensverket arbetar även med förebyggande tillsyn, till exempel genom att utarbeta råd och riktlinjer för hur valfrihetssystem kan och bör utformas. Konkurrensverket ska visa närvaro och öka medvetenheten och kunskapen om valfrihetssystem i kommuner, landsting och staten, men även hos andra intressenter. I tillsynsuppdraget ingår även att följa upp om valfrihetssystem leder till konkurrens mellan utförarna och till valfrihet för brukarna. Konkurrensverket har undersökt flera valfrihetsystem och gett ut ett flertal rapporter gällande vårdvalet i landstingen (2010:3), hemtjänsten i kommunerna (2013:1 och 2013:8) och Arbetsförmedlingens valfrihetssystem (2013:7).

6.5 Problem inom valfrihetssystemen

Konkurrensverket har under den tid LOV varit i drift kunnat konstatera positiva effekter som exempelvis en ökad mångfald av utförare där valfrihetssystem varit i drift, vilket medför en ökad valfrihet för brukarna. Enligt Konkurrensverkets uppfattning har reformen även, generellt sett, medfört positiva effekter på nyetablering av små- och medelstora företag samt kvinnligt företagande där valfrihetssystem införts. Samtidigt har Konkurrensverket uppmärksammat en del problem, bland annat avseende konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen. Nedan redogörs det för några av de problem Konkurrensverket stött på.

Skillnader mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem och egenregins ställning enligt LOV

Som nämnts ovan kan valfrihetssystemen delas in i obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem. Utöver skillnaden i upphandlande myndighets valmöjlighet om och hur en konkurrensutsättning ska ske, finns även en skillnad i begreppen mellan de obligatoriska och frivilliga valfrihetssystemen. Enligt Konkurrensverket har lagstiftaren gett uttryck för ett tydligare krav på likabehandling mellan utförarna i de obligatoriska valfrihetssystemen, vilket kommer till uttryck i 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL.

I 5 § HSL regleras att landstingen ska införa vårdvalssystem. I bestämmelsen anges att samtliga *utförare* ska behandlas lika, om det inte finns skäl för annat, när ett vårdvalssystem inrättas. Av förarbetena framgår att såväl egenregin som externa leverantörer omfattas av begreppet utförare (prop. 2008/09:74, s. 51). Bestämmelsen är utformad med den så kallade likställighetsprincipen i 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) som förebild. I 1 kap. 2 § LOV som omfattar de flesta valfrihetssystem[47] anges i stället att den upphandlande myndigheten ska behandla *leverantörerna* på ett icke-diskriminerande och likvärdigt sätt.[48]

Begreppet leverantör i 1 kap. 2 § LOV är enligt Konkurrensverket snävare än begreppet utförare i 5 § HSL. Med begreppet leverantör avses de externa leverantörerna. LOV är en upphandlingslagstiftning som reglerar offentliga inköp. I de fall tjänsteproduktionen sker i egenregin inom upphandlande myndighet aktualiseras som

---

[47] De grundläggande principerna för valfrihetssystem för eID-tjänster regleras i 3 § lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

[48] Den upphandlande myndigheten ska dessutom iaktta principerna om öppenhet, ömsesidigt erkännande och proportionalitet när den tillämpar valfrihetssystem.

huvudregel inte reglerna om offentlig upphandling. Bland annat kan upphandlande myndighet inte teckna kontrakt i upphandlingsrättslig mening med egenregin, vilket är av central betydelse. Egenregin omfattas således inte av de grundläggande principerna i 1 kap. 2 § LOV.

Behandlar inte en upphandlande myndighet de externa leverantörerna konkurrensneutralt kan det generellt sett anses strida mot likabehandlingsprincipen. Motsvarande gäller dock inte avseende hur upphandlande myndighet hanterar egenregin i förhållande till de externa leverantörerna. I förarbetena anger förvisso lagstiftaren att de grundläggande principerna ska iakttas i alla faser av förfarandet och att detta innebär att egenregin och de externa leverantörerna ska behandlas lika (se bl.a. prop. 2008/09:29, s. 62). Som ovan konstaterats är inte de grundläggande principerna i 1 kap. 2 § LOV tillämpbara i detta avseende. Inte heller på något annat ställe i LOV har det kommit till uttryck att en upphandlande myndighet ska behandla samtliga utförare, egenregi och externa leverantörer, konkurrensneutralt. Det finns således ingen sådan skyldighet i de valfrihetssystem som regleras enbart enligt LOV, bland vilka de frivilliga valfrihetssystemen återfinns.

Vad det gäller det obligatoriska vårdvalsystemet har det i 5 § 3 st. HSL reglerats att samtliga utförare ska behandlas lika. Eftersom Konkurrensverket inte är tillsynsmyndighet över bestämmelsen i HSL kan den inte ligga till grund för ett tillsynsbeslut enligt LOV. Problematiken har yttrat sig i ett ärende hos Konkurrensverket som gällde IT-kostnader i Jämtlands läns lanstings vårdvalssystem (Konkurrensverkets dnr 348/2013). I en anmälan till Konkurrensverket klagade tre externa leverantörer på bristande konkurrensneutralitet, likabehandling, mellan de externa leverantörerna och landstingets egenregi. Eftersom egenregin inte omfattas av de

grundläggande principerna, kunde inte landstingets hantering av egenregin i förhållande till de externa leverantörerna prövas i förhållandet till LOV. Konkurrensverket hade inte heller möjlighet att pröva förfarandet i förhållande till 5 § HSL.

Att Konkurrensverket inte är tillsynsmyndighet över 5 § 3 st. HSL förändrar dock inte kravet bestämmelsen ställer på landstingen. Landstingen *ska* utforma valfrihetssystemen så att samtliga utförare behandlas lika, om det inte finns skäl för annat. Av motiven till den aktuella bestämmelsen framgår att en viktig grundprincip vid ersättningssystemens utformning är att externa och offentliga vårdgivare behandlas lika ur ersättningssynpunkt och att konkurrensneutralitet eftersträvas. Det framgår även att det är angeläget att offentliga och externa utförare behandlas lika när det gäller de krav som landstinget ställer upp för att utförare ska kunna ingå i valfrihetssystemet. Kraven som ställs bör i så stor utsträckning som möjligt garantera konkurrensneutralitet mellan olika aktörer (prop. 2008/09:74, s. 41). Även i förarbetena till LOV framhålls vikten av likabehandling och konkurrensneutralitet på ett flertal ställen, dock inte lika tydligt som i förarbetena till 5 § HSL.[49] Mot bakgrund av att bestämmelsen i 5 § HSL inte är tillämpbar i Konkurrensverkets tillsynsbeslut enligt LOV kan det ifrågasättas om bestämmelsen fått den effekt lagstiftaren avsåg.

Ett frivilligt valfrihetssystem blir, likt vid en offentlig upphandling, en frivillig konkurrensutsättning av egenregiverksamheten. Upphandlande myndighet kan avstå från att konkurrensutsätta verksamheten och bedriva den i egen regi. Jämfört med LOU finns det vid tillämpningen av LOV skäl att inte ställa andra krav på hur upphandlande myndighet hanterar egenregin.

---

[49] Jmf. prop. 2008/09:29 s. 62, s. 81 och s. 90 med prop. 2008/09:74 s. 32 och s. 41.

Vad det gäller de obligatoriska valfrihetssystemen väljer inte upphandlande myndighet om en konkurrensutsättning ska ske utan upphandlande myndighet är tvingad att införa en marknadsplats i form av ett valfrihetssystem. Det finns enligt Konkurrensverkets mening därmed skäl för att kunna ställa högre krav för hur ett obligatoriskt valfrihetssystem ska fungera med avseende på konkurrensneutrala villkor.

Bristande konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen

Ett valfrihetssystem är ett sätt att upphandla vissa hälso- och socialtjänster. Till skillnad mot vad som är huvudregeln vid traditionell upphandling upprättas som ovan nämnts en marknadsplats när valfrihetssystemet inrättas. Har upphandlande myndighet kvar egenregin, vilket är vanligt förekommande, består utförarna på marknaden av dels externa leverantörer, dels egenregin. För att effektiv konkurrens ska uppstå är det då av vikt att marknadens aktörer ges likvärdiga och konkurrensneutrala förutsättningar.

I en rad klagomål till Konkurrensverket har anmälare fört fram synpunkter på bristande likabehandling mellan upphandlande myndighets egenregi och de externa leverantörerna. Klagomål har t.ex. gällt att egenregi och externa leverantörer inte har tillgång till IT-strukturer på lika villkor, samt att ersättningsnivåerna är olika mellan egenregin och externa leverantörer. Enligt Konkurrensverket är det angeläget att egenregin och externa leverantörer ges likvärdiga villkor. Detta betonas även i förarbetena (prop. 2008/09, s. 81 och prop. 2008/09:74, s. 41).

När det gäller konkurrensneutralitet i valfrihetssystemen är ersättningen till externa leverantörer och hur denna bestäms av central betydelse. Av förarbetena framgår att upphandlande myndighet vid beräkningen av ersättningsnivåerna ska utgå från egenregins faktiska kostnader. Vidare bör en utgångspunkt vara att de externa leverantörerna erhåller samma ersättning som egenregin, eftersom konkurrensneutralitet mellan de två då uppstår (prop. 2008/09:29, s. 81). En överprissättning av ersättningen, dvs. att upphandlande myndighet betalar för mycket för tjänsten, riskerar att strida mot EU:s statsstödsregler och en underprissättning kan riskera valfrihetssystemets funktion.

Det förekommer att egenregin och externa leverantörer ges likvärdig ersättning men att egenregin går med underskott som på något sätt täcks av den upphandlande myndigheten. Enligt Konkurrensverkets mening ska underskott normalt betraktas som en konkurrensfördel. Upphandlande myndighet bör analysera ett underskott för att förstå dess orsaker. Faktorer som har inverkan kan vara att:

- egenregiverksamheten inte är tillräckligt effektiv,
- ersättningsnivån till egenregin är för låg,
- egenregin inte har specificerat kostnader för särskilda kostnadsdrivande förutsättningar i efterkalkylen, eller
- egenregin inte har specificerat kostnader för ett utvidgat uppdrag inom valfrihetssystemet i efterkalkylen.

Om upphandlande myndighet kan visa att egenregiverksamheten har särskilda kostnadsdrivande förutsättningar, alternativt ett

utvidgat uppdrag, kan detta ställas mot den presumtiva konkurrensfördelen. Det är enligt Konkurrensverkets mening upp till upphandlande myndighet att synliggöra sådana faktorer.

Konkurrensverket har uppmärksammat att det kan vara svårt att upptäcka subventioner av egenregin. Exempelvis kan kommunens egen verksamhet inom valfrihetssystemet bedrivas integrerad med annan anslagsfinansierad verksamhet. Därmed belastas den inte fullt ut med de faktiska kostnader som den konkurrensutsatta verksamheten ger upphov till. Detta kan medföra svårigheter att bedöma om det råder konkurrensneutralitet mellan egenregin och externa leverantörer.

Det ska påpekas att enbart den omständigheten att egenregin går med underskott inte behöver innebära att ersättningen till externa leverantörer är för låg i sig. Det kan dock inte anses konkurrensneutralt.

Det kan förvisso finnas förklaringar till skillnader mellan förutsättningarna för egenregin och externa leverantörer. Dessa måste beaktas. Egenregins uppdrag kan t.ex. vara mer omfattande än vad det är för externa leverantörer. Vidare har upphandlande myndighet alltid det yttersta ansvaret för att brukarna tillgodoses den vård och omsorg som följer av hälso-, sjukvårds- och sociallagsstiftningen. Det kan också tänkas att egenregin systematiskt får ansvar för mer vårdtunga och kostnadskrävande brukare, eftersom upphandlande myndighet har det yttersta ansvaret för brukarna. Detta kan medföra att egenregin blir mer kostnadskrävande. För att avgöra om egenregin och externa leverantörer ges likvärdiga förutsättningar är det därmed avgörande att definiera uppdraget för egenregin respektive de externa leverantörerna.

För att marknader ska kunna fungera väl är det viktigt att marknadernas aktörer konkurrerar med varandra under konkurrensneutrala förhållanden, eftersom konkurrensen annars riskerar att snedvridas (jfr kapitel 5). I värsta fall kan det leda till att effektiva företag slås ut från marknaden och att samhällets resurser inte används på bästa sätt.

Öppenhet, kontroll och insyn i valfrihetssystemen

Förtroendefrågan har i studier visat sig vara ett centralt problemområde när det kommer till valfrihetssystemen. I Konkurrensverkets studier av valfrihetssystem hos såväl staten som hos kommuner och landsting framgår att förtroendet för systemen varierar bland både externa leverantörer och brukare. Enligt Konkurrensverket har bristande öppenhet och insyn i valfrihetssystemen stor betydelse avseende förtroendefrågan. Bristen på öppenhet och insyn omfattar flera delar i valfrihetssystemen.

När en upphandlande myndighet inför ett valfrihetssystem leder det vanligtvis till att myndigheten får rollen både som beställare och utförare av tjänsterna i konkurrens med externa leverantörer (Konkurrensverket 2013:1). De båda rollerna kan vara motstridiga och kan skapa konkurrensproblem. De externa leverantörerna konkurrerar med både varandra och den upphandlande myndighetens egenregi.

Att bedriva verksamhet i konkurrens med den upphandlande myndigheten kan upplevas problematiskt av externa leverantörer. Misstankar om att den upphandlande myndigheten gynnar den egna verksamheten kan uppstå hos de externa leverantörerna.

Vidare har de externa leverantörerna normalt en svagare ställning jämfört med egenregiverksamheten och viljan att klaga kan motverkas utifrån rädslan för möjlig konflikt med uppdragsgivaren. I Konkurrensverkets uppföljning (Konkurrensverket 2010:3) av vårdval i primärvården har det framkommit att upphandlande myndigheters dubbla roll som beställare och utförare kan upplevas problematisk även inom egenregierna.

Det finns en variation av organisationsmodeller bland kommuner och landsting som infört valfrihet enligt LOV. I en tidigare rapport från Konkurrensverket (Konkurrensverket 2013:1) framkommer att förtroendet för konkurrensneutraliteten i kommunens organisation av sin beställar- och utförarroll varierar hos de externa leverantörerna beroende på vald organisationsmodell. I rapporten konstateras också att olika organisationsmodeller kan ge olika förutsättningar för konkurrensneutraliteten.

Konkurrensverket har tidigare (Konkurrensverket 2010:3) argumenterat för att införandet av valfrihetssystem bör åtföljas av organisatoriska åtgärder som minskar risken för att den upphandlande myndighetens roll som beställare och utförare sammanblandas. Graden av sammanblandning av roller och verksamheter har även betydelse för möjligheterna till insyn i verksamheterna.

I en beställar-/ utförarorganisation åtskiljs beställning från utförande. Genom att skilja på beställar- och utförarrollen kan kommunen öka trovärdigheten för konkurrensneutralitet mellan egenregin och de externa leverantörerna (Konkurrensverket 2013:1). En beställar-/utförarorganisation behöver emellertid inte vara den enda modellen som möjliggör ett konkurrensneutralt förhållningssätt eller en bättre insyn i verksamheterna. Konkurrensverket lämnar därför öppet för utveckling av nya styrmodeller förutsatt att

de motstridiga roller som uppstår i kommunerna och landstingen tydligt skiljs åt.

Egenregins ekonomiska resultat inom valfrihetssystemet kan utgöra en viktig utgångspunkt för att bedöma om egenregin och de externa leverantörerna ges likvärdiga konkurrensvillkor. En uppföljning av egenregins ekonomiska resultat är viktig för att bidra till öppenhet samt för att underlätta insyn i valfrihetssystemen.

En uppföljning av egenregins ekonomiska resultat kan ske på olika sätt, exempelvis genom löpande särredovisning eller särskilda efterkalkyler. Efterkalkyler av egenregins kostnader och intäkter samt en särredovisning av egenregin kan vidare bidra till att öka jämförbarheten i valfrihetssystemen. Särredovisning kan göra det möjligt för externa intressenter att bedöma om det förekommer konkurrenssnedvridande subventioner till egenregin. För att kunna bedöma om det förekommer konkurrenssnedvridande subventioner måste samtliga kostnader som den konkurrensutsatta egenregiverksamheten har haft redovisas (Konkurrensverket 2013:8).

Enligt Konkurrensverkets erfarenhet förekommer det att kommuner redovisar egenregins kostnader och intäkter för den konkurrensutsatta hemtjänstverksamheten på varierande sätt (Konkurrensverket 2013:8). Konkurrensverket vill i detta avseende betona vikten av transparens och möjligheten att skilja intäkter och kostnader för enheter som ingår i valfrihetssystemet för att kunna göra korrekta bedömningar av bland annat effektiviteten i verksamheten och om konkurrenssnedvridningar föreligger.

