



MEDBORGERLIG
SAMLING

Marknads- och konsumentpolitiskt program för Medborgerlig Samling

2017-10-17

Marknads- och konsumentpolitiskt program för Medborgerlig Samling

En politik för konsumentmakt och konsumentskydd

Medborgerlig Samling driver en liberal ekonomisk politik. På marknader där konsumenter fritt kan välja de varor och tjänster som bäst svarar mot deras behov styrs produktionen och distributionen i den riktning som ger den största konsumentnyttan. Den bästa konsumentpolitiken är därför en politik som främjar väl fungerande marknader. Men när förutsättningarna för konsumenternas fria val saknas måste staten träda in – i första hand för att ge makten åter till konsumenterna och, när det inte är möjligt, skapa och upprätthålla regler som skyddar konsumentintresset.

Medborgerlig Samling vill

- Prioritera lagtillämpning bland de marknads- och konsumentpolitiska verktygsmedlen.
- Skapa en Marknadsmyndighet för tillämpning av lagarna på konkurrens-, marknadsförings- och upphandlingsområdena.
- Avveckla Konkurrensverket, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Upphandlingsmyndigheten och Fastighetsmäklarinspektionen.
- Motverka brott mot konkurrens- och upphandlingslagstiftningen genom skarpa sanktioner.
- Ingripa med lagstiftning mot allvarliga konsumentproblem.

Den nuvarande marknads- och konsumentpolitiken

I början av 1990-talet förändrades de regler som styr konkurrensen på marknaderna i grunden. Den tidigare lagstiftningen hade främst inriktats på information och förhandlingar i syfte att motverka beteenden som satte konkurrensen ur spel. Synen på vertikal prisbindning, s.k. bruttopriser, var sträng. Däremot uppfattades inte horisontella priskarteller som något allvarigare problem.

En ny konkurrenslag, och det nya Konkurrensverket, införde en politik som var inspirerad av EU:s konkurrensregler. Överenskommelser mellan konkurrerande företag att rigga priser eller dela upp marknader ses nu som allvarliga konspirationer som kan straffas med konkurrensskadeavgifter på mångmiljonbelopp. Många marknader som tidigare behärskades av en monopolist öppnades för etablering av privata företag. Omregleringar har i många fall lett till lägre priser och ökad tillgänglighet för konsumenterna. I andra fall har nya problem uppstått.



Konkurrensverket har 150 anställda och en budget på 150 miljoner kronor. Verksamheten omfattar tillsyn och lagtillämpning på konkurrens- och upphandlingsområdet samt stöd till konkurrensrelaterad forskning.

Konsumentpolitiken blev en prioriterad statlig angelägenhet i början av 1970-talet, efter att innan till stor del varit beroende av det civila samhällets initiativ. Den konsumentpolitik som det nybildade Konsumentverket skulle driva tog avstånd från det tidigare konkurrenssekonomiska synsättet. Den ideologiska linjen skulle i stället vara att konsumenterna generellt är svaga och kräver statens stöd. Det stödet skulle inte utgå från konsumenternas egna önskemål, som de kommer till uttryck genom efterfrågan, utan i stället formuleras normativt med utgångspunkt från samhällets ambitioner om individernas välbefinnande.

Konsumentpolitiken bygger fortfarande, efter ett halvt sekel, på i huvudsak samma syn på konsumenten som oförmögen att se till sina egna intressen. Konsumentverket driver med sina 170 anställda och en budget på 150 miljoner kronor verksamhet på områdena konsumentskydd, konsumentstöd, konsumentupplysning och kunskapsuppbyggnad. Verkschefen är samtidigt Konsumentombudsman med uppgift att som åklagare föra talan i domstol om brott mot den marknadsrättsliga lagstiftningen.

Allmänna reklamationsnämnden inrättades redan i slutet av 1960-talet och har till uppgift att pröva tvister mellan konsumenter och företag. Endast konsumenter kan göra en anmälan till nämnden och verksamheten är kostnadsfri för konsumenterna. Det finns ingen laglig skyldighet att följa nämndens råd. Antalet anställda uppgår till drygt 40 och nämndens budget till 45 miljoner kronor.

