

Eva Edwardsson

Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm?

1 Mellan lydnadsplikt och lojalitetsplikt

Är det möjligt att vi en dag kommer att vakna upp till följande nyhets-sändning:

Senaste nytt från TT:

Den statliga myndigheten Konkurrensverket har idag skrivit till regeringen och krävt att den snarast bör avveckla hyresregleringen i dess nuvarande form. – ”De konkurrensbegränsande momenten i den svenska hyresregleringen måste bort. Det faktum att bruksvärdessystemet är föreskrivet i svensk lagstiftning saknar betydelse, menar Konkurrensverkets generaldirektör C N. Det är vår plikt som självständig myndighet med uppdraget att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet, att försöka få en konkurrensbegränsande reglering som bruksvärdessystemet avskaffad. Blir det ingen lagändring kommer vi ändå att bortse från svensk lagstiftning som strider mot EG:s konkurrensregler.”

När begreppet *god förvaltning* diskuteras, sker det ofta med utgångspunkt i vilka krav som kan ställas på handläggningen av enskilda förvaltningsärenden. Men en diskussion om god förvaltning rymmer också förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna, dvs. förhållandet mellan ett politiskt beslutsfattande och den praktiska implementeringen av dessa beslut.

”Regeringen styr riket” står det i regeringsformen 1:6. För att kunna styra Sverige behöver regeringen förvaltningsmyndigheter, som följer regeringens instruktioner vad gäller den faktiska verksamhetens inrikt-

ning. En lojal myndighetsorganisation kan ses som ett uttryck för god förvaltning. Konkurrensverket, som här kommer att användas som exempel på en förvaltningsmyndighet, kan sägas ha till uppgift att vara "regeringens förlängda arm" och utföra de uppgifter som regeringen förelägger verket.

Myndigheterna i den svenska statsförvaltningen är emellertid organisatoriskt fristående från regeringskansliet. Den politiska makten har gett myndigheterna ett *uppdrag* att förvalta på bästa sätt. Självtändiga myndigheter befolkade av tjänstemän med integritet som förmår att balansera den politiska makten ser vi också som ett uttryck för god förvaltning. Enligt RF 11:7 får ingen annan myndighet, inte ens regeringen, bestämma hur en myndighet skall besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Självtändigheten, i kombination med betydande sakkunskap inom det område som respektive myndighet är satt att sköta, medför att svenska förvaltningsmyndigheter innehar makt i en omfattning som inte skall underskattas.¹ En klar tendens under senare årtionden har varit att myndigheternas makt har ökat genom en förskjutning av makt från riksdag och regering.

Emellertid har det under en tjugoårsperiod samtidigt pågått en debatt om hur självständiga svenska myndigheter egentligen är och bör vara. Det har betonats att även om myndigheter självständigt fattar beslut i enskilda ärenden, kan regeringen ändå styra myndigheter precis så mycket som den finner lämpligt.² Det har också ifrågasatts om den svenska förvaltningsmodellen i praktiken är så väldigt unik vid en internationell jämförelse.³ Myndigheternas plikt att vara lojala och följsamma är det som har betonats de senaste decennierna.⁴

Det finns ytterligare en viktig faktor som kommer att påverka förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna, nämligen det

¹ Möller påpekar att myndigheternas tjänstemän har "ett betydande handlingsutrymme vid sidan av den politiska styrningen" och detta handlingsutrymme utgör potentiell makt. Möller, *Politiseringen av statsförvaltningen*, 2006, s. 46.

² SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, s. 38.

³ Två statsvetenskapliga avhandlingar från senare år som belyser olika aspekter av den svenska förvaltningsmodellen och debatten kring denna är Wockelberg, *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*, ak. avh., Uppsala, 2003 och Andersson, *Tudelad trots allt. Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987*, ak. avh. Stockholm, 2004 med tillhörande hänvisningar.

⁴ Bull, *Självtändighet och pluralism – om vertikal maktindelning i Sverige*, i *Festskrift till Fredrik Sterzel*, Uppsala, 1999, s. 107–133, 130.

som brukar benämnas *europisering av den svenska förvaltningen*.⁵ I själva verket framstår europeiseringen av förvaltningen som en av de viktigaste utvecklingstendenserna inom svensk stats- och förvaltningsrätt inför framtiden. Inte mindre intressant är det faktum att europeiseringen kan leda till en *ökad* självständighet för förvaltningsmyndigheter i förhållande till de egna statsmakterna, vilket försvårar styruppgiften för regeringen.

En redan uppmärksammas aspekt av europeiseringen är det faktum att Sverige vid förhandlingar inom ramen för EU-samarbetet kan företräddas av myndigheters tjänstemän, istället för departementens.⁶ Till detta skall nu fogas ytterligare två aspekter av europeiseringen av förvaltningen. Den första är det samarbete i olika *nätverk* som svenska myndigheter deltar i med andra medlemsstaters myndigheter under EU-kommissionens ledning. Dessa nätverk kan vara både formella och informella. Den andra är EG-domstolens praxis gällande nationella myndigheters skyldigheter till följd av *lojalitetsplikten* i artikel 10 EG. Syftet med framställningen är att, mot bakgrund av denna utveckling, utreda om det finns en reell konflikt mellan regeringsformens lydnadsplikt och EG-fördragets lojalitetsplikt.

2 Regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna. Lydnadsplikten

2.1 Mellan självständighet och styrbarhet

Ett problem vad gäller förvaltningsmyndigheternas ställning och gränserna för regeringens styrning av dem är dessa frågors vaga reglering i grundlagen. Vad gäller stadgandet i RF 1:6 p. 1 att regeringen styr riket, anförskortfattat i Petréns/Ragnemalms grundlagskommentar, att regeringen

⁵ Se t.ex. Jacobsson, *Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering*. Score rapportserie, 2000:11. Jacobssons definition – som också används här – är att europeisering är en process där den europeiska integrationen blir en källa till ändringar och anpassningar i det nationella sättet att reglera och organisera.

⁶ Se Ahlbäck Öberg, *Förvaltning och revision*, s. 154. Även detta faktum förstärker bilden av självständiga svenska myndigheter. Den år 2003 tillsatta Ansvarskommittén, som ser över strukturen och uppgiftsfördelningen inom den svenska samhällsorganisationen, har emellertid till uppgift att undersöka om det är lämpligt att fortsätta med en sådan ordning, se dir. 2003:10.

inte har givits något specifikt kompetensområde utan RF 1:6 beskriver summan av de funktioner som grundlagen ger regeringen.⁷ Att regeringen styr riket är alltså ett faktum. Som redskap för styrningen finns de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna, vilkas existens framgår av RF 1:8. Men redan kravet på myndigheterna att självständigt fatta beslut visar att myndigheterna är mer än bara redskap.

