

Politikens handlingsutrymme och konkurrensens lagar

Nyliberala föreställningar om stat och marknad i tre konkurrensregelverk

Linda Nyberg

Abstract

With the introduction of market reforms in the public sector, a set of rules becomes applicable to keep governments from distorting competition. This study discusses the impact of three such competition rules on Swedish government – EU rules on State aid and public procurement, as well as the Swedish rules on anti-competitive sales activities. Together they set the conditions for how governments can act towards the market in its role as legislator as well as market participant. I argue that the competition rules reflect a neoliberal belief that politics should be moulded according to the principle of free competition. Neoliberalism is in turn understood as relying on a conflicting understanding of competition as needing both state protection and protection from the state. This allows for a kind of regulation that limits the room for political agency by deciding what government interventions can be accepted according to the needs of the market.

Inledning

Att skolmatsalarna i större utsträckning borde servera närproducerad mat är en fråga som har engagerat många. Elever och föräldrar samt intresseorganisationer som Lantbrukarnas Riksförbund och Skolmatens Vänner har drivit frågan. Det har även engagerat politiker på båda sidor blockgränsen i ett flertal kommuner. Att stödja närproduktion beskrivs som en miljöåtgärd för att minska dom utsläpp som blir konsekvensen av långa transportsträckor och som ett sätt att stötta svenskt jordbruk eller småföretagare. Eftersom skolmaten idag upphandlas av privata företag har frågan uppstått om det är tillåtet att ställa krav på att företag måste leverera närproducerad mat i upphandlingen. Svaret på den frågan har sedan flera år tillbaka varit ett tydligt nej. Lagen om Offentlig Upphandling (LOU) härstammar från EU-rätten och syftar bland annat till att upprätthålla fri konkurrens mellan medlemsstaterna. Från lagstiftningens synvinkel så innebär krav på att maten ska vara närproducerad att företag från andra EU-länder får svårt att lämna anbud på offentliga kontrakt. Detta betraktas som

Linda Nyberg är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
E-post: linda.nyberg@svet.lu.se

en snedvridning av konkurrensen och är därför inte tillåtet. Svenska kommuner har därmed blivit meddelade att krav på närproducerad mat inte är förenligt med lag. Detta har inte hindrat vissa från att försöka hitta andra sätt att gynna närproduktion genom att till exempel dela upp upphandlingen i mindre delar vilket gynnar mindre företag (se t.ex. Land 2015). Men faktum kvarstår att hänsyn till konkurrensen i detta fall prioriteras före hänsyn till miljön eller stöd till lokala småföretagare. Kommunala politiker har därmed ett verktyg mindre för att påverka produktion och konsumtionsmönster.

Konkurrensrätt förknippas vanligen med regler syftar till att hindra privata företag från att snedvrیدا konkurrensen genom monopol eller kartellbildningar, men Sverige har idag också regelverk som riktar sig till den offentliga sektorn. Tre utav dem är *lagen om offentlig upphandling* (LOU), *statsstödsreglerna* och regeln om *konkurrenssnedvridande offentlig säljverksamhet* (KOS) som tillsammans sätter ramar för hur offentliga aktörer får agera när de kommer i kontakt med marknaden som beslutsfattare, säljare, köpare eller konkurrent.

Syftet med denna artikel är inte att ta ställning till huruvida en anpassning av politiken utifrån vad som är förenligt med konkurrensen är rätt eller fel, utan att föra en diskussion om vilka idéer om politik och konkurrens som gjort det möjligt för konkurrensreglerna att få sådant genomslag. Jag utgår från en litteratur som visar på hur vissa idéer om konkurrens har fått ett starkt fotfäste i den politiska diskursen. Konkurrens betraktas idag som en positiv drivkraft som antas allmänt leda till tillväxt, innovation, effektiviseringar och ökad valfrihet. Buch-Hansen & Wigger (2011) beskriver samtida samhällen som "konkurrenssamhällen" där konkurrens har upphöjts till ett överordnat värde. Dessa föreställningar om konkurrens kopplas av flera författare samman med spridningen av nyliberal ideologi. Michel Foucault och andra efter honom har beskrivit nyliberalismen som en ideologi som sätter marknaden som modell för den politiska styrningen och som ser konkurrens som marknadens främsta särdrag (Foucault 2008; Dardot & Laval 2013; Brown 2015).

Genom att koppla denna teoretiska litteratur om nyliberalismen till en diskussion om hur konkurrensreglerna påverkar det politiska handlingsutrymmet i Sverige vill jag väcka principiella frågor om makt och demokrati som vanligtvis inte får utrymme i diskussioner om konkurrensregelverken som ofta har ett snävare juridiskt fokus. Framställningen blir därför av nöd förenklande och schematisk eftersom jag inte har utrymme att göra rättvisa åt alla nyanser i varken nyliberalismen eller konkurrenslagstiftningen. Sådana breda penseldrag är ändå motiverade för att kunna säga något om hur utbredda och allmänt accepterade sätt att tänka får konsekvenser för politiken. Slutsatserna som dras i denna artikel är även av intresse för att förstå marknadiseringens effekter eftersom liknande föreställningar om konkurrens har legat bakom reformer som syftar till att konkurrensutsätta verksamheter inom vård, skola

och omsorg. Marknadisering och konkurrens hänger också samman eftersom en konsekvens av att delar av den offentliga sektorn börjar betraktas som marknader är att konkurrensregelverken kan bli gällande på dessa områden. Att diskutera konkurrensreglernas effekter kan därmed ses som en indirekt diskussion om marknadiseringens konsekvenser.

För att kunna föra en diskussion om hur politikens handlingsutrymme påverkas behöver jag tydliggöra vad jag i detta sammanhang menar med politik. Jag utgår från Eastons (1965: 50) definition av politik som den auktoritativa fördelningen av värden för ett samhälle. Tanken är att politiken har vissa verktyg för att påverka samhällets sociala och ekonomiska utveckling, t.ex. subventioner, riktade stöd, skattelättnader, omfördelning mellan vissa grupper osv. Konkurrensreglerna sätter ramarna för det politiska handlingsutrymmet genom att begränsa när och hur vissa av dessa politiska verktyg får användas.

Metodologiskt och stilmässigt kan denna studie beskrivas som idékritisk och tesdrivande. Den är idékritisk då den syftar till att lyfta fram vilka grundläggande föreställningar som konkurrensreglerna vilar på för att sedan kunna föra en kritisk diskussion om konsekvenserna av detta sätt att tänka. Artikeln har ett tesdrivande upplägg då jag har valt att presentera mina resultat i en argumenterande form istället för som en mer traditionell idéanalys med öppna frågeställningar. Tesen jag driver är att nyliberala föreställningar om politik och konkurrens har gjort det möjligt att begränsa det politiska handlingsutrymmet med hänsyn till konkurrensen och att dessa idéer genomsyrar de konkurrensregler som riktar sig mot offentlig sektor i Sverige. Argumentationen bygger på empiriskt material insamlat under mitt pågående avhandlingsarbete där jag under fyra år har följt konkurrensreglernas utveckling i Sverige och i EU genom att ta del av ett brett material av policydokument, rättsfall, tal och debattartiklar.

Artikeln består av två delar. Den första utgör en idékritisk diskussion om vilka antaganden som ligger till grund för den nyliberala synen på politik och konkurrens. Artikelns andra del utgörs av en empirisk genomgång där de tre regelverken statsstödsreglerna, LOU och KOS beskrivs i tur och ordning.