Upphandlingsmyndigheten bildades år 2015 och har till uppgift att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling. Stödet riktas till såväl upphandlande myndigheter som till företag. Upphandlingsmyndigheten har ingen roll i lagtillämpningen på upphandlingsområdet. Myndigheten har närmare 70 anställda och en budget på 85 miljoner kronor.

Fastighetsmäklarinspektionen för register över fastighetsmäklare och utövar tillsyn över branschen. Registreringen kan återkallas för fastighetsmäklare som visat sig olämpliga, men i övrigt har inspektionen ingen lagtillämpande roll. Myndigheten skapades år 1995 som Fastighetsmäklarnämnden, vilket år 2012 ändrades till det nuvarande namnet. Tidigare hade Länsstyrelserna ansvaret för registrering av och tillsyn över fastighetsmäklare. 17 personer är anställda vid Fastighetsmäklarinspektionen och budgeten uppgår till drygt 20 miljoner kronor.

När marknaden fungerar

I motsats till den ideologi som ligger till grund för den svenska konsumentpolitiken anser Medborgerlig Samling att flertalet konsumenter är kapabla att ta ansvar för vilka varor och tjänster de föredrar. När konkurrensen fungerar ska utbudet styras av efterfrågan, och inte manipuleras av en statlig agenda för en "önskvärd" konsumtion. Adam Smiths ord från 1776 om att "det är den fria konkurrensen som driver bagaren att



baka ett gott bröd, slaktaren att möra ett bra kött och bryggaren att brygga ett starkt öl” gäller fortfarande drygt 240 år senare.

Men Smith varnade också för att även en fungerande marknad kan utsättas för hot. ”Folk i samma bransch träffas sällan ens för nöjen eller förströelse utan att deras samtal slutar med en sammansvärjning mot allmänheten eller något påhitt för att höja priserna”. En viktig uppgift för staten är att ingripa när marknadsaktörer försöker sätta konkurrensen ur spel. De vinster som priskarteller gör på konsumenternas bekostnad är enorma, risken för upptäckt är låg och de ekonomiska sanktioner som kan bli konsekvensen är sällan avskräckande. Överträdelser av konkurrenslagen är inte kriminaliserade och påföljderna har formellt status som en administrativ avgift som enbart drabbar företaget, inte de personer som har riggat kartellen.

På en fungerande marknad ska det företag som inte uppskattas av konsumenterna upphöra med verksamheten. Konstgjord andning när intäkterna inte täcker kostnaderna är långsiktigt till skada för konsumenterna eftersom de hindras att få tillgång till bättre produkter – med högre kvalitet och/eller lägre pris. Utträde för den som har misslyckats och nya företags och nya produkters möjlighet att utan hinder etablera sig på marknaden är båda lika viktiga förutsättningar för en fungerande marknad.

En fungerande marknad förutsätter också att konsumenten lätt ska kunna byta leverantör eller produkt när man inte är nöjd. Också på marknader med många konkurrerande företag kan olika slag av bindningar försvåra sådana byten. Ofullständig eller vilseledande information kan också leda till att konsumenten har svårt att välja den produkt som bäst motsvarar de egna behoven.

Medborgerlig Samling anser att marknads- och konsumentpolitiken i första hand ska inriktas på att främja effektivt fungerande marknader. Hinder för en fungerande konkurrens ska avlägsnas och hot mot marknadens funktionssätt ska motverkas. Det viktigaste medlet för att säkerställa att marknaderna fungerar i konsumenternas intresse är tydliga och långsiktiga regler som tillämpas effektivt med verkningsfulla sanktioner. Staten ska inte bedriva förhandlingsverksamhet i syfte att påverka hur företagen agerar på marknaden – ansvaret för att respektera regelverket ligger på marknadsaktörerna själva.

När marknaden inte fungerar

När alternativ saknas kan konsumenten inte genom sitt val uttrycka uppskattning eller missnöje med produkter och leverantörer. Därmed har säljaren inte heller något incitament att vara konsumenten till lags. Många exempel från tidigare monopoliserade områden som öppnats för konkurrens visar effekterna på priser, tillgänglighet och service när konsumenten får makt att avvisa det man inte är nöjd med.