Ett välkänt faktum är att svensk statsförvaltning anses vara organiserad på ett i internationella sammanhang särpräglat sätt. Det brukar talas om "den svenska förvaltningsmodellen".⁸ Denna kännetecknas av förvaltningsmyndigheternas självständiga ställning gentemot departementen och regeringens kollektiva beslutsfattande (RF 7:3). Svenska myndigheter utgör därmed *inte* underavdelningar till olika ministerier, ansvarigt statsråd är *inte* högsta chef för underlydande myndigheter och det är *kollektivet* regeringen som styr, inte en enskild minister.⁹

Förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna regleras av RF 11:6. Av detta stadgande framgår att förvaltningsmyndigheterna *lyder under regeringen*. Detta tolkas i allmänhet som att myndigheterna har lydnadsplikt, men inte heller detta framstår som en fullständigt tydlig reglering. Wennergren menar att RF 11:6 enligt sin ordalydelse endast uttrycker att myndigheter "lyder under", dvs. är hierarkiskt underställda regeringen – inte att myndigheterna "har att lyda" regeringen. Att RF 11:6 också innebär "lydnadsplikt" tas dock ofta för självklart. Men uttrycket "lydnadsplikt" nämns endast i förarbetena, vilket Wennergren påpekar.¹⁰

RF 11:7 stadgar, som redan nämnts, att ingen annan myndighet får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall besluta i särskilt fall eller ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Med grundlagen i ryggen är således svenska förvaltningsmyndigheter fredade – men har även ett ansvar – att tillämpa lag och bedriva myndighetsutövning utan inblandning från regeringen eller

⁷ Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12:e uppl. 1980, s. 30–31.

⁸ Wennergren, Den svenska modellen och grundlagen, FT 1998 s. 97, Ahlbäck Öberg, Förvaltning och revision, s. 151–152, Warnling–Nerep, m.fl., Statsrättens grunder, 2004, s. 118.

⁹ Organisatoriskt självständiga myndigheter är dock inte ett "måste" för god förvaltning, eftersom de flesta stater – nästan alla i EU – har en annan organisationsmodell, byggd på ministerstyre.

¹⁰ Wennergren, Den svenska modellen och grundlagen, FT 1998 s. 97, 110–111 med tillhörande hänvisningar.

någon enskild minister. Lydnadsplikten gäller således inte inom området för RF 11:7.¹¹

Frågan är då vad som gäller för regeringens styrning av myndigheternas verksamhet *utanför* området för RF 11:7. Här pendlar debatten mellan självständighet och styrbarhet. Hur denna fråga än bedömdes tidigare, inträffade det under mitten av 1980-talet en vändpunkt. I Verksledningskommitténs huvudbetänkande slogs fast att regeringen kan styra sina myndigheter ”precis så bestämt och i den omfattning som man finner lämpligt i varje särskild situation”.¹² Statsvetaren Catrin Andersson redovisar i sin avhandling den debatt som följde på Verksledningskommitténs betänkande.¹³ Kommitténs kategoriska uttalande kritiserades starkt, bland annat i remissvar från den Juridiska fakulteten i Uppsala. Kritiska artiklar författades även av Ragnemalm.¹⁴ Men uttalandet upprepades 1987 i regeringens proposition till riksdagen om ledningen av den statliga förvaltningen (Verksledningspropositionen).¹⁵

Det pågår idag tjugo år senare fortfarande en debatt om förvaltningsmyndigheternas skall vara maximalt styrbara eller om det snarare är deras självständighet som skall betonas.¹⁶ Uttalandet i verksledningspropositionen att regeringen både kan och bör styra myndigheterna brukar dock reproduceras i offentligt tryck när regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna förs på tal.¹⁷

2.2 Europeiseringen

Emellertid har svenska myndigheter aldrig varit starkare än idag. Som nämndes inledningsvis har myndigheter ett uppdrag och de besitter även sakkunskapen inom sitt område. Ahlbäck Öberg påpekar att dagens omfattande välfärdsstat kräver att betydande maktbefogenheter delegeras till myndigheterna.¹⁸ Möller redovisar därutöver en delvis ny trend – den

¹¹ Ahlbäck Öberg, s. 152.

¹² SOU 1985:40 s. 38. Debatten och utvecklingen efter Verksledningskommitténs huvudbetänkande diskuteras i anförda arbeten av Ahlbäck Öberg, Bull, Wennergren och Wockelberg.

¹³ Andersson, 2004, s. 189–197.

¹⁴ Ragnemalm, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning, FT 1986, s. 1–13.

¹⁵ Prop. 1986/87:99 Verksledningspropositionen, s. 29.

¹⁶ Ahlbäck Öberg, s. 154.

¹⁷ Se t.ex. SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning, s. 79.

¹⁸ Ahlbäck Öberg, s. 149.

opinionsbildande myndigheten.¹⁹ Han framhåller flera exempel på att myndigheter blivit centrala aktörer i den politiska debatten, t.ex. i jämställdhetsfrågor. Möller menar att traditionell myndighetsutövning kan komma att få stå tillbaka för ideologiproduktion, opinionsbildning och lobbyism från myndigheternas sida.²⁰

Den första aspekten av europeiseringen som nämndes inledningsvis var "nätverkanet". Konkurrensverket är inte längre enbart en förvaltningsmyndighet under regeringen utan ingår också sedan i maj 2004 i ECN – European Competition Network. Nationella konkurrensmyndigheter i EU:s 25 medlemsländer cirklar som satelliter kring EU-kommissionen vad gäller tillämpningen av EG:s konkurrensrätt, som numera är starkt decentraliserad. Frågan är om Konkurrensverkets ställning som regeringens myndighet kan påverkas av deltagandet i ECN så att det i händelse av en konflikt mellan svensk rätt och EG-rätten framstår som osäkert om Konkurrensverket tjänar regeringen eller EU-kommissionen. I vilken utsträckning bör till exempel Konkurrensverket genom informella kontakter upplysa EU-kommissionen om eventuella konkurrens-snedvridningar som orsakas av svensk normgivning och som skulle kunna leda till att kommissionen inleder en fördragsbrottstalan mot Sverige? Vad är god förvaltning för Konkurrensverket – att i första hand vara lojal mot regeringen eller EU-kommissionen?

Den andra aspekten var EG-fördragets lojalitetsplikt enligt artikel 10 EG. EG-domstolen har i sin rättspraxis närmare preciserat innebörden av lojalitetsplikten för medlemsstaternas myndigheter. Dessa har skyldighet att vidta alla nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att EG-fördraget skall uppfyllas.²¹ Därför har EG-domstolen funnit till exempel att en nationell myndighet med uppdrag att tillämpa regler om offentlig upphandling har måst tillämpa en direktivföreskrift med direkt effekt, istället för en motstridig regel i den nationella lagstiftningen. Den rättsliga förutsättningen har fram till för några år sedan synts vara, att den aktuella EG-bestämmelsen skall ha direkt effekt. Även om mängden föreskrifter i den EG-rättsliga sekundärrätten är enorm, är det ändå en liten andel av föreskrifterna som har direkt effekt.