Nyliberal retorik och rationalitet

Nyliberalism som begrepp används ofta på ett vagt och generaliserande sätt för att fånga olika företeelser som ökad privatisering, individualism, eller en generell upplevelse av en förflyttning av makt från staten till marknaden. Under de senaste åren har det kommit flera böcker som intresserar sig för nyliberalismens historiska rötter (se t.ex. Mirowski & Plehwe 2010; Peck 2010; Dardot & Laval 2013; Davies 2014). Här finns utförliga beskrivningar av hur grunderna till den nyliberala ideologin formulerades i nätverk mellan främst österrikiska och amerikanska tänkare som satte marknaden i centrum för sin teori om

politik och samhälle. Detta har bidragit till att ge kött och blod till vad som ibland uppfattas som ett kringflytande idekomplex utan aktörer. Dessa böcker visar också hur det som i början var kontroversiella idéer om relationen mellan stat och marknad, med tiden kom att accepteras som sanningar, formulerade som objektiv kunskap med hjälp av ekonomiska, juridiska och samhällsvetenskapliga teorier. De visar också på att det inte finns en enhetlig nyliberalism utan att vi bör vara uppmärksamma på skillnader och spänningar mellan olika nyliberala tänkare och skolor.

Samtidigt som bilden av nyliberalismen har nyanserats så kvarstår behovet av att formulera någon sorts kärna. Gemensamt för nyliberala tänkare är att marknaden framhålls som en modell och förebild för statens styrning av samhället (Boréus 1994: 80). Detta kan ta sig flera uttryck: att frågor om vad som är bra eller dålig politik avgörs med hänvisning till hur marknaden reagerar, att staten överlämnar uppgifter till marknaden, eller att staten strävar efter att organisera den egna verksamheten mer som privata företag. En möjlig anledning till att nyliberalism framstår som otydligt begrepp är att det sällan klargörs vad det är för egenskaper hos marknaden som ska stå som förebild och att det därför inte framgår vad idén om marknadens överlägsenhet grundar sig i. Ett sätt att ge svar på denna fråga är att som Foucault, och flera efter honom, betrakta nyliberalismen som baserad på ett antagande om *konkurrens* som marknadens viktigaste särdrag (Foucault 2008: 116–118; Dardot & Laval 2013: 4; Brown 2105: 36).

Konkurrens brukar inte framhållas som centralt för nyliberalismen vilken förknippas med fria marknader, liten stat och individualism. Men nyliberala tänkare har själva beskrivit konkurrens som centralt för sin filosofi. Friedrich Hayek beskrev till exempel nyliberalismen som baserad på övertygelsen att "där effektiv konkurrens kan skapas, är det ett bättre sätt att leda individuella ansträngningar än något annat" (Hayek 2005[1945]: 46). Milton Friedman menade att det som skiljer nyliberalismen från tidigare *laissez-faire* liberalism, som utgick från att marknaden skulle reglera sig själv om den lämnades ostörd, är övertygelsen om att marknaden behöver ett stabilt regelverk som skapar och upprätthåller konkurrensen för att fungera (Friedman 1951: 93 se även Simons 1948: 42). Att en fungerande marknadsekonomi kräver en stat som upprätthåller förutsättningarna för en effektiv konkurrens har särskilt betonats av den tyska varianten av nyliberalism som går under beteckningen ordoliberalism eller Freiburgskolan (Bonefeld 2012).

Antagandet om konkurrens som positiv drivkraft kan alltså ses som en förutsättning för den nyliberala övertygelsen om marknadens överlägsenhet gentemot staten. Konkurrens antas leda till tillväxt genom en mer effektiv användning av resurser och genom att skapa incitament för innovation och nytänkande. Nyliberala tänkare framhåller också konkurrens som en garant för individens frihet, genom att tävlan mellan olika aktörer skapar valfrihet

och erbjuder ett sätt att fördela resurser utan statlig inblandning (se Hayek 2013[1973]: 405–413, Friedman 2002[1962]: 7–21).

I kontrast till denna positiva syn på konkurrensens så bygger nyliberalismen på en pessimistisk syn på politik som karaktäriserat av ineffektivitet, maktkamp och egenintresse. Nyliberalismen växte fram som en kritik mot politisk planering av ekonomin som ansågs leda till samhällsekonomiska förluster och förtryck av individen. Den pessimistiska politiksynen grundar sig i ett antagande om att människor alltid kommer att agera för att skydda sina egna privilegier – politiker agerar för att behålla makten, fackföreningar och intresseorganisationer för den egna gruppens trygghet; företag för att uppnå monopolstatus. Detta gör politiken oförmögen att fatta rationella beslut med det allmänna bästa för ögonen. Att öppna upp för politiskt beslutsfattande är därför att öppna upp för konflikt och den ena gruppens försök att underordna den andra, vilket leder till en ineffektiv styrning av samhället som endast gagnar särintressen (se Hayek 2013[1973]: 481–485; Friedman 2002[1962]: 196–202).

Sammanfattningsvis ger alltså nyliberalismen uttryck för en syn på politikens särart som karaktäriserat av konflikt, ineffektivitet, särintresse och tvång, medan konkurrens förknippas med konsensus, effektivitet, allmänintresse och frihet. Dessa antaganden ligger till grund för övertygelsen om att staten bör dra sig tillbaka och låta så mycket som möjligt av fördelningen av samhällets resurser ske genom fri konkurrens på marknaden snarare än genom politiska beslut. Statens roll är att agera neutral domare och upprätthålla marknadens spelregler och får därför inte frestas till att lyssna på enskilda gruppers krav på omfördelning och lägga sig i spelets utgång. Den offentliga sektorns uppgifter bör begränsas till de områden där konkurrensen, av olika anledningar, inte kan fungera (så kallade marknadsmislyckanden). Men om teknologiska eller politiska innovationer skapar nya möjligheter att skapa effektiv konkurrens även i dessa sektorer, bör även de föras över på marknaden (Hayek 2013[1973]: 378).

På så sätt målar den nyliberala ideologin upp en bild av politik och konkurrens som varandras motsatser. Marknaden framställs som ett sätt att göra sig fri från politiken. Samtidigt utgick inte nyliberala tänkare från att konkurrens är något som uppstår och regleras av sig själv. Som Friedman menade så bygger ju nyliberalismen på ett antagande om att det krävs ett stabilt regelverk för en fungerande konkurrens på marknaden. Organiserade grupper i samhället antas försöka skydda sina privilegier från att utsättas för konkurrens vilket förmodas leda till ekonomisk stagnation och välfärdsförluster (Simons 1948: 43). Därför måste så väl offentliga aktörer, företag och individer tvingas att respektera den fria konkurrensen, för allas bästa. Nyliberalismen bygger alltså inte nödvändigtvis på ett antagande om att människor agerar ekonomiskt rationellt av naturen. Men som Hayek menar så kan konkurrens ses som ”a method for breeding certain types of minds” (2013[1973]: 414). Människor kan alltså lära sig att agera i enlighet med konkurrensen med de rätta institutionella förutsättningarna. Som

Wendy Brown poängterar så bör nyliberalismen därför ses som ett konstruktivistiskt projekt (2005: 41). En effektiv konkurrens och ekonomiskt rationella aktörer är inget som antas uppstå av naturen som av en osynlig hand utan något som måste konstrueras genom politiska ingrepp.

Genom att sätta konkurrensen i centrum för nyliberalismen kan vi alltså skilja mellan dess retorik och dess rationalitet – mellan hur något sägs, och vad som sägs (Dardot & Laval 2013: 2). Den nyliberala retoriken framhäver behovet av en liten stat, avregleringar och individuell frihet, medan den nyliberala rationaliteten förutsätter en stark stat som upprätthåller ett stabilt regelverk för en välfungerande konkurrens. Retoriken betonar vikten av individens valfrihet samtidigt som rationaliteten ger uttryck för behovet att forma människors beteende enligt principen om konkurrens (Dardot & Laval 2013: 4). Retoriken ställer stat och marknad mot varandra, medan rationaliteten förutsätter en ständigt aktiv stat som står redo att intervensera i ekonomin och samhället för marknadens räkning (Foucault 2008: 121).

