

# 11 Regleringar och regleringsmyndigheter

Branscher och enskilda företag är föremål för en mängd olika regleringar. Det kan t.ex. vara regleringar som gäller säkerhet, arbetarskydd eller miljö. En speciell typ av reglering gäller branschens eller företagets prissättning och övriga kommersiella relationer till kunderna. Som framgått av kapitel 3 är det oftast frånvaron av konkurrens som motiverar denna typ av reglering. En sådan reglering kan emellertid vara utformad på olika sätt, och regleringens utformning har i allmänhet betydelse för utvecklingen av priser, investeringar och produktivitet i den reglerade branschen eller det reglerade företaget. Ett viktigt förhållande är även utformningen av den reglerande myndigheten och vilka befogenheter den har, dvs. den institutionella designen.

I avsnitt 11.1 ges en kort inledning till varför det kan finnas ett behov av regleringar och där diskuteras även vissa begrepp. Avsnitt 11.2 innehåller en diskussion om regleringars inriktning och form. I avsnitt 11.3 analyseras varför regleringar ibland misslyckas, dvs. regleringsmisslyckanden. I samband med detta diskuteras också begreppet politisk ekonomi och regleringars kostnader. Avsnitt 11.4 diskuterar ramen kring regleringar och hur regleringsmisslyckanden kan undvikas eller minskas. I avsnitt 11.5 redovisas hur svenska regleringsmyndigheter är utformade. Avsnitt 11.6 innehåller en kort redovisning av hur verksamheterna i Sverige är reglerade. I avsnitt 11.7 diskuteras vad som ska regleras. Avsnitt 11.8 innehåller en analys om sambanden mellan konkurrenslagstiftning och mer sektorspecifik lagstiftning. I avsnitt 11.9 diskuteras konkurrens och förtroende. Avslutningsvis redovisas utredningens bedömningar och förslag i avsnitt 11.10.

## 11.1 Inledning

I de flesta nätverksindustrier i flertalet länder har det under lång tid funnits ett dominerande, vertikalt integrerat, ofta statligt, företag. Den främsta orsaken till detta är en kombination av skalfördelar i transportnätet och vertikala samordningsvinster mellan produktion och transport (se kapitel 3). Vanligen har det dominerande företaget också ansvarat för uppbyggnaden av infrastrukturen.

Med tiden har emellertid efterfrågetillväxt och teknisk utveckling skapat nya förutsättningar som gör att den traditionella strukturen inte längre är den bästa för att främja effektivitet och låga priser. Utvecklingen har skapat förutsättningar för en branschstruktur där infrastrukturen bedrivs som ett naturligt monopol, medan produktion/import och försäljning till slutförbrukare sker i konkurrens och under fri prisbildning. Det har blivit möjligt att få till stånd betydande inslag av konkurrens även inom nätverksindustrierna (Bergman m.fl. 1999).

Blandningen av monopol och konkurrensutsatta verksamheter ställer emellertid lagstiftaren och/eller regleringsmyndigheterna inför många nya svårigheter, t.ex. följande (Bergman m.fl. 1999):

- Det måste avgöras vilka verksamheter som med hänsyn till tekniska och ekonomiska faktorer bör höra till branschens monopolistiska respektive konkurrensutsatta delar.
- För att undvika korssubventionering och andra former av konkurrensbegränsningar måste de två verksamhetsgrenarna hållas åtskilda.
- Monopolverksamheten måste regleras för att undvika överpriser och låg effektivitet.
- Det måste utformas regler för tillträde till systemen.

Som framgått av kapitel 3 finns det ett antal modeller för att hantera dessa problem, eller egentligen flaskhalsproblemet. Modellerna har alla sina för- och nackdelar, vilket beskrivits kortfattat i samma kapitel.

Oberoende av detta måste det skapas en lagstiftning vars syfte är att skapa förutsättningar för konkurrens och därigenom motverka marknadsmakt. Normalt brukar parlament och regering delegera de operativa uppgifterna till en reglerings- och/eller tillsynsmyndighet. Den senare brukar också kunna utfärda tillämpningsföreskrifter.

Regleringar kan definieras som administrativa instrument som riksdag, regering och myndigheter använder för att försöka styra företags, individers och myndigheters beteende. Det handlar främst om lagar, förordningar, direktiv och föreskrifter.

OECD (1997) skiljer på tre typer av regleringar: ekonomiska, sociala och administrativa. Ekonomiska regleringar syftar bl.a. till att påverka prissättning samt in- och utträde på marknader. Sociala regleringar syftar t.ex. till att skydda eller förbättra hälsa och säkerhet. Administrativa regleringar har bl.a. till syfte att tillförsäkra myndigheterna information. Dessa tre typer av regleringar kan i varierande utsträckning användas för att hantera orsakerna till marknadsmisslyckanden, dvs. marknadsmakt, externa effekter och asymmetrisk information.

Reglering och/eller tillsyn kan ske med hjälp av olika slag av medel som ofta är beroende av varandra (SOU 2003:22). Ett medel är normgivning, dvs. etablerande av regelverk – det som i dagligt tal kallas *reglering*. Detta innefattar dels lagstiftning, dels utformande av detaljerade regler och tillämpningsbestämmelser inom ramen för lagstiftningen. Det senare görs av regleringsmyndigheterna och kan komma till uttryck i myndigheternas författningar, allmänna råd etc. Ett annat medel är att övervaka att efterlevnad sker av dessa regelverk, det som traditionellt definieras som *tillsyn*. Ett tredje medel är olika typer av *sanktioner* i den mån regelverken inte följs. Sanktionerna kan vara administrativa eller straffrättsliga. En administrativ sanktion, t.ex. avgifter och viten, kan myndigheten normalt själv besluta om. En straffrättslig sanktion, t.ex. böter och fängelse, kan endast utdömas inom ramen av det straffrättsliga systemet.

## 11.2 Regleringars inriktning och form<sup>1</sup>

Bergman m.fl. (1999) pekar på att en nätverksindustri kan karaktäriseras av att den har tre komponenter: en verksamhet uppströms som levererar och/eller tillverkar basprodukter, nätverkets infrastruktur och de företag nedströms som producerar tjänster.

Om alla tre delarna sköts av ett enda företag (ett s.k. vertikalt integrerat monopol) kan regleringen fokuseras på de konsumentpriser som sätts av företaget. Det viktigaste syftet med en sådan prisreglering är att säkerställa att priserna sätts i förhållande till

---

<sup>1</sup> Avsnitt 11.2 bygger, där ej annat anges, på Bergman m.fl. (1999).

marginalkostnaderna, med ett lämpligt påslag för gemensamma kostnader, för att förhindra att företaget missbrukar sin monopolställning.

Andra fall som kan uppstå är t.ex. att det finns konkurrens nedströms i kombination med en monopoliserad infrastruktur. Regleringar kan i ett sådant fall fokuseras på access och accessavgifter.

Den successiva infasningen av liberaliseringen innebär att regleringarnas omfattning och intensitet sannolikt kommer att variera. Det måste dock beaktas att förekomsten av drag av naturligt monopol, framför allt i infrastrukturen, innebär att det alltid kan finnas en del regleringsinslag som har med utövande av marknadsmakt att göra. Orsaken är att konkurrens kanske inte utvecklas eller blir effektiv inom infrastrukturen. Liberaliseringen kan tänkas vara utformad för att stimulera konkurrens i endera eller båda av de uppströms- och nedströms verksamheterna i en bransch. Om konkurrens uppmuntras mellan tjänsteföretag nedströms krävs det att dominantföretagets accessavgifter granskas. En sådan granskning blir ännu viktigare i branscher där en dominant har verksamhet i både nätdelen och på marknader nedströms.

### 11.2.1 Regleringens uppgifter och form

#### Regleringens uppgifter

Liberaliseringen av nätverksindustrierna i Europa innebär att de utvecklas från monopol (fas 1) till kanske en oligopolmarknad (fas 2) och möjligen ren konkurrens (fas 3). De åtaganden som en ekonomisk reglering innebär uttrycks i effektivitets- och rättvisebegrepp och varierar mycket med vilka marknadsstrukturer som är förhärskande över de tre faserna av liberalisering.

I fas 1 härskar monopolen, som i många fall är majoritetsägda av staten och har exklusiva rättigheter. Viktiga uppgifter för regleringsorganen i detta skede är att förhindra utövande av marknadsmakt och kanske också att omstrukturera statsägda monopol.

När marknaderna successivt öppnas för konkurrens i fas 2, betyder skalekonomin mindre i förhållande till marknaden, och betydelsen av inslag av naturligt monopol minskar. I denna fas kommer konkurrensen att vara som mest aktiv i verksamheterna uppströms och/eller nedströms. Det kan dock fortfarande förekomma en del inslag av naturligt monopol, framför allt i infrastrukturen, och det

är sannolikt att de sköts av de före detta monopolföretagen. Dessa kommer av den anledningen sannolikt att dominera på accessmarknaderna under en stor del av fas 2, och om de är vertikalt integrerade i tjänsteproduktionen nedströms kommer de troligen att förbli dominerande. I denna fas måste därför konkurrens och reglering balanseras för att skapa önskvärda resultat.

Konkurrensen har i fas 3 blivit effektiv i många delar av branschen. Om det fortfarande kan påträffas inslag av naturligt monopol är de en del av infrastrukturen. Branschen och den regleringsstruktur som vuxit fram i denna fas har inte så många speciella egenskaper. Branschstrukturen bör ha blivit tillräckligt omvandlad, och spelreglerna är inte särskilt olika dem som gäller i andra branscher.

Regleringsuppgifterna skiftar över de tre faserna, både i omfattning och i intensitet. I fas 1 finns regleringar med i princip i alla områden av branschens verksamhet (priser, investeringar, fördelning av produktion, olika sociala skyldigheter etc.), men tonvikten ligger i praktiken på kontroll av monopolen.

I fas 2 finns både regleringar och konkurrens. Regleringarna syftar till att få strukturen riktig i detalj. Det gäller att organisera och övervaka konkurrensen och förhindra monopolmissbruk. Det sker en koncentration på bl.a. villkoren för nya företags inträde på marknaden, på att rätta till begångna samordningsmissar och på att lösa upp nättjänster i flera enskilda tjänster. Särskilda begränsningar av konkurrensen kan införas för att tillgodose andra mål än de ekonomiska. Om de dominerande företagen förblivit statsägda kommer trycket att öka på privatisering i denna fas.

I fas 3 sker konkurrensen som i alla andra branscher. Företagens konkurrensbeteende underkastas i huvudsak kontroll i efterhand. En viss förhandskontroll, framför allt i frågor som rör koncentrationer och statligt stöd, kan också förekomma. Ramen för regleringarna är begränsad till att vidta speciella åtgärder för att tillgodose icke-ekonomiska mål.

För nätverksindustrier kan dock ovanstående process diskuteras (Bergman 2002, Jeding 2004). Av en rad skäl kan man anta att nätverksindustrier (dvs. industrier där verksamheten är beroende av ett omfattande distributionsnätverk, t.ex. telenät, järnvägsräls) inte spontant kommer att karaktäriseras av en fungerande konkurrens. Dessa skäl är framför allt att nätverksindustrier karaktäriseras av följande:

- naturliga begränsningar av nödvändiga insatsfaktorer, t.ex. radiospektrum
- stora inträdesinvesteringar
- investeringarna är irreversibla, dvs. när en investering väl är gjord finns det normalt inte någon alternativ användning för den
- nätverksexternaliteter, dvs. att nettovärdet för en användare ökar med storleken på nätverket – t.ex. var värdet för en användare av en telefaxmaskin mycket begränsat innan ett stort antal andra användare också hade tillgång till egna maskiner.

Typiskt sett finns det en ”flaskhalsresurs” som är nödvändig för att nå konsumenterna, t.ex. radiospektrum för mobiloperatörer eller accessnät för fasta teleoperatörer. Denna flaskhalsresurs är begränsad, så samtliga konkurrerande företag kan omöjligt äga sin egen infrastruktur. Detta innebär i sin tur att den aktör som kontrollerar flaskhalsresursen kan sträcka ut detta inflytande och få en maktposition även i följande led av värdekedjan. Exempelvis kan den som äger infrastrukturen för mobilnät också påverka vilka operatörer och innehållsleverantörer som får använda infrastrukturen.

Dessa faktorer gör sammantaget att nätverksindustrier har en inneboende koncentrationstendens. Aktörer som redan befinner sig på marknaden har stora fördelar gentemot nya aktörer, och detta leder normalt till litet eller inget inträde av nya konkurrenter. Detta betyder i sin tur att aktörerna på marknaden har starka incitament att samarbeta så att effektiv konkurrens förhindras.

Utöver dessa faktorer har många nätverksindustrier ett historiskt arv av offentliga monopol. Detta innebär en historisk fördel över nya aktörer, vilket ytterligare förhindrar uppkomsten av effektiv konkurrens. Värt att notera är också att denna fördel inte förändras med ägandet. Med andra ord behåller ett privatiserat före detta offentligt monopol dessa fördelar.

En viktig slutsats av resonemanget ovan är att orsakerna till marknaden koncentrationstendens står att finna i den rådande teknologin och de ekonomiska förutsättningarna – inte i marknaden mognadsgrad. De delar av marknaden som utmärks av typiska nätverksfaktorer kommer att behöva fortsatt reglering om man vill behålla konkurrensen.

Endast om teknologisk utveckling skulle förändra industrin så att det inte längre råder några flaskhalsproblem har en nätverksin-

dustri förutsättningar att upprätthålla konkurrens utan en omfattande sektorsreglering.

### Regleringarnas form

Reglering skulle vara en enkel uppgift om tjänstemän och politiska beslutsfattare hade perfekt information. Utifrån en s.k. principal-agentanalys skulle målen kunna tilldelas tjänstemän (agenter) med maximal egen diskretion om vilka åtgärder som behöver vidtas för att målen ska nås, och de politiska beslutsfattarna (principalerna) kunde observera om dessa mål faktiskt uppfylls. Tjänstemän har dock inte perfekt information om den bransch de reglerar och politikerna kan inte avläsa deras verksamhet perfekt. Den senare typen av asymmetri vad gäller informationen gör det önskvärt att tjänstemännens verksamhet kontrolleras, för att undvika att de missbrukar sitt informationsövertag.

Om tjänstemännen inte kan hållas ansvariga för hur deras beslut bidrar till att uppfylla de anvisade målen kan de utnyttja sitt överläge i fråga om information, för att på så sätt vinna olika fördelar. Ju mer tjänstemän kan göras ansvariga för sina beslut, desto mindre egenintresse har de dock av att utnyttja sin unika information för egna syften. Ansvarighet är således ett väsentligt inslag i varje regleringssystem.

Det är lättare att införa ett system med ansvarighet om den uppgift som tilldelas tjänstemännen har formen av enkla och verifierbara regler. Det är också mer effektivt att en efterhandskontroll utförs av en oberoende tredje part än att den utförs av en institution som är nära knuten till agenten. I t.ex. Tyskland granskas den tyska konkurrensmyndigheten Bundeskartellamt med jämna mellanrum av det oberoende organet Monopolkommission (i Sverige utövar domstolar en form av efterhandskontroll av bl.a. Konkurrensverkets verksamhet).

Det kan finnas anledning att särskilt uppmärksamma de av tjänstemännens uppgifter som gäller avvägningar mellan regleringens kvalitet och risken för att regleringen tas över av branschen (regleringsövertagande eller *regulatory capture*, se avsnitt 11.3).

Den första avvägningen gäller balansen mellan hur precist regleringen tillämpas och möjligheten till övertagande. En reglering genom precisa regler kan i princip lätt övervakas. Det är dock sannolikt att precisa regler inte är flexibla och därmed inte kan täcka

alla möjliga fall. En kontrast är reglering genom allmänna regler, som kan lämna utrymme för en stor del av skönsmässigt beslutsfattande till tjänstemän och tillåta större flexibilitet. Därmed skulle regleringen kunna anpassas till särdragen i en viss situation. Det är dock svårt och dyrbart att utvärdera skönsmässiga beslut, och därmed skulle utrymmet för godtycke öka. Balansen mellan regler och skönsmässighet beror således av fördelarna med flexibilitet och kostnaderna för godtycke. Detta problem skulle inte behöva uppstå om det fanns tillräcklig transparens i regleringshandläggningen i kombination med ett lämpligt ansvarsförhållande, kopplat till ett ökat utrymme för tjänstemännen att göra egna bedömningar. Detta är ytterligare en avvägning, som i detta fall handlar om regleringsresurserna.

Graden av specialisering i regleringsbeslut och utrymmet för kontrollåtgärder kan också vägas mot varandra. När tjänstemän samlar viktig branschspecifik kunskap ökar deras förståelse för branschen och därmed kan kvaliteten i deras beslut förbättras. Samtidigt ökar deras alternativa anställningsmöjligheter i den bransch de reglerar, och de kan därför ha ett egenintresse att tillmötesgå de företag som de reglerar för att tillförsäkra sig lämpliga sysselsättningsmöjligheter i framtiden (det s.k. svängdörrsproblemet). Den här typen av fenomen kan elimineras genom klausuler i anställningskontrakten som begränsar framtida sysselsättningsmöjligheter, men detta kräver att tjänstemännen ges ekonomisk gottgörelse.

En annan avvägning som påverkar formen för regleringarna är förknippad med den ovan nämnda frågan om detaljerad reglering kontra risken för regleringsövertagande. Exakta regler och en regleringsstruktur som begränsar handlingsfriheten medför att alla vet vad som gäller. Tilltro till spelreglerna, och särskilt att de är varaktiga och kommer att följas, har stor betydelse för nätverksindustrierna på grund av investeringarnas omfattning och varaktighet. En sådan tilltro kan minska den regleringsrisk som diskuteras i avsnitt 11.3. Priset för att skapa en sådan tilltro är en ökad brist på flexibilitet. Samtidigt verkar nätverksindustrierna i en föränderlig värld. En avvägning måste därför ske mellan flexibilitet och fasta spelregler.



### 11.2.2 Regelstyrning kontra diskretionär styrning

Det finns en avvägning mellan å ena sidan graden av precision i regleringsprocessen och å andra sidan risken för att de som regleras eller byråkratin tar över regleringsinstrumenten och utnyttjar dessa för sina egna syften. En reglering som bygger på detaljerade bestämmelser kan granskas utan svårighet. En sådan reglering kommer dock sannolikt att resultera i en brist på flexibilitet. Om i stället regleringen baseras på generella regler kan man lämna en stor del av beslutsfattandet åt tjänstemän och tillåta en större flexibilitet. Men denna metod kan också äventyra de fördelar som ligger i fasta spelregler.

När diskretionär styrning är möjlig kan denna lätt anpassas till de särskilda svårigheterna i en viss situation. Den gör det dock svårt och kostsamt att på förhand avgöra vilka ställningstaganden som kan väntas och därför ökar risken för att regleringen utnyttjas för andra syften än vad som var avsett. Balansen mellan regelstyrning och diskretionär styrning kommer till en del att vara avhängig fördelarna med flexibiliteten och kostnaderna för regleringsmissbruk.

När reglerna är detaljerade och styrsystemen förhindrar diskretionära beslut kan regleringsorganen göra mer trovärdiga utfästelser om att handla i enlighet med regleringspolitiken. En sådan följsamhet är av stor betydelse för nätverksbranscherna, eftersom dessa ofta utmärks av mycket stora och varaktiga investeringar. Regel följsamhet kan bidra till att minska kostnaderna med reglering och därigenom sänka kapitalkostnaderna och begränsa problemen med strandsatta kostnader. Regelföljsamhet fås dock till priset av bristande flexibilitet.

### 11.2.3 Permanent kontra temporär reglering

Liberaliseringen av Europas nätverksindustrier sker successivt. Konkurrensen blir följaktligen med tiden allt mer betydelsefull i de flesta av industrierna. När marknaderna utvecklas blir konkurrensen också mer effektiv. Konkurrensen mellan företag i en industri kan därmed leda till lägre priser, bättre kvalitet på servicen och förbättrad produktivitet. När konkurrensen är mer etablerad inom en industri blir regleringarna mindre relevanta. Regleringar kan ju ses som ett surrogat för avsaknad av konkurrens. Behovet av sektors-

specifik reglering bör därför analyseras när konkurrensen vinner insteg i en bransch.

För att säkerställa att regleringarna minskar i betydelse när konkurrensen blir mer effektiv kan regleringssystemen innehålla bestämmelser om regleringarnas upphävande, s.k. solnedgångsklausuler. En sådan ordning kan i praktiken resultera i en mindre kraftfull (mjukare) regleringsstruktur för att förhindra att regleringen låser positionerna i en bransch.

#### **11.2.4 Centraliserad kontra decentraliserad reglering (geografisk reglering)**

Den lämpliga geografiska ramen för regleringar beror på i vilken utsträckning beslut av nationella eller regionala myndigheter inte beaktar viktiga externa effekter mellan olika jurisdiktioner (rättskipningsområden). Om de jurisdiktionella effekterna är betydande bör regleringen vara mer centraliserad.

Lokala tjänstemän kan emellertid ha mer detaljerade kunskaper om regleringsproblem eftersom de känner till förhållandena bättre. Regleringsmyndigheterna ställs också inför en starkare press att tävla med varandra när beslut fattas på lokal nivå. Om de lokala organen har att ta hänsyn till t.ex. de europeiska (eller nordiska) konsumenterna och aktieägarna som helhet kan detta förbättra regleringens kvalitet och minska risken för regleringsmissbruk. I praktiken kontrolleras emellertid de nationella och regionala organen mer eller mindre politiskt, och därför är det sannolikt att de lägger störst vikt att tillgodose dem som bor inom deras politiska jurisdiktion. Detta kan ge upphov till ohälsosam regleringskonkurrens, framför allt om det innebär att myndigheterna ger upp kontrollen över företagets verksamhet för att attrahera investeringar.

Decentraliserad reglering kan även leda alltför stor mångfald och till olika slags inkonsekvenser. Mångfalden kan t.ex. leda till att företagen söker upp den regleringsmyndighet som med störst sannolikhet kan förväntas stödja dem.

I praktiken är centraliserade och decentraliserade regleringsstrukturer både substitut och komplement. En sektorsreglering kommer därför vanligtvis att innehålla både centraliserade och decentraliserade myndigheter, och balansen mellan dem har en stor politisk betydelse. Alltför stark centralmakt kan medföra ett långsamt beslutsfattande på grund av att myndigheten har ofullständig

information. Om makten däremot är alltför decentraliserad kan det resultera i fragmentering, inkonsekvenser och ineffektiv resursallokering.

Det finns mycket som talar för en decentraliserad reglering om regleringsmyndigheterna är tillräckligt politiskt oberoende. Framför allt gäller detta reglering av företagens beteende. Motsatsen gäller vid förekomsten av viktiga externa effekter eller vid jurisdiktionsella externa effekter. Sådana effekter, som bl.a. kan gälla konkurrens om investeringar, talar för en centraliserad styrning av t.ex. Europas marknadsstruktur.

I praktiken kommer det emellertid att uppstå en reglering på två nivåer. En central nivå som sätter upp ramarna och en lokal nivå som ägnar sig åt detaljer. Det är dock viktigt att de centrala myndigheterna inte tilldelas fler uppgifter än nödvändigt.

### 11.2.5 Mjuk kontra hård reglering

Kvalitativt kan en reglering vara mjuk eller hård. En mjuk reglering innebär att det finns få regler och få regleringsinstitutioner. I många fall innebär en mjuk reglering att man nöjer sig med att tillämpa allmänna konkurrensregler.

En hård reglering innebär däremot att specifika regler och institutioner skapas för att reglera en nätverksbransch. En sådan reglering kan också innebära att reglerna är mycket detaljerade och att den verksamhet som ett dominerande företag bedriver ägnas en mycket noggrann granskning. Behovet av en hård reglering beror på de specifika förhållandena i branschen och på hur effektiva de allmänna konkurrensreglerna är i praktiken.

## 11.3 Regleringsmisslyckanden

Många företag som för tio år sedan var statsägda monopol är numera föremål för konkurrens (åtminstone till vissa delar) och i vissa fall delvis privatiserade. Under reformprocessen har marknader liberaliserats, företag rekonstruerats och nya metoder och institutioner för reglering skapats. För t.ex. Sverige har det senare inneburit en ny situation. Tidigare har den typen av institutioner varit relativt ovanliga.

Regleringsekonomi skulle vara en relativt enkel sak om reglerare vore allvetande, välvilliga (strävar efter att uppnå något samhälleligt mål) och i stånd att i förväg binda sig till handlingsregler. I praktiken finns det dock problem som uppstår på grund av asymmetrisk information, faran av regleringsövertagande (*regulatory capture*) och politisk trovärdighet. Det kan leda till att regleringar misslyckas (Armstrong m.fl. 1994).

### 11.3.1 Asymmetrisk information<sup>2</sup>

Om ett företag inte har bättre information än regleraren när det gäller förhållandena i branschen, och om det inte föreligger några andra regleringsmisslyckanden, kan monopolproblemet lösas genom att företaget instrueras att bedriva verksamheten på en samhälls-ekonomiskt optimal nivå. I ett sådant fall kan den välvillige regleraren helt enkelt själv driva företaget. I verkligheten är emellertid företaget bättre informerat än regleraren. Problemet är då att utforma regleringar som motiverar företaget att använda sin överlägsna information för samhällsnyttan, hellre än för att öka sin egen monopolvinst.

Förhållandet att två parter i en relation har olika informationsmängd brukar benämnas asymmetrisk information. Det kan leda till att det uppstår ett antal problem, åtminstone för regleraren.

Ett företag är normalt bättre informerat än regleraren om kostnader och efterfrågeförhållanden i branschen. Exempelvis kan det vara så att ett nätföretag i elbranschen har bättre kunskaper än regleraren om vad det kostar att transportera el mellan två punkter.

På samma sätt gäller att ett företag normalt sett har bättre information om sina åtgärder eller ansträngningar för att t.ex. sänka kostnaderna. Problemet är att det är svårt att observera företagets ansträngningar för att minska kostnaderna och den följande risken att ledningen blivit mindre kostnadseffektiv.

Om regleraren inte exakt känner till kostnaderna blir marginalkostnadsprissättning problematisk, och om regleraren inte kan observera vilka åtgärder som företaget gör för att t.ex. sänka kostnaderna går det inte heller att ålägga företaget att vidta önskvärda åtgärder. I det senare fallet måste företaget få incitament att sänka kostnaderna.

---

<sup>2</sup> Avsnittet bygger på Armstrong m.fl. (1994).

Även om det finns olika modeller som kan minska problemen med asymmetrisk information (som vi inte går in på närmare här) kan informationsbristen leda till brister i både regelverk och övervakning. En effekt kan bli att regleringarna försvagar företagens incitament att hålla ned kostnaderna, vilket kan leda till ökade priser. Kostnadskontrollen kan således bli för svag. En annan effekt är att prissättningen kan bli felaktig och att den samhällsekonomiska effektiviteten därmed påverkas negativt.

### 11.3.2 Regleringsrisk

En annan form av regleringsmisslyckande är att en reglerare kan frestas att exploatera det faktum att ett företags investeringar har karaktären av *sunk cost*, dvs. en icke återvinningsbar kostnad (benämns fortsättningsvis enbart som investering i det här avsnittet). Detta brukar betecknas regleringsrisk (*regulatory risk*), vilket kan vara ett allvarligt problem för en effektiv och ändamålsenlig reglering (Armstrong m.fl. 1994).

Om ett företag gör en investering som är helt eller delvis irreversibel, kan detta utsätta företaget för problem som har sin grund i att regleraren kan agera (ex post) opportunistiskt. Ett sådant beteende kan få negativ inverkan på företagets incitament att investera.

Ett exempel som belyser problemen är att när väl företaget har genomfört en investering, så är det regleraren som sätter priset. Företaget inser emellertid att regleraren har incitament att sätta priset på samma nivå som marginalkostnaden, eftersom det ger det bästa samhällsekonomiska utfallet. I ett sådant fall kan företaget förvänta sig en förlust som är lika stor som investeringen eftersom den inte kan täcka kostnaderna. Om regleraren verkligen är oförmögen att motsätta sig en marginalkostnadsprissättning kommer investeringen inte att genomföras. Resultatet blir att det reglerade företagets investeringsnivå blir lägre än den samhällsekonomiskt optimala (Gönenc m.fl. 2001).

Exemplet ovan visar att om en reglerare saknar makt att i förväg binda sig till handlingsregler så kan det ge upphov till underinvesteringar jämfört med en politik med klara förutsägbara handlingsregler. Om regleraren kunde binda sig till ett särskilt pris före företagets investeringsbeslut så är det klart att priset skulle vara det lägsta som täcker företagets totala kostnader. Det skulle innebära genomsnittsprissättning, i stället för marginalkostnadsprissättning.

I själva verket innebär detta att regleraren förbinder sig att ge företaget en rimlig avkastning på investeringen. Om en sådan garanti gäller företagets samtliga investeringar kan den dock uppmuntra ineffektiva och onödiga projekt (Gönenc m.fl. 2001).

Det finns också flera andra källor till regleringsrisk. En sådan rör den framtida politiken avseende liberalisering i branschen. Om ett företag tror att reglerna för t.ex. tillträde kommer att göras mer förmånliga i framtiden – vilket kanske tvingar företaget att sätta priset lika med marginalkostnaden – kan resultatet återigen bli att företagets incitament att engagera sig i investeringar minskar. En ytterligare källa är risken för framtida förändringar i miljöpolitiken. En annan risk är möjligheten att ett reglerat företag blir föremål för någon form av strukturell omorganisation, t.ex. att en flaskhals separeras för att öka konkurrensen. Slutligen finns det en risk för att företaget blir (åter)nationaliserat på mindre förmånliga grunder någon gång i framtiden (Armstrong m.fl. 1994).

### 11.3.3 Regleringsövertagande (*regulatory capture*)

I standardmodeller av regleringar antas ofta att reglerare strävar efter att uppnå ett antal samhällliga mål. I dessa modeller är det ingen skillnad mellan vad reglerare ska göra och vad de faktiskt gör.

Flera forskare har dock ifrågasatt om detta är ett realistiskt antagande och övervägt möjligheten av vad som brukar betecknas som *regulatory capture* (i fortsättningen används i stället begreppen regleringsövertagande eller övertagande). Innebörden är att regleraren agerar till förmån för starka intressen i branschen i stället för att ta tillvara t.ex. konsumenters och nytillträdande företags intressen.<sup>3</sup> Det har t.ex. hävdats att regleringsmyndigheter i USA (telekommunikation och flyg) innan avregleringarna genomfördes agerade för att förhindra tillträde, vilket resulterade i högre priser och mindre valmöjligheter än efter liberaliseringen (Armstrong m.fl. 1994).

Teorin bakom regleringsövertagande (eller för intressegrupper) fokuserar på vilka som är vinnare och förlorare i regleringsprocessen, åtföljande *rent-seeking* (privilegiejakt) och reglerarnas incitament att agera för eller mot olika grupper i samhället. Teorin ser

---

<sup>3</sup> Det finns även andra former av övertagande, t.ex. byråkratiövertagande, dvs. när tjänstemän får branschen att agera för att tillfredsställa sina egna mål, som naturligtvis inte behöver stå i samklang med huvudmannens mål (Bergman m.fl. 1999).

reglerarens mål som *rent-seeking*, analyserar reglerarnas beteende i termer av att maximera politiskt stöd och betonar intressegruppers (inklusive de reglerade företagen) roll i utformningen av regleringspolitiken. I en mer formell mening kan reglerare (och politiker) ses som att de maximerar sina chanser att bli återutnämnda (eller omvalda). De väger stödet olika för grupper som påverkas av regleringar för att återspegla deras relativa inflytande eller makt. Intressegrupper, å andra sidan, kommer att påverka reglerare (och regeringar) till den punkt där den marginella nyttan av regleringsförmånerna är desamma som marginalkostnaden för de påverkande aktiviteterna (Gönenc m.fl. 2001).

Den s.k. Chicagoskolan var tidigt kritisk mot antagandet att det var möjligt att bedriva en effektiv reglering. Stigler (1971) pekade på följande: "The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take and the effect of regulation upon the allocation of resources".

Utgångspunkten var empiriska studier som visade att en reglerad bransch inte var mer effektiv än en oreglerad och att priserna inte var lägre (Foster 1992).

Teorin har mycket kortfattat tre huvudinslag. Det första knyter analysen till marknadsmisslyckanden. I en situation med ett naturligt monopol eller något annat konkurrensmisslyckande uppstår en monopolvinst som i en oreglerad värld tillhör monopolisten. Vid en reglering får initialt parlamentet och sedan, genom delegering, regleraren ett legalt monopol att besluta vad som ska göras med vinsten. Den reglerade branschen har därför ekonomiska incitament att försöka påverka lagstiftningens utformning så att den blir så förmånlig som möjligt för branschen. Därefter leder samma incitament till försök att påverka regleringsmyndighetens aktiviteter. De olika intressegrupperna konkurrerar med varandra för att påverka lagstiftare och reglerare till sin förmån. På alla nivåer uppstår en "marknad" för reglering (Foster 1992).

Den andra delen kan ses som en prediktion över utfallet. Det är att regleraren regelmässigt kommer att bli övertagen av den reglerade branschen, eftersom den sistnämnda har mest att vinna eller förlora. En rationell bransch är beredd att spendera upp till hela monopolvinsterna för att åtminstone få behålla en del av dessa vinster, av vilka det ligger i lagstiftarnas (som har makten att anta regleringar) intresse att uppskatta så gott som möjligt för att kunna tillägna sig så mycket av dem som möjligt (Foster 1992).

Om det vore möjligt för lagstiftarna att leverera ett icke-diskretionärt system som i annat fall skulle säkra monopolistens fulla vinst, så kommer en majoritet av dessa att förhandla med monopoliet och tillskansa sig en del av vinsten och monopoliet lämnas därmed med en relativt normal vinst. Om lagstiftarna av tekniska skäl inte kan leverera ett sådant system får de mindre, eller det som motsvarar vad de kan leverera. Orsaken är att monopoliet vill behålla tillräckligt mycket av monopolvinsten för att också kunna påverka regleraren (när den etablerats) att använda sina diskretionära befogenheter i monopolens intressen. Denne är också en inkomstmaximerare. Om han däremot inte får del av vinsten har han inga incitament att favorisera monopoliet. Förutsatt att värdet av reglerarens och lagstiftarnas förmåner inte överstiger monopolvinsten, så är monopolens investering värd att göra. Förutsatt att koncernen gör åtminstone normala vinster är det fortfarande rationellt för monopoliet att fortsätta att producera den produktion som det skulle producera om dess monopolvinster inte skattades bort (Foster 1992).

Den tredje delen tillför ytterligare en prediktion, nämligen den att utfallet, regleringsövertagande, är ekonomiskt effektivt. Oberoende av om regleraren eller lagstiftarna får del av vinsten eller inte, så blir den reglerade verksamhetens produktion och pris ungefär detsamma. Skillnaden ligger endast i hur inkomsterna fördelas mellan olika grupper (Foster 1992).

Denna teori bygger på en rad starka antaganden. Det första är att alla inblandade parter är inkomstmaximerare. Det andra är att de har rationella förväntningar. Vidare antas det att reglering inte är förknippad med några kostnader (Foster 1992). Utvecklingen i USA har dock medfört att den ursprungliga teorin starkt kommit att ifrågasättas, eftersom framför allt avregleringarna som inleddes under mitten av 1970-talet har pekat på att det knappast finns någon renodlad marknad för regleringar. I samtliga avreglerade branscher var nästan alla reglerade företag motståndare till avreglering. Trots att så mycket stod på spel, så visade sig deras lobbyism vara ineffektiv. Det finns även andra exempel som visar att teorin är ofullständig. I samband med regleringar har företag t.ex. ålagts sociala förpliktelser (Foster 1992).

Trots de ovan nämnda invändningarna är det oklart hur utfallet av regleringar blir och hur en reglerare agerar. Övertagande är en möjlighet. När priserna sätts måste regleraren väga konsumenternas önskemål om låga priser mot företagens önskemål om höga priser och vinster. I praktiken får reglerare ett relativt vagt mandat



och har en grad av diskretionära befogenheter att påverka politiken. Normalt anställs också branschspecifika reglerare för att de har (eller kommer att få) specialistkunskaper om branschen, och i ett sådana fall är det naturligt för parlamentet att delegera mycket beslutsbefogenheter till dem.

Förespråkare för förekomsten av övertagande gör gällande att reglerare kommer att använda samtliga diskretionära befogenheter som står till deras förfogande för att favorisera den grupp som kan utöva mest påtryckningar på deras beslutsfattande. I stället för renodlade mutor kan ett reglerat företag erbjuda (och gör också så) före detta reglerare förmånliga anställningar i företaget. Det är därför en fara att det uppstår implicita kontrakt mellan reglerare och företag som fastslår att en generös regim senare, när regleraren inte är offentligt anställd, kommer att belönas med generösa ersättningar. Ledningarna i det reglerade företaget tenderar vidare att regelmässigt möta regleraren och att vara en mer samstämmig och bättre organiserad lobbygrupp än konsumenter.

Alternativt kan regleraren också bli övertagen av någon annan påtryckningsgrupp. Konsumenter kan t.ex. bli lidande om regleraren agerar i producenternas eller någon annan grupps intressen (Armstrong m.fl. 1994).

Risken för regleringsövertagande är också större vid förekomsten av asymmetrisk information. Orsaken är att intressegrupper har makt eller större möjligheter att påverka regleringsprocessen vid asymmetrisk information. Exempelvis har en reglerare större diskretionära befogenheter (delegerade från parlament och regering) när det förekommer starka inslag av asymmetrisk information och reglering är mindre effektiv. Företag har också större möjligheter att förvanska information vid asymmetrier, och det blir därmed lättare att överta regleraren (Gönenc m.fl. 2001).

Regleringsövertagande kan dock vara möjligt även vid fullständig information under förutsättning att de organisations- eller transaktionskostnader som är förknippade med att förhindra utfallet är stora. Exempelvis beror en intressegrupps makt att påverka regleringsbeslut på dess insats och kostnaden för de påverkande aktiviteterna. Logiken från organisationslivets paradox implicerar följande för en given fråga: Ju mindre gruppen är, desto högre är insatsen per capita och ju högre insatsen är, desto högre är incitamenten att påverka regleringsprocessen (Gönenc m.fl. 2001).

Vanligtvis kan vissa intressegrupper få ett oproportionerligt stort inflytande över politiken. En välkänd slutsats från den s.k. *public*

*choice*-teorin är att när intressegrupper agerar så tillfaller varje vinst som kan säkerställas (t.ex. importskydd) medlemmarna av gruppen medan kostnaderna sprids på ett stort antal konsumenter eller skattebetalare. Kostnaden för varje individ kan vara så låg att ingen har incitament att delta i en kampanj mot den föreslagna åtgärden. Lobbyism är således en aktivitet med hög avkastning i vilken intressegrupper investerar hårt, mot vilken konsumenters och skattebetalares motstånd är svagt och där konsekvenserna blir att de som vinner på en reglering får en överdrivet stor vikt i utformandet av politiken, även om de inte lyckas överta regleraren. En regerings regleringar kan således bli ett medel genom vilket små intressegrupper "övertar" politiker så att de förra påtvingar sin syn på resten av samhället genom regeringen (Robinson 1999).

#### 11.3.4 Politisk ekonomi

Avsnittet om politisk ekonomi är nära relaterat till föregående avsnitt om regleringsövertagande. Det här avsnittet innehåller en översiktlig analys av hur några ekonomer tänkt om regleringar och om de maktintressen som vill "överta" politiker eller ledande stats-tjänstemän och de reglerande myndigheterna. Stigler (1971) formulerade, som framgått tidigare av avsnitt 11.3, en ekonomisk teori för regleringar, vilken betonade intressegruppernas roll i hur de offentliga regleringarna ser ut. Reglering ses här som en politisk process där olika intressen försöker få till offentliga ingripanden för att fördela resurser till just deras intressen.

Dessa vinster som fördelas uppträder på grund av de marknadsmisslyckanden som finns i ekonomin, och fördelningen mellan olika grupper avgörs av deras respektive styrka.

Denna teori menar att olika grupper försöker få regulatören att agera i deras intresse. Regleringar uppstår, enligt Peltzman (1976), när det finns en stor skillnad mellan fördelningen av resurser och fördelningen av politiskt inflytande.

Genom att politikerna också är egenintresserade nyttomaximerare är det möjligt för intressegrupperna att påverka utfallet av den politiska processen genom att erbjuda finansiellt stöd eller röster till politikerna. Enligt Stigler kan reglering eller inte reglering avgöra huruvida en viss grupp stödjer en viss politiker eller inte. Även om ett särintresse inte kan erbjuda direkta röster kan det erbjuda finansiella medel eller mänskliga resurser för att bedriva kampanjer.

Eftersom politikerna vill ha många röster kommer politikerna att välja den reglering som ger möjlighet att attrahera väljare. Särintressen kan dessutom påverka politiker genom att man erbjuder rena mutor eller lukrativa anställningar efter den politiska karriären. Ju mer nyttohöjande resurser ett särintresse kan erbjuda en politiker, desto större sannolikhet att denne ska reglera efter just detta särintresses intressen. Detta innebär att politikerna inte nödvändigtvis tar hänsyn till huruvida en viss reglering är optimal på aggregerad nivå när de väljer graden av reglering, utan huruvida den är positiv för ett visst särintresse.

För att särintressen ska kunna få inflytande över den reglering som beslutas av det politiska systemet krävs därmed att det kan mobilisera resurser att erbjuda det politiska systemet något i utbyte. Stigler menar att det finns två slags kostnader för en grupp när den ska mobilisera resurser – dels informationskostnader, dels organisationskostnader. Dessa kostnader innebär att en grupp med fler individer som regel förlorar mot en grupp med färre individer. Orsaken till detta är att det är svårare att mobilisera resurser för många små konsumenter jämfört med ett fåtal stora företag, eftersom möjligheterna att åka snålskjuts och kostnaderna för samordning är större. Enligt Stigler skulle därför producentintressena som regel väga tyngst i frågan om reglering.

Peltzman anser dock att Stiglers generalisering att regleringar konstrueras efter producenternas intressen är allt för långtgående. Han menar i stället att regleringar tenderar att vara ett resultat av olika särintressens intressen. Särintressenas kamp om regleringar skulle därmed inte vara ett spel där man får allt eller inget, utan regleringar skulle kunna vara påverkade av motstående särintressen. Politikerna försöker maximera sin totala nytta genom att fördela fördelar, i form av regleringar, mellan olika särintressen. Peltzman pekar dock själv på att denna analys inte säger något om fördelningens utseende.

Den främsta kritiken mot ovanstående teorier är, enligt Peltzman, att de inte kan förklara varför endast ett fåtal sektorer är hårt reglerade medan vissa av de tidigare reglerade sektorerna liberaliserats. Peltzman pekar ut två potentiella faktorer för liberaliseringar – dels förändringar i politiken, dels förändringar i branschernas ekonomi. Med politiska förändringar avses förskjutningar av makt mellan olika grupper. Två ekonomiska faktorer pekas ut av Peltzman:

- för det första att de existerande regleringarna inte gör så stor skillnad
- för det andra att de resurser som finns tillgängliga för omfördelning blir så små att det politiska värdet av regleringar blir litet.

Becker (1983) har pekat på att om den politiska makten bygger på fördelningen av resurser, så kommer den att vara känslig för dödviktsförluster som i sin tur minskar de resurser som kan fördelas. Det politiska systemet kommer därför att undvika regleringar som minskar resurserna.

Ovanstående teori om orsaken till regleringar kan kritiseras eftersom den inte tar hänsyn till hur det politiska system som beslutar om regleringarna ser ut. Dessutom har teorin om särintressen varit betydligt mer framgångsrik när det gäller att förklara hur regleringar uppstår än när det gäller att förklara hur de försvinner. För det tredje tas ingen hänsyn till hur väl regleringsprocessen fungerar, dvs. om de som praktiskt reglerar de facto följer de beslut som tagits i det politiska systemet.

### Miljön kring de liberaliserade marknaderna

Det inte är bara intressegrupper utanför det politiska systemet som kan ha ett intresse av en viss typ av reglering; hänsyn måste även tas till det politiska systemets konstruktion och funktion. Detta avsnitt gör ett försök att identifiera olika grupper och deras respektive intressen av olika former av regleringar.

Nätverksindustrier skiljer sig åt gentemot övrig näringsverksamhet på följande sätt:

- Anläggningarna är kapitalintensiva, varaktiga, långlivade och ej flyttbara. Det innebär att investeringar i nätverk omedelbart är en *sunk cost*, dvs. en icke återvinningsbar kostnad. Kapitalet kan således inte användas för något annat ändamål. Men samtidigt ger dessa investeringar en kontinuerlig avkastning.
- Om investeringarna är icke återvinningsbara (dvs. sunk cost) innebär detta att de är känsliga för utformningen av regelverken kring investeringarna. Politisk risk genom oförutsebar lagstiftning, t.ex. miljölagstiftning, är en synnerligen viktig faktor vid investeringsbesluten. Stor risk kräver en riskpremie för investeringsbeslut.

- Nätverken är direkt kopplade till konsumenterna och ger potentiellt producenten stort inflytande över konsumenterna.

El- och telesektorerna är stora som andel av den totala förädlingen, men de är än större som andel av det totala kapitalet. Dessa sektorer utgör cirka 5 procent av näringslivets totala förädlingsvärde men cirka 10 procent av realkapitalet. I Storbritannien uppges el- och telesektorns andel av kapitalet vara mellan 18 och 30 procent (Newbery 1999). Att realkapitalet är högre i Storbritannien än i Sverige kan tyda på att en privatisering innebär en högre värdering av tillgångarna genom effektivare förvaltning eller genom möjlighet att skapa en högre monopolränta.

Den politiska ekonomin kring nätverkens omreglering är intressant av två skäl.

Det första skälet handlar om *kapitalägarens intressen*. Låt oss anta att värdet av det svenska infrastrukturkapitalet är 1 000 miljarder kronor. Låt oss också anta att det ger en real avkastning på 3 procent, vilket uppskattningsvis är detsamma som den långsiktiga realräntan. Om avkastningen sjunker till 2 procent (på grund av politiska insatser) så minskar kapitalstockens värde med 1/3, dvs. cirka 330 miljarder kronor. Det innebär att de som äger infrastrukturen har ett stort intresse av att påverka politiker eller reglerare för att hålla uppe avkastningen eller för att höja avkastningen på tillgångarna. Om anläggningarna är offentligt ägda finns det samtidigt ett stort intresse av att privatisera tillgångarna, eftersom en långsiktigt säker inkomstström som nätverksindustrierna ger är attraktiv för privata investerare.

Det andra skälet handlar om att kunden i nätverksindustrier har en *särskild relation till leverantören*. Kunden har ofta svårt att byta nät. Man är starkt beroende av elledning, banvallar eller telefonnät. Kunden har dessutom relativt ofta höga transaktionskostnader vid byte av leverantör av infrastruktur. Det råder en påtaglig ojämberördighet i relationen mellan kunden och producenten i nätverksindustrierna. Detta är ett argument för starka regelverk i kundens intresse, men också för att man bygga in kundmål som t.ex. tillgänglighet i de offentliga monopolföretagens målfunktion.

Det finns två aktionsvägar enligt Hirschmans (1970) uppdelning – *voice* eller *exit*, dvs. att man antingen gör sin röst hörd eller byter leverantör. Den som är beroende av ett nät kan dock inte byta banvall, elnät, telefonkabel eller flygplats. Det innebär att kunden måste artikulera sitt intresse, dvs. påverka mer än på andra konsu-

mentområden (även om det finns ersättning till el i form av fossila bränslen eller till järnväg i form av bil, flyg eller buss). Det går dock att byta el- och teleleverantör om man är missnöjd med priset på annat än nätet. Kunden vänder sig då till konsumentnämnderna och klagar. Det har visat sig att kunderna klagar mer på el- och tele-tjänster än på t.ex. sin konsumtion av bilar, även om bilkostnaden för hushållen är flerdubbelt högre kostnad än för ström och telefoni. Detta beror på att kunden har färre valmöjligheter och svårare att byta leverantör när det gäller el och tele, och det finns därför ett starkt motsatsförhållande mellan konsumenter och producenter (uppgifterna kommer från ett seminarium om konsumentaspekter som utredningen anordnat, se kapitel 1).

### Vilka aktörer finns?

Frågan är vilka särintressena är och hur de räntor som tillfaller de olika grupperna ser ut. Regelutredningen identifierar sju olika slags särintressen vad gäller de liberaliserade marknaderna och också delvis vilka skäl de har till att förespråka sådana marknader:

- Privata aktörer som vill ta de resurser eller räntor som nätverksindustrier skapar i anspråk. Dessa aktörer är en drivkraft för liberaliseringar och privatiseringar.
- Konkurrerande företag.
- Anställda som har ett intresse av att höja lönen utöver vad som är en marknadsmässigt jämförbar lön för liknande arbetsuppgifter i andra mer konkurrensutsatta sektorer, som vill se en högre bemanning än i andra verksamheter eller som vill ha mjukare villkor kring anställningarna. De anställda har därmed skäl att förespråka en reglering.
- Företagsledningarna som har egna ekonomiska intressen i form av anställningsvillkor. Samtidigt kan företagsledarna vilja expandera företagen mer än vad som är företagsekonomiskt motiverat. Volym går då före produktivitet och lönsamhet. Företagsledningarna kan därmed ha skäl både att kräva ökad reglering och liberalisering.
- Företrädarna för ägarna, dvs. politikerna, kan vilja utnyttja monopolföretagens överskott för att genomföra olika projekt som ökar väljarnas intresse att välja om politikerna. Huvudsakligen uttrycker dock politiker allmänintresset.

- Små konsumentgrupper som vill ha så låga priser och så hög kvalitet som möjligt för dem själva.
- Stora konsumentgrupper som vill ha så låga priser och så hög kvalitet som möjligt för dem själva. Eftersom denna grupp skiljer sig markant från de små konsumentgrupperna behöver inte de stora konsumenterna dela de små konsumentgruppernas intressen.

Dessa sju grupper har i olika grad intresse att använda företagets ränta vid sidan av allmänintresset eller vid sidan av vad som är ekonomiskt rationellt. Huvudsakligen bör dock konsumenternas intressen sammanfalla med det som är ekonomiskt rationellt.

Dessa företeelser kan finnas i alla nätverksområden, men kanske mer där det finns ett påtagligt överskott att fördela eller där monopolen är mer skyddade. För att motverka sådana tendenser kan staten t.ex. organisera sitt ägande med mycket större beaktande av att det finns särintressen. Det kan vidare behövas starka institutioner kring reglerarnas oberoende och framför allt transparens och rolltydlighet i miljön kring de reglerade företagen.

### 11.3.5 Direkta regleringskostnader

Utöver de regleringsmisslyckanden som beskrivits i tidigare avsnitt finns även direkta regleringskostnader, dvs. kostnader för reglering, övervakning och informationsinhämtning. I synnerhet vid kostnadsbaserad prisreglering kan dessa vara betydande, men även pristaksregleringar förutsätter betydande branschkunskap, vilket i sin tur kräver en relativt stor personalstyrka (Bergman 2002).

Finansieringen av dessa regleringskostnader kan vidare orsaka ytterligare kostnader. Om de finansieras via t.ex. skatter uppstår effektivitetsförluster.

#### Vad blir kostnaderna?

Direkta regleringskostnader är således kända men utgör endast en liten del av regleringars totala kostnader. En betydligt större del är sannolikt olika anpassningskostnader som faller på organisationer och individer och som går att beräkna. Det finns dessutom ”osynliga” kostnader som uppstår genom negativa effekter på t.ex. före-

tagsamhet och teknisk utveckling. De senare är i huvudsak okända (Robinson 1999).

I USA har det genomförts beräkningar av kostnaderna för federal reglering (Crews 2002, Crain och Hopkins 2001). Studierna pekar på att anpassningskostnaderna 2001 uppgick till drygt 830 miljarder USD och de direkta regleringskostnaderna till 21 miljarder USD (8,0 respektive 0,2 procent av BNP). Studierna gällde dock totala regleringskostnader; avgränsas kostnaderna till ekonomiska regleringar uppgick anpassningskostnader och direkta regleringskostnader till ca 440 respektive 4 miljarder USD (4,4 respektive 0,04 procent av BNP). Några beräkningar av intäkterna av regleringar redovisades inte. Det bör dock påpekas att branscherna och begreppet ekonomiska regleringar är betydligt vidare än de som redovisas i detta betänkande.

I Sverige saknas beräkningar av de totala regleringskostnaderna. TeliaSonera har dock uppskattat att regleringskostnaderna på telekommunikationsmarknaden uppgår till ca 500 miljoner kronor per år. Det inkluderar kostnader för Post- och telestyrelsen (PTS) samt kostnader för operatörer, domstolar, experthjälp, kalkylsystem och underlag till myndigheter.

Det är däremot möjligt att beräkna direkta regleringskostnader. De totala direkta regleringskostnaderna för staten (inklusive kommuner som utövar statlig tillsyn) uppgick till drygt 4 miljarder kronor 2000, vilket motsvarar drygt 0,2 procent av BNP (SOU 2002:14). I de branscher som är aktuella för utredningen uppgick kostnaderna till ca 500 miljoner kronor 2003. Det motsvarar ca 0,02 procent av BNP, dvs. ungefär hälften av USA:s kostnader (kostnaderna är dock inte direkt jämförbara, se ovan).

Variationerna mellan sektorerna är betydliga (tabell 11.1). Inom järnväg och tele förefaller relativt stora resurser (andel av förädlingsvärdet) läggas på reglering, medan det motsatta fallet föreligger inom el och post.



Tabell 11.1 Kostnader för reglering och tillsyn 2003

Miljoner kronor

Sektor	Myndighet	Kostnad (mkr)	Andel av förädlingsvärdet (%)
Elektronisk kommunikation	Post- och telestyrelsen (PTS)	200 <sup>1</sup>	0,5
Post	PTS	18	0,1
Inrikesflyg	Luftfartsinspektionen	180	-
Järnväg	Järnvägsinspektionen (numera Järnvägsstyrelsen <sup>2</sup> )	28	0,7
EI	Nätmyndigheten	24 <sup>3</sup>	0,05
-	Konkurrensverket	86	0,005

<sup>1</sup>För 2003 finns inte uppgifter för telebranschen särredovisat. År 2002 uppgick kostnaderna till drygt 70 miljoner kronor.

<sup>2</sup>Myndigheten bildades den 1 juli 2004 och anslaget för 2005 uppgår till 42 miljoner kronor.

<sup>3</sup>Nätmyndighetens anslag förstärks med 25 miljoner kronor fr.o.m. 2005 (prop. 2004/05:1).

Källor: Myndigheternas årsredovisningar och SCB.

Det finns även ett flertal andra myndigheter som bedriver tillsyn och/eller utfärdar regler inom utredningens områden, t.ex. Elsäkerhetsverket, Konsumentverket, Naturvårdsverket, Svenska kraftnät, Finansinspektionen, Banverket och länsstyrelserna. Det finns dock inga uppgifter om hur mycket resurser dessa lägger ned på utredningens sex branscher.<sup>4</sup>

#### 11.4 Ramen för regleringar<sup>5</sup>

Utformningen av ett regelverk eller en ram för regleringar väcker ett antal politisk ekonomiska frågor. Reglerare (inklusive politiska församlingar) har makten att generera och omfördela inkomster mellan olika intressegrupper, t.ex. genom att skapa eller bevara monopol och genom att bevara korssubventionen i tariffstrukturen. De kan därför ha incitament att använda denna makt för vinna eller behålla stöd från sina politiska uppdragsgivare.

Samtidigt har reglerade företag eller intressegrupper starka incitament att överta regleraren. Det finns också en risk för att reglerare kan använda sina diskretionära befogenheter för att snedvrida

<sup>4</sup> De utövar även tillsyn inom andra områden och det finns ingen branschfördelning av kostnaderna.

<sup>5</sup> Avsnittet bygger på Gönenc m.fl. (2001).

incitamenten för investeringar, t.ex. genom att expropriera tillgångar. Sådana politisk ekonomiska överväganden pekar på att det är viktigt att utforma regelverken omsorgsfullt.

#### 11.4.1 Hur kan man skapa en högre grad av oberoende?

En viktig uppgift vid den institutionella utformningen är att finna vägar att minska intressegruppernas inflytande över regleringsverksamheten. Många OECD-länder har försökt minska risken för regleringsövertagande genom att skapa institutioner med en större grad av oberoende från regeringarna.

Genom att reglerarnas status görs mindre beroende av politisk makt minskar risken för att privata lobbygrupper ska utnyttja sitt politiska inflytande för att påverka regleringsbeslut. Oberoende myndigheter har fått substantiellt inflytande över regleringarna, t.ex. vad gäller utformningen av tariffer och konsumentskydd. Regeringarna har däremot ofta behållit en mer policyskapande roll, t.ex. genom att definiera reglerna för tillträde till systemen, medan myndigheterna fått mandat att definiera och utfärda detaljerade regler.

Oberoende myndigheter kan försvaga kopplingen till politiker, men de eliminerar inte faran av att fångas av den reglerade branschen eller företaget. Exempelvis indikerar svängdörrsproblemet (*the revolving-door phenomenon*), där reglerare slutar och tar anställning i den verksamhet som de reglerat (eller tar plats i styrelser i företag som de privatiserat), att det i praktiken är svårt att etablera ett oberoende.

Trots att det i praktiken inte är möjligt att uppnå ett totalt oberoende finns det emellertid några önskvärda krav som bör vara uppfyllda:

- Myndigheten bör ha ett rättsligt mandat (som också innefattar procedurer kring överklagande av beslut och vilka fall som får överklagas).
- Myndigheten bör vara strukturellt separerad och självständig gentemot regeringen.
- Ledningen bör skyddas från godtycklig avsättning (genom fasta mandatperioder).
- Professionella standards och lämpliga ersättningsnivåer bör utformas.

- Myndigheten bör ha en säker finansiering (avgifter är att fördra gentemot anslag).

Flertalet OECD-länder har valt någon form av oberoende regleringsfunktioner för att minimera risken för övertagande. Utformningen varierar emellertid mellan länderna. Huvudmönstren är följande:

- ett flertal sektorsspecifika regleringsmyndigheter (som i USA, på federal nivå, och i flertalet europeiska länder)
- en sektorsövergripande myndighet som ansvarar för alla reglerade sektorer (som i Australien, i många delstater i USA och i Nederländerna)
- enbart tilltro till tillämpningen av konkurrenslagstiftningen (som i Nya Zeeland).

Utformningen av sektorsspecifika myndigheter vilar på tron att mängden asymmetrisk information kan minskas. Separation av reglerare antas öka den totala mängden information som är tillgänglig och minskar därmed mängden privat information som varje reglerare kan använda (regleraren tvingas därmed utnyttja mer objektiv information). Därigenom minskas reglerarens handlingsfrihet att engagera sig i samhällsekonomiskt olönsamma aktiviteter. Sektorsspecifika myndigheter ger också utrymme för benchmarking av dessa, speciellt i nära relaterade sektorer som t.ex. gas och el, vilket kan minska mängden asymmetrisk information.

Det är även ett värde i pluralism hos reglerarna. Det skapar incitament för god kultur att reglerarna kan mäta sig mot varandra. Maktindelning i sig är också av värde. Ett ytterligare skäl för sektorsspecifika myndigheter är ökad effektivitet genom specialisering.