Emellertid har EG-domstolen i ett mål från år 2003 formulerat om och därigenom utvidgat myndigheters skyldigheter enligt lojalitetsplik-

¹⁹ Möller, s. 41–60.

²⁰ Möller, s. 43.

²¹ Se t.ex. mål C-8/88 Tyskland mot Kommissionen, REG 1990 s. I-2321.

ten.²² Numera heter det att i händelse av en konflikt mellan nationell rätt och *all* gemenskapsrätt skall nationella myndigheter avstå från att tillämpa nationella rättsregler.²³ Detta förutsätter att förvaltningsmyndigheten gör en självständig bedömning om den nationella rätten är i enlighet med EG-rätten eller inte. Detta gäller då även i förhållande till sådan EG-rätt som inte har direkt effekt eller ens bindande verkan, t.ex. rekommendationer och yttranden. Denna rättsutveckling har som konsekvens, att nationella myndigheter ständigt måste göra självständiga bedömningar av läget inom den europeiska integrationen på sitt eget sakområde. En följd av detta kan förväntas bli ett mer självständigt förhållningssätt gentemot de respektive regeringarna.

2.3 Effekten i Sverige på konkurrensens område

Problematiken kan ställas på sin spets i fråga om Konkurrensverkets eventuella skyldigheter att ingripa mot konkurrensbegränsande offentliga regleringar som är utformade på ett sätt som framstår som tveksamt från EG-rättslig synpunkt. Sådana regleringar är inte vanliga, men det finns exempel, av vilka den svenska utformningen av hyresregleringen *kan* vara ett. Först skall emellertid redogöras för Konkurrensverket och regeringens styrning av verket samt företeelsen ECN.

3 Konkurrensverket

3.1 Organisation och regeringens styrning

Hur självständig kan myndigheten Konkurrensverket vara i förhållande till regeringen? Det kan konstateras att Konkurrensverket är en statlig förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen.²⁴ Verket inrättades 1992 och ersatte då de båda myndigheterna Näringsfrihetsombudsmanen och Statens pris- och kartellnämnd (som mellan 1988 och 1992 hette Statens pris- och konkurrensverk).

För att styra förvaltningsmyndigheterna har regeringen ett antal styrmedel att tillgå. Det som först bör nämnas är normgivningsmakten, som

²² Mål C-198/01 *Conorzio Industrie Fiammiferi* mot *Autorità della Concorrenza et del Mercato*, REG 2003 s. I-8055 (CIF-målet).

²³ CIF-målet, p. 50.

²⁴ Av bilaga 10.3 till förordning (1996:1515) med instruktion för regeringskansliet framgår att Konkurrensverket sorterar under Näringsdepartementet.

i fallet med regeringen snarare bör benämnas *föreskriftsmakten*.²⁵ Regeringen har beslutat om en myndighetsinstruktion för Konkurrensverket – förordning (1996:353). Av myndighetsinstruktionen framgår att Konkurrensverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för konkurrensfrågor (1 §). Konkurrensverkets uppgift enligt 2 § myndighetsinstruktionen är att verka för *en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna*. Främst sker detta genom att Konkurrensverket tillämpar flera viktiga förbud i konkurrenslagen, t.ex. förbudet mot konkurrensbegränsande samarbete (6 § KL) och förbudet mot missbruk av dominerande ställning (19 § KL). Konkurrensverket fullgör även uppgifter som följer av andra lagar, t.ex. vad gäller offentlig upphandling och statsstöd.

Till Konkurrensverkets uppgifter hör också att uppmärksamma konkurrensvillkoren mellan offentlig och privat sektor (4 § myndighetsinstruktionen). Detta sker bland annat genom att verket skall

1. lämna förslag till avregleringsåtgärder,
2. uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens i offentlig verksamhet och lämna förslag till åtgärder för att undanröja dessa, samt
3. följa upp genomförda åtgärder som anges i 1 och 2.

Vid sidan av föreskriftsmakten använder sig regeringen av *finansmakten*, vilket i praktiken verkar synnerligen bestämmande på en myndighets verksamhet. Som andra myndigheter får Konkurrensverket varje år ett regleringsbrev som regeringen beslutat. Av det för 2006 framgår att Konkurrensverket ges anslag på ca 85 miljoner kr. Verket kan därför finansiera drygt 100 anställda. Även regleringsbrevet innehåller instruktioner till Konkurrensverket. Av 2006 års brev framgår att Konkurrensverket skall vara aktiv inom fyra områden, nämligen lagtillämpning, konkurrensförbättrande åtgärder, kunskapsspridning och kunskapsupbyggnad.²⁶ I regleringsbrevet anges även, att Konkurrensverkets uppgift är att ge förslag

²⁵ Framställningen syftar inte till att ge en fullständig beskrivning av all normgivning som påverkar förhållandet mellan regeringen och Konkurrensverket. Ovanför myndighetsinstruktionen finns dels lagar, t.ex. konkurrenslagen (1993:20), lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende vid offentlig upphandling, dels verksförordningen (1995:1322), tillsammans med andra förordningar som generellt reglerar förhållandet mellan regeringen och de statliga förvaltningsmyndigheterna.

²⁶ Regleringsbrev rskr. 2005/06:121 från 2005-12-15.

på åtgärder för att undanröja existerande hinder för konkurrens. Här skall verket dock beakta ”vad som riksdag och regering beslutat med avseende på konkurrens i offentlig sektor”.²⁷

Vid sidan av föreskriftsmakten och finansmakten använder sig regeringen även av *utnämningssmakten*. Regeringen utnämner generaldirektören, som är chef för myndigheten. Övriga tjänstemän på Konkurrensverket anställs sedan direkt av generaldirektören. Det finns ingen styrelse knuten till Konkurrensverket där förtroendevalda eller departementstjänstemän kan influera arbetet, utan det utgör ett så kallat enrådighetsverk. Däremot framgår av myndighetsinstruktionen att det skall finnas ett Råd för konkurrensfrågor (11, 12 §§). Rådet ansvarar för att stimulera forskningen på området samt för att tillföra verket kunskaper särskilt på de ekonomiska och juridiska områdena. I dess nuvarande sammansättning är samtliga Konkurrensrådets ledamöter forskare verksamma vid universitet och högskolor, utom en ledamot som är tjänsteman i Näringsdepartementet.

Vi vet också att regeringen styr förvaltningsmyndigheterna på ytterligare ett sätt, nämligen genom *informella kontakter*. Sådana finns av naturliga skäl inte dokumenterade, men sker förmodligen i första hand på tjänstemannanivå mellan Näringsdepartementet och Konkurrensverket.

3.2 Konkurrensverket och konkurrensbegränsande regleringar

Enligt svensk rätt kan Konkurrensverket inte tillämpa konkurrenslagen på förfaranden som är förutsedda i svensk lagstiftning, t.ex. i form av regleringar som verkar konkurrensbegränsande. Att det måste vara så följer av ett uttalande i propositionen till konkurrenslagen.²⁸ Samma statsmakt som har skapat konkurrenslagen och Konkurrensverket kan också

²⁷ Regleringsbrev rskr. 2005/06:121 från 2005-12-15, p. 1.1.1.2.