För Medborgerlig Samling är omvandling av monopol till en fungerande marknad en prioritet när förutsättningarna finns. Men förutsättningarna finns inte på alla områden. Vissa slag av infrastruktur kan inte dubbleras, exempelvis det nät som förser fastigheter med elektrisk ström. När all telefontrafik gick i koppartrådar gällde samma sak för telefoni. Men den tekniska utvecklingen ledde senare till att den fasta telefonin kunde



utmanas av mobiltelefoni. Och ännu senare kom konkurrens från IP-telefoni, som delvis går via bredbandskablar. Exemplet visar att möjligheten att utmana ett monopol kan ändras över tiden.

Ekonomisk teori karakteriserar vissa marknader som naturliga monopol när verksamheten har fallande styckkostnad, dvs. höga fasta kostnader men relativt låga rörliga kostnader. I praktiken innebär detta inte att alla verksamheter med stordriftsfördelar bör bedrivas som monopol eftersom teorin bortser från de dynamiska effekterna av att en marknad utmanas. Ett exempel är bryggeriindustrin, som på 1970-talet uppfattades som ett naturligt monopol där det inte skulle finnas utrymme för mer än en öltillverkare i landet. Med facit i hand framstår branschen i dag som motsatsen, med en mångfald av bryggerier – små och stora – som inte bara har ökat valfriheten utan också gett konsumenterna tillgång till produkter med högre kvalitet än tidigare.

Monopol kan uppkomma genom att ett företag är mer framgångsrikt än alla konkurrenter, genom konkurrensbegränsande åtgärder eller genom statlig reglering.

När ett företag uppnår ensamställning genom att erbjuda konsumenterna en produkt som uppskattas mer än alla konkurrerande produkter saknas anledning att ingripa mot monopolet. Strävan efter att uppnå en sådan ställning är själva drivkraften för allt företagande. I stället bör inriktningen vara att monopolet ska kunna utmanas och inte skyddas av inträdeshinder. Många gånger räcker risken för ny konkurrens för att monopolisten ska avhålla sig från att utnyttja sin ställning till nackdel för konsumenterna. Men när en entreprenör vill pröva lyckan och träda in på marknaden är det avgörande att tröskeln är låg.

En monopolställning kan också skapas genom konkurrensbegränsande metoder, exempelvis uppköp av de sista konkurrenterna. När ett företag har uppnått en dominerande men inte monopolistisk ställning på marknaden finns också en särskild risk för olika förfaranden som sätter den återstående konkurrensen ur spel. I sådana fall är det genom tillämpning av konkurrenslagstiftning som uppkomsten av monopol bör förhindras.

De legala monopolen uppkommer genom lagstiftning som förbjuder alla aktörer utom en att bedriva verksamhet på en viss marknad. De redovisade motiven för sådan lagstiftning varierar, exempelvis att säkerställa statens kontroll över utvecklingen på ett visst område, att begränsa viss konsumtion som anses skadlig eller att ge intäkter till statskassan. Det sista motivet, det fiskala, väger i många fall tyngre än som officiellt redovisas.

Medborgerlig Samling anser att statsbudgeten i allt väsentligt ska baseras på beskattning i enlighet med beslut av riksdagen. Statlig affärsverksamhet, vare sig den bedrivs i monopolställning eller i konkurrens med privata företag, kan generera intäkter till staten. Men den kan också gå med förlust och utgör då en riskverksamhet som inte ska drabba skattebetalarna. Vid verksamhet på konkurrensmarknader drabbas också privata företag genom snedvridning av konkurrensförutsättningarna. I monopolfallet drabbas i första hand konsumenterna genom höga kostnader och bristande effektivitet. Medborgerlig Samlings uppfattning är att fiskala skäl inte är en godtagbar grund för legala monopol.



Medborgerlig Samling anser inte att konsumenterna generellt är en svag grupp som staten ska skydda mot olämpliga val av varor eller tjänster. Även om missbruk av exempelvis alkohol eller spel förekommer ska sådana problem motverkas med andra medel än genom att lägga hela marknaden under ett statligt monopol. Att underkänna konsumenternas önskemål och i stället hävda statliga normer för medborgarnas välbefinnande är helt främmande för den liberalkonservativa samhällssyn som Medborgerlig Samling driver.