Sektorsspecifika myndigheter kan emellertid lättare bli övertagna av de sektorer som de reglerar. Regleringsmässiga inkonsistenser mellan sektorerna kan dessutom medföra snedvridningar i de reglerade företagens investeringar. Framför allt när aktiviteterna som är föremål för inkonsistenta regleringar har substitut (t.ex. väg, järnväg och flyg; el och gas; post, tele och tv/radio).

Det är sannolikt att sektorsövergripande myndigheter är mer kostnadseffektiva, exempelvis genom skalfördelar i informationsinsamlingen och lägre administrationskostnader. Sannolikheten för att de ska bli övertagna är också lägre på grund av högre transaktionskostnader för de involverade intressegrupperna.

En mer direkt väg att minska mängden asymmetrisk information är att göra regelverket och avregleringsprocessen mer transparent. Offentlig information om välfärdskonsekvenser av att göra avsteg från regleringarna kan motverka regleringsövertagande. Ökande ekonomisk forskning kring välfärdseffekterna av regleringar har ökat en sådan transparens och bidragit till att bygga koalitioner för olika regelreformer. En redovisning av internationella erfarenheter av reformer spelar en liknande informationsroll som illustrerar alternativkostnaden av status quo i länder som inte genomför reformer. Utformandet av effektiva institutioner för att minska regleringsövertagande kan även inkludera mekanismer för att producera internationellt jämförbar information om kostnader och intäkter av alternativa regleringsregimer.

Det kan vara värdefullt att bygga upp institutioner som enbart har till syfte att slå vakt om målen för mer marknadsorienterade reformer och som kan föreslå förändringar i lagar och förordningar som är onödigt restriktiva vad gäller konkurrensfrågor – framför allt mot bakgrund av att ett stort hinder mot att stärka konkurrensen i viktiga sektorer är begränsningar i form av lagar och regleringar som införts av parlament och regeringar.

#### 11.4.2 Hur motverkar man regleringsrisk?

En regleringsmyndighet med alltför stora diskretionära befogenheter kan också öka vad som tidigare benämnts för regleringsrisken (se avsnitt 11.3). Det finns dock ett antal kontrollmekanismer mot denna risk:

- regleringsmyndighetens beslut ska kunna överklagas i domstol
- lagstadgade krav på regleringsmyndigheten som garanterar att företag kan finansiera sin reglerade verksamhet, vilket kan minska risken för att regleringar leder till konfiskation och undvika en möjlig källa till att investeringsbesluten snedvrids
- ökade inslag av ex ante prisreglering, vilket kan minska det politiskt trycket att upphäva eller förändra regleringen i händelse av t.ex. oväntat hög avkastning
- ökad öppenhet i regleringsmyndighetens beslut.

## 11.5 Hur är svenska myndigheter utformade?

I Sverige finns i huvudsak fem regleringsmyndigheter som är verk-samma inom utredningens sex branscher. Dessa är Post- och telestyrelsen (PTS), Statens energimyndighet (genom Nätmyndighe-ten), Järnvägsstyrelsen (tidigare Järnvägsinspektionen t.o.m. 30 juni 2004), Luftfartsstyrelsen<sup>6</sup> (tidigare Luftfartsinspektionen t.o.m. 2004) och Konkurrensverket<sup>7</sup>. Nedan redovisas ett antal indikatorer för hur dessa myndigheter är utformade.

### 11.5.1 Relativt svagt oberoende

Vi har tidigare (i avsnitt 11.4) pekat på att graden av oberoende kan påverka risken för regleringsövertagande. Med oberoende avses i detta sammanhang bl.a. graden av självständig myndighet, utnäm-ningsmakt och utnämningssperiod samt finansieringen av myndig-heten.

Organisationen av de fem svenska regleringsmyndigheter som är aktuella framgår av tabell 11.2.

I huvudsak är det endast PTS som helt kan sägas uppfylla de krav på oberoende som anges i tabellen. Den nya Luftfartsstyrelsen uppfyller också relativt hårda krav på oberoende (det tidigare orga-net, Luftfartsinspektionen, var dock inte en egen myndighet). Även Konkurrensverket och Järnvägsstyrelsen, som bildades den 1 juli 2004, uppfyller flertalet av kraven, dock inte kravet om avgifts-finansiering (det kan här nämnas att det tidigare organet, Järn-vägsinspektionen, inte var en självständig myndighet).

Nätmyndigheten är ingen egen myndighet och finansierar inte heller sin verksamhet med avgifter, vilket alltså är två relativt grund-läggande krav för oberoende.

---

<sup>6</sup> Luftfartsstyrelsen bildades den 1 januari 2005. Vi har därför relativt få uppgifter om denna nya myndighet.

<sup>7</sup> Det kan naturligtvis diskuteras om Konkurrensverket är en regleringsmyndighet. För att förenkla framställningen använder vi dock detta begrepp.

Tabell 11.2 Grad av oberoende hos svenska regleringsmyndigheter

Organisation	Egen myndighet	Chef	Generaldirektör eller motsvarande utses av	Utnämningsperiod	Finansiering	Rapporterar till	Beslut kan överklagas
Nätmyndigheten	Nej, är en avdelning inom Energi-myndigheten.	Överdirektör	Generaldirektören utser chefen för Nätmyndigheten.	Förordnas för en bestämd tid. Kan sitta i flera mandatperioder	Anslag (en nätövervakningsavgift tas ut som redovisas direkt mot inkomsttitel i statsbudgeten)	Regeringen	Ja
PTS	Ja	Generaldirektör	Regeringen	Förordnas för en bestämd tid. Kan sitta i flera mandatperioder.	Avgifter	Regeringen	Ja
Järnvägsstyrelsen (tidigare Järnvägsinspektionen)	Ja	Generaldirektör	Regeringen	Förordnas för en bestämd tid. Kan sitta i flera mandatperioder.	Anslag	Regeringen	Ja
Luffartsstyrelsen (tidigare Luffartsinspektionen)	Ja	Generaldirektör	Regeringen	Förordnas för en bestämd tid. Kan sitta i flera mandatperioder.	Avgifter som finansierar ca 60 % av verksamheten. 40 % täcks av Luffartsverket.	Regeringen	Ja
Konkurrensverket	Ja	Generaldirektör	Regeringen	Förordnas för en bestämd tid. Kan sitta i flera mandatperioder.	Anslag	Regeringen	Ja

*Källor:* Instruktion, årsredovisning och regleringsbrev för respektive myndighet.

Det kan diskuteras hur oberoende en myndighet under regeringen är. I detta fall ska statliga myndigheter sätta upp regler för och utöva tillsyn över andra statliga myndigheter och företag. Samtidigt styrs regleringsmyndigheterna av bl.a. förordningar och regleringsbrev som fastställs av regeringen. De är vidare rapporteringsskyldiga till regeringen som också har utnämningmakten. I

utredningens fall sorterar dessutom samtliga aktuella myndigheter och företag under ett departement.

### 11.5.2 Små myndigheter

Flera av regleringsmyndigheterna är små, och faran för regleringsövertagande är sannolikt större om regleringar hanteras av små myndigheter. Detta kan också förstärkas av att flera av dem egentligen inte är eller har varit myndigheter. Detta är ett problem som kan åskådliggöras med följande exempel.

Kaijser (1994) har pekat på att det svenska elsystemet med de stora kraftproducenterna, den utrustningstillverkande industrin samt den elintensiva industrin har utgjort ett mäktigt samverkande block som haft ett avgörande inflytande över systemets utveckling sedan början av 1900-talet. De personer och organisationer som har ett dominerande inflytande över systemet utvecklar, enligt Kaijser, gradvis en gemensam systemkultur, dvs. ett gemensamt synsätt på vad som är rationellt och önskvärt vad gäller systemets framtida utveckling. I ett litet land som Sverige blir en sådan systemkultur särskilt enhetlig. Det beror på att de ledande personerna inom ett system utgör en förhållandevis liten och väl sammansvetsad krets. De har en mycket likartad utbildningsbakgrund, ofta från samma skola, och deras karriär består ofta av en vandring mellan olika organisationer inom systemet.

ESV (2004) har nyligen i en rapport pekat på att administrationen för personellt små myndigheter relativt sett är mer betungande än för stora myndigheter. Små finansiella och personella resurser bidrar också till sårbarhet och bristande flexibilitet.

### 11.5.3 Stora variationer mellan myndigheterna

Sverige har, i princip likt övriga Europa (exklusive Nederländerna), valt sektorspecifika myndigheter. Som framgår av tabell 11.3 varierar dock myndigheternas uppgifter avsevärt. Inom t.ex. flygmarknaden har Luftfartsstyrelsen inte några uppgifter som rör ekonomisk reglering, utan uppgifterna är koncentrerade till säkerhets- och tillståndsfrågor och i viss mån konkurrensfrågor (den tidigare Luftfartsinspektionen hanterade i princip bara säkerhets- och tillståndsfrågor). Andra myndigheter har mycket breda uppgifter. PTS

har exempelvis i stort sett uppgifter inom alla de områden som tabellen omfattar. Nätmyndigheten har också breda uppgifter, men arbetar inte med konkurrensfrågor och tvistelösningar. Den nya Järnvägsstyrelsen har också fått relativt breda uppgifter, men inte lika stark rätt till ingripanden som t.ex. PTS (den tidigare Järnvägsinspektionen hanterade i princip bara säkerhets- och tillståndsfrågor).

Tabell 11.3 Uppgifter för regleringsmyndigheter

	<i>Ekonomisk reglering (priser, tillträde etc.)</i>	<i>Tillsyn</i>	<i>Marknadsvårdande/konkurrens</i>	<i>Tvistelösning</i>	<i>Tillstånd/koncessioner</i>	<i>Teknisk reglering (t.ex. kompatibilitet, säkerhet)</i>
PTS	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nätmyndigheten	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Järnvägsstyrelsen (tidigare Järnvägsinspektionen)	Ja, övervakning	Ja	Ja, efter samråd med Konkurrensverket. Missförhållanden ska anmälas till Konkurrensverket.	Ja	Ja	Ja
Luftfartsstyrelsen (tidigare Luftfartsinspektion)	Nej	Ja	Ja, efter samråd med Konkurrensverket. Missförhållanden ska anmälas till Konkurrensverket.	Nej	Ja	Ja
Konkurrensverket	Ja, i någon grad	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej

*Källor:* Årsredovisningar och instruktioner.

#### 11.5.4 Stora variationer mellan marknaderna

Det förekommer relativt stora variationer mellan marknaderna. Vissa är relativt hårt reglerade, medan andra är svagt reglerade.

Järnvägsmarknaden är på flera sätt avvikande:

- SJ AB har monopol på lönsamma linjer, men ingen myndighet har ansvar för den ekonomiska regleringen, utan ansvaret ingår i stället i Konkurrensverkets mer generella uppgifter för konkurrensfrågor. Verket kan dock inte reglera t.ex. priser. Samtidigt har SJ AB ett avkastningskrav på 13 procent av eget kapital, vilket är likvärdigt med företagets europeiska monopolkollegor.
- Banverket äger infrastrukturen, tecknar trafikavtal och fastställer tågläge samt sätter banavgifter. Verket är inte föremål för



ekonomisk reglering, utan samma förutsättningar gäller som för SJ AB. Det bör dock betonas att graden av tillsyn ökat i och med tillkomsten av Järnvägsstyrelsen.

Luftfartsverket äger 19 flygplatser och tar ut avgifter för nyttjandet av dessa. Vissa av avgifterna är pristaksreglerade, andra inte. De avgifter som inte är reglerade är inte föremål för analys av någon regleringsmyndighet. Verket har dock ett avkastningskrav på 8 procent av det egna kapitalet.

När det gäller elmarknaden är det Svenska Kraftnät som äger stamnätet och tar ut stamnätstariffer. Verket ska i genomsnitt uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital, efter avdrag för skattemotsvarighet, på 6 procent. Nätmyndigheten ska egentligen utöva tillsyn över Svenska Kraftnät. Någon analys av tarifferna har enligt uppgift från Nätmyndigheten hittills inte genomförts. Detsamma gäller de s.k. regionnäten (se kapitel 5).

Det bör dock påpekas att statligt ägande i sig också är en form av reglering, t.ex. genom avkastningskrav.

### 11.5.5 Stora förmögenhetsvärden hanteras

Som framgår av tabell 11.4 hanterar regleringsmyndigheterna i flera fall mycket stora förmögenhetsvärden.

*Tabell 11.4* Kostnader för regleringsmyndigheterna och några ekonomiska mått på branschernas storlek

<i>Regleringsmyndighet</i>	<i>Kostnad (mkr)</i>	<i>Bransch som regleras</i>	<i>Anläggningstillgångar i branschen (mkr)</i>	<i>Nettoomsättning i branschen (mkr)</i>
PTS	200	Tele	88 895	80 252
PTS	18	Post	5 942	23 632
Nätmyndigheten	24	El	381 186	147 987
Järnvägsstyrelsen <sup>2</sup>	28	Järnväg	12 484	12 456
Luftfartsstyrelsen <sup>2</sup>	180	Lufttransport	20 655	22 331
		Taxi	1 436	6 042

<sup>1</sup>I många fall har det inte varit möjligt att särskilja totala anläggningstillgångar och total omsättning från det som regleras, varför siffrorna är överdrivna. De ger dock en uppfattning om att det rör sig om stora värden.

<sup>2</sup>Uppgifterna avser 2003 och de tidigare organen Järnvägsinspektionen och Luftfartsinspektionen.

*Källor:* Myndigheternas årsredovisningar och ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

I flera fall är dessa myndigheter små. Det gäller framför allt Nätmyndigheten som är den minsta myndigheten men som hanterar de största förmögenhetsvärdena. Från och med 2005 förstärks emellertid Nätmyndighetens anslag med 25 miljoner kronor.

Det kan i detta sammanhang vara befogat att återkomma till begreppet regleringsrisk. Innebörden är att en reglerare kan frestas att exploatera det faktum att ett företags investeringar har karaktären av *sunk cost*, dvs. en icke återvinningsbar kostnad. Ett sådant beteende kan påverka investeringar och förmögenhetsvärden.

Effekterna kan illustreras med ett exempel där man utgår från elbranschen och den s.k. nätnyttomodellen som har en realränta på 4,8 procent. Vid en sådan realränta kan det nominella avkastningskravet uppskattas till ca 7 procent. En ytterligare utgångspunkt kan vara ett företag som uppvisar en vinst på 10 miljoner kronor och som exempelvis har ett eget kapital på 100 miljoner och ett avkastningskrav på 10 procent. Om regleraren av någon anledning sänker avkastningskravet till 7 procent sjunker företagets vinst med 3 miljoner kronor, eller 30 procent. Detta bör påverka företagets värdering. Om regleraren går ytterligare ett steg och inför marginalkostnadsprissättning (för ett naturligt monopol) måste verksamheten sannolikt läggas ned. En förändrad reglering kan således påverka förmögenhetsvärdena.

#### 11.5.6 Regleringen är inte renodlad

Ingen av myndigheterna förefaller vara en renodlad regleringsmyndighet. Alla har t.ex. normering, men också tillsyn av att de egna reglerna efterlevs. De ger också olika former av tillstånd och koncessioner, samtidigt som de sätter regelverket och följer upp detta. Myndigheterna förefaller således i hög grad ha kombinationer av uppgifter som kan påverka graden av regleringsövertagande och regleringsrisk som diskuterats tidigare i kapitlet. En ytterligare komplikation är att flera av myndigheterna också utför teknisk reglering, exempelvis i form av säkerhetsfrågor i kombination med t.ex. ekonomisk reglering.

### 11.5.7 Svenska myndigheter jämfört med utländska myndigheter

Det har inte varit möjligt att redovisa någon egentlig jämförelse mellan svenska och utländska regleringsmyndigheter. Det finns få redovisningar över hur myndigheter inom t.ex. EU är uppbyggda. Tabell 11.5 innehåller emellertid vissa uppgifter om teleområdet.

**Tabell 11.5 Grad av oberoende hos regleringsmyndigheter inom telekommunikationsområdet i några länder**

Land/myndighet	Chef utses av	Mandatperiod	Finansiering	Rapporterar till	Beslut kan överklagas till <sup>1</sup>
Danmark	Ministern för forskning och informationsteknologi	Obegränsad	Avgifter och anslag	Ministeriet för forskning och informationsteknologi	Styrelse för klagomål och styrelse för konsumenter inom tele
Norge	Regeringen	Obegränsad	Avgifter	Ministeriet för transport och kommunikation	Styrelsen för överklaganden och rådgivning inom telekommunikation
Finland	Presidenten	Obegränsad	Avgifter	Ministeriet för transport och kommunikation	Domstol
Frankrike	Presidenten	6 år	Anslag	Årlig rapport till regeringen och den lagstiftande församlingen	Domstol
Tyskland	Presidenten	5 år	Avgifter och anslag	Den lagstiftande församlingen vartannat år	Domstol
Storbritannien	Ministern för handel och industri	5 år	Avgifter	Ministeriet för handel och industri	Kommissionen för monopol och fusioner
Nederländerna	Ministern för transport, offentliga arbeten och vatten	4 år	Avgifter	Årlig rapport till ministeriet för transport, offentliga arbeten och vatten	Domstol
USA	Presidenten (måste godkännas av senaten)	5 år	Avgifter och anslag	Den lagstiftande församlingen	Domstol
Sverige	Regeringen	6 år	Avgifter	Årlig rapport till Näringsdepartementet	Domstol

<sup>1</sup>I majoriteten av länderna, bl.a. Sverige, kan regleringsmyndighetens beslut i ett enskilt fall överklagas och ändras av domstol. I många länder där en domstol kan upphäva en regleringsmyndighets beslut kan myndigheten dock inte fatta ett nytt beslut i ärendet.

Källa: Gönenc m.fl. (2001).

I tabell 11.5 ovan redovisas en genomgång av graden av oberoende hos regleringsmyndigheter inom telekommunikationsområdet i några OECD-länder. Så gott som samtliga myndigheter förefaller ha en hög grad av oberoende. En intressant iakttagelse är att mandatperioden för chefer i Danmark, Norge och Finland är obegränsad.

Det finns även uppgifter för regleringsmyndigheternas kostnader inom elområdet. Som framgår av tabell 11.6 är skillnaderna stora. Relateras kostnaderna till respektive lands BNP framgår att Sverige har en relativt låg andel; det är bara Norge, Finland och Frankrike som satsar mindre resurser på reglering och tillsyn. För 2005 förstärks dock Nätmyndighetens anslag med 25 miljoner kronor. Förstärkningen innebär att Sverige hamnar i mittskiktet bland EU-länderna (under antagandet att inte andra länder också ökar resurserna).

*Tabell 11.6 Storlek på regleringsmyndigheter för el inom EU (och Norge)*

<i>Land</i>	<i>Antal anställda</i>	<i>Årlig budget (miljoner euro)</i>	<i>Promille av BNP</i>
Belgien	99	17	0,064
Danmark	25	2,5	0,013
Finland	16	1,25	0,009
Frankrike	96	12	0,008
Grekland	40	4,4	0,029
Irland	39	10	0,076
Italien	104	18,6	0,014
Luxemburg	2	0,3	0,013
Nederländerna	55	7	0,015
Norge	33	1,8	0,009
Portugal	53	6,4	0,049
Spanien	187	21	0,028
Storbritannien	302	57	0,036
Sverige	42	3	0,011
Tyskland	-	-	-
Österrike	60	8	0,036

*Källa:* Eurostat.

## 11.6 Hur är verksamheterna i Sverige reglerade?

Som framgår av tabell 11.7 finns det stora variationer mellan hur branscherna regleras, men också mellan vilka typer av regleringar som används.

Inom t.ex. järnvägssektorn regleras enbart nyttjandet av infrastruktur, och priset är en form av avgift som fastställs av regeringen. Även inom flygsektorn är nyttjandet av infrastrukturen reglerad. Här tillämpas emellertid en annan form av prisreglering än inom järnvägssektorn som innebär att endast delar av avgifterna är reglerade och endast får öka med högst nettoprisindex. Den kommersiella marktjänsten inom flyget är oreglerad.

Inom el och tele tillämpas fundamentalt olika principer och modeller. Regleringen inom el (nätdelen) är en form av intäktstaksreglering som är av ex post-karaktär och som riktar sig mot slutkund. Inom tele är det däremot en form av tillträdesprissättning som riktar sig mot innehavaren av infrastrukturen. Regleringen är kostnadsorienterad och av ex ante-karaktär.

Det bör dock påpekas att statligt ägande i sig också är en form av reglering, t.ex. genom avkastningskrav.

Tabell 11.7 Olika former av prisreglering i verksamheter

Verksamhet	Typ av prisreglering	Ex post/ex ante	Sanktionsmöjligheter
<i>Järnväg</i>			
Persontransporter på järnväg	Ingen reglering		
Godstransporter på järnväg	Ingen reglering		
Nyttjande av infrastrukturen (banavgifter)	Pristaksreglering. Regeringen fastställer avgifterna i en förordning. Avgifterna ska motsvara den kortsiktiga samhälls-ekonomiska marginalkostnaden.	Saknas regleringsmyndighet.	Regeringen som ägare kan agera. I övrigt normal debitering.
<i>El</i>			
Distribution av el (nätavgifter)	En form av intäktsstaksreglering. Nättariffer ska vara utformade så att nätkoncessionshavarens intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till dels de objektiva förut sättningarna att bedriva nätverksamheten, dels nätkoncessionshavarens sätt att bedriva nätverksamheten.	Ex post. Den s.k. nätnyttomodellen nyttjas.	Ja
Transmission av el (stamnätstariff)	Samma som ovan.	Ex post. Ingen tillsyn har skett.	Ja
Försäljning och produktion av el	Ingen reglering		
<i>Tele</i>			
Samtrafik i fasta allmänna telefontät och tillträde till accessnätet	De operatörer som utses till dominerande operatörer kan åläggas skyldigheten att ha kostnadsorienterad prissättning.	Ex ante. LRIC-metoden nyttjas ( <i>Long Run Incremental Cost</i> )	Ja
Terminering av samtal i mobila allmänna telefontät	Samma som ovan.	Samma som ovan.	Samma som ovan.
<i>Post</i>			
Normalporto för övernattnbefordran av brev	Pristaksreglering. Normalportot får inte höjas mer än den allmänna prisutvecklingen mätt som KPI. Dock vissa avrundningsmekanismer.	Ex post	Nej
Övrig postverksamhet	Ingen reglering		
<i>Flyg</i>			
Trafikavgifter för att nyttja infrastrukturen	Delvis pristaksreglering. Trafikavgifterna, exklusive undervägsavgifter, luftfartsskyddsavgifter och bulleravgifter, får öka med högst nettoprisindex, mätt fr.o.m. 1993.	Saknas regleringsmyndighet.	Regeringen som ägare kan agera. I övrigt normal debitering.
Kommersiella marktjänster	Ingen reglering		

## 11.7 Vad ska regleras?<sup>8</sup>

Utredningens sex branscher har traditionellt sett varit mer eller mindre starkt reglerade. De flesta anser att marknaderna ska omfattas av regleringar men det råder olika synpunkter på hur intensivt marknaderna ska regleras. Ekonomer påtalar ofta att man ska vara restriktiv när det gäller offentliga ingrepp inom i varje fall teknikintensiva branscher som t.ex. telebranschen. Det kan nämligen vara svårt att förutse hur sådana branscher kommer att utvecklas och snabba marknadsingripanden kan riskera att hindra en effektiv resursallokering på sikt. Andra grupper, t.ex. regleringsmyndigheterna själva, förespråkar ofta en mer påtaglig reglering med snabba ingripanden för att begränsa företagets möjligheter att genom olika strategier snedvrیدا konkurrensen. En naturlig fråga som uppstår är därför hur branscher på lämpliga sätt ska regleras för att uppnå de mål som ställts upp av riksdag och regering.

Det finns inga entydiga svar på detta men resultaten från ekonomisk forskning kan ge en uppfattning om riktningen eller åtminstone tala om vad som är mindre lämpliga sätt att reglera olika marknader på. Viktiga frågor som bör besvaras, och som diskuteras i det följande, är:

- Vilka avvägningar ska göras på kort och på lång sikt?
- Vilka delar av marknaden ska regleras och på vilket sätt?
- Bör det finnas sektorsspecifika regleringar eller tillgodoser generella konkurrensregler behovet? Bör det finnas inslag av båda?

### 11.7.1 Mål för regleringar

Utgångspunkten för val av reglering är de mål som riksdag och regering fastställer för marknaden. På de olika marknaderna finns normalt sett flera olika mål som ska uppfyllas. Dessa kan dock delvis komma i konflikt med varandra. Det kan också finnas en avvägning mellan kortsiktig (statisk) och långsiktig (dynamisk) effektivitet:

- Hur kan man säkerställa ett effektivt nyttjande av existerande infrastruktur och tjänster (statisk effektivitet)?

---

<sup>8</sup> Avsnittet bygger på Econ (2003).

- Hur kan man säkerställa optimala incitament att investera i ny infrastruktur och tjänsteutveckling (dynamisk effektivitet)?

Det finns en tendens att politiker ofta favoriserar kortsiktig effektivitet framför långsiktig effektivitet. Beslutet kan dock inte fattas oavhängigt, eftersom låga priser i dag och generösa villkor för tillträde till konkurrenters infrastruktur kan ge minskade incitament till framtida investeringar (det behöver dock inte vara så). Kortsiktiga ingripanden i syfte att skapa konkurrens kan således påverka den långsiktiga effektiviteten.

Vidare tenderar kortsiktiga mål att hindra en effektiv konkurrens i infrastrukturen, ge rum för ineffektiva företag samt cementera marknadsstruktur och regleringsregim. Innovationstakten kan också påverkas negativt av en kortsiktig politik.

### 11.7.2 Regleringar av nätverksindustrier – speciella problem

Nätverksmarknader ställer speciella krav på regleringen som inte gäller på andra marknader. Nätverkseffekter i kombination med skalfördelar i produktionen leder till koncentrerade marknader med risk för att dominerande företag utövar marknadsmakt, inte minst när någon eller ett par av dem kontrollerar en flaskhals.

Även om konkurrensnedvridande åtgärder från företagets sida saknas, tenderar förekomsten av nätverkseffekter att leda till koncentrerade marknader. Orsaken är att individer föredrar större nätverk framför mindre, eftersom det ger dem högre nytta. Förekomsten av nätverkseffekter leder således till en naturlig jämvikt där företagets marknadsandelar och vinster är ojämnt fördelade. Detta gäller speciellt om samma tjänst erbjuds genom olika och icke-kompatibla teknologier. I sådana fall bidrar tillkomsten av nya företag successivt allt mindre till förändringar i priser, kvantitet och vinster hos de dominerande företagen, liksom i konsumentöverskottet för konsumenterna.

Regleringar som syftar till att minska etableringshinder för att stimulera konkurrens från nya företag riskerar därmed att inte ha någon effekt. Det betyder däremot inte att konkurrens saknas. I detta fall kan det ses som att konkurrensen sker *om* marknaden ("winner takes it all") snarare än *inom* marknaden. Konkurrensen om marknaden kan vara väl så hård även om det resulterar i koncentrerade marknader. Det kan därför vara meningslöst att tvinga



fram marknadsstrukturer där företagen har t.ex. lika stora marknadsandelar.

En effektiv resursallokering på nätverksmarknader kan i stället uppnås genom att uppmuntra till kompatibilitet och icke-propriära erbjudanden, eftersom detta bidrar till att nätverkseffekterna inte blir leverantörsavhängiga. Detta ökar konsumentöverskottet och den totala välfärden. Kompatibilitet ökar utrymmet för nya företag att etablera sig på marknaden och motverkar den naturliga jämvikten mot ojämnt fördelade marknadsandelar.

Marknader med nätverkseffekter tenderar att expandera mycket snabbare än andra marknader när den kritiska massan väl är nådd, vilket är en naturlig följd av nätverkseffekter. Tidiga åtgärder som syftar till att få igång marknader är således speciellt effektiva. Kombinationen av nätverkseffekter och snabb teknologisk utveckling medför å andra sidan att man bör vara särskilt försiktig med vilka ingrepp som görs på marknaden. Det är oftast mycket svårt att förutse framtidens teknik, och det är därför också vanskligt att veta hur marknaden skulle ha utvecklats utan ingrepp. I teknikintensiva branscher brukar dessutom omväxlingarna vara stora, där vissa produkter och företag ersätts av helt andra. Därför finns det mycket som talar för att ingrepp bör ske endast om effekterna av en konkurrensbegränsning med stor grad av säkerhet motverkas eller om det är lätt att förutse dess effekter.

## **11.8 Sektorsspecifika regleringar kontra generella konkurrensregler**

### **11.8.1 Lagstiftningens karaktär<sup>9</sup>**

En liberalisering innebär i de flesta fall att en sektorsspecifik lagstiftning avskaffas, förändras eller införs, vilket med andra ord innebär att det regelverk som är specifikt för branschen förändras. Därutöver finns den allmänna konkurrenslagstiftningen.

Konkurrenslagstiftningens syfte är att begränsa uppkomsten av skadlig marknadsmakt och att motverka att den utövas på ett skadligt sätt. Dess huvuduppgift är i huvudsak att bevara konkurrens (inte skapa), t.ex. genom att förhindra förvärv som skulle begränsa konkurrensen. Lagen kan exempelvis inte användas för att skapa konkurrens genom att bryta upp existerande företag. Konkurrens-

---

<sup>9</sup> Avsnittet bygger, där inget annat anges, på Bergman (2002).

lagen kan därför i vissa fall ses som ett komplement till den sektorsspecifika lagstiftningen, där den förstnämnda kan täppa igen kryphål i den senare.

I vissa speciella situationer kan konkurrenslagen användas för att ge konkurrenter tillträde till infrastruktur av flaskhalskaraktär och därmed direkt skapa konkurrens. Det gäller när dessa kan kategoriseras som s.k. oumbärliga resurser (*essential facilities*).

Mer typiskt är att konkurrenslagen kan användas för att stävja underprissättning och andra åtgärder som ett dominerande företag kan vidta för att begränsa eller eliminera konkurrensen. Indirekt kan detta bidra till att skapa konkurrens genom att utmanare ges bättre förutsättningar att verka på marknaden.

När det gäller missbruk av dominerande ställning verkar lagen ex post. Konkurrenslagen är också baserad på sanktioner. Av dessa skäl måste ärenden ofta avgöras i domstol, varför tillämpningen av lagen blir förhållandevis långsam. Särslagstiftning verkar däremot i större utsträckning ex ante och tillämpas på ett mer ”mekaniserat” sätt. Tillämpningen av särslagstiftningen kan därför bli snabbare.

En dominerande ställning kan växa fram av olika orsaker, exempelvis genom patent, tekniska framsteg, legala skäl eller av den orsaken att verksamheten är ett naturligt monopol. Konkurrenslagstiftningen baseras emellertid på en insikt att det finns ett växelspel mellan monopol och konkurrens. Man ingriper därför inte mot företag som erövrat en marknadsdominerande ställning, utan endast mot missbruk av en sådan (Ewertsson och Hultkrantz 2004).

### 11.8.2 Vad bör myndigheterna göra?<sup>10</sup>

I många OECD-länder har det skett en omfattande liberalisering av marknader och det har byggts upp olika former av myndigheter för att informera och skydda konsumenter. Ländernas konkurrensmyndigheter spelar en viktig roll i reformprocessen. De har viktiga kunskaper för att identifiera och minska marknadsmakt, som opåverkad skulle minska intäkterna av liberaliseringarna. Det är speciellt viktigt eftersom företag som tidigare opererat som monopol (eller reglerats av myndigheter) kan finna det normalt eller attraktivt att fortsätta sin verksamhet som tidigare, före liberaliseringarna. Konkurrensmyndigheternas insatser är speciellt värdefulla vid frågor som rör den industriella strukturen och frågor som invol-

---

<sup>10</sup> Avsnittet bygger på OECD (1999).

verar strandsatta<sup>11</sup> kostnader eller implementeringen av samhälls-omfattande tjänster. De kan hjälpa till att säkerställa att metoderna för att återvinna strandsatta kostnader och garantera samhälls-omfattande tjänster inte leder till onödiga konkurrensnedvridningar.

I praktiken har liberaliseringar knappast bara bestått av ett borttagande av regler som lämnar ansvaret till marknadskrafterna att operera under en generell konkurrenslagstiftning. I många fall har lagstiftarna också ansett att konkurrensen måste vårdas med ny form av reglering som kan vara övergående eller permanent. Många nya eller existerande sektorsspecifika regleringsmyndigheter har fått i uppdrag att främja konkurrens och ibland fått i uppdrag att formulera eller tillgripa generella eller sektorsspecifika lagar eller regler. I ett begränsat antal länder har konkurrensmyndigheterna fått uppgifter som tidigare hanterats av departement (dvs. fått agera som ägare) eller som hanterats av sektorsspecifika eller generella reglerare. Ansvarsfördelningen kan dock komma att förändras i framtiden eftersom övergången till ökad konkurrens lång ifrån är klar.

Det är egentligen fyra uppgifter som kräver speciell uppmärksamhet vid liberalisering av marknader:

1. konkurrensskydd (t.ex. fusioner)
2. tillträdesreglering (t.ex. icke-diskriminerande tillträde till nätverk)
3. ekonomisk reglering (t.ex. kontroll av monopolprissättning)
4. teknisk reglering (t.ex. att sätta och följa upp standards som garanterar kompatibilitet och som behandlar områden som säkerhet och miljö).

I jämförelse med sektorsspecifika reglerare förefaller konkurrensmyndigheter i kraft av sin samlade kunskap, erfarenhet och den institutionella kulturen att vara bättre lämpade att hantera frågor som rör konkurrensskydd. Av samma skäl förefaller sektorsspecifika reglerare bättre lämpade än konkurrensmyndigheter att hantera ekonomisk reglering. Sådan reglering är till sin natur fortgående i stället för periodiskt återkommande och baseras i hög grad

---

<sup>11</sup> Eftersom investeringar ofta är irreversibla, innebär det att tillgångarna kan bli strandsatta. Tillgångarna kan under förändrade omständigheter inte återbetala sina kostnader. I detta avseende kan nätverkstillgångarna betraktas som specifika för det nätverk de är byggda för (Bergman m.fl. 1999).

på sektorsspecifika kunskaper. Detta är dock inte lika uppenbart när det gäller tillträdesreglering.

Syftet med tillträdesreglering är både att främja och skydda konkurrens i vissa situationer när access till en del av ett vertikalt integrerat företags tillgångar är väsentlig för att få en tillfredsställande utveckling av konkurrensnivån. Å ena sidan är konkurrensmyndigheter bättre lämpade att hantera sådana frågor än sektorsspecifika myndigheter på grund av sina erfarenheter av företag som missbrukar sin dominerande ställning. Å andra sidan kräver tillträdesreglering tillgång till stora mängder av kostnadsdata för att kunna fastställa villkoren för tillträde och sedan kontinuerligt följa upp dessa för att försäkra sig om att villkoren uppfylls. Detta är uppgifter som ligger i linje med vad sektorsspecifika reglerare normalt gör.

Även om både konkurrensmyndigheter och sektorsspecifika myndigheter skulle kunna anlita expertis, så är erfarenheter och institutionella skillnader mellan dem så pass stora att de inte snabbt eller lätt går att ta bort. Det finns dessutom en stor risk att en förändring av den institutionella kulturen kan påverka möjligheterna att utföra kärnuppgifterna negativt. Det finns i huvudsak fem viktiga aspekter på erfarenhet och institutionell kultur:

1. Sektorsspecifika reglerare arbetar ofta med uppgifter som syftar till att minska effekterna av marknadsmakt, medan konkurrensmyndigheter främst fokuserar på att minska marknadsmakt. Detta tenderar att ge olika uppfattningar om hur marknadsmakt bäst hanteras.
2. Sektorsspecifika reglerare arbetar typiskt med att införa och följa upp olika regler för uppförande, medan konkurrensmyndigheter är mer inriktade mot strukturella lösningar (dock främst vid fusionsärenden och i mindre utsträckning vid missbruksärenden).
3. Sektorsspecifika reglerare arbetar ofta i ett ex ante-perspektiv, medan konkurrensmyndigheters perspektiv ofta är ex post (förutom vid företagskoncentrationer).
4. Sektorsspecifika reglerare ingriper normalt mer frekvent och behöver ett konstant flöde av information från de reglerade företagen, medan konkurrensmyndigheter mer förlitar sig på klagomål och endast inhämtar information när det är nödvändigt i samband med eventuella aktioner.

5. Sektorsspecifika reglerare har normalt anvisats fler mål än konkurrensmyndigheter, så de har sannolikt större erfarenheter av att hantera målkonflikter (det finns dock också nackdelar med att ha för många mål).

Viktiga synergieffekter kan dock falla bort om konkurrensmyndigheterna endast arbetar med konkurrensskydd och sektorsspecifika reglerare endast med ekonomisk reglering. Det existerar synergier mellan konkurrensskydd och ekonomisk reglering samt mellan dessa bägge funktioner och tillträdesreglering. Dessa synergier uppstår i huvudsak av att samma personal kan användas för ett antal problem som är nära relaterade till varandra och genom att man kombinerar olika policyinstrument i samma myndighet.

Det är också viktigt att analysera marknadssituationen. Om behovet av ekonomisk reglering och tillträdesreglering kan förväntas vara temporärt, och om huvuduppgiften är att införa konkurrens, kan det vara lämpligt att sådana uppgifter ges till konkurrensmyndigheter. Om däremot behovet av reglering bedöms som permanent är det rimligt att uppgifterna ges till en sektorsspecifik reglerare.

Samtidigt finns det en risk för att sektorsspecifika reglerare lättare faller offer för regleringsövertagande än sektorsövergripande myndigheter. Ett system med flera sektorsspecifika reglerare kan också vara mindre effektivt än ett med en sektorsövergripande reglerare. Det finns alltid ett behov för sektorsspecifika reglerare att definiera juridiska gränser mellan varandra och sådant skapar utgifter, förseningar och osäkerhet.

## 11.9 Konkurrens och förtroende

Från förtroendesynpunkt är det viktigt att konkurrensen fungerar tillfredsställande och att företagen på marknaden inte försöker sätta konkurrensen ur spel på ett otillåtet sätt. Förtroendekommisionen (SOU 2004:47) genomförde under 2003 en gallupundersökning där respondenterna bl.a. fick svara på frågor om konkurrens.<sup>12</sup>

I undersökningen ansåg 48 procent att konkurrensen fungerar mindre bra och 16 procent att konkurrensen fungerar dåligt; 33

---

<sup>12</sup> I SOU 2004:47 anges att undersökningen omfattade telefonintervjuer med 1 000 personer från 15 år och uppåt.

procent uppgav att de hade egna erfarenheter av att ha betalat ett för högt pris på en produkt för att företag kommit överens om att begränsa konkurrensen på marknaden.

När det gäller straffen för otillåtna karteller och andra överträdelser av konkurrensreglerna ansåg en klar majoritet, 58 procent, att sanktionerna i dagsläget är för låga. På frågan om huruvida statsmakterna har förmågan att effektivt kontrollera konkurrensen mellan företag ansåg endast 19 procent att så är fallet, medan 61 procent ansåg att staten inte har en effektiv övervakning av konkurrensen på den svenska marknaden.

Det kan således konstateras att det enligt undersökningen fanns en misstro mot statsmakternas möjligheter att upptäcka och beivra överträdelser av de konkurrensrättsliga reglerna. Dessutom ansåg en klar majoritet av respondenterna att sanktionerna vid en överträdelse är för lindriga och att konkurrensen på den svenska marknaden fungerar mindre bra eller dåligt.

Det finns två huvudproblem som, enligt Förtroendekommissionen, kan identifieras och som har anknytning till allmänhetens förtroende för delar av näringslivet. Det ena är marknader som har en stark ägarkoncentration, där dåligt fungerande konkurrens leder till högre priser och sämre produkter. Det andra är att företag på en marknad sinsemellan kommer överens om produktionsvolym och/eller priser, vilket bl.a. leder till högre priser. Förekomst av dessa båda problem riskerar att skada förtroendet för en stor del av det svenska näringslivet.

Kommissionen berör även de liberaliserade marknader som denna utredning tar upp och konstaterar att det från förtroendesympunkt är av stor vikt att konkurrensen långsiktigt fungerar på de områden som statsmakterna öppnar för konkurrens. I annat fall kan ett utbrett missnöje över liberalisering av tidigare skyddade områden riskera att skada förtroendet för delar av det svenska näringslivet.

## 11.10 Bedömningar och förslag

### 11.10.1 Bedömningar

#### Inledning

Det finns ett val mellan den s.k. Chicagoskolan, där man låter marknader klara sig utan tillsyn av reglerande institutioner, och en mer regleringsvänlig skola.

Ytterligheterna i detta sammanhang kan beskrivas som att den ena ytterligheten innebär att staten endast garanterar grundläggande äganderätt och rättssäkerhet, och den andra ytterligheten innebär att staten tagit på sig hela ansvaret för byggande och drift av infrastrukturer.

Regelutredningens första slutsats är att det alltid kommer att krävas starka institutioner kring marknader för infrastrukturtjänster. Vår andra slutsats är emellertid att det finns goda skäl för statsmakten att ta till sig Chicagoskolans invändningar mot möjligheten att effektivt reglera nätverksmarknader. Det gäller framför allt förutsättningarna för regleringsmyndigheterna.

De reglerande institutionerna har inte utvecklats i samma takt som marknaderna har avreglerats, och statens roll minskat. Erfarenheten från finansmarknaderna visar att betydelsen av kraftfulla regleringsorgan för att skapa sunda marknader har underskattats. Liberaliseringen är ännu i sin linda, och hur väl den kommer att lyckas beror bl.a. på hur autonoma och kraftfulla institutioner som utvecklas. Om reglerarna stärks minskar möjligheterna för särintressen att påverka dessa. Särintressen är dock olika starka och effektiviteten på en marknad kan vara sårbar om särintressena inte balanserar varandra. Regler behövs också för att nå jämbördighet mellan köpare och säljare.

En viktig utgångspunkt för utredningen är att regleringsmyndigheter och regleringar successivt behöver förändras, exempelvis på grund av teknikutveckling och förändrade marknadsförhållanden. Regelverken måste anpassas när bransch- eller konkurrensförhållandena ändras och när brister upptäcks i regelverken.

En liberalisering innebär i många fall att en sektorsspecifik lagstiftning avskaffas, förändras eller införs. Det regelverk som är specifikt för branschen förändras således. Därtill finns den allmänna konkurrenslagstiftningen.

På marknader som öppnats för konkurrens och som har drag av naturliga monopol ställs lagstiftaren inför flera avväganden. Det

kan t.ex. gälla behovet av särregleringar eller huruvida de generella konkurrensrättsliga reglerna är tillräckliga. En särreglering kan t.ex. gälla tillträde eller prissättning. Det kan vidare fastställas regler för tvistelösning, om konflikter uppstår mellan operatör och infrastrukturhållare.

Liberaliseringen innebär att nätverksindustrierna utvecklas från monopol till kanske en oligopolmarknad (med ett litet antal sälj företag med stort ömsesidigt beroende) och senare möjligen till ren konkurrens (Bergman m.fl. 1999).

För nätverksindustrier kan dock, som tidigare framgått, denna process diskuteras (Bergman 2002). Förutsättningarna gäller under i huvudsak två förutsättningar:

- Avregleringen måste leda till att det blir konkurrens om infrastrukturen. Annars blir utmanarna beroende av det etablerade företaget.
- Det får inte finnas alltför starka nätverkseffekter på efterfrågesidan. Den typen av nätverkseffekter finns t.ex. på flygmarknaden och på marknaderna för hård- och mjukvara.

Oberoende av ovanstående behöver regelsystemet successivt anpassas. Man bör fråga sig om styrningen ska ske i form av regler eller mer i form av diskretionära beslut. En annan fråga är om det ska tillämpas sektorsspecifika regleringar eller generella konkurrensregler. Ett tredje fråga är om myndigheterna ska vara sektorsspecifika eller mer sektorsövergripande.

Utformningen av ett regelverk eller en ram för regleringar väcker, enligt utredningens bedömningar, ett antal politisk-ekonomiska frågor. Reglerare har makten att generera och omfördela inkomster mellan olika intressegrupper, t.ex. genom att skapa eller bevara monopol och att bevara korssubventionen i tariffstrukturen. De kan därför ha incitament att använda denna makt för vinna eller behålla stöd från sina politiska uppdragsgivare. Samtidigt har reglerade företag eller intressegrupper starka incitament att överta regleraren. Det finns också en risk för att reglerare kan använda sina diskretionära befogenheter så att incitamenten för investeringar snedvrids. Sådana politisk-ekonomiska överväganden pekar på att det är viktigt att utforma regelverken omsorgsfullt.

Enligt utredningens uppfattning är regleringarna i Sverige överlag relativt svaga. En orsak till detta kan vara den svaga traditionen för den här typen av regleringar, t.ex. i jämförelse med USA. En



annan orsak är myndigheternas organisation och de uppgifter man har tilldelats av riksdag och regering. Flera av regleringsmyndigheterna är små och myndigheternas uppgifter varierar avsevärt. Det förekommer också relativt stora variationer mellan hur de olika marknaderna regleras. Ingen av myndigheterna förefaller vara en renodlad regleringsmyndighet, utan uppgifterna varierar avsevärt.

Ytterligare en orsak till den relativt svaga regleringen kan vara de otydliga målen vilket bl.a. Statskontoret pekat på i en bilaga till utredningen. En ytterligare orsak kan vara de i allmänhet långdragna rättsprocesserna med tidsödande överklaganden.

### Sektorsmyndigheter kontra generell konkurrenslagstiftning

En av Regelutredningens svåra frågor är om det behövs sektorsmyndigheter eller om det räcker med generell konkurrenslagstiftning som tillämpas av Konkurrensverket.

Enligt utredningens bedömning är det nödvändigt med både sektorsmyndigheter och en generell konkurrensmyndighet.

Precis som Hultkrantz (2004) argumenterar i en bilaga till denna utredning bör konkurrenslagen och särslagstiftning ses som kompletterande instrument. Konkurrenslagens styrka ligger i dess generella tillämpbarhet, men detta innebär samtidigt att den inte är tillräckligt kraftfull när det gäller att komma till rätta med specifika konkurrensproblem av mer strukturell natur, som ofta är fallet i nätverksbranscher. Detta gäller särskilt på tre områden:

- *Envägstillträde.* Det klassiska skälet för tillträdesreglering är att ett företag har tillgång till en "oumbärlig infrastruktur" som alla företag i en bransch behöver tillgång till. Ett exempel är Telias kopparaccessnät. Andra exempel är det lokala distributionsnätet för el (reglerat), Banverkets spårnät (reglerat), Arlandabanans spår- och terminaler (begränsad reglering), fjärrvärmenäten (ej reglerat). Som dessa exempel antyder finns detta fenomen i de flesta nätverksbranscher.
- *Tvåvägstillträde.* Konsumenterna har ofta ett starkt önskemål att olika nätverk ska kunna utnyttjas tillsammans, t.ex. en flygresa som kombinerar delsträckor med olika flygbolag. Men trots att operatörerna i sådana fall har en mer balanserad förhandlingssituation än när det gäller envägstillträde är det inte självklart att de självmant kommer att underlätta eller ens acceptera tvåvägstillträde (Armstrong 1998, Laffont m.fl.

1998a och b). Den teoretiska litteraturen visar att det tvärtom kan vara svårare att komma fram till en överenskommelse, ju starkare konsumenternas behov av samordning är (Economides och Flyer 1997, Katz och Shapiro 1985). Ett väl så viktigt skäl för reglering här är också att de kan komma överens om alltför höga priser, eller om att stänga ute små/nya aktörer.

- *Samhällsomfattande tjänster.* Frågan om hur samhällsomfattande tjänster ska finansieras och ersättas fick till en början begränsad uppmärksamhet inom svensk telepolitik, eftersom den föreföll ha liten betydelse för traditionell telefoni. Men med nya tekniker som bredband, 3G, digital-tv osv., har frågan om vilka delar av landet som ska täckas, och hur kostnaderna för icke-kommersiellt motiverad produktion ska bäras, återkommit med stor kraft. Samtidigt är detta en stor fråga för möjligheterna att vidmakthålla konkurrens på marknaden som helhet (Hultkrantz 2004).

Utredningen vill till detta lägga ett helt annat och fjärde perspektiv. Om en enda myndighet, som t.ex. Konkurrensverket, hanterar all konkurrenslagstiftning och tillsyn över konkurrensen i alla nätverksamheter, liksom över konkurrensen i de helt privata delarna av näringslivet, innebär detta en stor risk för regleringsövertagande och maktkoncentration. Besluten i en sådan myndighet kommer att påverka vinsterna, och därmed värdet på balansräkningarna, för en stor del av det privata och statliga näringslivet.

Det finns därtill inte tillräcklig erfarenhet och tradition i Sverige för ekonomisk reglering. Man har inte alltid hunnit utforma t.ex. lämpliga metoder, myndighetsorganisationer och utvärderingsmetoder. Det är därför också en riskstrategi att lägga all tillämpning av konkurrenstillsynen i Konkurrensverket.

Utredningen vill emellertid betona att samspelet mellan sektorsregler och generell konkurrenslagstiftning kan förändras över tiden. Graden av konkurrens kan förväntas förändras över tiden och då även inslaget av olika typer av regleringar.

## Myndigheters oberoende

Enligt utredningens bedömning är starka, självständiga och oberoende regleringsmyndigheter ofta en förutsättning för en framgångsrik liberalisering. Med oberoende avses dock inte oberoende från politiska beslut, utan vi menar att oberoendet innebär att lagar och förordningar ska tillämpas på ett objektivet och opartiskt sätt. Myndigheten ska fullt ut ansvara för beslut och åtgärder inom ramen för givna uppdrag. Med oberoende avses således inte att, som i Riksbankens fall, delegera ansvaret för något verksamhetsområde till en enskild myndighet. Riksdag och regering ska även fortsättningsvis reglera verksamheten genom lagar och förordningar, i den meningen att det klargörs vilka beslut myndigheterna får fatta (däremot naturligtvis inte hur myndigheterna ska besluta i enskilda frågor).

Det finns emellertid en avvägning mellan å ena sidan graden av precision i regleringsprocessen och å andra sidan risken för att de som regleras eller byråkratin tar över regleringsinstrumenten och utnyttjar dessa för sina egna syften. En reglering som bygger på detaljerade bestämmelser kan granskas utan svårighet. En sådan reglering kommer dock sannolikt att resultera i en brist på flexibilitet. Om i stället regleringen baseras på generella regler kan man lämna en stor del av beslutsfattandet åt tjänstemän och tillåta en större flexibilitet, men denna metod kan också äventyra de fördelar som ligger i fasta spelregler.

Enligt vår bedömning får myndigheterna inte bli för diskretionära. Om diskretionär styrning är möjlig kan denna lätt anpassa sig till de särskilda svårigheterna i en viss situation. Den gör det dock svårt och kostsamt att på förhand avgöra vilka ställningstaganden som kan väntas, och därför ökar risken för att regleringen utnyttjas för andra syften än vad som är avsett. En sådan form av regleringsmisslyckande är att en reglerare kan frestas att exploatera det faktum att ett företags investeringar har karaktären av *sunk cost*, dvs. en icke återvinningsbar kostnad. Det brukar betecknas som en regleringsrisk, och det kan vara ett allvarligt problem för en effektiv och ändamålsenlig reglering (Armstrong m.fl. 1994).

En regleringsmyndighet får dock inte heller bli för svag, för då finns det en uppenbar risk för att regleringen tas över av branschen. Innebörden är att regleraren agerar till förmån för starka intressen i branschen i stället för att ta tillvara t.ex. konsumenters och nytillträdande företags intressen.

Många OECD-länder har försökt minska risken för regleringsövertagande (från politiker) genom att bl.a. skapa institutioner som är "oberoende" av ett mer direkt inflytande från regeringarna. Som vi visat i avsnitt 11.3 kan de flesta svenska regleringsmyndigheter också uppvisa ett sådant oberoende. Utredningen har noterat att oberoendet stärkts under senare tid genom bildandet av Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen.

Utredningen gör ingen värdering av svenska förhållanden och hur regleringarna fungerat i dessa avseenden. Vi kan dock bara konstatera att ett viktigt undantag från den form av oberoende som diskuterats ovan är den s.k. Nätmyndigheten som är en avdelning inom Statens energimyndighet. Nätmyndigheten har till uppgift att utöva tillsyn och granska nätavgifterna. Myndigheten är dock inte självständig.

Statskontoret har på regeringens uppdrag sett över verksamheten och kommit fram till att nättillsynen bör bli en egen myndighet. Internationellt sett hanteras också normalt tillsynen av självständiga myndigheter. Enligt vår uppfattning bör så vara fallet även i Sverige.

Ett annat krav på en sådan myndighet bör vara att den finansieras via avgifter som direkt disponeras av myndigheten. De närmare motiveringarna till dessa förslag lämnas i slutet av detta kapitel.

### **Myndighetschefernas oberoende**

Myndigheters beslut och agerande kan påverka mycket stora förmögenhetsvärden och investeringar samt ett stort antal konsumenters välfärd.

Myndighetscheferna för regleringsmyndigheterna har i dag samma villkor som övriga generaldirektörer. De förordnas av regeringen på bestämd tid. Vid första gången sker detta i allmänhet för en tid av sex år. Vid förlängt förordnande kan tiden vara kortare, då vanligtvis tre år. Det finns även möjligheter att förflytta en myndighetschef, t.ex. vid en omstrukturering av en myndighet, eller när personen inte anses lämplig för sin uppgift och det är väsentligt för myndighetens bästa. Enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning kan en generaldirektör (exklusive chefer för statliga affärsverk) inte sägas upp, men förflyttas inom den stipulerade anställningstiden.

Enligt utredningens uppfattning finns det skäl att diskutera ett förstärkt anställningsskydd för vissa myndighetschefer för regleringsmyndigheter. Orsaken till detta är bl.a. att de myndigheter som är föremål för utredningens analys i många fall har ett betydande normgivande ansvar. Deras beslut berör miljontals konsumenter, stora förmögenhetsvärden och i vissa fall betydande framtida investeringar. De kan också ha ett trovärdighetsproblem eftersom det i flertalet av branscherna finns mycket stora och starka statliga intressen. I utredningens fall är det också så att de senare intressena och myndigheterna sorterar under samma departement.

En reglerare ska i teorin vare allvetande, välvillig och i stånd att i förväg binda sig till handlingsregler. I praktiken är en sådan form av reglerare mindre sannolik. En stark myndighetschef kan dock, som ovan framgått, påverka många olika intressen. För att underlätta ett effektivt beslutsfattande och framtida karriärvägar är det därför nödvändigt att anställningsskyddet förbättras. Ett sådant förstärkt anställningsskydd måste också kopplas till ett entydigt ansvarsutkrävande. Utgångspunkten är dock att det är regeringen som utnämner myndighetscheferna.

Vi lämnar i slutet av kapitlet ett förslag till ändring i lagen om offentlig anställning. Innebörden är att myndighetscheferna för PTS, Järnvägsstyrelsen, Konkurrensverket, Luftfartsstyrelsen och en eventuellt fristående nätmyndighet ska kunna anställas på en tjänst för en bestämd tid om tio år. De ska dock inte kunna omförordnas på tjänsten.

## Den statliga regleringsstyrningen

Organisationen av de statliga regleringsmyndigheterna riskerar att leda fram till trovärdighetsproblem. De myndigheter som är föremål för utredningens analys ligger samliga under Näringsdepartementet. Samtidigt har departementet ägaransvar för ett antal dominerande aktörer inom utredningens område. Staten är således såväl regulator som ägare av företag som har ett avgörande inflytande över den infrastruktur som är av betydelse för konkurrensen på marknaderna. Hanteringen av regleringsmyndigheterna sker dessutom i en miljö som hanterar både sektorspolitik och konkurrensfrågor.

I ett kommande avsnitt om den statliga ägarstyrningen (kapitel 12) pekar vi på att den nuvarande organisationen innebär en

uppenbar risk för otydlighet och oklara roller. Vi diskuterar där hur den statliga ägarfunktionen i Regeringskansliet kan stärkas och renodlas, samt hållas mer åtskild från den reguljära linjeorganisationen.

På samma sätt bör regleringsmyndigheternas roll stärkas och renodlas. Ett sätt att renodla regleringsfunktionen kan vara att samla regleringsmyndigheterna hos ett departement utan fackansvar för de områden som företagen/verken arbetar inom.

Man kan naturligtvis diskutera hur oberoende en myndighet under regeringen är. I detta fall ska statliga myndigheter sätta upp regler för och utöva tillsyn över andra statliga myndigheter och företag. Samtidigt styrs regleringsmyndigheterna av bl.a. förordningar och regleringsbrev som fastställs av regeringen. Myndigheterna är vidare rapporteringsskyldiga till regeringen som också har utnämningmakten. I utredningens fall sorterar dessutom samtliga aktuella myndigheter och företag under ett och samma departement.

Ett tänkbart alternativ är att riksdagen blir huvudman för dessa myndigheter. Det anser vi dock vore mindre lämpligt, eftersom det är önskvärt med en stark regeringsmakt. Enligt vår bedömning bör de regleringsmyndigheter som är aktuella inom utredningens ram i stället placeras under Justitiedepartementet. Ett sådant förslag lämnas senare i detta kapitel.

### **Regleringsövertagande**

De åtgärder som diskuterats ovan syftar till att försöka minska risken för regleringsövertagande genom att skapa institutioner som är oberoende av ett mer direkt inflytande från regeringen. En väl så viktig aspekt är dock att oberoende myndigheter inte eliminerar faran av att fångas upp av den reglerade industrin eller verksamheten. Exempelvis indikerar svängdörrsproblemet, där reglerare slutar och tar anställning i den verksamhet som de reglerat (eller tar plats i styrelser i företag som de privatiserat), att det i praktiken är svårt att etablera ett oberoende.

Vi har vid flera tillfällen pekat på att regleringsmyndigheter hanterar stora förmögenhetsvärden och att en förändrad reglering kan påverka dessa värden avsevärt. Ägare av infrastruktur har ett stort intresse av att påverka reglerare för att hålla uppe avkastningen eller för att höja avkastningen på tillgångarna.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att särskilt uppmärksamma de av tjänstemännens uppgifter som gäller avvägningar mellan regleringens kvalitet och risken för att regleringen tas över av branschen.

Den första avvägningen gäller balansen mellan hur precist regleringen tillämpas och möjligheten till övertagande. En reglering genom precisa regler kan i princip lätt övervakas. Det är dock sannolikt att precisa regler inte är flexibla och därmed inte kan täcka alla tänkbara fall. En kontrast är reglering genom allmänna regler, som kan lämna utrymme för en stor del av skönmässigt beslutsfattande till tjänstemän och tillåta en större flexibilitet. Därmed skulle regleringen kunna anpassas till särdragen i en viss situation. Det är dock svårt och dyrbart att i förväg utvärdera skönmässiga beslut, och därmed skulle utrymmet för godtycke öka. Balansen mellan regler och skönmässighet beror således av fördelarna med flexibilitet och kostnaderna för godtycke.

Detta problem skulle inte behöva uppstå om det fanns tillräcklig transparens i regleringshandläggningen i kombination med ett lämpligt ansvarsförhållande, kopplat till ett ökat utrymme för tjänstemännen att göra egna bedömningar. Detta är ytterligare en avvägning, som i detta fall handlar om regleringsresurserna.