²⁸ Edwardsson, Konkurrenslagen och konkurrensbegränsande offentliga regleringar, ak avh., Uppsala, 2003. Nuvarande KL infördes för att lagstiftaren ville ha en skarpare konkurrenslagstiftning. En av slutsatserna i avhandlingen var att rättsläget under 1993 års KL beträffande hanterandet av konkurrensbegränsande offentliga regleringar är mer osäkert än under 1982 års lag. Tidigare stod det i vart fall klart att KL inte alls kunde användas mot offentliga regleringar. Med nuvarande KL vet vi endast att det ”kan” hända att KL inte skall tillämpas. I praktiken tillämpas inte KL på särreglerade områden och i jämförelse med lagstiftarens ambitioner måste nuvarande KL sägas brista i effektivitet och förutsebarhet på denna punkt.

besluta att intresset av konkurrens måste stå tillbaka av hänsyn till något annat allmänt intresse.

Om Konkurrensverket träffar på en konkurrensbegränsande offentlig reglering kan det emellertid enligt myndighetsinstruktionen välja att uppmärksamma regeringen på de negativa effekterna för konkurrensen av gällande lagstiftning. Vad gäller just bruksvärdesystemet har verket också gjort detta i minst två rapporter från år 2000 och 2002.²⁹

Utöver att skicka en rapport till regeringen om olyckliga konsekvenser för konkurrensen, finns inget för Konkurrensverket att göra ens om verket skulle vilja. Konkurrenslagens förbud i 6 eller 19 §§ kan inte tillämpas. Det faktum att hyresmarknadens parter efter kollektiva hyresförhandlingar sluter avtal med varandra är inte i strid med konkurrenslagens förbud mot konkurrensbegränsande avtal. Det är när lagstiftaren gör hyresnivån *bindande* för andra parter som effekten av hyresavtal mellan ett allmännyttigt bostadsföretag och Hyresgästföreningen kan verka konkurrenshämmande. Men mot lagstiftaren kan Konkurrensverket inte agera.

Emellertid tillämpar Konkurrensverket sedan början av 2000-talet inte enbart konkurrenslagen, utan även EG-fördragets konkurrensregler. Det finns praxis från EG-domstolen gällande artikel 81 som hittills har saknat motsvarighet i svensk rättstillämpning. Rättsläget i Sverige kan alltså ändras om Konkurrensverket i stället stödjer sig på EG-rätten. Detta skall strax behandlas, men först skall några ord sägas om nätverket ECN.

4 ECN

Sedan den 1 maj 2004 ingår Konkurrensverket i ett formellt nätverk öppet för medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och EU-kommissionen. Samarbetet inrättades genom EG-förordningen 1/2003/EG, särskilt artiklarna 11–14.³⁰ Nätverket heter European Competition Network, ECN.³¹ ECN ersätter de samarbetsformer som tidigare funnits på grund-

²⁹ Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag, Konkurrensverkets rapportserie 2000:1, s. 258–259, Konkurrensen i Sverige 2002, Konkurrensverkets rapportserie 2002:4, s. 164–165, 167.

³⁰ Rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget, EGT nr L 001, 04/01/2003 s. 1–25.

³¹ Vilken myndighet som i förordningens 1/2003 mening skall vara nationell konkurrensmyndighet i Sverige anges i (regeringens) förordning (2004:411) om konkurrensmyndigheter enligt rådets förordning (EG) nr 1/2003. Vissa uppgifter fullföljs av Stockholms tingsrätt och Marknadsdomstolen, men i huvudsak är det Konkurrensverket som utgör Sveriges nationella konkurrensmyndighet.

val av ett kommissionsmeddelande från 1997.³² Det framgår av EU-kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter att det utgör ett diskussions- och samarbetsforum för de nationella konkurrensmyndigheterna.³³ Myndigheternas uppgift är att ”tillämpa och genomföra EG:s konkurrenspolitik.”³⁴ Kan samarbetet inom ECN påverka Konkurrensverket, så att verket intar en mer självständig hållning gentemot regeringen?

EU-kommissionen har alltid varit navet i tillämpningen av EG:s konkurrensrätt. De viktigaste artiklarna i EG-fördraget gällande konkurrens är artiklarna 81 och 82. Artikel 81.1 förbjuder varje form av konkurrensbegränsande avtal. Till sin formulering är denna artikel klar och precis och har därför ansetts ha direkt effekt. På så sätt har det i och för sig varit möjligt att åberopa artikel 81 i en process inför nationell domstol, under förutsättning att EG-rätten har varit tillämplig.

Emellertid kompletteras det stränga förbudet i artikel 81.1 av en undantagsmöjlighet i artikel 81 stycke 3. Detta undantag hade före den 1 maj 2004 inte direkt effekt. Konsekvensen blev att nationella domstolar och i många fall även nationella konkurrensmyndigheter kunde förbjuda konkurrensbegränsande avtal, men kunde inte samtidigt medge undantag enligt artikel 81.3.³⁵ Denna befogenhet tillkom endast EU-kommissionen. Effekterna av denna ordning var en totalt centraliserad tillämpning av EG-rättens konkurrensregler.³⁶

För att öka effektiviteten i tillämpningen av gemenskapens konkurrensregler har medlemsstaternas konkurrensmyndigheter nu inte bara givits möjligheten, utan även *skyldigheten* att tillämpa EG-fördragets konkurrensregler där så är möjligt.³⁷ På grund av omfattande rättspraxis kring

³² Meddelande om samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter gällande handläggning av ärenden som omfattas av artiklarna 85 och 86 i EG-fördraget, EGT C 313 15/10/1997, s. 3–11.

³³ Kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter, 2004/C 101/03 från EGT 27.4.2004 (tillkännagivandet).

³⁴ Tillkännagivandet p. 1.

³⁵ För en mer utförlig redogörelse, se Wahl, Effektivitet och modernisering i europeisk konkurrensrätt, s. 125–142, i Bernitz (red.) Europaperspektiv. Konkurrens på tre nivåer.

³⁶ Effekten blev också att få nationella myndigheter försökte sig på en tillämpning av EG-fördragets konkurrensregler. Genom förordning 1/2003/EG kan en ändring förväntas på denna punkt, se. Karlsson, Konkurrensrätten i Sverige och förordning 1/2003, ERT 2003 s. 761–790.

³⁷ Konkurrensverket tilldelades kompetensen att tillämpa artikel 81 och 82 redan år 2000.

artikel 81.3 anses denna numera vara så klar och tydlig att den har direkt effekt. Därigenom förfogar nationella konkurrensmyndigheter sedan i maj månad 2004 över hela artikel 81. Idag svarar 25 nationella konkurrensmyndigheter tillsammans med EU-kommissionen för konkurrensbevakningen på den gemensamma marknaden.