Även om det inte förekommer några konkurrenssnedvridande skillnader i villkoren för egenregin och externa leverantörer kan det

av öppenhetsskäl finnas anledning för upphandlade myndighet att eftersträva tydliga organisationsformer och öppen och tydlig redovisning av egenregins resultat.

Enligt Konkurrensverket finns det flera skäl för transparens i upphandlande myndighets ekonomiska uppföljning och redovisning av egenregiverksamheter. Det rör sig om offentlig verksamhet som genom införandet av valfrihetssystem konkurrensutsätts. Detta innebär att det är av särskild vikt att det finns goda förutsättningar för konkurrensneutralitet mellan offentliga och externa utförare inom valfrihetssystemen. Det bör därför vara möjligt att utifrån den ekonomiska redovisningen bedöma om huvudmännen på olika sätt subventionerar den konkurrensutsatta egenregin.

Leverantörers rättsliga ställning i valfrihetssystemen

I 10 kap. LOV anges de rättsmedel, rättelse och skadestånd, som är tillgängliga för en leverantör som är missnöjd med hur en upphandlande myndighet hanterar ett valfrihetsystem. Nedan redogörs för några iakttagelser Konkurrensverket gjort angående möjligheten att åstadkomma rättelse.

I 10 kap. 1 § LOV anges att en leverantör, som gör gällande att en upphandlande myndighet brutit mot en bestämmelse i LOV, får ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol samt att endast den sökande som inte godkänts får ansöka om rättelse av den upphandlande myndighetens beslut enligt 8 kap. 1 § (beslut om godkännande). I förarbetena anges att det kan bli aktuellt med rättelse bland annat:

- om den upphandlande myndigheten, efter att en ändring i valfrihetssystemet gjorts eller att kraven som ställs i förfrågningsunderlaget förändrats, inte har underrättat intresserade leverantörer genom förnyad annonsering, eller

- om den upphandlande myndigheten i förfrågningsunderlaget har ställt krav som strider mot 1 kap. 2 § eller annan bestämmelse i LOV (prop. 2008/09:29, s. 146).

I 10 kap. 1 § LOV görs det en distinktion mellan begreppen *leverantör* och *sökande*. I förarbetena anges att om ”en leverantör gör bedömningen att ett krav som den upphandlande myndigheten ställt står i strid mot reglerna i lagen, kan denne, oavsett om leverantören är sökande eller inte, begära rättelse hos allmän förvaltningsdomstol” (prop. 2008/09:29, s. 146). Således kan slutsatsen dras att leverantör är ett förhållandevis brett begrepp och att en leverantör inte måste ha ansökt om att få delta i valfrihetssystemet för att kunna ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol. En sådan tolkning får anses ligga i linje med som gäller vid överprövning enligt LOU och har även bekräftats i Länsrätten i Skåne läns avgörande i mål 5538-09. Såvitt Konkurrensverket känner till är det aktuella avgörandet det enda exemplet på när allmän förvaltningsdomstol bifallit en talan enligt LOV och beslutat om rättelse.

I praxis har dock förekommit uttalanden som tyder på att det endast är leverantörer som inte godkänns som kan ansöka om överprövning. Förvaltningsrätten i Karlstad angav i mål 1-10 att ”[s]åsom framgår av lagen om valfrihetssystem får endast leverantörer som inte godkänts ansöka om rättelse hos allmän förvaltningsdomstol.” Det ska tilläggas att det i målet inte framgår om det var fråga om en potentiell leverantör eller en leverantör som inte godkänts.

I förarbetena anges att en godkänd leverantör som tecknat avtal med den upphandlande myndigheten inte får ansöka om rättelse eftersom leverantören inte lidit eller kan komma lida skada. Detta motiveras med att rättelsereglerna skulle blir svårhanterliga om bestämmelserna utvidgades så att godkända leverantörer skulle ges möjlighet att ansöka om rättelse enligt bestämmelserna i LOV (prop. 2008/09:29, s. 105). Vad som anges i förarbetena har tillämpats i praxis. Förvaltningsrätten i Jönköping avvisade i mål 321-13 en ansökan om rättelse med motiveringen att sökande (en leverantör i det aktuella valfrihetssystemet) hade tecknat avtal med upphandlande myndighet. Av både förarbetena och Förvaltningsrätten i Jönköpings avgörande framstår det som att kontraktstecknandet är av central betydelse vid bedömningen av talerätten.

Kammarrätten i Stockholm uttalade dock i mål 786-10 bland annat följande gällande betydelsen av kontraktstecknande:

> ”Kammarrätten konstaterar att i 16 kap. 1 § lagen (2007:1091) om offentligt upphandling anges, här något enkelt uttryckt, att en ansökan inte får prövas av allmän förvaltningsdomstol sedan kontrakt tecknats. Motsvarande bestämmelse saknas i LOV. Vad som sägs i förarbetena i LOV om betydelsen har inte heller på annan sätt kommit till uttryck i lagtexten. Den omständigheten att ett kontrakt tecknats kan således inte utgöra hinder för domstolsprövning eller hinder för föreningen att ansöka om rättelse, när man som i detta fall endast delvis har godkänts som leverantör och det således kan finnas en risk för ekonomisk skada.”

Oaktat att omständigheterna i de två målen var något olika framstår det enligt Konkurrensverkets mening som att det råder viss oklarhet avseende kontraktstecknandets betydelse för talerätten. Utöver att belysa kontraktstecknandet illustrerar ovan nämnd rättspraxis att externa leverantörer har svårt att få till stånd en rättsprövning i

allmän förvaltningsdomstol. Enligt Konkurrensverket yttrar sig externa leverantörers svaga ställning i få överprövningsmål vilket kan jämföras med den mångfald av överprövningar av upphandlingar enligt framför allt LOU. En följd av få överprövningsmål enligt LOV är en avsaknad av, eller åtminstone långsam, rättsutveckling i domstolarna på LOV-området.

6.6 Åtgärdsförslag för ökad konkurrens och bättre valfrihetsystem

Mot bakgrund av vad som redogjorts för i detta kapitel har Konkurrensverket identifierat följande förslag för att främja konkurrensen och förbättra förutsättningarna för att valfrihetssystemen ska fungera effektivt:

- Skillnaderna mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem bör återspeglas i kraven på konkurrensneutralitet.
- Skilj på rollen som beställare och utförare.
- Tydliggör uppdragen för egenregin och externa leverantörer.
- Inför bestämmelse om öppen redovisning av egenregins efterkalkyl.
- Särredovisa utförarorganisationen.

Nedan utvecklas argumenten för ovanstående förslag i tur och ordning.

Återspegla skillnader mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem i kraven på konkurrensneutralitet

Det finns enligt Konkurrensverkets mening skäl att tillämpa olika krav för obligatoriska respektive frivilliga valfrihetssystem. Enligt Konkurrensverkets mening finns det större möjligheter att införa hårdare regleringar som tar sikte på valfrihetssystemets funktion i de obligatoriska valfrihetssystemen. Bland annat bör det införas effektiva bestämmelser om konkurrensneutrala villkor mellan egenregin och externa leverantörer. Förvisso förekommer en sådan bestämmelse i 5 § 3 st. HSL, men det kan ifrågasättas om bestämmelsen är effektiv ur ett konkurrensneutralitetsperspektiv.

Vad gäller frivilliga valfrihetssystem kan upphandlande myndighet avstå från att konkurrensutsätta den aktuella verksamheten och bedriva den i egen regi. Det finns därmed vid inrättandet av ett valfrihetssystem enligt LOV inte skäl att ställa andra krav på hur upphandlande myndighet hanterar egenregin än vad som gäller vid upphandling enligt LOU.

Med en tydligare uppdelning mellan frivilliga och obligatoriska valfrihetssystem kan lagstiftaren ta hänsyn till faktorer som inte är rent upphandlingsrättsliga. Sådana faktorer kan till exempel ta sikte på att främja en effektivare konkurrens mellan egenregin och externa leverantörer på den skapade marknadsplatsen samt att öka valfriheteten för brukarna. Det blir då naturligt att sådana regler enbart ska gälla obligatoriska valfrihetssystem.

Hur och om skillnader mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem ska regleras lämnar Konkurrensverket öppet för lagstiftaren att bedöma. Enligt Konkurrensverket finns det dock skäl

för att tydligare återspegla skillnaderna mellan obligatoriska och frivilliga valfrihetssystem.

Skilj på rollen som beställare och utförare

För att bidra till en ökad konkurrensneutralitet och en bättre insyn i verksamheterna understryker Konkurrensverket vikten av att kommunen organisatoriskt tydliggör sina olika roller. Ansvaret för de båda verksamheterna bör tydliggöras, till exempel i en beställarorgansation och i en separat utförarorganisation.

När en upphandlande myndighet konkurrensutsätter välfärdstjänster och samtidigt behåller verksamhet i egen regi får den en dubbel roll som beställare och utförare. Myndigheten är dels utförare på marknaden för den konkurrensutsatta verksamheten, dels beställare och huvudman för verksamheten. Konkurrensverket anser att detta förhållande kan leda till intressekonflikter och konkurrensproblem.

Tydliggör uppdragen

Konkurrensverket anser att de upphandlande myndigheterna bör tydliggöra egenregiernas och de externa utförarnas uppdrag.

En viktig förutsättning för konkurrens på likvärdiga villkor är att uppdragen och kraven på utförarna i största möjliga mån är lika för egenregin som för externa leverantörer. Med otydliga uppdrag uppstår problem med att jämföra egenregins och de externa leverantörernas uppdrag. Om uppdragen inte går att jämföra går det inte att avgöra om det råder konkurrens på likvärdiga villkor.

Uppföljning och öppen redovisning av egenregin

Konkurrensverket föreslår att det införs en bestämmelse om öppen redovisning av upphandlande myndighets efterkalkyl för egenregiverksamheten.

För upphandlande myndighet är det viktigt att följa upp och analysera eventuella avvikelser gentemot budgeterade kostnader och intäkter i valfrihetssystemet. Analyserna tjänar både till att mäta effektiviteten i egenregins tillhandahållande av tjänster och till att bedöma om prissättningen av tjänsten är rimlig. Resultatet av efterkalkylen är viktigt för flera intressenter. För den upphandlande myndigheten blir resultatet en indikator på egenregins förmåga att tillhandahålla tjänster på ett effektivt sätt. För kommunens invånare bidrar resultatet till en bild av kommunens förmåga att hantera skattemedel. För externa leverantörer ger resultatet av efterkalkylen en möjlighet att jämföra sina kostnader med egenregins kostnader. Efterkalkylen bör vara öppen.

Särredovisning

Konkurrensverket förordar att upphandlande myndigheter särredovisar den konkurrensutsatta utförarorganisationen. En redovisningsmässig separering av utförarorganisationen ger bättre möjligheter att analysera lönsamheten och effektivisera verksamheten. Vidare medför en mer öppen och tydlig redovisning sannolikt ett ökat förtroende från de externa leverantörerna samt underlättar allmänhetens insyn och förståelse för vad skattepengarna går till.

Referenser

Proposition 2008/09:29. Lag om valfrihetssystem.

Proposition 2008/09:74. Vårdval i primärvården.

Konkurrensverket (2010:3). Uppföljning av vårdval i primärvården. Valfrihet, mångfald och etableringsförutsättningar Slutrapport.

Konkurrensverket (2012:2). Val av vårdcentral. Förutsättningar för kvalitetskonkurrens i vårdvalssystemen.

Konkurrensverket (2013:1). Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst. Slutrapport.

Konkurrensverket (2013:7). Valfrihet inom Arbetsförmedlingen.

Konkurrensverket (2013:8). Konkurrens på likvärdiga villkor i kommunernas valfrihetssystem. Pilotstudie i tre kommuner med valfrihetssystem inom hemtjänsten.

7 Effektiv konkurrens kräver effektiv tillsyn

7.1 Förslag

- Inför ett rättsligt reglerat samarbetskrav och ökade möjligheter till sanktioner vid bristande samarbete.
- Ge Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift.
- Ge Konkurrensverket rätt att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet.
- Ge Konkurrensverket egen beslutanderätt i företagskoncentrationer.

7.2 Inledning

Ändamålsenliga konkurrensregler är en förutsättning för att undanröja hinder för en väl fungerande konkurrens. För att kunna upprätthålla en effektiv konkurrens på marknaden måste tillsynen kunna bedrivas snabbt, rättsäkert och effektivt. Det är därför viktigt att Konkurrensverkets möjligheter att utöva tillsyn motsvarar det behov av tillsyn som finns. Som framgår av flera internationella jämförelser av utrednings- och beslutsbefogenheter inom Norden, EU och OECD, som redovisas inledningsvis i detta kapitel, framgår det tydligt att Sverige inom flera områden har mindre effektiva verktyg än vad andra länder har. Mot bakgrund härav och det harmoniseringsarbete som pågår inom dessa organ samt utifrån Konkurrensverkets erfarenheter av att tillämpa konkurrenslag-

stiftningen, har myndigheten identifierat vissa områden där utökade befogenheter och beslutanderätt skulle bidra till en mer effektiv konkurrenstillsyn och därigenom mer effektiv konkurrens. De verktyg som Konkurrensverket identifierat som särskilt angelägna att införa är ett uttryckligt och sanktionerat samarbetskrav för företag som är föremål för utredning samt beslutanderätt för Konkurrensverket i fråga om konkurrensskadeavgift, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och företagskoncentrationer. Grunderna för de åtgärdsförslag som Konkurrensverket identifierat för att stärka myndighetens tillsynsarbete inom dessa områden utvecklas i nedanstående kapitel.

7.3 Internationell jämförelse av utrednings- och beslutsbefogenheter

Konkurrensverket (2013) har i en gemensam rapport tillsammans med övriga konkurrensmyndigheter i Norden gjort en kartläggning över de olika nordiska myndigheternas befogenheter och jämfört dessa med Europeiska kommissionens befogenheter. Av jämförelserna i rapporten framgår att Konkurrensverket saknar utrednings- och beslutsbefogenheter som andra konkurrensmyndigheter har. Också EU:s medlemsländer har inom European Competition Network (ECN) tagit fram rekommendationer som uttrycker konkurrensmyndigheternas gemensamma syn på vilka minimibefogenheter de nationella konkurrensmyndigheterna bör ha tillgång till för att kunna säkerställa en effektiv tillsyn av EU:s konkurrensregler. Likheter och skillnader i befogenheter mellan konkurrensmyndigheter har också nyligen belysts inom OECD-samarbetet. OECD har, utifrån vissa konkurrensindikatorer, bedömt styrkan och omfattningen av medlemsländernas nationella konkurrensregelverk.

Nedan presenteras jämförande översikter av utrednings- och beslutsbefogenheter utifrån dessa jämförelser och rekommendationer, av vilka framgår att Konkurrensverket saknar vissa verktyg som andra konkurrensmyndigheter har.

Utredningsbefogenheter

Norden

Inom ramen för det nordiska samarbetet har Konkurrensverket gjort en jämförande analys av de nordiska konkurrensmyndigheternas utredningsbefogenheter och även jämfört dessa i förhållande till EU-kommissionen. Översikten presenteras i Tabell 7.1. Med avseende på utredningsbefogenheter, framgår att Konkurrensverket saknar några viktiga utredningsmöjligheter som andra länder har. En viktig bestämmelse som konkurrenslagen saknar är ett uttryckligt samarbetskrav för företag som är föremål för utredning av Konkurrensverket, i kombination med en sanktionsmöjlighet om samarbetskravet inte följs. I Sverige finns inte heller samma befogenheter som inom EU att utfärda påföljder för företag som lämnar felaktig eller vilseledande information.

Tabell 7.1 Utredningsbefogenheter för EU-kommissionen och de nordiska konkurrensmyndigheterna

Myndigheten har befogenhet att:	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
Företa platsundersökningar av affärs-lokaler	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• husrannsakningsorder krävs	×	✓	✓	×	✓	✓	✓
• företa platsundersökning av lokaler för ej misstänkta företag	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• kräva medverkan för att genomföra en platsundersökning	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att spärra av lokaler	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
• möjlighet att ställa frågor/få förklaringar	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att kopiera och beslagta originaldokument	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• möjlighet att samla in/digitalisera kriminaltekniska bevis	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• tvinga företag att samarbeta under inspektionen	✓	×	×	✓	✓	✓	×
Företa platsundersökningar av andra lokaler än företagets egna	✓	×	×	✓	×	✓	✓
• husrannsakningsorder krävs	×	–	–	✓	–	✓	✓
• ytterligare krav (t.ex. särskilda skäl, allvarlig överträdelse)	✓	–	–	✓	–	✓	✓
Begära information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• belagd med vite/böter	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• påföljder för vägran och/eller ofullständig eller vilseledande information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×
Hålla förhör	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• frivilliga förhör	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• obligatoriska förhör	×	×	×	×	✓	✓	✓
• förenade med vite/böter	✓	–	✓	✓	✓	✓	✓
• påföljder för vägran och/eller ofullständig eller vilseledande information	✓	–	✓	✓	✓	✓	×

✓ Ja × Nej – Inte tillämplig

Källa: Konkurrensverket (2013).