Det blir också tydligt att enligt den nyliberala rationaliteten så är inte stat och marknad, politik och konkurrens varandras motsatser. Den kräver istället en stat som driver en politik som är förenlig med konkurrensen. Enligt nyliberal ideologi bör alltså konkurrensen upphöjas till en mätsticka för vilken politik som anses önskvärd. Politik som uppfattas gynna konkurrensen är i det allmänna bästa, medan politik som begränsar eller snedvrider konkurrensen framhålls som något som gynnar särintressen. Foucault har beskrivit detta som att marknaden "säger sanningen" till politiken genom att fungera som en sorts ekonomisk tribunal som avgör vad som är bra och dålig politik (2008: 247). Detta innebär inte på något sätt att politiken är avgjord på förhand. Vilka beslut som leder till en optimalt fungerande konkurrens är fortfarande öppet för olika tolkningar. Det avgörande enligt den nyliberala rationaliteten är att frågan om vad som är bra för konkurrensen inte avgörs av politiker. Utifrån nyliberala antaganden om politikens särart skulle detta riskera att öppna upp för maktkamp där olika grupper försöker likställa vad som är bra för konkurrensen med sina egna särintressen. Beslut om vad som är bra för konkurrensen bör istället baseras på vetenskaplig kunskap om marknadens funktionssätt som tas fram med hjälp av ekonomisk teori och analys. Kunskap som kan ligga till grund för ett juridiskt ramverk som upprätthåller konkurrensen gentemot olika särintressens påtryckningar (se Davies 2014: 70–108).

Det föreligger alltså en motstridighet i den nyliberala föreställningen om konkurrens. Å ena sidan betraktas konkurrens som något som inte uppstår av sig självt utan måste skapas genom politisk intervention. Å andra sidan framställs konkurrens som något som har sin egen objektiva logik som kan användas som argument för att begränsa politiken. Denna motstridighet kan ses som en paradox, men det kan också ses som en produktiv förutsättning för att kunna legitimera en nyliberal politik som syftar till att begränsa det politiska

inflytandet över ekonomin. Snarare än att leda till den starka statens fall, leder nyliberal politik till en förflyttning av makt *inom staten*. Konflikter om vad som är bra och dåligt för konkurrensen, och alltså vilken politik som är önskvärd, avgörs inom juridiken, samtidigt som jurister i högre grad förlitar sig på ekonomiska analyser och resonemang i sina avgöranden. Nyliberal politik leder därmed till en juridifiering av politiken som innebär att makt flyttas från politiker till jurister och ekonomer.

Konkurrensregler i den offentliga sektorn

De tre regelverken, statsstödsreglerna, lagen om offentlig upphandling och regeln om konkurrensnedvridande offentlig säljverksamhet härstammar från olika rättskällor och brukar därför inte vanligtvis behandlas tillsammans. LOU härstammar från EU-direktiv och är en del av EU:s inre marknadslagstiftning som syftar till att upprätthålla fri rörlighet på den inre marknaden. Statsstödsreglerna är en del av EU:s konkurrenspolitik och är direkt gällande i Sverige men har inte omsatts till svensk lagstiftning. KOS är en relativt ny nationell lagstiftning från 2010 som syftar till att hindra kommuner och landsting från att hämma eller snedvrیدا konkurrensen när de uppträder som säljare på marknaden. Även om regelverken härstammar från olika rättskällor så bygger de på liknande principer och har liknande målsättningar. Jag menar att det därför finns anledning att diskutera dem sammantaget för att få en bred bild av hur regler som syftar till att upprätthålla konkurrensen påverkar politiken. För enkelhetens skull kommer jag fortsättningsvis hänvisa till konkurrensregelverken som en sammanfattande term för de tre regelverken.

Det finns flera skäl till att införa regler som syftar till att hindra offentliga aktörer från att snedvrیدا konkurrensen. Det mest uppenbara är kanske den allmänt accepterade föreställningen om att mer konkurrens leder till ökad ekonomiskt tillväxt. Utifrån detta perspektiv är det nödvändigt att se till att inte bara marknadsaktörer utan även offentliga aktörer inte snedvrider konkurrensen. För det andra har viljan att utsätta offentliga verksamheter för konkurrens varit ett av motiven bakom de olika marknadsreformer som har införts. Mer konkurrens har setts som en lösning på den offentliga sektorns problem genom att leda till högre kostnadseffektivitet, bättre kvalitet, mindre byråkrati, större valfrihet och en ökad lyhördhet hos välfärdsproducenterna inför medborgarnas önskemål (Hartman 2011:13). Regler som hindrar offentliga aktörer från att snedvrیدا konkurrensen kan alltså ses som en nödvändighet för att förhindra att staten först skapar förutsättningar för konkurrens och sedan hindrar den från att fungera effektivt. För det tredje syftar konkurrensreglerna till att motverka korruption och slöseri med offentliga resurser genom att tvinga offentliga aktörer att fatta ekonomiskt rationella beslut. Konkurrensreglerna ska leda till ”goda affärer” genom att hindra det offentliga från att sälja för billigt, köpa för

dyrt eller bedriva verksamheter som hade kunnat skötas av det privata näringslivet. Reglerna minskar även utrymmet för nepotism genom att tvinga offentliga aktörer att behandla alla företag på lika villkor.

Redan i denna genomgång av motiven bakom konkurrensreglerna kan vi spåra likheter med nyliberala föreställningar om politik och konkurrens. Regelverken syftar till att upprätthålla ”fri” konkurrens från att ”snedvridas” av politiken vilket återspeglar antagandet om att konkurrens är något som både måste skapas/skyddas genom politisk intervention samtidigt som det antas ha en objektiv form som måste respekteras. Regelverken kan även ses återspegla den negativa synen på politik då de uttrycker en misstro mot politikens förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut eller göra välgrundade prioriteringar mellan konkurrens och andra målsättningar.

Påståendet att nyliberal ideologi har påverkat utformningen av konkurrensrätten i EU såväl som i Sverige har stöd i tidigare forskning även om det råder delade meningar om i vilken utsträckning detta har skett och vad som läggs i begreppet nyliberalism (se till exempel Gerber 2001; Lundqvist 2003; Buch-Hansen & Wigger 2011; De Cecco 2012; Brännström 2014). Den sammantagna bilden som ges av dessa författare är dock att regelverkens utveckling gått mot att i allt högre grad prioritera en effektiv konkurrens över andra politiska målsättningar.

Lundqvist visar i sin bok *Konkurrensvisionens framväxt* från 2003 hur värdet av konkurrens fått allt större betydelse i svensk politik. Konkurrens har sedan länge setts som en positiv kraft i ekonomin, men ofta fått stå tillbaka för bland annat arbetsmarknadspolitiska och regionalpolitiska målsättningar. Men sedan 90-talet har enligt Lundqvist konkurrens allt mer kommit att sättas i första rummet och blivit ”något av en universell patentmedicin” och ”ett egenvärde upphöjt över demokratisk dagspolitik” (2003: 165).

Denna utveckling har skett parallellt med en förskjutning av konkurrenspolitiska frågor från den politiska sfären till den juridiska. Innan medlemskapet i EU var det vanligt att konflikter om hur intresset av fri konkurrens och politisk styrning hanterades i förhandlingar mellan näringsliv och politiker. Enligt Lundqvist skedde i och med EU-medlemskapet ett skifte från en svensk konkurrenspolitisk modell som utgick från en missbruksprincip och förhandlingar mellan olika intressegrupper, till en EU-modell som utgick från en förbudsprincip med fasta spelregler och sanktioner, där konflikter avgörs i domstol (2003: 164). Genom att denna typ av konflikter idag avgörs inom juridikens ramar så har skyddet av den fria konkurrensen stärkts, samtidigt som möjligheten till politiskt självbestämmande därmed har begränsats, på nationell så väl som på lokal och regional nivå.