Den nya ordningen medför att ett flertal intressanta frågeställningar kan uppstå. Inom nätverket utbyts t.ex. konfidentiell information där det är förordningen som reglerar frågan om sekretess.³⁸ Myndigheterna skall bistå varandra i utredningarna också vad gäller insamlandet av bevis. Konkurrensverket har redan genomfört t.ex. gryningsräder i Sverige på uppdrag av den danska konkurrensmyndigheten.³⁹

Skyldigheten att samarbeta inom nätverket framgår av artikel 11. Där framgår också att konkurrensmyndigheterna måste informera EU-kommissionen och de övriga myndigheterna när de inleder ett ärende. Förordningen innehåller olika mekanismer för att försöka avgöra vilken konkurrensmyndighet som är den mest lämpade att handlägga en konkurrensbegränsning som har återverkningar på flera medlemsländers marknader. EU-kommissionen har möjlighet att tvinga en konkurrensmyndighet att släppa ett ärende och istället själv ta över handläggningen enligt artikel 11.6 i förordningen.

Om nu inte EU-kommissionen handlägger ett ärende är meningen att endast den bäst lämpade nationella myndigheten i nätverket skall handlägga ett visst ärende. Det framgår att myndigheterna kan se som ett tillräckligt skäl att avbryta sin egen handläggning av ett ärende att ett annat EU-lands konkurrensmyndighet utreder samma ärende (artikel 13). Det saknas emellertid tydliga mekanismer som verkligen tvingar myndigheterna att släppa ett ärende till en annan nationell konkurrensmyndighet. Uppstår en konflikt mellan nationella konkurrensmyndigheter är ett sätt att lösa detta att kommissionen tar över ärendet. Om den inte gör det finns risk för parallell handläggning i flera länder, vilket skulle kunna aktualisera problem kring *ne bis in idem*, dvs. att företag skulle riskera att ställas till ansvar för samma överträdelse två gånger i olika medlemsstater.

Konkurrensverkets erfarenheter av ECN under samarbetets första år sågs av en av verkets högsta tjänstemän vara utomordentligt goda.⁴⁰ Men

³⁸ Widegren, Ett år med samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket, ECN, ERT 2005, s. 496–505.

³⁹ Widegren a. a. s. 501–502.

⁴⁰ Widegren, Ett år med samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket, ECN, ERT 2005 s. 496–503.

hur påverkar deltagandet i ECN Konkurrensverkets ställning som förvaltningsmyndighet under regeringen? Om detta är det möjligen för tidigt att spekulera. Här skall bara några reflektioner göras. Förvaltningsmyndigheter organiseras ju i allmänhet efter de sakfrågor de är satta att sköta. Inom ECN träffas 25 länders myndigheter sysselsatta med försvaret av konkurrensen. Det är ett "ädel" syfte i en marknadsekonomisk ordning. I EG-rätten har konkurrensreglerna en mycket högre status än vad konkurrenslagen har i nationell svensk rätt. Konkurrensreglerna anses till och med tillhöra grunderna för EG:s rättsordning.

Det är ett välkänt faktum i konkurrensrätten att hot mot konkurrensen kommer från två håll: från privata företag och från konkurrensbegränsande offentliga regleringar. Man kan spekulera i hur mycket konkurrensbegränsande regleringar som kan finnas kvar i de nya medlemsstaterna, dvs. de forna öststaterna. Statsmakterna är således ett hot mot konkurrensen. Detta är samtliga konkurrensmyndigheter medvetna om. En konkurrensmyndighet känner å ena sidan en lojalitet med sin egen regering. Men frågan är om inte konkurrensmyndigheters lojalitet å andra sidan ligger hos konkurrensen som sådan. Att samarbeta med andra länders myndigheter i det goda syftet att skydda konkurrensen inom EU är säkert mycket stimulerande. Påståendet att Konkurrensverket skulle bli EU-kommissionens förlängda arm är kanske för långtgående. Men frågan är om inte alla konkurrensmyndigheter i en konfliktsituation i första hand upplever sig vara "konkurrensens förlängda arm" eller i vart fall "konkurrensens beskyddare".

5 Den allmänna EG-rättens och EG-konkurrensrättens krav på Konkurrensverket. Lojalitetsplikten

5.1 Lojalitetsplikten i rättspraxis gällande förvaltningsmyndigheter

Efter att ha redovisat fakta om ECN skall nu lojalitetsplikten i artikel 10 i EG-fördraget behandlas. Den föreskriver att medlemsstaterna måste vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra skyldigheter som följer av dels EG-fördraget, dels åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall även underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs samt avstå från varje åtgärd som äventyrar att fördragets mål uppnås.

Det som uttrycks i artikel 10 är centralt i EG-rätten. Skyldigheter, som att följa EG-domstolens utslag, att implementera direktiv på ett korrekt sätt, att inte inleda samarbete med länder utanför EU inom ramen för vad som täcks av EU-samarbetet etc. kan alla återföras till det som uttrycks i generella termer i artikel 10. I det följande skall enbart aspekter på vad lojalitetsplikten innebär för medlemsstaternas myndigheter behandlas.

I slutet av år 2003 avgjorde EG-domstolen målet *C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi mot Autorità della Concorrenza et del Mercato, REG 2003 s. I-8055 (CIF-målet)*.⁴¹ I detta mål uttalar EG-domstolen sig i långtgående termer om nationella förvaltningsmyndigheters skyldighet att aldrig tillämpa nationell lagstiftning i strid med EG-rätten, utan tvärtom alltid underlätta EG-rättens fulla genomslag.⁴²

CIF-målet gällde verkningarna av ett italienskt tändsticksmonopol. En tysk tändsticksproducent vände sig till Italiens motsvarighet till Konkurrensverket – Autorità Garante della Concorrenza et del Mercato (här kallat AGCM) med klagomål över svårigheten att verka på den italienska marknaden. Genom italiensk lagstiftning hade skapats ett legalt monopol för produktion och försäljning av tändstickor kallat CIF. Lagstiftningen hade formellt upphört, men under en följd av år kunde AGCM konstatera att CIF:s medlemsföretag agerat som om monopolet fortfarande existerade. Monopolet möjliggjorde en kartell där frågor om pris och produktion kunde hanteras. Företagens agerande var i enlighet med gällande lagstiftning, men i strid med EG:s konkurrensregler.

Den italienska konkurrensmyndigheten hade vid tillfället för det tyska företags klagomål redan getts befogenheten att tillämpa artikel 81 och 82 EG. Efter utredning uttalade AGCM för det första att CIF:s existens och verksamhet, vilken reglerades av italiensk lag eller i vart fall möjliggjordes av den, stred mot artiklarna 3.1.g, 10 och 81 i EG-fördraget. För det andra uttalades att företagen inom CIF hade agerat i strid med artikel 81, men inte enbart denna artikel. AGCM hänvisade även till andra artiklar i EG-fördraget som artikel 3.1.g, vilken ålägger medlemsstaterna att generellt verka för att konkurrensen inte snedvrids, och artikel 10, dvs. lojalitetsplikten.