Legala monopol kan likafullt vara motiverade på vissa områden. Det gäller i första hand statens kärnverksamhet och andra områden som inte styrs av efterfrågan. Rättsväsende och försvar är typiska exempel. Vidare bör sådan infrastruktur som av tekniska skäl inte kan tillhandahållas av mer än en aktör drivas av statliga eller kommunala monopol. Men de tekniska förutsättningarna kan förändras, och därför bör befintliga monopol fortlöpande granskas i syfte att uppmärksamma möjligheter att öppna området för konkurrens.

När marknaden delvis fungerar

På en vanlig marknad är det samma person som väljer produkten, som konsumerar den och som betalar för den. Marknaden för receptförskrivna läkemedel är ett exempel på en delvis fungerande marknad. Läkaren svarar för valet, patienten intar medicinen och det allmänna betalar den del som omfattas av läkemedelsförmånen. Men även på en sådan marknad fungerar marknadsmekanismerna delvis. Läkaren kan välja mellan olika läkemedel med hänsyn till deras effekt, patienten kan välja mellan det förskrivna preparatet och ett billigare men likvärdigt, s.k. generisk substitution, och staten kan välja att subventionera vissa produkter men inte andra.

Många av de delvis fungerande marknaderna finns inom de varu- och tjänsteområden som omfattas av offentlig upphandling. Staten, landstingen och kommunerna tillhandahåller olika slag av varor och tjänster som nyttjas av medborgarna men som helt eller delvis bekostas av budgetmedel. Från den upphandlande enhetens sida råder konkurrens mellan de privata utförare och leverantörer som tävlar om uppdraget. När upphandlingen är avslutad, och en av anbudsgivarna har valts, råder däremot ofta en monopolsituation under en på förhand bestämd tid. Det innebär i sin tur att nyttjarna inte har något val mellan olika produkter utan är hänvisade till den som vunnit upphandlingen.

Den offentliga upphandlingen uppgår till mer än 600 miljarder kronor/år, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av hushållens totala konsumtion. Att den offentliga upphandlingen är kostnadseffektiv har därför stor betydelse för alla medborgare som konsumerar det offentliga utbudet av varor och tjänster. Så är emellertid inte alltid fallet. Exempelen på misskötta upphandlingar är legio och handlar ibland om undermålig kvalitet, ibland om orimligt höga kostnader. Ett genomgående drag för problemen inom upphandlingsområdet är de upphandlande myndigheternas oförmåga att precisera kvalitet och andra egenskaper hos anbudsprodukten samt avsaknad av effektiv uppföljning när det gäller den produkt som sedan levereras.



Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv och är till stor del likadana inom hela EU. Upphandlingar som strider mot lagen kan ogiltigförklaras av domstol. Men effektiva sanktioner mot de myndigheter som genomför otillåtna upphandlingar saknas fortfarande. Det har lett till att upphandlande myndigheter i flertalet fall trotsar domstolsbesluten och kan göra så utan att drabbas av några konsekvenser.

Marknads- och konsumentpolitikens verkningssmedel

De främsta verkningssmedlen på det marknads- och konsumentpolitiska området är information, förhandlingar och lagtillämpning.

När den svenska ekonomiska politiken i början av 1950-talet avvisade planhushållningsmodellen och i stället valde en marknadsmodell blev information det viktigaste medlet för att säkerställa att marknaderna utvecklades i en för konsumenterna gynnsam riktning. Informationen avsåg såväl priser och prissförhållanden som konkurrensbegränsande avtal. Också i den konsumentpolitik som sjösattes i början av 1970-talet hade informationen en framträdande roll och så är fortfarande fallet i Konsumentverkets verksamhet.