ECN

Att Sverige saknar ett konkurrensrättsligt verktyg som är vanligt förekommande i andra länder – samarbetskravet – framgår ännu tydligare vid en jämförelse med de andra medlemsstaterna i EU. European Competition Network (ECN) har, inom arbetsgruppen för Cooperation Issues and Due Process, tagit fram en rapport om medlemsländernas utredningsbefogenheter (ECN, 2012a). I rapporten identifieras områden där det skulle behövas ytterligare harmonisering för att underlätta tillämpningen av förordning 1/2003, med särskild inriktning på artikel 22 som rör utredningar som genomförs av medlemsstaternas konkurrensmyndigheter.

Av rapporten framgår att platsundersökningar normalt sett är bindande för företag i nästan alla jurisdiktioner och att det finns en uttrycklig skyldighet för företagen att samarbeta. Bristande efterlevnad av skyldigheten att samarbeta i samband med platsundersökningar är sanktionerat i nästan alla jurisdiktioner. I ett stort antal jurisdiktioner kan brott mot samarbetsskyldigheten ge böter med upp till en procent av företaget omsättning under föregående år, vilket motsvarar artikel 23(1) i förordning 1/2003. I några medlemsländer anses bristande efterlevnad av samarbetskravet till och med utgöra ett lagbrott.

Av alla medlemsländer är det endast Sverige och Danmark som saknar bötessanktionering vid bristande samarbete från företag. I Sverige kan Konkurrensverket dock få handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till företagets lokaler.

Alla konkurrensmyndigheter har befogenhet att ålägga företag att lämna information i utredningar om överträdelser av konkurrensreglerna. I vissa jurisdiktioner kan sådana åligganden endast riktas mot juridiska personer men i majoriteten av jurisdiktioner kan sådana åligganden riktas mot både juridiska och fysiska personer.

Konkurrensmyndigheternas befogenhet att begära in information är oftast mycket omfattande och i alla jurisdiktioner, inklusive Sverige, finns möjligheter att utfärda sanktioner till företag som inte efterkommer begäran om att ge in information.

Som ett utflöde av rapporten har medlemsstaterna enats om ett antal rekommendationer rörande utredningsbefogenheter och verkställighetsåtgärder i samband med platsundersökningar och informationsinhämtning (ECN 2013). Rekommendationerna är inte bindande men är tänkta att vara en vägledning vid utformning av lagstiftning rörande tillämpningen av artikel 101 och 102 i EUF-fördraget.

Rekommendationerna uttrycker konkurrensmyndigheternas gemensamma syn på vad som utgör en miniminivå av utrednings- och beslutsbefogenheter för att säkerställa en effektiv tillämpning av konkurrensrätten inom ECN. I rekommendationerna påpekas att det är avgörande att konkurrensmyndigheter har nödvändiga befogenheter för att utreda misstänkta överträdelser av konkurrensreglerna och nödvändiga sanktioner för att säkerställa efterlevanden av dessa. ECN rekommenderar även att konkurrensmyndigheterna ska ha effektiva möjligheter att utöva sina befogenheter vid platsundersökningar och att myndigheten ska ha befogenhet att genomdriva platsundersökningar trots att företaget motsätter sig det. Vidare rekommenderas att konkurrensmyndigheterna ska ha tillgång till effektiva sanktioner om företag som är föremål för undersökning inte lever upp till sina legala skyldigheter. Särskilt i samband med platsundersökningar ska konkurrensmyndigheter, som ett minimum, ha befogenhet att ålägga böter för företag som vägrar att underkasta sig platsundersökning, underlåter att ge tillgång till fullständiga affärshandlingar, bryter försegling och som underlåter att lämna riktiga och fullständiga svar på konkurrensmyndighetens frågor.

Sverige lever alltså inte upp till ECN:s rekommendationer i och med att det inte finns någon uttrycklig skyldighet för företag att samarbeta med konkurrensmyndigheten. De enda påtryckningsmedel för att förmå företag att samarbeta med Konkurrensverket under platsundersökningar är möjligheten att begära handräckning från Kronofogdemyndigheten, vilket dock i praktiken endast tar sikte på att bereda Konkurrensverket tillträde till företagets lokaler.

OECD

OECD har i en studie jämfört hur effektiv konkurrenspolitiken är i ett antal jurisdiktioner inom och utanför OECD. Studien omfattade 49 olika jurisdiktioner, varav 34 är medlemmar i OECD och 15 länder inte är medlemmar i OECD. Jurisdiktionerna har betygsatts utifrån ett antal olika parametrar, så kallade konkurrensindikatorer. Utifrån dessa har konkurrenseffektiviteten skattats inom fyra områden; utredningsbefogenheter, konkurrenspolitik, rättssäkerhet samt konkurrensfrämjande åtgärder.

I studien konstateras, vad gäller utredningsbefogenheter, att effektiviteten av konkurrenslagstiftningen är beroende av vilka möjligheter som finns att avskräcka från, hindra och ingripa mot konkurrensbegränsande beteenden. En av konkurrensindikatorerna som rör utredningsbefogenheter är huruvida konkurrensmyndigheten kan påföra (eller hemställa till domstol om att påföra) sanktioner för företag som hindrar eller försvårar en utredning om ett misstänkt överträdelse av konkurrensreglerna. Någon sådan möjlighet finns alltså inte enligt svensk rätt. Avsaknaden av uttrycklig och sanktionerad samarbetsskyldighet för företag som är föremål för utredning hos Konkurrensverket påverkar således omvärldens bedömning av hur effektiv den svenska konkurrenstillsynen är.

Sammanfattning

I flera internationella jämförelser utmärker sig Sverige som den enda jurisdiktion som saknar möjlighet att ingripa mot företag som inte samarbetar under en utredning. I avsaknad av sanktioner mot företag som inte samarbetar med konkurrensmyndigheten har Sverige mindre kraftfulla verktyg vid utredning än de flesta andra länder.

I många länder har reglerna för konkurrensmyndigheternas bevisinhämtning samlats i en generell paragraf, varför samarbetskravet inte bara omfattar platsundersökningar utan också när konkurrensmyndigheten inhämtar skriftliga eller muntliga uppgifter. Sanktionerna för de företag som inte samarbetar ser olika ut i olika länder och varierar mellan vite eller direkt sanktion i form av en avgift, antingen beräknad som procent på omsättningen under föregående räkenskapsår eller som en summa upp till ett maximalt belopp.

Beslutsbefogenheter

Vid ovannämnda jämförelser mellan Sverige och andra jurisdiktioner på konkurrensrättsområdet framkommer också att Konkurrensverket inte har lika långtgående beslutsbefogenheter som andra konkurrensmyndigheter har, då Konkurrensverket saknar egen beslutanderätt både vad gäller konkurrensskadeavgift och förbud.

Norden

Av den nordiska rapporten (Konkurrensverket, 2013), vars jämförelse av beslutsbefogenheter återges i Tabell 7.2, framgår att Konkurrensverket saknar beslutsbefogenheter som konkurrensmyndigheter i andra nordiska länder har. Även vad gäller beslutsbefogenheter finns det alltså utrymme för utökade befogenheter för Konkurrensverket. Utökade beslutsbefogenheter skulle medföra att

den totala handläggningstiden kan förkortas och att utredningar snabbare kan leda fram till ett beslut, vilket kan antas bidra till att öka effektiviteten i konkurrenstillsynen.

Tabell 7.2 Beslutsbefogenheter för EU-kommissionen och de nordiska konkurrensmyndigheterna

Myndigheten har befogenhet att besluta om:	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
Förbud	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• ålägga beteendemässiga åtgärder	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• ålägga strukturella åtgärder	✓	×	×	×	✓	✓	×
• utfärda viten eller böter	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Bötesförelägganden	✓	×	×	×	✓	✓	×
• böter förelagt i domstol	-	✓	✓	✓	-	-	✓
Åtaganden	✓	✓	✓	✓	×	×	✓
• förelägga viten eller böter	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
• godkänna åtaganden i händelse av allvarliga brott	×	×	×	×	-	-	×
• återkalla beslut med åtaganden under vissa omständigheter	✓	✓	✓	✓	-	-	✓
Förlikningsförfaranden	✓	×	×	×	✓	×	×
• andra typer av förlikningar	-	✓	✓	×	-	✓	✓
• tilldela rabatter till företag	✓	×	×	×	✓	×	×

✓ Ja × Nej - Inte tillämplig

Källa: De nordiska konkurrensmyndigheterna (2013).

ECN

ECN har också, på motsvarande sätt som för utredningsbefogenheter, gjort en kartläggning avseende konkurrensmyndigheternas beslutsbefogenheter. Kartläggningen har redovisats i en rapport om medlemmarnas beslutsbefogenheter (ECN 2012b). Rapporten syftar till att identifiera områden där det behövs ytterligare harmonisering

för att underlätta tillämpningen av förordning 1/2003. I Tabell 7.3 presenteras en översikt av jämförelsen.

Tabell 7.3 ECN:s kartläggning av beslutsbefogenheter

Befogenhet att fastställa att en överträdelse ägt rum		
-	Ja	AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, EU, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, MT, PL, PT, RO, SI, SK, UK
-	Nej	SE
Befogenhet att förbjuda framtida överträdelser		
-	Ja	BE, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, SK
-	Nej	AT, BG, NL, SE
-	Ej uttryckligt förutsett i lagen:	FI, MT, SI
Befogenhet att kombinera åläggande med böter		
-	Ja	AT, BE, BG, CY, CZ, EL, ES, EU, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, MT, PL, PT, RO, SK, UK
-	Nej	DE, DK, EE, FI, SI, SE

Källa: ECN (2012b), bearbetning av Konkurrensverket.

Av ECN:s jämförelse framgår att endast ett fåtal länder inom EU har en strikt uppdelning mellan utredande och beslutande befogenheter där konkurrensmyndigheten utreder och agerar åklagare inför domstolen som har beslutanderätt. Förutom i Sverige så är det endast i Österrike och på Irland som domstolen beslutar både i sak och fastställer konkurrensskadeavgift. Även Estland har det systemet, men endast för straffrättsliga böter. I Danmark och Finland beslutar konkurrensmyndigheten i sak medan domstolen beslutar om konkurrensskadeavgiftens storlek. Den vanligaste modellen för hur de nationella konkurrensmyndigheterna fungerar inom EU är i stället att både den utredande och beslutsfattande funktionen finns på samma myndighet.

Enligt artikel 7 i förordning 1/2003 kan kommissionen fastställa att en överträdelse av artikel 101 eller 102 har ägt rum. Motsvarande befogenhet att fastställa att överträdelser av konkurrensreglerna har ägt rum finns i de allra flesta medlemsstater. Den vanligaste påföljden för redan begångna överträdelser är att påföra böter men det är också möjligt att, i likhet med förordning 1/2003, endast fastställa att en överträdelse har ägt rum.

Vid jämförelse mellan medlemsstater i EU i Tabell 7.3 framkommer att det är endast i Sverige som konkurrensmyndigheten inte har befogenhet att fastställa att en överträdelse av konkurrensreglerna har ägt rum. På motsvarande sätt är Sverige ett av de länder som står ut i jämförelsen när det gäller befogenhet att samtidigt med sanktionen för en tidigare överträdelse också förbjuda framtida överträdelser.

I de flesta medlemsstater har konkurrensmyndigheten befogenhet att kombinera åläggande om att upphöra med en överträdelse av konkurrensreglerna och böter för en begången överträdelse i ett och samma beslut, på motsvarande sätt som kommissionen. I Sverige, liksom i Danmark och Finland, har konkurrensmyndigheten befogenhet att ålägga företag att upphöra med en pågående överträdelse medan befogenheten att döma ut böter tillkommer domstol.

Det svenska systemet med en uppdelning av beslutsbefogenheter mellan konkurrensmyndigheten och domstol är alltså ovanlig inom EU och hindrar att de olika påföljderna kombineras i ett och samma beslut. Detta utgör ett hinder för Konkurrensverket att agera kraftfullt mot överträdelser av konkurrensreglerna vilket gör tillsynen mindre effektiv än i andra medlemsstater.

Följder av bristande utrednings- och beslutsbefogenheter i Sverige

Avsaknad av samarbetsskyldighet

Sverige saknar sanktioner mot företag eller personer som lämnar inkorrekta eller vilseledande uppgifter i samband med platsundersökningar liksom vid inhämtande av skriftliga uppgifter eller vid förhör. Konkurrensverkets har möjlighet att ålägga företag vid vite att lämna uppgifter. Vitesbestämmelsen tar dock bara sikte på att svar inkommer och inte själva innehållet i de uppgifter som lämnas. Motsvarande gäller åläggande vid vite att inställa sig till förhör där vitesbestämmelsen endast tar sikte på att personen inställer sig till förhör och inte vilka uppgifter som sedan lämnas under förhöret.

De flesta andra länder kan besluta om en avgift, dvs. en direkt sanktion mot företag som inte samarbetar vid platsundersökningar eller som lämnar oriktiga eller ofullständiga uppgifter under utredningen. Det är t.ex. inte givet att det vid en platsundersökning finns en behörig person på plats som kan delges ett åläggande av vite.

Avsaknaden av en tydlig samarbetsskyldighet innebär ett osäkerhetsmoment om vilka krav som kan ställas på företag i samband med platsundersökningar och avsaknaden av sanktioner gör att Konkurrensverket är utelämnat till företagets goda vilja att samarbeta. Det är också allmänt känt att företag är mer tillmötesgående när det är kommissionen som företar en inspektion hos företag eller begär in uppgifter i en utredning än när motsvarande åtgärder vidtas av Konkurrensverket.

Långa handläggningstider för mål om konkurrensskadeavgift

Ett problem i mål om konkurrensskadeavgift, dvs. mål som rör överträdelser av 2 kap. 1 eller 7 §§ konkurrenslagen, är att det ofta tar lång tid innan slutligt besked erhålls från domstol. Snabba besked är nödvändiga för de konsumenter och företag som berörs av en överträdelse. Långa beredningstider skapar även en otydlighet för marknadsaktörer och intressenter som minskar regelverkets allmänpreventiva funktion. Detta kan skapa incitament för företag att premiera kortsiktigt vinstmaximerande genom osunt marknadsbeteende före långsiktigt ansvarstagande och regelefterlevnad.

Utan ett välfungerande konkurrensrättsligt sanktionssystem är det svårt för Konkurrensverket att effektivt förebygga och beivra överträdelser. Minskad respekt för de konkurrensrättsliga reglerna ger en försämrad marknadsdisciplin som kan medföra negativa effekter på innovation, tillväxt och välfärd. I förlängningen leder brister i det konkurrensrättsliga sanktionssystemet till sämre förtroende, och därmed minskad legitimitet, för konkurrens- och näringspolitiken hos allmänheten.

I de ärenden som under de senaste tio åren lett till konkurrensskadeavgift, antingen genom dom eller genom avgiftsföreläggande, har handläggningstiden för Konkurrensverkets utredning varierat mellan ett halvår och knappt två år. Den genomsnittliga utredningstiden har varit 16 månader. Efter att Konkurrensverket avslutat sin utredning inleds en domstolsprocess (om inte avgiftsföreläggande utfärdas). Domstolsprocesserna i de mål rörande konkurrensskadeavgift som handlagts vid Stockholms tingsrätt och i Marknadsdomstolen under 2000-talet har tagit från tre och ett halvt år upp till nästan nio år i det s.k. ADSL-målet (Konkurrens-

verkets dnr 1135/2004). Detta påverkar negativt konkurrensreglernas inverkan på företagens incitament.

Utdragna handläggningstider innebär också bevissvårigheter för Konkurrensverket. Många av de omständigheter som ligger till grund för myndighetens talan i domstol kan vara baserade på muntliga utsagor om händelseförlopp, dvs. möten och andra kontakter och bolagens efterföljande marknadsuppträdande. Erfarenheter visar att personer som hörts under utredningen hos Konkurrensverket efter det att lång tid passerat inte alltid står fast vid lämnade uppgifter när de sedermera förhörs i domstol. Att de kan ha glömt detaljer avseende vad som avhandlades vid aktuella möten eller liknande är knappast förvånande.

För att komma tillrätta med dessa problem och säkerställa en snabbare, effektivare och mer rättssäker tillämpning av konkurrensreglerna finns det skäl att överväga en ordning som ger Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift. En sådan ordning skulle innebära en väsentlig förbättring när det gäller möjligheterna att erhålla ett bindande avgörande mot konstaterade överträdelser inom rimlig tid.