⁴¹ Målet kommenteras av Simonsson, Statliga ingripanden som grund för befrielse från offentligrättsliga och civilrättsliga påföljder, ERT 2004 s. 285–294.

⁴² Framställningen begränsas här till att gälla skyldigheterna för myndigheterna att ingripa mot lagstiftningen, medan frågan om vilka sanktioner som kan drabba *företag* lämnas åt sidan. Just den frågan behandlas i Simonssons artikel.

CIF överklagade AGCM:s beslut till italiensk domstol. Den italienska domstolen ställde sig ytterst tveksam till att en nationell myndighet som AGCM skulle ha rätt att förklara nationell lagstiftning som icke gällande. Dessutom ansågs det vara tveksamt av rättssäkerhetsskäl att ställa företagen till ansvar för att de hade handlat på ett sätt som var förutsett i lag. Därför begärdes förhandsbesked av EG-domstolen om EG-rätten verkligen krävde att en myndighet skulle underkänna nationell lagstiftning på det sätt som skett och även vidta åtgärder mot företag som följt lagstiftningen.

EG-domstolen hänvisade till sin tidigare fastlagda praxis, att medlemsstaterna inte heller genom lagstiftning får förtä EG:s konkurrensregler deras ändamålsenliga verkan. Efter ett påpekande, att Maastrichtfördraget uttrycker att medlemsstaterna skall bedriva sin ekonomiska politik enligt principen om en öppen marknadsekonomi och fri konkurrens, gick domstolen in på frågan om vilka skyldigheter en nationell konkurrensmyndighet har när den konfronteras med inhemska lagbestämmelser som strider mot gemenskapsrätten.

Det är i punkterna 48–51 i målet som EG-domstolen uttalar sig på ett sätt som verkar kunna ge CIF-målet en betydande räckvidd för samtliga förvaltningsmyndigheter inom EU. Först slår domstolen fast att gemenskapsrättens företrädare innebär att nationella bestämmelser som är i strid med EG-rätten inte får tillämpas. Här hänvisar domstolen till målet 103/88 Constanzo. Detta mål gällde frågan om vad en myndighet skulle göra när nationella upphandlingsregler inte var i samklang med bestämmelser i EG-direktiv på upphandlingsområdet och direktivets bestämmelser tvärtom hade direkt effekt.⁴³ Redan i detta mål – avgjort 1989 – uttalade domstolen att skyldigheten att avstå att tillämpa nationell rätt i strid med EG-rätten inte bara gäller domstolar utan även nationella myndigheter. Emellertid har EG-domstolen före CIF-målet hänvisat till Constanzomålet *endast* i fall då det rört sig om en konflikt mellan nationell rätt och EG-rätt som ansågs ha direkt effekt. Målet Constanzo har därför betydligt snävare räckvidd än CIF-målet.⁴⁴

I CIF-målet nämner domstolen inget om direkt effekt. Istället uttalar domstolen att *ingen* nationell bestämmelse som strider mot EG-rätten får tillämpas. Och då gäller detta hela EG-rätten, dvs. även sådan som inte har direkt effekt (och därför inte är direkt tillämplig i nationell rätt). EG-

⁴³ Mål 103/88 Constanzo, REG 1989 s. 1839.

⁴⁴ För att EG-rättslig bestämmelse skall ha direkt effekt skall den som bekant vara tillräckligt klar och tydlig. Det är då lättare för en myndighet att bedöma om det verkligen finns en konflikt mellan nationell rätt och EG-rätten.

domstolen understryker att en nationell myndighet måste vidta samtliga åtgärder som underlättar EG-rättens fulla genomslag. Nationella myndigheter har således ett ansvar att rätt bedöma vad EG-rättens fulla genomslag kräver i varje enskilt fall. EG-domstolen besvarar också jakande frågan om nationella konkurrensmyndigheters tillämpning av artikel 81 också innefattar att beakta EG-domstolens rättspraxis kring kombinationen av artiklarna 3.1.g och 10. Det var alltså inte så som CIF-företagen hävdade, att nationella konkurrensmyndigheter enbart förfogar över artikel 81 och 82, utan stöd av andra fördragsartiklar.

I doktrinen har flera författare uppmärksammat de långtgående konsekvenserna av detta avgörande. Simonsson påpekar att målet medför att nationella myndigheter anförtros uppgiften att göra avancerade konstitutionella bedömningar av den egna lagstiftningens förenlighet med EG-rätten.⁴⁵ Att domstolar redan gör detta är en annan sak, eftersom dessa har möjlighet att begära förhandsbesked av EG-domstolen. Simonsson pekar också på att avgörandet är formulerat så, att det inte på något sätt är begränsat till konkurrensmyndigheter utan tvärtom gäller samtliga myndigheter inom hela EU. EG-domstolens praxis måste tolkas som ett slag för nationella myndigheters självständighet på områden som berörs av EG-rätten.

En av Europas främsta experter på konkurrensrätt, John Temple Lang, framhåller i en tidskriftsartikel att CIF-målet berövar företag möjligheten att försvara sitt handlande med det som i amerikansk konkurrensrätt kallas "state action", dvs. att företag kan invända att deras i och för sig konkurrensbegränsande beteende var föreskrivet i lagstiftning.⁴⁶ Vad gäller nationella myndigheter understryker Temple Lang, att även om nationella myndigheter saknar befogenheter enligt nationell lagstiftning att underkänna normgivning, så ger artikel 10 EG dem denna generella möjlighet i fråga om all gällande EG-rätt. Detta förutsätter naturligtvis att den nationella myndigheten tillämpar en bestämmelse som har sin grund i EG-rätten.⁴⁷ Dessutom måste det föreligga en situation där någon har agerat på ett sätt som är i strid med EG-rätten, men i enlighet med nationell rätt.

Temple Lang menar därför att CIF-målet utökar befogenheterna för nationella konkurrensmyndigheter. På områden där dessa har sett sig förhindrade att ingripa mot konkurrensbegränsande offentliga regleringar,

⁴⁵ Simonsson, s. 289, 293.

⁴⁶ Temple Lang, National measures restricting competition and national authorities under Article 19 EC, *European law Review* 2004, s. 397–406.

⁴⁷ Temple Lang, s. 398.

har de nu fått ett redskap att angripa dessa. Förutsättning är emellertid att EG:s konkurrensregler överhuvudtaget är tillämpliga. Temple Lang förutspår att konkurrensmyndigheter nu kan bli mycket tuffare i sina remiss-svar angående ny lagstiftning med konkurrensbegränsande verkan. Här får myndigheterna möjlighet att påpeka att om lagstiftningen (som de bedömer strider mot EG-rätten) införs, så kommer myndigheterna att bortse från den.⁴⁸

5.2 Hur långt sträcker sig lojalitetsplikten efter CIF-målet?

Enligt generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i CIF-målet borde EG-domstolen istället ha nöjt sig med att uttala att en nationell myndighet bör stanna vid att konstatera en inhemsk lagregels oförenlighet med EG-rätten. I ett sådant läge hade ju kommissionen kunnat ta vid och inleda en process om fördragsbrott. Men EG-domstolen följde inte generaladvokatens förslag i CIF-målet.