Den verksamhet för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar som inleddes på 1950-talet byggde, förutom på information, på förhandlingar. Dessa förhandlingar skulle formellt hanteras av Näringsfrihetsrådet men drevs i praktiken av Näringsfrihetsombudsmannen. Syftet var att undanröja konkurrensbegränsningar med skadlig verkan. Misslyckades förhandlingen fanns inga sanktioner att tillgå, men hotet om skärpt lagstiftning innebar att så sällan var fallet. I början av 1970-talet kompletterades informationen på prisområdet med direkta förhandlingar med företag och näringslivsorganisationer. De så kallade överläggningarna hade till syfte att "påverka prissättningen i en för konsumenterna gynnsam riktning" och antogs motverka inflationen. I de fall förhandlingarna inte ledde till önskat resultat ingrep regeringen med selektiv prisreglering. Förhandlingsverksamheten upphörde i och med att prisregleringspolitiken avvecklades. Däremot förekommer fortfarande förhandlingar i anslutning till tillämpningen av konkurrenslagen, som syftar till frivilliga utfästelser från företagens sida utan domstolsprövning. Också på det konsumentpolitiska området är förhandlingar ett framträdande inslag som syftar till branschöverenskommelser om riktlinjer.

Det tredje verkningssmedlet på det marknads- och konsumentpolitiska området är lagtillämpning. De viktigaste lagarna är Konkurrenslagen, EU:s konkurrensregler, Marknadsföringslagen, Avtalsvillkorlagen, Produktsäkerhetslagen och lagarna om offentlig upphandling. De viktigaste lagtillämpande myndigheterna är Konkurrensverket och Konsumentverket/Konsumentombudsmannen. Allmänna Reklamationsnämnden, som bedriver tvistlösning, Upphandlingsmyndigheten, som ger stöd i upphandlingsfrågor samt Fastighetsmäklarinspektionen, som registrerar fastighetsmäklare, saknar i stort lagtillämpande uppgifter.



Marknads- och konsumentpolitiska åtgärder

I det samhälle som Medborgerlig Samling vill bygga fokuserar staten på kärnverksamhet och civilsamhället har en framträdande roll för samhällsbygget. Vi vill därför se en mindre offentlig sektor än i dag. Människor ska vara fredade från ingrepp i sina privatliv, såväl från staten som från andra aktörer. Utgångspunkten är att marknadskrafterna ska styra resursfördelningen, med frihet för företagen att agera inom ramen för tydliga och långsiktiga regler.

Mot den bakgrunden prioriterar Medborgerlig Samling åtgärder på följande områden i syfte att skapa en hållbar politik för konsumentmakt och konsumentskydd.

- **Prioritera lagtillämpning bland de marknads- och konsumentpolitiska verkningssmedlen.** Information är en verksamhet som i hög grad kan drivas av det civila samhället. Det kan dessutom ifrågasättas hur många konsumenter som i praktiken nås av den omfattande informationsverksamhet som i dag bedrivs. Information till de ekonomiska aktörerna – företag och upphandlande myndigheter – om vad lagstiftningen kräver är inte en uppgift för staten utan för deras egna organisationer. Förhandlingar drivna av myndigheter utan domstolsprövning i syfte att styra aktörernas beteende på marknaden är inte förenliga med kravet på transparens och rättssäkerhet. Dessutom skapar de risker för samordning mellan konkurrerande företag som kan få konkurrensbegränsande effekter. Myndigheternas verksamhet på det marknads- och konsumentpolitiska området ska därför i huvudsak inriktas på en effektiv lagtillämpning.
- **Skapa en Marknadsmyndighet för tillämpning av lagarna på konkurrens-, marknadsförings- och upphandlingsområdena.** På alla de marknads- och konsumentpolitiska områdena finns en roll för en förvaltningsmyndighet att såsom åklagare föra talan i domstol om överträdelse av förbudsbestämmelser. På flertalet av dessa områden förs talan vid samma domstol, Patent- och marknadsdomstolen. Avgöranden kan överklagas till Patent- och marknadsöverdomstolen, som är sista instans. Ärendetillströmningen är ojämn. Effektivitetsvinster kan förutses genom att föra samman den lagtillämpande rollen till en myndighet.
- **Avveckla Konkurrensverket, Konsumentverket, Allmänna reklamationsnämnden, Upphandlingsmyndigheten och Fastighetsmäklarinspektionen.** Genom att Konkurrensverkets och Konsumentverkets lagtillämpande uppgifter förs över till en nybildad Marknadsmyndighet återstår endast informations- och förhandlingsuppgifter för dessa myndigheter. Medborgerlig Samling anser att sådana uppgifter inte utgör en prioriterad statlig kärnverksamhet. Myndigheterna bör därför avvecklas, vilket förutses innebära en betydande besparing.