Konkurrensverket har sedan ikraftträdandet av 2008 års konkurrenslag haft möjlighet att utfärda avgiftsförelägganden i sådana ärenden där sakomständigheterna rörande överträdelsen är klara. Konkurrensverkets beslutanderätt bör nu utökas till att omfatta en generell rätt att fastställa konkurrensskadeavgift. I och med möjligheten till överprövning av Konkurrensverkets beslut i domstol medför förslaget inte någon inskränkning i parternas rätt till försvar.

7.4 Internationell jämförelse rörande företagskoncentrationer

Förvärv av företag och samgåenden mellan företag, så kallade företagskoncentrationer, är ett naturligt inslag i ett dynamiskt näringsliv. Sådana strukturförändringar kan ha stor betydelse för att företagen ska kunna öka konkurrenskraften och förbättra förutsättningarna för tillväxt, vilket i sin tur kan förväntas ge konsumenterna ett större urval av varor och tjänster till lägre pris och högre kvalitet.

I vissa fall kan en företagskoncentration dock leda till en omstrukturering som på längre sikt hotar att skada konkurrensen på marknaden. De företag som finns kvar på marknaden känner inte längre av ett tillräckligt starkt konkurrenstryck, vilket i stället leder till sämre urval, högre priser och lägre kvalitet. Ytterst kanske en koncentration leder till ett svårutmanat monopol, till nackdel för konsumenterna. Därför innehåller konkurrenslagen regler för prövning av företagskoncentrationer. Om de berörda företagens omsättning överstiger vissa tröskelvärden i lagen, är de skyldiga att anmäla koncentrationen till Konkurrensverket innan koncentrationen genomförs. Från det att Konkurrensverket har fått in en fullständig anmälan om företagskoncentration har verket 25 arbetsdagar på sig att fatta beslut om att lämna koncentrationen utan åtgärd eller att inleda en särskild undersökning. Den inledande 25-dagarsfristen kallas även ”fas 1” och perioden för särskild undersökning ”fas 2”. Under fas 1 får parterna inte vidta någon åtgärd för att fullfölja koncentrationen, det s.k. fullföljdsförbudet.

Syftet med prövning av företagskoncentrationer är att förhindra uppkomsten av en marknadsstruktur som kan förväntas påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

Prövningen kan leda till att företagskoncentrationen stoppas eller till åtaganden från de berörda företagens sida som innebär att de identifierade konkurrensproblemen undanröjs.

Allmänintresset av att potentiellt skadliga företagskoncentrationer ska prövas innan de genomförs måste vägas mot den olägenhet som det innebär för de berörda företagen att inte kunna gå vidare med att genomföra koncentrationen förrän prövningen är avslutad. Koncentrationsprövningar bedrivs därför under stark tidspress med lagstadgade tidsfrister.

Om Konkurrensverket inleder en särskild undersökning ska myndigheten inom tre månader fatta beslut om att lämna koncentrationen utan åtgärd eller väcka stämning vid Stockholms tingsrätt om förbud mot koncentrationen. Även tingsrättens och i sista hand Marknadsdomstolens handläggningstider har fastlagda frister. Ett förbud mot en företagskoncentration får dessutom inte fattas senare än två år efter det att koncentrationen uppkom.

Samtidigt är kraven på Konkurrensverkets utredning högt ställda. Bedömningar av företagskoncentrationer involverar ofta komplicerade rättsliga och ekonomiska överväganden tillsammans med handläggning och analys av stora kvantitativa och kvalitativa datamängder som måste göras inom korta tidsramar. En särskild utredning av en företagskoncentration är därför mycket resurskrävande för både Konkurrensverket och de berörda företagen.

Redan i dag är den svenska konkurrenslagen i stora delar harmoniserad med EU:s koncentrationsförordning och Konkurrensverkets prövning är på många sätt anpassad till Europeiska kommissionens olika tillkännagivanden och riktlinjer. Detta är resultatet av ett aktivt ställningstagande från den svenska lagstiftarens sida.

Kommissionen har egen beslutanderätt och detsamma gäller för konkurrensmyndigheterna i flera andra medlemsstater inom EU.

I den tidigare nämnda nordiska rapporten (Konkurrensverket, 2013) görs en särskild jämförelse av beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg i samband med kontroll av företagskoncentrationer, vilken återges i Tabell 7.4. Den jämförande analysen visar att Sverige även inom detta område saknar vissa befogenheter och verktyg som andra konkurrensmyndigheter har, och som skulle kunna öka effektiviteten i koncentrationsprövningar. Framför allt saknas i Sverige befogenhet för konkurrensmyndigheten, alltså Konkurrensverket, att förbjuda en företagskoncentration. Därutöver saknas också sanktionsmöjligheter mot företag som genomfört en anmälningspliktig företagskoncentration innan den anmälts till eller prövats av Konkurrensverket, så kallad ”gun-jumping” eller ”tjuvstart”. Konkurrensverket saknar även möjligheten att ”stoppa klockan” under koncentrationsprövningar för det fall parterna inte efterkommer åligganden att lämna in efterfrågade uppgifter. Ett förslag om att införa en sådan ordning i svensk konkurrenslagstiftning bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Tabell 7.4 Koncentrationskontroll – beslutsbefogenheter och undersökningsverktyg som tillämpas av de nordiska konkurrensmyndigheterna

Beslutsbefogenheter och undersöknings-verktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
Godkännande och förbud							
• Godkänna en koncentration	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Godkänna en koncentration med villkor och åtaganden (åtgärder)	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✓	✓	✓	✓
• Förbjuda en koncentration	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✓	✗ (framställan hos domstol)
• Återkalla ett godkännandebeslut baserat på t.ex. inkorrekt eller vilseledande information	✓	✓	✓	✗	✓	✗	✓
• Återkalla ett godkännandebeslut med åtgärder om parterna bryter mot ett åtagande som är kopplat till beslutet	✓	✓ (av konkurrensrådet)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✗	✗
Genomförande innan anmälan eller godkännande							
• Förbud att genomföra en koncentration under pågående undersökning (obligatorisk tidsfrist)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗ (framställan hos domstol)
• Ålägga böter om parterna genomför en koncentration före anmälan (tjuvstart)	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✗	✓	✓	✗
• Ålägga böter om parterna genomför en koncentration under obligatorisk tidsfrist (tjuvstart)	✓	✗	✓	✗ (framställan hos domstol)	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗

forts.

Beslutsbefogenheter och undersöknings-verktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
Undersökning av koncentrationer som faller utanför obligatorisk anmälan							
• Myndigheten får utfärda ett föreläggande att anmäla en koncentration som inte uppnår omsättningströsklarna för obligatorisk anmälan	✗ (bortsett från hänskjutanden)	✗	✗	✗	✓	✓	✓
Anmälans innehåll							
• Myndigheten beslutar vilken information som ska inkluderas i koncentrationsanmälan för att starta de lagstadgade tidsperioderna för undersökningen	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Myndigheten avgör om en registrerad anmälan uppfyller kraven på information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Lagstadgade tidsfrister							
• Angett i "arbetsdagar"	✓	✗ (helgfria vardagar)	✓	✗ (månad 1+3)	✓	✓	Fas I: ✓ Fas II: ✗
• Skjuta upp tidsperioden om informationen inte lämnas i tid ("stanna klockan")	✓	✗	✗	✓	✗	✓	✗
• Tidsperioderna förlängs automatiskt om parterna föreslår åtaganden	✓ (delvis)	✓ (delvis)	✗	✗	✗	✗	Fas I: ✓ Fas II: ✗
• Myndigheten får förlänga tidsperioden på begäran av parterna (till exempel om de föreslår åtgärder)	✓	✓ (Endast Fas II)	✓	✗ (hänskjutande till domstol)	✓	✓	✗ Hänskjut-ande till domstol (endast Fas II)

forts.

Beslutsbefogenheter och undersöknings-verktyg	EC	DK	FO	FI	IS	NO	SE
• Myndigheten får förlänga tidsperioden utan samtycke från parterna på särskilda grunder (t.ex. om information inte har lämnats i tid)	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗ Hänskjut-ande till domstol (endast Fas II)
Krav på information							
• Utfärda ett föreläggande för de samgående parterna för att få information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Utfärda ett föreläggande för tredjeparter för att få information	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
• Kräva att personer som troligen har relevant information infinner sig till en utfrågning/ intervju	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
• Utfärda ovannämnda föreläggande/krav på utfrågning vid vite	✓ (endast förelägg-anden)	✓ (endast förelägg-anden)	✓ (endast förelägg-anden)	✓	✓	✓	✓
• Kräva att få utföra en inspektion i parternas lokaler	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✗
Utfärda böter							
• Utfärda böter för företag/personer t.ex.om ett föreläggande inte följs eller om det förekommer brott mot ett villkor som var del av ett godkännandebeslut	✓	✗ (hänskjut-ande till domstol)	✗ (hänskjut-ande till domstol)	✗ (hänskjut-ande till domstol)	✓	✓	✗ (hänskjut-ande till domstol)

✓- Handhas av de nordiska konkurrensmyndigheterna; ✗ - Inte tillämpligt/möjligt; ✗ + Förklaring - Inte avgjort direkt av de nordiska konkurrensmyndigheterna

Källa: Konkurrensverket (2013).

Konkurrensverket har identifierat framför allt tre områden där det svenska regelverket för prövning av företagskoncentrationer inte är lika effektivt som i många andra, närliggande jurisdiktioner. Det första området gäller beslutanderätten, där Konkurrensverket för att förbjuda en företagskoncentration måste väcka talan vid domstol medan många andra konkurrensmyndigheter själva kan fatta sådana beslut. Det andra området gäller sådana fall där parterna vidtar åtgärder som helt eller delvis genomför en koncentration innan den anmälts eller prövningen slutförts. I konkurrenslagen finns vissa regler som förbjuder sådant förfarande, men inga sanktioner. Internationellt är synen på tjuvstarter betydligt strängare, liksom för överträdelser mot fullföljdsförbud under pågående prövning. Avslutningsvis är även avsaknaden av sanktionsmöjligheter för samarbetsvägran eller avgivande av osanna eller ofullständiga uppgifter relevant även vad gäller prövning av företagskoncentrationer.

Prövning av förvärv av minoritetsinnehav som inte ger kontroll

Inom Europeiska kommissionen utreds för närvarande behovet av och möjligheten att införa prövning av förvärv av så kallade minoritetsinnehav av aktier som inte ger upphov till ensam eller gemensam kontroll enligt EU:s koncentrationsförordning, men som ändå kan innebära att det förvärvande företaget kan komma att utöva ett betydande inflytande på marknaden. Erfarenheten visar att under vissa omständigheter kan förvärvet av ett minoritetsinnehav som visserligen inte ger kontroll ändå skada konkurrensen, exempelvis genom att köparen kan påverka målbolagets konkurrensbeteende genom att ta plats i styrelsen eller genom att incitamenten för företagen att konkurrera med varandra minskar. Vissa medlemsstater

har redan i dag möjlighet att pröva denna typ av förvärv, såsom Tyskland och Storbritannien. Om ministerrådet så småningom kommer fram till att det finns skäl att ändra EU:s koncentrationsförordning och införa prövning av förvärv av minoritetsinnehav, väcker detta frågan om en liknande möjlighet ska införas i konkurrenslagen då det framstår som ologiskt att ett behov av prövning skulle vara mindre på nationell nivå än på EU-nivå.

7.5 Åtgärdsförslag för effektivare konkurrenstillsyn

För att stärka och effektivisera Konkurrensverkets tillsynsarbete föreslår Konkurrensverket följande:

- Inför ett rättsligt reglerat samarbetskrav och ökade möjligheter till sanktioner vid bristande samarbete
- Ge Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift
- Ge Konkurrensverket rätt att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet
- Ge Konkurrensverket egen beslutanderätt i företagskoncentrationer

Nedan utvecklas i tur och ordning ovanstående förslag.

Inför ett rättsligt reglerat samarbetskrav och ökade möjligheter till sanktioner vid bristande samarbete

Vid internationella jämförelser framkommer tydligt att Sverige inte ligger i framkant vad gäller konkurrenstillsyn. Eftersom en effektiv konkurrenstillsyn är viktigt för att uppnå väl fungerande konkurrens bör konkurrenstillsynen stärkas genom införande av ytterligare utredningsbefogenheter för Konkurrensverket.

Det är rimligt och nödvändigt för en effektiv tillämpning av konkurrensreglerna och för ett effektivt samarbete med övriga konkurrensmyndigheter i Norden och inom EU att Konkurrensverket har minst lika effektiva verktyg som övriga medlemsstater och våra nordiska grannländer. Ett rättsligt reglerat samarbetskrav bör därför införas. Kravet bör vara generellt och även omfatta sanktioner mot vilseledande information.

Konkurrensverket har tidigare fört fram att det finns behov av ett rättsligt reglerat samarbetskrav i konkurrenslagen.[50] Att det finns ett uttryckligt samarbetskrav för företagen är särskilt viktigt i samband med platsundersökningar, men det finns starka skäl för att kravet inte bör vara avgränsat enbart till platsundersökningar utan att det också bör omfatta en skyldighet att lämna korrekt information och att det, för att vara effektivt, bör kombineras med möjlighet till sanktioner mot företag som lämnat vilseledande information. En rättslig reglering bör, i likhet med förhållandet i flertalet jämförbara länder, utformas som en direkt sanktion i form av en avgift som Konkurrensverket självt kan besluta eller föra talan om.

---

[50] Samarbetskrav i Konkurrensverkets utredningar, underlag skickat till Konkurrenstillsynsutredningen, N2012:02, den 5 december 2012, dnr 498/2012 och Konkurrensverkets yttrande 2013-05-28 över betänkandet Effektivare konkurrenstillsyn (SOU 2013:16), dnr 200/2013.

Ett rättsligt reglerat samarbetskrav formulerat som att företaget ska underlätta och möjliggöra Konkurrensverkets utredning, snarare än att företagen aktivt ska ta fram och överlämna känsliga uppgifter till Konkurrensverket, riskerar inte att komma i konflikt med den enskildes och företagens rätt att inte belasta sig själv.

Ge Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift

Som redovisats tidigare så framkommer det vid internationella jämförelser att Sverige tillhör en minoritet av länder där konkurrensmyndigheten saknar egen beslutanderätt avseende sanktioner för överträdelser av förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning.

På samma sätt som EU-kommissionen och andra nationella konkurrensmyndigheter har befogenhet att fatta beslut om sanktioner, har också flera svenska förvaltningsmyndigheter egen beslutanderätt i fråga om sanktioner. Inom flera rättsområden finns stipulerat om olika sanktionsavgifter och för ett stort antal av dessa ligger beslutanderätten hos förvaltningsmyndighet. Skatteverket kan besluta om skattetillägg. Finansinspektionen får ingripa mot kreditinstitut som åsidosatt sina skyldigheter enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse och har motsvarande befogenheter vad gäller straffavgift i försäkringsrörelse. Också miljösanktionsavgift, för den som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder föreskrifter i miljöbalken, beslutas av tillsynsmyndighet. En ordning som innebär att förvaltningsmyndigheter beslutar om en sanktionsavgift är alltså inte ovanlig i svensk rätt.

För att komma tillrätta med problemet med långa handläggningstider i domstol och för att säkerställa en snabbare, effektivare och mer rättssäker tillämpning av konkurrensreglerna finns det skäl att överväga en ordning som ger Konkurrensverket rätt att besluta om konkurrensskadeavgift. En sådan ordning skulle innebära en väsentlig förbättring när det gäller möjligheterna att erhålla ett bindande avgörande mot konstaterade överträdelser inom rimlig tid.

Sedan ikraftträdandet av 2008 års konkurrenslag har Konkurrensverket haft möjlighet att utfärda avgiftsföreläggganden i ärenden där sakomständigheterna rörande överträdelsen är klara. För att ytterligare öka effektiviteten i konkurrenslagstillämpningen och som ett led i en ökad harmonisering med övriga jurisdiktioner inom EU, bör Konkurrensverkets beslutanderätt utökas till att omfatta en generell rätt att fastställa konkurrensskadeavgift i ärenden gällande överträdelser av förbuden i 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen.