Vad som inte diskuteras av domstolen eller generaladvokaten är effekten av att nationella myndigheter sätts i positionen att självständigt behöva överpröva nationell normgivning och sätta åt sidan sådan lagstiftning som de anser strida mot gemenskapsrätten i alla dess former, alltså inte enbart den med direkt effekt. Förvaltningsmyndigheter tillhör på ett annat sätt medlemsstaternas egen maktsfär. Det är alltså en kvalitativ skillnad när en nationell myndighet går från att mer allmänt iaktta EG-rätten till att i enskilda ärenden helt underkänna medvetna politiska val av den nationella lagstiftaren.

6 Hyresreglering och EG:s konkurrensrätt

Frågeställningen om bostadspolitik, bruksvärdessystemet och konkurrensrätten är på intet sätt är ny. Den har varit föremål för både juridisk forskning, statliga utredningar och rättsprocesser.⁴⁹ Det pågår idag rättsprocesser där det återigen hävdas att bruksvärdessystemet strider mot EG-rätten.

⁴⁸ En likartad bedömning görs av Nebbia, *Anmälan av CIF-målet i Common Market Law Review*, 2004 s. 839–849.

⁴⁹ Norberg, *Konkurrenslagstiftning och bostadspolitik*, 1999, Edwardsson, 2003, s. 30–31. SOU 2004:91 *Reformerad hyressättning*, SOU 2000:33, *Bruksvärde, förhandling och hyra. En utvärdering*. Det ledande rättsfallet är mål RH 1999:90 *Svea Hovrätt*, 990630, Kv. Oxkärnan.

Konkurrensverket har berört de konkurrensbegränsande effekterna av bruksvärdessystemet bl.a. i rapporten *Konkurrensen i Sverige under 90-talet*.⁵⁰

Varför skulle bruksvärdessystemet strida mot EG:s konkurrensrätt? Bostadspolitik som sådan ligger inte inom EG:s kompetensområde. Emellertid måste vad som sker på bostadsmarknaden inom ett helt EU-land anses påverka handeln mellan medlemsstaterna. I detta fall är EG-rätten tillämplig.

I EU:s medlemsländer finns olika former av prisregleringar av hyror, lagbestämmelser som inte tillåter ändring av hyran utöver en viss årlig justering (Finland) eller så kallade socialbostäder med låga hyror (Tyskland). Sverige har emellertid valt en modell för hyresreglering som framstår som unik. Den är konstruerad på ett sätt som ligger mycket nära en modell som EG-domstolen i andra sammanhang har förklarat otillåten. Enligt fast rättspraxis från EG-domstolen, gällande vad artikel 81 i kombination med lojalitetsplikten i artikel 10 samt 3.1.g innebär, får inte medlemsstaterna förta den officiella karaktären på den egna lagstiftningen genom att delegera ansvaret för beslutsfattande på det ekonomiska området till privata aktörer.⁵¹ Man måste ställa sig frågan om det inte är precis detta som sker när hyror i Sverige beslutas inom ramen för ett kollektivt förhandlingssystem mellan en hyresvärd och en hyresgästorganisation och hyresöverenskommelsen sedan genom lagstiftning görs bindande för andra företag.

I det fall hyresvärd och hyresgäst inte kan komma överens om hyran skall den nämligen enligt JB 12:55 fastställas till skäligt belopp. Hyran är att betrakta som inte skälig om den är påtagligt högre än hyran för lägenheter som med hänsyn till det så kallade bruksvärdet skall ses som likvärdiga. I denna senare prövning är det främst hyran för lägenheter i hus som ägs och förvaltas av kommunala bostadsföretag som skall vara normerande. Effekten blir att privata bostadsföretag inte kan avvika från prisnivån i allmännyttan med mer än 5 % för likvärdiga lägenheter. Det

⁵⁰ *Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag*, Konkurrensverkets rapportserie 2000:1 avsnitt 5.4.2 och 6.4.1. Konkurrensverket påpekade att tillämpningen av bruksvärdessystemet kunde verka hämmande på effektiviteten och byggandet av hyresbostäder eftersom hyresnivåerna inte bestämdes av marknadens utbud och efterfrågan.

⁵¹ Inte heller får en medlemsstat kräva eller uppmuntra avtal eller samordnade förfaranden i strid med artikel 81 eller sanktionera effekter av sådana avtal eller förfaranden, mål 267/86, *Pascal Van Eycke mot ASPA NV*, REG 1988 s. 4769.

faktum att allmännyttiga bostadsföretag bedrivs utan vinstintresse utgör en än större begränsning av privata bostadsföretags handlingsfrihet.

Om det nu vore svenska staten själv som stod för prisregleringen av hyresnivån skulle det ur EG-rättslig synvinkel inte vara något problem, eftersom staten i detta fall endast utövar sin offentliga makt, varpå konkurrensreglerna – som enbart gäller *företag* – inte är tillämpliga. Men i praktiken innebär det svenska systemet att den svenska lagstiftaren låter offentligt (kommunalt) ägda företag ingå avtal om hyra med en privat aktör (Hyresgästföreningen). Utan att staten har någon kontroll över innehållet i dessa avtal görs dessa sedan genom lagstiftning bindande för privata rättssubjekt. I detta läge kan svenska staten förmodligen sägas ha delegerat ansvaret för ekonomiskt beslutsfattande på det ekonomiska området till privata aktörer. Detta är enligt etablerad EG-rättslig praxis i strid med artikel 81, 3.1.g och 10 EG.

Den nuvarande svenska regleringen av hyresmarknaden kan också eventuellt bidra till att kommunala bostadsföretag överträder artikel 82 EG. I de fall företag bedöms inneha en dominerande ställning kan en sådan marknadsställning missbrukas i strid med artikel 82. Exempel på missbruk skulle kunna vara det som har skett i en del glesbygdskommuner, att tomma bostäder på orter där utbudet överstiger efterfrågan rivs för att hindra en sänkt hyresnivå.

Frågan kvarstår om företags deltagande i kollektiva hyresförhandlingar utgör ett otillåtet kartellsamarbete. Mellan Hyresgästföreningen och allmännyttan på olika orter ingås avtal om hyror. Det är endast lagstiftningen som medför att dessa privata aktörers beslutsfattande görs bindande för andra än parterna själva. Å ena sidan kan man göra bedömningen att det inte föreligger något avtal i strid med artikel 81, eftersom det är lagstiftningen – inte avtalet – som eventuellt strider mot EG-rätten. Å andra sidan är ju allmännyttiga bostadsföretag väl medvetna om att resultatet av deras förhandlingar blir bindande för andra fastighetsägare och det kan också tänkas att de drar nytta av regleringen.