Även graden av specialisering i regleringsbeslut och utrymmet för kontrollåtgärder kan vägas mot varandra. När tjänstemän samlar viktig branschspecifik kunskap ökar deras förståelse för branschen, och därmed kan kvaliteten i deras beslut förbättras. Samtidigt ökar deras alternativa anställningsmöjligheter i den bransch de reglerar, och de kan därför ha ett egenintresse att tillmötesgå de företag som de reglerar för att tillförsäkra sig om lämpliga sysselsättningsmöjligheter i framtiden. Den här typen av fenomen kan elimineras genom klausuler i anställningskontrakten som begränsar framtida sysselsättningsmöjligheter, men det kräver i sin tur att tjänstemännen ges ekonomisk gottgörelse.

Det finns även frågor som rör myndigheternas design. En fråga är om de ska vara sektorsspecifika eller sektorsövergripande.

Utredningen lämnar inte några förslag på detta område. Vi menar emellertid att statsmakten särskilt måste uppmärksamma risken för s.k. regleringsövertagande.

### Det behövs ökad transparens

Regleringsekonomi är komplicerad, och det kan i många fall vara svårt att bedöma beslut och de metoder som har använts. Transparensen förefaller vara låg och det gäller även intresset för regleringsekonomi.

Enligt utredningens bedömning behöver transparensen öka. Ökad transparens är också ytterligare ett sätt att stärka regleringsmyndigheterna och öka oberoendet, framför allt i den meningen att diskussioner om regleringsrisk och regleringsövertagande kan analyseras på ett mer oberoende sätt.

Det kan också finnas tendenser till att regleringar blir irreversibla. Myndigheterna söker ständigt nya uppgifter för att motivera sin verksamhet. För att säkerställa att regleringarna minskar i betydelse när konkurrensen blir mer effektiv kan regleringssystemen innehålla bestämmelser om regleringarnas upphävande, s.k. solnedgångsklausuler. Sådana finns inte i svensk lagstiftning. Däremot har det inte varit helt ovanligt, t.ex. inom teleområdet, att det angetts i propositioner att det för tillfället är motiverat med sektorsreglering, men att ambitionen är att en generell konkurrenslagstiftning ska vara styrande på sikt. Så har dock inte blivit fallet.

Ett sätt att påverka de ovan nämnda problemen är att utsätta regleringsmyndigheterna för systematiska och återkommande utvärderingar. Utredningen har inget konkret förslag på vilka som ska göra sådana utvärderingar eller hur de ska gå till. Det framstår dock som uppenbart att en efterhandskontroll bör utföras av en oberoende tredje part, i stället för av en institution som är nära knuten till myndigheten. I slutet av detta kapitel lämnas förslag till systematiska och återkommande utvärderingar, och det förs också en diskussion om hur detta kan organiseras.

### Uppgifterna är oklara

Som tidigare framgått kan den ekonomiska regleringen variera mycket med vilka marknadsstrukturer som är förhärskande över faserna av en liberalisering. Det kan t.ex. bli aktuellt med att ersätta en sektorsspecifik reglering med den generella konkurrenslagstiftningen.



På sikt är detta naturligtvis den optimala utvecklingen. Vi kan dock knappast räkna med att det blir konkurrens om infrastrukturen inom alla områden.

Det går emellertid att ifrågasätta dagens regleringsmyndigheter och regleringar på flera områden:

- Flera av regleringsmyndigheterna är små. Faran för regleringsövertagande är sannolikt större om regleringar hanteras av små myndigheter.
- Sverige har, i princip likt övriga Europa, valt sektorsspecifika myndigheter. Som framgått av tidigare varierar dock myndigheternas uppgifter avsevärt.
- Det förekommer relativt stora variationer mellan marknaderna, där vissa är relativt hårt reglerade, medan andra är svagt reglerade (se nedan).
- Ingen av myndigheterna förefaller vara en renodlad regleringsmyndighet.

Enligt Regelutredningens uppfattning bör regeringen tillsätta en kommitté som analyserar reglerings- och tillsynsmyndigheternas roll och uppgifter i de sex branscher vi analyserar. Det kan gälla frågor som t.ex. vilka uppgifter en regleringsmyndighet egentligen ska arbeta med och om dagens breda uppgifter verkligen är lämpliga. Andra frågor kan gälla huruvida myndigheterna ska vara sektorsspecifika eller sektorsövergripande. Vi lägger ett förslag till en sådan utredning i slutet av kapitlet.

### **Tillsynen och analysen är låg inom vissa områden**

Det finns även andra brister i regleringen och tillsynen. Vissa av utredningens marknader är inte föremål för tillsyn eller reglering trots förekomsten av monopolföretag. Det gäller t.ex. SJ AB, Banverket och delar av Luftfartsverket. Ett annat exempel är Svenska Kraftnät som inte hittills varit föremål för någon tillsyn av tariffrerna (det bör betonas att statligt ägande också kan ses som en form av reglering, t.ex. genom avkastningskrav). Tre av fallen kan betraktas som naturliga monopol med viktiga flaskhalsar. Denna infrastruktur fungerar som en flaskhals för hela marknaden, eftersom ett företag inte kan vara verksamt på marknaden utan tillgång till flaskhalsen.

Enligt utredningens bedömning bör prissättning och regler för tillträde analyseras i en årligt återkommande rapport. Konkurrensverket bör få i uppdrag att utföra sådana analyser av SJ AB, Banverket och Svenska Kraftnät.

Vi lämnar även förslag om att taxi bör bli föremål för en sådan analys. Förslagen redovisas närmare nedan i kapitlet.

### 11.10.2 Förslag

#### Nätmyndigheten bör bli en egen myndighet

##### Regelutredningens förslag

- Nätmyndigheten bör få ett stärkt oberoende och ombildas till en egen myndighet.

Tillsynen av elnäten hanteras i dag av Statens energimyndighet som är nätmyndighet enligt ellagen (1997:857) och myndigheten har de uppgifter som anges i denna lag. Den praktiska hanteringen sker inom myndighetens energimarknadsavdelning som svarar för myndighetens uppgift som nätmyndighet enligt ellagen. Avdelningen har en viss grad av självständighet.<sup>13</sup>

Enligt Energemyndighetens instruktion (1997:868) ska chefen för den enhet som fullgör myndighetens uppgifter som nätmyndighet besluta om föreskrifter och ärenden enligt ellagen. Generaldirektören har utsett överdirektören att vara chef för nätavdelningen. Denne är samtidigt generaldirektörens ställföreträdare.

Vid Statens energimyndighet finns även ett insynsråd som ska ha insyn i den verksamhet som följer av att myndigheten är nätmyndighet. Rådet har till uppgift att bevaka konsumenternas intressen på elmarknaden. Rådet ska ges tillfälle att yttra sig i ärenden av större betydelse som rör nättariffer och elpriser samt i ärenden om föreskrifter som myndigheten utfärdar som nätmyndighet enligt ellagen. Ledamöterna och ordförande utses av regeringen för en bestämd tid.

<sup>13</sup> Utredningen beskriver här hur det fungerat fram till och med 2004. Vi har fått information om att Statens energimyndighet (STEM) ska få en ny instruktion där den s.k. nätmyndigheten ombildas till en Energimarknadsinspektion inom STEM. Chefen för inspektionen anställs genom beslut av regeringen. Enligt utredningen är det emellertid nödvändigt att redovisa tidigare förhållanden för att senare i avsnittet ta ställning till eventuella förslag. Vi har dessutom inte fått någon information om motiven till förändringarna av STEM:s instruktion.

Internationellt sett hanteras normalt tillsynen av självständiga myndigheter. Det är också ett av de grundläggande kraven på oberoende som brukar ställas.

En annan grundläggande aspekt är att det hittills har varit generaldirektören som utsett chefen för nätavdelningen. I Sveriges fall är den sistnämnde även generaldirektörens ställföreträdare. Organisationer som utför den här typen av viktiga uppgifter brukar normalt ha en chef som utses av regeringen. I internationella sammanhang är det också det normala. Uppdelningen av beslutsbefogenheter mellan generaldirektören och chefen för nätmyndigheten riskerar vidare att leda till en otydlighet om vem som fattar beslut i vilka frågor. Att chefen för nätmyndigheten dessutom är generaldirektörens ställföreträdare kan inte underlätta otydligheterna.

Statskontoret har, som tidigare framgått, på regeringens uppdrag genomfört en översyn av verksamheten inom Statens energimyndighets ansvarsområde, med särskilt fokus på tillsynsuppgifter på energimarknaderna, och Statskontoret menar att tillsynsuppgifterna inte har haft en tillräckligt stark ställning inom Energimyndigheten och att tillsynen behöver stärkas, bl.a. genom att ge den en högre status. Beträffande det senare menar Statskontoret att statusen skulle öka om det inrättades en fristående tillsynsmyndighet på energimarknadsområdet. En sådan åtgärd skulle bl.a. ge en viktig signal till marknadsaktörerna att tillsynens roll, status och prioritet har ökat.

Att inrätta en fristående tillsynsmyndighet skulle lämpligen kunna ske genom att dagens energimyndighet delades i två separata myndigheter. Jämfört med att fortsatt driva verksamheten i sammanhållen myndighet har en delning dock både för- och nackdelar. Fördelarna är att den samhallna myndigheten har inneboende rollkonflikter och att lednings- och beslutsstrukturen är oklar. Nackdelarna är att det finns synergier mellan tillsynsverksamheten och övrig verksamhet samt att det kommer att leda till omstruktureringkostnader.

Statskontorets samlade bedömning är dock att övervägande skäl talar för att den nuvarande Statens energimyndighet delas. För att en delning ska vara meningsfull är det dock avgörande att statsmakterna är beredda att skjuta till de resurser som behövs för att uppnå den höjda ambitionsnivå som blir följderna av Statskontorets förslag kring tillsynens sakinnehåll. Statskontoret uppskattar t.ex. att en förstärkning av tillsynen över energimarknaderna i sig kräver ett tillskott av resurser på cirka 5–10 miljoner kronor. Till detta

kommer behov av nya resurser för att bilda en ny myndighet på ca 10 miljoner kronor.

Statskontorets rapport berörs i budgetpropositionen för 2005 (prop. 2004/05:1). Regeringen berör dock inte förslaget om att inrätta en fristående myndighet, utan man bedömer i stället att tillsynsverksamheten behöver förstärkas med 25 miljoner kronor. Orsakerna är Statskontorets slutsatser och de uppgifter som tillkommit vad gäller de gemensamma reglerna för den inre marknaden för el samt tillämpningen av förordningen om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande elhandel.

Utredningen har, som tidigare framgått, fått information om att instruktionen för Statens energimyndighet ska förändras. Den s.k. Nätmyndigheten ombildas till en Energimarknadsinspektion och dess chef kommer att utses av regeringen. Inspektionen är dock fortfarande ingen självständig myndighet.

Vårt huvudargument finns därmed fortfarande kvar och det är att oberoendet behöver förstärkas och vi ser det som en självklarhet att reglerings- och tillsynsuppgifter utförs av en självständig myndighet. Utredningen har också noterat att de tidigare inspektionerna inom järnväg och luftfart numera blivit självständiga myndigheter. Utredningen delar vidare Statskontorets bedömning om att tillsynen inte haft en tillräckligt stark ställning och att en fristående tillsynsmyndighet skulle ge en viktig signal till marknadsaktörerna att tillsynens roll, status och prioritet har ökat. Enligt vår bedömning kan ett svagt oberoende knappast vara ägnat att ge starkt förtroende bland marknadsaktörer. Inom elområdet är det fråga om cirka 5 miljoner elkonsumenter och mycket stora förmögenhetsvärden.

Vi har även i kapitel 5 pekat på att de s.k. regionnäten inte varit föremål för granskning och att dessa nät har en betydligt högre avkastning än de lokala näten. Utfallet av den nuvarande regleringsformen kan således diskuteras.

### Nätmyndigheten bör finansieras med avgifter

#### Regelutredningens förslag

- Den nya myndigheten bör finansieras med avgifter. Regeringen bör överväga om en sådan finansieringsform också bör omfatta den nybildade Järnvägsstyrelsen.

Nätmyndighetens verksamhet ska i dag egentligen finansieras via avgifter. Enligt förordningen (1995:1296) om vissa avgifter på elområdet ska nätinnehavare årligen betala nätövervakningsavgift till Elsäkerhetsverket. Avgiften beräknas efter antalet abonnenter och uppgår till 600 kronor för högspänningsabonnemang och 3 kronor för lågspänningsabonnemang per kalenderår. Avgiftsinkomsterna redovisas mot inkomsttitel 2552 i statsbudgeten. Avgiften disponeras således inte av myndigheten.

Nätmyndighetens verksamhet finansieras i dag via Statens energimyndighets anslag för förvaltningskostnader. Det innebär en osäkerhet på två områden. Den första gäller regeringens nivå på anslaget. Den andra gäller hur Statens energimyndighet fördelar anslaget internt inom myndigheten.

Ett krav på en regleringsmyndighets oberoende som brukar framföras internationellt är att den ska finansieras via avgifter. Det skapar en större grad av oberoende genom att finansieringen är mer säkerställd. I dag uppfyller inte Nätmyndigheten detta grundläggande krav på oberoende.

Enligt utredningens bedömning bör den nya myndigheten finansieras med avgifter som direkt disponeras av myndigheten själv. För att ytterligare säkerställa oberoendet bör avgiftsnivån fastställas av riksdagen. Enligt utredningens uppfattning bör regeringen även överväga en liknande ordning för Järnvägsstyrelsen.

### Förstärk myndighetschefernas oberoende

#### Regelutredningens förslag

- Myndighetschefer för statliga myndigheter som i huvudsak hanterar reglerings- och tillsynsfrågor bör få ett stärkt oberoende och ett förstärkt anställningsskydd. Vårt förslag gäller cheferna för PTS, Järnvägsstyrelsen, en eventuellt fristående nätmyndighet, Luftfartsstyrelsen och Konkurrensverket.

Den klassiska bilden av den svenske statstjänstemannen är klar och entydig. Han är oväldig, lojal mot statsmakterna och lagen och han står över politiken. Hans uppgifter liknar domarens, dvs. att tillämpa lagar och förordningar på ett objektiva och opartiska sätt (SOU 1997:57).

Förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen i den lilla, centralstyrda nationalstaten, var relativt enhetliga och rymde starka

sammanhållande element. Statens omvandling under 1900-talet har dock tunnats ut och försvagats det som förr var gemensamt och som togs för givet. Det krävs numera en viss ansträngning att hitta några gemensamma nämnare för statens alla tjänstemän (SOU 1997:57).

Dagens statsförvaltning uppvisar en så brokig mångfald att det inte är meningsfullt att försöka återskapa en homogen och i alla avseenden enhetlig förvaltningsstruktur. Vissa grundläggande element måste emellertid vara gemensamma för statsförvaltningen. Utgångspunkten är att den offentliga förvaltningen är en del av demokratin och rättsstaten, och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Statstjänstemännens ställning och ansvar regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. Ytterst syftar statens verksamhet till att förverkliga de demokrativärden som lagts fast i regeringsformen (SOU 1997:57).

Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen, men samtidigt är deras självständighet en del av den svenska förvaltningskulturen. De ansvarar fullt ut för beslut och åtgärder inom ramen för givna uppdrag. Frånvaron av s.k. ministerstyre innebär samtidigt att regeringsmedlemmar undgår kritik för sådant som myndigheterna gjort efter eget bedömande (SOU 1997:57).

#### *Förvaltningsmyndigheterna*

Den svenska statsförvaltningens organisation avviker från de flesta andra länders genom förekomsten av statliga myndigheterna som är organisatoriskt fristående från Regeringskansliet. Myndigheterna fattar därmed beslut på eget ansvar. Flertalet av dem är underställda regeringen medan ett fåtal i stället lyder direkt under riksdagen. Styrningen av de myndigheter som är underställda regeringen sker i första hand genom förordningar med instruktioner för myndigheternas verksamhet och årliga regleringsbrev. Chefen för departementet på det område där myndigheten är verksam kan således endast i sin egenskap av ledamot i regeringen medverka till hur direktiven för myndigheternas verksamhet utformas.

Vid sidan av denna styrning är emellertid också informella kontakter mellan tjänstemän på departement och hos myndigheterna vanligt förekommande.

I frågor om rättstillämpning i enskilda fall inom ramen för stadgandet i 11 kap. 7 § regeringsformen, vars innehåll redovisas nedan, ska sådana kontakter dock ske med stor återhållsamhet (prop. 1986/87:99 s. 27).

De grundläggande reglerna för myndigheterna och deras verksamhet i den svenska statsförvaltningen återfinns i 11 kap. regeringsformen.

Av 11 kap. 6 § regeringsformen framgår att under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna samt övriga statliga förvaltningsmyndigheter som inte enligt lag är myndighet under riksdagen. De myndigheter som är underställda riksdagen är Riksbanken, Justitieombudsmannen och Riksrevisionen, och motivet till att dessa myndigheter inte ska stå i ett lydadsförhållande till regeringen är för de båda sistnämnda att de har till uppgift att kontrollera regeringens och dess myndigheters maktutövning. För Riksbankens del, som i flera avseenden intar en särställning bland myndigheterna, beror det på att finansmakten enligt regeringsformen odelat ligger på riksdagens bord.

Myndigheternas oberoende i rättsprövningen kommer till uttryck i 11 kap. 7 § regeringsformen. Av den framgår att myndighet, riksdag och kommunstyrelse inte får bestämma hur förvaltningsmyndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller kommun, eller som gäller tillämpning av lag. Med begreppet myndighet menar man i detta sammanhang såväl förvaltningsmyndigheter som regeringen och domstolarna.

Regeringens möjligheter att styra myndigheterna är således begränsade vad avser myndighetsutövning i enskilda fall. Regeringen kan dock utfärda generella riktlinjer för myndigheternas handläggning av ärenden och kan i sådana ärenden som inte omfattas av 11 kap. 7 § regeringsformen ge anvisningar om hur ett enskilt ärende ska avgöras.

Avsikten har dock inte varit att myndigheterna ska vara mer självständiga än att regeringen i övrigt ska kunna styra myndigheterna så bestämt och i den omfattning som regeringen anser lämplig i varje särskild situation (prop. 1986/87 s. 25 ff.).

Utnämningmakten har framhållits som ett av de viktigaste styrinstrument som regeringen har till sitt förfogande för att styra den svenska statsförvaltningen.

Regeringen har också den yttersta beslutanderätten över vem som ska anställas i dessa myndigheter. Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen ska tjänst vid förvaltningsmyndighet som är under-

ställd regeringen tillsätts av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Vid ett tillsättningsförfarande får avseende dock endast fästas vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Vidare ska de grundläggande bestämmelserna om statstjänstemännens rättsställning meddelas av riksdagen genom lag. Dessa bestämmelser finns i lagen (1994:260) om offentlig anställning och lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. I dessa lagar ges särskilda föreskrifter gällande de offentligt anställda som kompletterar de allmänna bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Anställning med fullmakt förekommer vid nyanställning numera främst inom domstolsväsendet.

I lagen om offentligt anställda finns bestämmelser bl.a. om bedömningsgrunder vid anställningen, förbud mot att åta sig vissa bisysslor, disciplinansvar och inskränkningar i rätten att genomföra stridsåtgärder. Det finns även särskilda föreskrifter som gäller arbetstagare i verksledande eller därmed jämförlig ställning. Som huvudregel ska samma krav om grunden för uppsägning eller avskedande, turordning och företrädesrätt vid återanställning som följer av enligt lagen om anställningsskydd gälla för dessa personer.

Om andra frågor än uppsägning eller avskedande har dock regeringen getts befogenhet att meddela avvikande föreskrifter. Det har skett i anställningsförordningen (1994:373) beträffande möjligheterna att, utöver vad som följer av lagen om anställningsskydd, anställa en person i verksledande eller jämförlig ställning för bestämd tid eller tills vidare, längst till en viss tidpunkt. Denna möjlighet till förordnande på bestämd tid används av regeringen i de allra flesta fallen vid tillsättning av myndighetschefer.

Enligt lagen om offentlig anställning får en chef för en förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen och som anställts för bestämd tid under förordnandetiden förflyttas till en annan statlig anställning som tillsätts på samma sätt, om det är påkallat av organisatoriska skäl eller annars är nödvändigt med hänsyn till myndighetens bästa. Anledning till förflyttning av organisatoriska skäl kan uppstå vid en omstrukturering som berör flera verk eller myndigheter. Har chefen visat sig vara mindre lämplig för sin tjänst kan en förflyttning ske med hänvisning till myndighetens bästa (prop. 1986/87:99 s. 68).

Enligt den chefpolicy som regeringen antagit bör man eftersträva en rörlighet bland myndighetschefer. Tidsbegränsade anställningar är ett instrument för att främja denna rörlighet och, som det



anges i policyn, vid behov avveckla myndighetschefer. Vid nyanställning bör därför enligt regeringen en myndighetschef utses för en period av sex år. Fortsatt anställning vid samma myndighet bör normalt begränsas till tre år. Målet är dock att en myndighetschef ska uppnå minst tolv års anställning, dvs. sammanlagd tid vid flera myndigheter (Justitiedepartementet 2000).

### *Domstolarna*

Domstolarna har en särställning bland myndigheterna, genom det oberoende de garanteras enligt regeringsformen. Domstolarna står inte i något lydadsförhållande till regeringen, utan bestämmelser om domstolarnas verksamhetsområde och huvuddragen av deras organisation ska enligt 11 kap. 4 § regeringsformen beslutas av riksdagen genom lag. För de högsta domstolarna, Högsta domstolen och Regeringsrätten, finns de grundläggande organisatoriska bestämmelserna redan i regeringsformen. I 11 kap. 2 § regeringsformen stadgas ett förbud mot inblandning från andra myndigheters och riksdagens sida i domstolarnas dömande och tillämpning av rättsregler i särskilt fall. Riksdag, regering eller annan myndighet får inte heller i efterhand sättas sig över domstolarnas avgöranden.

I en rättstat ska den dömande makten vara självständig i förhållande till den lagstiftande och den verkställande makten. Domstolarna ska kunna garantera den enskildes rättssäkerhet genom att vara oavhängiga och oberoende i sin rättstillämpning. För detta ändamål finns ett flertal internationella konventioner som Sverige har anslutit sig till, vilka syftar till att garantera domstolarnas och domarnas självständighet. Den som kanske har varit av störst betydelse för svenskt vidkommande, och som numera utgör en del av den svenska rättsordningen, är artikel 6 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som ger envar, vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse om brott, rätt till en opartisk och offentlig rättegång inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag.

Ett sätt att garantera domarnas självständighet är det vedertagna kravet på att domare ska vara oavsättliga. Enligt 11 kap. 5 § regeringsformen får ordinarie domare skiljas från sin tjänst endast om han eller hon har visat sig uppenbart olämplig att inneha tjänsten på grund av brott eller grovt åsidosättande av tjänsteåligganden. En

domare kan i annat fall endast tvingas att avgå från sin tjänst genom pensionering, på grund av ålder eller nedsatt arbetsförmåga. Frågor om avskedande och förtida avgångsskyldighet prövas av Statens ansvarsnämnd. En domare har emellertid rätt att få saken prövad också av domstol genom att väcka talan om det antingen vid Arbetsdomstolen eller vid tingsrätten, beroende på om domaren är fackligt ansluten och stöds av sin fackliga organisation.

En domare kan endast bli förflyttad till annan jämställd domartjänst, om förflyttningen är påkallad av organisatoriska skäl.

I lagen om fullmaktsanställning finns även en bestämmelse om domare skyldighet att utöva annan tjänst än sin egen, vilket kan vara aktuellt om det gäller en motsvarande eller högre befattning på den egna domstolen.

### *Överväganden och förslag*

Förvaltningsmyndigheterna fullgör såväl förvaltning genom verkställande av riksdagens och regeringens beslut som rättskipande uppgifter. De intar i sin rättskipning många gånger samma funktion som en domstol, i det att de prövar rättsförhållandet mellan det allmänna och den enskilde. De krav som ställs på en rättsstat om en prövning av en oavhängig och oberoende domstol uppfylls genom att myndighetens beslut i dessa fall kan överklagas till en förvaltningsdomstol eller, i de fall besluten överklagas till regeringen som sista instans, överprövas inom ramen för rättsprövningsinstitutet.

Trots denna möjlighet till domstolsprövning är det av väsentlig betydelse att myndigheternas självständighet i rättskipningen inte kan ifrågasättas. Det grundlagsskydd mot obehörig inblandning av riksdag, regering eller annan myndighet som i dessa ärenden ges i regeringsformen utgör säkerligen i många fall en tillräcklig garanti för att myndigheternas prövning sker under rättsäkra former. Frågan är emellertid om det alltid är tillräckligt. Myndigheterna och deras personal står normalt i ett lydheidsförhållande till regeringen. Vidare är oftast myndighetschefen tillsatt på viss bestämd tid, normalt sex år, med möjlighet till förlängning i ytterligare tre år. För sin fortsatta chefskarriär inom staten är denne därmed beroende av regeringens syn på hans eller hennes kompetens och lämplighet för andra uppdrag.

De myndigheter som har det huvudsakliga ansvaret för de liberaliserade marknaderna – Nätmyndigheten, PTS, Järnvägsstyrelsen,

Luftfartsstyrelsen och Konkurrensverket – utövar en rättskipande funktion på marknader där starka statliga intressen kan förekomma och där betydande ekonomiska värden kan vara aktuella. Det kan därför sammantaget finnas anledning att överväga om inte dessa myndigheters självständighet bör stärkas ytterligare. Vi är medvetna om att vissa av myndigheterna har styrelser med fullt ansvar, men detta har i grund och botten inget samband med myndighetschefernas oberoende.

För domstolarnas vidkommande garanteras oberoendet och oavhängigheten i rättskipningen bl.a. av domarnas anställningsförhållanden, där domarnas oavsätlighet är ett väsentligt inslag. Den ytterst ansvarige för de beslut en myndighet fattar är dess chef. Särskilda krav vad gäller anställningsförhållandena bör därför kunna ställas för att garantera myndighetschefens oberoende i rättstillämpningen, i vart fall för myndigheter som verkar inom områden där staten har betydande intressen.

Detta måste vägas mot behovet av att regeringen verksamt ska kunna styra rikets förvaltning. Det är viktigt att regeringen kan förändra myndigheternas organisation och göra personella förändringar i dess ledning för att de beslut som riksdag och regering fattar blir effektivt verkställda. Det förhållande att myndigheterna främst är avsedda för förvaltning av de folkvaldas beslut talar därmed mot att införa någon form av oavsätlighet för myndighetscheferna.

Inom ramen för rådande ordning bör dock ytterligare garantier för myndighetschefernas oberoende, och därmed myndigheternas självständighet i rättstillämpningen, kunna uppnås genom att ambitionen om rörlighet bland myndighetscheferna i viss mån eftersätts. Det framstår som rimligt att en myndighetschef som verkar på ett område där starka intressekonflikter kan förväntas uppstå kan inrätta sig för att verka på den positionen under en förhållandevis lång tidsperiod. Förflyttning bör dock fortsatt kunna ske under anställningstiden, om det på objektiva grunder är motiverat av organisatoriska skäl eller med hänsyn till myndighetens bästa.

En viktig fråga blir vilken tid anställningen ska begränsas till. Det är oundvikligt att en tidsbegränsning leder till en beroendeställning i förhållande till det organ som beslutar. Särskilt gäller detta om det finns möjligheter till ett omförordnande. I ett system där omförordnande inte är möjligt uppstår inte samma beroendeförhållande till utnämningsorganet, men ett sådant system kan å andra sidan

leda till brist i kontinuitet i ledningen, rekryteringssvårigheter samt att bra chefer försvinner för tidigt.

En möjlighet till omförordnande skulle dock kunna underminera myndighetens motståndskraft mot påverkan utifrån. Det är därför viktigt att skapa en ordning som så långt som möjligt förhindrar detta. Den möjlighet som vi förordar är att förordnandeperioden inte kan förlängas, dvs. att myndighetschefen inte kan omförordnas. I stället bör förordnandetiden förlängas från nuvarande normala sex år till förslagsvis tio år.

Ett sådant förfarande eliminerar naturligtvis inte beroendeförhållandet helt. En generaldirektör kan t.ex. tänkas vilja ha andra framtida uppdrag, där regeringen också har ett avgörande inflytande för tillsättning. En förordnandetid på tio år bör dock kunna bidra till att beroendeförhållandet minskar.

Den inriktning vi förespråkar bör kompletteras med en analys av incitamenten för alternativa karriärer.

Som framgått av redovisningen ovan ska de grundläggande bestämmelserna om anställningsförhållandena hos förvaltningsmyndighet meddelas genom lag. I lagen om offentlig anställning finns de regler som rör förvaltningsmyndigheternas chefers anställningsförhållanden. Det här angivna förslaget om förstärkt anställningstrygghet för dessa personer bör därmed genomföras i den lagen. Vi har identifierat fem myndigheter vars chefer bör omfattas av en sådan reglering:

- en fristående nätmyndighet
- PTS
- Järnvägsstyrelsen
- Luftfartsstyrelsen.
- Konkurrensverket

Det kan naturligtvis finnas andra statliga myndigheter med motsvarande behov, men något utrymme för närmare överväganden i den frågan görs inte i detta sammanhang.

Det förslag till förändringar av lagstiftningen som kan ges här bör därför utformas som en undantagsbestämmelse i förhållande till vad som allmänt gäller för myndighetschefer enligt gällande rätt. För cheferna på Nätmyndigheten, PTS, Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen och Konkurrensverket bör därför ett nytt tredje stycke till 32 § lagen om offentlig anställning, ange att de ska anställas på denna tjänst för en bestämd tid om tio år.

## Förstärk rolltydligheten

### Regelutredningens förslag

- PTS, Järnvägsstyrelsen, en eventuellt fristående nätmyndighet och Luftfartsstyrelsen bör placeras under Justitiedepartementet.

PTS, Järnvägsstyrelsen, en eventuellt fristående nätmyndighet och Luftfartsstyrelsen ligger i dag under Näringsdepartementet. Samtidigt har departementet ägaransvar för ett antal dominerande aktörer på utredningens marknader. Departementet hanterar dessutom sektorsfrågor och konkurrensfrågor.

Vi pekar i ett kommande kapitel om den statliga ägarstyrningen (kapitel 12) på att den nuvarande organisationen innebär en uppenbar risk för otydlighet och oklara roller. Vi diskuterar där hur den statliga ägarfunktionen i Regeringskansliet kan stärkas och renodlas och hållas mer åtskild från den reguljära linjeorganisationen.

På samma sätt bör regleringsmyndigheternas roll renodlas och stärkas. Ett sätt att renodla regleringsfunktionen kan vara att samla regleringsmyndigheterna hos ett departement utan fackansvar för de områden som företagen/verken arbetar inom. Ett tänkbart alternativ är att riksdagen blir huvudman för dessa myndigheter. Detta anser vi dock vore mindre lämpligt. Det är önskvärt med en stark regeringsmakt.

Enligt vår bedömning bör de regleringsmyndigheter som är aktuella inom utredningens ram placeras under Justitiedepartementet. Enligt utredningens uppfattning bör gränserna mellan staten som ägare och staten som reglerare poängteras tydligt.

## Systematiska och återkommande utvärderingar

### Regelutredningens förslag

- Regleringsmyndigheterna bör bli föremål för systematiska och återkommande utvärderingar.

Kontroll, uppföljning och revision av verksamheter kan sägas ha två syften:

- För det första ska den som kontrolleras kunna belönas respektive hållas ansvarig för sina prestationer.

- För det andra kan man på detta sätt lära sig av sina historiska erfarenheter.

Resultatstyrning innebär att behovet av uppföljning är stort. Myndigheterna ges frihet inom givna ramar att bestämma hur man vill utföra det uppdrag man får. Men samtidigt måste regeringen säkerställa att utfallet blir vad som ursprungligen avsetts.

Den offentliga makten utövas genom ett antal olika instrument. Ett av dessa är kontrollmakten som ger riksdagen möjligheter till uppföljning, granskning och revision samt olika former av utvärdering. Kontrollmakten består av fem olika instrument:

- konstitutionsutskottets granskning av regeringen
- misstroendeförklaring mot statsråd
- riksdagsledamöternas interpellationer och frågor till statsråden
- Riksrevisionen
- Justitieombudsmannen.

Regeringens uppföljning av myndigheternas verksamhet sker på olika sätt. Bland annat ålägger verksförordningen generaldirektören att säkerställa att aktiviteter och bokföring kontrolleras på vederbörligt sätt. Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag avkrävs myndigheterna också en årsredovisning. Denna ska bl.a. innehålla en uppföljning av vad som åstadkommit i förhållande till de uppdrag som formulerats i regleringsbrevet.

Enligt 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten ska regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Av propositionen *Lag om statsbudgeten* (prop. 1995/96:22) framgår att utgifter och verksamheter som finansieras med skattemedel alltid måste hanteras med den största omsorg. Frågan om hur tillgängliga resurser bör fördelas mellan skilda ändamål med hjälp av olika instrument, måste därför i så hög grad som möjligt avgöras med ledning av vilka resultat och kostnader i vidsträckt bemärkelse olika åtgärder ger upphov till. När riksdagen fattar beslut bör den därför ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

Det framgår vidare av propositionen att resultatinformationen behöver sökas även utanför myndigheternas regelbundna redovisningar och analyser. Kommittéväsendet, Riksrevisionen, Statskontoret, s.k. sektormyndigheter och forskningsinstitutioner kan

tillhandahålla betydelsefulla underlag i detta sammanhang. Massmedierna och den politiska debatten kan också ge underlag till resultatanalysen. Oberoende av hur resultatinformationen tas fram och med vilken frekvens detta sker, bör regeringen dock, enligt propositionen, presentera denna information för riksdagen vid lämpligt tillfälle.

Av propositionen framgår också att det är lämpligt att resultaten i den statliga verksamheten uppmärksammas i budgetprocessen. Budgetpropositionen blir därför på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

Det framgår vidare att det i en del fall beslutas om mål för ett större politikområde och för en längre tidsperiod. Då är det lämpligt att en fördjupad resultatanalys ingår i den särproposition där förslag om den framtida målinriktningen lämnas. Detta gäller oavsett om förvaltningsåtgärder, bidrag, skatter eller föreskrifter är det viktigaste styrinstrumentet på området. Det kan också i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas, t.ex. i en skrivelse till riksdagen.

Granskningar av t.ex. Riksdagens revisorer (2001) och Statskontoret (2002) pekar dock på att budgetlagens intentioner inte alltid uppfylls; det redovisas exempelvis endast ett fåtal utvärderingar i budgetpropositionerna.

Det finns i detta sammanhang också anledning att peka på några relativt nya myndigheter som helt eller delvis har uppgifter av granskande karaktär. Det gäller t.ex. Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU). Den senare myndigheten ansvarar under Näringsdepartementet bl.a. för att stödja och utföra forskning kring konsekvenser av regeringens arbetsmarknadspolitik. Området anses således vara så viktigt att det krävs en ny myndighetslösning. Ett annat exempel på detta är den nyinrättade Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF) som bl.a. granskar Arbetsmarknadsverket (AMV) i dess uppgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. IAF är en av få myndigheter som har till uppgift att utöva tillsyn över en annan statlig myndighet.

Det finns även andra exempel på särskilda myndighetskonstruktioner. Molander (2004) har, på uppdrag av Utrikesdepartement, utrett etablerandet av en självständig utvärderingsfunktion inom

utvecklingssamarbetet. Molander pekar i detta sammanhang på behovet av självständighet för ett sådant organ samt anger några krav som bör uppfyllas i sammanhanget:

- Ett första krav är att de utvärderingsansvariga har professionell kompetens och erfarenhet nog för att kunna utföra sin uppgift. I annat fall finns en risk att informationen varken blir korrekt eller relevant.
- Kravet på integritet är inte mindre viktigt. Utvärderarna ska vara beredda att presentera fakta och slutsatser utan att ta ovidkommande hänsyn. Detta krav handlar både om personliga egenskaper hos dem som fullgör uppgiften och om institutionella förutsättningar. Integriteten kan hotas om granskaren är otillbörligt mån om goda framtida relationer med de ansvariga för den granskade verksamheten. Sådana hänsyn kan uppkomma i både kommersiella och andra sammanhang.
- Ett näraliggande problem gäller den eventuella förekomsten av jäv. Inom juridiken särskiljer man ett antal olika jävsformer. Den mest intressanta i detta sammanhang är att utvärderaren – eller någon närstående (vän, kollega) – på något sätt har varit involverad i analys eller beslut inom den verksamhet som granskas. Sverige är ett litet land, och risken för kollegiala hänsyn är stor inom den förhållandevis begränsade grupp som arbetar professionellt med utvecklingssamarbete.
- Centralt för utvärderingsarbetets kvalitet är tillgången på underlagsinformation. Detta krav gäller först och främst verksamhetsdata och finansiella data som rör den granskade verksamheten.
- Den utvärderingsansvariga myndigheten ska också vara självständig i valet av metod, analys av resultat och slutsatser för det beslutsproblem som analysen behandlar. Det är inte mindre viktigt att utvärderingen kan publiceras i en form och vid en tidpunkt som utvärderarna själva väljer.

Självständigheten hos utvärderingsorganet i de olika dimensioner som preciserats ovan kan naturligtvis aldrig fullständigt garanteras. Men med lämpliga institutionella och andra förutsättningar kan man, enligt Molander, med hög sannolikhet anta att utvärderingsverksamheten kommer att bedrivas professionellt och med hög integritet.



Institutionellt måste utvärderingsorganet vara fristående från både regeringskansli och regleringsmyndigheter. Detta utesluter en inordning, även av rent formell natur, i dessa myndigheter. Alternativen är att verksamheten inordnas i en annan myndighet, att man skapar en egen myndighet eller att en annan juridisk person utanför staten får ansvar för verksamheten.

- Professionellt säkras självständigheten bäst genom att utvärderingsorganet infogas i en institutionell miljö där professionell integritet på kunskaps- och analysområdet hålls högt. Ser man bara till denna dimension, är universitetsvärlden det naturliga valet.
- Vad beträffar informationsunderlaget för utvärderingarna bör garantier för tillgång till data, personer etc. skapas genom inskrivning i författning. Detta bör då ske både generellt i förordning och i enskilda tillämpningar genom att man i samarbetsavtal och liknande dokument gör klart att full insyn ingår i förutsättningarna.
- Finansiellt måste självständigheten säkras genom en kombination av åtgärder. Full självständighet kan uppnås genom en stiftelsekonstruktion med ett så pass stort kapital att avkastningen räcker för att i huvudsak finansiera verksamheten. Denna lösning är dock mindre lämplig. Huvudkällan för finansiering blir därmed budgetmedel. För att självständigheten inte ska ifrågasättas är det också nödvändigt att budgettilldelningen präglas av stabilitet över tiden, lämpligen genom knytning till någon yttre parameter.

Molander (2004) lämnar i sin rapport förslag om att utvärderingsorganet blir en självständig myndighet som knyts till universitetsmiljö.

Ett gemensamt drag för i stort sett samtliga myndigheter är att de i princip aldrig blir föremål för systematiska utvärderingar. De blir i och för sig förr eller senare föremål för t.ex. någon form av effektivitetsrevision från Riksrevisionen, men den är inte systematiskt återkommande. Den kan också avse någon specifik och avgränsad del av myndighetens uppgifter och därmed inte helheten. Olika former av organisationsöversyner förekommer också.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att de reglerings- och tillsynsmyndigheter som är föremål för vår bedömning blir föremål för systematiska och återkommande utvärderingar. Dessa

myndigheters beslut kan ha relativt stora effekter på konsumenternas ekonomi och de kan påverka mycket stora förmögenhetsvärden och investeringar. Deras roller är också i flera fall relativt oklara, liksom målen för liberaliseringarna. Det senare kan även innebära att målen för myndigheterna behöver förtydligas för att få en meningsfull utvärdering.

Utredningen har inget konkret förslag på vilka som ska göra sådana utvärderingar eller hur de ska gå till, men en tänkbar variant kan vara det förslag som redovisats av Molander ovan. Det framstår dock som uppenbart att en efterhandskontroll bör utföras av en oberoende tredje part – inte av en institution som är nära knuten till myndigheten. I t.ex. Tyskland granskas den tyska konkurrensmyndigheten, Bundeskartellamt, med jämna mellanrum av ett oberoende organ, Monopolkommission.

### Översyn av regleringsmyndigheterna

#### Regelutredningens förslag

- En kommitté bör få i uppdrag att se över reglerings- och tillsynsmyndigheterna i utredningens sex branscher.

Som framgått av detta kapitel är det i huvudsak endast PTS som kan sägas uppfylla de krav på oberoende som normalt brukar ställas på den här typen av myndigheter. Nätmyndigheten är däremot inte en egen myndighet och finansierar inte heller sin verksamhet med avgifter, vilket är två relativt grundläggande krav för oberoende.

Flera av regleringsmyndigheterna är små, och faran för regleringsövertagande är sannolikt större om regleringar hanteras av små myndigheter.

ESV (2004) har vidare nyligen i en rapport pekat på att administrationen för personellt små myndigheter relativt sett är mer betungande än för stora myndigheter. Små finansiella och personella resurser bidrar också till sårbarhet och bristande flexibilitet.

Sverige har, i princip likt övriga Europa, valt sektorsspecifika myndigheter. Som framgått tidigare i kapitlet varierar dock myndigheternas uppgifter avsevärt.

Det förekommer relativt stora variationer mellan marknaderna, där vissa är relativt hårt reglerade, medan andra är svagt reglerade.

Ingen av myndigheterna förefaller vara en renodlad regleringsmyndighet. Alla har t.ex. ansvar för normering men också tillsyn av

att de egna reglerna efterlevs. De ger också olika former av tillstånd/koncessioner, samtidigt som de sätter regelverket och följer upp detta arbete. Myndigheterna förefaller således i hög grad ha kombinationer av uppgifter som kan påverka graden av regleringsövertagande och regleringsrisk. En ytterligare komplikation är att flera av myndigheterna också utför teknisk reglering i form av t.ex. säkerhetsfrågor i kombination med t.ex. ekonomisk reglering.

Enligt Regelutredningens uppfattning bör regeringen tillsätta en kommitté för att analysera reglerings- och tillsynsmyndigheternas roll och uppgifter i de sex branscher som utredningen analyserat. Detta kan gälla frågor som t.ex. vilka uppgifter en regleringsmyndighet egentligen ska arbeta med och om dagens breda uppgifter är lämpliga. Andra frågor kan vara om det ska vara sektorspecifika eller sektorsövergripande myndigheter. Enligt utredningens uppfattning bör också regleringen av närliggande substitut på t.ex. elmarknaden utredas. Det kan t.ex. gälla regleringen av naturgas och fjärrvärme. Sektorsmyndigheternas roll kontra generell konkurrenslagstiftning, dvs. Konkurrensverkets roll i detta sammanhang, bör också utredas.

### Analysera SJ AB, Banverket och Svenska Kraftnät

#### Regelutredningens förslag

- Konkurrensverket bör få ett årligt återkommande uppdrag att analysera SJ AB, Banverket och Svenska Kraftnät. Uppdraget bör gälla till dess att frågan om regleringsmyndigheternas roll och uppgifter är löst.

Som framgått ovan förekommer det relativt stora variationer mellan marknaderna. Vissa är relativt hårt reglerade, medan andra är svagt reglerade.

Järnvägsmarknaden är på flera sätt avvikande:

- SJ AB har monopol på lönsamma linjer (som sannolikt kommer att konkurrensutsättas på sikt), men ingen myndighet har ansvar för ekonomisk reglering. Ansvaret ingår i Konkurrensverkets mer generella uppgifter för konkurrensfrågor. Verket kan dock inte reglera t.ex. priser. Samtidigt har SJ AB ett avkastningskrav på 13 procent av eget kapital, vilket är likvärdigt med företagets europeiska monopolkollegor.

- Banverket äger infrastrukturen, tecknar trafikavtal och fastställer tågläge samt sätter banavgifter. Verket är inte föremål för ekonomisk reglering, utan samma förutsättningar gäller som för SJ AB. Banverket kommer dock att bli föremål för viss tillsyn av den nya Järnvägsstyrelsen, men vi vet i dag inte närmare hur den kommer att utformas.

Svenska Kraftnät äger stamnätet och tar ut stamnätstariffer. Verket ska i genomsnitt uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital, efter avdrag för skattemotsvarighet, på 6 procent. Nätmyndigheten ska egentligen utöva tillsyn över Svenska Kraftnät. Någon analys av tarifferna har enligt uppgift dock hittills inte genomförts.

Verksamheterna som SJ AB, Banverket, Luftfartsverket och Svenska Kraftnät bedriver är således endast delvis föremål för prisreglering, trots att verksamheterna är monopol. Tre av fallen kan dessutom betraktas som naturliga monopol med viktiga flaskhalsar. Det bör dock påpekas att statligt ägande i sig också är en form av reglering, t.ex. genom avkastningskrav.

Problemen hänger samman med att dessa branscher karaktäriseras av att det finns viss infrastruktur som ett företag måste ha tillgång till för att kunna konkurrera i nästföljande led. Ett exempel är att ett företag som vill bedriva järnvägstrafik måste ha tillgång till järnvägsnätet. Denna infrastruktur fungerar alltså som en flaskhals för hela marknaden, och ett företag kan inte vara verksamt på marknaden utan tillgång till flaskhalsen.

Enligt utredningens bedömning bör prissättning och regler för tillträde analyseras i en årligt återkommande rapport. Konkursverket bör få i uppdrag att utföra sådana analyser.

### Analys av regler och konkurrens inom taximarknaden

#### Regelutredningens förslag

- Konkursverket bör få ett årligt återkommande uppdrag att redovisa hur regleringarna fungerar och analysera konkurrensituationen i taxibranschen.

Taxibranschen är föremål för regleringar från bl.a. Vägverket, länsstyrelserna, Polisen, Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut (SP) och Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWE-DAC). De många myndigheterna gör det svårt att få en överblick

över hur effektiv själva regleringen är och också över regleringarnas ändamålsenlighet. Konkurrensverket har dessutom ett mer allmänt ansvar för att analysera hur konkurrensen fungerar i branschen. Taxi har dock berörts endast marginellt i verkets två senaste större analyser av konkurrensen i Sverige.

Åtminstone fem myndigheter är således involverade i reglerings- och tillsynsfrågor för taxibranschen, men enligt utredningens uppfattning är det inte möjligt att få någon riktigt bra överblick över hur regleringen i sig och de enskilda regleringarna fungerar. Det är också svårt att skapa sig någon bra uppfattning om konkurrensen i branschen. Konkurrensverket bör därför få ett årligt återkommande uppdrag att redovisa hur regleringarna fungerar och analysera konkurrenssituationen i taxibranschen.

## 12 Den statliga ägarstyrningen

Ett annat sätt att hantera de regleringsproblem som diskuterades i kapitel 11 är att låta produktionen bedrivas av affärsverk, myndigheter eller offentligt ägda företag. I Sverige har denna modell ofta tillämpats. Televerket, Vattenfall och SJ är exempel på affärsverk som bolagiserats, medan t.ex. Luftfartsverket alltså är affärsverk.

Offentligt ägda företag eller affärsverk kan vara föremål för samma explicita reglering som privata företag. I praktiken har dock regelverken normalt varit mindre detaljerade och mindre formaliserade. Det har förutsatts att ledningen för t.ex. de affärsdrivande verken följt sina huvudmäns intentioner, snarare än regelverkens bokstav. Om så inte varit fallet har regering och riksdag i princip haft rätt att styra verksamheten i betydande grad (Bergman 2002).

Vi har tidigare (i kapitel 1) diskuterat huvudmotiven för statliga ingrepp. Ett nyckelbegrepp i det sammanhanget är marknadsmisslyckande,<sup>1</sup> vilket innebär att marknaden och de enskilda individerna inte alltid förmår att fördela resurserna på ett sådant sätt att det samhällsekonomiskt bästa resultatet uppnås. Marknadsmisslyckanden kan bero på följande:

- monopol
- externa effekter
- asymmetrisk information.

Här diskuteras emellertid inte närmare de grundläggande motiven för statligt företagsägande. Utgångspunkten är i stället den nuvarande omfattningen och inriktningen av det statliga ägandet.

Staten ägde 2003 hel- eller delägda företag med en total omsättning på nära 300 miljarder kronor och med drygt 200 000 anställda. Staten är därmed Sveriges största företagsägare. Flertalet bolag är

---

<sup>1</sup> Här diskuteras enbart resursallokeringsfrågor. Andra motiv för statliga ingrepp kan vara stabilisering och fördelning.

helägda, men staten är också den största enskilda ägaren på Stockholmsbörsen; vid utgången av 2003 uppgick marknadsvärdet för de börsnoterade innehaven till 112 miljarder kronor, vilket motsvarade ca 5 procent av det totala börsvärdet.

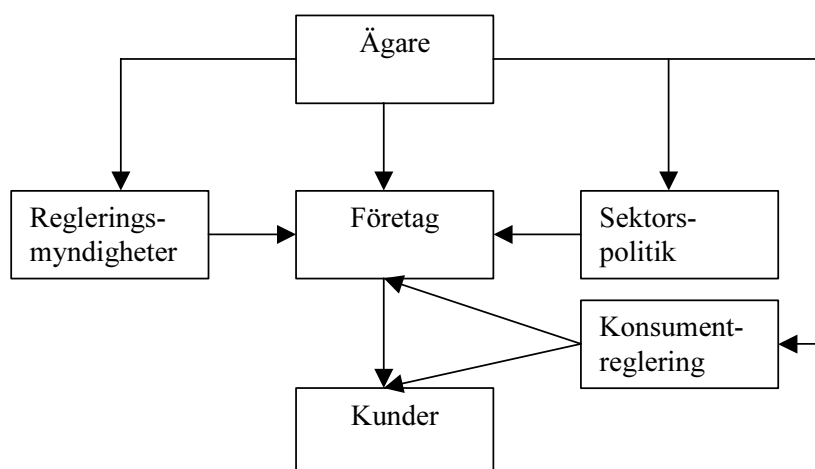
Den statliga företagsgruppen kan närmast betraktas som ett konglomerat av företag och koncerner av olika slag. Bolagen utgör inte någon homogen grupp utan har mycket varierande verksamheter. Det finns t.ex. stora skillnader vad gäller marknads- och konkurrensförhållanden. Dessa företag har vuxit fram under lång tid, under olika historiska perioden och med olika motiv.

Ett flertal av bolagen verkar på marknader där det statliga bolaget har en dominerande marknadsposition. I merparten av utredningens branscher har statliga bolag dessutom ett avgörande inflytande över den infrastruktur som är av betydelse för konkurrensen på marknaderna. De gäller särskilt den infrastruktur som fungerar som en flaskhals för hela marknaden. Ett annat företag kan i ett sådant fall inte vara verksamt på marknaden utan tillgång till flaskhalsen. I andra fall har statliga bolag någon form av legalt monopol.

De företag och verk som är verksamma inom utredningens branscher svarar för ca 67 procent av den statliga företagsgruppens omsättning.

Förvaltningen av bolagen sker huvudsakligen i en miljö som förutom rena ägarfrågor också hanterar sektorspolitik och regleringsfrågor. En ytterligare aspekt är att Näringsdepartementet har ansvaret för konkurrensfrågor, vilka ska hanteras parallellt med ägarfrågor i statliga bolag. Förhållandena kan illustreras med följande figur.

Figur 12.1 Den statliga ägarrollen



Dessa förhållanden ställer enligt vår bedömning särskilda krav på styrning, målformuleringar och ägarförvaltning. Nedan diskuteras dessa frågor.

Inledningsvis i avsnitt 12.1 ges en översiktlig beskrivning av den statliga ägarstyrningen. I avsnitt 12.2 analyseras de trovärdighetsproblem som kan uppstå för statliga bolag och hur dessa påverkar förutsättningarna att styra och kontrollera företagen. Avsnitt 12.3 innehåller en analys av intressekonflikter och ägarförvaltningens organisation. I avsnitt 12.4 diskuteras huruvida ägarens uppdrag till bolagen är tillräckligt tydliga och där tas även frågor som bl.a. rör dokumentation och uppföljning upp. Avsnitt 12.5 innehåller en diskussion om huruvida det går att införa en konkurrensneutral ägarpolicy. Avslutningsvis i avsnitt 12.6 redovisas utredningens bedömningar och förslag.

## 12.1 Mål och ägarstyrning<sup>2</sup>

Näringsdepartementets ägarenhet ansvarar för merparten av de statligt ägda företag som förvaltas av Regeringskansliet. Det finns även andra enheter inom departementet som förvaltar företag. Sammantaget förvaltar Näringsdepartementet 39 företag, 3 affärs-

<sup>2</sup> Avsnittet baseras på Regeringskansliet (2004a) och (2004b).



verk samt 1 avvecklingsbolag. För ytterligare 14 företag ligger ansvaret för förvaltningen på andra departement. Dessa bolag förvaltas då av respektive departement medan näringsministern är ansvarig för samtliga bolag som förvaltas av Regeringskansliet i frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller som gäller styrelsenomineringar. Regeringen har värdeskapande som övergripande mål. Företag med statligt ägande kan i princip delas in i två grupper:

- företag som verkar med marknadsmässiga villkor och krav
- företag som främst har särskilda samhällsintressen att infria.

Den marknadsmässiga inriktningen på målen för de bägge grupperna skiljer sig åt.

Det övergripande målet för företag med marknadsmässiga krav är att de ska skapa värde genom effektiv förvaltning. Ägaren, dvs. staten, ställer marknadsmässiga krav på resultat och avkastning baserat på riskprofil. Enligt Regeringskansliets verksamhetsberättelse ska samtliga företag i denna grupp ha relevanta och tydligt kommunicerade finansiella mål som utgår från marknadsmässiga krav på lönsamhet. Därtill ska mål uttryckas för finansiell risk och utdelningspolitik. Under de senaste fem åren har regeringens förvaltning varit inriktad på en finansiell omvandling av företagen i syfte att maximera aktieägarvärdet.

Företag med särskilda samhällsintressen ska skapa värde genom att uppfylla de särskilda samhällsintressena och att utnyttja resurserna effektivt. Speciella mål sätts, där bl.a. kraven på avkastning kan avvika från vad som är gängse i verksamheter som helt bedrivs på marknadsmässiga villkor. Utvärderingen och uppföljningen ska enligt Näringsdepartementet baseras bl.a. på kvalitativa parametrar som är härledda ur samhällsekonomiska eller sektorspolitiska mål samt effektivitets- och resultatkrav.

Regeringskansliet har i uppdrag att aktivt följa och förvalta statens tillgångar så att värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i de fall det är aktuellt – de särskilda samhällsintressena infrias. Staten har i huvudsak följande verktyg för att påverka företagen:

- *Effektiv kapitalstruktur.* Generellt finns två problem inom den statliga bolagssfären – ineffektiv kapitalbalans och expansion utanför kärnverksamheten. Målet är att få en effektivare kapitalstruktur.

- *Styrelse.* Regeringens mål är att styrelserna ska ha hög kompetens som är väl anpassad till respektive företags verksamhet, situation och framtida utmaningar. Ledamöterna ska alltid se till bolagets bästa. Regeringen förväntar sig att ledamöterna har hög integritet och motsvarar de krav på omdöme som förväntas av företrädare för staten.
- *Bolagsledning.* Verkställande direktören ska alltid verka för bolagets och ägarnas intressen. Styrelsen tillsätter och entledigar den verkställande direktören, vilken inte bör sitta i styrelsen. Regeringen väljer därför inte in nytillsatta verkställande direktörer i styrelsen.
- *Revisorer.* Revisorernas uppdrag att oberoende granska styrelsens och den verkställande direktörens förvaltning samt företags årsredovisning är av central betydelse för staten som ägare.
- *Information och öppenhet.* Att statligt ägda företag har en öppen och professionell informationsgivning är en demokratifråga eftersom företagen ytterst ägs av svenska folket. Regeringen anser därför att dessa företag ska vara minst lika genomlysta som börsnoterade företag.
- *Företagen som en del av samhället.* Företagen ska beakta parametrar som etik, miljöansvar, globalt ansvar, jämställdhet, mångfald och friskare arbetsplatser.

## 12.2 Trovärdighetsproblem

Statliga aktiebolag är självständiga juridiska personer som lyder under aktiebolagslagen (ABL), till skillnad från statliga myndigheter och affärsverk. Lagen har utvecklats för företag som drivs med vinstsyfte. I ett aktiebolag finns en tydlig ansvarsfördelning mellan ägare och företagsledning samt regler för hur ansvar kan utkrävas.

De statliga aktiebolagen är, till skillnad från myndigheterna, självständiga juridiska personer som inte styrs genom regeringsbeslut eller direktiv från ett departement. Den formella styrningen av bolag kan endast utövas på bolagsstämman som fattar beslut om styrelse, ägardirektiv, bolagsordning och eventuella avtal mellan staten och bolaget. Statens representanter på bolagsstämman kan påverka inriktningen av bolagets verksamhet genom möjligheten att i bolagsordningen föra in särskilda bestämmelser om t.ex. bolagets mål. Bolagsordningen behöver dock inte alltid ändras, utan stämman kan besluta om kriterier, uppgift på marknaden etc. inom

den vida ram som bolagsordningen oftast ger. Beslut som tas av regering och riksdag rörande bolagens verksamhet är inte formellt bindande för statliga aktiebolag, utan besluten måste fastställas vid en bolagsstämma.

Staten kan därutöver sluta avtal med ett statligt bolag varigenom bolaget går med på att inskränka handlingsfriheten.

Utnämning av styrelseledamöter innebär inte styrning av bolaget i samma direkta mening som när man utfärdar formella styrdokument. Utnämningsfrågorna är ändå av mycket stor betydelse eftersom en kompetent och allsidigt sammansatt styrelse kan förväntas öka möjligheterna för bolaget att uppnå de resultat som ägaren vill få ut av bolaget. Ägarrepresentanter innebär vidare att ägarens insyn ökar, samtidigt som styrelsen också kan tillföras kunskap om ägarens förhållningssätt i viktiga frågor. Samtidigt uppstår frågan om ordförandens roll.

I en ESO-rapport<sup>3</sup> (Lindh och Meyerson 1998) pekas på att det finns ett informationsproblem i både statliga och privata bolag som hänger samman med separationen av ägande och kontroll. Ägarnas kostnad för att övervaka, och därmed risken för bristande övervakning, kan leda till att företagsledningarna ges utrymme att välja egna mål som inte överensstämmer med ägarnas. Företagsledningarna kan t.ex. välja att ge sig själva belöning på bekostnad av ägarnas avkastning eller att investera i projekt med för låg avkastning för att bygga egna "imperier". De kan också välja att skydda sig själva och sin position på olika sätt.

Det finns emellertid mekanismer och s.k. disciplinerande verktyg som motverkar ett sådant beteende. För privata bolag är dessa mekanismer bl.a. följande:

- förekomst av en ägarmarknad, dvs. existensen av s.k. *take-overs*
- kontrollägarskiften
- skuldsättning (långivarkontroll)
- produktmarknadskonkurrens
- konkurs
- s.k. disciplinerande verktyg i form av incitamentskontrakt och styrelseövervakning
- arbetsmarknaden för chefer i näringslivet (t.ex. hot om avsked eller alternativa karriärmöjligheter för chefer som tvingas lämna sina uppdrag).

---

<sup>3</sup> Den fortsatta framställningen i avsnittet bygger på denna rapport.