Ge Konkurrensverket rätt att förbjuda konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet

Konkurrensverkets erfarenheter av att tillämpa reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS) 3 kap. §§ 27-32 konkurrenslagen utvecklades tidigare i kapitel 5. Där diskuterades problematiken med den långa handläggningstiden från det att ett ärende initieras hos Konkurrensverket till lagakraftvunnen dom för ärenden som tas vidare till domstol. Sedan KOS-reglerna trädde i kraft 1 januari 2010 har sex ärenden tagits vidare till domstol, varav lagakraftvunnen dom vid utgången av november 2013 endast avkunnats i ett fall. Inräknat tiden för verkställande av domstolens beslut, uppgår tiden från initiering av ärendet hos Konkurrens-

verket fram till att förfarandet upphör till fyra år. Detta är lång tid. Dels för berörda aktörer, men också för att det tar lång tid att uppnå rättspraxis, vilket marknadens aktörer efterfrågar. Konkurrensverket märker detta tydligt i trycket på att ge förhandsbesked i individuella fall, vilket myndigheten inte kan ge.

Samma argument angående effektivitetsvinster och förkortade handläggningstider som anförs ovan angående förslaget om beslutanderätt för Konkurrensverket avseende konkurrensskadeavgift gäller även i detta fall. Genom att ge Konkurrensverket beslutanderätt att vid vite ålägga offentliga aktörer att upphöra med ett förfarande eller en viss verksamhet, ökar möjligheterna att korrigera konkurrensproblem inom en rimlig tid vilket avsevärt förbättrar förutsättningarna för att uppnå konkurrensneutralitet. För bibehållen rättsäkerhet ska Konkurrensverkets beslut kunna överklagas till domstol.

I sammanhanget kan även noteras att Finland, som till stor del utifrån svensk förlaga, införde regler om konkurrensneutralitet i konkurrenslagen 2013, har tillskrivit konkurrensmyndigheten denna befogenhet (4 a kap. 30 c § (9.8.2013/595) konkurrenslagen 12.8.2011/948). Lagen framhåller dock att ärenden i första hand ska lösas genom förhandling.

Ge Konkurrensverket egen beslutanderätt i företagskoncentrationer

Konkurrensverket har i dag rätt att fatta beslut om att lämna en företagskoncentration utan åtgärd. Ett sådant beslut kan vara förenat med villkor i form av åtaganden från de berörda företagens

sida som syftar till att undanröja potentiella konkurrensproblem som Konkurrensverket identifierat under sin utredning.

Vissa företagskoncentrationer är dock sådana att inga åtaganden kan avhjälpa de väntade negativa effekterna på konkurrensen. Det kan också vara så att parterna i koncentrationen inte är beredda att erbjuda sådana åtaganden. I sådana fall måste Konkurrensverket väcka talan vid Stockholms tingsrätt för att förbjuda koncentrationen.

Konkurrensverket har sedan konkurrenslagens tillkomst 1993 väckt talan om förbud mot företagskoncentration i totalt nio ärenden. Endast de tre första koncentrationerna kom upp till prövning i domstol, vilket skedde redan under 1990-talet. I övriga ärenden har parterna, med undantag för ett ärende där Konkurrensverkets talan avvisades på formella grunder, valt att dra sig ur den tilltänkta transaktionen varefter Konkurrensverket återkallat sin talan. I ytterligare ett ärende återkallade parterna själva sin anmälan hos Konkurrensverket i ett sent skede, när de insåg att myndigheten stod i begrepp att inom ett par dagar lämna in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt. Resultatet har i dessa ärenden därmed blivit det som Konkurrensverket åsyftat, nämligen att koncentrationen stoppats. Skälen till att parterna dragit sig ur en transaktion kan naturligtvis variera. Ett skäl kan vara att parterna bedömt utsikterna till framgång i en domstolsprocess som alltför osäkra. Ett annat kan vara den tidsutdräkt en domstolsprocess medför. I överlåtelseavtalen reglerar parterna ofta vad som ska ske dels för den händelse Konkurrensverket beslutar om särskild undersökning, dels om Konkurrensverket väcker talan om förbud. Det brukar därvid finnas en möjlighet för vardera parten att viss tid efter att Konkurrensverket väckt talan dra sig ur transaktionen.

I praktiken har Konkurrensverkets beslut att väcka talan således kommit att fungera som ett förbud. Mot den bakgrunden bör det utredas om Konkurrensverket inte bör ges egen beslutanderätt i företagskoncentrationer, med möjlighet för förvärvsparterna att i stället överklaga Konkurrensverkets beslut i domstol. En sådan ordning skulle bättre svara mot hur systemet kommit att fungera. Inte minst innebär detta en mer effektiv prövning av företagskoncentrationer vilket sparar resurser för såväl Konkurrensverket som berörda parter och Stockholms tingsrätt.

Ytterligare en fördel med egen beslutanderätt är att det i Konkurrensverkets beslut bättre skulle kunna framgå vilka avvägningar som gjorts mellan de fakta och argument som kommit fram under utredningen, än vad formen för en stämningsansökan möjliggör i dag. En stämningsansökan utgör en partsinlaga och ska i första hand redogöra för Konkurrensverkets yrkanden och påståenden inför en kommande domstolsprocess, inte argumentera för och emot de relevanta omständigheter som framkommit under ärendet. Även om parterna senast i samband med utkast till stämningsansökan också får ta del av det underlag Konkurrensverket har för sin bedömning, kan stämningsansökan på grund av sin utformning uppfattas som ensidig av parterna och som att Konkurrensverket inte beaktat vad dessa anfört. Egen beslutanderätt öppnar dock upp för möjligheten att i ett beslut tydligt utveckla relevanta resonemang och redogöra för de överväganden, för och emot, som gjorts i ärendet. Detta skulle dels kunna ge parterna bättre förståelse för Konkurrensverkets ställningstagande, och dels tjäna som vägledning för andra intressenter inför framtiden.

Konkurrenslagens regler om företagskoncentrationer har i praktiken inneburit en betydande anpassning till EU-rätten. Det finns skäl att överväga en ytterligare anpassning också vad gäller

beslutanderätten. För företagskoncentrationer som prövas enligt EU:s koncentrationsförordning gäller att Europeiska kommissionen fattar beslut också om förbud. Vid en jämförelse med andra nordiska länder kan konstateras att endast Sverige och Finland måste gå till domstol för att förbjuda en företagskoncentration, medan konkurrensmyndigheterna i Danmark, Färöarna, Island och Norge har egen beslutanderätt. De flesta övriga konkurrensmyndigheter inom EU har också egen beslutanderätt, däribland i de geografiskt närliggande medlemsstaterna Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tyskland, Nederländerna, Belgien och Storbritannien.

Inför sanktioner mot tjuvstart i anmälningspliktiga företagskoncentrationer

En anmälningspliktig företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket innan den genomförs. Under den inledande fasen av Konkurrensverkets prövning råder dessutom ett förbud för parterna att vidta åtgärder för att genomföra koncentrationen. Att genomföra en företagskoncentration innan den anmälts, eller i strid med fullföljdsförbudet under pågående prövning, kan således liknas vid en tjuvstart. I de fall företagen i en koncentration är konkurrenter, kan en sådan tjuvstart likställas med konkurrensbegränsande samarbete och därmed strida mot förbudet i såväl 2 kap. 1 § konkurrenslagen som artikel 101 EUF-fördraget.

Fullföljdsförbudet syftar till att inga åtgärder ska vidtas som försvårar för företagen att, i det fall koncentrationen inte blir av, fortsätta verka effektivt och i konkurrens med varandra. Det är således inte tillräckligt att i sista hand kunna förbjuda en koncentration som bedöms medföra påtagligt negativa effekter på konkurrensen – förutsättningarna för fortsatt konkurrens mellan företagen

måste också kvarstå och vara lika goda efter ett eventuellt förbud som innan koncentrationen var påtänkt. Till sådana åtgärder som kan utgöra tjuvstart hör inte enbart konkret sammanslagning av verksamheter, uppsägning av personal och liknande, utan även informationsutbyte som ger företagen en alltför god insyn i varandras framtidsplaner eller marknads- och prissättningsstrategier, liksom koordinering av förhandlingar eller budgivning (t.ex. genom att målbolaget upphör med att lägga självständiga anbud).

Tidigare fanns ingen bestämmelse om när en anmälan om företagskoncentration skulle göras till Konkurrensverket. Regeln att en anmälningspliktig företagskoncentration ska anmälas innan den genomförs infördes först 2008. Det finns dock inga sanktioner förknippade med det fall parterna delvis eller t.o.m. helt fullföljer koncentrationen innan den anmäls till Konkurrensverket för prövning. Sedan 2008 har Konkurrensverket i vart fall vid ett tillfälle mottagit en anmälan om företagskoncentration där köparen ett år tidigare hade genomfört en anmälningspliktig koncentration som aldrig hade anmälts. Det händer också att Konkurrensverket får telefonförfrågningar från företag och ombud om vad som händer om en koncentration genomförs innan den anmäls eller innan verket slutfört sin prövning. Det besked verket kan ge är att det inte finns någon direkt sanktion mot ett sådant förfarande, men att företagen och i synnerhet köparen tar en risk för den händelse koncentrationen skulle förbjudas. Det kan inte uteslutas att vissa företag i vart fall överväger att genomföra koncentrationen innan Konkurrensverket lämnar den utan åtgärd. Framför allt kan frånvaron av tydliga sanktioner riskera att leda till att företagen frestas inleda vissa åtgärder som syftar till att fullfölja koncentrationen, som att t.ex. att börja samordna vissa funktioner eller strategier. Att så kan ske har Konkurrensverket funnit belägg för i annat samman-

hang, nämligen i kartellutredningar där de deltagande företagen förklarat sitt samordningsbeteende med att de avsett att gå ihop.

Det är klart otillfredsställande att parterna utan påföljd kan underlåta att anmäla eller anmäla efter att genomförande skett. Den bortre tvåårsgräns som gäller för möjligheten att förbjuda en företagskoncentration kan dessutom innebära att den återstående tiden vid upptäckt skulle kunna vara alltför kort för att i praktiken tillåta en prövning i efterhand i alla instanser.

Inte heller finns det några direkta sanktioner förknippade med överträdelser mot fullföljdsförbudet under Konkurrensverkets pågående prövning. Konkurrensverket kan visserligen utfärda åligganden vid vite, men det är en framåtsyftande åtgärd som förutsätter att Konkurrensverket redan funnit det nödvändigt med ett förbud eller åläggande. Automatiskt fullföljdsförbud gäller vidare endast under den inledande 25-dagarsfristen. Om Konkurrensverket fattar beslut om särskild undersökning eller väcker talan om förbud mot koncentrationen, måste beslut om fullföljdsförbud fattas av tingsrätten i det enskilda fallet. Ett sådant beslut förutsätter dock att ett förbud är motiverat av ett allmänt intresse som väger tyngre än den olägenhet som åtgärden medför. Det kan ifrågasättas varför skyldigheten att avvakta med genomförandeåtgärder ska vara mindre när Konkurrensverket funnit skäl att särskilt utreda koncentrationen, något som i sig indikerar att den kan medföra negativa effekter på konkurrensen.

Ett tydligt och sanktionerat förbud mot tjuvstart i anmälningspliktiga företagskoncentrationer skulle sända en signal till företag att iaktta försiktighet ifråga om vilka åtgärder de vidtar innan en tänkt företagskoncentration fått sin slutliga prövning.

I internationellt perspektiv råder en betydligt strängare syn på att företag genomför en koncentration innan den anmälts men även på åtgärder som vidtas i strid med fullföljdsförbudet. I samtliga nordiska länder utom Sverige och Norge gäller fullföljdsförbudet under hela prövningen fram till dess beslut är fattat. I Norge fattar konkurrensmyndigheten dock själv regelmässigt beslut om fortsatt fullföljdsförbud under den särskilda undersökningen. Fullföljdsförbud under hela prövningen gäller också enligt EU:s koncentrationsförordning och inom de flesta medlemsländer. Många konkurrensmyndigheter har möjlighet att direkt utfärda böter för överträdelser mot fullföljdsförbudet, ofta på upp till 10 procent av företagens omsättning. Flera konkurrensmyndigheter har haft anledning att använda denna möjlighet, däribland EU-kommissionen, Estland, Lettland, Nederländerna, Norge, Polen och Tyskland.

Ingen ändring avseende beslut om platsundersökning och näringsförbud

Beslut om tillstånd att genomföra platsundersökningar enligt 5 kap 3-5 §§ konkurrenslagen, är från rättssäkerhetssynpunkt av särskilt känslig karaktär. Det är en fördel att en sådan långtgående maktbefogenhet som detta innebär föregås av ett beslut av domstol. Vidare är det Konkurrensverkets erfarenhet att den nu gällande ordningen avseende denna typ av beslut inte heller skapar något nämnvärt problem avseende oönskad tidsutdräkt. På grund av rättsäkerhetsaspekter och att några märkbara effektivitetsskäl inte bedöms föreligga kan denna typ av beslut även i framtiden fattas av Stockholms tingsrätt på ansökan av Konkurrensverket. Inte heller vad gäller möjligheten att meddela näringsförbud finns skäl att ändra den gällande ordningen. Av rättssäkerhetsskäl bör beslut om näringsförbud även fortsättningsvis meddelas av domstol.

Referenser

ECN (2012a). ECN Working Group Cooperation Issues and Due Process. Investigative Powers Report. 31 May 2012.

ECN (2012b). Working Group Cooperation Issues and Due Process. Decision-making report. 31 May 2012.

ECN (2013). ECN Recommendation on investigative powers, enforcement measures and sanctions in the context of inspections and requests for information.

Konkurrensverket (2013). ”A Vision for Competition – Competition Policy towards 2020”. Svensk version ”En vision för konkurrenspolitiken – Med blicken mot 2020”. Rapport från de nordiska konkurrensmyndigheterna nr 1/2013.

8 Ytterligare konkurrensfrämjande förslag för väl fungerande marknader

8.1 Inledning

Konkurrensverkets uppgift är att arbeta för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. En viktig del i den uppgiften är det konkurrensfrämjande arbete som Konkurrensverket bedriver på olika plan, vilket i stort syftar till att främja ett konkurrensinriktat synsätt och öka medvetenheten om nyttan av en effektiv konkurrens. Den här rapporten är i sig en del av det arbetet och har lyft fram en rad fokusområden som Konkurrensverket önskat uppmärksamma särskilt inom ramen för det regeringsuppdrag som myndigheten tilldelades i regleringsbrevet för 2013. Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete är dock en ständigt pågående uppgift som omfattar mer än enbart den här rapporten.

Syftet med det här avslutande kapitlet är därför att lyfta fram ett urval av konkurrensfrämjande förslag rörande olika områden och marknader som Konkurrensverket tidigare fört fram i olika sammanhang och som fortfarande bedöms vara relevanta. Kapitlet inleds med en kort introduktion till myndighetens konkurrensfrämjande arbete. En viktig del i det arbetet är att svara på remisser från olika instanser och en uppföljning och utvärdering av vilka effekter och vilket inflytande myndighetens remissyttranden kan bedömas ha haft redovisas i anslutning till detta. Därefter presenteras och diskuteras Konkurrensverkets utestående förslag till konkurrensfrämjande åtgärder mer ingående, vilket även sätter punkt för den här rapporten.

8.2 Konkurrensverkets konkurrensfrämjande arbete

Konkurrensverket har ett särskilt ansvar enligt sin instruktion (2007:1117) att:

- uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig och privat verksamhet och mot en effektiv offentlig upphandling,
- lämna förslag till konkurrensutsättning och till regelreformering, samt
- följa upp utvecklingen på konkurrens- och upphandlingsområdet (4 §).

I budgetpropositionen för 2014 har regeringen även aviserat sin avsikt att samla upphandlingsstödet hos Konkurrensverket senast i juli 2014 varvid resurser ska koncentreras till kompetenshöjande insatser avseende bl.a. uppföljning och utvärdering (prop. 2013/14, s. 107).

Ett verktyg inom den konkurrensfrämjande delen av Konkurrensverkets verksamhet är att som i denna rapport föreslå regeländringar eller fördjupade utredningar inom specifika områden eller marknader. En stor del av det konkurrensfrämjande arbetet utgörs även av att besvara remisser. Ytterligare exempel på verktyg är att arbeta utåtriktat genom att skriva artiklar, pressmeddelanden och hålla presskonferenser för att sprida information om rapporter, lagtillämpning och domstolsavgöranden. Deltagande i konferenser och seminarier är också viktiga forum. Bland annat arrangerade Konkurrensverket sommaren 2013 tre egna seminarier i Almedalen.

Konkurrensverket hanterar ett par hundra remisser per år

Konkurrensverket yttrar sig årligen i uppemot ett par hundra remissärenden. Av dessa föranleder uppskattningsvis knappt hälften synpunkter på sakfrågan medan något över hälften besvaras utan några invändningar eller motsvarande.

Typiska frågor som Konkurrensverket har synpunkter på i sina remissyttranden gäller bl.a. följande:

- Förslagets påverkan på möjligheterna till etablering på olika marknader, antingen direkt genom etableringskontroll eller tillståndsprövning alternativt indirekt genom att t.ex. kostnadsmässiga barriärer ställs upp i form av krav på verksamheten.