Detta har även inneburit att konkurrensmyndigheternas makt och inflytande har ökat. När det gäller statsstödsreglerna så har EU-kommissionen långtgående befogenheter att själva initiera utredningar om en medlemsstat misstänks för otillåtet statligt stöd och kräva åtgärder för att sådana regelbrott

ska upphöra. I Sverige har Konkurrensverket fått utökade befogenheter när det gäller att bevaka LOU och KOS. Till exempel infördes i samband med reglerna om KOS den så kallade konfliktlösningsmekanismen som gav Konkurrensverkets befogenheter att föra stat, kommuner eller landsting till domstol för konkurrensbegränsande beteende.

Sammantaget har denna utveckling inneburit att politiker på nationell, så väl som lokal och regional nivå, i allt högre utsträckning måste ta hänsyn till konkurrensfrämjande regelverk i sitt beslutsfattande. När nya politiska beslut ska fattas som på något sätt berör marknaden krävs en analys av vilka konsekvenser detta kan få för konkurrensen. För att visa vad det är för sorts politiska beslut som kan uppfattas som konkurrensnedvridande kommer jag i följande stycken att i tur och ordning gå igenom reglerna om statligt stöd, offentlig upphandling och konkurrensnedvridande offentlig verksamhet. Varje stycke innehåller en översiktlig beskrivning av regelverkens syfte och utformning och ett antal exempel som illustrerar hur lagstiftningens kriterier kan tolkas i praktiken.

De exempel som lyfts fram ska inte ses som representativa för tillämpningen av lagstiftningen utan snarare som extremfall då de är valda för att illustrera vilka konflikter som regelverken kan ge upphov till. Syftet är inte att ge en heltäckande bild av vilka konsekvenser lagstiftningen har haft på den förda politiken, utan att tydliggöra vad lagstiftningens principer säger om vilken politik som är förenlig eller oförenlig med konkurrensen.

STATLIGT STÖD

EU:s regler om statligt stöd syftar till att skapa rättvisa konkurrensvillkor och ökat ekonomiskt utbyte på den inre marknaden genom att förhindra att medlemsstaterna ger ekonomiska fördelar till nationella företag som därmed gör det svårare för utländska företag att konkurrera. Reglerna motiveras även i termer av samhällsekonomisk effektivitet. Förbud mot ekonomiskt stöd till företag som annars inte skulle stå sig i konkurrensen antas i enlighet med ekonomisk teori leda till en mer effektiv allokering av resurser genom att ineffektiva företag tvingas bort från marknaden. Kommissionen kan därmed beskriva statsstödsreglerna som ett verktyg för att garantera optimal användning av medborgarnas skattepengar (se Vestager 2014). Statsstödsreglerna kan alltså ses som ett verktyg för att se till att politiken utformas på ett sätt som är förenligt med konkurrensen och därmed leder till ökat välbefinnande.

Hur avgörs då vad för sorts politik som är förenlig med konkurrensen? Statsstödsreglerna härstammar från artikel 107 i EU:s funktionsfördrag som lyder:

Om inte annat föreskrivs i fördragen, är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrider konkurrensen genom

att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

Statsstödsreglerna erbjuder ingen beskrivning av vad som menas med konkurrens utan fokuserar på att definiera vad som utgör en snedvridning av konkurrensen. Men i den omgivande diskursen, uttryckt i bland annat kommissionens policys och i kommissionärernas tal, framkommer en syn på konkurrens som en tävling. Regelverket beskrivs ofta i sportmetaforer – som till exempel behovet av att skapa en ”jämn spelplan” eller ”rent spel”, eller genom bilder av löpare vid startblocken. Tillsammans skapar ord och bildspråk ett intryck av att konkurrens handlar om tävling på lika villkor.

Vad är då en snedvridning av konkurrensen? Formuleringen antyder att det finns en ”rak” eller oförvanskad konkurrens som kan ”snedvridas”. Underförstått är att den oförvanskade konkurrensen är den naturliga/rätta och att snedvridningen innebär att konkurrensen styrs in på en onaturlig/felaktig kurs. Syftet med reglerna är alltså att hindra att stöd ges som påverkar den naturligt givna tävlingen mellan konkurrenter. För att fortsätta sportmetaforen så kan statligt stöd jämföras med doping eller annat fusk som stärker en spelares tävlingsförmåga på ett otillbörligt sätt.

För att förstå vilka politiska åtgärder som kan snedvrیدا konkurrensen är det nödvändigt att gå in mer i detalj på hur formuleringarna i artikel 107 har kommit att tolkas. Artikeln innehåller fyra centrala kriterier som har tolkats brett. För det första har begreppet stöd kommit att innefatta mer än direkta subventioner till företag. Även indirekta former av stöd som till exempel skattelättnader, förmånliga lånevillkor eller köp av varor och tjänster till priser under marknadsnivåer räknas som stöd. Detta innebär att myndigheter kan göra sig skyldiga till otillåtet statligt stöd utan att vara medvetna om det, genom att agera på ett sätt som indirekt stärker ett företags ställning på marknaden. Det är alltså inte intentionen bakom åtgärden utan dess effekter på konkurrensen som avgör vad som är ett stöd (Madell 2011: 58).

För det andra har begreppet företag också tolkats brett av EU-domstolen som ”varje enhet som utövar ekonomisk verksamhet, oavsett enhetens rättsliga form och sättet för dess finansiering” (Höfner, C-41/90, punkt 21). Detta innebär att definitionen av ett företag inte beror på ägande- eller driftsform, till exempel om det är privat eller offentligt ägt, eller om det är vinstdrivande eller inte. Istället sker bedömningen utifrån huruvida det rör sig om en ekonomisk verksamhet eller inte. Vad som är en ekonomisk verksamhet definieras i sin tur utifrån huruvida aktören befinner sig på en marknad (Kommissionen 2012, punkt 11–12). Detta innebär att reglerna även kan bli gällande för statligt stöd till offentliga verksamheter eller ideella organisationer om dessa bedöms agera på en marknad.

För det tredje har kriteriet att stödet måste ”snedvrیدا, eller hota att

snedvrída, konkurrensen” tolkats som att det inte krävs bevis för att stödet haft en verklig effekt på konkurrensen för att det ska räknas som statligt stöd. Det räcker med att det finns en *potentiell* påverkan (Indén 2011: 48). Har det statliga stödet inneburit en lättnad av ett företags ekonomiska bördor på något vis, så antas den ”naturliga” konkurrensen ha snedvridits genom att företag getts fördelar som de annars inte skulle haft.

Slutligen så har kravet på att stödet ska ”påverka handeln mellan medlemsstaterna” (det så kallade samhandelskriteriet) tolkats som att det inte måste röra sig om *faktisk* handel mellan medlemsstaterna i det enskilda fallet. Det kan räcka med att bedömningen görs att en sådan handel kan utvecklas i framtiden (Indén 2011: 49).

Sammanfattningsvis har alltså statsstödsreglernas tillämpningsområde breddats till att omfatta betydligt mer än statliga subventioner. Även indirekta former av stöd och ekonomisk finansiering av offentliga verksamheter och stöd till ideella organisationer kan betraktas som konkurrensnedvridande. Detta medför en begränsning av det politiska handlingsutrymmet då statsstödsreglerna gör det svårare att använda olika former av ekonomiska lättnader som verktyg för att uppnå politiska målsättningar. Politik syftar trots allt ofta till att just ”särbehandla” aktörer för att till exempel utjämna ekonomiska klyftor eller stötta en viss typ av produktion. Till exempel stoppades ett förslag från Alliansregeringen om att inrätta så kallade nystartszoner i områden med hög arbetslöshet efter kritik från Kommissionen om att detta riskerar att snedvrída konkurrensen. Förslaget tolkades som en särbehandling av vissa företag då det skulle innebära att företag som etablerade sig i nystartszonerna erbjöds att betala lägre socialavgifter än vad som gäller generellt (SOU 2012:50, s. 25). Här satte alltså hänsyn till konkurrensen stopp för ett politiskt beslut som syftade till att minska arbetslöshet och utanförskap, och satte också stopp för den politiska debatten om huruvida förslaget vore ett effektivt sätt att uppnå de önskvärda målen eller inte.