För statliga företag är förutsättningarna i vissa fall annorlunda, vilket kan ge upphov till ett trovärdighetsproblem. Statliga företag lever under specifika institutionella förhållanden som kan försvåra företagets möjligheter att leva upp till kravet på ekonomisk effektivitet. Statliga bolag lever dessutom i en offentlig och politisk miljö, där styrning och uppföljning måste skötas genom flera ombud för ägaren. Ytterst är det medborgarna som är ägare, företrädna av riksdagen. Ansvar för förvaltningen av bolagen åvilar emellertid regeringen som i sin tur delegerar ansvaret till departement, som slutligen delegerar den dagliga skötseln av företaget till en styrelse. Avståndet mellan ägaren och dem som i praktiken förvaltar bolagen är stort och svårt att överblicka.

Ägarna (riksdagen och ytterst medborgarna) kan ha svårigheter att skaffa sig information om förhållanden inom företagen och om företagsledningarnas agerande. De vet inte vilken information som politiker och tjänstemän har vid ett visst beslutstillfälle och kan därför inte alla gånger rätt bedöma de beslut som har fattats.

Förhållandet att ägarna (riksdagen) har svårt att bedöma ombudens (t.ex. styrelse och verkställande ledning) val av beslut skapar informationsproblem och därmed kostnader. Detta informationsproblem (det s.k. *moral hazard*-problemet) är förenat med övervakningskostnader, vilket i sin tur leder till produktivitets- och effektivitetsförluster. Sådana problem finns i och för sig också i privata företag, men över tiden övergår privata företagsägare till andra mer lönsamma investeringsprojekt, vilket i sin tur kan leda till kontrollägarskiftet. Därmed riskerar företagsledarna avsked.

Politiker kan påverkas till kortsiktiga åtgärder. Målen för statliga bolag riskerar därmed att definieras över en tidsperiod i en politisk process med oklar utgång: Kommer beslut som tas av en regering och riksdag att förvaltas även av nästa regering och riksdag eller kommer besluten att rivas upp? Detta s.k. tidskonsistensproblem finns för alla statligt ägda bolag.

En tydlig skillnad mellan många statliga bolag och privata bolag är att privata företag har målet att aktieägarnas avkastning ska maximeras. Detta är ett enkelt och väl preciserat mål som inte ändras över tiden och som gäller alla ägare. Många statliga bolag har däremot inte enbart denna enkla målbild. Vissa av bolagen är t.ex. ålagda att utföra någon form av samhällsåtagande. Dessa bolag har till följd av detta komplexa målbilder med *multipla mål* och prestationer som är svåra att mäta. Vanliga traditionella lönsamhetsmål förekommer jämsides med sociala mål eller samhällsmål.

Multipla mål och svårämbara prestationer ställer särskilda krav på styrning och uppföljning. Det gäller t.ex. att utveckla så tydliga målbeskrivningar som möjligt och att utforma mått som så nära som möjligt beskriver företagets prestationer kopplade till de olika målfunktionerna. En sammanvägning kan också bli nödvändig: Vilket mål ska väga tyngst när företagsledningarnas prestationer ska utvärderas?

Det kan vara besvärligt att utkräva ansvar av bolagets verkställande ledning i en situation med multipla mål som dessutom kan vara inbördes motstridiga. Det innebär vidare stora kontrollproblem att utkräva ansvar vid multipla mål, föränderliga preferenser hos politiker och stort avstånd mellan väljare och ansvarig ledning för statliga bolag.

Privata och statliga företag skiljer sig också åt när det gäller konkurser. I ett privat företag som går dåligt konfronteras den verkställande direktören inte bara med hot från fientligt uppköp och kontrollägarskiftet utan också med konkurs, vilket i sin tur kan innebära hot om avsked. Statliga bolagsledningar konfronteras däremot sällan eller aldrig med hot om konkurs. Den statliga verksamheten har ofta en *mjuk budgetrestriktion*, vilket innebär att huvudmännen i politiskt känsliga situationer kan ändra spelreglerna eller förändra sina preferenser och mål för företaget. De kan t.ex. ge avkall på de avkastningskrav som tidigare formulerats för företagsledningens arbete.

Den mest avgörande skillnaden mellan ett statligt bolag och ett privat bolag ligger i det som kan sammanfattas som ett *trovärdighetsproblem*. Detta problem består av en kombination av problem med moral hazard, tidskonsistens, multipla mål och förekomsten av en mjuk budgetrestriktion, och det påverkar förutsättningarna att styra och kontrollera statliga företag. Den yttersta konsekvensen av att en bolagsledning misslyckats eller misskött verksamheten utgör inget enskilt hot. För de statliga bolagen finns inga tydliga mekanismer för att direkt följa upp och utvärdera de statliga bolagens prestation eller för att vidta sanktionerande åtgärder.

Trovärdighetsproblemet kan få till följd att bolagsledningen ser sig själv som oförmögen att till alla delar förverkliga ägarens krav på avkastning på satsat kapital och andra lönsamhetsmål. Detta kan fortplantas inom organisationen, vilket i sin tur riskerar att påverka produktivitetens utvecklingen negativt.

### 12.3 Intressekonflikter och ägarförvaltningens organisation

En annan form av trovärdighetsproblem ligger i att den statliga ägarförvaltningen organisatoriskt sett är en av många verksamheter inom Regeringskansliet. Detta förhållande innebär naturligtvis att det finns en risk för roll- och intressekonflikter. Inom ett och samma departement kan det t.ex. finnas motstridiga intressen mellan å ena sidan ägaransvar och å andra sidan sektorsansvar. Ett departement kan också ha ansvar för utformningen av viktiga spelregler samtidigt som det har ett ägaransvar. Vi har tidigare (i kapitel 11) diskuterat dessa frågor, och diskussionen sammanfattas i tabell 12.1.

Tabell 12.1 Tänkbara rollkonflikter

<i>Företag/verk</i>	<i>Sorterar under Näringsdepartementet</i>	<i>Kontrollerar viktiga flaskhalsar</i>	<i>Regleras av myndighet under Näringsdepartementet</i>	<i>Näringsdepartementet har sektorsansvar för den marknad som företaget/verket agerar på</i>
SJ AB	Ja	Nej	Ja	Ja
Vattenfall AB	Ja	Ja	Ja	Ja
Svenska Kraftnät	Ja	Ja	Ja	Ja
SAS AB	Ja (delägt)	Nej	Ja	Ja
Luffartsverket	Ja	Ja	Ja	Ja
TeliaSonera AB	Ja (delägt)	Ja	Ja	Ja
Posten AB	Ja	Ja	Ja	Ja

Genom åren har emellertid förvaltningen skett i olika former. Vissa av dessa former kan ha minskat roll- och intressekonflikterna.

En intressant förändring genomfördes 1990 när Förvaltningsaktiebolaget Fortia inrättades. Statens aktieinnehav i tio konkurrensutsatta företag som tidigare hade förvaltats av dåvarande Industridepartementet överfördes till bolaget. Inriktningen var att verka som investmentbolag och uppgiften var att förvalta aktier, värdepapper och annan lös egendom (prop. 1989/90:88).

Syftet var att skapa en mer ändamålsenlig form för förvaltandet av det statliga aktieinnehavet. Det statliga ägandet skulle aktiveras så att staten som ägare kunde agera på ett effektivt sätt. Vidare

måste ägaren ha möjlighet att mobilisera ekonomiska resurser i en sådan omfattning att affärsmöjligheter kunde tas tillvara i det enskilda företaget. Mot bakgrund av det sistnämnda syftet fick bolaget en möjlighet att ge ut konvertibla förlagslån, vilka maximalt fick minska statens direkta ägarandel i bolaget till 85 procent av aktiekapitalet.

Nivån på bolagets mottagna utdelningar motsvarade ca 1,5 procent av aktieportföljens marknadsvärde i samband med grundandet. Tillväxten i mottagna utdelningar från aktieinnehaven beräknades dock tillta och i början av 1990-talet ansåg man att den mottagna, liksom den vidareutdelade, utdelningsnivån borde vara i paritet med andra s.k. blandade publika investmentbolag. Den affärsmässighet som redan då präglade ägerandets i den statliga industrisektorn skulle alltså även gälla för bolagets utdelningspolitik.

När det gällde den framtida placeringspolitiken och förmögenhetsförvaltningen av bolagets kapital var det dess styrelse och ledning som bar huvudansvaret. Det var där avvägningar mellan helägda, majoritetsägda samt minoritetsägda företag skulle ske. Vidare skulle styrelsen formulera en placeringspolitik som balanserade bolagets risktagande med den rörelserisk som aktieinnehav i underliggande bolag representerade.

I en proposition (prop. 1991/92:69) i slutet av 1991 föreslog den dåvarande borgerliga regeringen att den skulle få ett bemyndigande från riksdagen att sälja statens aktier i 35 aktiebolag eller i delar av dessa. Regeringen föreslog vidare att Förvaltningsaktiebolaget Fortia skulle avvecklas.<sup>4</sup> Riksdagen beslöt i enlighet med regeringens förslag. Motivet till avvecklingen var att beredningen av frågor rörande utförsäljning av statliga företag skulle ske inom Regeringskansliet och att det slutliga beslutet om utförsäljning borde fattas av regeringen. Fortia skulle därmed inte ha någon sådan uppgift att fylla i samband med genomförandet av den föreslagna ägarspridningen och borde därför avvecklas.

I budgetpropositionen för 1995/96 (prop. 1994/95:100) ansåg den nya socialdemokratiska regeringen att de ideologiskt motiverade utförsäljningarna av statligt ägda företag som genomfördes av den förra regeringen skulle upphöra. I propositionen föreslogs att regeringen skulle få ett fortsatt bemyndigande att hantera ägar-

---

<sup>4</sup> Vid riksdagsbehandlingen av förslaget att bilda ett nytt förvaltningsbolag avstyrkte moderata samlingspartiet, folkpartiet liberalerna och centerpartiet bildandet av ett sådant med hänsyn att det skulle försvåra en utförsäljning av statens aktier till anställda och allmänhet.

frågor avseende statligt ägda företag. I bemyndigandet skulle bl.a. ingå att omstrukturera företag, teckna nyemission i företag eller sälja verksamheter som inte längre behövde vara i statens ägo.

I en rapport från Finansdepartementet 1995 (Ds 1995:6) föreslogs återigen att ett holdingbolag borde bildas. Förslaget var att regeringen borde överväga att inrätta en funktion i Regeringskansliet för samordning av frågor som rörde statens ägande. Denna funktion skulle bl.a. hantera frågor om bildande av bolag, utveckling och vidmakthållande av en ägarpolicy, uppföljning av styrningen av bolagen samt omstrukturering, avveckling och förvärv. För att åstadkomma en sådan mer rationell förvaltning av bolagen borde, enligt rapporten, möjligheterna att bilda ett eller flera holdingbolag övervägas. Därigenom kunde genom förvärv och försäljning av företag samt kapitalförvaltningen i övrigt underlättas för att åstadkomma en god avkastning på statens kapital. Vidare kunde hanteringen av utnämningsfrågor underlättas.

I regeringens proposition om aktiv förvaltning av statens företagsägande (prop. 1995/96:141) berördes emellertid inte detta förslag. Där konstaterades dock att ett väsentligt medel för staten möjligheter att utöva en aktiv ägarroll försvann i och med att riksdagen 1991 beslutade att avveckla Förvaltningsaktiebolaget Fortia. Det nämndes vidare att behovet av en mer aktiv ägarpolitik hade ökat under de senaste åren och utvidgats till en vidare krets av företag än dem som ingick i Fortia. Det berodde i sin tur bl.a. på de förändrade förutsättningarna för verksamheten i många av företagen. Någon genomgripande förändring av förvaltningen skedde dock inte, utan företagen låg som tidigare kvar under respektive departement.

Förvaltningen av de statliga bolagen omorganiserades 1999 (som en följd av en departementsombildning) och merparten av företagen samlades inom det nya Näringsdepartementet och hos ett statsråd. Inom departementet blev en särskild enhet, enheten för statligt ägande, ansvarigt för förvaltningen. Det innebar en betydligt starkare koncentration och möjligheter till en mer entydig förvaltning. Därefter har ytterligare bolag överlämnats från Finansdepartementet och Kulturdepartementet.

Från och med årsskiftet 2002/03 stärktes koncentrationen till Näringsdepartementet ytterligare, då näringsministern även fick ansvar för bolag som förvaltas av andra departement i frågor som ställer krav på enhetlig ägarpolitik eller gäller styrelsenomineringar.



## 12.4 Är ägarens uppdrag till bolagen tillräckligt tydliga?

### 12.4.1 Ägare med goda möjligheter att styra

En annan viktig skillnad mellan statliga och privata företag är statens roll som ägare. I en rapport till Förtroendekommission (SOU 2004:47) pekar Brandinger (2004) på att staten i flera hänseenden är en unik ägare, som när det gäller bolagsstyrning arbetar under mycket speciella förutsättningar:

- Relationen till ”andelsägarna”, dvs. de svenska medborgarna, är unik. I motsats till situationen för flertalet institutionella ägare kan statens andelsägare inte flytta sitt ägande någon annanstans.<sup>5</sup> Staten kan därför lugnt lägga ett livstidsperspektiv på sina andelsägars trohet. Det skapar förutsättningar för en långsiktighet i ägandet, och därmed också en kraft i ägarstyrningen, som andra institutioner bara kan drömma om.
- Flertalet bolag i den statliga sfären är helägda, medan de finansiella institutionerna i övrigt arbetar med minoritetsposter, ofta nästan försumbara från ett maktperspektiv. Staten har därmed obegränsade möjligheter att kommunicera med sina bolag, t.ex. när det gäller krav på styrning och verksamhetsrapportering. Det finns inga andra ägare vilkas rätt kan trädas förnär.
- Som alla andra aktieägare styr staten sina bolag via styrelser. Kombinationen av de två ovannämnda faktorerna – obegränsad långsiktighet och heläggande – ger emellertid staten unika förutsättningar att hantera styrelsetillsättningar på ett optimalt sätt: Det finns inga maktblock att balansera, inga minoriteter att ta hänsyn till, inga ”old boys´ networks” – bara det som är bäst för bolaget och ägarna.

---

<sup>5</sup> I allmänna val är det naturligtvis möjligt att påverka inriktningen på politiken. Det kan t.ex. gälla om företagen ska privatiseras och ersättningsarna delas ut till medborgarna.

### 12.4.2 Mål<sup>6</sup>

Nedan är det endast *ägarnas* mål med respektive bolag som behandlas, inte de mål som en rad andra intressenter kan ha.

#### Bolag med multipla mål

Familjebolag och statliga bolag har, enligt Brandinger (2004), ofta samma struktur i sin målbild; den innehåller, utöver de ekonomiska mål som krävs för överlevnad och utveckling, också andra mål som kan vara lika viktiga för ägaren. Dessa multipla mål ligger på samma nivå och ingår alltså inte i en mål-medelhierarki.

I familjebolaget kan dessa mål handla om exempelvis följande:

- att finnas kvar i bygden
- att förverkliga en idé
- att företaget ska stanna kvar i familjens ägo.

Den statlige ägaren förväntar sig, enligt Brandinger (2004), att bolaget ska uppnå ett antal politiska mål.

- När det gäller företag med särskilda samhällsintressen är dessa mål de dominerande och ofta de enda; några ekonomiska mål finns sällan, utan de mål som ibland formuleras är ofta i stället restriktioner.
- När det gäller bolag som arbetar på marknadsmässiga villkor finns oftast ett ekonomiskt mål; i flertalet fall är detta det enda som uttrycks explicit, trots att bolaget också ofta har politiska mål av samma dignitet.

Det senare är i de flesta fall ganska självklart, mot bakgrund av bolagens historiska uppgift (t.ex. Posten) men staten tycks inte alla gånger vilja erkänna den delen av målbilden.

---

<sup>6</sup> Avsnittet bygger på Brandinger (2004).

### Bolag med enbart ekonomiska mål

Brandinger (2004) menar att till bolag med enbart ekonomiska mål hör t.ex. alla börsbolag och kanske något enstaka statligt bolag.

Det intressanta är att också dessa bolag måste kunna arbeta med andra mål än de renodlat finansiella. Skillnaden mot den föregående kategorin av företag är att dessa mål ingår i en mål-medelhierarki:

- *Engagerade medarbetare* är ett mål som ska nås, för att detta direkt påverkar andelen nöjda kunder.
- *Nöjda kunder* är ett mål som ska nås, för att det direkt påverkar bolagets resultat.
- *Bra resultat* är ett mål som ska nås, för att det direkt påverkar aktieägarvärdet.

Staten har större incitament än någon annan ägare att utveckla metoder för att styra med fler mål än de finansiella:

- Staten står i särklass som ägare av mycket stora bolag med multipla, icke-finansiella mål.
- Staten har därutöver samma anledning som alla andra bolag att utveckla målstyrning med hjälp av andra mål och mått än de rent finansiella.

#### 12.4.3 Problemet

Brandinger<sup>7</sup> (2004) pekar på att en fundamental förutsättning för att en bolagsstyrelse ska kunna göra en fullgod insats är att ägaren tydligt och fullständigt har talat om vad han vill att bolaget ska åstadkomma. I de flesta bolag inom den privata sektorn är det grundläggande kravet att öka värdet på det kapital som ägaren satt in. Till detta grundläggande krav kan dock fogas en rad ytterligare krav och restriktioner, t.ex. risktagande, verksamhetens art eller tillåtna risknivåer. I bolag med en kontrollägare har styrelsen i regel inga problem med att få preciserade anvisningar av detta slag.

Staten är i högsta grad en kontrollägare, eftersom staten i flertalet fall är ensam ägare till sina bolag. Det borde skapa förutsättningar för en handfast kommunikation beträffande vad staten vill ha gjort.

---

<sup>7</sup> Den fortsatta framställningen i avsnittet bygger på Brandinger (2004).

Även om kommunikationsvägarna är mycket rakare än i t.ex. ett noterat bolag är själva budskapet ofta mer komplicerat. Det handlar, precis som i många bolag i den privata sektorn, om mer än bara en förmögenhetstillväxt.

Utöver de kompletterande krav och restriktioner som exemplifierats ovan tillkommer i många andra fall andra mål av politisk art.

Detta är också naturligt. Många av de statliga bolagen har börjat sin levnad som affärsdrivande verk, som monopol eller som en kombination av myndighet och monopol, just därför att viktiga politiska mål varit knutna till verksamheten. Förändrade förutsättningar har dock lett till att staten har funnit att aktiebolagsformen är ett bättre alternativ.

I de flesta fall har de politiska målen inte försvunnit enbart för att staten bytt verksamhetsform till aktiebolag. Vid övergången till aktiebolagsform förefaller dock mycket av den politiskt betingade målbilden att ha gått förlorad. Bolagsordningarna ser ut som i de flesta aktiebolag – ganska vagt och brett formulerade för att tillåta anpassningar av verksamheten utan att man ska behöva gå till bolagsstämman. Det är dock inte konstigt att de politiska målen inte riktigt hängde med vid aktiebolagsbildningen. Tidigare förmedlades de i frekventa kontakter mellan respektive departement och verksamhetsledningarna. Där var (är) dessutom generaldirektören ofta också styrelsens ordförande, så kontakten mellan ägaren och den operativa ledningen var synnerligen rak och direkt.

Det finns emellertid ingen speciell aktiebolagslag för statliga företag. Nu måste i stället ägaren förse styrelserna med den nödvändiga informationen i preciserade och väl dokumenterade former, men så är det långt ifrån alltid nu. Man kan, enligt Brandinger (2004), tvärtom få intrycket att staten har drivits av ambitionen att de nya aktiebolagen ska bli så kommersiella som möjligt och t.o.m. eftersträvat att ge dem enbart företagsekonomiskt formulerade uppgifter – åtminstone på papperet.

De politiska målen dyker dock upp igen, men de är inte tydliga, strukturerade, prioriterade, målsatta och måttsatta, vilket de borde vara för att med framgång kunna hanteras av en bolagsstyrelse. Annars finns det en risk att det skapas effektivitets- och friktionsförluster. Detta gäller inte bara styrelsearbetet utan i ännu högre grad det operativa arbetet i företaget. Otydliga arbetsuppgifter blir inte väl utförda, i synnerhet inte om det saknas mål eller mått och någon av ägaren uttalad prioritering, t.ex. i förhållande till de ekonomiska målen.

Företag med marknadsmässiga krav har, som tidigare framgått, marknadsmässiga krav på resultat och avkastning. Men för att marknadsmässiga avkastningskrav ska vara ett rimligt mål borde dessa företag:

- helst inte beredas fördelen av monopol på någon del av sin marknad
- inte belastas med åligganden som oundvikligen medför förluster
- inte ha uppdrag från ägaren som allvarligt försvårar en jämförelse med konkurrenterna i branschen om man utgår ifrån den angivna basen, dvs. marknadsmässiga avkastningskrav.

Det är, enligt Brandinger (2004), ingen större överraskning att man bland företagen i denna kategori finner företag som inte alls arbetar under dessa marknadsmässiga betingelser utan har med sig en hel del av sitt tidigare uppdrag i statens tjänst. Det behöver inte alls vara fel. Kanske är just den kombination av uppdrag, som det nya aktiebolaget fått, det från samhällssynpunkt absolut bästa sättet att få arbetet gjort. Bekymret är snarare att:

- ägaren inte tillräckligt uttrycker hela uppdraget utan bara valda marknadsmässiga delar
- de övriga delarna av ägarnas uppdrag (eller restriktioner) hantearas annorlunda.

Exempel på den sistnämnda punkten är följande:

- Uppdragen kanske inte finns explicit angivna över huvud taget utan dyker upp så småningom – kanske i dialoger med berört departement, precis som förr i tiden.
- Uppdragen finns som övergripande regeringsbeslut men utan uttalade mål och mått.
- Det finns nästan aldrig angivet hur de marknadsmässiga målen och de övriga målen ska vägas samman för att ägaren ska bli maximalt nöjd.

Mycket har gjorts för att förbättra tydligheten under de senaste fem åren. Många artskilda verksamheter som tidigare bedrivits inom ett enda affärsverk eller ett aktiebolag har delats upp. Mycket

återstår dock att göra och tempot i denna renodling av verksamheterna borde öka.

SJ AB kan vara ett exempel för att belysa de nämnda problemen och vad de leder till. SJ har flera mycket marknadsmässiga krav på sig:

- Man ska uppnå 13 procents avkastning på det egna kapitalet.
- Man ska ha en skuldsättningsgrad på 1.
- Man ska ha en räntetäckningsgrad på 2.

SJ AB har monopol på trafiken på vissa sträckor (egentrafik), men konkurrerar med andra tågoperatörer om att få trafikera övriga sträckor. Eigentrafiken utgör dock den helt dominerande delen av verksamheten (ca 90 procent). Det kan också noteras att SJ AB under tiden som aktiebolag aldrig ens varit i närheten av ägarens marknadsmässiga krav.

SJ AB är ett relativt stort företag med ca 3 600 anställda. För dessa medarbetare är det viktigt att veta vad ägaren förväntar sig av bolaget samt att få dessa övergripande mål nedbrutna till den egna organisationsnivån, så att målen blir hanterbara och kan upplevas som reella och förpliktigande – vilket förutsätter att de övergripande målen dels finns, dels har acceptabel precision. SJ AB är inte representativt för de statliga bolagen när det gäller resultatutvecklingen; flera företag, t.ex. Vattenfall AB och TeliaSonera AB, uppvisar lönsamhet. Däremot finns det gott om paralleller på området ”blandade verksamheter”. Detta är också mycket vanligt inom den privata sektorn, men det som är unikt för statens affärsverksamhet är att en eller flera av dessa verksamheter ofta åtnjuter monopolställning.

Även bland företagen och verken med särskilda samhällsintressen finns gott om exempel på bolag och verk som kombinerar sina särskilda samhällsintressen med andra verksamheter som rimligen också har andra mål. Ett exempel är affärsverket Svenska Kraftnät som utöver sin huvuduppgift att driva stamnätet för kraftdistribution också fått möjlighet att delta i utbyggnaden av det nationella optofibernet som vilken aktör som helst på marknaden.

#### 12.4.4 Styrning mot vinst eller mot kostnadsminimering?

Brandinger (2004) anser att ett stort antal av de företag som har marknadsmässiga krav i själva verket har fått uppdrag av två helt olika typer:

- En del av uppdraget går ut på att företaget ska göra vinst i vedertagen mening.
- En annan del av uppdraget syftar egentligen endast till att uppgifterna ska genomföras så kostnadseffektivt som möjligt.

Den första delen av uppdraget karaktäriseras av att målet är en angiven räntabilitet som ska kunna uttryckas med den vanliga formeln:

$$\frac{\text{intäkter minus kostnader}}{\text{kapital}} = \text{räntabilitet}$$

Den andra delen av uppdraget utmärks av att bolaget i själva verket endast kan påverka en enda term i formeln, i regel kostnaderna.

Dessa skillnader i förutsättningar för olika delar av verksamheten återspeglas inte i målen för bolagen. Hela verksamheten slås i stället ihop som om den till alla delar skulle kunna vara vinstmaximerande.

#### 12.4.5 Målstyrning med icke-finansiella mått

Brandinger (2004) pekar även på att de borde finnas starka incitament att hitta mått med vars hjälp man kan styra företagen med särskilda samhällsintressen och bedöma om de utträttar den avsedda samhällsnyttan, eftersom traditionella ekonomiska mått inte duger.

Brandingers samlade intryck är dock att de statliga företag som uppges hantera särskilda samhällsintressen endast i undantagsfall:

- tydligt kan visa vilka dessa intressen är
- har formulerat någorlunda preciserade långsiktiga mål för dessa intressen
- har tillgång till uppföljningssystem och mått som gör det möjligt att följa hur verksamheten utvecklas; dagens uppföljningssystem domineras helt av traditionell finansiell rapportering.

Brandinger pekar på följande tänkbara förändringar

- Utgå från de formuleringar som redan finns i de avtal med staten, vilka i de flesta fall är utgångspunkten för det särskilda samhällsintresset, och inled sedan en dialog med berört departement för att precisera dessa ofta onödigt vaga formuleringar.
- Använd dessa preciseringar för att formulera tydliga och långsiktiga mål.
- Kvantifiera målen.

Om ett företag över huvud taget ska höra hemma bland de företag som har särskilda samhällsintressen är det naturligt att dessa mål ska väga lika tungt som eller tyngre än de rent finansiella målen.

#### 12.4.6 Måldeformering

Brandinger (2004) diskuterar också begreppet måldeformering. Med detta menas att mål som angetts av ägaren (mer eller mindre klart) drastiskt förändras när de når fram till verkställighet, dvs. som mål för vd:s och företagsledningens handlande.

Måldeformering uppstår när ägarens målfomuleringar är så otydliga att de ger utrymme för flera tolkningar eller när de innehåller mål som är omöjliga att förena.

Vägen från ägarens uttalande fram till vd och verkställighet innehåller ett antal stationer, så deformeringen kan ske gradvis och ansvaret för deformeringen kan därför vara svår att lokalisera.

Båda förutsättningarna föreligger i ett betydande antal fall inom den statliga bolagssfären (där rimligen riksdagen ska uppfattas som den tunga ägarföreträdaren). Riksdagsbeslut är av naturliga skäl övergripande till sin natur; den som vill hitta olika tolkningsmöjligheter har alltså oftast inte någon svår uppgift. I bland innehåller dessutom riksdagens uppdrag till statliga bolag mål som står i direkt konflikt med varandra, vilket kan vara resultatet av politiska kompromisser. Det gäller t.ex. Vattenfall, där det utan svårighet går att formulera ett halvt dussin olika och mer eller mindre motstridiga mål och samtidigt hävda att de bygger på riksdagens beslut.

Måldeformeringen i statliga företag går, enligt Brandinger, undantagslöst

- från multipla och komplexa mål till ordentliga förenklingar
- från mål med icke-finansiell innebörd till ren vinstmaximering.



Det senare fenomenet förstärks av aktiebolagsformen. Enligt aktiebolagslagen ska styrelsen utgå ifrån att bolagets mål är att öka ägarvärdet, om inte något annat uttryckligen sägs i bolagsordningen (eller något annat lika tydligt dokument). De många stationerna på vägen till vd (riksdagen, regeringen, Näringsdepartementet eller annat "ägardepartement", bolagsförvaltarna, styrelsen) erbjuder många tillfällen att förändra målbilden i den riktning som bäst passar makthavaren på just den stationen. Enklast är då att successivt eliminera otydligheterna och motsägelserna, för vem kan egentligen kritisera det? På så sätt återstår inget av detta när ägaruppdraget når styrelsen. Då blir det, enligt Brandinger, vinstmaximering som gäller.

För dem som sysslar med måldeformering är det också utmärkt att staten uttrycker sin ägarvilja i en rad olika dokument, utan särskilt mycket samordning.

#### 12.4.7 Många olika dokument

Den kritik som framförts ovan av Brandinger (2004) liknar i vissa avseenden den som tidigare framförts av dåvarande Riksdagens revisorer (2003). Revisorernas granskning visar att staten fortfarande använder sig av flera olika dokument i ägarstyrningen. Övergripande mål, verksamhetsmål och ekonomiska mål anges i olika typer av dokument, t.ex. i bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut och propositioner.

I rapporten konstaterar revisorerna att bolagsordningarna inte alltid anger det övergripande syftet med verksamheten. Vidare framgår det inte klart av bolagsordningarna om verksamheten syftar till vinst. Revisorerna anser att det ankommer på regeringen att se till att aktiebolagslagens regler i det avseendet följs.

Flera av bolagens verksamhetsmål och ekonomiska mål har preciserats sedan revisorernas förra granskning 1997. Fortfarande finns emellertid flera exempel på att målen eller kraven är opreciserade eller allmänt hållna. Att mer än en fjärdedel av bolagen i revisorernas enkät svarar att de ekonomiska målen framgår av andra dokument än ägardirektiv eller avtal anser revisorerna vara otillfredsställande.

Det bör, enligt revisorerna, vara en prioriterad uppgift för ägaren att se till att antalet styrdokument begränsas samt att verksamhets-

målen och de ekonomiska målen ses över, preciseras och formuleras i skriftliga dokument som är direkt riktade till respektive bolag.

#### 12.4.8 Uppföljning

Brandinger (2004) pekar på att det är viktigt att medborgare/ägare kan få information om mål och resultat i ett bolag i statens portfölj. Som tidigare framgått har staten en hög ambitionsnivå, och det anges att statligt ägda företag ska ha en öppen och professionell informationsgivning. I exemplet SJ AB borde en sådan öppenhet åtminstone innebära att det i årsredovisningen går att utröna:

- vilka mål ägaren har gett SJ AB för de båda huvudgrenarna av verksamheten (egentrafik och upphandlad trafik)
- hur det gått i respektive verksamhetsgren.

Några sådana mål finns dock inte och resultaten särredovisas inte.

Riksdagens revisorers granskning visar även på fortsatta brister i regeringens uppföljning av bolagens verksamhet. De riktlinjer och krav som regeringen ställer på bolagen bör, enligt revisorerna, följas upp bättre av regeringen. Det gäller inom en rad olika områden, t.ex. styrelsernas arbete, utbytet med revisorerna i bolagen samt bolagsledningarnas löner och ersättningar. Revisorerna anser dessutom att regeringens information till riksdagen om bolagens verksamhet och deras resultat behöver förbättras.

Granskningen har vidare visat att det fortfarande brister i uppföljningen av bolagens ekonomiska mål och verksamhetsmål. Regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen från bolagen får, enligt revisorerna, inte ersätta mer konkreta krav formulerade direkt till bolagen.

Den årliga redogörelsen för statliga företag som regeringen lämnar till riksdagen är ett mycket viktigt dokument för insyn och öppenhet i förvaltningen av bolagen. Respektive bolags mål och verksamhet samt måluppfyllelse och den finansiella situationen bör därför så långt möjligt också återfinnas i dokumentet. Dokumentet har utvecklats men de brister som uppmärksammats i revisorernas rapport bör, enligt revisorerna, snarast åtgärdas. Kvaliteten i redovisningen varierar stort, främst när det gäller utvärdering av och redovisning av måluppfyllelse för bolagens olika verksamheter. För att möjliggöra jämförelser måste redovisningen under respek-

tive bolag göras mer likartad. Rubriksättningen i dokumentet är t.ex. inte konsekvent, och utdelningskrav eller utdelningspolicy redovisas inte för alla bolag med marknadskrav.

Revisorerna anser därtill att det är viktigt att de bolag som berörs av EU:s s.k. transparensdirektiv utformar sin redovisning enligt direktivets regler. Det bör ankomma på regeringen att följa upp och bevaka att de statliga bolagen följer direktivet.

#### 12.4.9 Brandingers slutsatser

Brandinger (2004) redovisar flera slutsatser av sin genomgång av statens uppdrag till bolagen. Här nedan följer en genomgång av dessa.

Styrelsen, den operativa ledningen och medarbetarna skulle kunna göra ett bättre arbete om de fick tydliga och mätbara mål för de delar av verksamheten som är helt olika. Allmänheten som dels ytterst äger dessa företag, dels är deras kunder, skulle därmed få en chans att bättre förstå under vilka förutsättningar bolagen arbetar.

Förtroendet för statlig affärsverksamhet skulle troligen gagnas av följande:

- att de uttalade målsättningarna om öppenhet i informationen till medborgarna satte tydliga spår i det material som faktiskt står till medborgarnas förfogande
- att de talrika fallen av blandade verksamheter (*cost centers* i kombination med *profit centers*) fick tydligt formulerade uppdrag för respektive uppdragsavsnitt och kvantifierade mål för respektive avsnitt, eftersom de omöjligen kan ha samma mål.

Vad gäller förändringar av finansiella mål pekar Brandinger på följande:

- Skilj ut de delar som har lönsamhet som mål och mät deras prestation i räntabilitetsmått.
- Peka ut de avsnitt som inte alls eller i begränsad omfattning kan påverka intäkter eller kapitalanvändning och ge dessa delar av verksamheterna ett *cost center*-uppdrag och mät dem med kostnadseffektivitet.

Vad gäller övriga mål föreslår Brandinger följande:

- Formulera tydliga och mätbara mål och offentliggör dem.
- Eftersom dessa mål oftast är lika viktiga som de finansiella ska de finnas med i utvärderingen av företagen.

## 12.5 Konkurrensaspekter

Statskontoret (2002) har genomfört en förstudie som syftar till att vidareutveckla den statliga ägarpolitiken. Där lyfter man fram förslag på hur regeringen kan arbeta för att uppnå en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen.

Det finns, enligt Statskontoret, ett antal faktorer som gör att verksamhetsförutsättningarna för statliga företag skiljer sig från privata företag. Förutsättningarna kan skilja sig exempelvis genom att de statliga företagen:

- har särskilda finansieringsvillkor och avkastningskrav för verksamheten
- har tillgång till billigare riskkapital med staten som upplånare
- har tillgång till strategisk infrastruktur
- bedriver monopolverksamhet vid sidan av konkurrensutsatt verksamhet
- innehar en särskild marknadsställning till följd av att de tidigare har haft ett lagstadgat monopol
- har till uppgift att uppfylla särskilda samhällsmål.

Regeringen delar, som tidigare framgått, in de statliga företagen i två kategorier – företag med marknadsmässiga krav och företag med särskilda samhällsintressen. De särskilda verksamhetsförutsättningar som möter statliga företag gäller i synnerhet för kategorin företag med särskilda samhällsintressen. Detta förhållande riskerar i sin tur att leda till att det uppstår olika typer av problem:

- minskat effektiviseringsstryck i företagen
- målkonflikter och styrningsproblem i verksamheten
- ojämlika konkurrensförhållanden på marknaden.

Genom att regeringen utarbetar och upprättar en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen, förbättras, enligt Statskontoret, möjligheterna att man kommer till rätta med dessa problem.

I förstudien har man kartlagt flera områden som på olika sätt berör frågorna om statens ägarpolitik och företagen med särskilda samhällsintressen. Statskontoret har bl.a. studerat regeringens nuvarande ägarpolitik, bolagsordningar och andra styrdokument för sex företag med särskilda samhällsintressen, studier och rapporter från myndigheter samt gjort en översiktlig genomgång av forskningslitteraturen. Statskontoret har också studerat på vilket sätt Europeiska kommissionens s.k. transparensdirektiv berör företag med särskilda samhällsintressen.

Med utgångspunkt i kartläggningen har Statskontoret kommit fram till följande slutsatser:

- Regeringens ägarpolitik har utvecklats under senare år.
- Offentliga aktörer riskerar att snedvrیدا konkurrensen.
- En konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen gynnar ägaren samt skapar förutsättningar för tillväxt.

Vidare har Statskontoret identifierat ett antal förslag till hur det fortsatta arbetet bör bedrivas för att en konkurrensneutral ägarpolicy för företag med särskilda samhällsintressen ska åstadkommas. Förslagen, som ska ses som kompletterande och som kan sägas utgöra delar i en samlad konkurrensneutralitetsstrategi, är följande:

- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens styrning av enskilda företag med särskilda samhällsintressen.
- Analysera om avkastningskraven i företag med särskilda samhällsintressen påverkar konkurrensen och kostnadseffektiviteten.
- Studera om och hur transparensdirektivet ska tillämpas på företag med särskilda samhällsintressen.

Statkontoret redovisar ytterligare förslag som lämpligen hanteras inom ramen för regeringens löpande förvaltning av de statliga företagen:

- Studera hur en generell konkurrensneutralitetspolicy kan införas i regeringens övergripande ägarpolicy för statliga företag.

- Studera hur konkurrensneutralitetsperspektivet kan integreras i regeringens riktlinjer för den externa ekonomiska rapporteringen.
- Sammanställ regeringens ägarpolicy i ett särskilt dokument.

## 12.6 Bedömningar och förslag

### 12.6.1 Bedömningar

#### Inledning

Liberaliseringarna innebär regelförändringar som beslutas av riksdag och regering. Det kan därför hävdas att det är statsmakterna som bär det yttersta ansvaret för att en liberalisering blir framgångsrik. I flera fall utmärks också marknadssituationen på liberaliserade marknader av att ett statligt företag har en mycket stark ställning på marknaden.

Konkurrensverket (1996) har pekat på att staten – i egenskap av såväl regulator som ägare av en dominerande aktör – har en samlad och unik möjlighet att verka för att marknaden utvecklas i riktning mot ökad konkurrens och ett effektivt resursutnyttjande. Till exempel finns det behov av särkrav för att skydda små och medelstora företag samt för att ge nytillträdande företag en rimlig chans att träda in på marknaden och konsolidera sin ställning. Enligt Konkurrensverket är det dessutom rimligt att staten som ägare ställer sådana krav på sina egna storföretag att de följer både andan och bokstaven i de regler som riksdagen beslutat, exempelvis vad gäller konkurrenslagstiftning.

En rad verksamheter är naturliga monopol och av det skälet statligt ägda. De kan också vara statligt ägda bolag för att staten vill uppnå andra mål än rent företagsekonomiska, t.ex. särskilda samhällsintressen. Utredningen anser att en effektivare ägarstyrning av statligt ägda verk och bolag verksamt kommer att bidra till ökad ekonomisk effektivitet.

Ökad konkurrens är dock inte det enda medlet att nå effektivare verksamhet inom utredningens områden. Om en liberalisering ska leda till att den ekonomiska effektiviteten höjs och till att samhällsmålen uppnås i högre grad bör ägarstyrningen stärkas. Nyckelfaktorer är en effektivare utvärdering av uppsatta mål samt ett tydligare ansvarsutkrävande. Det förutsätter i sin tur rolltydlighet och transparens för en effektivare utvärdering av företagen.

Enligt vår bedömning finns det inslag i det tidigare diskuterade trovärdighetsproblemet som bör tas på allvar. Det gäller bland annat hur ägandet organiseras och de oklara roller som den nuvarande organisationen för med sig. Trovärdighetsproblemet kan sannolikt inte elimineras fullt ut, men det bör vara möjligt att minska effekterna genom effektivare styrformer. Det innebär att staten som ägare bör skapa tydlighet och klarhet kring de långsiktiga spelreglerna för statliga bolag samt utveckla och tillämpa styrinstrument som kan minska trovärdighetsproblemet.

Det är också vår bedömning att de otydliga målformuleringar som redovisats tidigare i kapitlet är en viktig styrningsfråga. Riksdagens revisorers och Statskontorets analys bör också kunna utgöra ett underlag för förbättringar.

Utredningen diskuterar i det följande några inslag som bör kunna förbättra styrningen av de statliga bolagen. Samtidigt vill vi poängtera att förvaltningen av ägandet förbättrats under senare år. Det gäller bland annat ökade resurser inom Regeringskansliet för bolagsfrågor, en förbättrad årlig redogörelse, en ökad koncentration av ägarutövandet samt en precisering av ekonomiska mål och verksamhetsmål. Det pågår vidare ett arbete med att utveckla bolagsordningarna för att förtydliga syftena med de olika verksamheterna.

### Ägarfunktionen i Regeringskansliet

Det finns, enligt vår bedömning, en uppenbar risk för otydlighet och oklara roller i regeringens ägarorganisation. Det finns i huvudsak tre starka invändningar mot den nuvarande organisationen:

- En mycket stark invändning är att både reglerande myndigheter och de bolag som blir föremål för reglering eller tillsyn ligger inom ett och samma departement. Det gäller mycket påtagligt de branscher som är föremål för utredningens analys.
- En annan stark invändning är att departementet hanterar politikområden som många av de statliga bolagen är verksamma inom. Inom de områden som utredningen arbetar med har Näringsdepartementet bland annat ansvar för frågor som rör elektronisk kommunikation, energi, IT, konkurrens, näringslivsutveckling, postkommunikationer och kassaservice samt transporter och infrastruktur. Inom dessa områden är bland

annat Posten AB, SJ AB, Vattenfall AB, SAS AB och Telia Sonera AB verksamma.

- En tredje invändning är att Näringsdepartementet även har ansvaret för konkurrensfrågorna, vilka ska hanteras parallellt med ägarfrågor i statliga företag.

En annan form av invändning är att det inte finns något formellt krav på gemensam beredning av ägarenhetens ärenden.

Enligt vår bedömning pekar dessa invändningar på betydande roll- och intressekonflikter som kan försvaga ägarrollen och även minska trovärdigheten inom andra områden. Enligt utredningens bedömning bör det därför skapas en mer samlad ägarfunktion knuten till Regeringskansliet. Funktionen bör hållas åtskild från den reguljära linjeorganisationen i Regeringskansliet för att minska risken för uppenbara roll- och intressekonflikter.

Det finns flera tänkbara alternativ när gäller att förstärka ägarfunktionen. Till exempel kan man samla ägarfunktionen för samtliga statliga företag och affärsdrivande verk hos ett departement utan fackansvar för de områden som företagen/verken arbetar inom, eller så kan man inrätta ett särskilt departement för den statliga ägarstyrningen.

Vi har emellertid i stället övervägt inrättandet av ett eller flera statliga holdingbolag för att effektivisera ägarstyrningen. En nackdel med en sådan lösning är dock kontrollfunktionen: Vem vaktar väktaren?

Alla modeller har sina för- och nackdelar, och utredningen kan inte ta ställning till de alternativ som redovisats ovan. Senare i kapitlet lägger vi dock ett förslag om att ägarfunktionen i Regeringskansliet bör förstärkas och renodlas.

### Målen för de statliga bolagen

Enligt utredningens bedömning leder nuvarande organisation av ägandet till flera problem. Den dubbla måluppsättningen – att både nå ekonomisk effektivitet och samhällsmål – orsakar ofta problem. Styrningsmodeller från privat kommersiell verksamhet kan inte enkelt överföras till statligt ägd verksamhet.

Riksrevisionen (2004) har nyligen i en rapport pekat på att Vattenfalls uppdrag delvis är otydligt och att styrelsen och ägarförvaltningen inte har tagit initiativ till att precisera företagets



miljö- och energipolitiska uppdrag. Riksrevisionen anser också att den svenska staten, genom Riksrevisionen eller andra kontrollorgan, för närvarande inte har möjlighet till insyn och kontroll i Vattenfalls dotterbolag i Tyskland på grund minoritetsskyddets utformning i tysk lagstiftning, trots att staten utövar ett bestämmande inflytande och indirekt kan uppfattas som garant för de investeringar som genomförts.

Ofta finns mål som inte utvärderas effektivt. Det kan gälla offentlig verksamhet, t.ex. SJ som har avkastningsmål som under långa perioder aldrig uppnåtts. Detta får sällan några konsekvenser för styrelse och ledning. Den nuvarande ekonomiska utvärderingen är inte fullt trovärdig eftersom det i praktiken inte ställs krav på att uppnå uppställda avkastningsmål. Samtidigt kan en företagsledning uppfatta implicita mål hos ägaren, eftersom statliga bolag hanterar verksamhet som arbetar i segment där både ekonomiska och politiska mål ska nås.

Statliga verksamheter har ofta en målfunktion som är skild från privat kommersiell verksamhet. Därför är det inte alla gånger lämpligt att ha mål om aktieägarvärde, vilket ägare av t.ex. börsföretag kan ha i sin målfunktion. Aktieägarvärde är ingen lämplig utgångspunkt när ägandet för företagen har andra syften än finansiella. Dessutom är flertalet av de statliga bolagen inte börsnoterade, varför det kan vara svårt att bedöma det egentliga värdet; det går dock att skapa sig en bild av värdet via företagsvärderingsmodeller.

Många av de statliga företagen/verken arbetar såväl inom legala och naturliga monopolområden som i konkurrens med andra företag. Några explicita mål för de olika verksamheterna sätts dock inte utan målen förefaller gälla företagens/verkens hela verksamhet. Detta kan leda till konkurrenssnedvridningar och en felaktig resursallokering. Styrningen, t.ex. avkastningskraven, bör, enligt utredningens mening, anpassas till att verksamheterna bedrivs under fundamentalt olika marknads- och konkurrensförhållanden.

Statliga företag har ofta s.k. gummiparagrafer vad gäller syftet med företaget. Vi föreslår i stället tydliga och realistiska avkastningsmål som kompletteras med verksamhetsmål, t.ex. kundnöjdhet, tillgänglighet eller tidsanpassning. Dessa mål är icke finansiella och avspeglar vad ägaren önskar med verksamheten. I många fall saknas sådana mål eller också är de otydliga.

Om samhällsmålen för företagen klargörs och tydliggörs nås en högre grad av transparens. Ett exempel kan vara Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB) – ett statligt företag med marknads-

mässiga krav som arbetar med finansiella mål vilka kompletteras med verksamhetsmål. Exempel på de senare målen är att bolaget ska uppnå bolånebranschens mest nöjda kunder och att man inom medarbetarområdet bli ett certifierat *investor in people*-företag. Dessa mål har uttryckts av styrelsen.

Vidare är det inte tillämpligt att använda sig av portföljteori vid förvaltning av statliga bolag. Företag som förvaltas som om de ingår i en portfölj förutsätter att huvudmannen inom överskådlig tid tänker sig att kunna sälja eller köpa företag från eller till portföljen. När huvudmannen i stället avser att behålla företagen under mycket lång tid, nästan med evig tidshorisont, är det inte fruktbart med en vanlig portföljteoriskt ansats. Det är rimligt att regeringen talar om en bolagsgrupp i stället för att tänka i termer av portföljer, och utredningen har noterat ansatser till förändringar i denna riktning. I slutet av detta kapitel lägger vi förslag som rör målutformningen och uppföljningen.

### Insyn och utvärderingar

Det finns, som tidigare nämnts, ett stort allmänintresse av de statliga bolagens och verkens verksamhet. Allmänintresset motiveras av att bolagen och verken är samhällsägda och förvaltar en stor andel av statens reallgångar. En stor del av verksamheterna bedrivs dessutom i monopol eller under monopolliknande former.

Det är därför viktigt att medborgare/ägare kan få information om mål och resultat i de statliga bolagen. Vi har dock tidigare pekat på att målen många gånger kan vara multipla, otydliga och ofullständiga. Det är oftast inte heller möjligt att analysera hur resultaten utvecklas i ett företags olika verksamhetsgrenar. Särskilt viktigt är det att kunna göra sådana analyser i ett statligt företag som både bedriver monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Transparensen kunde med andra ord vara betydligt högre.

Allmänheten, som ytterst äger de statliga företagen och som är deras kunder, skulle med en förbättrad insyn få en chans att bättre förstå under vilka förutsättningar bolagen arbetar. Detta skulle sannolikt gagna förtroendet för den statliga affärsverksamheten.

Vi har tidigare redovisat att vi lägger ett antal förslag som bör kunna förstärka insynen. Förslagen gäller bland annat utformningen av målen, regeringens ägarpolicy och utvärderingssystemen.

## Konkurrensfrågor

I regeringens senaste stora konkurrenspolitiska proposition (prop. 1999/2000:140) sägs att det grundläggande syftet med konkurrenspolitiken är att åstadkomma väl fungerande marknader. Inom ramen för denna uppgift har staten olika roller att spela:

- En roll är att vårda de marknader som fungerar väl, och här är det främsta medlet en effektiv konkurrenslagstiftning. Andra viktiga medel är utformningen av statliga styrmedel och tillsynen.
- En annan roll är att förbättra vissa marknader eller att bidra till att skapa nya marknader. Viktiga inslag här är att röja undan olika inträdeshinder och att bryta upp offentliga eller privata monopol genom av- eller omregleringar.
- En tredje roll är att ge konsumenterna bättre möjligheter att både bidra till och nyttja fungerande marknader. Viktiga medel här är att bidra till att sänka transaktionskostnaderna genom att skapa spelregler för informationen om varorna och tjänsterna. Ett annat inslag är reglerna för offentlig upphandling.

Enligt utredningens bedömning har staten ytterligare en viktig och mer direkt roll som ägare av de bolag och verk som äger den infrastruktur som i sin tur ofta fungerar som en flaskhals för hela marknaden. Den dominerande ställningen har ofta uppkommit till följd av att bolagen och verken tidigare haft en formell ensamrätt att producera vissa varor och tjänster – eller fortfarande har en sådan rätt. En speciellt allvarlig situation ur konkurrenssynpunkt uppstår när ägare av infrastrukturen också arbetar som operatör på marknaden, dvs. bedriver både monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet. Ett sådant företag har ett ekonomiskt intresse av att begränsa konkurrerande företags möjligheter att utnyttja infrastrukturen eller åtminstone att utnyttja infrastrukturen på mer förmånliga villkor än konkurrenterna. Detta försvårar eller förhindrar att nya aktörer får fotfäste på marknaden.

I andra fall äger statliga bolag och verk enbart infrastrukturen och bedriver ingen annan verksamhet. Det kan i sådana fall tyckas som en självklarhet att denna infrastruktur ska tillhandahållas på rimliga och icke-diskriminerande villkor. I ytterligare andra fall har bolagen eller verken legala monopol som måste utnyttjas med försiktighet för att vårda konkurrensen.

Utredningen är medveten om att problemen till viss del hanteras genom särslagstiftning av branscherna, t.ex. genom lagen om elektronisk kommunikation och genom postlagen. Det kan dock behövas ytterligare regler som hanterar den speciella situation som vissa av de statliga bolagen befinner sig i.

En effektiv marknadsekonomi förutsätter att det finns tydliga regler som styr de olika aktörerna och därmed begränsar deras handlingsfrihet. I den konkurrenspolitiska propositionen pekas på att spelreglerna har följande tre uppgifter när det gäller att förbättra marknadsekonomins funktion:

- minska transaktionskostnaderna i ekonomin
- hindra olika slag av medvetna försök att begränsa konkurrensen
- hantera övriga s.k. marknadsmisslyckanden.

Det finns ett antal generella krav som spelreglerna måste uppfylla för att vara effektiva ur ett konkurrensperspektiv; bland annat ska de vara accepterade, tydliga och förutsägbara.

Enligt utredningens bedömning kan syftena bakom den här typen av spelregler vara vägledande för hur vissa av de statliga bolagen bör agera på marknaden. Att ambitionsnivån bör vara hög framgår av regeringens konkurrenspolitiska proposition:

Så länge den tidigare monopolisten har en starkt dominerande ställning på marknaden kan den offentliga ägarkontrollen vara nödvändig för att hindra dominanten från att omintetgöra avsikten att skapa en marknad med konkurrens mellan ett flertal aktörer.

Det förefaller dock inte som om vissa av de statliga bolag som agerar inom utredningens sex branscher varit några förebilder för att förbättra konkurrensen; bolag som Telia och Posten har varit relativt frekvent representerade bland de ärenden som Konkurrensverket prövat. Utredningen har inte haft möjlighet att analysera behovet av ytterligare regler för de statliga bolagen. Vi vill däremot att konkurrensfrågor får en större tyngd i regeringens ägarpolicy. Förslag om detta läggs senare i kapitlet.

Enligt utredningen bör också regeringen på ett mer stringent sätt än tidigare analysera liberaliseringsprocessen. Bakgrunden är naturligtvis de statliga bolagens dominans på flertalet av de marknader som liberaliserats. Analysen bör ske i en årlig rapport till riksdagen.

## 12.6.2 Förslag

### Förstärk ägarfunktionen

<b>Regelutredningens förslag</b>
----------------------------------

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Förstärk ägarfunktionen i Regeringskansliet.</li></ul> |
|--|

#### *Inledning*

Enligt vår bedömning finns det en uppenbar risk för otydlighet och oklara roller även i den nya ägarorganisation som utvecklats under senare år. En mycket stark invändning är att både reglerande myndigheter och de bolag som blir föremål för reglering eller tillsyn ligger inom ett och samma departement. Det gäller mycket påtagligt för de branscher som är föremål för utredningens analys. Exempel på detta är PTS och TeliaSonera AB, Posten AB, Luftfartsinspektionen, SAS AB, Statens energimyndighet och Vattenfall AB.

En annan stark invändning är att departementen hanterar politikområden som många av de statliga bolagen är verksamma inom. Inom de områden som utredningen arbetar med har Näringsdepartementet ansvar för frågor som rör elektronisk kommunikation, energi, IT, konkurrens, näringslivsutveckling, postkommunikationer och kassaservice samt transporter och infrastruktur. Inom dessa områden är Posten AB, SJ AB, Vattenfall AB, SAS AB och Telia Sonera AB verksamma.

En tredje invändning är att Näringsdepartementet även ansvarar för konkurrensfrågor som ska hanteras parallellt med ägarfrågor i statliga företag.

En annan form av invändning är att det inte finns något formellt krav på gemensam beredning av ägarenhetens ärenden.

#### *Utgångspunkter*

Enligt vår bedömning pekar dessa invändningar på betydande roll- och intressekonflikter som kan försvaga ägarrollen och även minska trovärdigheten inom andra områden. Enligt utredningens bedömning bör det därför skapas en mer samlad ägarfunktion som är knuten till Regeringskansliet. Funktionen bör dock hållas åtskild

från den reguljära linjeorganisationen i Regeringskansliet för att minska risken för uppenbara roll- och intressekonflikter.

Det finns flera tänkbara alternativ när gäller att förstärka ägarfunktionen. Ett sätt att uppnå en tydligare rollfördelning kan vara att samla ägarfunktionen för samtliga statliga företag och affärsdrivande verk hos ett departement utan fackansvar för de områden som företagen och verken arbetar inom. Ett annat sätt kan vara att inrätta ett särskilt departement för den statliga ägarstyrningen.

För att få underlag för en allsidig beredning av de frågor där samhällsmålen kan stå i konflikt med de ekonomiska målen samt för att kunna göra en avvägning av var statens resurser ska satsas är det viktigt att kostnaderna för olika krav på företagen och verken tydliggörs. Detta sker förmodligen bäst om ägarfrågorna organisatoriskt är åtskilda från de övriga fackdepartementala frågorna. De ekonomiska frågorna kommer då också att få en ökad tyngd i beredningen. Frågan blir därmed allsidigt belyst och leder till ökad transparens.

En invändning som kan diskuteras är om Regeringskansliet i första hand är organiserat och bemannat för att bereda den här typen av ärenden. Kansliets främsta funktion är att bereda ärenden som rör verksamheter som finansieras över statsbudgeten. Bolagen behandlas inte inom ramen för den årliga budgetprocessen. I Regeringskansliet är dessutom budgetprocessen till stora delar uppbyggd kring mål- och resultatstyrning av förvaltningsmyndigheterna. Detta leder till att bolagens verksamhet inte blir föremål för återkommande analys och prövning som andra verksamheter – åtminstone inte inom ramen för budgetprocessen.

Den finns även andra svagheter med att ha regeringen och dess kansli som ägarorgan. En svaghet med den nuvarande styrningsmodellen är att det ofta är den tjänsteman som ska kontrollera företagen som också är föredragande inför statsrådet. Ofta sitter samma person även i styrelsen för respektive bolag.

### *Holdingsbolag*

Utredningen har i stället övervägt inrättandet av ett eller flera statliga holdingsbolag för att effektivisera ägarstyrningen. Ett holdingsbolag är en typ av förvaltningsbolag vars verksamhet huvudsakligen består av att äga andra företag och av att utöva ett aktivt ägande i dessa. Fördelen med en sådan lösning är att den kan tydliggöra vem

som tillsätter styrelsen och vilket uppdrag styrelsen får av ägaren. Ett holdingbolag kännetecknas av följande karaktäristiska:

- Ett holdingbolag har uteslutande finansiella förpliktelser mot sina ägare (i regel är det flera).
- Dotterbolagen är helägda eller majoritetsägda.
- Dessa dotterbolag utgör delar i en finansiell portfölj.
- Holdingbolaget har som huvudidé att skapa aktieägarvärde genom att förädla bolagen i denna portfölj.
- Framgångsrika "exitar" är det tydligaste verktyget för att nå detta mål. I princip är dessa bolag alltså ständigt till salu.
- Styrelserna i dotterbolagen tillsätts (i realiteten) oftast av vd i holdingbolaget och är ibland rena pappersstyrelser.

En sådan lösning ställer stora krav på tydliga och precisa direktiv från ägaren, exempelvis när det gäller synen på verksamhetens inriktning, ekonomiska målsättningar och styrelsens kompetens. Relationen mellan holdingbolaget och dotterbolagen måste också fastställas, och holdingbolaget måste kunna ställa krav på ägaren vad gäller preciseringar av mål etc. Bolag som inte får sådana preciseringar bör inte heller ingå i en sådan koncern.

Processen mellan ägaren och ledningen för holdingbolaget måste således formaliseras och tydliggöras. Det innebär också att den måste dokumenteras tydligt. Det senare ligger i linje med den kritik som framförts av bland annat Riksdagens revisorer, och det ökar dessutom transparensen.

Samtidigt kan man diskutera vad detta statliga holdingbolag ska uträtta. Vi föreställer oss att bolaget ska fungera som en professionell förvaltare av statens ägaruppdrag, alltså uppdraget till varje enskilt bolag i koncernen.

Holdingbolaget bör inleda med att bearbeta den totala målbilden, som ofta består av:

- multipla mål
- mål som är otydligt uttryckta eller står i konflikt med varandra
- politiska mål som de facto finns men ändå inte har kommit till uttryck.

Uppgiften är att i en dialog med ägarföreträdaren försöka precisera målen samt dokumentera dem på ett enhetligt sätt, lika för alla statliga bolag. Syftet är att dels skapa förutsättningar för en mycket bättre målstyrning än i dag, dels förhindra måldeformering.

Holdingbolaget har vidare som huvuduppgift att organisera nomineringsarbetet för styrelserna till dotterbolagen. Detta är en så viktig del av uppdraget att det möjligen bör ingå i holdingbolagets bolagsordning.

I ett ”vanligt” holdingbolag gäller att vd och styrelsen har ett totalt ansvar för koncernens resultat gentemot ägarna, och därför måste holdingbolaget ha ett direkt inflytande över hur styrelser och ledning i dotterbolagen ska se ut.