- Förslagets påverkan på konkurrensneutraliteten mellan olika aktörer, t.ex. regler eller förhållanden som snedvrider konkurrensen på marknaden mellan olika aktörer. Det kan handla om skillnader i påverkan på små och stora företag alternativt mellan offentliga och privata företag. Olika gränsdragningsproblem hör erfarenhetsmässigt ofta hit.

- Förslagets påverkan på möjligheterna att konkurrera, exempelvis genom att begränsa möjligheterna till marknadsföring eller produktutveckling alternativt genom att reglera pris och kvalitet utöver vad som kan anses vara absolut nödvändigt.

- Förslagets påverkan på incitamenten för olika företag att konkurrera, t.ex. genom att föreslagna regler uppmuntrar eller förutsätter samarbete mellan konkurrenter alternativt ökar

kostnaderna för konsumenter vid byten mellan olika leverantörer.

- Svårigheter att bedöma förslagets ovan nämnda påverkan, vilka accentueras om konsekvensanalysen är bristfällig särskilt avseende konkurrenseffekterna. Bristande konsekvensanalys är något som Konkurrensverket erfarenhetsmässigt ofta påpekar. Konkurrensverket har därför bistått Tillväxtverket med att ta fram en vägledning för konsekvensutredning (se www.enklareregler.se).

- Möjligheter att följa upp och utvärdera förslaget efter ett eventuellt genomförande, vilket ofta förutsätter planering redan ex ante för att åstadkomma tillgång till eller insamling av relevant data och statistik avseende förslagets effekter.

Uppföljning av Konkurrensverkets remissyttranden

I syfte att undersöka vilket genomslag Konkurrensverkets remissyttranden har haft, har myndigheten nyligen genomfört en uppföljning av sina remissyttranden över statliga offentliga utredningar (SOU) och departementsskrivelser (Ds). Uppföljningen har fokuserat på yttranden för kalenderåret 2011. Att de uppföljda ärendena ligger några år tillbaka i tiden hänger samman med att det vanligen tar viss tid efter själva remissomgången innan det står klart vart utredningen ifråga leder. Den samlade uppföljningen omfattar 17 remissyttranden som tar ställning till 21 olika förslag. En sammanställning av genomgången presenteras i Tabell 8.1.

Tabell 8.1 Uppföljning av Konkurrensverkets SOU och Ds yttranden för år 2011

Remisser av SOU och Ds under 2011	Totalt antal	Numera genomförda	I ny utredning eller under beredning	Inte genomförda/ ändrat
Alla förslag	21	8	5	8
Tillstyrkta av KKV	11	6	1	4
Avstyrkta av KKV	10	2	4	4

Källa: Konkurrensverkets egen sammanställning.

En uppföljning av det här slaget är emellertid komplicerad, eftersom det är svårt att bedöma exakt vilket inflytande just Konkurrensverkets yttrande har haft då många andra remissinstanser också yttrat sig inom samma fråga. Konkurrensverket har därför varit i kontakt med nyckelpersoner inom berörda departement och myndigheter för att försöka nå en djupare insikt om vilken påverkan just Konkurrensverkets yttranden kan bedömas ha haft, vilket av naturliga skäl inte alltid varit möjligt att fastställa.

Först kan dock en generell notering göras. Remisskritik tycks ofta medföra att en beredning fördröjs eller att ytterligare utredningar initieras. Ett exempel på detta rör förslagen om avveckling av byggfelsförsäkringen (Ds 2011:2) som inledningsvis avstyrktes av Konkurrensverket men där myndigheten i den remissomgång som följde på en ytterligare utredning (SOU 2013:10), tillstyrkte avvecklingen.

I flera fall har Konkurrensverkets yttranden sannolikt varit betydelsefulla för att förslag har stoppats eller ändrats. Som exempel på detta kan framhållas e-legitimationer, där Konkurrensverkets kritik mot användningen av LOV i detta sammanhang tycks ha hörsammats. Konkurrensverkets invändningar torde även ha haft stor

betydelse för valet av lagstiftningsteknik när det gäller beslutet att inte lagreglera fjärrvärmesektorn i enlighet med utredningen om tredjepartstillträde till fjärrvärmenätens förslag (TPA-utredningen) samt för det så kallade Teckal-undantaget i lagen om offentlig upphandling.[51]

Det finns dock många faktorer som påverkar utgången av ett remissärende. Ett belysande exempel på detta utgörs av två liknande förslag som båda avstyrkts av Konkurrensverket men som kommit att behandlas på helt olika sätt. Förslagen gällde båda nya undantag från den kommunala lokaliseringsprincipen. På fjärrvärmeområdet (SOU 2011:44) fick Konkurrensverket genomslag för sitt avstyrkande medan motsatsen gällde samhällsorientering för nyanlända invandrare (Ds 2011:31).

Att främja konkurrensen är ett långsiktigt arbete som kräver uthållighet. Konkurrensverket har i många omgångar pekat på problemen med nuvarande organisationsform för Riksantikvarieämbetets uppdragsverksamhet, där myndigheten har en dubbel roll i samband med arkeologiska undersökningar. Denna kritik har nu delvis vunnit gehör i och med att uppdragsverksamheten under 2015 ska föras över till Statens Historiska Museer. Det minskar dubbelrollen på området även om den av Konkurrensverket föreslagna bolagiseringen i och för sig inte genomförs.

[51] Undantaget innebär att upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar inte behöver tillämpa lagen om offentlig upphandling (LOU) när de köper varor eller tjänster från en leverantör som är en juridisk person eller en gemensam nämnd och som den upphandlande myndigheten äger eller är medlem i (exempelvis ett aktiebolag). Regeln trädde i kraft den 1 januari 2013.

8.3 Åtgärdsförslag för bättre konkurrens

I återstoden av det här kapitlet behandlas ett antal områden och marknader inom vilka Konkurrensverket redan tidigare i olika sammanhang fört fram konkurrensförbättrande förslag eller rekommendationer till önskad inriktning på fortsatt marknadsutveckling. Gemensamt för de förslag som presenteras är att Konkurrensverket bedömer att dessa förslag fortfarande är aktuella och förtjänar att lyftas fram inom ramen för det bredare regeringsuppdraget som ligger till grund för denna rapport.

Varje förslagsavsnitt inleds med en sammanfattning av aktuella förslag, varefter varje enskilt förslag beskrivs mer ingående.

Åtgärder för att förbättra konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden

Konkurrensverkets förslag

- Utred fri flytträtt från fondkonto till investeringssparkonto för att öka kundrörligheten på fondmarknaden.
- Utred möjligheten att göra det möjligt för fondbolag att erbjuda investeringssparkonto för att ytterligare öka kundrörligheten på fondmarknaden.
- Inför regler som fastställer att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på likformigt sätt.
- Inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster.
- Utred en försäljning eller förtydliga SBAB:s roll.
- Utred möjligheten att förbjuda prissignalering.

Bakgrund

Den finansiella tjänstesektorn är av stor betydelse för det svenska näringslivet såväl som för hushållens ekonomi, då kostnaden för finansiella tjänster utgör en väsentlig del av de svenska hushållens utgifter. Under de senaste åren har det förts en intensiv debatt om bankernas höga avgifter, marginaler och lönsamhet, vilket kan vara en indikation på att konkurrensen fungerar mindre väl. Av denna anledning beslöt Konkurrensverket under 2012 att närmare studera marknads- och konkurrensförhållandena avseende inlåning, bolån och fonder, som en del av myndighetens konkurrensfrämjande uppgift.

Konkurrensverket publicerade i juni 2013 rapporten *Konkurrensen på den finansiella tjänstemarknaden – inlåning, bolån och fonder* (rapport 2013:4). I rapporten konstaterades att kundrörligheten på marknaden är trög till följd av inlåsningseffekter och att kunderna är passiva, bristande transparens vad gäller kostnaden för finansiella tjänster samt ett svagt intresse hos konsumenterna för finansiella tjänster. Dessa faktorer bedömdes vara de främsta hindren för en effektiv konkurrens på den finansiella tjänstemarknaden. I det följande återupprepas ett urval av de förslag som Konkurrensverket presenterade i rapporten.

Utred fri flytträtt från fondkonto till investeringssparkonto

Stora upparbetade stockar av fondsparande tenderar att förbli hos fondbolag som ägs av de fyra storbankerna, vilket har en konserverande effekt på dessa bankers höga marknadsandelar. Inlåsningseffekterna beror på att konsumenter inte byter fonder och fonddistributör i den utsträckning de sannolikt skulle göra om de inte behövde betala kapitalvinstskatt på sin försäljning vid fondbytet.

Eftersom ett fondbyte (från depå) utlöser kapitalvinstbeskattning går konsumenten miste om den skattekredit som ett långsiktigt sparande i en och samma fond innebär. Fondspararna avstår av detta skäl från att byta fonder, vilket gör att konkurrensen på fondmarknaden påverkas negativt.

Mot bakgrund av de konstaterade inlåsningseffekterna bör en utredning tillsättas för att analysera möjligheten att flytta över befintligt sparande i fonder på fondkonto till exempelvis investeringssparkonto eller att hitta andra lösningar i syfte att komma till rätta med den inlåsning som föreligger. På så sätt kan kundrörligheten öka för befintligt fondsparande vilket kan leda till ökad konkurrens och därmed lägre priser och ett bättre utbud på marknaden.

Utred möjligheten att även göra det möjligt för fondbolagen att kunna erbjuda investeringssparkonto

En aktör som kan erbjuda en kund de två olika skattemiljöerna investeringssparkonto och fondkonto blir en mer konkurrenskraftig aktör jämfört med om endast fondkonto kan erbjudas. Med dagens regler kan endast kreditinstitut och värdepappersbolag erbjuda sina kunder investeringssparkonto. Det missgynnar fondbolag som inte får tillhandahålla sparkonton enligt lagstiftningen. Att inte kunna erbjuda sina kunder ett investeringssparkonto innebär försämrad service mot kunderna och är en hämmande faktor för kundrörligheten och utgör ett inträdeshinder till den totala marknaden för sparande. Problemet skulle kunna åtgärdas genom att exempelvis göra det tillåtet för ett fondbolag att ha ett belastningskonto utanför investeringssparkontot.

Inför regler som fastställer att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på likformigt sätt

Konsumenter har många gånger en bristande kunskap vad gäller finansiella tjänster. Komplexa ekonomiska förhållanden gör det svårt för konsumenterna att göra rationella val. Många gånger är det svårt att förstå relationen mellan pris och produkt, inte minst när det gäller bolån. För att förbättra bolånekundens kunskap, och därmed förhandlingsposition gentemot banken, kan informationen fördelas jämnare genom ett krav på att bankerna ska redovisa sina upplåningskostnader för bostadslån på ett likartat sätt. På så sätt kan bolånekundens förhandlingsutrymme och möjliga prutmån förtydligas. Det kan också förbättra förutsättningarna för en ökad kundrörlighet på bolånemarknaden.

Konkurrensverket noterar att Finansinspektionen (2013) har presenterat förslag som går i samma riktning som Konkurrensverkets förslag för att öka transparensen och öppenheten inom bolånemarknaden samt för att öka konsumenternas förståelse inom området. Om denna typ av reglering, som Finansinspektionen föreslår, införs så kommer detta att medföra ytterligare ett steg för att öka konsumenternas förhandlingsstyrka gentemot bankerna.

Inför årliga kostnadssammanställningar för banktjänster

En årlig kostnadssammanställning, det vill säga att bankerna informerar kunderna om hur mycket de har betalat i avgifter till banken, kan enligt Konkurrensverket öka konkurrensen. Kostnadssammanställningen kan även omfatta en översikt över till exempel de räntor som kunden betalat och mottagit under året.

Ett nationellt krav på en årlig kostnadssammanställning torde vara genomförbart och kan vara ett verktyg för att öka konsumenternas

kunskap om vad banktjänster kostar. Det handlar om att ta fram en enkel, samlad och enhetlig redovisning av kundens kostnader i banken. Den utgör också en påminnelse för kunden om kostnaderna. Om varje kund en gång per år skulle få en översikt över de avgifter som betalas till banken, och en översikt över kostnaderna de tre senaste åren, skulle konsumenterna på ett enklare sätt kunna jämföra olika bankers priser. En sådan kostnadssammanställning kan reducera barriärerna för att byta bank och potentiellt öka dynamiken och konkurrensen. En kostnadssammanställning kan också utgöra ett bra underlag för konsumenten gentemot banken vid förhandlingar om olika avgifter, räntenivåer och rabatter. Medvetna och kunniga konsumenter som har möjlighet att göra rationella val torde öka kundrörligheten och förbättra konkurrensen inom finanssektorn.

Utred en försäljning eller förtydliga SBAB:s roll

SBAB Bank AB är ett helägt statligt aktiebolag verksamt på den svenska bolånemarknaden. Bolaget bildades efter ett riksdagsbeslut i december 1984. Bolagets uppdrag var att finansiera de medel som behövdes för den statliga bostadsutlåningen. Syftet var att avlasta statsbudgeten från den bostadsrelaterade upp- och utlåningen. Utgångspunkten för bolagets tillkomst hade således ingen bas i bolånemarknaden. Frågan om staten på sikt ska vara ägare till den verksamhet som SBAB bedriver i konkurrens med andra långivare har varit uppe till diskussion vid flera tillfällen. Den nuvarande regeringen har uttalat en avsikt att vid lämpligt tillfälle sälja SBAB Bank (Riksrevisionen 2012:119).

En faktor som enligt Konkurrensverket inte har beaktats i tillräcklig omfattning är hur det statliga ägandet kan påverka konkurrensen då det finns en risk att offentliga och privata företag inte har lik-

artade villkor då de agerar på samma marknad. Bland annat kan offentligt ägda företag ha en konkurrensfördel gentemot privata då de kan ha lägre finansiell och operativ risk än privata aktörer (se t.ex. kapitel 5). Med hänsyn till det ovanstående anser Konkurrensverket att en försäljning av SBAB bör utredas eller att det bör förtydligas på vilket sätt SBAB ska bidra till mångfalden och konkurrensen på bankmarknaden och säkerställa att konkurrensen inte snedvrids.

Finansutskottet uttalade i betänkandet om ägarstyrningen av SBAB (2012/13:FiU38), att de anser, i likhet med regeringen, att SBAB inte har något specifikt samhällsuppdrag, vilket talar för att frågan bör utredas. Finansutskottet instämmer i regeringens syn att det är viktigt att SBAB, i likhet med andra aktörer på marknaden, inte bidrar till en osund utveckling som resulterar i samhällsekonomiska obalanser.

Utred möjligheten att förbjuda prissignalering

Utbyte av marknadsinformation kan leda till en begränsning av konkurrensen, i de fall det underlättar för företagen att få reda på konkurrenternas marknadsstrategier. Hur informationsutbytet påverkar konkurrensen beror på marknadens egenskaper och på informationens art (se t.ex. Europeiska kommissionen, 2013).

Informationsutbyte kan vidare utgöra ett samordnat förfarande om det minskar den strategiska osäkerheten på marknaden och därmed underlättar samverkan. Det förutsätter att strategisk information har utbytts mellan konkurrenterna. Det försämrar konkurrenternas möjligheter att agera självständigt på marknaden och försvagar deras incitament att konkurrera. Av kommissionens riktlinjer framgår att om företag utbyter strategisk information omfattas de med

stor sannolikhet av 101 FEUF (och 2 kap. 1 § konkurrenslagen). Med strategisk information avses sådan information som minskar den strategiska osäkerheten på marknaden. Strategisk information kan relateras till bland annat priser, produktionskostnader, marknadsföringsplaner eller val av processteknologi. Den strategiska nyttan av informationen är också beroende av hur aggregerad den är, dess ålder, vilken marknadskontext det är fråga om och hur ofta informationen utväxlas. Ärenden av denna typ är konkurrensrättsligt mycket komplicerade att utreda och lagföringen tar många gånger flera år.

Det finns indikationer på att större aktörer signalerat sina marknadsstrategier och priser inom banksektorn. Under våren 2012 gick exempelvis en av de större aktörerna på bolånemarknaden ut i dagspressen och informerade om sin framtida marknadsstrategi och prissättning (se t.ex. Dagens Industri, 2012). Banken meddelade att den skulle fokusera mindre på tillväxt och konkurrens om nya kunder och i stället fokusera på att höja bolånemarginalerna. Dessutom signalerade banken att den avsåg att inte fokusera på lägre priser, vilket varit en viktig konkurrensparameter, utan följa med de andra bankerna och höja marginalerna. Denna typ av information kan givetvis underlätta andra bankers agerande. Det gäller särskilt på en marknad där tillväxttakten i efterfrågan har minskat och där en stor del av kundstocken är trögrörlig på grund av direkta och indirekta byteskostnader.