Ett annat exempel handlar om möjligheten att särbehandla ideella organisationer när de bedöms agera på samma marknad som vinstsyftande aktörer. AIK fotboll AB anmälde under 2013 Sverige till Kommissionen för olagligt statligt stöd. De hävdade att regeln om att ideella fotbollsförbund inte behövde betala avgifter för polisbevakning på sina evenemang orsakade en snedvridning av konkurrensen (Skillemar 2013). Eftersom statsstödsreglerna gäller även ideella organisationer kan de alltså användas för att ställa krav på att vinstdrivna och ideella idrottsorganisationer ska behandlas på samma villkor. Ytterligare exempel på kritik mot politiska förslag som förs i termer av hänsyn till konkurrensen är Konkurrensverkets invändningar mot förslag om att införa subventioner i bostadsproduktionen eller statligt stöd för yrkesintroduktionsanställningar för ungdomar (Konkurrensverket 2013a, 2013b).

En mer svårfångad konsekvens av statsstödsreglerna är dess effekter på den offentliga sektorns egen verksamhet. Som konstaterats har företagsbegreppet

tolkats så att reglerna även kan omfatta stöd som går till offentliga verksamheter, om dessa bedöms befinna sig i konkurrens med privata företag på en marknad. Om så är fallet ställer statsstödsreglerna krav på att privata och offentliga företag ska konkurrera på liknande villkor. Men syftet med offentligt ägda bolag är sällan bara att erbjuda varor och tjänster utan också att fungera som politiska redskap för att just påverka marknaden eller erbjuda ett alternativ till marknaden. I dessa fall uppstår en konflikt mellan värnandet av lika konkurrensvillkor för privata och offentliga aktörer och medlemsstaternas rätt till självbestämmande när det gäller hur de ska organisera sin offentliga sektor. Ett exempel på en sådan konflikt är fallet med den svenska allmännyttan där frågan uppstod huruvida kommunala bostadsbolag snedvrider konkurrensen för privata bolag. Allmännyttan har historiskt haft ett politiskt uppdrag att garantera bostäder till rimliga priser och motverka segregation genom att sätta en standard för hyresnivåerna (SOU 2008:38, s. 78). Själva syftet med politiken har alltså varit att påverka bostadsmarknaden i en särskild riktning. Fastighetsägarnas förening anmälde Sverige till kommissionen 2005 för brott mot statsstödsreglerna då de menade att de kommunala bolagen fick ekonomiskt stöd av sina ägare som gav dem konkurrensfördelar. Utan att gå närmare in på de olika turerna i debatten så resulterade det hela i en lagändring 2011 som införde ett nytt krav på att kommunala bostadsbolag måste drivas enligt ”affärsmässiga principer” för att inte snedvrider konkurrensen. Kritiker har hävdad att detta minskar utrymmet för kommunerna att använda bolagen som politiska verktyg för att till exempel uppnå socialpolitiska eller miljömässiga målsättningar (SKL 2008; Nätverket för gemensam välfärd 2008; Jag vill ha bostad.nu 2008).

En liknande debatt har utspelats kring svensk public service, där privata bolag har anklagat public service för att snedvrider konkurrensen genom att syssla med kommersiella verksamheter som kan erbjudas av privata aktörer, till exempel sport och underhållning (Bernitz 2011).

Ett tredje sätt på vilket statsstödsreglerna har påverkat det politiska handlingsutrymmet handlar om möjligheten att kunna köpa och sälja offentliga tillgångar på ett sätt som motsvarar politiska målsättningar. Om tillgångar säljs till ett pris som ligger under marknadsvärdet, eller köps till ett pris som ligger över marknadsvärdet, kan detta utgöra ett indirekt statligt stöd. Offentliga inköp regleras av upphandlingsreglerna som diskuteras i nästa avsnitt, men säljverksamheten berörs alltså av statsstödsreglerna. Förbud mot att sälja offentliga resurser för billigt framstår som rimligt ur ett konkurrensperspektiv likväl som ett budgetperspektiv, men kan komma i konflikt med andra politiska målsättningar. Ett uppmärksammat fall handlade om en fastighetsförsäljning i Åre där kommunen hade planer på att sälja en fastighet till Konsum för en krona, trots att Lidl gett ett bud på 6,6 miljoner kr. Kommunen försvarade sitt agerande med att affären var en del av en stadsplaneringsåtgärd där de ville flytta Konsum från ett centralt beläget torg för att minska biltrafiken. Om de hade

tvingats sälja till Lidl istället menade de att planen hade omöjliggjorts. Detta blev föremål för en utredning av kommissionen och ett rättsfall i EU-domstolens underinstans Tribunalen som slutligen dömde till Åre kommuns fördel på grundval av teknikaliteter. Den principiella frågan om i vilken utsträckning politiska målsättningar får sättas före konkurrensen lämnades obesvarad (Konsum Nord, T-244/08).

Ett annat fall som gick i motsatt riktning, handlar om avknoppningarna av kommunala hemtjänstföretag i Stockholms stad. Oppositionen hävdade att detta utgjorde ett fall av otillåtet statligt stöd eftersom försäljningarna hade skett under marknadspriser. Detta var å andra sidan politiskt motiverat med en vilja att underlätta för befintlig personal att överta verksamheterna. En utredning genomfördes av Statskontoret som drog slutsatsen att avknoppningarna inte hade skett på ett sätt som var förenligt med EU:s statsstödsregler och att försäljning av kommunala verksamheter måste ske på ett "marknadsmässigt" vis (Statskontoret 2008).

Sammantaget visar denna genomgång hur statsstödsreglerna begränsar det politiska handlingsutrymmet genom att göra det svårare att använda offentliga medel för att påverka samhällsutvecklingen och ekonomin i en särskild riktning. Reglerna begränsar också möjligheten att använda offentliga bolag som politiska verktyg genom att ställa krav på att de ska drivas under liknande förutsättningar som privata företag. Regelverket ger därmed uttryck för en nyliberal övertygelse om att marknaden bör utgöra modell för offentliga aktörer genom att kräva att offentliga bolag ska bedrivas marknadsmässigt eller att försäljning av offentliga tillgångar måste ske till marknadsmässiga priser.

OFFENTLIG UPPHANDLING

Reglerna om offentlig upphandling är relaterade till statsstödsreglerna då de utgör en möjlig metod för att undvika att göra sig skyldig till statligt stöd. Genom att låta företag konkurrera öppet om offentliga kontrakt kan myndigheter försäkra sig om att inget företag särbehandlas (Indén 2013:30). Den svenska upphandlingslagstiftningen härstammar från flera EU-direktiv. Syftet med dessa är likt statsstödsreglerna att garantera konkurrens på lika villkor och bidra till effektiv användning av samhällets resurser, men framställs i svenska sammanhang kanske lika ofta som ett verktyg för att motverka korruption och svägerpolitik.

Upphandlingslagstiftningens omfattande och detaljerade styrning av varje steg i upphandlingsprocessen ger uttryck för en viss misstro mot offentliga aktörers vilja eller förmåga att göra affärer på ett sätt som är förenligt med konkurrensen. Genom att göra det nödvändigt för upphandlande myndigheter att formulera tydliga kravspecifikationer och välja det företag som förmår att uppfylla dessa krav till förmånligast pris ses LOU som ett verktyg för att garantera att skattemedel kommer bäst till användning. På så sätt kan LOU ses som ett skydd mot "dålig" politisk styrning.

Samtidigt betraktas offentlig upphandling inte bara som ett medel för att köpa varor och tjänster på marknaden utan även som ett politiskt verktyg för

att påverka samhällsutvecklingen. Tanken är att myndigheter genom att ställa särskilda krav på företag för att de ska vinna kontrakt, ska kunna stimulera viss produktion, eller ändra attityder och värderingar i samhället. I Upphandlingsutredningens slutbetänkande ”Den goda affären” beskrivs offentlig upphandling som ett sätt att ta ansvar för miljömässigt och socialt hållbar utveckling, stimulera innovationer, samt underlätta för småföretagare (SOU 2013:12, s. 19).