Något motsvarande är dock svårt att tänka sig i det statliga holdingbolaget. Styrelserna i dotterbolagen måste ha ett mer direkt ansvar inför ägarna, inte inför vd i holdingbolaget. Det är bl.a. därför förmodligen angeläget att hitta någon annan funktion än den som normalt brukar betecknas som holdingbolag. Detta diskuteras närmare nedan.

### *Överväganden*

Ett holdingbolag kan ge möjlighet till tidskonsistens. Denna möjlighet uppstår om oppositionen i riksdagen har ett inflytande i holdingbolagen och att det därmed finns möjlighet till en ägarlinje som kan hålla över flera mandatperioder. Detta skulle också minska konflikterna i riksdagen om den statliga verksamheten. Erfarenheten av samarbetet mellan den borgerliga regeringen och den socialdemokratiska oppositionen under bankkrisen var goda.

Nackdelen med att ge riksdagen direkt inflytande över förvaltningen av ägandet är att det minskar riksdagens kontrollfunktion. Samtidigt är det regeringen som är den verkställande makten. Svagheten med ett holdingbolag är att det till slut är den verkställande politiska makten som medborgaren måste kunna utkräva ansvar av, och då måste regeringsmakten också ha tillräckliga instrument för att utöva tillsynen av ägandet.

Andra frågor rör balansen mellan styrelse och ägare i styrningen av företaget. Ska ägaren sätta upp operativa mål som utvärderas, eller ska ägaren ge styrelsen i uppdrag att utforma olika policyer? Om ägaren ska sätta målen förutsätter det en mycket ingående kunskap om bolaget. Om å andra sidan en expertstyrelse ska förvalta och utforma mål i statliga bolag som har samhällsmål, får man ett samhällsuppdrag som ligger nära de folkvaldas utan att man utsätts för samma granskning. Det leder till en lägre grad av transparens och rolltydlighet.



I det ena fallet kan riksdagen och den slutlige huvudmannen komma för nära verksamheten. I det andra fallet, med ett slags styrelsemodell, kan å andra sidan folket och dess ägarrepresentanter komma för långt ifrån verksamheten. Som tidigare nämnts blir den svåra frågan: Vem vaktar väktaren?

Rolltydligheten kräver också förändringar i huvudmannens organisation. Samma politiska organ i form av Näringsdepartementet är nu huvudman för såväl verksamhetens innehåll, t.ex. transportpolitiken, som regleringen av densamma, och man utöver även ägandet av bolagen i sektorn.

Detta innebär att målkonflikter och intressekonflikter blir inbyggda i samma departement, även om det i flera fall är olika statsråd som är ansvariga för verksamheten.

Det kan också invändas att en konstruktion med holdingbolag innebär en stark maktkoncentration och en sammansättning av bolag som har en mycket splittrad verksamhet. Det finns dock inget som hindrar att det inrättas mer än ett holdingbolag. En möjlig indelning kan exempelvis vara företag som verkar med marknadsmässiga villkor och krav samt företag som främst har särskilda samhällsintressen att infria. Av regeringens verksamhetsberättelser för de statliga företagen framgår också att det utpräglade portföljtänkandet förefaller vara på väg att överges. År 1998 används begreppet *företagsportfölj*, medan benämningen 2003 är *bolagsgruppen*.

Det är naturligtvis möjligt att det inte går att separera de olika rollerna. Ett helt annorlunda alternativ är då att förstärka kopplingen mellan sektorspolitik och förvaltningen av de statliga bolagen.

### *Förslag*

Utredningen kan inte ta ställning till något av de alternativ som diskuterats ovan. Vår uppfattning är emellertid att ägarfunktionen i Regeringskansliet bör förstärkas och renodlas.

## Utveckla målen för de statliga bolagen

### Regelutredningens förslag

- Målen för de statliga bolagen bör göras mer synliga, tydliga och mätbara. Det bör ske en tydlig uppdelning och precisering av mål för monopolverksamhet (eller verksamhet som bedrivs under monopolliknande former) och verksamhet som bedrivs under konkurrens.

Det är rimligt att staten i många fall ställer krav på marknadsmässig avkastning på sina företag och verk. Om man inte får en marknadsmässig avkastning kommer ett överutnyttjande av tillgången att ske till följd av att kapitalkostnaden, och därmed priset på produkten, blir för lågt. Priset på produkten kommer att bli mer rättvisande om en marknadsmässig förräntning krävs, och därmed ges konsumenterna starkare incitament till en avvägning mellan att använda just denna produkt eller andra produkter.

Som framgår av tabell 12.2 nedan arbetar dock flera av de statliga företagen och verken såväl inom legala och naturliga monopolområden som i konkurrens med andra företag. Några explicita mål för de olika verksamheterna finns dock inte, utan målen förefaller gälla företagens hela verksamhet. Exempel på detta är följande:

- Verksamheten vid Vattenfall AB:s monopoldel, dvs. de regionala och lokala näten, har inget explicit mål.
- TeliaSonera AB:s monopoldel, dvs. accessnätet, har inget explicit mål.
- Luftfartsverkets olika monopolområden har inte åsatts några explicita mål.

Tabell 12.2 Regeringens finansiella mål och huvudsakliga verksamheter för några statliga företag och verk

Verksamhet	Monopol	Restriktion	Regeringens finansiella mål
<i>Vattenfall AB (VAB)</i>			
Distribution av el	Ja	Inom ramen för affärsmässighet ska VAB ägna särskild uppmärksamhet åt förnybar energi och ny produktionsteknik.	Ingen uppdelning av finansiella mål på monopol och konkurrensutsatt verksamhet. Det långsiktiga målet är att VAB ska avkasta 15 procent på synligt eget kapital och att räntetäckningsgraden ska vara 3,5-5 gånger. VAB:s verksamhetsmål är att vara nummer ett för kunden, miljön och ekonomin.
Produktion och försäljning av el	Nej		
<i>SJ AB</i>			
Egentrafik	Ja	Upphandlad trafik	Ingen uppdelning av finansiella mål på monopol och konkurrensutsatt verksamhet. Avkastningen på eget kapital efter skatt ska uppgå till 13 procent över en konjunkturcykel. Långsiktigt ska soliditeten uppgå till 30 procent, skuldsättningsgraden till 1 och räntetäckningsgraden till 2.
Upphandlad trafik	Nej		
<i>Posten AB</i>			
Distribution av brev och paket	Nej	Krav att tillhandahålla en samhällsomfattande brev- och pakettjänst (avtal). Genom lag är Posten även ålagd att tillhandahålla en daglig och rikstäckande kassaservice.	Ett avkastningsmål om 10 procent på nettoresultatet i förhållande till genomsnittligt bokfört eget kapital, givet en lägsta soliditet på minst 25 procent, samt mål om att soliditeten ska uppgå till minst 25 procent.
<i>TeliaSonera AB</i>			
Ägare och leverantör av tjänster från kopparaccessnäten	Ja	Leverantör av bl.a. mobiltelefoni, fast telefoni och datakommunikation.	Ej angivet i regeringens verksamhetsberättelse
Leverantör av bl.a. mobiltelefoni, fast telefoni och datakommunikation.	Nej		
<i>Svenska Kraftnät</i>			
Nät (överföring på stamnätet och systemansvar)	Ja	Telekom- och optoverksamhet	Ingen uppdelning av finansiella mål på monopol och konkurrensutsatt verksamhet. Målet är att uppnå en räntabilitet på justerat eget kapital på 6 procent. Skuldsättningsgraden ska högst uppgå till 55 procent.
Telekom- och optoverksamhet	Nej		
<i>Luftfartsverket</i>			
Tillhandahållande av infrastruktur	Ja	Transportpolitiska mål om bland annat tillgänglighet, säkerhet, regional utveckling och miljö.	Ingen uppdelning av finansiella mål på olika verksamheter. Det långsiktiga avkastningsmålet är en räntabilitet på eget kapital på 8 procent. Långsiktigt ska soliditeten uppgå till 25 procent.
Kommersiella marktjänster	Ja		

Styrningen bör, enligt utredningen, anpassas till att verksamheterna bedrivs under fundamentalt olika marknads- och konkurrensförhållanden. Ägaren bör aktivt medverka till att avkastningen från verksamheter som bedrivs inom monopolområden eller under monopolliknande förhållanden inte är mer än skälig utan snarare avspeglar samhällsekonomiska mål, vilket i sig kan innebära att avkastningskraven kan vara både högre och lägre än marknadsavkastning, samt att medel från sådana verksamheter inte används för att subventionera företagens och verkens konkurrensutsatta verksamheter. Om den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs under lägre lönsamhetskrav än privatägd verksamhet innebär detta en stor risk för dålig lönsamhet inom branschen som helhet, samt för en ineffektiv marknad (se t.ex. Ds 1990:36).

Det kan uppstå en konkurrens på ojämlika villkor om avkastningskraven för konkurrensutsatt verksamhet är desamma som för monopolområden. Orsaken till detta är att en konkurrensutsatt verksamhet bör ha ett högre avkastningskrav med hänsyn till risksituationen. För de delar av ett statligt företag eller verk som verkar inom ett monopolområde eller under monopolliknande former bör avkastningskravet avvägas så att det ger en skälig avkastning med hänsyn till de reelltillgångar som man förvaltar. Det kan exempelvis anknyta till den prisreglering som riksdag eller regering (eller regleringsmyndighet) i förekommande fall beslutat om. Ett sådant avkastningskrav bör kompletteras med mål för effektivitets- och produktivitetens utvecklingen, eftersom en minskad effektivitet och produktivitet kan tas ut genom ökade priser.

Samtidigt är en sådan lösning avhängig hur en reglering utformas. Om en reglering är en form av NPI-X-reglering kan kravet på effektivitet och produktivitet tyckas onödigt. Med NPI-X avses att ett pristak sätts och sedan får detta höjas i takt med prisindex (NPI) minus en effektiviseringsfaktor (X). Effektiviseringar utöver kravet tillfaller företaget (under begränsad tid). Regleringen ger därmed företaget incitament att bedriva verksamheten effektivt.

En förutsättning för ett sådant resonemang är att verksamheten kan delas in i resultatområden. Ett rimligt krav kan vara att verksamheter som bedrivs inom monopolområden eller under monopolliknande former särredovisas och utgör egna resultatenheter.

Detta kan också stimulera till en offentlig granskning av företagens och verkens verksamheter. Om massmedia ska kunna granska dessa verksamheter underlättas detta av att verksamheterna är inde-

lade i resultatområden. Det finns också ett stort allmänintresse av de statliga företagens och verkens verksamhet. Allmänintresset motiveras av att företagen och verken är samhällsägda och förvaltar en stor andel av statens reallgångar. De svarar dessutom för infrastrukturell verksamhet av central betydelse, och en stor del av verksamheterna bedrivs i monopol eller under monopolliknande former.

Utredningen delar således Brandingers syn (2004) på att målen ska göras synliga, tydliga och mätbara. Det bör också ske en tydlig uppdelning och precisering av mål för monopolverksamhet respektive mål för verksamhet som bedrivs under konkurrens.

### Utveckla målen för företag med särskilda samhällsintressen

#### Regelutredningens förslag

- Målen för särskilda samhällsintressen bör utvecklas. Detta gäller även uppföljningen av verksamheten.

Vissa statliga företag och verk har också att ta andra hänsyn än strikt affärsmässiga. Det innebär emellertid inte att kravet på marknadsmässig avkastning helt behöver frångås. Social eller regionalpolitiska hänsyn kan beaktas på andra sätt, exempelvis genom att staten upphandlar tjänsterna. Härigenom blir också kostnaderna synliga, vilket skapar bättre förutsättningar för hur resurserna ska användas. Om sådan verksamhet ändå behålls bör motiven bakom ägandet preciseras och översättas till mer precisa och mätbara målformuleringar.

Ett bra exempel på detta är ett statligt företag som drivs med marknadsmässiga krav, nämligen Sveriges Bostadsfinansieringsaktiebolag (SBAB). Enligt regeringens verksamhetsberättelse är SBAB ett bankoberoende bolånebolag som på ett effektivt och lönsamt sätt ska bidra till konkurrens och mångfald på bolånemarknaden.

Enligt utredningens bedömning är målen för särskilda samhällsintressen alltför utvecklade. Vi delar Brandingers (2004) syn på att de behöver utvecklas i följande riktning:

- Utgå från de formuleringar som redan finns i de avtal med staten, som i de flesta fall är utgångspunkten för det särskilda samhällsintresset, och inled en dialog med berört departement för att precisera dessa ofta onödigt vaga formuleringar.

- Använd dessa preciseringar för att formulera tydliga och långsiktiga mål.
- Kvantifiera målen.

En sådan analys kan leda fram till att avkastningskraven sänks. Detta måste dock kombineras med att särskilda krav ställs på företaget respektive verket.

Om ett företag över huvud taget ska höra hemma i kategorin med särskilda samhällsintressen är det naturligt att dessa mål ska väga lika tungt som, eller tyngre än, de rent finansiella målen.

Enligt utredningens uppfattning behöver också uppföljnings- eller utvärderingssystemen förbättras betydligt. Dagens uppföljningssystem domineras helt av en traditionell finansiell rapportering, vilket inte är tillräckligt.

### Sammanställ regeringens ägarpolicy

#### Regelutredningens förslag

- Sammanställ regeringens ägarpolicy i ett särskilt dokument.

Regeringens ägarpolicy för de statliga företagen kommer bland annat till uttryck i den årliga verksamhetsberättelsen samt i olika separata dokument och faktablad. Statskontoret (2002) har dock pekat på att saknas ett enskilt dokument som utgör en fullständig sammanställning kring alla de policyfrågor, riktlinjer etc. som regeringen uttryckt och som berör de statliga företagen. Utformningen av sådana krav kan enligt Statskontoret ha stor betydelse för konkurrensen.

Riksdagens revisorer (2003) har visat att staten fortfarande använder sig av flera olika dokument i ägarstyrningen. Övergripande mål, verksamhetsmål och ekonomiska mål anges i olika typer av dokument – bolagsordning, ägardirektiv, avtal, riksdagsbeslut, propositioner m.m. Granskningen visade att det inte fanns någon enhetlig syn inom Regeringskansliet på vilka dokument som borde användas i styrningen av de statliga bolagen. För bolag som ska gå med vinst borde, enligt revisorerna, avkastningskrav alltid formuleras och en utdelningspolicy anges.

Revisorerna pekade på att regeringen i sina riktlinjer för den externa rapporteringen i och för sig nu anger att bolagen ska lämna en redogörelse över såväl beslutade finansiella mål som samhällsmål

samt hur de uppfyllts, vilket borde ge regeringen möjlighet att få en sammanställning över alla de beslut och dokument i vilka bolagen bedömer att ägaren ställt krav på verksamheten. Regeringen har därefter, enligt revisorerna, möjlighet att begränsa antalet styrdokument samt formulera mer precisa och klara mål och krav på bolagens verksamhet. Regeringen borde vidare se till att alla statliga bolag har en aktuell och genomarbetad bolagsordning där syftet med verksamheten tydligt anges och av vilken det också framgår om verksamheten syftar till något annat än att gå med vinst.

Utredningen instämmer i revisorernas analys, och vi menar att de redovisade förhållandena riskerar att skapa otydligheter för såväl de statliga företagen själva som marknadens övriga aktörer. I syfte att öka transparensen i ägarutövandet bör regeringen därför sammanställa ett fullständigt och sammanhängande ägarpolicydokument. Vi menar också att regeringen bör gå ett steg ytterligare och precisera och analysera uppställda avkastningskrav utifrån de förhållanden som råder på marknaden. De uppställda avkastningskraven bör analyseras utifrån marknadens faktiska avkastning.

### Inför en generell konkurrensneutralitetspolicy

#### Regelutredningens förslag

- En generell konkurrensneutralitetspolicy bör införas i regeringens övergripande ägarpolicy för statliga företag och affärsdrivande verk.

På fem av utredningens sex marknader är staten en dominerande aktör genom helägda eller delvis ägda företag. Flera av dessa företag kan betraktas som naturliga monopol, och staten har därmed kontroll över strategiska flaskhalsar som är avgörande för konkurrensen.

Någon uttalad policy för hur dessa flaskhalsar ska hanteras finns inte. Regeringen redogör dock för sin policy för de statliga företagen i vissa frågor av principiell karaktär, till exempel frågor som rör miljö- och etikhänsyn, jämställdhet och mångfald. På samma sätt bör regeringen överväga att också införa en övergripande policy för konkurrensneutralitet. Genom en sådan övergripande policy ger regeringen en tydlig signal till såväl de egna företagen som andra aktörer om att man tar konkurrensfrågorna på allvar.

## Redovisa liberaliseringsprocessen

### Regelutredningens förslag

- Regeringen bör varje år redovisa liberaliseringsprocessen till riksdagen i en skrivelse.

Regeringen ger varje år ut en rapport om ekonomiska reformer på produkt- och kapitalmarknaderna. Denna nationella rapport är ett led i uppföljningen av de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik inom EU. I rapporten beskrivs utvecklingen på produkt- och kapitalmarknaderna, återstående hinder identifieras och vidtagna eller planerade åtgärder lyfts fram. En särskild ansträngning görs för att följa upp de landspecifika rekommendationerna till Sverige.

Vissa av utredningens sex branscher berörs i rapporten, vilket även gäller det regelverk som påverkar marknaderna. Redovisningen och analysen är dock relativt översiktlig och den kan därför knappast ligga till grund för en bedömning av hur effektiva liberaliseringarna har varit. Det är inte heller det primära syftet med rapporten.

Enligt utredningens uppfattning bör regeringen varje år i en särskild skrivelse till riksdagen redovisa hur liberaliseringsprocessen framskrider. Regeringen har ett särskilt ansvar för detta, eftersom marknaderna i flertalet fall domineras av företag som är hel- eller delägda av staten. En sådan skrivelse kan bland annat innehålla frågor som rör konkurrensläget och det regelverk som styr marknaderna.



## 13 Konsumentskydd

Det har för både el- och telemarknaden påtalats att det vid den genomförda liberaliseringen av dessa marknader inte i tillräcklig mån uppmärksammades vilka konsekvenser dessa förändringar får för hushållskunderna. Med anledning härav redovisas i detta kapitel hur regelverket gestaltar sig från en konsumenträttslig utgångspunkt.

Avsnitt 13.1 innehåller inledningsvis en redovisning för de inslag i el- och telelagstiftningen som kan vara av betydelse för att avgöra konsumenternas ställning på dessa marknader. I avsnitt 13.2 görs en mer översiktlig genomgång för hur det rättsliga konsumentskyddet utvecklats och dess huvudsakliga innehåll. Efter en redogörelse för det konsumentskydd som gäller på el- och telemarknaderna och de brister i nuvarande ordning som uppmärksammas, övervägs avslutningsvis i avsnitt 13.3 om och i vilka avseenden konsumentskyddet behöver stärkas. I den delen läggs också konkreta förslag på förändringar som berör både ellagen och lagen om elektronisk kommunikation (EkomL) i syfte att ge konsumenterna en starkare ställning i förhållande till el- och telebolag.

Det kan inledningsvis finnas anledning att uppmärksamma att begreppet konsument i detta kapitel används med den innebörd som det har i den marknadsrättsliga lagstiftningen, dvs. en fysisk person som förvärvar eller på annat sätt tillägnar sig en vara, tjänst eller annan nytthet huvudsakligen för enskilt ändamål.

Redovisningen i detta kapitel är alltså begränsad till el- och telemarknaderna. Detta främst därför att det på dessa marknader tillhandahålls tjänster som ur ett konsumenträttsligt perspektiv är av särskild vikt. Det utesluter dock inte att motsvarande genomgång kan behöva ske också för de övriga marknaderna.

### 13.1 Gällande rätt

Liberaliseringen av el- och telemarknaderna har inneburit genomgripande lagreformer, där nya lagar och förordningar tillkommit som anger spelreglerna för respektive marknad. Den metod för normgivning som använts är att samla de övergripande bestämmelserna i en lag, ramlag, med bemyndigande till regering eller den myndighet regeringen bestämmer att utfärda föreskrifter om den mer detaljerade regleringen på respektive marknad. Regeringen har i stor utsträckning utnyttjat dessa bemyndiganden till att överlåta åt sektorsmyndigheten att meddela föreskrifter efter de riktlinjer som anges i huvudlagstiftningen.

På dessa marknader finns också en ambition att inom EU skapa en fungerande inre marknad. Det har av EU för detta syfte inte ansetts tillräckligt att åtgärder vidtas på nationell nivå för att uppnå detta syfte, utan det har funnits ett behov av reglering på gemenskapsnivå. EU har därför utfärdat direktiv och förordningar om gemensamma regler för att få till stånd en liberalisering av dessa marknader, som motverkar diskriminering och skapar likartade förutsättningar i hela unionen. För elmarknaden finns det s.k. elmarknadsdirektivet (2003/54/EG) och förordningen om villkor för tillträde till nät för gränsöverskridande handel (2003/1228/EG). För telemarknaden, som behandlas gemensamt med annan elektronisk kommunikation, finns ramdirektivet om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (2002/21/EG), samt fyra särdirektiv:

- auktorisationsdirektivet (2002/20/EG)
- tillträdesdirektivet (2002/19/EG)
- direktivet om samhällsomfattande tjänster (2002/22/EG)
- direktivet om integritet och kommunikation (2002/58/EG).

Enligt EG-fördraget åligger det medlemsstaterna att införliva EU-direktiven på nationell nivå. Föreligger det någon konflikt mellan nationell lagstiftning och EU:s författningar är det de sistnämnda som har företräde.

I regeringen pågår för närvarande ett lagstiftningsarbete med att anpassa ellagstiftningen till det nya elmarknadsdirektivet. Vad gäller direktiven som omfattar telemarknaden och övrig marknader för elektronisk kommunikation, har dessa legat till grund för utformningen av lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL).

### 13.1.1 Elmarknaden

#### Regelverket

Den nu gällande ellagen trädde i kraft år 1998. Den innebar i sig ingen betydande förändring av rättsläget, eftersom de ändringar som genomfördes till följd av liberaliseringen av elmarknaden redan hade skett genom ändringar år 1996 i dåvarande ellagen och elhandelslagen. Bestämmelserna i dessa båda lagar fördes därför över till den nya ellagen i ett ur materiell synvinkel i huvudsak oförändrat skick.

Regelverket för elmarknaden finns, förutom i ellagen (1997:857) vilken redovisas närmare nedan, i ett flertal andra lagar och förordningar. I lagen (2003:436) om effektreserv, som är tidsbegränsad till år 2008, föreskrivs ett ansvar för den systemansvariga myndigheten att se till att en effektreserv om 2 000 megawatt finns tillgänglig, vilket ska ske genom att myndigheten ingår avtal med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande och med elanvändare om en rätt att begränsa deras elförbrukning.

Lagen (2004:875) om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar ger besked om när en elektrisk anläggning ska sättas under särskild förvaltning. En sådan förvaltning kan bero på att en nätkoncessionshavare inte uppfyllt sina skyldigheter enligt ellagen eller på att en elektrisk anläggning använts utan att erforderlig nätkoncession utfärdats. Vad gäller de av regeringen utfärdade förordningarna för elmarknaden finns i elförordningen (1994:1250) främst bestämmelser om ansvarsuppdelningen mellan nätmyndigheten och regeringen samt bestämmelser om handläggningen av ärenden enligt ellagen. Därutöver finns förordningar om vissa avgifter på elområdet (1995:1296), om mätning, beräkning och rapportering av överförd el (1999:716), om redovisning av nätverksamhet (1995:1145), om systemansvaret för el (1994:1806) och om elektriska starkströmsanläggningar (1957:601).

I ellagen finns de övergripande bestämmelserna för hur elmarknaden ska vara utformad. Utgångspunkten för lagens struktur är att åstadkomma en reglerad avgränsning mellan å ena sidan överföring av el (nätverksamhet), å andra sidan produktion och försäljning av el. Reformen 1996 innebar att produktionen och försäljningen av el konkurrensutsattes, medan nätverksamheten, i egenskap av ett

naturligt monopol, fortsatt förutsatte koncession och andra mer detaljerade regleringar.

### *Nätverksamhet*

I 1 kap. 4 § ellagen anges att med begreppet *nätverksamhet* avses att ställa elektriska starkströmsledningarna till förfogande för överföring av el. Till nätverksamhet hör också projektering, byggande och underhåll av ledningar, ställverk och transformatorstationer, anslutning av elektrisk verksamhet, mätning av överförd effekt och energi samt annan verksamhet som behövs för att överföra el på det elektriska nätet.

Vidare anges att med *anslutning av elektriska anläggningar* avses också återkoppling av en befintlig anläggning och höjning av avtald effekt i inmatnings- eller uttagspunkt.

För att bedriva nätverksamhet krävs nätkoncession, enligt 2 kap. 1 § ellagen. Beslut om nätkoncession kan avse en ledning med en i huvudsak bestämd sträckning (nätkoncession för linje) eller ett ledningsnät inom ett visst område (nätkoncession för område). Förutsättningarna för att få nätkoncession finns angivna i lagens 2 kap. 6–10 §§. Där anges att den berörda anläggningen ska vara lämplig från allmän synpunkt. Detta krav syftar i första hand till att hindra samhällsekonomiskt onödiga anläggningar, t.ex. att nya ledningar byggs där det redan finns tillräcklig överföringskapacitet redan finns. Ett annat skäl till att inte bevilja koncession på denna grund kan för ett område vara att ledningsnätet är felaktigt uppbyggt från överföringsteknisk synpunkt eller att den avsedda spänningsnivån är olämplig med hänsyn till befintliga ledningar (prop. 1996/97:136 s. 123).

Ett krav om lämplighet från allmän synpunkt ställs också på den som avser att bedriva nätverksamheten. Faktorer av betydelse i detta sammanhang är bland annat sökandens kompetens, tidigare erfarenhet av nätverksamhet och utformningen av den organisation som ska bedriva nätverksamheten. Vidare får en nätkoncession för linje inte strida mot innehållet i detaljplan eller områdesbestämmelser. Mindre avvikelser från de kommunala planerna får dock ske, om syftet med planen eller bestämmelserna inte motverkas.

Nätkoncessionen måste dessutom vara förenlig med bestämmelserna om såväl de allmänna som de särskilda hänsynsreglerna enligt 2–4 kap. miljöbalken samt med gällande miljö kvalitetsnormer

enligt 5 kap. 3 § och 16 kap. 5 § samma balk. I en ansökan om nät-koncession ska därför en miljökonsekvensbeskrivning ingå.

För nätkoncession för en utlandsförbindelse ställs som särskilt krav att en sådan endast får beviljas den som innehar nätkoncession för stamnätet eller större del därav. Detta är ett krav som i praktiken innebär att endast stamnätsinnehavaren Affärsverket svenska kraftnät kan få koncession för utlandsförbindelse. Detta krav gäller dock inte när ledningen är av mindre betydelse för det samlade överföringsnätet till utlandet.

Av de följande paragraferna i 2 kap. ellagen framgår att ett beslut om nätkoncession ska förenas med de villkor som behövs för att skydda allmänna intressen och den enskildes rätt, samt de villkor som behövs av säkerhetsskäl eller för att värna människors hälsa och miljön mot skador eller olägenheter.

Som huvudregel gäller ett beslut om nätkoncession för ledning i 40 år och för område i 25 år. Därefter kan koncessionen förlängas med samma tid efter förnyad prövning om lämplighet m.m. Under koncessionstiden kan innehavaren inte frånträda koncessionen. Efter regeringens eller nätmyndighetens tillstånd kan dock en koncession överlåtas till någon annan lämplig innehavare.

En koncessionshavare för ledning är skyldig att hålla ledningen i bruk under koncessionstiden. Ledningen kan tillfälligt tas ur bruk utan särskilt tillstånd, men denna tid får sammanlagt vara längst tre år. För att ta ledningen ur bruk under längre tidsperiod krävs tillstånd från behörig myndighet. Koncessionen kan under vissa förutsättningar återkallas helt eller delvis på grund av att staten löst in de ledningar som omfattas av nätkoncessionen, enligt lagen om särskild förvaltning av vissa elektriska anläggningar, eller om den aktuella ledningen eller det aktuella ledningsnätet inte längre behövs.

#### *Leverans av el*

Under några år efter elmarknadsreformens genomförande fanns i ellagen särskilda regler i fråga om leveranskoncession. Dessa regler infördes för att skapa stabilitet och för att skydda mindre kunder och den småskaliga elproduktionen vid övergången till en öppen elmarknad. Den som innehade en sådan koncession var skyldig att leverera el för normala förbrukningsändamål till alla kunder inom

området som inte önskade byta elleverantör. Elpriset och villkoren för överföring av el stod i dessa fall under myndighets övervakning.

Genom att införa en möjlighet till schabloniserad beräkning av elförbrukningen, varvid det tidigare kravet på att elanvändaren skulle bekosta en elmätare som registrerade elförbrukningen per timme inte längre behövde upprätthållas, kunde denna reglering tas bort år 1999. Någon fortsatt prisreglering ansågs då inte nödvändig. Den ökade konkurrensen på marknaden skulle, enligt regeringens bedömning, vara en tillräcklig garanti för att ingen leverantör kan ta ut oskäligen priser av konsumenterna. (prop. 1998/99:137 s. 33).

Elleverantörens huvudsakliga åligganden i förhållande till elanvändaren och skyldigheter i övrigt finns angivna i 8 kap. 4–9 § §. Inledningsvis bör dock redovisas den i detta sammanhang betydelsefulla uppdelningen mellan systemansvar och balansansvar.

Affärsverket svenska kraftnät (Svenska Kraftnät) har systemansvaret för el, enligt förordningen om därom. Därmed menas enligt 8 kap. 1 § ellagen att Svenska Kraftnät har det övergripande ansvaret för att elektriska anläggningar samverkar driftsäkert, så att balansen mellan hela eller delar av landet kortsiktigt upprätthålls mellan produktion och förbrukning av el. *Systemansvaret* är alltså det tekniska ansvaret för att en balans upprätthålls mellan produktion och konsumtion av el i landet. För att kunna fullgöra denna uppgift har Svenska Kraftnät fått befogenhet att beordra kraftproducenter att, mot marknadsmässig ersättning, öka eller minska produktionen av el. Svenska Kraftnät kan också beordra en nätkoncessionshavare att begränsa eller avbryta överföringen av el till elanvändare.

Enligt lagen om effektreserv ska Svenska Kraftnät tillse att en effektreserv om högst 2 000 megawatt finns tillgänglig, genom att ingå avtal dels med elproducenter om att ställa ytterligare produktionskapacitet till förfogande, dels med elanvändare om rätt att begränsa deras elförbrukning.

*Balansansvar* är detsamma som det ekonomiska ansvaret för att det nationella elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut i en viss uttagspunkt. Med uttagspunkt avses den punkt där en elanvändare enligt avtal med nätkoncessionshavare tar ut el för förbrukning. Ansvaret för att det finns någon som innehar balansansvar låg under de första åren efter elmarknadsreformens genomförande på elanvändaren, men kom genom de ändringar av ellagen som trädde i kraft år 1999 att överföras till elleverantören. Den som vill leverera

el måste alltså först åta sig balansansvar eller genom avtal se till att någon annan tar detta ansvar för leveranserna.

Svenska Kraftnät har i sin egenskap av systemansvarig rätt att få kompensation från de balansansvariga för den ersättning man utger till elproducenter för beordrade förändringar av produktionen. Det ekonomiska ansvar som således uppkommer för den balansansvarige gentemot Svenska Kraftnät regleras i efterhand på grundval av de beräkningar och mätresultat som nätinnehavaren har rapporterat in. En förutsättning för att bli balansansvarig är därför att man i avtal med Svenska Kraftnät har åtagit sig det ekonomiska ansvaret för att det nationella elsystemet tillförs lika mycket el som tas ut från de uttagspunkter som omfattas av åtagandet.

Elleverantören är som huvudregel skyldig att leverera el till en elanvändare. Detta gäller till dess att leveransskyldigheten upphört, vilket kan bero på att användaren slutar att ta ut el i uttagspunkten, att annan leverantör tar över leveransen eller att överföringen får avbrytas på grund av att användaren har försummat sina skyldigheter gentemot elleverantören. Elanvändarens skyldigheter ska i sistnämnda hänseende anges i avtalet med elleverantören.

För konsumenter, dvs. personer till vilka el överförs för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, finns särskilda skyddsbestämmelser i 11 kap. 3–4 §§ ellagen. Leverans av el till en konsument kan, enligt vad som där anges, endast avbrytas om konsumentens försummelse att uppfylla sina skyldigheter utgör ett väsentligt avtalsbrott. Består konsumentens avtalsbrott i att han eller hon har försummat att betala för överföringen, ställs som ytterligare krav att konsumenten dessförinnan har fått en skriftlig uppmaning att betala och att ett meddelande om den uteblivna betalningen har skickats till socialnämnden. Sker därefter betalning, är fordran tvistig eller har socialnämnden åtagit sig betalningsansvaret kan den uteblivna betalningen inte åberopas till stöd för att avbryta överföringen.

När bestämmelserna om leveranskoncession skulle avskaffas fanns ett behov av att reglera hur elanvändare som saknar elleverantör skulle hanteras. Motivet till en särskild reglering i dessa fall var inte att tillförsäkra elanvändaren el, utan ansågs vara nödvändigt för att få elanvändaren att göra rätt för sig (prop. 1998/99:137 s. 52). Detta eftersom elanvändaren alltid har möjlighet att ta ut el i sin uttagspunkt. Den ekonomiska differensen mellan inmatning och uttag skulle emellertid inte märkas om så skedde av en avtalslös elanvändare, utan i stället skulle den komma att ingå i den differens

som finns på elnäten i form av nätförluster. Sådan elanvändning skulle därmed kunna ekonomiskt belasta Svenska Kraftnät, och i slutänden övriga kunder på nätet genom högre nätavgifter.

Den lösning som valdes för att komma till rätta med detta problem var att nätkoncessionshavaren enligt 8 kap. 8 § ellagen ålades en skyldighet att anvisa en elleverantör för de elanvändare som saknar leverantör.

Det förhållandet att koncessionshavaren anvisar en viss elleverantör innebär emellertid inte att det därigenom uppstår ett avtalsförhållande mellan leverantören och användaren. Den anvisade leverantören ska underrätta användaren om de villkor som han avser att tillämpa och om den dag han avser att påbörja leveransen. Användaren är emellertid inte tvungen att godta dessa villkor utan kan förhandla om ändrade villkor eller teckna avtal med en annan elleverantör. Saknar användaren vid den angivna påbörjandedagen annat avtal, ska användaren, om han eller hon tar ut el, anses ha godtagit de föreslagna villkoren för leveransen. I förarbetena till lagen uttalas också att nätägaren, i samband med denna anvisning, bör upplysa om att elanvändaren kan byta elleverantör i enlighet med de regler om leverantörsbyte som gäller på marknaden (prop. 1998/99:137 s. 32). Detta uttalande har dock inte konkretiserats i någon reglerad upplysningskyldighet.

Nätkoncessionshavarens skyldighet att anvisa en elleverantör för de användare som saknar leverantör innebär i sin tur att denne måste ha kontrakterat en elleverantör som åtar sig att leverera el till dessa kunder. Detta förutsågs dock inte innebära något problem för koncessionshavaren, bland annat med hänsyn till att denna leveransskyldighet inte kommer att underkastas någon prisreglering. Dessutom innebär det att leverantören får förtur till ett kundkollektiv av hushållskunder.

Några krav på hur koncessionshavaren gör sitt val av anvisad elleverantör ställs inte i ellagen. Det finns alltså inga hinder mot att detta val sker på annat än objektiva och marknadsorienterade grunder.

Vill elanvändaren byta elleverantör får bytet enligt 3 kap. 6 § effektueras endast på den första dagen i en kalendermånad. Eftersom den nya elleverantören senast en månad före bytet ska ha underrättat nätkoncessionshavaren om övertagandet av leveransen, kan det innebära att uppsägningstiden från det tidigare leverantörsavtalet som mest kan bli närmare två månader. Påbörjande av leverans i samband med flyttning till en ny kund i uttagspunkten, i en



helt ny uttagspunkt eller i en uttagspunkt efter återkoppling är däremot inte knutet till en viss dag.

#### *Förhållandet mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet*

För att få till stånd en fungerande elmarknad med konkurrens mellan producenter och leverantörer av el är det av central betydelse hur tillgången till nätet ordnas. Enligt 3 kap. 6–10 §§ ellagen är den som innehar nätkoncession skyldig dels att ansluta en elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, dels att överföra el för annans räkning, dels att mäta och beräkna överförd el. Om det finns särskilda skäl är nätkoncessionshavaren emellertid inte skyldig att ansluta en anläggning till sin ledning eller sitt ledningsnät. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att anslutningen innebär att linjens kapacitet överskrids.

Vad gäller skyldigheterna att ansluta elektrisk anläggning och att överföra el, ska det ske på ”skäliga villkor”. Den skälighetsbedömning som måste göras blir därmed av stor vikt för om konkurrensen mellan producenter och mellan leverantörer kan ske på jämförbara villkor.

Ett av de villkor som ska vara skäliga är priset för dessa tjänster. För att bedöma vad som är ett skäligt pris ges i 4 kap. ellagen mer detaljerade bestämmelser om nättariffernas utformning. Där anges att nättarifferna ska bestämmas så att nätkoncessionshavarens samlade intäkter från nätverksamheten är skäliga i förhållande till de objektiva förutsättningarna att bedriva nätverksamhet och dennes sätt att bedriva sådan verksamhet. Tarifferna ska dessutom vara utformade på sakliga grunder. Med det menas att tarifferna ska vara objektiva och icke-diskriminerande. Vad som ska förhindras är bland annat att nätkoncessionshavaren inte försöker få täckning för andra kostnader än de som uppstår i nätverksamheten. Vidare stadgas att nättariffer för överföring av el ska vara utformade så att betald anslutningsavgift ger rätt att använda det elektriska nätet inom landet. Man ska således endast behöva avtala med *en* nätägare för att sedan kunna välja vilken elleverantör som helst inom landet. Nättariffens storlek får inte, förutom i fråga om en engångsavgift för anslutning, vara beroende av var på ledningen eller var inom området anslutningen sker.

Skyldigheten att mäta och beräkna överförd el får i fråga om hushållskunder och andra kunder med låg förbrukning (säkrings-

abonnemang om högst 200 ampere och en effekt om högst 135 kilowatt vid lågspänning) baseras på en schablonberäkning. Av 16 § förordningen om mätning, beräkning och rapportering av överförd el framgår att mätresultat i uttags- och inmatningspunkt för en elanvändare eller elproducent ska gälla överförd el under högst ett år. Mätningen ska utföras av nätkoncessionshavaren. Det har dock uppmärksammats, bland annat av Konsumentverket, att alla nätföretag inte följer bestämmelserna om årsvisa avläsningar, varför konsumenter har kunnat få krav från sin elleverantör som motsvarar avvikelsen mellan den schablonmässigt beräknade förbrukningen och den faktiska förbrukningen under den senaste treårsperioden, dvs. den för konsumentfordringar gällande preskriptionsfristen.

För att få till stånd en uppdelning mellan å ena sidan den monopoliserade och prisreglerade nätverksamheten och å andra sidan den konkurrensutsatta produktionen och leveransen av el anges i 3 kap. 1 § ellagen att en juridisk person inte får bedriva verksamhet inom båda dessa områden. Avsikten med denna bestämmelse är att förhindra att nätverksamheten påverkas av förhållandena på de konkurrensutsatta delarna av elmarknaden samt förhindra att den inte bedrivs rationellt och effektivt. Mer konkret avser denna reglering att hindra att korssubventionering mellan nätverksamhet och annan verksamhet kommer till stånd (prop. 1993/94:162 s. 104).

Med juridisk person avses organisation med rättskapacitet. Där emot får sådana verksamheter bedrivas tillsammans med annan verksamhet inom samma juridiska person. Sker detta såvitt avser nätverksamhet och annan verksamhet ska dock nätverksamheten redovisas särskilt, vilket är en förutsättning för att en bedömning av nättariffernas skälighet ska kunna göras. Denna reglering hindrar emellertid inte att bolag inom samma koncern bedriver såväl nätverksamhet som produktion och leverans av el.

Vidare görs i bestämmelsen av rationella skäl undantag för de fall produktionen uteslutande är avsedd att täcka nätförluster eller sker i mobila kraftverksaggregat som är avsedda för tillfälligt bruk vid elavbrott.

Redovisningen av nätverksamheten är underkastad en särskild reglering vars huvuddrag återfinns i ellagen, och de närmare bestämmelserna, som går utöver de krav som gäller enligt årsredovisningsförordningen (1995:1554), finns i förordningen om redovisning av nätverksamhet. För denna redovisning ställs bland annat krav på granskning av revisor med särskild kompetens.

### *Tillsyn*

För att upprätthålla efterlevnaden av ellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av den, får tillsynsmyndigheten enligt 12 kap. ellagen ta del av de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten får även meddela de förelägganden som behövs för att trygga efterlevnaden av utfärdade föreskrifter och de villkor som anges i koncessionsbeslutet. Såväl en begäran om upplysningar och handlingar som ett föreläggande i visst fall kan förenas med vite.

Dessa bestämmelser gäller emellertid inte fullt ut i förhållande till dem som agerar på den konkurrensutsatta elhandeln, och inte alls i avtalsförhållandet mellan elleverantör och slutkund. Elleverantörernas fullgörande av sina skyldigheter enligt 8 kap. är därför uttryckligen undantagna från tillsynen. Avsikten är att brister i dessa avseenden ska hanteras på sedvanlig civilrättslig väg – i sista hand genom prövning av allmän domstol (prop. 1998/99:137 s. 55).

Bristande efterlevnad av vissa bestämmelser i ellagen rörande nätverksamheten kan även föranleda straffansvar enligt 13 kap. 1 §.

### *Myndighetsorganisation*

Beslut enligt ellagen om nätkoncession fattas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av nätmyndigheten. Rör frågan en utlandsförbindelse är det dock endast regeringen som kan besluta i ärendet.

Statens energimyndighet är av regeringen genom elförordningen utsedd att vara nätmyndighet. I samma förordning återfinns regeringens bemyndiganden till nätmyndigheten om beslutanderätt i ärenden om nätkoncession. Dessa bestämmelser anger att nätmyndigheten fattar beslut i flertalet ärenden, dock med vissa begränsningar. Förutom för ärenden om utlandsförbindelse gäller sådan begränsning för tvistiga ärenden som rör ledningar med spänning över 145 kilovolt, för beviljande av nätkoncession i ärenden som även rör fråga om tillstånd till expropriation samt för vissa ärenden som berör mark som förvaltas av Uppsala eller Lunds universitet, där nätmyndigheten och universitet inte är ense. I dessa fall är det alltså regeringen som fattar beslut.

Nätmyndigheten har ett flertal andra uppgifter enligt ellagstiftningen. Den ska som första instans avgöra tvistiga frågor hänförliga

till nätkoncessionen, till exempel villkoren för anslutning av elektrisk anläggning till ledningen eller ledningsnätet, kostnader för mätning och beräkning av överförd el samt ersättning till elproducent för inmatning av el. Slutligen har nätmyndigheten, enligt regeringens bemyndigande i elförordningen, till uppgift att utfärda föreskrifter med stöd av bestämmelserna i ellagen.

Tillsynen över efterlevanden av ellagen är uppdelad på tre olika myndigheter:

- Elsäkerhetsverket utövar tillsyn över lagens bestämmelser om elsäkerhet.
- Svenska Kraftnät över driftsäkerheten hos det nationella elsystemet.
- Statens energimyndighet (Nätmyndigheten) är tillsynsmyndighet i övrigt på ellagens område.

Som ovan angetts omfattar dock tillsynen inte de delar av elmarknaden som inte är föremål för en offentligrättslig reglering, till exempel elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap. ellagen eller avtalsförhållandet i övrigt mellan leverantörer och kunder.

Statens energimyndighet är alltså nätmyndighet och har som sådan föreskriftsrätt, tvistlösningsfunktion och tillsynsuppgifter enligt ellagen. Energimyndigheten har emellertid ett betydligt vidare uppdrag på elmarknaden. Den är enligt dess instruktioner central förvaltningsmyndighet för frågor om användning och tillförsel av energi. Myndighetens uppgifter inbegriper att verka för rationell tillförsel, omvandling, distribution och användning av energi, samordning av arbetet med omställning av energisystemet, främjande av forskning m.m. samt att bevaka energimarknadens och energisystemets utveckling och att bedriva informationsverksamhet.

### **EG:s elmarknadsdirektiv**

Direktivet om gemensamma regler för den inre marknaden för el (2003/54/EG, det s.k. elmarknadsdirektivet) utfärdades den 26 juni 2003, och medlemsländerna skulle i huvudsak ha införlivat detta senast den 1 juli 2004. Genom detta direktiv upphävdes det tidigare direktivet om elmarknaden.

I elmarknadsdirektivets ingress anges syftena och målen med direktivet. Utgångspunkten är att erfarenheterna av det tidigare

direktivet för elmarknaden visar på de fördelar som den inre marknaden för el kan innebära när det gäller ökad effektivitet, prissänkningar, högre kvalitet på tjänsterna och ökad konkurrenskraft. Samtidigt framhålls att det finns stora brister på marknaden, vilket anses kräva mer konkreta bestämmelser om likvärdiga förutsättningar för elproduktion, för att minska riskerna för dominerande marknadsställning och underprissättning. Andra ändamål med direktivet är att på en inre marknad för el säkerställa att små och utsatta kunder skyddas och att information om energikällor för elproduktion tillhandahålls.

### *Nättillträde*

För att skapa konkurrens anförs att nättillträde måste garanteras utan diskriminering, på ett sätt som medger insyn och till rimliga priser. Nättillträde ska därför ske på basis av tariffer som publiceras innan de träder i kraft. Enligt direktivets artikel 23.2 ska detta ske genom att tillsynsmyndigheten i förväg fastställer antingen villkoren, bl.a. tarifferna, för anslutning och tillträde till nätet, eller de metoder som används för att beräkna eller fastställa dessa villkor. I denna bestämmelse anges vidare att dessa tariffer eller metoder ska utformas så att nödvändiga investeringar i nätet kan göras på ett sätt som gör det möjligt att säkra nätets funktion.

En annan bestämmelse, som syftar till att skapa likabehandling mellan företag i fråga om nättillgången, är att verksamheten hos vertikalt integrerade företag ska drivas av juridiskt åtskilda enheter. Enligt artikel 15 gäller därför vissa minimikrav för vertikalt integrerade företag som bedriver nätverksamhet och verksamhet inom produktion eller leverans av el. Dessa krav innefattar bland annat följande:

- Samma personer inte får ingå i ledningen för de olika enheterna.
- Lämpliga åtgärder vidtas för att garantera att ledningen för den enhet som bedriver nätverksamhet kan agera självständigt och att den har faktisk beslutanderätt när det gäller de tillgångar som behövs för att trygga drift, underhåll och utbyggnad av nätet.
- En övervakningsplan upprättas där det anges vilka åtgärder som vidtagits för att motverka diskriminerande åtgärder.

Undantag från dessa krav får dock göras för företag som har färre än 100 000 anslutna kunder eller som levererar till små, enskilda system. I direktivet ställs dessutom krav på särredovisning hos vertikalt integrerade företag av överförings- och distributionsverksamhet.

En tredje åtgärd som identifieras och regleras genom direktivet för att säkerställa ett effektivt marknadstillträde är att det på marknaden ska finnas icke-diskriminerande och kostnadseffektiva balanseringsmekanismer. I detta sammanhang uttalas i ingressen (punkten 17) att när likviditetsnivån på elmarknaden är tillräckligt hög, bör detta uppnås genom att man inför sådana öppna och tydliga marknadsbaserade mekanismer för försörjning och inköp av el som krävs för att uppfylla kraven på balansering. Så länge likviditetsnivån inte är tillräckligt hög bör de nationella tillsynsmyndigheterna arbeta aktivt för att balanseringstarifferna ska vara icke-diskriminerande och kostnadseffektiva. Samtidigt bör lämpliga incitament tillhandahållas för att balansera produktion och förbrukning av el och för att inte äventyra systemet.

I enlighet med detta resonemang ställs i artikel 11.6–7 krav på ett objektiva, öppet och icke-diskriminerande förfarande vid anskaffande av energi, för att täcka nätförluster eller för reservkapacitet samt för de regler som antas beträffande balanseringen av elsystemet och de avgifter som tas ut för obalanser i energitillförseln.

#### *Skydd för svaga och utsatta kundgrupper*

Enligt artikel 3.3 ska hushållskunder och, när medlemsstaterna anser det lämpligt, små företag, ha rätt till elleveranser av en bestämd kvalitet till lätt och tydligt jämförbara och rimliga priser av ett slag som medger insyn. Med hushållskunder avses kunder som köper el för sin egen hushållsförbrukning och inte för kommersiell verksamhet eller yrkesverksamhet. Små företag definieras som företag som har färre än 50 anställda och en årlig omsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro. För att kunna garantera leveranser får medlemsstaterna utse en sistahandsleverantör.

Vidare anges i denna bestämmelse att inget i direktivet ska hindra medlemsstaterna från att stärka hushållskonsumenternas och de små och stora förbrukarnas ställning på marknaden, genom

att främja möjligheterna till frivillig samgång mellan företrädare för dessa konsumentkategorier.

I artikel 3.5 anges att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att skydda slutförbrukare – särskilt utsatta kunder – bland annat genom åtgärder för att hjälpa dem att undvika avstängning av leverans. Dessutom får åtgärder vidtas för att skydda konsumenter i avlägsna områden. Skyddsåtgärderna ska garantera en hög konsumentskyddsnivå, särskilt i form av klara och begripliga avtalsvillkor, allmän information och mekanismer för tvistlösning. Vidare ska medlemsstaterna se till att leverantörsbyten är praktiskt genomförbara.

När det gäller elleverantörens avtal med en hushållskund ställs vissa specifika krav på dess innehåll (bilaga A till direktivet). Av avtalet ska följande framgå:

- leverantörens namn och adress
- de tjänster som tillhandahålls, tjänstekvalitet och tidpunkt för den ursprungliga inkopplingen
- eventuella underhållstjänster som tillhandahålls
- på vilket sätt aktuell information om tariffer och underhållskostnader kan erhållas
- avtalets löptid och hur avtalet och tjänsterna förlängs eller sägs upp samt eventuell rätt till frånträde
- villkoren för ersättning och återbetalning om tjänsterna inte håller angiven kvalitet
- hur tvistlösningsförfarande med anledning av kundens klagomål inleds.

Dessa villkor ska vara skäligen kända på förhand för kunden. Information om dem bör i vart fall ges innan ett avtal ingås eller bekräftas. Elleverantören ska dessutom i god tid underrätta om förestående ändringar av avtalsvillkoren, och i samband med detta underrätta om möjligheten att frånträda avtalet. Vidare ska det finnas klar och tydlig information om priser, tariffer och standardvillkor för tillgång till och utnyttjande av eltjänster. Elleverantören ska även erbjuda ett brett val av betalningsätt.

Alla skillnader i villkor och bestämmelser ska motsvara leverantörens kostnader för de olika betalningssystemen. Kunderna ska kunna byta leverantör utan kostnad, och de ska ha tillgång till klara och lättförståeliga, okomplicerade och billiga förfaranden för

behandling av klagomål. Slutligen ska kunderna ges information om sin rätt till elleveranser.

I direktivet ställs också krav på att elleverantörerna i samband med fakturor och i reklam riktad till slutkunder anger dels varje enskild energikällas andel av den genomsnittliga bränslesammansättning som företaget använt under det gångna året, dels i vart fall hänvisar till befintliga referenskällor, t.ex. webbsidor, där information finns tillgänglig om den miljöpåverkan företagets framställning av el har, åtminstone i form av utsläpp av koldioxid och radioaktivt utsläpp. Medlemsstaterna ska se till att den information som leverantörerna tillhandahåller i detta avseende är tillförlitlig.

Vad avser tillsynsverksamheten anges bland annat såvitt avser klagomål mot villkoren för anslutning och tillträde till näten, att beslut ska fattas inom två månader från det att klagomålet inkom till tillsynsmyndigheten. Denna tidsfrist kan dock under vissa närmare angivna förutsättningar förlängas.

### Den svenska ellagstiftningen och elmarknadsdirektivet

El- och gasmarknadsutredningen (N 2003:04) har som en del av sitt uppdrag haft att lämna förslag till den lagstiftning som behövs för att genomföra elmarknadsdirektivet i svensk rätt. De förslag som utredningen redovisat i betänkandet *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering* (SOU 2003:113) ligger till underlag för den remiss som regeringen överlämnat till lagrådet enligt beslut den 14 oktober 2004 om genomförande av EG:s elmarknadsdirektiv. I huvudsakliga delar anses svensk lagstiftning svara mot de krav som ställs upp i direktivet, men i vissa avseenden föreslås ändringar i ellagen.

Den anpassning till elmarknadsdirektivet som enligt lagrådsremissen är behövlig att vidta genom ändringar av ellagen innebär i huvudsak följande.

- I ett företag som bedriver nätverksamhet och vars samlade elnät har mer 100 000 uttagspunkter får inte en styrelseledamot, verkställande direktör eller firmatecknare inneha någon av dessa funktioner i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. Detsamma ska gälla om företaget ingår i en koncern vars samlade elnät har mer än 100 000 uttagspunkter (ny 3 kap. 1 a §).



- Nätmyndighetens beslut i en tvist om nätkoncessionshavarens skyldighet att ansluta en elektrisk anläggning till ledningen ska fattas inom två månader från det att ansökan inkom till myndigheten. Om myndigheten behöver ytterligare tid ska tidsfristen kunna förlängas med två månader eller, om sökanden medger det, med den ytterligare tid som kan behövas. Beslutet ska gälla omedelbart, dvs. utan hinder av att det kan överklagas (ändringar av 3 kap. 6 och 7 §§).
- Nätkoncessionshavaren ska anskaffa el avsedd för att täcka nätförluster på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt. Koncessionshavaren ska dessutom upprätta en övervakningsplan i vilken det anges vilka åtgärder som vidtagits för att motverka diskriminerande beteende mot övriga aktörer på marknaden samt årligen upprätta en rapport över de åtgärder som vidtagits enligt planen (ny 3 kap. 16 och 17 §§). Det krav som ställs på anskaffande av el för nätförluster innebär att företaget måste vända sig till marknaden vid inköp och att ingen diskriminerande åtskillnad får ske, t.ex. till förmån för närstående företag, samt att avtal ska ingås utifrån rationella överväganden beträffande pris och övriga villkor.
- Kriterierna för utformningen av nättariffer förtydligas i lagtexten (ändring av 4 kap. 1 §). Att nättariffer ska vara utformade *på sakliga grunder* ändras till att de ska vara *objektiva och icke-diskriminerande*, detta dock utan någon avsedd ändring i sak. Vad gäller utformningen av nättariffer för överföring av el anges att antalet anslutningspunkter, punkternas geografiska läge, mängden överförd energi och abonnerad effekt och kostnaderna för överliggande nät samt kvaliteten på överförd el särskilt ska beaktas. I fråga om utformningen av nättariff för anslutning ska anslutningspunkternas geografiska läge och den avtalade effekten i anslutningspunkten särskilt beaktas. Dessa kriterier ska ligga till grund för beräkningen av nättariffen, men enligt motiven till förslaget ska de inte utgöra en uttömmande redovisning av alla de förutsättningar som kan beaktas i det sammanhanget. Alla faktorer som är relevanta för det aktuella nätföretaget, och andra relevanta faktorer som företaget inte kan påverka, ska ligga till underlag för utformningen av nättarifferna.
- Svenska Kraftnät får, i egenskap av systemmyndighet, inte ingå något balansavtal utan föregående prövning av nätmyndigheten om avtalets villkor är objektiva och icke-diskriminerande.

Svenska Kraftnät ska offentliggöra villkoren i balansavtalen och på begäran lämna skriftliga upplysningar om dem (ny 8 kap. 4 a och 4 b §§).

- Elleverantören ska på eller i samband med fakturor avseende försäljning av el och i reklam som vänder sig till elanvändare upplysa om de energikällor som använts vid framställningen av el (ny 8 kap. 12 och 13 §§). Detta är en skyldighet som i stort ordagrant har fått samma lydelse som den har i elmarknadsdirektivet. Nätmyndigheten ska utöva tillsyn över att elleverantörerna fullgör denna skyldighet (ändring av 12 kap. 1 §).

Vad gäller skyddet för "utsatta" kunder och då särskilt de villkor som enligt elmarknadsdirektivet ska anges i avtalet mellan elleverantör och en konsument (hushållskund) konstaterar regeringen i lagrådsremissen att ellagstiftningen saknar bestämmelser om villkoren i elhandels- och nätföretagens avtal med konsumenter och att avtalens utformning inte heller regleras av någon annan konsumentlagstiftning. Regeringen anför emellertid att konsumentskydd i form av klara och begripliga avtalsvillkor faller inom ramen för Konsumentverkets och Energimyndighetens verksamheter. Eftersom de standardavtal som elbranschen tillämpar gentemot konsumenter har utarbetats av elbranschen tillsammans med Konsumentverket bör denna ordning enligt regeringen vara tillräcklig för att tillförsäkra att avtalsvillkoren är klara och begripliga.

När det gäller de krav på information till konsumenterna som direktivet ställer, bör dessa enligt regeringen kunna uppfyllas genom att nät- och elhandelsbolagen publicerar den avsedda informationen, t.ex. på en webbsida eller liknande. Enligt regeringen är det därför tillräckligt att Konsumentverket, inom ramen för sitt arbete med elbranschens standardvillkor, övervakar att elbranschens aktörer uppfyller de krav som enligt direktivet ska ställas på den information som elleverantörerna ska tillhandahålla. Skulle inte detta kunna säkerställas genom frivilliga överenskommelser är dock regeringen enligt remissen beredd att återkomma till riksdagen i denna fråga.

Ett par av förslagen till förändringar av ellagen i syfte att införliva elmarknadsdirektivet kan behöva en närmare redogörelse.

Beträffande förhandsreglering av nättarifferna har regeringen valt att i lagrådsremissen nyttja den möjlighet till undantag som ges att inte behöva fastställa eller godkänna tariffer och övriga villkor för

anslutning och överföring på förhand, utan endast de metoder som ska tillämpas vid utformningen av bland annat tarifferna.

Som skäl till detta ställningstagande anförs i remissen att den övergripande frågan om en förhands- eller efterhandstillsyn för svenskt vidkommande har såväl fördelar som nackdelar. Å ena sidan kan en sådan metod skapa en ökad förutsägbarhet för nätföretagen och deras kunder. Å andra sidan leder detta initialt till en mycket kraftig ökning av tillsynsmyndighetens arbetsbörda, med hänsyn till det stora antal nätföretag som finns i Sverige. Därutöver är det enligt regeringen högst tveksamt om det är praktiskt möjligt att byta tillsynsmodell redan nu, i samband med att elmarknadsdirektivet ska införlivas i svensk rätt.

Den mest lämpliga lösningen är därför, enligt regeringen, att använda den modell med i förhand angivna metoder för hur bland annat överföringstarifferna ska utformas, vilken kan kombineras med den gällande svenska efterhandstillsynen.

Lagrådet har emellertid funnit att den av regeringen förordade modellen för hur tillsynsverksamheten ska bedrivas inte står i överensstämmelse med elmarknadsdirektivet (utdrag ur protokoll vid Lagrådets sammanträde 2004-12-09).