Ju mer transparent en marknad är, desto bättre är förutsättningarna för att övervaka marknadsutfallet. Därmed är det lättare för aktörerna att samordna sig på marknaden. Att marknadens aktörer kan övervaka konkurrenternas priser, volymer eller marknadsandelar är en förutsättning för att avvikelse från överenskommelsen ska kunna upptäckas. Transparensen på exempelvis bolånemarknaden

är i många avseenden stor. Marknadens aktörer är stabila och få till antalet och en stor del av kundstocken är trögrörlig på grund av indirekta och direkta byteskostnader. Det gör att bolånemarknaden är en marknad där samordning mellan aktörerna skulle kunna fungera väl.

I flera länder och på flera marknader har konkurrensmyndigheter internationellt uppmärksammat risken med marknads- och prissignalering, inte minst på bolåne- och inlåningsmarknaden. Australien var det första landet i världen som införde ett förbud mot prissignalering inom banksektorn.[52]

Den australiensiska lagen innehåller två förbud:

(i) ett *per se-förbud* mot att enskilt röja priser till konkurrenter utanför ordinarie affärsverksamhet, och

(ii) ett *generellt förbud* mot att (enskilt eller publikt) avslöja information (t.ex. priser, rabatter, kapacitet, kommersiell strategi) i syfte att avsevärt försvaga konkurrensen på marknaden.[53]

Den australiska konkurrensmyndigheten har utfärdat riktlinjer för tillämpningen av lagen.[54] Riktlinjerna förtydligar bland annat att det generella förbudet omfattar ett förbud mot prissignalering. Som exempel anges att en ledande företrädare för Bank A signalerar att

---

[52] Förbudet infördes genom en ändring i *Competition and Consumer Act 2010*. Ändringen trädde i kraft den 6 juni 2012.

[53] Den nya lagstiftningen sammanfattas av Australien Competition & Consumer Commission, *Authorizing and notifying disclosure of pricing and other information*.

[54] Australian Competition & Consumer Commission, *Anti-competitive price signaling and information disclosures*.

banken inte har för avsikt att sänka räntan, för att testa konkurrenternas reaktioner. Ett annat exempel som anges är att en ledande företrädare för en bank under en branschkonferens offentliggör att banken är motvillig till att göra större räntehöjningar än vad riksbanken gör, eller till att introducera nya avgifter. Det generella förbudet hindrar dock inte banker från att publicera priser till konsumenter i exempelvis tidningar och på sina webbplatser.

För att kunna korrigera otillbörlig marknadspåverkan på ett så effektivt sätt som möjligt bör möjligheten att med lämplig reglering förbjuda prissignalering, med inriktning mot den finansiella tjänstesektorn, utredas närmre.

Inför en tillträdesreglering på postmarknaden

Konkurrensverkets förslag

Ge Post- och telestyrelsen i uppdrag att, i samråd med Konkurrensverket, utreda förutsättningarna för att införa en reglering som ger postoperatörer tillträde till Postens distributionskedja. I uppdraget bör det ingå att väga den samhällsekonomiska nyttan av en reglering mot kostnaderna för att administrera densamma.

Bakgrund

Den långsiktiga trenden är att den totala mängden skickade brev inom Sverige minskar. Sedan millennieskiftet har brevvolymen minskat med närmare 23 procent, vilket i huvudsak är ett resultat av nya elektroniska kommunikationssätt. Vid utgången av 2012 fanns 32 postoperatörer med tillstånd att bedriva postverksamhet i Sverige. Posten AB:s volymmässiga marknadsandel är 87,2 procent,

medan Bring Citymails är 12,5 procent. Övriga postoperatörer står för 0,3 procent (Post- och telestyrelsen, 2013).

Brevmarknaden kan grovt delas upp i delmarknaderna sändningar respektive enstaka brev. Dessa kan i sin tur delas upp i övernattbefordrade respektive ej övernattbefordrade sändningar. Sändningar består vanligtvis av industriellt producerade försändelser med samma format och vikt som lämnas in till postoperatören vid ett och samma tillfälle. Om volymen är tillräckligt stor för att klassas som sändning kan avsändaren få stora rabatter jämfört med portot för enstaka försändelser (Post- och telestyrelsen, 2013).

Totalt motsvarar sändningar volymmässigt över tre fjärdedelar av den totala brevmarknaden, varav ej övernattbefordrade sändningar svarar för drygt 60 procent. Det är i huvudsak inom segmentet ej övernattbefordrade sändningar som Bring Citymail konkurrerar med Posten. Posten täcker hela landet medan Bring Citymail har sin utdelningsverksamhet koncentrerad till Stockholmsregionen och Mälardalen, stora delar av Västsverige, västra Skåne och Gotland. Bring Citymails utdelningsområde motsvarar cirka 54 procent av alla postmottagare i Sverige (Post- och telestyrelsen, 2013).

Inom övriga segment möter Posten ingen betydande konkurrens.

Tillträdesreglering skapar möjligheter för stärkt konkurrens

Trots att den svenska brevmarknaden varit liberaliserad i ungefär 20 år är det bara Bring Citymail som utsatt Posten för reellt konkurrenstryck. Även om de formella inträdeshindren är små, är de ekonomiska inträdeshindren betydande. Postal verksamhet kännetecknas av stora skal- och samproduktionsfördelar, som gör

det svårt för nya aktörer att uppnå tillräcklig skala för att bedriva en lönsam verksamhet.

Inträde av nya aktörer förväntas ha potential att både öka effektiviteten och mångfalden på brevmarknaden. Konkurrensverket har därför vid olika tillfällen (se t.ex. Konkurrensverket 2009:4) framfört att det kan finnas förutsättningar för en stärkt konkurrens inom postområdet genom att någon form av tillträdesreglering till Postens infrastruktur införs. En tillträdesreglering skulle alltså ge Postens konkurrenter möjligheter att köpa tjänster av Posten i de delar av produktionen där de själva inte verkar. Med en sådan reglering minskar de inträdeshinder som beror på de skal- och samproduktionsfördelar som är förknippade med postal verksamhet.

Samtidigt måste det beaktas att det finns en aktör i Sverige, Bring Citymail, som utan tillträdesreglering har etablerat ett eget distributionsnät i stora delar av landet. En tillträdesreglering måste balanseras så att inträde med egen infrastruktur inte försvåras. Reglerat tillträde till delar av Postens distributionsnät medför också ett behov av att reglera till vilka priser tillträde kan ske, vilket kan skapa betydande administrativa kostnader, vilket också betonades i Postlagsutredningen (SOU 2009:82). Utredningen föreslog att Post- och telestyrelsen skulle få i uppdrag att utreda frågan i samråd med Konkurrensverket.

Inför en enhetlig mervärdesskatt

Konkurrensverkets förslag

Konkurrensverket föreslår ett införande av en enhetlig moms på alla varor och tjänster och att nuvarande skillnader i momssatser mellan t.ex. livsmedel och flertalet andra varor tas bort. Syftet är att minska konkurrenssnedvridningar och reducera företagens och myndigheternas administrationskostnader.

Bakgrund

Olika momssatser kan leda till att konkurrensen snedvrids. Ett konkret exempel är att försäljning av böcker beläggs med 6 procent moms, medan cd-skivor normalt beläggs med 25 procent moms. För att undgå snedvridningar till följd av den sänkta momsen på böcker omfattas också en bok inläst på cd av 6 procents moms. Om samma bokuppläsning i stället köps för nedladdning via Internet, som en ljudfil, betraktas detta dock som en tjänst, och beläggs med 25 procent moms. Detsamma gäller en bok som laddas ned som en så kallad e-bok. Tryckt bok och bok inläst på cd har alltså en reducerad skattesats medan samma bok som e-bok eller ljudfil beskattas med den högre skattesatsen.

Beslutet att belägga en bok inläst på cd med lägre moms – i syfte att undanröja en snedvridning – skapade alltså en snedvridning mellan inlästa böcker beroende på hur de distribueras. Det tydliggör att gränsdragningen mellan olika momssatser ofta blir problematisk.

Ett annat exempel är den sänkning av restaurang- och cateringmomsen som genomfördes den 1 januari 2012. Den var sett i sin isolering positiv från konkurrenssynpunkt eftersom den medförde

minskad konkurrenssnedvridning och avgränsningsproblematik, främst gentemot livsmedel som redan hade en lägre mervärdesskattesats. Många av de varor och tjänster som redan belades med nedsatt skattesats är substitut till restaurangbesök, exempelvis varor inom rekreation och kultur. Motsvarande nedsättning tillämpades redan i 14 andra EU-länder och även Konkurrensverket tillstyrkte sänkningen (dnr 256/2011).

Sänkningen skapar dock nya gränsdragningsproblem, även om dessa sannolikt är mindre än ursprungsproblemen. En snedvridning uppkommer ju gentemot sådana varor och tjänster som fortsatt kommer att beskattas med den högsta skattesatsen. Ett exempel avser mat och dryck vid konferensarrangemang, där själva konferensarrangemanget beskattas med normalskattesatsen. Gränsdragningsfrågan uppkommer då huruvida restaurang- och cateringtjänster som tillhandahålls samtidigt som konferensen ska ses som separata tjänster och beskattas med den reducerade mervärdesskattesatsen 12 procent.

Enligt Skatteverket ska lunch som tillhandahålls i ett konferenspaket som regel anses ingå i konferensarrangemanget. Detsamma gäller kaffe, smörgåsar, mineralvatten och liknande. Andra måltider, såsom frukost, kvällsmåltider och banketter får däremot i normalfallet inte anses ingå i ett konferensarrangemang utan de ska beskattas separat, det vill säga med den lägre skattesatsen (Skatteverkets ställningstagande 2012-03-29 dnr 131 193650-12/111).

Gränsdragningsfrågor som gäller huruvida en transaktion består av ett eller flera tillhandahållanden är enligt Skatteverket vanliga i olika verksamheter där det i transaktioner ingår delar som var för sig beskattas efter olika skattesatser. En dom i EU-domstolen (C-88/09, Graphic Procédé) har också satt fokus på gränsdragningen

mellan tryckeritjänster – som beskattas med normalskattesatsen – kontra tryckta produkter som kan ha lägre moms (se vidare Skatteverkets ställningstaganden 2010-07-19 dnr 131 355983-10/111 och 2011-09-12 dnr 131 618062-11/111).

Simuleringsstudier utförda av Copenhagen Economics (2007) på uppdrag av Europeiska kommissionen, indikerar att värdet av de snedvridningar som undanröjs om ett EU-land går från ett system med differentierade momssatser till en enhetlig momssats, uppgår till 0,03 procent av landets totala privata konsumtion.

En enkätundersökning utförd på uppdrag av Mervärdesskattesatsutredningen (SOU 2005:57) indikerade att myndigheternas kostnader för att administrera differentierade momssatser redan då uppgick till 164 miljoner kronor per år.

Motsvarande summa för företagens administration av differentierade momssatser var enligt Mervärdesskattesatsutredningen 600-700 miljoner kronor årligen. Skatteverket (2006:3) skriver i utredningen *Krånglig moms – en företagsbroms?* att företagens kostnader för att administrera differentierade momssatser uppgår till 500 miljoner kronor årligen. Utredningen visade även att kostnaderna relativt sett var större för små företag än för stora.

Det finns argument för att differentierade momssatser leder till mindre effektivt fungerande marknader och högre administrativa kostnader för såväl företag som myndigheter. De leder ofta även till gränsdragningsproblem mellan produkter som är utbytbara, vilket kan upplevas som orättvist. De eventuella oönskade fördelningseffekter som vid en enhetlig moms kan uppkomma för enskilda hushåll eller verksamheter skulle kunna motverkas av andra riktade insatser från statsmakternas sida.

Från en renodlad konkurrenssynpunkt måste enligt Konkurrensverket förespråkas en helt enhetlig momsskattesats, inte minst eftersom löpande anpassningar av skattesatserna för att hantera konkurrensproblem undviks. Sådana anpassningar riskerar att skapa nya konkurrensproblem i nya gränssnitt. Under förutsättning att en sådan reform görs budgetneutralt kommer det naturligtvis att medföra att den nya enhetliga momssatsen hamnar på en lägre nivå än 25 procent.

Regeringen har uppdragit åt Tillväxtanalys att, efter samråd med Tillväxtverket och Konkurrensverket, följa upp effekterna av den sänkta mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster vad gäller företagande och effekterna av regelförenklingen, ett arbete som pågår till den 1 januari 2016.

Avskaffa reklamskatten

Konkurrensverkets förslag

Eliminera snedvridningar på marknaden för annonser genom att avskaffa reklamskatten.

Bakgrund

Reklamskatten är en punktskatt på vissa former av annonser och reklam. För annonser i periodiska publikationer, bortsett från periodiska annonsblad, är skattesatsen tre procent. I övriga publikationer är den åtta procent. Även filmreklam omfattas av reklamskatten. TV- och radioreklam eller reklam som publiceras på Internet omfattas däremot inte.

Skatt som betalats för annonser i en självständig, periodisk publikation återbetalas upp till 50 miljoner kronor. I praktiken innebär det att mindre publikationer är befriade från reklamskatt.

Konkurrensverket konstaterar att reklamskatten i sin nuvarande form slår olika, beroende på medieslag och publikation. En annons som publiceras i en stor morgontidnings pappersupplaga beskattas exempelvis högre än motsvarande annons publicerad i samma tidnings nätupplaga.

Ett avskaffande av reklamskatten föreslogs redan 1997 i Reklamskatteutredningens slutbetänkande (SOU 1997:53). I Presstödskommitténs slutbetänkande (SOU 2013:66) föreslås också ett avskaffande av reklamskatten. Detta i enlighet med ett tillkännagivande från riksdagen år 2002. Motiven som anförs av kommittén är att skatten fördyrar medborgarnas möjlighet att informera sig och utbyta idéer, samt att skatten slår godtyckligt mot olika typer av medieverksamhet. I första hand är kommitténs förslag därför att avskaffa skatten i ett enda steg och i andra hand att avskaffa den stegvis.

Konkurrensverket anser att reklamskatten bör avskaffas i enlighet med Presstödskommitténs förslag. Ett avskaffande av reklamskatten medför att snedvridningen mellan olika annonsmedier och publikationer elimineras, vilket i sin tur förväntas leda till en mer effektivt fungerande annonsmarknad.

Enligt Presstödskommittén betalar dagstidningsbranschen ungefär 100 miljoner kronor per år i reklamskatt. Tillsammans med övriga mediers reklamskatteinbetalningar skulle det statliga intäktsbortfallet uppgå till omkring 300 miljoner kronor (avser år 2011). Vid ett genomförande av Konkurrensverkets förslag om att avskaffa

driftstödet för dagstidningar (se vidare i avsnittet om presstöd) blir det statsfinansiella nettot dock positivt, samtidigt som ökad konkurrensneutralitet uppnås.

Slopa presstödet i dess nuvarande form

Konkurrensverkets förslag

Förbättra förutsättningarna för dagstidningar att konkurrera utifrån pris och kvalitet genom att successivt avskaffa presstödet.

Bakgrund

Stöd och subventioner påverkar marknader på olika sätt beroende på typ av stöd eller subvention och typ av marknad. När det gäller mediemarknader hänvisas ofta till att det finns så kallade positiva externa effekter i det att medier har en samhällsgranskande och opinionsbildande funktion. Det kan därför vara samhällsekonomiskt motiverat att subventionera produktionen av en vara eller tjänst som ger upphov till positiva externa effekter. Mot detta ska emellertid ställas, förutom de direkta kostnaderna, att stöd och subventioner ofrånkomligen kommer att snedvrida fördelningen av resurser och skapa incitament att försöka utnyttja reglerna.

En principiell utgångspunkt måste under alla omständigheter vara att tidningar som kan överleva utan stöd inte bör finansieras med hjälp av statliga medel. Detta inkluderar enligt Konkurrensverket även tidningar som efter effektivisering skulle kunna överleva utan presstöd.

Sedan införandet av presstödet på 1970-talet har det skett stora förändringar på de svenska mediemarknaderna och den pågående

omdaningen av medielandskapet har enligt Konkurrensverket stor betydelse för presstödets vara eller inte vara. Presstödet har traditionellt motiverats av att det har bidragit till en mångfald vad gäller nyhetsförmedling och opinionsbildning. Den mediala utvecklingen och möjligheten att tillgodogöra sig nyheter och åsikter, inte bara utifrån det tryckta ordet utan även via Internet i form av webbtidningar, bloggar och så kallade sociala medier, påverkar inte minst tidningarnas samhällsgranskande och opinionsbildande betydelse. Att det tryckta ordet distribueras under andra former än vid införandet av presstödet och förekomsten av gratistidningar påverkar även det stödets betydelse för mångfalden.