Här finns alltså en uppenbar spänning mellan en strävan efter att begränsa det politiska inflytandet över upphandlingsprocessen och viljan att använda upphandling som ett politiskt verktyg. Detta behöver inte nödvändigtvis ses som en motsägelse. Upphandlingsreglerna kan ses som ett stöd för att använda upphandling som ett politiskt verktyg, på ett sätt som orsakar så lite skada som möjligt på konkurrensen. Samtidigt är det tydligt att dessa målsättningar inte existerar harmoniskt sida vid sida, utan att spänningar måste uppstå gällande vad som ska prioriteras. Hur hanteras detta i LOU och tolkningen av den?

Upphandlingsreglerna är som sagt omfattande och detaljerade. För denna artikels syften är det tillräckligt att redogöra för de så kallade fem grundprinciperna som nämns i 1 kapitlet § 9 i LOU, som ska ligga till grund för all offentlig upphandling – principen om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Dessa principer ligger också till grund för lagen om valfrihetssystem (LOV) som gör regelverket tillämpligt för ytterligare välfärdstjänster. Liknande principfrågor om avvägningen mellan politik och konkurrens kan alltså uppstå när det gäller LOU som LOV, men jag kommer här endast att diskutera det förstnämnda.

Konkurrensverket (2015) beskriver de fem grundprinciperna på följande sätt:

Icke-diskriminering: Innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet. Den upphandlande myndigheten får inte ställa krav som bara svenska företag känner till eller kan klara att uppfylla.

Likabehandling: Alla leverantörer ska ges samma förutsättningar. Alla leverantörer måste till exempel få tillgång till samma information samtidigt, så att ingen leverantör får ett övertag.

Proportionalitet: Kraven och villkoren i upphandlingen ska stå i rimlig proportion till det som upphandlas. De åtgärder som den upphandlande myndigheten genomför får inte gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen.

Öppenhet/transparens: Upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Uppgifter som gäller upphandlingen får inte hemlighållas, upphandlingen ska annonseras offentligt och de leverantörer som deltagit i anbudsförfarandet ska informeras om resultatet. Upphandlingarna ska vara offentliga och förfrågningsunderlaget ska vara förutsebart, det vill säga klart och tydligt formulerat och innehålla samtliga krav som ställs.

Ömsesidigt erkännande: Innebär att intyg och certifikat som har utfärdats av en medlemsstats myndigheter ska gälla också i övriga EU- och EES-länder.

Dessa kriterier ger uttryck för två olika uppfattningar om vad konkurrens innebär. Enligt den första så karaktäriseras konkurrens av förekomsten av lika spelregler för alla aktörer. Detta uttrycks i principerna om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet och ömsesidigt erkännande som, precis som statsstödsreglerna, syftar till att skapa tävling på lika villkor. Principen om proportionalitet lutar sig däremot mot en annan uppfattning om konkurrens som *förekomsten av ett flertal aktörer*. Utifrån denna definition är inte lika spelregler tillräckligt för att garantera en effektiv konkurrens utan reglerna måste utformas på ett sätt som gör det möjligt för flera aktörer att faktiskt delta i tävlingen. Principen om proportionalitet syftar därför till att hindra upphandlande myndigheter från att ställa ”oproportionerligt” höga krav som gör att endast ett fåtal företag *de facto* kan konkurrera.

Dessa principer begränsar möjligheterna att använda offentlig upphandling som ett politiskt redskap. Till exempel har flera kommuner uttryckt en önskan att ställa krav på närproducerade råvaror i upphandlingar av skolmat. Detta anses bryta mot principen om icke-diskriminering eftersom detta är ett krav som bara lokalt belägna företag kan uppfylla. En liknande diskussion har förts kring djurskydd, där kommuner velat ställa högre krav än EU-gemensamma regler just för att uppmuntra till bättre djurskyddsstandard. Detta anses bryta mot principen om icke-diskriminering och likabehandling samt ömsesidigt erkännande, i den utsträckning det innebär att bara svenska företag kan konkurrera då Sverige har högre djurskydds nivåer än många andra EU-länder (Konkurrensverket 2010).

Ett ytterligare exempel är politiska krav på att kunna utesluta företag som placerar sina vinster i så kallade skatteparadis. Detta har kritiserats av Konkurrensverket för att bryta mot principerna om öppenhet och proportionalitet. De anser att definitionen av skatteparadis inte är tillräckligt tydlig för att uppfylla principen om öppenhet, eftersom det gör det svårt för företag att veta vilka länder som omfattas av förbudet. De menar även att kravet är oproportionerligt då de gör bedömningen att det enligt lagstiftningen inte är upp till enskilda upphandlare att fastställa vilka skyldigheter företag har när det gäller skatter utan att detta ansvar ligger hos lagstiftaren eller skattemyndigheten (Konkurrensverket 2013c).

Ett sista exempel på hur upphandlingsreglerna kan begränsa det politiska handlingsutrymmet rör frågan om förbud mot vinster i välfärden. I periferin av den häftiga politiska debatten inför valet 2014 utspelades en juridisk diskussion om huruvida Vänsterpartiets krav på att utesluta vinstdrivande företag från välfärdssektorn var förenligt med LOU. Nuvarande civilminister Ardalan

Shekarabi, dåvarande doktorand i juridik vid Uppsala universitet publicerade en rapport för Arena Idé där han argumenterade för att EU-lagstiftningen ger utrymme för ett sådant krav (Shekarabi 2012). Denna slutsats kritiserades av Andrea Sundstrand, docent i juridik vid Stockholms Universitet i ett rättsutlåtande publicerat av Almega där hon argumenterade för att ett vinstförbud skulle bryta mot principerna om öppenhet och likabehandling (Sundstrand 2012). Sundstrand tolkade alltså principen om likabehandling som att vinstdrivande och icke-vinstdrivande företag måste ha samma förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar, trots att den uttalade politiska målsättningen är just att utesluta företag som går med vinst.

Genomgången visar hur en lagstiftning som från början syftade till att hindra EU:s medlemsstater från att snedvrیدا konkurrensen genom att endast upphandla från nationella företag, har gjort det svårare att påverka produktion och konsumtion. Samtidigt finns vissa tecken på en politisk vilja att skapa större utrymme för att kunna använda offentlig upphandling som ett politiskt verktyg. EU:s nya upphandlingsdirektiv som implementeras i svensk lagstiftning våren 2016, har beskrivits som en tydlig markering från EU om att det ska vara tillåtet att ställa sociala och miljömässiga krav. Det är dock ännu osäkert vad dessa regeländringar kommer att leda till i praktiken.

KONKURRENSBEGRÄNSANDE OFFENTLIG SÄLJVERKSAMHET

Den första januari 2010 infördes nya regler i den Svenska konkurrenslagen om så kallad konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS). Det rör sig, precis som det låter, om situationer där det offentliga erbjuder tjänster på marknaden på ett sätt som inverkar negativt på konkurrensen. Syftet med regelverket är att hindra det offentliga från att tränga undan privat företagsamhet genom att använda sin makt och sina resurser på ett sätt som gör det svårare för privata företag att etablera sig.

Tidigare har den här typen av konflikter främst hanterats genom icke-bindande riktlinjer och dialog. Detta ansågs otillräckligt då det sällan ledde till att offentliga aktörer ändrade sitt beteende (Prop. 2008/09:231, s. 14). Därför infördes reglerna om KOS som ger Konkurrensverket befogenhet att väcka talan mot stat, kommuner eller landsting i Stockholms tingsrätt för konkurrenssnedvridande beteende med hot om vite.

Huvudregeln 3 kap. 27§ i konkurrenslagen slår fast att stat, kommun eller landsting får förbjudas från att tillämpa ett visst förfarande i sin säljverksamhet om detta:

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

En snedvridning av konkurrensen beskrivs i propositionen som "situationen att det inte råder konkurrens på så lika villkor som möjligt", till exempel genom att offentliga aktörer "behandlar andra företag olika utan saklig grund eller drar ooberättigade fördelar av en myndighetsroll vid sidan av säljverksamheten" (Prop. 2008/09:231, s. 57).