Allmänna reklamationsnämnden har ingen åklagarfunktion utan utgör endast ett medlingsinstitut vars råd företagen inte har skyldighet att följa. Konsumenternas behov av avgöranden i tvister med leverantörer kan bättre lösas genom ett



reklamationsförfarande i allmän domstol till överkomlig kostnad. En sådan lösning ger också konsumenterna fördelen av en dom med rättsverkan. Allmänna reklamationsnämnden bör därför avvecklas.

Upphandlingsmyndigheten har till uppgift att informera och stödja upphandlande myndigheter i syfte att effektivisera upphandlingen och undvika lagöverträdelser. Ansvaret att inte överträda gällande lag faller på de upphandlande myndigheterna själva. Att effektivisera den offentliga upphandlingen är en angelägen uppgift men bör i första hand falla på organisationen Sveriges kommuner och landsting, inte på staten. Effektiviseringen av den statliga upphandlingen är en intern uppgift för statsförvaltningen och motiverar inte en fristående förvaltningsmyndighet. Upphandlingsmyndigheten bör därför avvecklas.

Fastighetsmäklarinspektionens uppgifter omfattar tillsyn, registrering och information, men inte lagtillämpning i en åklagarfunktion. Uppgiften att registrera fastighetsmäklare motiverar inte en självständig förvaltningsmyndighet. De övriga uppgifterna tillhör inte statens kärnverksamhet och inspektionen bör därför avvecklas.

- **Motverka brott mot konkurrens- och upphandlingslagstiftningen genom skarpare sanktioner.** De konkurrensskadeavgifter som kan utdömas vid brott mot konkurrenslagens bestämmelser, främst pris- och marknadsdelningskarteller, kan framstå som avskräckande när det handlar om belopp på flera hundra miljoner kronor. I verkligheten motsvarar sanktionerna aldrig de vinster som de deltagande företagen får genom att under lång tid rigga priset. En verklig avskräckande effekt uppnås först om de konspirerande tjänstemännen drabbas personligen genom att överträdelser kriminaliseras, så som är fallet i vissa andra länder. Även på upphandlingsområdet krävs skarpare sanktioner för att motverka det omfattande lagtrots som förekommer från främst kommunernas sida.
- **Ingripa med lagstiftning mot allvarliga konsumentproblem.** När konsumenterna drabbas av allvarliga problem är det statens ansvar att ingripa. Men informationsinsatser eller förhandlingar är sällan verkningsfulla när det krävs påtagliga förändringar och snabba resultat. Dessutom riskerar "mjuka" åtgärder att skapa osäkerhet på marknaden om gränserna för vad som är tillåtet. Ett exempel på aktuella konsumentproblem är telefonförsäljning, som i några fall förbjudits i domstol när det gäller vilseledande marknadsföring. Men det som väcker kritik handlar oftast inte om vilseledande utan om att konsumenterna ofrivilligt har tecknat ett "muntligt avtal" via inspelat telefonsamtal. En ändring av konsumentköplagen så att muntliga avtal inte är bindande skulle effektivt sätta stopp för dessa övergrepp mot godtrogna konsumenter. Ett annat exempel rör elnätstarifferna, som regleras av Energimarknadsinspektionen genom fyraåriga intäktsramar. Otydlighet och mjuka regler har lett till omfattande domstolsprocesser där utgången i de flesta fallen har gynnat företagen. Resultatet blev att ett flertal nätföretag under 2016 höjde tarifferna med tvåsiffriga procenttal. Ännu ett exempel gäller snabblån, eller SMS-lån, som har



lett in många människor i skuldfällan. Affärsmodellen bygger på en mycket hög effektiv ränta och att Kronofogden driver in betalningen. I alla dessa tre exempel är ändrad eller ny lagstiftning det enda verkningsfulla medlet för att undanröja hoten mot konsumentintresset.

Utöver dessa prioriterade åtgärder bör en **Monopolkommission tillsättas** med uppdrag att kritiskt granska existerande legala monopol och föreslå en avveckling där så kan ske utan att väsentliga samhällsintressen åsidosätts.