Slutligen kan noteras att regeringen i den del som gäller åtskillnaden mellan nätverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet valt att nyttja möjligheten att undanta företag med färre än 100 000 anslutna kunder från kravet att personer i ledande ställning inom företag som bedriver nätverksamhet inte får inneha sådan position i ett företag som bedriver produktion av eller handel med el. I remissen konstateras i motiven för detta bland annat att det i Sverige endast finns tre koncerner som når upp till den angivna gränsen kunder och som därmed kommer att omfattas av denna reglering. Vidare att det i första hand är i de mindre företagen som det förekommer gemensamma ledningsfunktioner.

Efter ett resonemang om betydelsen av att förhindra korssubventionering vägt mot att kostnaderna för ett skärpt åtskillnadskrav kan medföra att mångfalden av elleverantörer påverkas negativt, stannar regeringen sammanfattningsvis vid att nyttan av att ha fler elleverantörer med tillhörande mångfald och lokal förankring överväger effekten av ett krav på åtskillnad för de allra minsta företagen. Eftersom det, enligt regeringen, inte finns underlag för att fastställa någon annan gräns än den i direktivet angivna gränsen på 100 000 kunder bör undantagsbestämmelsen nyttjas fullt ut.

Regeringen konstaterar dock avslutningsvis att risken för korssubvention väcker stark oro och att El- och gasmarknadsutredningen kommer att redovisa ytterligare underlag i denna fråga i sitt slutbetänkande. Regeringen noterar i det sammanhanget också att det i ellagstiftningen saknas uttryckligt förbud mot att nätbolag subventionerar annan verksamhet.

### 13.1.2 Telemarknaden

#### Regelverket

Den successiva liberalisering av telemarknaden som skedde under 1980-talet kom, som har beskrivits på annat ställe, att resultera i 1993 års telelag. Denna telelag skulle tillförsäkra staten verksamma instrument för att vissa grundläggande behov av telekommunikation skulle kunna tillgodoses överallt och inte bara där det är lönsamt. Ett annat skäl till regleringen var att aktörerna på marknaden behövde klara spelregler. Slutligen var en reglering nödvändig med hänsyn till Televerkets dominerande ställning på marknaden.

Vid den översyn av telelagen som skedde år 1996 konstaterade regeringen att det, med hänsyn till att det fanns en dominerande aktör på marknaden, fortsatt fanns ett behov av en särskild sektorsreglering, men att ambitionen var att generella regleringar, såsom konkurrens- och marknadsföringslagstiftningen, ska komma att bli styrande även på telemarknaden.

Nyligen genomfördes en större reform av denna lagstiftning då regleringen av all överföring av elektronisk kommunikation och infrastrukturen för överföringen, med undantag av för vissa radio- och TV-frågor samlades i en lag, lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (EkomL).

Som angetts ovan bygger lagen i väsentliga delar på ett antal EG-rättsliga direktiv. Skälet till denna lagreform var den utveckling som skett på området för elektronisk kommunikation, vilken inneburit att olika infrastrukturer och tekniker för överföring av kommunikationer och tjänster sammansmält så att de numera inte är begränsade till att bära eller överföra den tjänst de ursprungligen var avsedda för (prop. 2002/03:110 s. 105).

Även i detta sammanhang togs behovet av en sektorspecifik lagstiftning upp. Regeringen konstaterade i denna del att det på flera av de delmarknader som omfattas av begreppet elektronisk kom-

munikation alltjämnt finns ett klart behov av sektorsspecifik reglering som, till skillnad mot vad som företrädesvis gäller enligt den generella konkurrens- och marknadsföringslagstiftningen, medger en möjlighet att på förhand ställa upp skyldigheter eller handlingsregler. Detta behövdes såväl för att komma tillrätta med konkurrenssituationen på marknader där effektiv konkurrens inte råder, som för att bibehålla den sköra konkurrens som vunnits på vissa marknader genom telelagstiftningen. Detta behov måste enligt regeringen även ses i ljuset av förhållandena i hela Sverige; att det existerar en fungerande marknad i storstadsområdena behöver inte innebära att marknaden i övriga delar av landet är sådan att den sektorsspecifika regleringen kan överges.

Motiven till en särreglering för telemarknaden har också kommit till uttryck i lagens portalparagraf. Av den framgår att enskilda och myndigheter ska ha tillgång till säkra och effektiva elektroniska kommunikationer och största möjliga utbyte vad gäller urvalet av elektroniska kommunikationstjänster samt deras pris och kvalitet. Detta ska uppnås främst genom att konkurrensen och den internationella harmoniseringen på området främjas. Samhällsomfattande tjänster ska dock alltid finnas tillgängliga på för alla likvärdiga villkor i hela landet till överkomliga priser.

En närmare redogörelse för regleringen av telemarknaden enligt EkomL kommer här endast att ske såvitt avser de bestämmelser som direkt avser slutanvändarens förhållanden.

### *Slutanvändarens ställning*

Att vissa teletjänster betecknas som samhällsomfattande tjänster medför att dessa tjänster ska finnas tillgängliga för alla. Samhällsomfattande tjänster är enligt lagens 5 kap. 1 § följande tjänster:

- anslutning till det allmänt tillgängliga telefont nätet med funktionell tillgång till Internet samt tillgång till telefonitjänster till en fast anslutningspunkt
- fullständig abonnentförteckning
- komplett nummerupplysningstjänst
- tillhandahållande av telefonautomater
- särskilda åtgärder för slutanvändare med funktionshinder.

Dessa tjänster ska tillhandahållas till överkomliga priser. Om de kostnader som marknaden erbjuder för dessa tjänster framstår som

oskäligt betungande ska de i stället tillhandahållas genom upphandling av staten. Stadgandet om överkomliga priser har inte medfört föreskrifter om en prisreglering, utan det har i stället överlåtits åt rättstillämpningen att bestämma begreppets närmare innebörd (prop. 2002/03:110 s. 214 f.).

Om dessa tjänster inte kan erbjudas till alla på marknaden till rimliga priser ska detta alltså ske av en operatör som efter upphandling anses lämplig att göra det. Den som på detta sätt kommer att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster åläggs enligt 5 kap. 2–6 §§ vissa skyldigheter och kan dessutom åläggas ytterligare skyldigheter av PTS. Operatören kan exempelvis bli skyldig att inom viss tid nå särskilda prestandamål för sina tjänster. De ska också på begäran av en abonnent kostnadsfritt kunna spärra vissa typer av utgående samtal eller nummer och erhållen information för abonnentförteckningar och upplysningstjänster ska behandlas på ett icke-diskriminerande sätt. Operatören får dessutom åläggas skyldighet att kostnadsfritt avbryta en allmänt tillgänglig telefoni-tjänst till fast anslutningspunkt, om fordran gentemot abonnenten överstiger ett visst belopp som abonnenten uppgett i förväg, samt tillåta att konsumenter får dela upp betalningen för anslutning över en längre tidsperiod.

I 5 kap. 7–11 §§ finns vissa allmänna och generellt tillämpliga åligganden för dem som tillhandahåller allmänt tillgängliga telefoni-tjänster. Dessa gäller alltså utan föregående myndighetsbeslut. De där angivna skyldigheterna för operatörer av dessa tjänster inbegriper bland annat att avgiftsfritt tillhandahålla abonnenter en specificerad telefonräkning. Vidare ska operatören se till att abonnenten kan behålla sitt telefonnummer vid byte av tjänsteleverantör, och får inte ta ut en högre betalning för detta än vad som motsvarar driftskostnaden för överlämnandet.

För avtalsförhållandet mellan abonnenten och operatören ges vidare tvingande bestämmelser i 5 kap. 15–19 §§. Härav framgår att avtalet ska innehålla uppgifter om:

- leverantörens namn och adress
- de tjänster som tillhandahålls och den kvalitetsnivå som erbjuds
- leveranstiden
- de underhållstjänster som erbjuds
- detaljerade priser och taxor och hur information om gällande taxor och underhållsavgifter kan erhållas
- avtalets löptid

- villkoren för förlängning och upphörande av tjänsten och avtalet samt villkoren för ersättning om tjänster inte tillhandahålls enligt avtalet
- hur ett tvistlösningsförfarande för konsumenter utanför domstol inleds
- de krav som ställs på avtalet är alltså i stort sett desamma som ska gälla för avtal mellan elleverantör och slutanvändare enligt elmarknadsdirektivet. Noterbart är att det här, till skillnad mot vad som föreslås i den ovan redovisade lagrådsremissen om ändringar i ellagen, ansågs behövt med lagstiftning.

I fråga om kraven på avtalet för telefonitjänster uttalade regeringen att alla åtgärder som införs för att garantera öppenhet när det gäller priser, taxor och villkor kommer att öka konsumenternas möjligheter att optimera sina val och därmed att till fullo dra nytta av den konkurrens som finns eller kommer att åstadkommas av den nya lagstiftningen (prop. 2002/03:110 s. 234). I detta sammanhang fann regeringen, med hänvisning till att små företag kunde hamna i en underlägsen ställning, också anledning att låta dessa krav gälla i förhållande till alla slutanvändare och inte enbart konsumenter.

Vill operatören ändra avtalet måste abonnenten underrättas om ändringen minst en månad innan den träder i kraft. Vill abonnenten inte godkänna ändringen har han eller hon rätt att kostnadsfritt säga upp avtalet. I informationen om den föreslagna ändringen av avtalet ska en upplysning om rätten att säga upp avtalet ingå.

Operatören är skyldig att hålla information om gällande priser, taxor och allmänna villkor för tillgång till och användningen av telefonitjänsten allmänt tillgänglig. PTS kan också förplikta operatören att offentliggöra jämförbar, adekvat och aktuell information om tjänsternas kvalitet för slutanvändarna.

### *Tillsyn och sanktioner*

PTS är tillsynsmyndighet enligt lagen om elektronisk kommunikation och ska därmed kontrollera efterlevnaden av bland annat operatörernas skyldigheter enligt lagens 5 kap. För att kunna fullgöra denna och annan kontroll enligt lagen har PTS rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen där verksamhet som omfattas av lagen bedrivs. PTS kan också utfärda förelägganden, vilka kan förenas med vite, om att få tillgång till de upplysningar

och handlingar som behövs för kontrollen. Har PTS funnit skäl att misstänka att lagen eller de villkor och föreskrifter som utfärdats med stöd av lagen inte efterföljs ska den som bedriver verksamheten underrättas om detta och ges tillfälle att yttra sig. Leder denna underrättelse inte till någon rättelse får PTS meddela de förelägganden och förbud som behövs för att en rättelse ska komma till stånd. I sista hand får PTS, om överträdelsen inte är av mindre betydelse, återkalla ett tillstånd, ändra tillståndsvillkor eller besluta att den som åsidosatt en skyldighet helt eller delvis ska upphöra med verksamheten.

## 13.2 Rättsliga regleringar om konsumentskydd

### Bakgrund

I marknadsekonomier bygger avtalsrätten på huvudprinciperna att var och en har en rätt att ingå avtal och den påföljande skyldigheten att infria det ingångna avtalet. I svensk rätt har dessa allmänna avtalsrättsliga principer kodifierats i lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område (avtalslagen). I den lagen finns bestämmelser om avtals ingående med utgångspunkten att ett anbud om avtal och accept av sådant anbud är bindande för den som lämnat anbudet eller svaret. Denna grundläggande avtalsfrihet är emellertid försedd med ett flertal undantag. Redan i avtalslagen finns bestämmelser om rättshandlingars ogiltighet, varav ett par förhindrar avtal eller avtalsvillkor som under vissa förutsättningar ingåtts i strid mot tro och heder (33 §) eller som anses vara oskäligen (36 §), varvid särskilt anges att en konsuments underlägsna ställning ska beaktas.

Vad gäller friheten att ingå avtal kan det föreligga såväl en lagstadgad skyldighet att ingå ett avtal (kontraheringstvång) som ett förbud mot att ingå avtal med visst innehåll eller under vissa omständigheter (kontraheringsförbud). Ett kontraheringstvång föreligger normalt i situationer där den som tillhandahåller en vara, tjänst eller annan nytta har monopol på verksamheten, eller gör detta med särskilt tillstånd av myndighet (koncession), eller där det är motiverat av sociala skyddshänsyn, vilket förekommer i den hyresrättsliga och arbetsrättsliga lagstiftningen. Ett kontraheringsförbud kan stadgas för de fall det föreligger ett allmänt intresse av att ett visst avtal inte ska ingås. Överträdelse av förbudet kan



medföra någon form av offentlighetslig sanktion, som straff, avgift eller vite, eller medföra civilrättslig ogiltighet.

Insikten om att alla inte kan anses ha samma förmåga att tillgodose sina egna intressen har alltsedan 1900-talets början lett till att en utveckling skett mot regleringar till skydd för en svagare part i ett avtalsförhållande. Detta motiveras av att avtalsfriheten anses kunna bli förfelad i situationer där det föreligger ett ojämnliskt kunskaps- och informationsförhållande mellan avtalsparterna. Detta har bland annat resulterat i lagstiftning till skydd för konsumenter i avtalsförhållanden med näringsidkare.

De avgörande stegen mot ett mer utvecklat rättsligt konsumentskydd togs i Sverige under 1960- och 1970-talen. Vad som särskilt föranledde denna utveckling var det allt mer omfattande bruket av standardavtal i konsumentförhållanden. Det medförde, förutom att dessa avtal ofta är svåra att tillgodogöra sig, att konsumenterna hade små – om ens några möjligheter – att påverka avtalets innehåll. Därmed begränsades konsumentens valmöjligheter till att endast stå mellan att godta näringsidkarens villkor för avtalet eller att helt avstå från avtalet.

Andra förhållanden som anses skapa en obalans i avtalsförhållanden mellan näringsidkare och konsumenter, och som också började uppmärksammas vid denna tid, är näringsidkarens möjligheter att genom marknadsföring och säljmetoder utöva en betydande påverkan på konsumenterna i deras val.

För att skapa en bättre jämvikt i avtalsförhållandet mellan näringsidkare och konsumenter infördes under denna tidsperiod flera lagar om bland annat konsumentköp, otillbörlig marknadsföring och avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Sedermera tillkom lagar om konsumentkrediter, konsumentförsäkringar och konsumenttjänster.

Under senare år har konsumentskyddet på nytt kommit i fokus och resulterat såväl i reformeringar av befintliga lagar som införande av nya lagar. Det är inte oviktigt för denna utveckling att dessa frågor har fått en allt större tyngd i EU:s arbete med den gemensamma marknaden. I detta arbete har konkurrensrätten länge varit den huvudsakliga metoden för att få till stånd en väl fungerande marknad som tillgodoser konsumenternas intressen. Konsumentskyddet ansågs därför tidigare företrädesvis vara en nationell angelägenhet. Under senare år har emellertid konsumentfrågorna kommit att betecknas som ett viktigt inslag i en fungerande marknad, vilket har resulterat i en stor mängd EG-rättslig lagstiftning.

Inte minst har de av EU initierade liberaliseringarna av vissa marknader för allmännyttiga eller samhällsomfattande tjänster ökat behovet av gemensamma regler om konsumentskydd.

För att skydda konsumenterna har sedan mitten av 1990-talet ett antal lagar införts i Sverige, som gällt paketresor, distansavtal och hemförsäljningsavtal, e-handel, finansiell rådgivning, prisinformation, tidsdelat boende och produktsäkerhet. Dessa lagar har varit ett direkt resultat av eller fått en utformning baserad på EG-rättslig lagstiftning.

Den relativt omfattande lagstiftning om konsumentskydd som numera finns kan delas upp i två huvudsakliga kategorier;

- Den ena innehåller tvingande regler kring det civilrättsliga förhållandet mellan konsument och näringsidkare.
- Den andra gäller offentligrättsliga regleringar av vilka varor eller tjänster näringsidkaren får marknadsföra och hur denna försäljning får ske till konsumenterna.

Lagarna om konsumentköp (1990:932) och konsumenttjänster (1985:716) har en rent civilrättslig innebörd och de innehåller tvingande regler om vad som i vissa avseenden ska gälla för ett avtal mellan en näringsidkare och en konsument, när varan, tjänsten eller krediten är avsedd att nyttjas av konsumenten huvudsakligen för enskilt ändamål. Det kan till exempel handla om vad som gäller vid fel på varan eller tjänsten, vid dröjsmål med leverans eller utförande samt rättsverkningarna av ett kontraktsbrott. Villkor i ett avtal som strider mot dessa bestämmelser är utan verkan mot konsumenten. Att dessa bestämmelser på så sätt har civilrättslig verkan innebär också att det vid tvist mellan näringsidkaren och konsumenten i sista hand är allmän domstol som får pröva den.

För att underlätta för konsumenterna att kunna göra sin rätt gällande enligt denna lagstiftning, och dessutom slippa ett kostsamt domstolsförfarande, har Allmänna reklamationsnämnden (ARN) inrättats som en alternativ tvistlösningsinstans. ARN är en statlig nämnd som kostnadsfritt prövar tvister mellan konsumenterna och näringsidkaren genom ett förenklat förfarande. Nämndens beslut är inte bindande för parterna utan utgör enbart en rekommendation om hur tvisten bör lösas. Nämndens beslut följs trots denna frivillighet i drygt 70 procent av de avgjorda fallen.

Andra lagar, såsom lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (avtalsvillkorlagen) och lagen (2000:274) om kon-

sumentskydd vid distansavtal och hemförsäljningsavtal (distansavtalslagen), innehåller bestämmelser som kan medföra att avtalet eller villkor i avtalet är civilrättsligt ogiltiga och sådana som är offentlighetsrättsligt sanktionerade. Slutligen finns det lagar, t.ex. marknadsföringslagen (1995:450) och prisinformationslagen (2004:347), som helt saknar bestämmelser med direkt civilrättslig verkan och vars efterlevnad således är beroende av att överträdelse av bestämmelserna är sanktionerade.

Ett någorlunda enhetligt sanktionsförfarande har kommit till stånd för att upprätthålla efterlevnaden av de bestämmelser i dessa lagar som har offentlighetsrättslig inverkan. Detta förfarande baseras på den reglering som finns i marknadsföringslagen, till vilken flera av lagarna direkt hänvisar. Tillsynen över efterlevnaden av konsumentskyddet i dessa delar handhas normalt av Konsumentombudsmannen eller av Konsumentverket. För att fullgöra denna uppgift, och för att förhindra fortsatt missbruk, kan dessa myndigheter utfärda förelägganden, vilka kan förenas med vite. För att förhindra ett fortsatt missbruk i fall av större vikt kan även talan väckas om förbud mot sådana åtgärder, vilket som huvudregel sker vid Marknadsdomstolen. Beslutar domstolen om ett sådant förbud, ska detta förenas med vite. Vitet kan sedan dömas ut om den lagstridiga åtgärden vidtas på nytt. En sådan förbudstalan kan initieras av Konsumentombudsmannen, av en berörd näringsidkare eller av en sammanslutning av konsumenter, näringsidkare eller löntagare.

Vid sidan av vad som normalt hänförs till konsumentskyddslagstiftningen finns det även annan lagstiftning som innehåller bestämmelser vilka syftar till att skydda svaga grupper. Det finns till exempel en särskild forumregel för konsumenttvister i mål om mindre värde i 10 kap. 8 a § rättegångsbalken, vilken anger att talan ska väckas vid tingsrätten på den ort där konsumenten har sin hemvist. Detta är ett undantag från huvudregeln om att talan ska väckas vid den domstol där svaranden i målet har sin hemvist.

För att konsumentfordringar ska kunna avvecklas inom rimlig tid gäller enligt 2 § andra stycket preskriptionslagen (1981:130) en treårig preskriptionstid för dessa fordringar, i stället för den normala tioårsfristen. Att preskriptionstiden är tre år innebär att näringsidkaren inte kan kräva ut sin fordran efter det att denna frist gått till ända. Preskriptionstiden börjar löpa från fordrans tillkomst eller från det senare datum då preskriptionsavbrott har skett. Ett sådant avbrott kan bland annat ske genom att gäldenären får ett

skriftligt krav eller att borgenären väcker talan mot gäldenären om fordringen.

Det kan finnas särskilda preskriptionsbestämmelser även i annan lagstiftning som gäller i stället för eller kompletterar dem i preskriptionslagen. Som ett exempel kan nämnas att en hyresvärd som vill framställa fordringsanspråk mot en hyresgäst enligt 12 kap. 61 § jordabalken måste väcka talan om detta inom två år från det att hyresgästen lämnade lägenheten.

En annan bestämmelse i hyreslagstiftningen, motiverad av sociala hänsyn, är den möjlighet enligt 12 kap. 21 § jordabalken som ges en hyresgäst, som anser att han eller hon har en förfallen fordran på hyresvärden, att deponera motsvarande belopp av hyran hos länsstyrelsen. Genom detta förfarande behöver hyresgästen inte riskera att hyresrätten förklaras förverkad på grund av bristande betalning. Denna depositionsåtgärd får till följd att hyresvärden måste agera för att få tvisten löst. Han har då tre månader på sig att antingen träffa en överenskommelse med hyresgästen om att få lyfta beloppet eller väcka talan mot hyresgästen. I annat fall ska hyresgästen återfå det deponerade beloppet.

Att hyresgästen återfår pengarna innebär emellertid inte att hyresvärden har förlorat sin rätt till hyresbeloppet. Han kan, inom preskriptionstiden, väcka talan mot hyresgästen om betalning av hyran. Fördelarna för hyresgästen är att denne kan disponera det tvistiga beloppet till dess att det står klart om hyresvärden har rätt till hela hyran och att hyresrätten genom detta förfarande inte kan bli förverkad. Ett missbruk av möjligheten att kunna deponera viss del av hyran kan dock i sig vara skäl för att förverka hyresrätten.

### **Konsumentskyddet på el- och telemarknaderna**

Flera av de lagar som hanterar konsumentskyddsfrågor har ett sådant tillämpningsområde att de inte gäller för el- och telemarknaderna. De är i stället begränsade till försäljning av en viss typ av produkter, eller till att gälla ett avtal om köp eller hyra av en vara eller ett anlåtande av näringsidkare för utförande av tjänst på lösa saker eller fast egendom. Varken distribution av el eller förmedling av teledelanden omfattas av dessa begrepp.

Det finns dock några lagar som är generellt tillämpliga även på avtal om "nyttigheter" eller "produkter" som en näringsidkare tillhandahåller en konsument, vilket inbegriper avtal om telefoni-

tjänster och elleveranser. Det gäller marknadsföringslagen, avtalsvillkorlagen och den nya prisinformationslagen, som trädde i kraft i oktober 2004. Därtill finns generalklausulen om oskäligen avtalsvillkor i 36 § avtalslagen.

De ovan redovisade bestämmelserna om forum i konsumenttvister enligt rättegångsbalken och preskriptionstiden för konsumentfordringar enligt preskriptionslagen gäller också de på avtal om tjänster på dessa marknader.

Distansavtalslagen omfattar bland annat avtal som innebär att en näringsidkare utför tjänster åt en konsument. Tjänstebegreppet enligt denna lag är, till skillnad från konsumenttjänstlagen, inte begränsat till att gälla arbete på lösa saker eller fast egendom. Även den bör därför kunna tillämpas på avtal om elleveranser och telefonitjänster.

Genom marknadsföringslagen kan otillbörlig marknadsföring motverkas. Den lagen förbjuder till exempel att näringsidkaren använder sig av vilseledande reklam. Nämnas kan också att den föreskriver att näringsidkaren vid marknadsföring ska lämna sådan information som är av särskild betydelse för konsumenterna.

Enligt avtalsvillkorlagen kan Marknadsdomstolen förbjuda en näringsidkare att använda avtalsvillkor som med hänsyn till pris och andra omständigheter är oskäligen mot konsumenten. Är avtalsvillkoren oklara ska de som huvudregel tolkas till konsumentens förmån vid en tvist.

Enligt prisinformationslagen, som kompletterar näringsidkarens informationsskyldighet enligt marknadsföringslagen, ska näringsidkaren lämna prisinformation vid marknadsföring av bestämda produkter. Den ska förutom priset för produkten, för varor även innefatta ett jämförpris. En skyldighet att ange jämförpris kan även föreskrivas andra produkter än varor. Vidare ska prisinformationen enligt lagens bestämmelser vara korrekt och tydlig. Om det kan tillkomma avgifter och andra kostnader ska detta anges särskilt.

Genom den nya prisinformationslagen vidgades alltså tillämpningsområdet till att även gälla elleveranser och telefonitjänster. Eftersom denna lag är subsidiär i förhållande till andra bestämmelser om prisinformation, har den informationsskyldighet om priset för telefonitjänster som följer av EkomL fortsatt giltighet. Genom prisinformationslagen kan operatörerna emellertid också åläggas att informera om jämförpriser.

Vid yttranden över Prisinformationsutredningens förslag till ny lag framfördes av vissa remissinstanser, bland annat Konkurrens-

verket, Marknadsdomstolen och Energimyndigheten, stor tveksamhet mot att införa jämförpriser på vissa marknader, varav särskilt noterades elmarknaden (prop. 2003/04:38 s. 15 ff.). Sådana jämförpriser ansågs bland annat kunna få en konkurrenshämmande effekt.

Föreskrifter om hur jämförpriser ska anges meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av propositionen till lagen framgår att regeringen tog intryck av den kritik som remissinstanserna hade framfört om riskerna med jämförpriser på vissa marknader. Det uttalas därför att eventuella konsekvenser för konkurrensen ska beaktas vid utformningen av föreskrifter om prisinformation och vid analysen av behovet av jämförpriser för andra produkter än varor. Föreskrifter med sådant innehåll ska därför införas efter samråd med Konkurrensverket.

På området för telefonitjänster måste, enligt vad regeringen anför i propositionen, föreskrifter om jämförelsepris dessutom föregås av en närmare undersökning av hur tjänsterna eller kombinationer av dessa ska definieras och i vilken utsträckning särskilda beräkningsgrunder ska tas fram. På elområdet hänvisas till det initiativ som tagits av Konsumentverket och branschorganisationen Svensk Energi i syfte att ta fram jämförpris på el.

Distansavtalslagen innehåller bestämmelser som ska skydda konsumenter vid avtal som ingås på distans, vanligen per telefon eller via Internet, eller vid hembesök. Vid marknadsföring som syftar till distansavtal föreligger enligt lagen en skyldighet för näringsidkaren att ge viss närmare angiven information om den vara eller tjänst som saluförs samt villkoren för försäljningsavtalet. När avtalet väl ingåtts ska näringsidkaren i skriftlig form informera konsumenten om vissa väsentliga delar i avtalsförhållandet, bland annat om ångerrätten och om villkoren för uppsägning av avtalet. Även vid ett hemförsäljningsavtal ska konsumenten underrättas om sin ångerrätt, vilken består i att han eller hon har rätt att frånträda ett distans- eller hemförsäljningsavtal genom att sända eller lämna näringsidkaren ett meddelande om detta inom 14 dagar från det att varan levererades eller tjänsteavtalet ingicks.

Under vissa förutsättningar gäller dock inte ångerrätten. Så är bland annat fallet om avtalet gäller en tjänst och fullgörandet har påbörjats med konsumentens samtycke under ångerfristen.

Regeringen har nyligen överlämnat ett förslag till riksdagen om en ny distans- och hemförsäljningslag (prop. 2004/05:13). Den viktigaste materiella förändring som detta förslag är att finansiella

tjänster i fortsättningen ska omfattas av bestämmelserna om distansavtal. Förslaget saknar däremot betydelse för de marknader som är aktuella här.

När det gäller konsumenternas möjligheter att få en tvist om elleveranser och telefonitjänster prövade hos Allmänna reklamationsnämnden finns en begränsning av betydelse i nämndens instruktioner. Nämnden får nämligen inte pröva elleveranser, i den mån tvisten gäller förbrukningen av elektrisk ström eller skäligheten av debiterade nätavgifter. Den får inte heller pröva tvister om telefonsamtal, i den mån tvisten avser förbrukning av samtalstid, nyttjande av samtalspott och dylikt. Därutöver ställs krav på att tvisten i fråga om elleveranser måste röra ett belopp som överstiger 2 000 kronor och för telefonitjänster ett belopp som överstiger 1 000 kronor.

### *Konsumentskydd i särlagstiftningen*

Det närmare förhållandet på elmarknaden mellan Svenska Kraftnät, nätkoncessionshavare, balansansvarig, elleverantör och elanvändare är avsett att regleras i avtal. För konsumenter, vilka i lagen definieras som fysiska personer till vilka el överförs eller levereras huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet, ges, som ovan nämnts, vissa för elmarknaden särskilda skyddsregler i 11 kap. ellagen. Dessa bestämmelser kan inte avtalas bort, utan de är tvingande. Vid sidan av att det ges ett skydd mot att överföringen av el på nätkoncessionshavarens eller elleverantörens initiativ inte avbryts förrän närmare i lagen angivna förutsättningar föreligger, anges även att koncessionshavaren ska underrätta konsumenten i god tid före det att ett längre avbrott i överföringen kommer att ske.

Vidare ger dessa regler konsumenterna en rätt till skadestånd av nätkoncessionshavaren vid avbrott i elöverföringen. Att denna skyldighet endast berör koncessionshavaren beror på att elleverantören i praktiken inte kan orsaka ett elavbrott. Skyldighet för koncessionshavaren att utge skadestånd vid avbrott i elöverföringen kan uppkomma om det aktuella avbrottet inte har varit befogat av elsäkerhetsskäl eller för att upprätthålla en god drift- och leveranssäkerhet. Skadestånd behöver inte heller utges om avbrottet har berott på ett hinder som står utanför koncessionshavarens kontroll, som han inte skäligen kunnat räkna med och vars

följder han inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit. Denna reglering, som finns i 11 kap. 10 § ellagen, innebär att nätkoncessionshavaren har vad som betecknas som ett skadeståndsrättsligt *kontrollansvar* vid avbrott i elöverföringen. Konsumenten kommer därmed endast att behöva stå kostnaden för den skada han eller hon orsakats på grund av elavbrottet, om detta avbrott har berott på omständigheter helt utanför nätkoncessionshavarens kontroll. Som exempel på sådana omständigheter anges i förarbetena som exempel extrema väderleksförhållanden och andra exceptionella händelser. Vid andra orsaker till avbrottet – exempelvis blötsnö – beror ansvarsplaceringen på sådana förhållanden som om nätkoncessionshavaren följt tillsynsmyndighetens råd och föreskrifter samt om det är fråga om ett förutsebart problem och därmed inom dennes kontrollfär (prop. 1996/97:136 s. 191 ff.). Nätkoncessionshavaren ska alltså, för att undgå skadeståndsansvar, ha vidtagit de åtgärder som är rimliga för att förebygga att förutsebara händelser inte leder till ett avbrott i elöverföringen.

Kontrollansvar är en av tre huvudsakliga former för hur skadeståndsansvaret kan placeras. Det kan istället vara så att någon är ålagd ett *strikt ansvar*, vilket föranleder skadeståndsskyldighet oberoende av omständigheterna i det enskilda fallet. Nivån under detta strikta ansvar är kontrollansvaret, vars innebörd kortfattat beskrivits ovan. Slutligen kan för skadeståndsansvar krävas att någon har varit oaktsam och vållat skadan, s.k. *culpaansvar*.

Av de överväganden som redovisats i fråga om vilken ansvarsform som skall gälla för nätkoncessionshavaren vid avbrott i elöverföringen till konsument, framgår att regeringen ansåg att skälen för ett strikt ansvar inte vägde tillräckligt tungt för att anse det nödvändigt att föreskriva ett sådant ansvar. Däremot ansåg regeringen att det, i likhet med vad som normalt gäller inom övrig konsumenträtt, är rimligt att nätkoncessionshavaren inte endast svarar för hinder orsakade av eget vållande, utan också om avbrotten är hänförliga till företagets kontrollfär. Ett skäl för valet av denna ansvarsnivå anges vara att förlusten därmed sprids på så många som möjligt, istället för att den enskilde individen får stå hela förlusten själv (prop. 1997/97:136 s. 100 f.).

En grundläggande förutsättning för att nätkoncessionshavaren ska undgå skadeståndsansvar är att avbrottet har berott på omständigheter som utgjort ett hinder för överföringen av el. Denna överföring behöver dock enligt förarbetena inte ha varit absolut omöjlig att genomföra. Föreligger extraordinärt betung-



ande omständigheter som rent faktiskt motsvarar ett hinder kan koncessionshavaren slippa ansvaret för de skador som uppkommer (prop. 1996/97:136 s. 191–192).

En aktuell fråga är om avbrott föranlett av att efterfrågan på el överstiger tillgänglig elproduktion innebär att konsumenten är berättigad till något skadestånd. Med hänsyn till att något egentligt hinder, eller någon extraordinärt betungande omständighet, för överföringen inte kan anses vara fallet i den situationen, bör nät-koncessionshavaren i princip kunna anses ha ett skadeståndsansvar mot konsumenten, om detta förhållande skulle inträffa. Som framgått ovan har dock avsikten varit att Svenska Kraftnät som systemmyndighet har ansvaret för att tillse att en effektreserv finns tillgänglig via avtal med producenter och elanvändare.

De skador konsumenten kan få ersatta omfattar ersättning för direkta utgifter och inkomstbortfall samt annan förlust på grund av avbrottet. Av allmän skadeståndsrätt följer därutöver att skadan för att vara ersättningsgill måste stå i ett s.k. adekvat orsakssamband med avbrottet.

Det kan ofta finnas en osäkerhet kring vad som kan ersättas efter ett elavbrott. Många nätföretag har dock infört en möjlighet att erhålla en schablonersättning. Reglerna för detta varierar mellan företagen, men lär ofta bestå av att man får en bestämd ersättning om avbrottet varat mer än 24 timmar. Ersättning betalas emellertid inte heller i dessa fall vid sådana exceptionella händelser, som utesluter skadeståndsskyldighet enligt bestämmelserna i ellagen.

Vid sidan av dessa ersättningsregler saknas således för elmarknaden någon mer utvecklad konsumentskyddsrettslig lagstiftning. Regeringen har hittills inte funnit tillräcklig anledning att införa tvingande bestämmelser om den närmare utformningen av ett avtal om elleveranser eller villkoren i övrigt i ett konsumentavtal med en elleverantör eller ett nätföretag. Senast denna fråga berördes var i samband med den ovan angivna lagrådsremissen om elmarknadsdirektivet.

Till skillnad mot denna hittillsvarande ambition på elområdet innehåller lagen om elektronisk kommunikation däremot särskilda krav om avtalens utformning. Vidare är förhållandet mellan operatör och slutanvändare mer utförligt reglerat för telefonitjänster, jämfört med vad som gäller på elmarknaden. En annan skillnad är att tillsynsmyndigheten enligt lagen om elektronisk kommunikation har tillsynsansvar över operatörernas skyldigheter gentemot slutanvändarna och att dessa skyldigheter är offentlighetsligt sank-

tionerade, medan slutanvändaren enligt ellagen i allt väsentligt är hänvisad till att göra sin rätt gällande på egen hand, vilket, om det inte kan ske i förhandlingar med leverantören eller nätägaren, får ske i domstol.

På elmarknaden har Statens energimyndighet, Konsumentverket och elföretagen genom branschorganisationen Svensk Energi inrättat Konsumenternas Elrådgivningsbyrå. Denna byrå erbjuder kostnadsfri rådgivning till privatpersoner om de lagar och regler som gäller på elmarknaden.

### Konsumenternas ställning på el- och telemarknaderna

Konsumentverket har genomfört studier av de konsekvenser som liberaliseringen av el- och telemarknaden medfört för konsumenterna, vilka presenterats i ett par regeringsrapporter (Konsumentverket och Konkurrensverket (2002) respektive Konsumentverket, Konkurrensverket och PTS (2003)). På elmarknaden har också Statens energimyndighet redovisat vissa brister i hur marknaden fungerar ur ett konsumentperspektiv och lagt fram förslag till åtgärder (Konsumenten - i centrum eller i kläm?, elmarknadsrapport 2003:02). Även inom ramen för de statliga utredningar som skett av ellagstiftningen sedan liberaliseringen av denna marknad har frågor om konsumentskyddet tagits upp.

Allmänt uttalas i dessa sammanhang att konsumenternas ställning särskilt på elmarknaden är svag. Som ovan redovisats saknas i stor utsträckning ett reglerat konsumentskydd i den omfattning som gäller t.ex. vid köp av en vara eller vid ett avtal om en tjänst. Det konsumentskydd som finns i ellagen är dessutom begränsat till att i stort sett endast gälla sådant som kan föranleda avstängning av el och ersättning vid avbrott av elöverföringen.

Redan den Konsumentpolitiska kommittén 2000 föreslog i sitt slutbetänkande *Starka konsumenter i en gränslös värld* (SOU 2000:29), med anledning av det förhållandevis svaga skydd som konsumenterna har på dessa marknader, att en översyn skulle ske av konsumenttjänstlagen i syfte att bredda dess tillämpningsområde. Detta har emellertid hittills inte medfört någon lagstiftningsåtgärd. Enligt Konsumentverket försvårar det förhållande att grundläggande konsumentskyddande lagstiftning, såsom konsumenttjänst-

lagen, inte är tillämplig verkets förhandlingsposition med branschen om skäligen avtalsvillkor.

De specifika problem som har redovisats för konsumenterna på dessa marknader kan delas in i tre huvudområden:

- problem relaterade till avtalets ingående
- problem relaterade till kundhanteringen
- problem relaterade till konsumentens möjligt att få till stånd en tvistprövning.

Vad gäller avtalets ingående är ett genomgående tema i de redovisningar som skett svårigheten för konsumenterna att göra prisjämförelser mellan olika leverantörer eller operatörer. Detta beror på att priserna inte anges på ett enhetligt sätt. På elmarknaden föreligger inte heller någon skyldighet för elleverantörerna att offentliggöra sina priser. Vid sidan av prisinformationen har Statens energimyndighet uppmärksammat att det i elbranschen förekommer vad myndigheten betecknar som osunda försäljningsmetoder. Det förhållandet att det inte finns några formkrav eller andra krav på avtalets utformning, innebär att avtal om elleverans kan ingås per telefon eller via Internet. Detta har medfört att det förekommit att konsumenter mot sin egentliga vilja har överraskats av att ett elhandelsbolag ansett att de ingått bindande avtal om elleveranser. Motsvarande problem bör, i vart fall tidigare, också ha förekommit beträffande telefonitjänster. De krav som numera ställs på avtalens utformning bör dock få till effekt att rent muntliga avtal svårligen kan upprätthållas.

En annan omständighet som verkar till konsumenternas nackdel på elmarknaden är att den som inte aktivt väljer elleverantör är utlämnad till nätbolagets skönsmässiga bedömning av vilket företag som ska få leverera el till honom eller henne. Nätbolagen anvisar ofta en leverantör som ingår i samma koncern. Detta har inneburit att dessa kunder kan knytas upp på avtal med oförmånliga villkor, jämfört med vad som i övrigt erbjuds på marknaden.

Slutligen har i denna del uppmärksammat problem vid byte av elleverantör. Det har exempelvis skett förseningar av bytet och efterföljande brister och felaktigheter i elräkningarna från den nya elleverantören. På marknaden för telefonitjänster uppstår motsvarande problem med byte av operatör särskilt ifråga om mobiltelefonitjänster, där aktörerna försöker uppnå inlåsnings effekter

genom att till exempel sälja mobiltelefoner med abonnemang knutna till en viss operatör.

I fråga om kundhantering i det löpande avtalsförhållandet verkar problemen på elmarknaden i första hand kunna hänföras till felaktiga elräkningar samt till brister i dess utformning och beräkningsunderlag. Som ovan redovisats har den schablonbaserade beräkningen av elförbrukningen medfört att konsumenter, när väl avläsning sker, kan få stora efterkrav. Detta beror, enligt Statens energimyndighet, inte enbart på att avläsning inte sker i tid utan också på att elbolagen inte ställer ut avläsningsfakturan i tid. Vidare tillämpar elbolagen olika metoder för periodiseringen av den beräknade förbrukningen, vilket kan få konsekvenser för konsumenten efter leverantörsbyten. Rena felaktigheter i elräkningarna beror förmodligen, vilket Statens energimyndighet också påtalat, i första hand på att det saknas ett nationellt system med unika anläggningsnummer, vilket försvårar kommunikationen mellan det nätbolag som utför avläsningen och elleverantören. Därmed finns det en förväxlingsrisk.

Enligt Konsumentverket har det visat sig att elbolagen inte alltid har beredskap eller kompetens för den klagomålshantering som dessa brister kan ge upphov till. Motsvarande brister i fråga om kundhanteringen finns enligt Konsumentverket på telemarknaden.

Vad slutligen gäller tvistprövningen är det enligt Konsumentverket angeläget att konsumenter, särskilt på nya marknader, kan få tvister prövade på ett enkelt och snabbt sätt. Det förhållandet att Allmänna reklamationsnämnden inte prövar vissa ärenden som kan hänföras till elleveranser, och att konsumenter av olika skäl inte gärna inleder en domstolsprocess, gör att konsumenterna i praktiken kan vara beskurna möjligheten att få sin sak prövad av en oberoende instans.

Vissa av dessa brister har på elmarknaden föranlett bestämmelser i de allmänna avtalsvillkor som utarbetats av branschorganisationen Svensk Energi efter överenskommelse med Konsumentverket (se El 2004 K och Nät 2004 K).

### 13.3 Överväganden och förslag om konsumentskydd

#### 13.3.1 Vissa utgångspunkter

**Regelutredningens förslag**

- På marknader som tillhandahåller allmännyttiga tjänster bör särskilt höga krav kunna ställas på det rättsliga skyddet för konsumenterna. Ambitionen bör därför vara en gemensam hög skyddsnivå för konsumenterna på el- och telemarknaden.

Av särskild betydelse ur ett konsumentperspektiv är att de reformerade marknaderna rör allmännyttiga tjänster. Tillgång till el och telefon har ansetts vara så grundläggande att det är kostnader som var och en ska kunna garanteras genom försörjningsstöd enligt socialtjänstlagen. Det är således nyttigheter som man inte kan förväntas avstå ifrån. Utgångspunkten måste därför anses vara att konsumenten inte kan välja att helt avstå från att ingå avtal med en näringsidkare om dessa nyttigheter, till skillnad mot flertalet andra varor och tjänster. Konsumenternas underlägsna ställning är därför än mer uttalad på dessa marknader än vad som annars är fallet, och behovet av ett starkt konsumentskydd får därmed anses vara än större på dessa marknader än vad som anses erforderligt när det rör köp av en annan vara eller anlåtande av en näringsidkare för utförande av en annan tjänst.

När det gäller marknaderna för el- och teletjänster kan mot denna bakgrund inga avgörande skillnader anses föreligga dem emellan, som motiverar att det reglerade konsumentskyddet på den ena marknaden är mer utvecklat eller starkare än vad som är fallet på den andra. Som framgått av redovisningen ovan har konsumentskyddet trots det fått en mer framträdande position i lagen om elektronisk kommunikation än i ellagen. Ambitionen bör i vart fall vara att konsumenterna på båda dessa marknader ska ha ett så pass fullgott rättsligt skydd att deras underlägsna ställning inte ska kunna utnyttjas otillbörligt. Det förefaller i dessa fall inte vara lämpligt att avseende tjänster och nyttigheter av sådan betydelse för den enskildes dagliga liv att i någon nämnvärd utsträckning förlita sig på övriga aktörers goda vilja att beakta konsumentintressen och därför avstå från att lagstifta. Det reglerade konsumentskyddet kan därför behöva stärkas på båda dessa marknader, men särskilt i ellagen.

### 13.3.2 Elbolagens skyldigheter

#### Regelutredningens förslag

- De krav på avtalens utformning och den information som ska föreligga vid avtalsslutet vid konsumentavtal om telefoni-tjänster bör ställas även vid avtal om elleveranser.
- På elmarknaden bör krävas att elleverantörer och nätbolag, i likhet med vad som gäller för teleoperatörer, håller information om priser och andra villkor allmänt tillgängliga. Elbolagens skyldigheter i dessa hänseenden bör anges i ellagen och vara underkastade Nätmyndighetens tillsyn.
- Nätbolagens skyldigheter att läsa av elmätare vid schabloniserad beräkning av elförbrukningen bör tydliggöras.
- Krav bör ställas på att nätbolagens val av anvisningsleverantör görs på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt.

Det har i olika sammanhang påvisats att det finns brister i elhandelsbolagens service och information om priser och dylikt till elkunderna. Förslag har förts fram, bland annat av Elkonkurrensutredningen (SOU 2002:7, bil. 2, s. 166 ff.), om att därför återinföra ett koncessionsförfarande för dessa bolag, för att på så vis kunna utestänga de bolag som inte upprätthåller en erforderlig servicenivå. Vad gäller prisinformation har dock en förändring redan kommit till stånd genom den nya prisinformationslagen.

Att i detta skede införa ett koncessionsförfarande på elmarknaden kan, förutom att det kräver en större reform av ellagen, få vissa svåröverskådliga konsekvenser. På en marknad som inrättat sig efter en fri etableringsrätt skulle det innebära ändrade förutsättningar i rådande rättsförhållanden. En konsekvens av ett sådant system måste vara att koncessionen eller tillståndet kan återkallas vid bristande efterlevnad av lagens bestämmelser eller av de villkor som i övrigt gäller för tillståndet. En fråga blir därmed hur man hanterar de som är kunder hos, eller av annan anledning står i ett avtalsförhållande med, ett bolag som blir av med sin koncession att bedriva elhandel.

En annan fråga är vilka krav som är försvarliga att ställa på en näringsidkare som redan är etablerad på en marknad, om dessa krav ska kunna medföra att näringsidkaren förlorar sin rätt att verka på marknaden. Ett sådant förfarande kan dessutom antas medföra

betydande processkostnader, såväl när det gäller tvister om de närmare villkoren för koncessionen som eventuella tvister om återkallande av tillstånd att verka på marknaden.

#### *Förstärkt tillsyn på elmarknaden*

Det kan därför finnas anledning att överväga alternativ till ett koncessionsförfarande. Som ovan redovisats är det normala förfarandet i konsumentskyddslagstiftningen att de krav som ställs på näringsidkaren i dessa hänseenden är underkastade myndighetstillsyn och att bristande efterlevnad är sanktionerat, företrädesvis i form av förelägganden eller förbud förenade med vite. Fortsatt efterlevnad av lagens bestämmelser uppnås därmed genom att det föreligger ett potentiellt hot om utdömande av vite, om näringsidkaren inte uppfyller sina skyldigheter. Några mer påtagliga brister med detta system tycks inte förekomma. Det har också den fördelen att det är ett redan etablerat sanktionssystem med en väl utvecklad rättspraxis, varför några mer beaktansvärda tillämpningsproblem inte ska behöva uppstå.

Att använda sig av ett sådant förfarande inom ellagstiftningen förutsätter att elbolagens skyldigheter gentemot konsumenterna preciseras och blir föremål för tillsyn av en tillsynsmyndighet.

#### *Konsumentavtalens utformning och information om avtalsvillkoren*

Vad avser de krav som kan anses eftersträvansvärda att ställa på en näringsidkare i detta hänseende, framstår det som väsentligt att kunna försäkra sig om att konsumenten är väl medveten om de villkor som gäller för det avtal som en elleverantör och en nätkoncessionshavare erbjuder. De krav på avtalets utformning och den information som ska föreligga vid avtalets ingående enligt elmarknadsdirektivet får anses vara så grundläggande att de, oberoende av om frivilliga åtgärder från branschens sida kan komma till stånd, bör införas i svensk lagstiftning. Detta bör bland annat innebära att elleverantören inte kan undgå att upprätta skriftliga avtal med en konsument samt att konsumenten får information om hur klagomål initieras.

De krav som ställs på ett avtal enligt elmarknadsdirektivet får som exempel till följd att det redan vid avtalstidpunkten ska anges

vilka villkor som kommer att gälla för ersättning och återbetalning om tjänsterna inte håller angiven kvalitet, däribland skadeståndsgrundande avbrott i elöverföringen. Vidare ska information ges om hur ett tvistlösningsförfarande inleds. En konsekvens av denna reglering bör därmed bli att konsumenterna på ett bättre sätt ska kunna få godtagbara villkor och ta tillvara sina intressen vid skadeståndsgrundande elavbrott, särskilt om också det ovan redovisade förslaget till en statlig rådgivningsbyrå genomförs.

De i elmarknadsdirektivet angivna kraven bör kompletteras med att kunden, före avtalets ingående, av elleverantören tillställs tydlig och korrekt information om elmarknaden och de olika roller dess aktörer intar.

För att förbättra konsumenternas möjligheter att informera sig om villkoren på elmarknaden bör elleverantörer och nätbolag också, i likhet med vad som gäller för teleoperatörer och med vad som är avsett att gälla för elframställningens miljöpåverkan, åläggas en skyldighet att hålla information om gällande priser och allmänna villkor allmänt tillgängliga.

Dessa förslag förutsätter att elleverantörens skyldigheter enligt 8 kap. ellagen preciseras och kompletteras samt att Nätmyndighetens tillsynsansvar enligt 12 kap. vidgas till att också omfatta elleverantörens skyldigheter i dessa avseenden.

#### *Höjda krav på nätbolag när det gäller avläsning av elmätare och val av anvisningsleverantörer*

På elmarknaden har det uppstått ett par problem till följd av hur regleringen av avtalsförhållandet är utformad, vilka det särskilt från ett konsumentperspektiv är viktigt att försöka åtgärda. Det första problemet är att nätbolagen vid schabloniserad beräkning av elförbrukningen inte alltid läser av elmätaren inom den avsedda tidsintervallen, eller inte använder sig av tillräckligt säkra rutiner för rapportering av mätresultaten, vilket kan få till följd att konsumenten drabbas av stora efterkrav. Det andra problemet är att de konsumenter som inte aktivt väljer elleverantör, eller vars tidigare elleverantör av någon orsak inte kan fullgöra sina åtaganden, kan bli anvisad en elleverantör av nätkoncessionshavaren, utan att någon hänsyn behöver tas till de villkor som denne leverantör erbjuder.

Det förstnämnda problemet bör delvis kunna åtgärdas genom att Nätmyndigheten tar ett tillsynsansvar över nätbolagens skyldighet



att inom rätt tid läsa av elmätare och ge de därav berörda personerna och bolagen tydlig och korrekt information om mätresultatet och om vilken anläggning som avläsningen avser. Denna verksamhet bör på motsvarande sätt som angetts ovan beträffande andra skyldigheter vara offentlighetsrättsligt sanktionerad. Stadgandet om nätkoncessionshavarens övergripande ansvar för när avläsning av mätare för kunder med schablonmässig beräkning av elförbrukningen ska ske bör av dessa skäl föras över från elförordningen till ellagen. Tillsammans med det förslag som redovisas nedan om förkortad preskriptionsfrist bör på detta sätt relativt goda garantier ges för att nätbolagen i fortsättningen ska vidta nödvändiga åtgärder för att fullgöra sin avläsningsskyldighet. Situationen blir förmodligen än bättre om El- och gasmarknadsutredningens förslag om ett nationellt anläggningsregister för elmätare införs.

För att komma tillrätta med problemet gällande anvisningsleverantörer bör ellagen innehålla samma krav som föreslås i lagrådsremissen om elmarknadsdirektivet om anskaffande av ersättningsel för nätförluster, dvs. att nätkoncessionshavaren kontrakterar sådan leverantör på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt. Därmed ska inte längre anvisningen av viss leverantör kunna ske enbart utifrån att detta bolag ingår i samma koncern som nätkoncessionshavaren.

### 13.3.3 Konsumenternas tillgång till information och tvistlösning

#### Regelutredningens förslag

- På el- och telemarknaderna bör konsumenterna få bättre tillgång till oberoende rådgivning om marknadernas funktion och de rättigheter och skyldigheter som konsumenter och övriga aktörer har. Man bör också få bättre tillgång till ett tvistlösningsförfarande vid klagomål mot ett elbolag eller en teleoperatör. En gemensam statlig rådgivningsbyrå för el- och telemarknaderna bör därför inrättas, dit konsumenterna ska kunna vända sig med sina frågor och klagomål.
- Rådgivningsbyrån bör vara helt statsfinansierad och tillföras tillräckligt med resurser och kompetens för att både kunna ersätta Allmänna reklamationsnämndens funktion när det gäller att ge råd om hur en tvist mellan konsumenter och telebolag eller elbolag ska lösas, och att bistå med tvistlösning även under förutsättningar som för närvarande innebär att ARN saknar kompetens att pröva frågan.

Som Konsumentverket har konstaterat är det viktigt att det finns goda möjligheter för konsumenterna att på ett enkelt och billigt sätt få sina klagomål prövade av ett oberoende organ, inte minst för en nyligen liberaliserad marknad, med de stora förändringar som detta normalt innebär för slutanvändarna. Möjligheterna att få framföra sin sak har inte minst stor inverkan på allmänhetens förtroende för de genomförda förändringarna. De brister som påvisats i fråga om möjligheterna att föra talan mot elbolag och teleoperatörer bör därför tas på stort allvar.

Det bör alltså skapas bättre möjligheter för konsumenter att få sin sak prövad av ett oberoende organ, utan att för den skull behöva väcka talan vid domstol. Som framgått av redovisningen ovan ställs också i elmarknadsdirektivet krav på att ett sådant förfarande ska finnas tillgängligt för konsumenterna. Motsvarande krav finns även i de direktiv som utfärdats för marknaderna för elektronisk kommunikation. Den begränsning som gäller för Allmänna reklamationsnämnden i tvister om elleveranser, och den avsaknad av andra organ som kostnadsfritt kan bistå konsumenter i dessa ärenden med ett tvistlösningsförfarande, har emellertid medfört att många konsumenter saknar reell möjlighet att få sin sak prövad,

annat än genom ett betydligt mer kostsamt förfarande i allmän domstol.

#### *Gemensam statlig rådgivningsbyrå för el- och telemarknaderna*

För elmarknaden har redan inrättats en rådgivningsbyrå för konsumenterna. Motsvarande behov av oberoende rådgivning finns även på telemarknaden, enligt Konsumentverket. Det ligger naturligtvis ett värde i att branschen tar ansvaret för att tillse att konsumenterna för tillgång till information, såsom har skett genom Konsumenternas Elrådgivningsbyrå.

Det finns emellertid ett antal skäl till att i stället låta staten ta det övergripande ansvaret för att upprätthålla denna form av samhällsupplysning. Det mest näraliggande motivet är naturligtvis att verksamhetens oberoende garanteras på ett tydligare sätt om det allmänna står för dess kostnader. Att staten tar hela ansvaret får dessutom anses vara en förutsättning för att denna byrå ska kunna ägna sig åt tvistlösning. Här finns vidare förutsättningar att skapa en gemensam byrå för både el- och telemarknaden, vilka båda sedan liberaliseringarna genomfördes av dessa marknader har präglats av brister utifrån ett konsumentperspektiv. Det finns också tydliga samordningsvinster med att inrätta ett organ i stället för två separata.

Detta bör sammantaget ge ett tillräckligt underlag för att låta en sådan byrå vara ett specialiserat tvistlösningsorgan på frivillig basis, som både kan ersätta Allmänna reklamationsnämnden och ges en än vidare kompetens som omfattar alla de ärenden som faller inom ellagens och lagen om elektronisk kommunikations tillämpningsområde. Bäst lämpad att stå för uppbyggnaden och organisationen av en gemensam byrå för dessa marknader torde därför staten genom Konsumentverket vara.

Regelutredningen föreslår därför att det inrättas en statlig rådgivningsbyrå för el- och telemarknaderna. Byrån bör ha behörighet att hantera klagomål från konsumenter och föreslå hur tvister föranledda av dessa klagomål ska lösas. Denna byrå bör administrativt ingå i Konsumentverkets organisation. Byråns uppgifter, särskilt hur den ska handlägga konsumenters klagomål, bör dock anges genom föreskrifter i en förordning på ett likartat sätt som skett för Allmänna reklamationsnämnden.

### 13.3.4 Andra åtgärder för att stärka konsumenternas ställning

#### Regelutredningens förslag

- En konsument på el- och telemarknaderna bör kunna deponera ett tvistigt belopp hos länsstyrelsen, så att el- eller telebolaget aktivt måste medverka till att få till stånd en lösning på tvisten.
- Det bör införas en särskild preskriptionsfrist för konsumentfordringar på elmarknaden.

#### *Deposition av tvistig fordran*

Ett sätt att skapa bättre förutsättningar för konsumenter på el- och telemarknaderna att få respons på sina klagomål är att för dem införa en möjlighet till deposition hos länsstyrelsen, motsvarande den som gäller i ett hyresförhållande enligt 12 kap. 21 § jordabalken. Det skulle innebära att bolagen inte kan undgå att ta konsumentens klagomål om felaktigheter i debiteringar på allvar. En annan konsekvens blir att konsumenten inte behöver riskera en avstängning av elen eller telefonen när han eller hon anser sig ha blivit felaktigt fakturerad med för stora belopp.

Om denna möjlighet infördes, skulle konsumenten vid en tvist om storleken på elbolagets fordran kunna deponera den del av fakturabeloppet som är tvistigt hos länsstyrelsen. Samma rättsverkningar av depositionen bör gälla som i ett hyresförhållande, dvs. att el- eller telebolaget antingen måste kunna visa en skriftlig överenskommelse med konsumenten eller väcka talan mot konsumenten vid domstol, för att kunna tillgodogöra sig det deponerade beloppet. Vidare bör i detta fall likaledes gälla att elen eller telefonen inte kan stängas av, trots att bolaget vid en domstolsprövning skulle få rätt till det deponerade beloppet, annat än om konsumenten gör sig skyldig till rent missbruk av detta förfarande.

#### *Preskription vid schabloniserad beräkning av elförbrukningen*

Slutligen bör det förhållandet att elräkningarna under en längre tid baseras på en schabloniserad beräkning, vilket har visat sig kunna resultera i stora och svårförutsebara efterkrav på konsumenten,

kunna motivera tidsmässiga begränsningar av elbolagens möjligheter att framställa sådana krav.

Den treåriga preskriptionsfristen för konsumentfordringar enligt preskriptionslagen har på detta område visat sig vara otillräcklig för att motverka de ogynnsamma effekter för hushållsekonomin som kan uppstå i dessa situationer. Det borde emellertid inte vara nödvändigt att i detta syfte generellt införa en förkortad preskriptionsfrist för fordringar som gäller leverans av el. Regleringsbehovet gäller endast för de fall avläsning inte sker inom rätt tid och avläsningsfakturan inte går ut kort tid därefter. Det bör därför vara tillräckligt att i ellagen föreskriva att elleverantören gentemot konsumenter inte får framställa krav gällande betalning för faktisk förbrukning av el som överstiger den preliminärt debiterade förbrukningen senare än sex månader efter det att avläsning ska ha skett.

Om elleverantören saknat möjlighet att inom denna tid ställa ut en avräkningsfaktura på grund av att nätbolaget inte i rätt tid har läst av konsumentens elmätare, bör leverantören i stället kunna vända sig mot nätbolaget för att få ersatt den uteblivna betalningen. En reglering med detta innehåll kan därmed även förväntas få till effekt att nätbolaget vidtar ytterligare åtgärder för att fullgöra sin avläsningskyldighet. Konsumenten ska naturligtvis fortsatt vara berättigad till återbetalning av, i förhållande till den faktiska förbrukningen, för stora inbetalningar.

## 14 Erfarenheter från liberaliseringsprocessen

Detta kapitel redovisar ett antal övergripande erfarenheter som Regelutredningen dragit utifrån utvecklingen av de marknader som vi har behandlat. Vi har i denna redovisning på inget sätt ambitionen att vara heltäckande utan presenterar de erfarenheter som vi anser vara av betydelse.