Förbudet mot ett så kallat "hämmande" av konkurrensen handlar istället om de "fall där privata aktörer inte etablerar sig eller där det privata alternativet faller bort till följd av den offentlige aktörens beteende" (Ibid. 36). Detta beskrivs i termer av bristande konkurrenstryck, vilket innebär att en åtgärd kan förbjudas även om det finns konkurrens mellan företag, om åtgärden bedöms leda till att konkurrensen är mindre *intensiv* än den annars skulle vara. Vad som anses vara ett optimalt konkurrenstryck går inte att avgöra på förhand. I förarbetena fastslås att begreppet "effektiv konkurrens" är dynamiskt och därför inte kan ges "någon för varje enskild marknad en gång för alla given och fixerad innebörd" (Ibid. 57).

Samtidigt som förarbetena alltså pekar mot att en bedömning av hur konkurrensen påverkats måste göras från fall till fall, så slår regeringen också tydligt fast att en utgångspunkt för konfliktregelns användning är att offentliga verksamheter *till sin natur*, har ekonomiska fördelar jämfört med privata företag (Ibid. 35). Staten, kommuner och landsting förmodas bedriva sina verksamheter med betydligt lägre risk än privata företag eftersom de inte kan gå i konkurs. I propositionen står att "själva det offentliga inslaget i allmänhet kan vara ett ofrånkomligt och oundvikligt upphov till vissa marknadsstörningar, till följd av att det råder skilda grundförutsättningar i förhållande till privata företag." (Ibid. 35–36) Det kan alltså vara tillräckligt med offentliga aktörers blotta närvaro på en marknad för att en effektiv konkurrens ska hämmas. Detta innebär i princip att om privata och offentliga aktörer bedriver verksamhet i konkurrens på samma marknad så är konkurrensen de facto hämmad. Det innebär också att om det offentliga bedriver en verksamhet utan att det finns några privata aktörer på den enskilda marknaden, men verksamheten är av en sådan natur att den *skulle kunna* erbjudas av det privata näringslivet, så har konkurrensen blivit hämmad i den mån det offentliga har gjort det svårare för privata företag att etablera sig.

Detta ska inte tolkas som att det är fritt fram att förbjuda offentliga verksamheter så fort det är möjligt för privata företag att erbjuda samma tjänster. Lagstiftningen slår fast att förfaranden som är "försvarbara från allmän synpunkt" och offentlig säljverksamhet som är "förenlig med lag" inte får förbjudas. Till exempel säljverksamhet som faller inom den kommunala kompetensen. Reglerna gäller heller inte för offentliga verksamheter som är konkurrensneutrala. Om förutsättningarna saknas för att privata aktörer ska kunna etablera sig (s.k. marknadsmisslyckanden) kan inte konkurrensen ha begränsats eftersom det inte fanns en fungerande konkurrens från första början.

Samtidigt väcker förbudet mot hämmande av konkurrensen frågor. Om offentliga aktörer per definition har konkurrensfördelar i relation till privata, blir ju slutsatsen att privat och offentlig verksamhet aldrig kan tävla på lika villkor. En möjlig effekt av KOS skulle i så fall vara att det offentliga måste dra sig tillbaka från all verksamhet där privata aktörer agerar, om det inte är uttryckligen specificerat i lag att verksamheten faller inom den kommunala kompetensen. Vissa remissinstanser uttryckte kritik mot att regeln riskerar att leda till en förskjutning av gränsdragningen mellan privat och offentligt (Prop. 2008/09:231 s. 39). Kritik uttrycktes även mot att lagändringen innebär en begränsning av det kommunala självstyret genom att domstolen tillåts att underkänna lokala politiska prioriteringar (Ibid.). Regeringen bemötte denna kritik med argumentet att eftersom tillämpningen av reglerna måste utgå från vad som definieras som den kommunala kompetensen i lagstiftning och rättspraxis, så leder det inte till någon förändring av relationen mellan privat och offentligt utan endast en skarpare markering av den gränsdragning som redan finns (Ibid.).

Det är fortfarande för tidigt att uttala sig vad effekten av reglerna om KOS kommer att bli eftersom endast ett fåtal fall har prövats i domstol sedan regelverket infördes. Men en kort beskrivning av några centrala fall illustrerar vilka möjliga konflikter regeln kan ge upphov till.

Det första fallet som gick till domstol handlade om tillgång till ett kommunalt ägt brandövningsområde. Konkurrensverket ansåg att ägarna, kommunalförbundet Räddningstjänst Dala-Mitt, begränsade konkurrensen när de vägrade ge ett privat företag tillträde till övningsområdet. Företaget hävdade att tillgång till området var nödvändigt för att kunna erbjuda en räddningstjänstutbildning. Detta underkändes av tingsrätten med motiveringen att en konkurrensbegränsning inte kan "äga rum på en anläggning, utan endast på en marknad". Domen överklagades dock av Konkurrensverket till Marknadsdomstolen som istället gjorde bedömningen att kommunalförbundets agerande "varit ägnat att snedvrیدا eller hämma konkurrensen samt att förfarandet varit av betydelse för konkurrensstrycket" (Marknadsdomstolen 2014:1). Marknadsdomstolens avgörande har dock överklagats till Högsta Domstolen av Sveriges Kommuner och Landsting som hävdar att flera av domarna i målet var jäviga på grund av kopplingar till den Nya välfärden (en tankesmedja som driver opinion för fri konkurrens och privat företagande).

Ett annat fall rörde en kommunal badanstalt i Strömstad som erbjuder gym- och spa-verksamhet i anknäytning till badhuset. Konkurrensverket menade att detta snedvrider/hämmar konkurrensen för privata företag som erbjuder liknande tjänster i kommunen. De argumenterade för att gym och spa-verksamheter inte är förenliga med den kommunala kompetensen, och att badanstalten som offentlig aktör förmodas ha konkurrensfördelar i relation till de privata alternativen. Strömstad kommun menade i sin tur att deras verksamhet inte hämmar konkurrensen eftersom nya gym har kunna etablera sig under tiden

kommunen bedrivit sin verksamhet, samt att de tillgodoser en bredare kundkrets än de privata alternativen. Tingsrätten dömde till kommunens fördel vilket överklagades av Konkurrensverket till Marknadsdomstolen som dock höll fast vid tingsrättens bedömning att det inte fanns tillräckliga bevis för att badanstaltens verksamheter har snedvridit eller hämmat konkurrensen (Marknadsdomstolen 2015:12).

Ett ytterligare exempel på vad som potentiellt kan komma att betraktas som konkurrensnedvridande verksamhet är Helsingborgs stads satsning på att erbjuda gratis WIFI i stadskärnan. Konkurrensverket startade en utredning under hösten 2014 för att utreda om kommunens agerande innebär att marknaden för trådlös internetanslutning snedvrids eller hämmas.