Presstödets negativa effekter

Det finns två slag av presstöd till dagstidningar, nämligen driftstöd och distributionsstöd. Konkurrensverkets förslag till reform av presstödet avser här i första hand driftstödet.

Presstödets effekter på tidningsföretagens lönsamhet och på konkurrensen har tidigare studerats på Konkurrensverkets uppdrag (Asplund, 2009). Av rapporten drar Konkurrensverket slutsatsen att de potentiella negativa effekterna av presstödet, och då framför allt driftstödet, är hämmad priskonkurrens, otydlig koppling mellan utbud och konsumentens preferenser, avsaknad av effektiviseringsincitament samt inlåsningseffekter i form av att en tidning ekonomiskt gynnas av att inte konkurrera med den så kallade första tidningen.

Det kan vidare konstateras att det numera endast finns ett fåtal marknader kvar där två fristående tidningar konkurrerar om läsare och annonsörer. Enligt Presstödskommitténs slutbetänkande (SOU 2013:66) finns det i nuläget femton sådana tvåtidningsorter i landet.

Dock är det enbart i Stockholm, Malmö och Karlstad som tidningarna har olika ägare.

Det får anses belagt att presstödet är en förutsättning för många tidningars överlevnad. Ett stort antal tidningar är emellertid inte liktydigt med konkurrens eller för den delen mångfald, eftersom det till exempel inte nödvändigtvis innebär många oberoende utgivare. Tvärtom kan det skönjas en tendens till koncentration på tidningsmarknaden genom att större tidningsföretag förvärvar konkurrerande tidningar som får driftstöd. Genom att tidningarna fortsättningsvis drivs som två separata tidningar försäkrar sig ägaren på detta vis om driftstöd. Den faktiska mångfalden vid en sådan ordning kan därmed ifrågasättas. Därtill kan det tilläggas att driftstödet som sådant begränsar effektiv priskonkurrens mellan hög- och medelfrekventa dagstidningar, inklusive storstadstidningar, eftersom ett krav för stöd är att dessa tidningar inte håller ett uppenbart lägre abonnemangspris än likvärdiga tidningar.

Driftstödet kan även leda till att ett företag har svagare incitament att effektivisera sin produktion. Ett förhållande som aktualiseras i valet mellan att förbli en så kallad andratidning, och därmed få presstöd, eller att sträva efter att bli förstatidning och därmed förlora presstödet.

Driftstödet riskerar även att leda till att utbudet formas efter bidragskriterier snarare än läsarnas preferenser, eftersom tidningarna inte behöver konkurrera om läsarna och därmed annonsörernas pengar, utan kan överleva med hjälp av driftstöd. Detta illustreras genom att tidningar som får driftstöd tenderar att ha klart lägre intäkter per exemplar som trycks (se exempelvis Asplund, 2009).

Sammanfattningsvis finns det mot denna bakgrund enligt Konkurrensverket starka konkurrensmässiga och samhällsekonomiska skäl för att begränsa och reformera den nuvarande omfattningen och formen av framför allt driftstödet.

Konkreta förslag till reformering av driftstödet

I Presstödskommitténs slutbetänkande från 2013 föreslås vissa förändringar av driftsstödet som enligt kommittén ska underlätta utvecklingen av helt eller delvis digitalt distribuerad press och som ska förstärka skälen att eftersträva ett ökat antal betalande läsare. Kommittén gör dock bedömningen att driftstödets grundläggande begrepp och bidragskriterier bör vara oförändrade. De förändringar som föreslås är exempelvis att ta bort uppenbarhetskravet i editionsregeln, införa en ny stödtrappa för hög- och medelfrekventa dagstidningar, höja stödbeloppet för lågfrekventa dagstidningar, införa ett omställningsstöd för elektroniska publiceringstjänster, höja driftsstödet till elektroniskt distribuerade tidningar samt ändra vissa särregler som gäller för vissa geografiska områden.

Driftstödet har utformats för att ge tidningar med låg hushållstäckning ett tillskott. Med en sådan utgångspunkt menar Konkurrensverket att storstadsstödet kan ifrågasättas. Givet att tidningar med större täckning lättare kan komma i åtnjutande av annonsintäkter finns det större möjligheter för storstadstidningar än för landsortstidningar att på andra vägar än genom bidrag skaffa sig intäkter.

Presstödskommittén har i sitt betänkande föreslagit att storstadsstödet bör avskaffas. Konkurrensverket stödjer kommitténs förslag och anser att synen på storstadstidningarnas roll bör anpassas efter de marknadsförhållanden som råder. Konkurrensverket anser att

det inte framstår som försvarbart att behålla ett omfattande storstadsstöd för att säkerställa mångfald i form av konkurrerande nyhetsspridare och opinionsbildande medier i storstäderna. Detta mot bakgrund av att det finns ett omfattande kundunderlag i storstäderna som borde kunna utgöra ett tillräckligt underlag för flera tidningars överlevnad. Dessutom talar den allmänna marknadsutvecklingen genom utbud via Internet och i form av gratistidningar, mot behovet av stöd.

Liknande resonemang vad avser marknadens utveckling som när det gäller storstadsstödet aktualiserar även en reformering av driftstödet till lågfrekventa dagstidningar och hög- och medelfrekventa dagstidningar som inte har Stockholm, Göteborg eller Malmö som utgivningsort. Av Presstödsnämndens årsredovisning för 2012 framgår att ungefär 49 procent av Sveriges dagstidningar har något driftstöd. Enligt Presstödskommittén motsvarar stödets andel år 2011 mellan 5 och 27 procent av rörelsekostnaderna bland de hög- och medelfrekventa dagstidningarna och mellan 19 och 74 procent av rörelsekostnaderna för de lågfrekventa dagstidningarna. I genomsnitt stod presstödet för 46 procent av de lågfrekventa dagstidningarnas totala intäkter år 2011 (Presstödsnämnden, 2011).

Det finns enligt Konkurrensverket starka skäl för regeringen att reformera presstödet. Presstödskommitténs samlade förslag innebär ett steg i rätt riktning. Dock anser Konkurrensverket att det ur konkurrenshänseende hade varit önskvärt med en större neddragning av driftstödet, för att på sikt successivt avskaffa det helt.

En total avveckling av presstödet skulle, med utgångspunkt från uppgifter i Presstödsnämndens årsredovisning avseende år 2012, innebära en årlig besparing för staten på ungefär 535 miljoner kronor, varav cirka 475 miljoner kronor för driftstödet och cirka 60 miljoner kronor för distributionsstödet. Om driftstödet helt

avskaffas finns det en påtaglig risk att ekonomiskt svagare tidningar kommer att försvinna från marknaden. En avveckling av stödet skapar å andra sidan förutsättningar för en på längre sikt effektiv konkurrens utan inslag av snedvridande offentligt stöd som rubbar marknadens mekanismer. Vidare skulle ett avskaffande av reklamskatten (se föregående avsnitt om reklamskatten) bidra till att mildra de negativa effekterna för de tidningar som förlorar sitt driftstöd.

Ett sätt att skapa balans mellan å ena sidan det kulturpolitiska syftet med presstödet och de negativa effekter som ett statligt stöd får på konkurrensen och förutsättningarna för en fri marknad är att reformera och minska delar av presstödet. Förslagsvis under en övergångsperiod om fem år som möjliggör anpassning för de företag som träffas av reformerna.

Storstadsstödet uppgår för närvarande till 85 miljoner kronor (2011 års stödnivå) enligt Presstödskommittén och ingår i driftstödet. Effekterna av ett fullständigt avskaffande av storstadsstödet kan inte med säkerhet förutses. Vad gäller Stockholm framstår det dock som troligt att det stora antalet potentiella läsare och annonsörer kan bära två konkurrerande morgontidningar.

Skydda företag som beviljas eftergift från uteslutning vid upphandling

Förslag

Öka incitamentet att ansöka om eftergift genom att skydda ett företag som har beviljats eftergift av konkurrensskadeavgift från att, på grund av den anmälda överträdelsen, bli uteslutet från framtida upphandlingar genom att införa ett uttryckligt författningsstöd för detta i den svenska upphandlingslagstiftningen.

Bakgrund

I slutet av 2012 uteslöt den upphandlande myndigheten Uppsala Vatten och Avfall AB ett bolag från att delta i en upphandling[55] med motiveringen att bolaget gjort sig skyldigt till allvarligt fel i yrkesutövningen enligt 10 kap. 2 § första stycket 4 lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU.[56] Som grund för uteslutning anfördes att Konkurrensverket förelagt bolaget att betala konkurrensskadeavgift, en typ av böter, till följd av att bolaget genom otillåten anbudssamverkan överträtt förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete i 2 kap. 1 § konkurrenslagen (2008:579). Vid överprövning av beslutet fann Förvaltningsrätten att det inte framstod som en oproportionerlig åtgärd att utesluta bolaget och avslog därför ansökan om överprövning.[57]

---

[55] Uppsala Vatten och Avfall AB, tilldelningsbeslut den 31 oktober 2012 i dnr 2012-0285.

[56] Motsvarande uteslutningsgrund finns även i 10 kap. 3 § p. 4 lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF.

[57] Förvaltningsrätten i Uppsalas dom i mål nr 5916-12, Markona AB mot Uppsala Vatten och Avfall AB, meddelad 2013-02-18. Domen har vunnit laga kraft. Därefter har samma bolag emellertid uteslutits från fler upphandlingar, vilket har lett till fler överprövningsärenden i Förvaltningsrätten under 2013. Även det andra bolaget som deltog i den aktuella över-

Konkurrensverket ser mycket positivt på möjligheten till uteslutning av leverantörer som överträtt konkurrenslagens förbud. Risken för uteslutning från upphandlingar verkar sannolikt avskräckande på företag när det gäller att ingå konkurrensbegränsande samarbete. Genom domen har det dock uppstått en osäkerhet om vilka konsekvenser tillämpningen av uteslutningsmöjligheten i LOU kan få för Konkurrensverkets eftergiftsprogram. Konkurrensverket erfar att det är en osäkerhet som upplevs även av externa intressenter och som därmed kan påverka eftergiftsprogrammets effektivitet.

Eftergift som ett effektivt verktyg för kartellbekämpning

Karteller, särskilt i form av prissamarbete, marknadsdelning och produktionsbegränsningar mellan konkurrerande företag, är allvarliga och mycket skadliga för samhällsekonomin. De leder till högre priser på varor och tjänster, lägre kvalitet och sämre urval för konsumenter. Eftergift innebär att ett företag som deltar eller deltagit i en kartell under vissa förutsättningar helt kan undgå böter genom att anmäla överträdelsen till Konkurrensverket.[58]

Karteller är oftast hemliga till sin natur och därför svåra att upptäcka och bevisa. Eftersom det endast är ett av de deltagande företagen i en kartell som kan beviljas eftergift, det *första* att anmäla överträdelsen, skapar eftergiftsprogrammet ett kapplöpningsincitament. Detta incitament är ett centralt inslag i Konkurrensverkets jakt på konkurrensbegränsande samarbeten där stort fokus

---

trädelsen har uteslutits från en upphandling och begärt överprövning. Förvaltningsrätten i Uppsala har konsekvent dömt till upphandlande myndighets fördel. Bolagen har dock överklagat ett antal av dessa domar till Kammarrätten i Stockholm. Fyra av målen föredrogs den 24 oktober 2013 (3275-13, 3727-13, 4081- 13 och 5060-13). Kammarrättens domar förväntas i december 2013.

[58] 3 kap. 12-15 §§ konkurrenslagen.

har riktats mot kartellsamarbete i anbudsförfaranden. Erfarenhet från flera länder och från Europeiska kommissionen visar att eftergiftsprogram är ett mycket framgångsrikt instrument för att avslöja och avskräcka konkurrensbegränsande samarbeten.

Genom att inrätta ett eftergiftsprogram har lagstiftaren bedömt att konsumenternas intresse av att karteller upptäcks väger tyngre än intresset av att bötfälla de företag som samarbetar med konkurrensmyndigheten och möjliggör att övriga kartelldeltagare lagförs. Förutom att öka möjligheterna till upptäckt av kartellsamarbeten, bidrar eftergiftsprogram till effektiviteten i konkurrensmyndigheternas utredningar genom att företagen själva har incitament att tillhandahålla bevisning om överträdelsen. Därutöver kan det antas att karteller, även om de förblir okända för konkurrensmyndigheten, spricker till följd av eftergiftsprogrammets existens och att färre kartellöverenskommelser ingås i länder som har eftergiftsprogram.

Behovet av skydd för eftergiftssökanden i den svenska upphandlingslagstiftningen

Om det företag som uppmärksammat Konkurrensverket på en överträdelse riskerar att uteslutas från framtida upphandlingar minskar incitamentet att avslöja sådana samarbeten. Redan blotta osäkerheten om huruvida uteslutning skulle kunna drabba eftergiftssökanden kan minska detta incitament. Konkurrensverket anser därför att ett företag som beviljas eftergift av konkurrensskadeavgift även i möjligaste mån ska undgå uteslutning från upphandlingar på grund av överträdelsen ifråga.

Detta skulle dels åtgärda ovan beskrivna osäkerhetsmoment, dels ytterligare öka kapplöpningsincitamentetet, då det finns mer för företagen att vinna på att avslöja ett konkurrensbegränsande samarbete. Att företag som beviljats eftergift skyddas från uteslutning

enligt upphandlingsreglerna förekommer i ett antal andra medlemstater inom EU.

Konkurrensverket anser att den beskrivna problematiken bäst tas om hand genom att det i den svenska upphandlingslagstiftningen, i samband med implementeringen av EU:s nya upphandlingsdirektiv,[59] införs ett uttryckligt författningsstöd som skyddar ett företag som har beviljats eftergift av konkurrensskadeavgift från att, på grund av den anmälda överträdelsen, bli uteslutet från framtida upphandlingar. Som ett andrahandsalternativ kan i förarbetena till nämnda författningar tydliggöras att ett företag som beviljats eftergift av konkurrensskadeavgift inte bör uteslutas från framtida upphandlingar på grund av den aktuella överträdelsen. Ett sådant införande skulle möjliggöra att eftergiftsprogrammet fortsatt kan fungera fullt ut, och till och med stärka incitamentet för kartelldeltagare att ansöka om eftergift.

Referenser

Asplund, M. (2009). Presstödet – Effekter på tidningsföretagens lönsamhet och konkurrensen. Rapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket.

Copenhagen Econmics (2007). Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union. Final report.

[59] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om offentlig upphandling (KOM(2011) 896) och Förslag till Europarlamentets och rådets direktiv om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (KOM(2011) 895). Relevanta artiklar i det förstnämnda direktivförslaget är Artikel 55.3 (c), motsvarande uteslutningsgrund som redan nu kommer till uttryck i LOU; Artikel 55.3 (d), konkurrensbegränsande samarbeten som fakultativ grund för uteslutning; samt Artikel 55.4, möjlighet till så kallad ”self-cleaning”.

Dagens Industri (2012). SEB bromsar bolåneoffensiv, publicerad 2012-02-16.

Ds (2011:2). Avskaffande av den obligatoriska byggfelsförsäkringen.

Ds (2011:31). Vissa förenklingar i det arbetsmarknadspolitiska regelverket m.m.

Finansinspektionen (2013). Ökad öppenhet om bolåneräntan. Rapport september 2013, FI dnr 13-6490.

Konkurrensverket (2009:4). Åtgärder för bättre konkurrens – förslag.

Post- och telestyrelsen (2013). Service och konkurrens 2013 – Postmarknaden i Sverige.

Presstödsnämnden (2011). Dagspressens ekonomi 2011.

Presstödsnämnden (2012). Årsredovisning 2012.

Riksrevisionen (2012:119). SBAB – mervärde, mångfald och konkurrens?

Skatteverket (2006:3). Krånglig moms – en företagsbroms?

SOU (2005:57). Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?

SOU (2011:44). Fjärrvärme i konkurrens.

SOU (2013:10). Rätta byggfelen snabbt! – med effektivare förelägganden och försäkringar.

SOU (2013:66). Översyn av det statliga stödet till dagspressen.

Konkurrensverket har fått i uppdrag av regeringen att presentera en rapport som ger en aktuell överblick av konkurrensen i Sverige samt lämna förslag till konkurrensfrämjande åtgärder. I rapporten redogör vi för marknadsförhållanden och förslag till åtgärder inom följande marknader: bostadsbyggande, drivmedelsförsäljning samt vuxentandvård. Rapporten beskriver också hur konkurrensen i skärningspunkten mellan privat och offentlig sektor kan stärkas mot bakgrund av reglerna om konkurrensbegränsande ofentlig säljverksamhet och lagen om valfrihetssystem.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2013:10

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

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

www.konkurrensverket.se