För att ge en bakgrund till de erfarenheter som redovisas inleds kapitlet i avsnitt 14.1 med en beskrivning av utvecklingen på de liberaliserade marknaderna (för en mer ingående beskrivning av utvecklingen på respektive marknad hänvisas till kapitel 5–10). Därefter följer en presentation av de erfarenheter som kan dras utifrån utvecklingen på de liberaliserade marknaderna (avsnitt 14.2).

### 14.1 Utvecklingen efter liberaliseringarna

I detta avsnitt summeras Regelutredningens beskrivning av utvecklingen efter liberaliseringen på de studerade marknaderna; en längre redovisning finns i respektive branschkapitel.

**Tabell 14.1 Sammanfattning av utvecklingen efter liberaliseringen enligt Regelutredningen Prisutvecklingen**

	<i>Post</i>	<i>Taxi</i>	<i>Järnväg</i>	<i>Flyg</i>	<i>El</i>	<i>Tele</i>
Priser relativt den allmänna prisutvecklingen	Ökat	Ökat	Ökat	Ökat	Ökat	Minskat
Producerad volym	Minskat	?	Ökat	Minskat	Oförändrad	Ökat
Lönsamhet	Oförändrat	Ökat	Oförändrat	Minskat	?	Oförändrat
Sysselsättning	Minskat	Ökat	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat
Inkomster relativt näringslivet	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat	Oförändrade	Ökat
Produktivitet	Ökat	?	Ökat	Ökat	?	Ökat
Koncentrationsgrad	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat	Minskat
Tillgänglighet	?	Ökat	Ökat	?	?	Ökat

### 14.1.1 Priser

SCB tar främst fram statistik över prisutvecklingen för konsumenterna, dvs. för privatpersoner, medan prisutvecklingen för företag, organisationer och den offentliga sektorn<sup>1</sup> inte redovisas i samma utsträckning. Regelutredningen har därför haft tillgång till bättre statistik över prisutvecklingen för konsumenterna än över prisutvecklingen för företagen.

#### Konsumentpriser

I figur 14.1 nedan redovisas prisutvecklingen jämfört med konsumentprisindex (KPI) för åren 1980–2004. För att skapa jämförbarhet över tiden och mellan branscher har effekten av skatter exkluderats. Om priserna i en bransch exklusive skatt hade ökat i samma takt som de genomsnittliga priserna exklusive skatt hade index varit 100. Av de undersökta branscherna är det, sett till hela den undersökta perioden, endast telebranschen som haft en lägre prisökningstakt än totala nettoprisindex (NPI, dvs. KPI exklusive skatter och subventioner). Konsumenternas elpris minskade jämfört med NPI under 1980- och 1990-talen men ökade betydligt snabbare under perioden 2000 till 2003. Järnvägs-, flyg-, post- och taxi-branschen har haft en snabbare prisutveckling än NPI, sett till hela perioden. För de tre senare branscherna ökade konsumentpriserna jämfört med KPI först från och med början av 1990-talet.

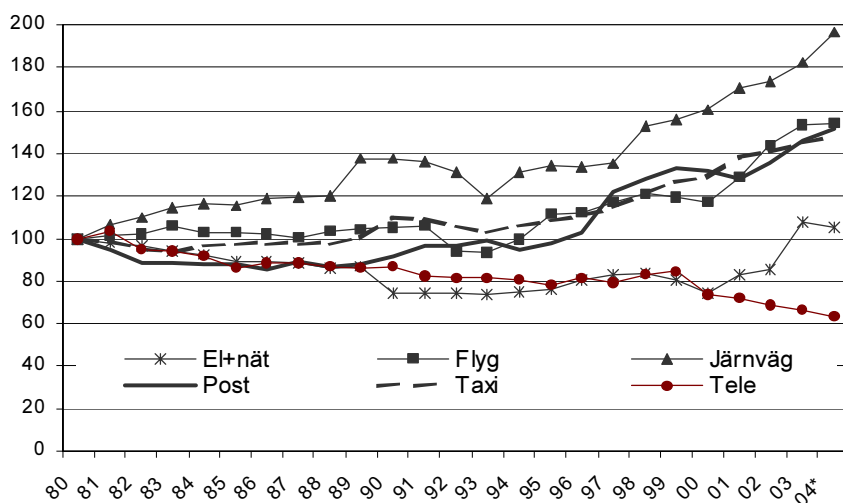
Det är viktigt att påpeka att KPI mäter en varierande andel av den totala konsumtionen av en vara. Hur stor del av respektive marknads totala prisutveckling som mäts av KPI varierar från marknad till marknad.

---

<sup>1</sup> Hädanefter refereras företag, organisationer och den offentliga sektorn som företag.

Figur 14.1 Prisutvecklingen relativt KPI, exklusive skatt 1980-2004

Index 1980=100



\* januari–oktober

Källor: SCB samt egna beräkningar.

### Andra prismått

Eftersom KPI endast mäter prisutvecklingen för en del av marknaden och inte hela marknaden, måste KPI kompletteras med andra prismått för att man ska kunna bedöma den totala prisutvecklingen. Det har dock inte funnits någon tillgänglig officiell statistik över företagens prisutveckling varför vi nedan redovisar undersökningar som skiljer sig i metod och kvalitet.<sup>2</sup>

Enligt Landstingsförbundet har det genomsnittliga priset per sjukresa med taxi ökat med cirka 30 procent mellan 1993 och 2003. Post- och telestyrelsen (PTS) anser att prisnivån på försorterade brevsändningar minskat med omkring 30 procent mellan början av 1990-talet och början av 2000-talet. Enligt SCB:s mätningar av listpriserna på affärsbiljetter i inrikesflyget ökade dessa med 18 procent mellan 1996 och 2003. Elpriserna för industrin ökade enligt energimyndigheten med 37 procent mellan 1996 och 2004. LKAB:s kostnader för järnvägstransporter sjönk med 46 procent mellan 1991 och 2000.

<sup>2</sup> För en mer utförlig analys, se respektive branschkapitel.



Tabell 14.2 Utvecklingen av vissa företagspriser

	Perioden efter liberaliseringen, procent	Utvecklingen av NPI under motsvarande period
El*	+ 37	+ 4
Flyg**	+ 18	+ 4
Brev***	- 30	+ 10
Järnväg****	- 46	+ 9
Taxi*****	+ 30	+ 6

\* Elpriset för industrin enligt Energimyndigheten 1996–2004.

\*\* PTS bedömning av prisnivån på sändningar i början av 2000-talet, i förhållande till början av 1990-talet.

\*\*\* SCB:s undersökning av affärspriserna 1996–2003.

\*\*\*\* LKAB:s kostnader för järnvägstransporter 1991–2000.

\*\*\*\*\* Kostnaderna per sjukresa för landstingen 1993–2003.

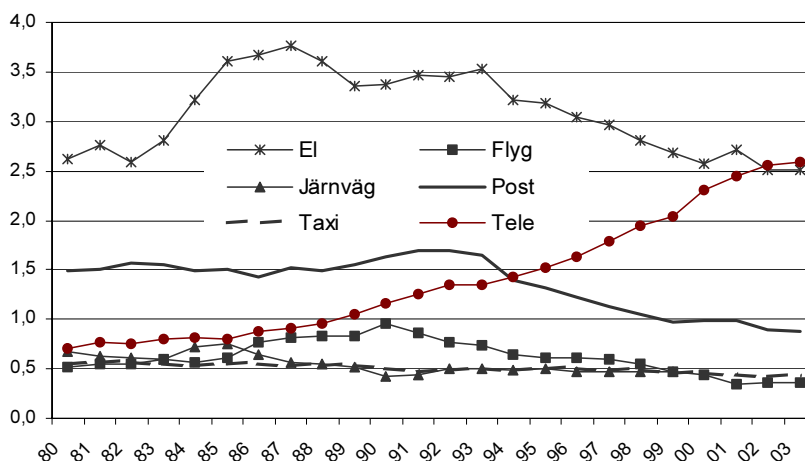
Källor: Energimyndigheten, Landstingsförbundet, PTS, SCB samt egna beräkningar.

### 14.1.2 Producerad volym

I figur 14.2 visas hur produktionen, enligt nationalräkenskaperna (NR), har utvecklats i de olika sektorerna 1980–2003 jämfört med det totala näringslivet. Det är endast i telesektorn som det relativa förädlingsvärdet har ökat efter liberaliseringen.

Figur 14.2 Branschernas förädlingsvärde som andel av det totala näringslivet 1980–2003

Procent



Källor: Konjunkturinstitutets (KI) bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

### 14.1.3 Produktivitet

Produktivitetsutvecklingen visar hur mycket mer som produceras utan att insatsförbrukningen förändras. Det mest relevanta måttet är totalproduktiviteten, dvs. när hänsyn tas till insatsen av såväl arbete som kapital. Det finns dock relativt få studier för de aktuella marknaderna där man försökt att mäta totalproduktiviteten.

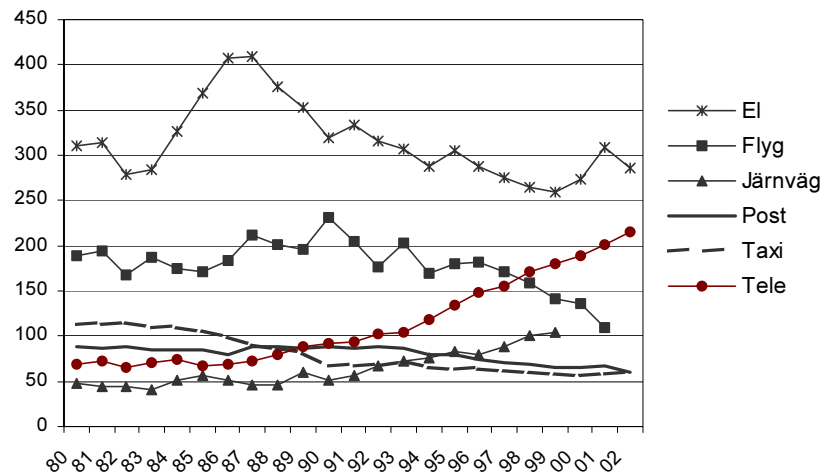
#### Arbetsproduktiviteten enligt NR

Nedan redovisas arbetsproduktivitetsnivå, som den mäts i NR, och utvecklingen jämfört med genomsnittet i näringslivet. Som kan ses i figur 14.3 nedan skiljer sig nivån på arbetsproduktiviteten kraftigt mellan de studerade sektorerna. I elsektorn producerades 2001 ett värde per arbetad timme som var cirka tre gånger högre än genomsnittet i näringslivet, medan värdet per arbetad timme i taxi- respektive järnvägssektorn samma år endast var omkring halva genomsnittet av näringslivets nivå.

Även utvecklingen av arbetsproduktiviteten jämfört med näringslivet skiljer sig mellan sektorerna. I elsektorn ökade arbetsproduktiviteten kraftigt från början av 1980-talet till mitten av 1980-talet; därefter minskade arbetsproduktiviteten kontinuerligt fram till mitten av 1990-talet. I flygsektorn var arbetsproduktiviteten relativt stabil jämfört med näringslivet fram till början av 1990-talet, men därefter har den minskat kraftigt. I telesektorn har arbetsproduktiviteten jämfört med näringslivet ökat kraftigt över den undersökta perioden, medan ökningen varit mindre i järnvägssektorn. Postsektorn har haft en relativt stabil arbetsproduktivitet jämfört med näringslivet, medan den i taxisektorn har minskat sedan mitten av 1980-talet.

Figur 14.3 Arbetsproduktivitet, mätt som förädlingsvärde per arbetad timme, jämfört med näringslivet 1980–2002

Procent



Källor: SCB samt egna beräkningar.

### Andra studier

Som redovisats i kapitel 4 finns vissa problem med mätningar av produktiviteten i NR på den nivå som krävs för de undersökta marknaderna. Vi redovisar därför andra studier av produktiviteten.

Enligt Falkenhall och Kolmodin (2004) har Postens arbetsproduktivitet i brevproduktionen ökat med cirka 30 procent mellan 1993 och 2000. Enligt statistik från Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) ökade antalet producerade tågkilometrar per anställd kraftigt i järnvägssektorn under 1990-talet. Även för flyget har ökningen av produktiviteten, mätt som antalet betalda tonkilometrar per anställd, varit betydande.

Veiderpass (2004a och b) har i två studier undersökt produktiviteten i elnätverksamheten före och efter liberaliseringen. Studien visar att det finns uttalade skillnader i produktiviteten före och efter liberaliseringen. Perioden 1970–1995 minskade totalproduktiviteten med i genomsnitt 16,9 procent, medan tiden efter elmarknadsreformen uppvisar en produktivitetsökning motsvarande 19 procent. Sett som genomsnittlig förändring per år är siffrorna för de två perioderna -0,8 procent respektive +4,6 procent under perioden efter liberaliseringen. Energimyndigheten (2004b) uppskattar

den kortsiktiga (1–2 år) effektiviseringspotentialen hos nätföretagen till 21 procent för branschen som helhet, om de mindre effektiva företagen rationaliserar sin verksamhet.

**Tabell 14.3** Genomsnittlig ökning av produktiviteten efter liberaliseringen  
Procent

	<i>Efter liberaliseringen</i>
Elnät*	+ 19
Järnväg**	+ 86
Flyg***	+ 35
Post****	+ 30

\* Totalproduktiviteten i nätverksamheten 1995- 2001

\*\* Tågkilometer per anställd 1990–1999.

\*\*\* Betalda tonkilometrar per sysselsatt 1993–2003.

\*\*\*\* Antalet brev per sysselsatt inom Postens brevproduktion 1993–2000.

*Källor:* Post – Falkenhall och Kolmodin (2004), flyg – SAS årsredovisningar, elnät – Veiderpass (2004a, 2004b) och järnväg – SIKA.

#### 14.1.4 De sysselsattas inkomster

Regelutredningen har haft tillgång till två inkomstmått för de undersökta marknaderna – dels lönen per arbetad timme (från NR), dels den årliga arbetsinkomsten (från LOUISE).<sup>3</sup> I LOUISE kan ingen hänsyn tas till varifrån arbetsinkomsten kommer eller till arbetstidens längd, men SCB anger ändå att kvaliteten för denna serie är högre än för NR-serien. Regelutredningen kommer därför att lägga störst vikt på serien från LOUISE, men för de flesta branscher ändå redovisa båda serierna.

#### LOUISE

I figur 14.4 nedan visas de genomsnittliga årliga arbetsinkomsterna som andel av motsvarande inkomster för näringslivet för åren 1986 till 2002. Det finns, enligt LOUISE, stora skillnader i nivån på arbetsinkomsterna. I tele- och flygsektorn är inkomsterna cirka 50 procent högre än genomsnittet, medan de i post- och taxisektorn är cirka 75 procent av genomsnittet. Skillnaderna i nivåer kan främst

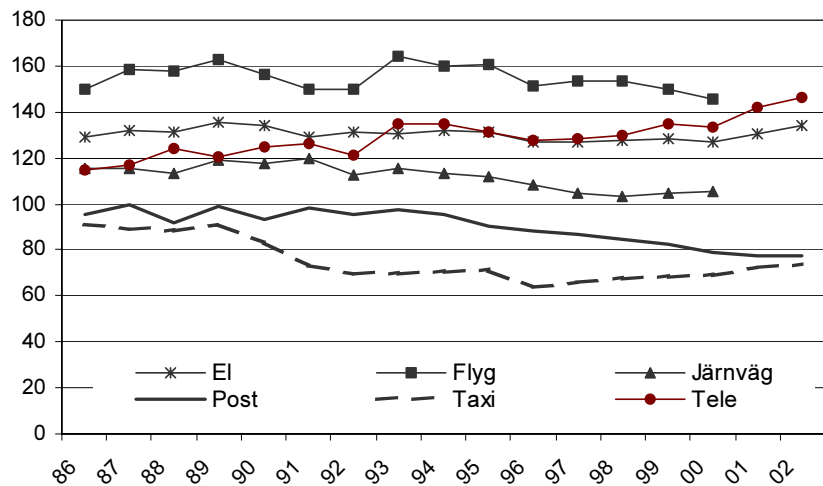
<sup>3</sup> De SNI-koder som använts för att ta fram statistiken skiljer sig som beskrivits i kapitel 4 sig delvis åt.

förklaras av skillnader i sammansättning när det gäller andelen arbetare respektive tjänstemän.

Telesektorn är den enda sektor av de undersökta branscherna där de relativa arbetsinkomsterna har ökat efter liberaliseringen. I taxi-, järnvägs- och postsektorn finns däremot en tydligt negativ trend efter liberaliseringen, även om de relativa arbetsinkomsterna ökade mellan 2000 och 2002 i taxisektorn. Det finns däremot inget tydligt mönster i utvecklingen för de sysselsatta i el-, eller flygsektorn. Att de genomsnittliga årliga relativa arbetsinkomsterna har minskat innebär inte nödvändigtvis att lönen per timme har minskat.

**Figur 14.4** Genomsnittliga årliga arbetsinkomster jämfört med näringslivet 1987–2002

Procent

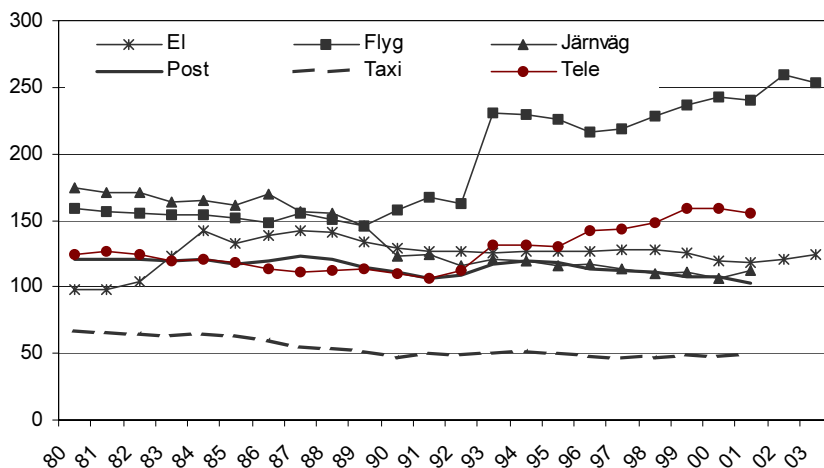


*Källor:* Institutet för tillväxtpolitiska studiers (ITPS) bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

### Nationalräkenskaperna

I NR mäts lönen inklusive sociala ersättningar per timme (figur 14.5). Det finns betydande skillnader i utvecklingen och nivån på inkomsterna i NR och LOUISE. De sysselsatta i lufttransportsektorn har, enligt NR, ökat lönerna efter liberaliseringen, och detta till en mycket hög nivå. Även de sysselsatta i telesektorn har ökat sina relativa årliga arbetsinkomster. Övriga branscher ligger på samma eller en lägre relativ nivå 2001 än 1980.

Figur 14.5 Lön per arbetad timme jämfört med näringslivet 1980–2001  
Procent

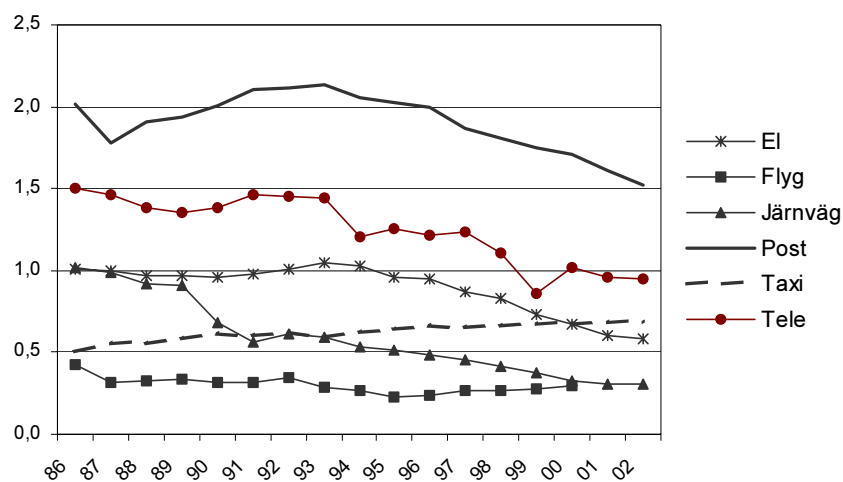


Källa: KI:s bearbetning av SCB:s statistik.

### 14.1.5 Sysselsättning

I samtliga de undersökta sektorerna, förutom taxi, var andelen av det totala antalet sysselsatta i näringslivet lägre 2002 än 1986. I tele-, el- och postsektorn startade sysselsättningsminskningen i början av 1990-talet. Den kraftiga nedgången av antalet sysselsatta i järnvägssektorn i slutet av 1980-talet beror på att de sysselsatta fördes över till en annan SNI-kod vid Banverkets bildande; det rör sig alltså om en förändring i den statistiska metoden. Detsamma gäller för postsektorn, där delar av nedgången i sysselsättning beror på att Postgirot och Poståkeriet har bytt SNI-kod.

Figur 14.6 Sysselsatta som andel av totala näringslivet 1986–2002  
Procent



Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

#### 14.1.6 Vinster

Regelutredningen har haft tillgång till två mått på vinster – dels från företagsstatistiken, dels driftsöverskottet från NR.

#### Företagsstatistiken

Enligt Företagsstatistiken har vinsterna varit högst i el- och telesektorn och lägst i post- och järnvägssektorn. Regelutredningen har haft tillgång till data för perioden 1990–2002, och en uppdelning av perioden visar att vinsterna efter 1996 minskat i elsektorn. I telesektorn har däremot vinsterna ökat kraftigt.

Tabell 14.4 Genomsnitt av rörelseresultat som andel av omsättning, 1990–2002 (startår i parantes)

Procent	1990–2002	1990–1996	1997–2002
El (1992)	15,6	19,1	13,5
Flyg	1,1	1,0	1,1
Järnväg (1997)	0,5		
Post (1995)	-2,4		
Tele (1993)	9,4	6,4	11,3
Näringslivet	4,4	4,1	4,8

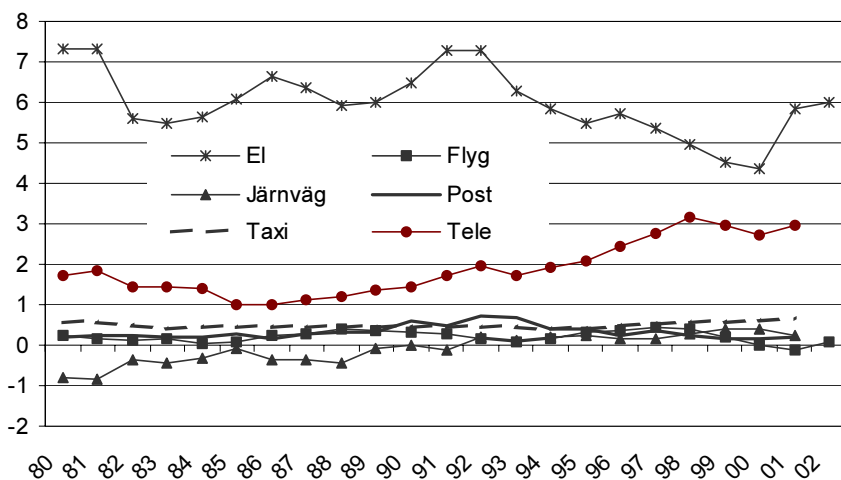
Källor: ITPS bearbetning av SCB:s statistik samt egna beräkningar.

## Driftsöverskott

Driftsöverskottet i NR är ett bristfälligt mått på vinster, eftersom det innefattar betydligt mer än företagsekonomiska vinster och dessutom förutsätter att kapitalintensiteten i sektorn är stabil. I järnvägssektorn har driftsöverskottet ökat över tiden, medan det har varit relativt stabilt i taxi-, post- och flygsektorn. Driftsöverskottet i telesektorn har stigit från mitten av 1980-talet. I elsektorn minskade driftsöverskotten jämfört med i näringslivet från början av 1990-talet fram till 2000; 2001 steg däremot driftsöverskottet kraftigt.

Figur 14.7 Driftsöverskott som andel av totala näringslivet 1980-2002

Procent



Källa: KI:s bearbetning av SCB:s statistik.



### 14.1.7 Nyföretagande och marknadskoncentration

Regelutredningen har tagit fram uppgifter om utvecklingen av antalet företag på respektive marknad via SCB:s företagsdatabas. Det är dock viktigt att påpeka att vi inte undersöker utvecklingen av antalet företag i angränsande branscher, vilken också kan ha påverkats. Som visas i tabell 14.5 har antalet företag, enligt denna källa, ökat i alla sektorer förutom i flygsektorn.

*Tabell 14.5* Antal företag inom respektive sektor 1987 och 2002 samt förändringen i procent

	1987	2002	Procentuell förändring
El	238	338	+ 42
Flyg	129	127	- 2
Järnväg	10	26	+ 160
Post	4	163	+ 3 975
Tele	22	293	+ 1 232

*Källa:* ITPS bearbetning av SCB:s statistik.

Under 1990-talet startade många utdelningsföretag för post, men endast CityMail har utvecklats till en betydande konkurrent till Posten. Inom taxisektorn har många nya företag startats genom att liberaliseringen innebar ett fritt tillträde till en tidigare reglerad sektor. Inom telesektorn har det uppstått en rad nya aktörer, framför allt Tele2 och Vodafone, som tagit betydande marknadsandelar inom fast telefoni, mobiltelefoni och Internet. Även inom järnvägsektorn har det tillkommit företag, men flera av dessa har lämnat marknaden.

En indikator på graden av konkurrens på en marknad är fördelningen av marknadsandelar. Som visas i tabellen nedan har det dominerande företaget inom de undersökta branscherna, förutom när det gäller telefoni, en betydligt högre marknadsandel än det näst största företaget. Förutom på flygmarknaden har dock marknadsandelen för det största företaget minskat mellan mitten av 1990-talet och början av 2000-talet, men det är viktigt att påpeka att ett flertal flygbolag gått in på marknaden efter 2001. De tre största företagens marknadsandelar är fortfarande mycket höga på de undersökta marknaderna.

**Tabell 14.6** Marknadsandel för de tre största företagen i mitten av 1990-talet  
Procent

	Elproducenter* (1996)	Flyg** (1995)	Mobiltelefoni*** (1995)	Fast telefoni**** (1994)	Brev***** (1996)
Företag 1	52	65	85	98	98
Företag 2	18	13	10	2 <sup>a</sup>	2
Företag 3	8	13	5		< 1
Summa	78	81	100		~100

\* Produktionskapacitet.

\*\* Antal passagerare.

\*\*\* Samtliga mobilabonnemang.

\*\*\*\* Totala trafikintäkter.

\*\*\*\*\* Befordrade brevöversändelser.

<sup>a</sup> Finns ej särredovisat.

Källor: Banverket, Konkurrensverket och PTS.

**Tabell 14.7** Marknadsandel för de tre största företagen det senaste tillgängliga året  
Procent

	Elproducenter (2002)	Flyg (2001)	Mobil (2003)	Fast tele (2003)	Brev (2003)	Persontrafik (2003), järnväg	Godstrafik (2003), järnväg
Företag 1	49	74	44	54	93	77	73
Företag 2	20	13	37	46	7	9	12
Företag 3	17	10	15		< 1	4	9
Summa	86	97	96	76	~100	90	94

\* Produktionskapacitet.

\*\* Antal passagerare.

\*\*\* Samtliga mobilabonnemang.

\*\*\*\* Totala trafikintäkter.

\*\*\*\*\* Befordrade brevöversändelser.

\*\*\*\*\* Banavgifter.

<sup>a</sup> Finns ej särredovisat.

Källor: Banverket, Konkurrensverket och PTS.

Ett vanligt mått för att mäta koncentrationsgraden på marknaden är olika varianter av Herfindahl–Hirschmanindex (HHI). HHI motsvarar summan av företagens kvadrerade marknadsandelar, och index varierar mellan 0 och 10 000. Ju högre indexvärde, desto större marknadskoncentration. Ett indexvärde på 10 000 motsvarar en monopolmarknad, och ett värde över 1 800 indikerar att marknaden är koncentrerad. HHI-indexet har minskat för de branscher som det varit möjligt att få fram statistik för mellan 1993 och 2003.

Tabell 14.8 HHI-index för flyg, tele samt post och bud.

	1993	1998	2003
Flyg	5 930	4 570	3 710
Post och bud	8 560	7 360	7 710
Tele	9 710	5 600	3 910

Källa: SCB.

## 14.2 Erfarenheter

I detta avsnitt presenteras de viktigaste erfarenheterna som enligt Regelutredningen kan dras från de undersökta marknaderna.

### 14.2.1 Ha inte orimliga förväntningar på resultatet

Regelutredningen anser att de undersökta marknaderna ännu inte nått sin slutgiltiga form men att de genomförda reformerna bidragit till en positiv utveckling. Utredningen anser att det varken är möjligt eller önskvärt att återgå till den tidigare marknadsregleringen. Utfallet av liberaliseringen skiljer sig dock åt mellan de undersökta marknaderna, och på alla marknaderna finns olika typer av problem som återstår att lösas.

#### Baumols kostnadssjuka

En liberalisering innebär att reglerna förändras så att fler beslut ska tas av marknaden. Vilken effekt detta får beror på en mängd faktorer, och effekten av en liberalisering är därmed svår att förutsäga i förväg. Exempelvis ökar, vilket beskrivits i kapitel 2, kostnaderna för att producera vissa varor trendmässigt mer än genomsnittet eftersom produktiviteten skiljer sig åt – Baumols s.k. kostnadssjuka. Vilken prisutveckling man kan förvänta sig på olika marknader varierar därmed beroende på vilken som är den långsiktigt förväntade produktivitetsutvecklingen. Av de branscher som vi har studerat är det framför allt i tele- och elsektorn som det finns stora möjligheter till hög produktivitetsutveckling, eftersom det finns få arbetsintensiva led som inte går att rationalisera. Taxisektorn är däremot ett exempel på en bransch där utrymmet för produktivitetshöjande effektiviseringar är litet. Post, järnväg och flyg intar en mellanställning mellan dessa båda ytterligheter.

## Marknaderna före liberaliseringen

Effekterna av en liberalisering påverkas naturligtvis av hur marknaden fungerade före liberaliseringen. Även om marknaden var ett monopol före liberaliseringen är det inte givet att priserna sjunker efter liberaliseringen, eftersom monopol inte endast behöver vara inriktade på vinst utan även kan ha andra mål. Monopol som är mer inriktade på att skapa samhällelig välfärd än vinst sätter exempelvis priset närmare marginalkostnaden och tar ut lägre monopolvinster.

Regelutredningen anser att det är oklart hur Televerket, SJ, Vattenfallsverket och Postverket i många fall prioriterade mellan vinst och välfärd före liberaliseringen. Den styrande principen var den s.k. självkostnadsprincipen, dvs. att kundkollektivet skulle betala de totala kostnaderna, inklusive en viss vinst.

Produkt- och arbetsmarknaden samverkar, på så sätt att en reglering av produktmarknaden som ger upphov till monopolvinster påverkar arbetsmarknaden, genom att de sysselsatta har möjlighet att få del av dessa vinster. Denna monopolpremie kan tas ut av de sysselsatta i högre löner eller minskad arbetsbelastning. Om de sysselsatta i en sektor får del av eventuella monopolvinster har de motiv att motsätta sig en liberalisering som hotar dessa vinster. Ju större monopolpremie i löner och sysselsättning, desto större är vanligtvis motståndet från de sysselsatta mot en liberalisering.

Jean och Nicoletti (2002) har undersökt i vilken utsträckning löneskillnader kunde förklaras av regleringar på olika marknader i vissa OECD-länder under mitten av 1990-talet. I sin studie tog de hänsyn till egenskaper hos företagen och de anställda, t.ex. utbildningsnivå och tekniska karaktäriska.

Enligt dem var lönepremien för de anställda i Sverige under mitten av 1990-talet relativt liten i ett internationellt perspektiv, i de sektorer som denna utredning behandlar. Att jämföra mellan länder är dock alltid bekymmersamt, bland annat på grund av de stora skillnaderna i regleringssystem.

**Tabell 14.9 Lönepremie 1996 mätt som löneskillnad gentemot respektive lands genomsnitt när hänsyn tagits till de anställdas och företagens egenskaper**  
Procent

	Österrike	Belgien	Danmark	Frankrike	Italien	Storbritannien	USA	Sverige
El och gas	17	25	1	2	18	21	28	7
Landtransport	-6	-8	-14	-10	15	-9	3	-8
Lufttransport	15	14	18	18	32	22	11	14
Post och kommunikationer	2	9	8	8	6	10	14	0

Källa: Jean och Nicoletti (2002)

Regelutredningen anser att den lönepremie som de svenska löntagarna tagit ut har varit väsentligt mindre än i exempelvis USA i flera av de undersökta sektorerna, eftersom lönebildningen har varit mer centraliserad. Om lönepremien var lägre i Sverige så fanns det därmed mindre potential att pressa priserna genom liberalisering.

Det är dock troligt att det fanns en sysselsättningspremie i affärsverken. Storleken på denna sysselsättningspremie är svår att bedöma, men för Posten, Vattenfall, Telia och SJ torde den ha varit relativt stor, sett till att produktionen numera är densamma med betydligt mindre personal, även om hänsyn tas till att man lejt ut verksamhet (s.k. *outsourcing*) samt teknisk utveckling.

Det finns inga marknader där konkurrensen fungerar perfekt, och de flesta marknader i Sverige har betydande problem med bristande konkurrens. Konkurrensverket (2002) har sammanfattat utvecklingen av konkurrensen under 1990-talet, och man menar att konkurrensen på den svenska marknaden har förbättrats sedan början av 1990-talet till följd av bland annat den ökade internationaliseringen, EU-medlemskapet, den nya konkurrenslagen och de liberaliseringar som gjorts. Konkurrensverket anser dock att det finns betydande konkurrensproblem kvar, vilket indikeras av Sveriges relativt höga prisnivå. Verket menar att ungefär hälften av de högre prisnivåerna jämfört med OECD härrör från bristande konkurrens i Sverige, och att det framför allt är den starka företagskoncentrationen som skapar konkurrensproblemen.

På många marknader finns dessutom en inneboende tendens mot ökad marknadskoncentration på grund av stordriftsfördelar. En ökad marknadskoncentration innebär en ökad risk för att företag ska få marknadsmakt. Detta innebär i sin tur att det finns en risk för att

ett flertal marknader går emot minskad – inte ökad konkurrens – över tiden.

### 14.2.2 En liberalisering medför såväl kostnader som intäkter

Som visats tidigare i denna utredning har samhällsekonomiska intäkter skapats i och med att de studerade marknaderna liberaliserades. En liberalisering skapar dock inte endast intäkter utan också kostnader, och dessa båda poster måste ställas emot varandra för att man ska kunna utvärdera liberaliseringen. Regelutredningen vill särskilt påpeka ökade transaktionskostnader till följd av separation av tidigare integrerad verksamhet.<sup>4</sup>

Det finns, vilket tidigare beskrivits i kapitel 3, ett antal modeller för att hantera naturliga monopol. Dessa har nyttjats i varierande utsträckning i samband med de liberaliseringar som genomförts i Sverige och i andra länder under de senaste årtiondena. Sverige var tidigt ute med separation av naturliga monopol från operatörsdelen i och med separationen av SJ och Banverket. Samma princip användes när Svensk Kraftnät bildades i och med att stomnätet skildes ut från Vattenfall.

Vattenfalls lokala och regionala nät behölls dock i Vattenfallkoncernen. Telia har delvis privatiserats och därefter fusionerats med finska Sonera utan att det fasta accessnätet separerats från operatörsdelen, och Posten har kvar de delar som kan betecknas som naturliga monopol.

Såsom beskrivits i kapitel 3 fattar företag beslut om att integrera verksamhet eller att köpa tjänsten på marknaden utifrån de kostnader respektive intäkter beslutet får. Trots att det är teoretiskt sett mest effektivt med integrerade företag kan effektiviteten i praktiken öka vid en separation, om det integrerade företaget skapade ineffektiviteter till följd av sin monopolmakt.

Om ett beslut tas från det politiska systemet om att separera en verksamhet måste det finnas starka bevis på att det är ett samhällsekonomiskt lönsamt sätt att organisera produktionen. Det måste därför ske en avvägning mellan två aspekter – dels de intäkter

---

<sup>4</sup> Med transaktionskostnader menas kostnaderna för att olika företag i produktionskedjan samt andra företag och konsumenterna ska mötas, utbyta information och komma överens om hur handeln ska ske. Transaktionskostnader omfattar också kostnader för att handeln ska kunna genomföras, t.ex. kontraktsskrivande och fakturering. På en marknad har såväl köpare som säljare transaktionskostnader. För en längre genomgång se kapitel 3.

i form av ökad konkurrens som uppstår, dels de kostnader i form av ökade transaktionskostnader som uppstår.

Det är viktigt att påpeka att transaktionskostnaderna inte är konstanta över tiden. Exempelvis har den tekniska utvecklingen inneburit att det blivit enklare att genomföra många transaktioner och att konsumenternas möjlighet att jämföra priser har ökat.

### **14.2.3 En liberalisering påverkar fler delar av ekonomin än endast den som direkt påverkas av regelförändringen**

Ett övergripande syfte med liberaliseringar är att öppna marknader för nya idéer, nya människor och nya företag. På många av de liberaliserade marknaderna har det trätt in nya företag som ibland också kommit med nya idéer. Detta gäller exempelvis godstrafik, postbefordran och mobiltelefoni. Liberaliseringen av marknader har även öppnat möjligheterna för företagande och innovationer i sektorer som är angränsande till de liberaliserade.

### **Forskning och utveckling**

Teknikutveckling är kostsam och den medför dessutom stora finansiella risker. Ett monopol skapar ett säkert överskott genom möjligheten att ta ut monopolvinster, och tidigare användes monopolöverskott delvis till en samriskfinansiering med näringslivet. Affärsverken delade alltså risken i utvecklingen av ny teknik med företagen. Detta finansierades givetvis i slutändan av kunderna.

Regelutredningen konstaterar att de statliga monopolen tidigare gav en bas för flera viktiga utvecklingsblock. Exempelvis gav Televerket en grund för ledande industrier inom telefoni och data. Sveriges industriella utvecklingsblock präglades av nära samverkan mellan statliga monopol och tillverkare av utrustning.

Genom liberaliseringen av marknaderna, och genom att de f.d. affärsverken numera är vinstmaximerande företag, har dock förutsättningarna för samriskfinansieringen upphört. En liberalisering innebär att företagen i allt högre utsträckning styr efter kort, inte lång, sikt. Detta innebär i sin tur att tidshorisonten i produktionen förkortas. Det har dessutom skett en förskjutning av den tekniska utvecklingen mellan olika företag på marknaderna.

Miljödepartementet har finansierat en bilaga från konsultföretaget Intersecta AB till Regelutredningen om effekterna av liberaliseringen på teknikutvecklingen inom energisektorn. Denna studie studerar en mycket begränsad del av ekonomin genom att endast studera investeringarna i miljövänlig energiproduktion, och studien hade två arbetshypoteser:

- Liberaliseringen har förändrat investeringsbeteendet när det gäller FoU-strategi och tidshorizonten på teknikinvesteringar.
- Liberaliseringen är den viktigaste förklaringsfaktorn till de identifierade förändringarna.

När det gäller den första hypotesen finner Intersecta att liberaliseringen har förändrat investeringsbeteendet när det gäller FoU-strategi och tidshorizonten på teknikinvesteringar, och när det gäller den andra hypotesen visar fallstudien att liberaliseringen endast är en av flera faktorer som påverkar innovationer och teknikutveckling med miljöfokus inom sektorn. Intersecta redovisar fyra faktorer som förändrats:

- regelförändringar
- nya typer av investeringsbehov och investeringsstrategier,
- förändrad branschstruktur och ökad internationalisering
- förändrad företagskultur.

### Arbetsmarknaden

Som visats i Nordström-Skans bilaga till utredningen leder, enligt teorin, en liberalisering av produktmarknaderna till lägre jämviktsarbetslöshet. Detta sker genom att löneelasticiteten ökar och därigenom minskar de sysselsattas lönekrav.

Det är svårt att empiriskt visa att så blivit fallet i Sverige, men Regelutredningen tar fasta på de positiva effekter en omreglering av produktmarknaden, enligt teorin, får på arbetsmarknaden.

Mot bakgrund av de ekonomiska problemen under 1970- till 1990-talet var det naturligt att regeringarna fokuserade på insatser som ökade produktiviteten och sänkte arbets- och kapitalkostnaderna; ett syfte med att liberalisera marknader är att använda en ökad konkurrens på produktmarknaderna för att öka produktiviteten och minska antalet sektorer i ekonomin som enkelt kan vältra över kostnader på kunderna.



#### 14.2.4 Det behövs tydliga mål för liberaliserade marknader

Medborgarna måste kunna utvärdera om politikens mål och de verktyg som används leder fram till önskade resultat. Statskontoret (2004) har på Regelutredningens uppdrag utvärderat liberaliseringen utifrån ett medborgarperspektiv och huruvida instrumenten varit ändamålsenliga för att uppnå målen. Statskontoret sammanfattar sina iakttagelser i följande punkter:

- Målen är otydliga och ibland motstridiga.
- Fördelningsmålen kan nås med rätt styrmedel.
- Mål och styrmedel brister ibland i överensstämmelse.
- Målen har en begränsad betydelse för hur marknaderna utvecklas.

Målen är formulerade på ett övergripande plan, vilket, enligt Statskontoret, försvårar såväl själva styrningen av verksamheten som uppföljning och utvärdering. Är målen otydliga är risken dessutom uppenbar att de tolkas olika av aktörerna, vilket bidrar till sämre måluppfyllelse. Statskontoret anser att detta gäller marknaderna för el, järnväg, flyg och post.

Statskontoret anser vidare att otydliga mål gör det svårt att uttala sig om huruvida målen har uppnåtts. Statskontoret menar att motiven för liberaliseringarna är mer fokuserade än sektorsmålen. När man uttalar sig om effekterna av liberaliseringen och huruvida målen nåtts är det viktigt att redovisa vilka mål man jämför med. Det saknas t.ex. mål för att motverka negativa externa effekter (på t.ex. miljön) i motiven för liberaliseringen. Det kan innebära att miljömål som ingår i sektorsmålet inte nås, även om målen för liberaliseringen uppnås.

Statskontoret anser dessutom att målen i många fall är motstridiga. Detta gäller särskilt för sektorsmålen, där målen i stor utsträckning lätt kommer i konflikt med varandra. Är målen motstridiga görs – medvetet eller omedvetet – prioriteringar mellan dessa, menar Statskontoret. Utan närmare vägledning om vad som väger tyngst riskerar arbetet för att uppfylla målen att bli ganska godtyckligt. Otydliga mål innebär därför, enligt Statskontoret, att beslutande organ lämnar ifrån sig möjligheten att tydligt styra en verksamhet.

Om målet om fungerande marknader överordnas andra mål innebär en liberalisering av marknader att eventuella regional- och fördelningspolitiska mål inte uppfylls. Fördelen med en liberalisering är att denna leder till att man öppnar nationella

nätverk för utländska aktörer, men om dessa aktörer inte finner det lönsamt att nyttja nätverkseffekter i hela Sverige, kommer Sverige att utvecklas mot regioner som är mindre sammankopplade inom nationen än i dag. Spänningar mellan centrum och periferi ökar då sannolikt. Marknadernas utveckling kan därmed leda till att Europas nationalstater försvagas.

Vi bedömer även att medborgaren har betydande svårigheter att utvärdera den förda politiken och huruvida de medel som faktiskt används leder till de uppställda målen.

I sin rapport pekar Statskontoret på att den förda politiken idealt ska återspegla väljarnas önskemål och ambitioner. Detta förutsätter en väl fungerande kedja av beslut – från väljare via riksdag och regering till förvaltningen, i förekommande fall också till privata producenter som producerar tjänster för den offentliga sektorns räkning. I alla dessa led kan problem uppträda. Man kan se relationerna mellan ovanstående grupper som ett förhållande mellan uppdragsgivare och uppdragstagare (*principaler* och *agenter*).

#### **14.2.5 En liberalisering minskar inte nödvändigtvis regleringsbehovet**

Som regel uppstår inte konkurrens utan någon form av reglering av marknaden. Detta gäller särskilt om någon del av marknaden är ett naturligt monopol.

Som vi tidigare har beskrivit i kapitel 1 är det vilseledande att använda termen *avreglering*, eftersom en liberalisering av regelsystemet inte nödvändigtvis behöver innebära att antalet regler minskar. En marknad som öppnas för konkurrens kan mycket väl få ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare var fallet.

Genomgående har, som framgår av tidigare kapitel, staten när man har liberaliserat marknader underskattat behovet av regler och av reglerande institutioner för att få väl fungerande marknader. Erfarenheten från finansmarknaderna visar på betydelsen av kraftfulla regleringsorgan för att skapa sunda marknader.

Staten måste dock vara observant på risken för regleringsövertagande av politiker, ledande statstjänstemän och de reglerande myndigheterna från olika intressen. Det är därför en grannlaga uppgift att få till stånd en effektiv och oväldig reglering av dessa nätverksmarknader.

## Behovet av regler

Som framgått av kapitel 11 finns det stora variationer när det gäller hur, och i vilken utsträckning, branscherna regleras. I flera sektorer driver det dominerande företaget/verket konkurrensutsatt verksamhet i kombination med monopolverksamhet. Den senare verksamheten är i flera fall inte reglerad.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att liberaliseringar förbereds noga. Det är också viktigt att man drar lärdomar av tidigare liberaliseringar. Om det ska vara möjligt att begränsa det befintliga monopolets marknadsmakt bör det finnas ett effektivt regelverk. De stora skillnaderna mellan marknaderna väcker frågan om huruvida erfarenheterna från liberaliseringarna tagits till vara fullt ut.

Det är inte möjligt att förutse alla eventualiteter. Regelverken bör därför ha en inbyggd flexibilitet genom att lagstiftningen görs generell och regleringsmyndigheterna ges en stark ställning.

Det måste beaktas att villkoren på marknader förändras över tiden. Ett regelverk kan bli allt sämre anpassat till marknadens förutsättningar och leda till allt större ineffektivitet. Regelsystemen behöver därför successivt anpassas, t.ex. när det gäller huruvida styrningen ska ske i form av regler eller mer i form av diskretionära beslut. En annan fråga är huruvida det ska tillämpas sektorsspecifika regleringar eller mer generella konkurrensregler. Ett tredje fråga är huruvida myndigheterna ska vara sektorsspecifika eller mer sektorsövergripande.

Liberaliseringen innebär att marknader utvecklas i tre faser – från monopol till oligopol (med få antal säljföretag med stort ömsesidigt beroende) och senare möjligen till ren konkurrens. Behovet av ekonomisk reglering varierar mycket, beroende på vilka marknadsstrukturer som är förhärskande över de tre faserna av en liberalisering (Bergman m.fl. 1999). För nätverksindustrier kan dock, som tidigare framgått av kapitel 11, denna process diskuteras. Ovanstående gäller under i huvudsak två förutsättningar:

- För det första måste liberaliseringen leda till att det blir konkurrens om infrastrukturen. Annars blir utmanarna beroende av det etablerade företaget.
- För det andra får det inte finnas allt för starka nätverkseffekter på efterfrågesidan. Den typen av nätverkseffekter finns t.ex. på flygmarknaden och på marknaderna för hård- och mjukvara.

Det är rent allmänt viktigt att säkerställa att regleringarna minskar när konkurrensen blir mer effektiv. Ambitionen bör vara att en generell konkurrenslagstiftning i möjligaste mån bör vara mer styrande på sikt.

### Behovet av regleringsmyndigheter

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att analysera vilken roll regleringsmyndigheterna ska ha i samband med en liberalisering. Alltför svaga myndigheter kan fördröja de positiva effekterna av en liberalisering. Utredningen har tidigare, i kapitel 11, redovisat att vår uppfattning är att regleringarna i Sverige överlag är relativt svaga. Enligt utredningens bedömning är starka, självständiga och oberoende regleringsmyndigheter ofta en förutsättning för en framgångsrik liberalisering.

Det finns en avvägning mellan å ena sidan graden av precision i regleringsprocessen och å andra sidan risken för att de som regleras eller byråkratin tar över regleringsinstrumenten och utnyttjar dessa för sina egna syften. En reglering som bygger på detaljerade bestämmelser kan granskas utan svårighet. En sådan reglering kommer dock sannolikt att resultera i en brist på flexibilitet.

Om i stället regleringen baseras på generella regler kan man lämna en stor del av beslutsfattandet åt tjänstemän och tillåta större flexibilitet, men denna metod kan äventyra de fördelar som ligger i fasta spelregler.

Enligt vår bedömning får myndigheterna inte bli för diskretionära. Om diskretionär styrning är möjlig kan denna lätt anpassas till de särskilda svårigheterna i en viss situation, men den gör det samtidigt svårt och kostsamt att på förhand avgöra vilka ställningstaganden som kan väntas. Därför ökar risken för att regleringen utnyttjas för andra syften än vad som var avsett. En sådan form av regleringsmisslyckande är att en reglerare kan frestas att exploatera det faktum att ett företags investeringar har karaktären av *sunk cost*, dvs. en engångsinvestering som måste göras för att få tillträde till en marknad. Detta brukar betecknas som en regleringsrisk, vilket kan vara ett allvarligt problem (Armstrong m.fl. 1994).

En regleringsmyndighet får dock inte heller bli för svag, för då finns det en uppenbar risk att regleringen tas över av branschen. Innebörden av detta är att regleraren agerar till förmån för starka

intressen i branschen i stället för att ta tillvara t.ex. konsumenters och nytillträdande företags intressen.

Många OECD-länder har försökt minska risken för regleringsövertagande genom att skapa institutioner som är oberoende av ett mer direkt inflytande från regeringarna. Som vi visat i avsnitt 11.3 uppvisar de flesta svenska regleringsmyndigheter ett sådant oberoende. Utredningen har dock visat att t.ex. Nätmyndigheten, som är en avdelning inom Statens energimyndighet, inte uppfyller dessa krav. Vi har därför föreslagit att Nätmyndigheten ska ombildas till en egen myndighet.

Det är också viktigt att en myndighet har ett verkningsfullt regelsystem för att kunna uppnå sina mål. När det gäller prisutvecklingen inom teleområdet finns det mycket som talar att de förändrade reglerna fick effekt. Det var dock först genom en skärpning av telelagen 1997 som PTS fick möjlighet att aktivt ingripa och besluta om samtrafikvillkor för fast telefoni.

#### **14.2.6 Det statliga ägandet kan inte ignoreras**

Staten äger de största företagen i de sektorer som är föremål för denna utredning. Det innebär att staten i sin reglering av de undersökta marknaderna i första hand påverkar sina egna företag men givetvis också konkurrenters verksamhet.

Vi har i kapitel 12 diskuterat huvudmotiven för statliga ingrepp. Ett nyckelbegrepp här är marknadsmisslyckande; det är förekomsten av marknadsmisslyckanden som motiverar en produktion med en vidare målfunktion och att denna bibehålls i statlig ägo.

Under liberaliseringen har styrningen av och målen för de statliga företagen blivit alltmer marknadsliknande. Att endast ha avkastningskrav på en statlig verksamhet innebär att ägandet i huvudsak ses som en portföljtillgång.

Vi diskuterar emellertid inte, som framgått av kapitel 12, närmare de grundläggande motiven för det statliga ägandet. Utgångspunkten är den nuvarande omfattningen och inriktningen av det statliga ägandet.

## Avkastningskrav

Dagens avkastningskrav är i många fall inte tillräckligt transparenta. Om monopoldelen subventionerar konkurrensdelen är det ett hinder för konkurrens, t.ex. vad gäller marknadsinträde.

För att inte snedvrیدا konkurrensen bör konkurrensutsatt verksamhet ha ett marknadsmässigt avkastningskrav. Monopolverksamheten bör ha ett annorlunda avkastningskrav, eftersom syftet med verksamheten inte är en portföljinvestering utan att verksamheten ska tillgodose att en nödvändig tjänst produceras.

Det är inte bara nivån på avkastningskravet som är viktig utan också dess tillämpning. Avkastningskraven får inte vara ett uttryck för en mjuk budgetrestriktion, dvs. att kraven inte tillämpas när verksamheten går med förlust och att verksamheten då kan påräkna ytterligare medel från ägaren. De mjuka avkastningskraven utgör i sig en konkurrensbegränsning. En sådan mjuk budgetrestriktion föregrips dessutom av konkurrenterna och förhindrar ett inträde på marknaden.

Ytterligare ett problem är om ägaren tillåter att företagen finansierar verksamheten över balansräkningen, dvs. realiserar tillgångar. Det uppstår osunda villkor på marknaden om staten av tillgänglighetsmotiv önskar en högre produktionsvolym än vad kunderna är beredda att betala och vad staten är villig att anslå över statsbudgeten. Det kan förvisso vara fullt motiverat för riksdagen att önska en hög volym på exempelvis postbefordran eller tågverksamheten, men det är inte en transparent och konkurrensneutral politik när verksamhet finansieras över balansräkningen, dvs. när den minskar kapitalet.

## Ägarpolitik

Det är enligt Regelutredningen viktigt att staten uttrycker vad man vill med det statliga ägandet. Staten som ägare hade kunnat välja olika strategier på de marknader där statliga företag är verksamma.

En strategi hade kunnat vara att kombinera marknadsmässiga avkastningskrav med en hård budgetrestriktion och att verksamheten inte fick finansieras via balansräkningarna. Detta hade kunnat minska konkurrensnedvridningen på många marknader.

En annan väg hade varit att tillämpa en form av mer expansiv strategi för att behålla ägandet i Sverige och undvika utländska

uppköp (sannolikt från stora statligt ägda utländska bolag). En sådan ägarstrategi verkar tillämpas för TeliaSonera AB och för Vattenfall AB, där ambitionerna är att företagen ska bli nationella champions – dvs. ledande aktörer i norra Europa inom respektive sektor.

Ett alternativ med låga kostnader är att bygga nätverkssystem med företag i andra länder utifrån en nordisk bas. Vissa av de statligt ägda företagen har dock för svaga balansräkningar för att kunna delta som jämbördiga parter om industriell logik talar för sådana allianser. De är snarare att betrakta som uppköpskandidater.

#### 14.2.7 Underskatta inte behovet av konsumentstöd

Stigler (1971) pekade på följande:

The central tasks of the theory of economic regulation are to explain who will receive the benefits or burdens of regulation, what form regulation will take and the effect of regulation upon the allocation of resources.

Eftersom alla regelförändringar har fördelningseffekter kommer olika aktörer att ha ett intresse av att påverka regleringsprocessen. Ju större värden som påverkas, desto mer aktiva kommer olika särintressen att vara. Som visats i kapitel 11 är det dock som regel svårare för konsumentintressen än för producentintressen att mobilisera.

Om vissa kunder har ofullständig information och saknar drivkrafter att skaffa mer information, eller om vinsterna av ett byte är små, kan företagen utnyttja detta för att prisdiskriminera just denna grupp. Kunderna har en kostnad för att skaffa information och byta leverantör. Denna kostnad att söka information kan för breda kundgrupper överstiga prisskillnaden av att byta leverantör.

Det finns stordriftsfördelar också på köparsidan när det gäller att samla in information, och det är inte uppenbart att ett optimalt informationsinhämtande enklast sker på en marknad med många säljare och köpare. Marknader som har skapats genom politiska regleringar kan leda till fler företag än vad som är ur denna synvinkel optimalt, och därför uppstår t.ex. Internetsidor som informerar om bästa pris och liknande. Men det kan finnas ett friåkarproblem som innebär att dessa informationskällor inte kan finansiera sin verksamhet med avgifter för tjänsterna. Därmed finns det argument för offentligt subventionerade informationskällor om priserna på marknaderna.

På så gott som samtliga marknader får stora kunder förmånligare avtal än små köpare. Det vore därför rationellt för konsumenterna att bilda inköpsföreningar.

Här finns en principiell frågeställningen om huruvida staten ska beakta att vissa kundgrupper hamnat i ett starkt ojämbördigt förhållande till producenten. Regelutredningen menar att just detta är en av statens uppgifter i marknadsekonomin.

#### **14.2.8 En tidigare marknadsöppning får konsekvenser**

Det finns både för- och nackdelar med att öppna marknader för konkurrens tidigare än andra länder. Det är en fördel om den konkurrens som företagen i Sverige utsätts för leder till ökad produktivitet. Men det är en nackdel om det asymmetriska marknadsöppandet innebär att svenska producenter missgynnas gentemot andra länders producenter.

Det finns decennier av god erfarenhet när det gäller utländska företag på marknadsmässiga villkor i Sverige och svenska företag på marknadsmässiga villkor utomlands. Men blir situationen densamma om utländska statliga monopolföretag dominerar svensk produktion inom nätverkssektorerna eller vice versa?

Statliga företag som inte följer marknadsmässiga spelregler på konkurrensutsatta marknader eller inte är föremål för transparent utvärdering behöver inte vara det önskvärda eller legitima ur respektive lands synvinkel. Om företag inte arbetar på marknadsmässiga villkor kan det låsa strukturer och begränsa utrymmet för ny teknik, för privata aktörer eller för nya organisatoriska lösningar.

#### **14.2.9 Svårigheten att utvärdera**

Det största problemet för Regelutredningen har varit bristen på information om utvecklingen på de liberaliserade marknaderna. På de marknader som vi undersökt har det visat sig mycket svårt att beskriva en rad av de grundläggande fakta som hade behövts för att göra en kvalitativ utvärdering av reformerna. Exempelvis har det på många marknader inte varit möjligt att visa prisutvecklingen för den huvuddel av marknaden där företag är kunder.



Regelutredningen anser att utvärderingar av gjorda reformer är ett väldigt viktigt instrument – dels för beslutsfattarna för att lära av tidigare reformer, dels för medborgarna för att kunna utvärdera beslutsfattarna. Om det inte är möjligt att göra kvalitativa utvärderingar av gjorda reformer finns det en risk att möjligheterna att lära av tidigare reformer och att utvärdera beslutsfattarna minskar.

Regelutredningen anser att det vid framtida liberaliseringar måste anslås medel för utvärderingar som tar sin start innan regel­förändringen träder i kraft. Därigenom ökas möjligheterna till kontrafaktisk analys.

# 15 Författningskommentar

## 15.1 Förslaget till lag om ändring i ellagen (1997:857)

### 3 kap.

#### 10 §

I paragrafens första stycke anges att det är nätkoncessionshavarens skyldighet att utföra mätning av överförd el och dess fördelning över tiden.

I andra stycket finns bestämmelserna om schablonberäkning. Genom den föreslagna ändringen anges att nätkoncessionshavarens skyldighet att utföra mätning för slutlig schablonberäkning ska ske med högst ett års mellanrum. En motsvarande bestämmelse har sedan tidigare funnits i 16 § förordningen (1999:716) om mätning, beräkning och rapportering av överförd el. Genom att i lagen ange den längsta tidsgräns som gäller för mätningsintervallen och samtidigt införa en särskild preskriptionsbestämmelse i 11 kap. 13 § som rör avstämningsfakturorna, är avsett att konsumenterna i fortsättningen inte ska drabbas av så stora efterkrav p.g.a. att den faktiska förbrukningen överstigit vad den preliminärt beräknades till som kunnat ske innan denna ändring. Nätmyndigheten ska utöva tillsyn över att nätkoncessionshavaren fullgör denna avläsnings-skyldighet och kan, vid bristande efterföljsamhet, förelägga kon-  
cessionshavaren att vid vite vita dessa åtgärder inom rätt tid.