Frågan skulle behöva utredas närmare. Mot bakgrund av CIF-målet får det i vart fall sägas vara en plikt för Konkurrensverket att gå till botten med denna fråga. På så sätt får Konkurrensverket plötsligt en mer självständig roll gentemot regeringen.

7 Europeiseringen av förvaltningen

Det kan konstateras att om svenska förvaltningsmyndigheter inte beaktar EG-rättens krav inom ramen för vad som inryms i det uppdrag de har att sköta, kommer myndigheterna i konflikt med EG-rättens krav på lojalitet. EG-rätten blir på så sätt ett redskap i händerna på myndigheterna att överpröva lämpligheten i hur frågor regleras i Sverige. Det finns därför en risk att svenska förvaltningsmyndigheter hamnar i en konflikt mellan regeringsformens lydnadsplikt och EG-rättens lojalitetsplikt, vilket får sägas vara en följd av europeiseringen av förvaltningen. Är Konkurrensverket nu skyldigt att börja vidta åtgärder mot bruksvärdessystemet? Kommer Konkurrensverket att ta upp frågan med EU-kommissionen inom ECN för att få råd om hur myndigheten bör agera? Är det lojalt mot den svenska regeringen att göra detta? Ja, enligt EG-rätten måste en förvaltningsmyndighet vidta samtliga åtgärder som är nödvändiga för att underlätta att gemenskapsrättens fulla verkan säkerställs. Från EG-rättslig synpunkt är detta *god förvaltning*.

Frågan är om inte europeiseringen kommer att kunna få sitt allra största genomslag i Sverige, där myndigheterna sedan århundraden har verkat i en tradition av självständighet och eget ansvar för förvaltningsverksamhetens bedrivande. Inom respektive sakområde beslutas på EG-nivå om förordningar och direktiv och andra rättsakter, som kanske "tilltalar" myndigheterna. Kan Skatteverket besluta att inte ta ut skatt på grund av sin egen tolkning av ett direktiv, fastän Sveriges riksdag beslutat att skatt skall utgå? Kan Livsmedelsverket tolka en EG-förordning om livsmedels-säkerhet så att landets kommuner tvingas till miljardinvesteringar? En näraliggande fråga blir då om regeringen kommer att klara av att styra förvaltningsmyndigheterna i ett läge där myndigheten och regeringen inte längre är överens om vad som gäller – och myndigheten – enligt sin egen självständiga och sakkunniga bedömning – därvid stödjer sig på EG-rätten?

Det har hävdats att den svenska debatten om förvaltningspolitik ofta förs enbart i tekniska termer.⁵² För svenska förhållanden, med myndigheter vana vid självständigt handlande, är det uppenbart att debatten om förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna inte längre kan föras på detta sätt. Europeiseringen av förvaltningen gör det nödvändigt att diskutera förvaltningspolitiken i konstitutionella termer. Därför framstår europeiseringen som en av de allra viktigaste frågorna inom svensk statsvetenskaplig och juridisk forskning inför framtiden.

⁵² Wockelberg, Den bortglömda förvaltningen, s. 63–83, s. 77, 83.

Litteratur m.m.

Böcker och artiklar

- Ahlbäck Öberg, Förvaltning och revision, i Mattson, Petersson (red.), Svensk författningspolitik, SNS Förlag, 2003.
- Andersson, Tudelad trots allt. Dualismens överlevnad i den svenska staten 1718–1987, ak. avh., Stockholm 2004.
- Bull, Självständighet och pluralism – om vertikal maktindelning i Sverige, i Festskrift till Fredrik Sterzel, Iustus förlag, 1999.
- Edwardsson, Konkurrenslagen och konkurrensbegränsande offentliga regleringar, ak. avh., Uppsala, 2003.
- Jacobsson, Världen i staten – Europeisering, politik och statens organisering. Score rapportserie, 2000:11.
- Karlsson, Konkurrensrätten i Sverige och förordning 1/2003, ERT 2003 s. 761–790.
- Möller, Politiseringen av statsförvaltningen, i Segerfeldt, Rankka (red.) Makt – om Sveriges demokratiska underskott, Timbro, 2006.
- Nebbia, Anmälan av CIF-målet i Common Market Law Review, 2004 s. 839–849.
- Norberg, Konkurrenslagstiftning och bostadspolitik, Juristförlaget i Lund, 1999.
- Petrén, Ragnemalm, Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar, 12:e uppl. Liber förlag, 1980.
- Ragnemalm, Regeringen och förvaltningsmyndigheterna. Synpunkter på verkledningskommitténs grundlagstolkning, FT 1986 s. 1–13.
- Simonsson, Statliga ingripanden som grund för befrielse från offentlig-rättsliga och civilrättsliga påföljder, ERT 2004 s. 285–294.
- Temple Lang, National measures restricting competition and national authorities under Article 19 EC, European law Review 2004 s. 397–406.
- Wahl, Effektivitet och modernisering i europeisk konkurrensrätt, i Bernitz (red.) Europaperspektiv. Konkurrens på tre nivåer, årsbok 2002, Santérus förlag.
- Warnling-Nerep, m.fl, Statsrättens grunder, Norstedts juridik AB, 2004.
- Wennergren, Den svenska modellen och grundlagen, FT 1998 s. 97–119.
- Widegren, Ett år med samarbetet inom det europeiska konkurrensnätverket, ECN, ERT 2005 s. 496–505.

- Wockelberg, Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket, ak. avh., Uppsala 2003.
- Wockelberg, Den bortglömda förvaltningen, i Segerfeldt, Rankka (red.) Makt – om Sveriges demokratiska underskott, Timbro, 2006.

Offentligt tryck

- Prop. 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen (Verksledningspropositionen).
- SOU 1983:39. Politisk styrning – administrativ självständighet.
- SOU 1985:40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning.
- SOU 2000:33. Bruksvärde, förhandling och hyra. En utvärdering.
- SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning. Betänkande från utredningen om översyn av verksförordningen.
- SOU 2004:91. Reformerad hyressättning.
- Direktiv (2003:10). Översyn av strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen.
- Konkurrensverkets rapportserie 2000:1 Konkurrensen i Sverige under 90-talet – problem och förslag.
- Konkurrensverkets rapportserie 2002:4, Konkurrensen i Sverige 2002.

Rättsfall

EG-domstolen

- Mål 267/86 Pascal Van Eycke mot ASPA NV, REG 1988 s. 4769
- Mål 103/88 Constanzo, REG 1989 s. 1839
- Mål C-198/01 Consorzio Industrie Fiammiferi mot Autorità della Concorrenza et del Mercato, REG 2003 s. I-8055

Svea Hovrätt

- RH 1999:90, 990630, Kv. Oxkärran.