## 8 kap.

### 8 §

I paragrafen finns bestämmelserna om s.k. anvisningsleverantör för de elanvändare som saknar kontrakterad elleverantör.

Genom en ny mening i första stycket anges som kriterier vid nätkoncessionshavarens förfarande vid val av elleverantör att anvisa elanvändarna, att det ska ske på ett öppet, icke-diskriminerande och marknadsorienterat sätt. Genom kravet på öppenhet måste nätkoncessionshavaren vända sig till marknaden vid kontraktering av anvisningsleverantör. Att det ska ske på ett icke-diskriminerande sätt innebär att avgivna anbud måste bedömas på samma sätt och att någon diskriminerande åtskillnad till förmån för närstående eller annat företag inte får ske. Kravet på marknadsorientering innebär att nätföretaget måste undersöka de ekonomiska villkor som kan erhållas på marknaden och ingå avtal från rationella överväganden om pris och övriga villkor.

I andra stycket har lagts till en mening som anger att en anvisningsleverantör i förhållande till konsument har att iaktta de krav om information inför avtalsslutet och utformningen av avtalet enligt den samtidigt med denna ändring införda 11 kap. 1 a §.

### 12 §

Paragrafen är ny.

Genom denna paragraf ges nätkoncessionshavare och elleverantörer samma skyldighet som den som tillhandahåller allmänt tillgänglig telefonitjänst har enligt 5 kap. 17 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation att hålla information om priser, taxor och andra villkor allmänt tillgängliga. De närmare reglerna om hur denna information ska vara utformad och hållas tillgänglig meddelas enligt andra stycket av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer.

## 11 kap.

### 1 a §

Paragrafen är ny.

I första stycket anges de krav som ställs på information och avtalets utformning i samband med att avtal om eltjänster träffas med en konsument. Som framgår av 1 § definieras konsument i detta sammanhang som fysisk person som ingår avtal om elleveranser huvudsakligen för annat ändamål än näringsverksamhet. Vad gäller de i punkterna 1–7 angivna kraven överensstämmer de i allt väsentligt med motsvarande krav enligt 5 kap. 15 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, som också har sin bakgrund i EG-rättslig lagstiftning. I första stycket anges att dessa krav ska gälla i tillämpliga delar. Härmed avses att det inte mot nätkoncessionshavare och ellverantör kan ställas krav på samma innehåll i avtalet. Det är särskilt de krav som anges i punkterna 2–4 som i första hand rör de tjänster en nätkoncessionshavare erbjuder och därmed normalt bör sakna betydelse vid avtal mellan elleverantör och konsument.

Av andra stycket framgår att konsumenten skriftligen ska ha tagit del av informationen före det att avtalet ingås. Någon möjlighet att göra undantag från bestämmelsen finns inte. Detta innebär bl.a. att försäljning av elleveranser per telefon inte längre kan leda fram till ett omedelbart muntligt avtalsslut. I detta stycke anges också att konsumenten inför avtalets ingående av nätkoncessionshavaren ska tillställas en av Konsumentverket framtagen redogörelse för elmarknadens funktion. Detta syftar till att tillse att konsumenten i vart fall ska ha erhållit grundläggande information om hur marknaden är reglerad och de roller som aktörerna på marknaden spelar inför det att han eller hon ingår ett avtal om eltjänster.

Enligt tredje stycket har konsumenten, om elleverantören vill ändra avtalsvillkoren, rätt till skriftlig information om det en månad innan ändringarna är avsedda att träda i kraft. Om konsumenten inte accepterar de föreslagna ändringarna av avtalsvillkoren har han eller hon rätt att utan någon påföljd säga upp avtalet.

Denna bestämmelse ska enligt den föreslagna ändringen av 12 kap. 1 § vara underställd Nätmyndighetens tillsyn. Följer en nätkoncessionshavare eller en elleverantör i sin verksamhet inte dessa krav på avtalsförhållandet med en konsument, bör, Nätmyndigheten enligt den föreslagna ändringen av 12 kap. 3 § kunna

förbjuda elbolaget vid vite att ingå avtal med konsumenter, utan att iaktta dessa krav.

### 3 §

Av denna paragrafs första stycke framgår att överföringen av el till konsument får avbrytas om konsumenten försummat sina skyldigheter och försummelsen utgjort ett väsentligt avtalsbrott. Huvudsakligen i förtydligande syfte har i detta stycke lagts till att deposition av tvistigt belopp enligt samma kapitel 14 § inte kan föranleda att överföringen avbryts.

### 13 §

Paragrafen är ny.

I första stycket stadgas att elleverantören i förhållande till konsument som betalat enligt preliminär schablonberäkning inte får framställa krav om ytterligare betalning för den överförda elen senare än sex månader efter det att mätning för slutlig schablonberäkning skulle ha skett Enligt 3 kap. 10 § ska sådan mätning ske med högst ett års mellanrum. Har den faktiska förbrukningen överstigit den preliminärt beräknade kan krav om betalning för resterande överföring därmed tidigast avse överföring som skett för ett och ett halvt år sedan. Detta är en speciell preskriptionsregel, gällande endast under de här angivna förhållandena, som kompletterar de allmänna preskriptionsbestämmelserna i preskriptionslagen (1981:130).

Av andra stycket framgår att den speciella preskriptionsfristen inte börjar löpa förrän förhållanden hänförliga till konsumenten som medför hinder mot mätning är undanröjda.

### 14 §

Paragrafen är ny.

Enligt första stycket ges konsumenten en möjlighet att hos länsstyrelsen deponera vad som är föremål för tvist med en nätkoncessionshavare eller en elleverantör. Motiven till att införa denna möjlighet ges i avsnitt 13.2.4. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vad som gäller i hyresförhållanden enligt 12 kap. 21 § jordabalken

och viss ledning i rättstillämpningen bör därför kunna hämtas i praxis och förarbeten rörande den bestämmelsen. En motsvarande bestämmelse föreslås samtidigt bli införd i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, 5 kap. 20 §.

I andra stycket finns bestämmelserna om hur konsumenten ska förfara för att få utnyttja möjligheten till deposition.

### 15 §

Paragrafen är ny.

I den ges vissa bestämmelser om förfarandet hos länsstyrelsen vid deposition och de krav som ställs för att konsumentens motpart ska få lyfta det deponerade beloppet. Enligt första stycket ska länsstyrelsen underrätta den som framställt krav om betalning, dvs. konsumentens motpart, genom brev om depositionen. Motparten, som är nätkoncessionshavare eller elleverantör, ska enligt andra stycket, för att få lyfta det deponerade beloppet, hos länsstyrelsen inom tre månader från den i samma stycke närmare angivna tidpunkten ha träffat en överenskommelse om det med konsumenten. Motparten kan också väcka talan om rätt till det deponerade beloppet. I sådant fall får ingen av parterna lyfta beloppet förrän tvisten är slutligt avgjord. Även i denna del är för insikt i hur bestämmelserna ska förstås avsett att ledning ska kunna hämtas i rättspraxis och förarbeten rörande motsvarande bestämmelse i hyreslagen, 12 kap. 22 §.

## 12 kap.

### 1 §

I denna paragraf ges de övergripande bestämmelserna om tillsynen över efterlevnaden av ellagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Genom ändringen i tredje stycket utökas det område som omfattas av tillsynen till att också gälla elleverantörernas skyldigheter enligt 8 kap. samt de särskilda bestämmelserna om överföring och leverans av el till konsumenter enligt 11 kap., dock i sistnämnda avseende med undantag för de bestämmelser i 11 kap. 8–12 §§ som gäller skadestånd vid avbruten överföring av el, vilka får anses ha rent civilrättslig innebörd. Motiven till den utökade tillsynen ges i

avsnitt 13.2.2. Tillsynen kommer därmed även att omfatta de krav på avtalet som anges i den föreslagna 11 kap. 1 a §.

### 3 §

I denna paragraf, som reglerar formerna för hur tillsynen ska utövas, görs för det första en ändring som innebär att tillsynsmyndigheten även ska kunna meddela de förbud som behövs för att trygga efterlevnaden av lagen och de föreskrifter som utfärdats med stöd av den. Avsikten är, som anges i avsnitt 13.2.2, att tillsynsmyndigheten ska kunna vara mer aktiv i sin verksamhet. Beslut om förbud bör t.ex. kunna användas mot en nätkoncessionshavare eller elleverantör som inte lever upp till de krav på avtalets utformning som anges i den föreslagna 11 kap 1 a §.

I övrigt sker en ändring för att tydliggöra hur tillsynsmyndigheten ska agera. Det är att ett föreläggande eller förbud av rättsäkerhetsskäl ska föregås av att det berörda företaget ges möjlighet att yttra sig i frågan. Med hänsyn till att de här framlagda förslagen förutsätter en utökad tillsynsverksamhet, kan det finnas anledning att låta detta krav uttryckligen framgå av lagtexten.

## 13 kap.

### 5 §

I paragrafen finns bestämmelserna om överklagande av de beslut som fattas enligt lagen. Då möjligheten att deponera tvistigt belopp hos länsstyrelsen införs, görs en följdändring i paragrafen som innebär att länsstyrelsens beslut i dessa frågor kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

## **15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:349) om elektroniska kommunikationer**

### **5 kap.**

#### *19 §*

I paragrafen anges under vilka förutsättningar tillhandahållande av telefonitjänst får avbrytas.

Genom ett nytt fjärde stycke föreskrivs i förtydligande syfte att vad en konsument har deponerat hos länsstyrelsen enligt 5 kap. 20 § inte får läggas till grund för sådant avbrott.

#### *20 §*

Paragrafen är ny.

En konsument ges enligt denna paragraf möjlighet att deponera tvistig fordran hos länsstyrelsen. En i allt väsentligt likalydande regel införs i 11 kap. 14 § ellagen (1997:857). Som anges i specialmotiveringen till den bestämmelsen bör viss ledning i hur dessa bestämmelser ska tillämpas hämtas från rättspraxis och förarbeten rörande den sedan tidigare gällande möjligheten till deposition i hyresförhållanden enligt 12 kap. 21 § jordabalken.

#### *2 §*

Paragrafen som är ny motsvarar 12 kap. 22 § jordabalken. Se också den ovan motiverade 11 kap. 15 § ellagen.

## **15.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:260) om offentlig anställning**

#### *32 §*

I paragrafen ges bestämmelser om de regler rörande uppsägning, avskedande, turordning och företrädesrätt vid återanställning som ska gälla för arbetstagare med offentlig anställning i verksledande eller därmed jämförbar ställning.

I ett nytt tredje stycke införs en regel om att chefen för Post- och telestyrelsen, Nätmyndigheten, vilket är avsedd att bli en själv-



ständig myndighet, Järnvägsstyrelsen, Konkurrensverket och Luftfartsstyrelsen endast kan anställas för en tid om tio år och att denna tid inte kan förlängas. Motiven för denna ändring finns redovisade i avsnitt 11.10.2.

# Referenser

Agell, J (2000), "On the determinants of labour market institutions: Rent-sharing vs. social insurance", Working Paper Series No 2000:16, Department of Economics Uppsala University.

Aghion, P, N Bloom, R Blundell, R Griffith och P Howitt (2003), "Competition and Innovation: An Inverted U Relationship", Working Paper 02/04, Institute for Fiscal Studies.

Ahn, S (2002), "Competition, Innovation and Productivity Growth: A Review of Theory and Evidence", Economics Department Working Paper 317, OECD.

Alexandersson, G och S Hultén (2003), "Orimligt låga bud vid upphandlingar", *Ekonomisk Debatt*, årg. 31, nr 7, s. 5–16.

Alexandersson, G, G Ehrling, S Hultén och L Nordenlöw (2000), "Spåren efter avregleringen", KFB-rapport 2000:25.

Amundsen, Eirik S, och L Bergman, (2004), "Hur bör elhandeln organiseras?", Elforsk rapport 2004:10.

Analysys Consulting, DotEcon, Hogan & Hartson (2004), *Study on Conditions and Options in Introducing Secondary Trading of Radio Spectrum in the European Community – Final report for the European Commission*.

Andersson, P (2001), *Deregulation and Internet: new challenges to postal services in Sweden*, Linköping Studies in Arts and Science.

Andersson, P (2004), "Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag", Konkurrensverket.

Andersson-Skog, L (1997), "The making of national telephone networks in Sweden. The state and the emergence of national regulatory patterns 1880-1920", i Magnusson, L och J Ottosson (red.), *Evolutionary Economics and Path Dependency*.

Armstrong, M (1998), "Network Interconnection in Telecommunications", *Economic Journal*, vol. 108, nr 448.

Armstrong, M, S Covan och J Vickers (1994), *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*, The MIT Press.

ATA, "Annual Passenger Prices (Yield)", <http://www.airlines.org/econ/d.aspx?nid=1041> (2004-06-30).

Banverket (2002), *Sektorsprogram*.

Banverket (2004), *Årsredovisning 2003*.

Baumol W, J Panzar och R Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich.

Becker, G (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence", *The Quarterly Journal of Economics*, nummer 3, s.371-400.

Bekken, J-T (2003), "Taxi Regulation in Europe – Final Report", IRU.

Berg, A (1999), *Staten som kapitalist: marknadsanpassningen av de affärsdrivande verken 1976-1994*, Acta Universitatis Upsaliensis.

Bergendahl-Gerhom, M och L Hultkrantz (1996), "Nästa steg i telepolitiken", ESO-rapport, Fritzes.

Bergman, L (1999), EG:s naturgasmarknadsdirektiv – En ekonomisk analys av olika alternativ för Sverige, Bilaga 3, *SOU 1999:115*.

Bergman, L (2000), *Mot en europeisk elmarknad?*, SNS Förlag.

Bergman, L, C Doyle, J Guai, L Hultkrantz, D Neven, L H Röllner och L Waverman (1999), *Europas nätverksindustrier, Telekommunikationer, Avregleringen i Europa*, SNS Förlag.

Bergman, M (1996), "Avregleringen av inrikesflyget", Konkurrensverkets rapportserie 1996:1.

Bergman, M (2001), "En utmanares uppgång och fall – åtta år med en avreglerad inrikes flygmarknad", *Ekonomisk Debatt*, årg. 29, nr 1, s. 41–53.

Bergman, M (2002), "Lärobok för regelnissar – en ESO-rapport om regelhantering vid avreglering", ESO-rapport, Fritzes.

Bergman, M (2004), "Competition in Services or Infrastructure-Based Competition", PTS.

Bernard, S, R Cohen, M Robinson, B Roy, J Toledano, J Waller och S Xenakis (2002), "Delivery Cost Heterogeneity and Vulnerability to Entry" i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Postal and Delivery Services – Delivering on Competition*, Kluwer Academic Publishers.

Björkdahl, J och E Bohlin (2003), "3G Network Investments in Sweden", PTS.

Bladh, M (1999), "Posten, staten och informationssamhället", KFB-Rapport 1999:10, Kommunikationsforskningsberedningen.

Blanchard, O och F Giavazzi (2002), "Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets", NBER Working Papers, nummer 8120, NBER.

Booz Allen Hamilton (2003), *Appraisal of Taxi Fare Structure Issues*, Research Paper RP22, Independent Pricing and Regulatory Tribunal of New South Wales.

Borenstein, S (1992), "The Evolution of U.S. Airline Competition", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 6, s. 45–73.

Borenstein, S och N.L Rose (1994), "Competition and Price Dispersion in the U.S. Airline Industry", *Journal of Political Economy*, vol. 102, s. 653–683.

Braeutigam, R (1993), "Consequences of Regulatory Reform in the American Railroad Industry", *Southern Economic Journal*, nummer 3, s.468-480.

Brandinger, R. (2004), "Bolagsstyrning i statliga företag", bilaga 8 till SOU 2004:47, Fritzes.

Brandt, B (1998), "Taxi i Västerbotten efter avregleringen – En beskrivning av taxis verksamhet", TRUM-rapport.

Braunerhjelm, P, M Ganslandt, S Nyberg, J Stennek och N Wahl (2002), *Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa*, SNS förlag.

Burdett, K och S Fölster (1994), "Analyzing the effects of taxicab deregulation: A new empirical approach", IUI Working Papers nr.410.

CAA (1998), *The Single European Aviation Market: The First Five Years*, CAP 685, London.

Cabral, L (2000), *Introduction to Industrial Organization*, MIT Press.

Calmfors, L och M Persson (1999), "Tillväxt och ekonomisk politik – en översikt" i *Tillväxt och ekonomisk politik*, (red.) Calmfors och Persson, Studentlitteratur.

Campbell, J, A Kalevi Dieke och A Niederprum (2004), "Main Developments in the European Postal Sector", Study for the European Commission DG Internal Market, wik-Consult.

Card, D (1986), "The Impact of Deregulation on the Employment and Wages of Airline Mechanics", *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 39, s. 527–538.

- Card, D (1989), "Deregulation and Labor Earnings in the Airline Industry", Industrial Relations Section Working Paper, nr. 247, Princeton University.
- Card, D (1998), "Deregulation and Labor Earnings in the Airline Industry", i Peoples, J (red), *Regulatory Reform and Labor Markets*, Kluwer Academic Publishing.
- Carleheden, S-Å (1999), "Telemonopolens strategier. En studie av telekommunikationsmonopolens strategiska beteende vid liberalisering av teleoperatörsbranschen", Lund Studies in Economics and management, Lunds universitet.
- Carlton, D och J Perloff (1990), *Modern Industrial Organization*, Addison-Wesley.
- Caves, D, L Christensen och M Tretheway (1987), An Assessment of the Efficiency Effects of the US Airline Deregulation via an International Comparison, i Baily, E (red), *Public Regulation: New Perspectives on Institutions and Policies*, MIT Press
- CEPR (2004), *Railway deregulation: A European efficiency comparison*, DiscussionPaper series No. 4319.
- CityMail (2004a), *Remissyttrande till Post- och kassaserviceutredningen från CityMail Sweden angående Tio år efter postmarknadens avreglering: effekter och reformförslag*, PM till Post- och kassaserviceutredningen.
- CityMail (2004b), *Remissyttrande till Post- och kassaserviceutredningen från CityMail Sweden angående Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering*, PM till Post- och kassaserviceutredningen .
- Coase, R (1937), "The Nature of the Firm", *Economica*, s.386–405.
- Cohen, R och E Chu (1997) "A Measure of Scale Economies for Postal Systems", i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, Kluwer Academic Publishers.
- Cohen, R, E Chu, W Ferguson och S Xenakis (1997) "A Cross

Sectional Comparison and Analysis of Productivity for 21 National Postal Administrators”, i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Managing Change in the Postal and Delivery Industries*, Kluwer Academic Publishers

Cohen, R, M Robinson, R Sheehy, J Waller och S Xenakis (2004), ”An Empirical Analysis of the Graveyard Spiral” i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic Publishers.

Cohn, M (2003) ”Från konkurrens till samverkan inom den brittiska järnvägen”, SJ AB.

Commission of the European Communities (2004), *Commercial slot allocation mechanism in the context of a further revision of Council Regulation (EEC) 95/93 on common rules for the allocation of slots at Community airports*, Commission Staff Working Document.

Crain, W M och T D Hopkins (2001), ”The Impacts of Regulatory Costs on Small Firms”, Report prepared for Small Business Administration, Office of Advocacy.

Crew, M och P Kleindorfer (1998), ”Efficient Entry, Monopoly, and the Universal Service Obligation in Postal Service”, *Journal of Regulatory Economics*, Volym 14, s.103–125.

Crew, M och P Kleindorfer (2004), ”Access and the USO for Letters and Parcels” i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic Publishers.

Crews, C W (2002), ”Ten Thousand Commandments, An Annual Snapshot of The Federal Regulatory State”, Cato Institute.

Dobbs, I och P Richards (1991), ”Assessing the Welfare Effects of Entry into Letter Delivery” i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers.

Dodgson, J, J M Rodriguez, J P van der Veer, S Gibson, J Hernandez, och B Veronese (2004), "Economics of Postal Services: Final report", Study for the European Commission DG Internal Market, NERA Economic Consulting.

Doganis, R (1991), *Flying Off Course: The Economics of International Airlines*, Routledge, London.

Ds 1987:8, *Avreglering av taxi m.m.*

Ds 1990:36, *Statens dolda kapital, Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.*

Ds 1991:44, *Postens konkurrensförutsättningar.*

Ds 1991:77, *SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag?.*

Ds 1993:63, *En öppen järnvägsmarknad i Sverige.*

Ds 1995:6, *ELMA, Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.*

Ds 2000:56, *Effektivare tvistlösning på teleområdet.*

Ds 2003:7, *Förtjänst och skicklighet – om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.*

Ds 2003:32, *Uppdelning av Luftfartsverket.*

DTI (2004), *Energy Trends and Quartely Energy Prices – September 2004*, DTI-report.

ECON (2001), *Posten i en ny tid*, ECON-rapport 33.

ECON (2002), *Handelsmarginaler och förutsättningar i elhandel*, Rapport 84/02.

ECON (2003), *Konkurrensen på telemarknaden.*

ECON (2004), *Samhällsekonomiska effekter av elmarknadens avreglering*, rapport på uppdrag av Vattenfall.



Economides, N och F Flyer (1997), "Compatibility and Market Structure for Network Goods", Discussion Paper EC-98-02, Stern Graduate School of Business.

EEIG (2002), *Consumers' Opinions about Services of General Interest*, Eurobarometer 58

Energimyndigheten (2002a), *Månadsvis avläsning av elmätare*, ER 2002:12.

Energimyndigheten (2002b), *Elkrisen i Kalifornien – orsaker, åtgärder och konsekvenser*, ET 2002:6.

Energimyndigheten (2003), *Elmarknaden 2003*, ET 2003:10.

Energimyndigheten (2004a), *Torrår. Utvecklingen på elmarknaden – några iakttagelser från åren 2002 och 2003*, ER 2004:7.

Energimyndigheten (2004b), *Elnätsföretagens kostnadseffektivitet och produktivitetsutveckling – jämförelse av nätföretagens distribution av el år 2002 samt utvecklingen 2000–2002*, ER 2004:10.

Energimyndigheten (2004c), *Utveckling av nätavgifter*, ER 2004:11.

Energimyndigheten (2004d), *Prisområden som flaskhalshantering – En studie av konsekvenserna för företagen*, ER 2004:19.

Energimyndigheten (2004e), *Energiindikatorer*, opublicerat material.

Energimyndigheten (2004f), *Styrning av el till prioriterade användare vid bristsituationer*, ER 2004:31.

ESV (2004), *Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter*, ESV 2004:1.

EU (2002a), "Structural reforms in labour and product markets and macroeconomic performance in the EU", Kapitel 2 i *The EU economy: 2002 review*. EU.

- EU (2002b), *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of the Postal Directive (97/98/EC Directive)*.
- EU (2003), *Energy and Transport in figures*, Statistical pocketbook 2003.
- Europeiska kommissionen, (1999), *The European Airline Industry: From Single Market to World Wide Challenges*, [http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/doc/com\\_1999\\_182en.pdf](http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/doc/com_1999_182en.pdf) (2004-08-12).
- Europeiska kommissionen, (2001), *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden*, Vitbok.
- Eurostat (2003), *Telecommunications in Europe*.
- Evans, J och R Green (2003), "Why Did British Electricity Prices Fall after 1998?", CMI Working Paper 26.
- Ewertsson, L och L Hultkrantz (2004), *Informationssamhällets institutioner*, SNS Förlag.
- Falkenhall, B och A Kolmodin (2004), "Samhällsekonomisk analys av effekterna av liberaliseringen av postmarknaden – Underlag och överväganden för Post- och kassaserviceutredningen", ITPS-rapport till Post- och kassaserviceutredningen.
- Foster C D (1992), *Privatization, Public Ownership and The Regulation of Natural Monopoly*, Blackwell.
- Frankena, M och P Pautler (1986), "Taxicab regulation: An economic analysis", *Research in Law and Economics*, Volym 9, s.129–165.
- Freibel, G, M Ivaldi och C Vibes (2004), "Railway (de)regulation: A European Efficiency Perspective", CEPR discussion papers No. 4319.
- Frontier Economics (2002), *The impact of liberalisation on efficiency: a survey*, Postcomm report.

Fölster, S (1992), "Taxesänkning, var god dröj! Effekter av taxi-näringsens avreglering.", *Ekonomisk Debatt*, Nummer 3, s.200-209.

GAO (1990), *Airline Competition – Industry Operating and Marketing Practices Limit Market Entry*, Report to Congressional Requesters.

Green Cargo AB, *Årsredovisningar*, olika år.

Gönenc, R och G Nicoletti (2000), "Regulation, Market Structure and Performance in Air Passenger Transportation", Economics Department Working Paper No. 254, OECD.

Gönenc, R, M Maher och G Nicoletti (2001), "The implementation and The Effects of Regulatory Reform: Past Experience and Current Issues", OECD Economic Studies No. 32.

Haldi, J och W Olson (2004), "An Evaluation of USPS Worksharing: Postal Revenues and Cost from Workshared Activities" i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic Publishers.

Hirsch, B och D Macpherson (2000), "Earnings, Rents and Competition in the Airline Labor Market", *Journal of Labor Economics*, vol. 18, nr. 1, s. 125–155.

Hirschman, AO (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Harvard University Press.

Hjalmarsson, L (1993a), "Reglering och marknadsresultat på svensk elmarknad" Memorandum No 192.

Hjalmarsson, L (1993b), "From Club-Regulation to Market Competition in the Scandinavian Electricity Supply Industry" Memorandum No 193.

Hjalmarsson, L och A Veiderpass (1992a), "Efficiency and Ownership in Swedish Electricity Retail Distribution", *Journal of Productivity Analysis*, 3(1–2), 7–24.

Hjalmarsson, L och A Veiderpass (1992b), "Productivity in Swedish Electricity Retail Distribution", *Scandinavian Journal of Economics*, 94(S), 193–105.

HUI (2001), *Skinmar SAS sina inrikeskunder?*, Stockholm.

Hultén, M, G Alexandersson och L Nordenlöw (1999), "De avreglerade marknaderna för långväga kollektiva persontransporter i Sverige och järnvägens rullande materiel", Underlagsrapport nr 17 till SIKAs rapport 1999:6.

Hultén, S (2003), "FoU inom järnvägssektorn före och under järnvägens avreglering", Handelshögskolan i Stockholm.

Hultkrantz, L (2002), "Telecommunications Liberalisation in Sweden: Is Intermediate Regulation Viable?", *Swedish Economic Policy*, vol. 9, nr 2.

Hultkrantz, L (2004), Telereformerna i backspegeln, bilaga till Regelutredningen.

Häckner, J och S Nyberg (1992), "Deregulation taxi services: a word of caution", IUI Working Papers nr.353.

IBM (2004), *Rail Liberalisation Index 2004 – Comparison of the Market Opening in the Rail Markets of the Member States of the European Union, Switzerland and Norway*.

Intersecta AB (2004), *Att avreglera infrastrukturella system: effekter på teknikutveckling och investeringsbeteende med exempel från energisektorn*, bilaga till Regelutredningen.

IVA (2004), *För en långsiktig positiv teknikutveckling*.

Jean S och G Nicoletti (2002). "Product market regulation and wage premia in Europe and North America: an empirical investigation", OECD Economics Department Working Papers 318, OECD Economics Department.

Jeding, C (2001), *Co-ordination, Co-operation and Competition – The Creation of Common Institutions for Telecommunications*,

doktorsavhandling, Ekonomisk-historiska institutionen, Uppsala universitet.

Jeding, C (2004), "Varför ska man reglera telemarknaden?", PTS, Promemoria.

Johansson, M (1996), "Posten och stora tekniska system" i J Nissen (red.), *Posten och informationsambället – en förstudie*, Kommunikationsforskningsberedningen.

Johansson, P, A Marell och K Westin (2000), "Taxi i världen – En jämförelse av taxis villkor och verksamhet i olika länder", TRUM Rapport 2000:03.

Joskow, P.L (2000); "Why do We Need Electricity Retailers? Or Can You Get it Cheaper Wholesale?", Discussion Paper January 13, Center for Energy and Environmental Policy Research, MIT.

Justitiedepartementet (2000), *Regeringens chefspolicy – kvalitet i den statliga chefsförsörjningen*.

Justitiekommitténs betänkande 2003/04:JuU14, *Processrättsliga frågor*.

Järnväggruppen KTH (2003a), *Framtida järnvägstrafik – Prognoser för Banverkets framtidsplan och olika organisationsmodeller 2003*.

Järnväggruppen KTH (2003b), *Utveckling av utbud och priser på järnvägslinjer i Sverige 1990–2003*.

Kaijser, A (1994), *I fädrens spår – den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar*, Carlssons Bokförlag.

Karlsson, M (1998), *The liberalisation of telecommunications in Sweden*, avhandling från Högskolan i Linköping, Institutionen för teknisk och social förändring.

Katz, M och C Shapiro (1985), "Network Externalities, Competition and Compatibility", *American Economic Review*, vol 75, nr 3.

Kommittédirektiv 2004:8, *Inrättandet av en ny luftfartsmyndighet*.

Kommittédirektiv 2004:128, *Ökad effektivitet på konkurrensområdet m.m.*

Kommunikationsdepartementet (1997), *Remissammanställning – Kommunikationsdepartementets promemoria: (Ds 1997:58) Statens ansvar på post- och betaltjänstområdet*, K97/3495/1.

Konkurrensverket (1996), *Remissvar över departementspromemorian ”Moderna telekommunikationer åt alla” (Ds 1996:38)*, K96/2437/1.

Konkurrensverket (1998), *Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning*, rapport 1998:3.

Konkurrensverket (1999), *Ärende: Ifrågasatt missbruk av dominerande ställning – flygmarknaden (EuroBonus)*, Beslut 1999-11-12, Dnr. 902/1998, Konkurrensverket.

Konkurrensverket (2001), *Start- och landningstider inom flyget*, Konkurrensverkets rapportserie 2001:7.

Konkurrensverket (2002), *Konkurrensen i Sverige 2002*, Konkurrensverkets rapportserie 2002:4.

Konkurrensverket (2003), *Smakar det så kostar det – en utredning med fokus på flygbonusprogram*, Konkurrensverkets rapportserie 2003:1.

Konkurrensverket (2004), *Monopolmarknader i förändring*, Konkurrensverkets rapportserie 2004:3.

Konsumentverket och Konkurrensverket (2002), *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Elmarknaden*.

Konsumentverket, Konkurrensverket och PTS (2003), *Konsekvenser för konsumenter av nyligen konkurrensutsatta marknader – Telemarknaden*, 2003:22.

Krantz, L-G (1991), "Avregleringen av taxi i Sverige – Geografiska variationer i resultaten av kommunernas upphandling av taxitransporter", *Choros* 1991:1, Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.

Kylén, B (2004), "Innebörden av "priser grundade på kostnaderna" i svensk postverksamhet". Utlåtande på uppdrag av Posten.

Laffont, J-J och J Tirole (2000), *Competition in Telecommunications*, MIT Press.

Laffont, J-J, P Rey och J Tirole (1998a), "Network Competition: I. Overview and Nondiscriminatory Pricing", *Rand Journal of Economics*, vol. 29, nr 1.

Laffont, J-J, P Rey och J Tirole (1998b), "Network Competition: II. Price Discrimination", *Rand Journal of Economics*, vol. 29, nr 1.

Laitila, T, A Marell och K Westin (1995), "Taxitrafikens egenskaper och taxikundernas uppfattning fyra år efter avregleringen", KFB-rapport.

Lind, H och A Wigren (1993a), *Ordning på taximarknaden – var god dröj!*, SNS Förlag.

Lind, H och A Wigren (1993b), "Varför blev "avregleringen" av taxi bara en halv framgång?", *Ekonomisk Debatt*, årgång 21, nr 6, s.519–528.

Lind, H och J Sonnegård (1992), "Effekter av konkurrens på den lokala taximarknaden; En empirisk studie", PM Nationalekonomiska institutionen. Stockholms universitet.

Lind, H, J Persson, J Sonnegård och A Wigren (1996), "Deregulation of the taxi-cab market in Sweden: Competition, prices and supply after five years", PM Nationalekonomiska institutionen. Stockholms universitet.

Lindberg, G (2003), "Det transportpolitiska kostnadsansvaret – en kartläggning av pågående arbete och principer m.m. rörande kostnadsansvaret", Rapport till Godstransportdelegationen.

Lindh, S och E Meyerson (1998), "Staten och bolagskapitalet, Om aktiv styrning av statliga bolag", Rapport till ESO, Ds 1998:64.

Littlechild, S (2000), "Why We Need Electricity Retailers: A Reply to Joskow on Wholesale Spot Price Pass-Through", DAE Working Paper 2000/21, University of Cambridge.

Littlechild, S (2002), "Competition in Retail Electricity Supply", DAE Working Paper 2002/27, University of Cambridge.

LKAB, *Årsredovisning 2000*.

London Economics (2003), *Study of the Consequences of Further Liberalisation of the Postal Market in Norway*, Rapport till det norska transport- och kommunikationsdepartementet.

Luftfartsverket (1994), *Inrikesflygets avreglering*, rapport 1994:2, Norrköping.

Luftfartsverket (2001), *Inrikesflygets marknadsförutsättningar – åtgärder för att förbättra konkurrensen*, rapport 2001:6.

Luftfartsverket (2004a), *Flygets utveckling 2003*. En sektorsredovisning.

Luftfartsverket (2004b), *Insikt 2004:3*.

Luftfartsverket (2004c), *Destinationsutbud tredje och fjärde kvartalet 2004*.

Megginson, W och J Netter (2001), "From State to Market: A Survey of Empirical Studies on Privatization". *Journal of Economic Literature*. Vol. XXXIX, s. 321–389.

Molander, P (2004), "Ett fristående utvecklingsorgan för utvecklingsarbetet".

Monti, Mario (2002), "The single energy market: the relationship between competition policy and regulation", tal den 7 mars.



Morrison, S och C Winston (1997), "The Fare Skies: Air Transportation and Middle America", *The Brookings Review*, vol.15, nr 4, s. 42–45.

National Audit Office (2002), *Pipes and Wires*, Report by the Controller and Auditor.

NERA (1998), *Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union*, Final Report for EC DG XIII.

NERA (2004), *Study to assess the effects of different slot allocation schemes*, January 2004.

Nerep, E (2004), "Implementeringen av EU:s postdirektiv 97/67/EG och 2002/39/EG i svensk rätt", Rapport till PTS.

Newbery, D M. (1999), *Privatization, Restructuring and Regulation of Network utilities*, MIT Press.

Nicoletti, G och S Scarpetta (2003), "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence", Economics Department Working Papers, Nummer 347, OECD.

Nordel (2002) *Nordisk systemutvecklingsplan*.

Nordel (2003) *Årsberetning*.

Nordel (2004a) *Nordisk Regelsamling*.

Nordel (2004b), *Regler för hantering av flaskhalsar – Vurdering av tilgjengelighet på kapasitet og muligheter for ökt motandel*, Rapport.

Nordic Competition Authorities (2002), *Competitive Airlines: towards a more vigorous competition policy in relation to the air travel market*, 2002:1.

Nordic Competition Authorities (2003), *A Powerful Competition Policy – Towards a more coherent competition policy in the Nordic market for electric power*, 2003:1.

Nordic Competition Authorities (2004), *Telecompetition, Towards a single Nordic market for telecommunication services?*, 2004:1.

Nordström-Skans, O (2004), "Produktmarknadskonkurrens och jämviktsarbetslöshet", bilaga till Regelutredningen.

Nutek (1996), *Avregleringen av taximarknaden – En analys av regionala effekter*, rapport 1996:67, Nutek.

Nutek (1997), *Inrikesflyget efter avregleringen. En analys av regionala effekter*, rapport 1997:24, Stockholm.

OECD (1997), *The OECD Report on Regulatory Reform*.

OECD (1999a), *Promoting Competition in Postal Services*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.

OECD (1999b), *Relationship between regulators and competition authorities*.

OECD (2001), *Structural Separation in Regulated Industries*, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs.

OECD (2003a), *Communications Outlook*.

OECD (2003b), "Competition issues in road transport", *OECD Journal of Competition Law and Policy*, Vol. 4, Nummer 4.

Ofcom (2004), *Strategic Review of Telecommunications – Phase 1 consultation document*, Ofcom-report.

Office of Fair Trading (2003a), *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*, Report OFT676.

Office of Fair Trading (2003b), "Impact of taxi market regulation – an international comparison", Annex J till rapporten *The regulation of licensed taxi and PHV services in the UK*.

Panzar, J (1991), "Is Postal Service a Natural Monopoly" i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competition and Innovation in Postal Services*, Kluwer Academic Publishers.

Pelli, A och M Puu (2001), "Upphandling av taxis tjänster – En studie av upphandling av sjukresor i Västerbottens län", TRUM-rapport 2001:02.

Peltzman, S (1976), "Towards a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, s.211-240.

Pilat, D (1996), "Competition, Productivity and Efficiency", *OECD Economic Studies*, Nummer 27.

Pollitt, M och A Smith (2001), "The restructuring and Privatisation of British Rail: Was it really that bad?", Cambridge Working Papers in Economics.

Postcomm (2001), *An assessment of the costs and benefits of Consignia's current Universal Service Provision*, Postcomm Discussion Document.

Postcomm (2004), *Promoting Effective Competition in UK Postal Services Through Downstream Access*, Postcomm Report.

Posten (2004a), *Postens synpunkter på postlagen*, PM till Post- och kassaserviceutredningen.

Posten (2004b), *PM gällande artiklarna 12 och 14 i Postdirektivet (direktiv 97/67/EG i dess lydelse enligt direktiv 2002/39/EG)*, Rapport från Posten.

Posten (2004c), *Kommentarer till förslag*, PM till Regelutredningen.

PTS (1998), *Postal infrastruktur – Postnummer, adressändringar, eftersändning och postboxhantering*, PTS-rapport.

PTS (2002a), *Uppföljning och utvärdering av prisregleringen för vissa posttjänster*, PTS-rapport.

PTS (2002b), *Svensk telemarknad 2002*, PTS-rapport.

PTS (2003a), *I backspegeln. Erfarenheter av tio år med telelagen*, PTS-rapport.

PTS (2003b), *Svensk telemarknad 2003*, PTS-rapport.

PTS (2003c), *Så efterfrågar vi elektronisk kommunikation – en individundersökning*, PTS-rapport.

PTS (2003d), *Framväxten av nya mobila marknader – en överblick*, PTS-rapport.

PTS (2003e), *Nio år med postlagstiftningen – en utvärdering*, PTS-rapport.

PTS (2003f), *Den samhällsomfattande posttjänsten – Postens brev- och logistikverksamhet 2000/01*, PTS-rapport.

PTS (2003g), *Service och konkurrens 2003*, PTS-rapport.

PTS (2004a), *Service och konkurrens 2004*, PTS-rapport.

PTS (2004b), *Den svenska postmarknaden – en beskrivning och övergripande analys*, PTS-rapport.

PTS (2004c), *Framväxten av marknaden för mobila innehållstjänster*, PTS-rapport.

Regeringens proposition (1986/87:99), *Om ledning av den statliga förvaltningen*.

Regeringens proposition (1987/88:50), *Trafikpolitiken inför 90-talet*.

Regeringens proposition (1989/90:88), *Vissa näringspolitiska frågor*.

Regeringens proposition (1990/91:30), *Vissa befogenheter för ett nytt statligt förvaltningsbolag*.

Regeringens proposition (1990/91:87), *Om näringspolitisk för tillväxt*.

Regeringens proposition (1991/92:49), *Om vissa frågor vid överföringen av verksamheten vid statens vattenfallsverk till aktiebolagsform.*

Regeringens proposition (1991/92:69), *Privatisering av statligt ägda företag, m.m..*

Regeringens proposition (1991/92:100), *1992 års ekonomiska vårproposition.*

Regeringens proposition (1991/92:133), *En elmarknad i konkurrens.*

Regeringens proposition (1992/93:132), *Om vissa frågor inom Kommunikationsdepartementets område.*

Regeringens proposition (1993/94:162), *Handel med el i konkurrens.*

Regeringens proposition (1994/95:84), *Vissa ändringar i ellagen.*

Regeringens proposition (1994/95:100), *Förslag till statsbudget för budgetåret 1995/96.*

Regeringens proposition (1994/95:222), *Ny ellagstiftning.*

Regeringens proposition (1995/96:22), *Lag om statsbudgeten.*

Regeringens proposition (1995/96:141), *Aktiv förvaltning av statens företagsägande.*

Regeringens proposition (1995/96:218), *Ändringar i postlagen (1993:1684) m.m..*

Regeringens proposition (1996/97:85), *Frågor om mätning m.m. på elmarknaden.*

Regeringens proposition (1996/97:136), *Ny ellag.*

Regeringens proposition (1997/98:56), *Transportpolitik för en hållbar utveckling*.

Regeringens proposition (1997/98:130), *Ändringar i konkurrenslagen (1993:20) m.m.*

Regeringens proposition (1997/98:159), *Genomförande av Europaparlamentets och rådets direktiv om gemensamma regler för den inre marknaden för el, m.m..*

Regeringens proposition (1998/99:95), *Postal infrastruktur*.

Regeringens proposition (1998/99:137), *Införande av schablonberäkning på elmarknaden, m.m..*

Regeringens proposition (1999/2000:140), *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.

Regeringens proposition (2000/01:135), *Handlingsplan för konsumentpolitiken*.

Regeringens proposition (2001/02:56), *Energimarknader i utveckling – bättre regler och tillsyn*.

Regeringens proposition (2002/03:85), *Vissa elmarknadsfrågor*.

Regeringens proposition (2002/03:86), *Åtgärder för att stärka den finansiella ställningen i SJ AB*.

Regeringens proposition (2002/03:110), *Lag om elektronisk kommunikation, m.m.*

Regeringens proposition (2003/04:1), *Budgetpropositionen för 2004*.

Regeringens proposition (2003/04:38), *En ny prisinformationslag m.m.*

Regeringens proposition (2003/04:123), *Järnvägslag*.

Regeringens proposition (2003/04:127), *Ett stärkt GreenCargo för hållbara transportlösningar*.

Regeringens proposition (2004/05:1), *Budgetpropositionen för 2005*.

Regeringens proposition (2004/05:13), *Distans- och hemförsäljningslag m.m.*

Regeringens remiss (2004), *Till lagrådet enligt beslut den 14 oktober 2004 om genomförande av EG:s elmarknadsdirektiv*.

Regeringens skrivelse (1999/2000:106), *Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan*.

Regeringskansliet (2003), *Statens ägarpolitik*.

Regeringskansliet (2004a), *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2003*.

Regeringskansliet (2004b), *Mål för ägarpolitiken*.

Riksdagens revisorer (2001), *Sänkta socialavgifter – har det någon effekt?*, Rapport 2000/01:8.

Riksdagens revisorer (2003), *Riksdagens revisorers förslag angående staten som bolagsägare*, Förslag till riksdagen 2002/03:RR16.

Riksrevisionen (2004), *Vattenfall AB – uppdrag och statens styrning*, RiR 2004:18.

Rikstrafiken, *Årsredovisning 2003*.

Robinson, C (1999), "After the Regulatory Review", i Beesley, M.E. (red.), *Regulating Utilities: A new Era*, The Institute of Economic Affairs.

Samferdelsedepartementet (2004), *Konkurrens på postmarkedet*, Rapport fra interdepartemental arbetsgrupper, Norska Samferdelsedepartementet.

SAS (2004), *Delårsrapport januari–augusti 2004*.

SAS, *Flygplatsavgifter*, PM till Regelutredningen, 2004-09-14.

SAS, *årsredovisningar 2001–2003*.

SCB (2004), *Privatpersoners användning av datorer och Internet 2003*, SCB.

SCB, SM-serie EN 17, olika årgångar.

SCB, SM-serie EN 11, olika årgångar.

Shires, J, M Preston, C Nash och M Wardman (1994) "Rail privatization: The economic theory", Working Paper 419, University of Leeds.

SIKA (2002a), *Kostnader i persontrafik*, rapport 2002:14.

SIKA (2002b), *Transporter och kommunikationer*, Årsbok 2003.

SIKA (2003), *Lönsam persontrafik på järnväg – Analyser för Järnvägsutredningen*, rapport 2003:7.

SIKA (2004a), *Uppföljning av det transportpolitiska målet och dess delmål*, rapport 2004:3.

SIKA (2004b), *Internaliseringsgrader för att belysa konkurrensneutralitet mellan transportslagen*, PM 2004:4, Stockholm.

SIKA (2004c), *Fakta om informations- och kommunikationsteknik i Sverige 2004*, SIKA

SJ AB, *Årsredovisningar 2001–2003*.

SOU 1978:11, *Kapitalmarknaden i svensk ekonomi*, Huvudbetänkande från 1968-års kapitalmarknadsutredning, Allmänna förlaget.

SOU 1990:27, *Post och Tele – Affärsverk med regionalt och socialt ansvar*, Betänkande från Post- och Teleutredningen, Fritzes.

SOU 1990:58, *Konkurrens i inrikesflyget*, delbetänkande från Konkurrenskommittén, Allmänna förlaget.



SOU 1993:13, *Ökad konkurrens på järnvägen*, Kommittén för ökad konkurrens inom järnvägssektorn, Fritzes.

SOU 1993:9, *Postlag*, betänkande från Postlagsutredningen, Allmänna förlaget.

SOU 1993:68, *Elkonkurrens med nätmonopol*, delbetänkande från Ellagstiftningsutredningen, Allmänna förlaget.

SOU 1995:14, *Ny elmarknad*, delbetänkande från Energikommis- sionen, Fritzes.

SOU 1995:108, *Ny ellag*, slutbetänkande från Ellagstiftningsutred- ningen, Fritzes.

SOU 1996:49, *Regler för handel med el*, betänkande från Utred- ningen om regler för organiserad handel med el m.m., Fritzes.

SOU 1996:104, *Konsumentskydd på elmarknaden*, betänkande från Utredningen om konsumentskydd vid leverans av el, Fritzes.

SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst, En samlad förvaltningspolitik för staten*, Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen, Fritzes.

SOU 1999:44, *Öppen elmarknad*, delbetänkande från Leveranskon- cessionsutredningen, Fakta Info Direkt.

SOU 1999:60, *Kundvänligare taxi*, betänkande från 1998 års Taxi- utredning, Fakta Info Direkt.

SOU 1999:87, *Vagnbolag för järnvägen*, betänkande från Utred- ningen om fordonsförsörjningen inom järnvägsområdet, Fakta Info Direkt.

SOU 2000:29, *Starka konsumenter i en gränslös värld*, slutbetän- kande från Konsumentpolitiska kommittén 2000, Fritzes.

SOU 2000:90, *Elnätsföretag – regler och tillsyn*, betänkande från Elnätsutredningen, Fritzes.

SOU 2000:99, *Domarutnämningar och domstolsledning – Frågor om utnämning av högre domare och domstolschefens roll*, betänkande av Kommittén om domstolschefens roll och utnämningen av högre domare, Fritzes.

SOU 2001:73, *Elnätsföretag – särskild förvaltning och regionnätstrukturer*, slutbetänkande från Elnätsutredningen, Fritzes.

SOU 2002:7, *Konkurrens på elmarknaden*, betänkande från Konkurrensutredningen, Fritzes.

SOU 2002:14, *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*, delbetänkande från Tillsynsutredningen, Fritzes.

SOU 2002:48, *Rätt på spåret*, delbetänkande från Järnvägsutredningen, Fritzes.

SOU 2002:54, *En ny prisinformationslag*, betänkande av Prisinformationsutredningen, Fritzes.

SOU 2002:60, *Lag om elektronisk kommunikation*, delbetänkande av e-utredningen, Fritzes.

SOU 2003:22, *Framtida finansiell tillsyn*, betänkande från Utredningen om Finansinspektionens roll och resurser, Fritzes.

SOU 2003:67, *Kollektivtrafik med människan i centrum*, betänkande från Kollektivtrafikkommittén, Fritzes.

SOU 2003:104, *Järnväg för resenärer och gods*, huvudbetänkande från Järnvägsutredningen, Fritzes.

SOU 2003:113, *El- och naturgasmarknaderna – europeisk harmonisering*, delbetänkande av El- och gasmarknadsutredningen, Fritzes.

SOU 2004:47, *Näringslivet och förtroendet*, betänkande från Förtroendekommissionen, Fritzes.

SOU 2004:102 *Ekonomisk brottslighet inom taxinäringen*, betänkande av Utredningen om taxinäringen, Fritzes.

SOU 2004:129, *El- och naturgasmarknader – Energimarknader i utveckling*, slutbetänkande från El- och gasmarknadsutredningen, Fritzes.

SPK (1987), *Taxi och flyg – Effekter av regleringar*, SPKs utredningsserie 1987:4

SPK (1989), *Prissättning på monopolmarknader – En studie av postverket och televerket*, SPKs bokserie 1989:3.

SPK (1992), *Taxi efter avregleringen – En studie av konkurrensförhållanden*, SPKs bokserie 1992:1.

Statskontoret (2002), *Sambällsintresset och konkurrensen*, rapport 2002:24.

Statskontoret (2003), *Effektiva tillsyn över energimarknaderna*, rapport 2003:27.

Statskontoret (2004), *Avreglering av sex marknader – Mål, medel och resultat*, rapport 2004:28.

Stigler, G (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management*, våren 1971.

Stiglitz, J E (2000), *Economics of the public sector*. W. W. Norton.

Sturluson, J (2004), "Consumer Search and Switching Costs in Electricity Retailing", i *Topics in the Industrial Organization of Electricity Markets*, Doktorsavhandling, Handelshögskolan i Stockholm.

Suppanz, H, M Wise och M Kiley (2004), "Product market Competition and Economic Performance in the United States", Economics Department Working Paper 21, OECD.

Swahn, J (1990), "Ingen skyldighet ordna taxi", *Kommunaktuellt*, nummer 11, s.29.

Svensk Energi (2001), *Elmarknadens utveckling och struktur 2000 – Fem år med avreglerad elmarknad*.

Svensk Energi (2004), *Elåret 2003*.

Svenska Kraftnät (2002), *Effektförsörjningen på den öppna elmarknaden*.

Svenska Lokaltrafikföreningen, *Branschstatistik*, olika år.

Svenska Taxiförbundet (1991), *Taxi, augusti 1991*, Rapport från Svenska taxiförbundet.

Svenska Taxiförbundet (2004), *Branschläget 2003–2004*, rapport från Svenska taxiförbundet.

Svenskt kvalitetsindex (2004), *Telekombranschen 2004 enligt svenskt kvalitetsindex*, pressinformation 2004-11-01.

Teal, R och M Berglund (1987), "The impacts of taxicab deregulation in the USA", *Journal of Transport Economics and Policy*, s.37–56.

Toner, J (1996), "English experience of deregulation of the taxi industry", *Transport Reviews*, Vol. 16, nummer 1, s. 79–94.

UIC Infrastructure Commission (2002), *InfraCost – The cost of Railway Infrastructure*, Final report, June 2002.

Wahl, N (2004), "Rättsutlåtande rörande implementeringen av delar av Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/39/EG". PM på uppdrag av Posten.

van der Lijn, N och A Meijer (2004), "Is Mandatory Access in the Postal Sector the Key to Success?" i M Crew och P Kleindorfer (red.), *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector*, Kluwer Academic Publishers.

Vattenfall, *Årsredovisning*, olika år.

Veiderpass, A (1993), "Swedish Retail Electricity Distribution a Non-Parametric Approach to Efficiency and Productivity Change",

Ekonomiska studier, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.

Veiderpass, A (2004a). *Avreglerad elförsörjning. Ökad konkurrens och ökad effektivitet? Rapport 1*, Projektrapport, Dnr 105/1999, Konkurrensverket, Projektansvarig: Ann Veiderpass, Göteborgs universitet.

Veiderpass, A (2004b). *Avreglerad elförsörjning. Ökad konkurrens och ökad effektivitet? Rapport 2*, Projektrapport, Dnr 105/1999, Konkurrensverket, Projektansvarig: Ann Veiderpass, Göteborgs universitet.

Wieweg, L (2004), "Konkurrens inom långväga persontrafik på järnväg", Rapport Banverket.

Winston, C (1998), "U.S. Industry Adjustment to Economic Deregulation", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, nummer 3, s. 89–110.

Wolak, F (2003), "Diagnosing the California Electricity Crisis", *The Electricity Journal*, volume 16, nummer 7, s.11-37.

Wolfram, Catherine D, (1999), Measuring Duopoly Power in the British Electricity Spot Market, *American Economic Review*, 89, s. 805–826.

ÅF-Energi & Miljö AB och TelgeKraft AB, (2004), *Utredning av råkraftsmarknaden*, Slutrapport, på uppdrag av El- och gasmarknadsutredningen.

Öhrlings Price Waterhouse Cooper, (2004a), *Förändringar i ägarstrukturen på den svenska elmarknaden*, rapport utförd på uppdrag av El- och gasmarknadsutredningen.

Öhrlings Price Waterhouse Cooper, (2004b), *Ersättning till styrelse och vd som indikation på korssubventionering mellan nätföretag och elhandelsföretag*, rapport utförd på uppdrag av El- och gasmarknadsutredningen.

# Kommittédirektiv



**Utvärdering av vissa regelreformerade  
marknader**

**Dir.  
2003:151**

---

Beslut vid regeringssammanträde den 11 december 2003.

## Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall, utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformerar inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden, utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin. Utredaren skall även, utifrån de genomförda utvärderingarna, föreslå de åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadernas funktion.

## Bakgrund

Regelreformen i Sverige påbörjades redan under 1970- och 80-talen, men tog först fart under 1990-talet då el-, flyg-, post-, tele- och järnvägsmarknaderna helt eller delvis öppnades för konkurrens. Tyngdpunkten har legat på att öppna marknader för konkurrens för att på så sätt uppnå ökad effektivitet, mångfald och produktkvalitet. Internationaliseringen och behovet av ökad konkurrens som ett medel för att främja tillväxt och konsumentnytta har inneburit att allt fler marknader öppnats för fler aktörer. Regelreformerarna har dock sällan inneburit att antalet regler har minskat utan nya regler har införts för att främja en sund konkurrens, t.ex. regler för att alla aktörer skall få utnyttja infrastrukturen på området på lika villkor.

Strävandena att öppna fler marknader för konkurrens är en viktig del i EU:s arbete med att förverkliga den inre marknaden och att skapa ett mer konkurrenskraftigt Europa. Bland medlemsländerna i EU har Sverige under de senaste tio åren legat i täten när det gäller att öppna marknader för konkurrens. Konkurrenssituationen för

de svenska marknaderna kan i sin tur påverkas av i vilken grad de andra länderna har öppnat sina marknader för konkurrens. Öppna marknader främjar handeln över gränserna och skapar därmed förutsättningar för nya affärsmöjligheter och fler arbetstillfällen.

Förändrade spelregler har samtidigt givit upphov till att förhållandet och samspelet mellan offentlig och privat verksamhet har förändrats, bl.a. i fråga om tekniskt framåtskridande samt forskning och utveckling. Normalt sett är det offentliga en fortsatt stark aktör på de regelreformerade marknaderna. Innovationskraften förändras när sektorerna omregleras. Detta ställer nya krav på statens roll i dessa sammanhang. Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) bedriver för närvarande ett projekt som bl.a. innefattar analyser av teknikutveckling, företagsutveckling och statlig styrning. Projektet syftar till att dra lärdomar av hur innovationskraften har förändrats i omreglerade sektorer och om hur Sverige kan behålla en fortsatt stark teknikindustri och säkra en fortsatt god tillväxt.

Resultatet av de regelreformer som genomförs bör kontinuerligt följas upp och utvärderas bl.a. för att se om förväntade effekter uppnåtts och för att möjliggöra förbättringar. Järnvägsutredningen har t.ex. haft regeringens uppdrag att göra en översyn av sektorns organisation och lagstiftning där en viktig del varit att analysera effekterna av en fortsatt utveckling av konkurrensen i sektorn. Myndigheter, intresseorganisationer, fackliga organisationer, forskare m.fl. har successivt analyserat effekterna av regelreformer, bl.a. inom elmarknaden, inrikesflyget och järnvägstrafiken. Studierna visar på både positiva och negativa effekter. De har även visat att regelreformer kan behöva genomföras på särskilda sätt för att effekterna skall komma konsumenterna till del och för att utveckling i alla delar av landet skall främjas.

Regeringen arbetar fortlöpande med att fånga upp effekterna av genomförda regelreformer och med att skapa lämpliga instrument för att vårda marknader som öppnats för konkurrens. Denna utredning skall vara en del av detta arbete.

### **Uppdraget**

Utredaren skall utifrån de regelreformer som gjorts inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaderna göra en samlad analys av de långsiktiga effekterna för konsumenterna, när-

ingslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin i olika delar av Sverige. Utvärderingen skall bl.a. belysa konkurrens-, pris- och kvalitetsutveckling samt medborgarservice. Utredaren bör genomföra uppdraget huvudsakligen genom en analys av redan gjorda utvärderingar samt genom att belysa frågeställningar i övrigt som kan ha betydelse för uppdraget.

Utredaren skall även föreslå åtgärder som kan öka de positiva effekterna av genomförda regelreformer. En ökad konkurrens har bl.a. inneburit ändrade förutsättningar för samverkan mellan offentlig och privat sektor. Utredaren skall analysera möjligheten att främja tekniskt framåtskridande, forskning och utveckling genom nya samverkansmodeller. Förslagets olika förväntade effekter skall också redovisas.

Förslagen skall beakta EU:s regelverk samt den pågående utvecklingen inom EU för berörda sektorer. Möjligheterna att utnyttja effekterna av internationaliseringen och EU:s inre marknad skall beaktas.

Uppdraget avser marknaderna tele, el, post, inrikesflyg, taxi och järnvägstrafik.

Utredaren skall i sitt arbete och inför framtagandet av eventuella förslag på postområdet samråda med Post- och kassaserviceutredningen (N2003:09).

Utredaren skall, vad gäller redovisning av eventuella förslags konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets regelnämnd.

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) skall hjälpa utredaren i dennes arbete.

Utredaren skall informera berörda myndigheter och andra aktörer om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2004.

(Näringsdepartementet)



# Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till utredningen om  
utvärdering av vissa regelreformerade  
marknader (N 2004:02)**

**Dir.  
2004:134**

Beslut vid regeringssammanträde den

## **Förlängt utredningsuppdrag**

Med stöd av regeringens bemyndigande den 11 december 2003 tillkallade chefen för Näringsdepartementet en särskild utredare med uppdrag att utifrån de utvärderingar som gjorts av regelreformer inom tele-, el-, post-, inrikesflyg-, taxi- och järnvägsmarknaden, utvärdera de långsiktiga effekterna för konsumenterna, näringslivet, arbetsmarknaden och samhällsekonomin (dir. 2003:151). Utredaren skall även, utifrån de genomförda utvärderingarna, föreslå de åtgärder som kan behövas för att ytterligare förbättra marknadernas funktion. Utredningen skall enligt nu gällande direktiv redovisa sitt uppdrag senast den 1 november 2004.

Utredningstiden förlängs. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 17 januari 2005.

(Näringsdepartementet)

# Statens offentliga utredningar 2005

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Riktlinjer för en ny tillståndsperiod.  
Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst.  
Finansiering och skatter.  
Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-  
konvention om stulna eller olagligt  
utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader.  
N.

# Statens offentliga utredningar 2005

---

*Systematisk förteckning*

## **Kulturdepartementet**

---

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. [1]

Radio och TV i allmänhetens tjänst.

Finansiering och skatter. [2]

Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]

## **Näringsdepartementet**

---

Liberalisering, regler och marknader. [4]