Ett sista exempel visar hur reglerna om KOS kan komma att utgöra ett hinder för möjligheten att ställa vissa krav på dem som köper kommunala tillgångar. Konkurrensverket anklagade Växjö kommun för att både snedvrida och hämma konkurrensen genom att ställa krav på att köpare av kommunal tomtmark måste ansluta sig till det kommunala fjärrvärmenätet. Växjö kommun menade att kravet på anslutning är en förutsättning för att det kommunala fjärrvärmebolaget ska kunna göra nödvändiga investeringar för att dra fjärrvärme till nya områden. Kommunen menar även att åtgärden är försvarbar utifrån ett allmänintresse eftersom ökad fjärrvärme är ett led i att uppnå de kommunala miljömålen. Konkurrensverket intog motsatt position och framhöll istället *allmänhetens intresse* av effektiv konkurrens mot *kommunens egenintresse* av att kunna finansiera sin verksamhet (Konkurrensverket 2013d: 27). Myndigheten argumenterade även för att forskning visar att fjärrvärme inte nödvändigtvis är mer miljövänligt än andra miljötekniker (och gjorde sig därmed till utvärderare av kommunens miljöpolitik). Stockholms tingsrätt drog slutsatsen att tvångsanslutning av villaägare till fjärrvärmenätet inte skadade konkurrensen och dömde till Växjö kommuns fördel i november 2015. Det var vid den tidpunkten oklart om Konkurrensverket tänkte överklaga domen (Sveriges radio 2015)

Dessa exempel illustrerar hur reglerna om KOS begränsar det politiska handlingsutrymmet när det gäller att själva bestämma vilka tjänster som ska bedrivas i offentlig regi och vilka villkor som ska gälla för dem som köper eller hyr offentliga tillgångar och fastigheter. Lagstiftningens utformning medför att dessa frågor främst avgörs med hänvisning till vilka effekterna blir på konkurrensen vilket försvårar för en bredare diskussion om vad som ligger i allmänhetens intresse i de enskilda fallen. Viktiga beslut om vad det offentliga bör göra blir därmed inte föremål för politisk debatt, utan avgörs av jurister och ekonomer utifrån deras tolkningar av lagstiftningen och av marknadens reaktioner.

ALLMÄNINTRESSET OCH KONKURRENSENS GRÄNSER

Jag har hittills målat en ensidig bild av konkurrensreglerna för att visa på hur de kan komma i konflikt med det politiska handlingsutrymmet. Men regelverken

innehåller också undantag från principen om fri konkurrens för att prioritera andra politiska målsättningar. Som tidigare nämnts så innehåller reglerna om KOS undantag för åtgärder som är "försvarbara från en allmän synpunkt". EU-lagstiftningen tillåter i sin tur vissa undantag för så kallade "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse" (förkortas SGEI efter *Services of General Economic Interest*). Artikel 14 i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) slår fast att detta är tjänster som har betydelse för "unionens gemensamma värderingar" och för att "främja social och territoriell sammanhållning". För att garantera dessa tjänsters funktion ska EU respektera det nationella handlingsutrymmet när det gäller att bestämma hur de ska organiseras utifrån olika geografiska, sociala eller kulturella förhållanden (Protokoll nr. 26 FEUF). Det betonas särskilt att konkurrensreglerna inte får tillämpas på dessa tjänster på ett sätt som "rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs" (Artikel 106.2 FEUF). Vilka tjänster som kan kategoriseras som SGEI definieras inte av EU-rätten. Istället betonas medlemsstaterna rätt att själva bestämma vad som är en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse, så länge vissa kriterier är uppfyllda. Förutom undantag för SGEI innehåller statsstödsreglerna ett antal undantag för stöd till exempel vid naturkatastrofer, för att utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner eller för att åtgärda en allvarlig störning i ekonomin.

Konkurrensreglerna tillåter alltså en viss flexibilitet som innebär att konkurrens inte alltid måste sättas i första rummet utan kan vägas mot andra politiska målsättningar. Samtidigt finns det ett antal faktorer som begränsar utrymmet för hänsyn till annat än konkurrensen.

För det första är undantagen formulerade som just undantag. Detta innebär att konkurrens upprätthålls som norm och att bevisbördan alltid ligger på den som vill argumentera för en prioritering av andra politiska målsättningar som berättigar en inskränkning av konkurrensen.

För det andra så är det inte upp till domstolarna att avgöra hur olika idéer om allmänintresset ska vägas mot varandra. Konkurrensreglernas utveckling kan beskrivas som en juridifiering av politiken, där politiska/ideologiska frågor om "vad staten bör göra" avgörs inom en juridisk diskurs istället för en politisk. Till skillnad från politiken där olika uppfattningar om allmänintresset kan mötas och debatteras, är den juridiska diskursen begränsad till vad som står uttryckt i lagstiftningen eller omfattas av andra erkända rättskällor. Domstolarna kan inte göra en fri avvägning mellan olika intressen i det enskilda fallet utan måste förlita sig på kriterier som till exempel definitionen av en marknad eller effekter på konkurrensen. Som tingsrätten i Stockholm uttryckte det i sitt avgörande i målet *Konkurrensverket mot Rådningstjänsten Dala mitt*, så kan en tolkning av lagstiftningen som innebär att domstolarna gör "skönsmässiga skälighetsbedömningar från fall till fall" inte vara rimlig och att bedömningen istället måste "baseras på ekonomisk analys" (Tingsrätten T 7924–11).

Detta leder in på den tredje faktorn som försvårar undantag från konkurrensen – vikten av ekonomisk teori för tolkningen av regelverket. Som nämndes i diskussionen om den nyliberala rationaliteten så är upprätthållandet av konkurrensen beroende av ett stabilt regelverk som bevakas genom ett samarbete mellan ekonomi och juridik där jurister tolkar lagstiftningen medan ekonomerna tolkar marknadens reaktioner. Detta märks tydligt i domstolarnas resonemang som lutar sig mot språk och begrepp från ekonomisk teori. Som en konsekvens av detta har allmännyttiga tjänster i princip likställs med tjänster som marknaden inte kan tillgodose på önskvärda villkor, på grund av någon form av ”marknadsmislyckande” (SOU 2015:24 s. 420). Med andra ord medför konkurrenslagstiftningen en syn på den offentliga sektorns uppdrag som begränsat till det som marknaden inte klarar av att leverera. Detta begränsar möjligheten att använda sig av undantaget för SGEI i de fall där det redan finns privata aktörer på marknaden. Något som gett avtryck på hur regelverket har tolkats i Sverige där glesbygdsapotek, kassatjänst och regionala flygplatser har klassificerats som SGEI, medan allmännyttiga bostäder, skolskjuts och avfallshandling – alla exempel på marknader där det existerar privata aktörer – inte bedömts uppfylla kriterierna för denna kategori.

Den fjärde och sista faktorn som försvårar undantag från konkurrensen är komplexiteten i de kriterier som EU-rätten ställer upp för att ett undantag ska tillåtas.

För att statligt stöd till en SGEI ska tillåtas har EU-domstolen bestämt att följande kriterier måste vara uppfyllda (de s.k. Altmarkkriterierna efter EU-domstolens dom i mål C-280/00, Altmark):

1. Det företag som får stöd ska faktiskt ha ålagts skyldigheten att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, och dessa skyldigheter ska vara klart definierade.
2. Metoderna för att beräkna ersättningen ska vara fastställda i förväg på ett objektivet och öppet sätt.
3. Ersättningen får inte vara större än vad som är nödvändigt för att täcka hela eller delar av de kostnader som har uppkommit i samband med skyldigheterna att tillhandahålla allmännyttiga tjänster, med hänsyn till de intäkter som har erhållits och till en rimlig vinst.
4. Om det företag som ges ansvaret för att tillhandahålla de allmännyttiga tjänsterna i ett specifikt fall inte har valts ut efter ett offentligt upphandlingsförfarande, som gör det möjligt att välja den anbudsgivare som kan tillhandahålla dessa tjänster till den lägsta kostnaden för det allmänna, ska storleken av den nödvändiga ersättningen fastställas på grundval av en undersökning av vilka kostnader som ett genomsnittligt och välskött företag med lämplig utrustning skulle ha haft. (Näringsdepartementet 2011)

Dessa kriterier ställer höga krav på myndigheter som vill åberopa undantag att dels tydliggöra specifikt vad det allmännyttiga uppdraget består av, dels göra en ekonomisk beräkning av "vilka kostnader som ett genomsnittligt och väl-skött företag med lämplig utrustning skulle ha haft" för att täcka kostnaderna för detta uppdrag. Denna typ av komplicerade kriterier riskerar att avskräcka myndigheter från att klassificera tjänster som SGEI. Till exempel gjorde utredarna till rapporten EU, allmännyttan och hyrorna bedömningen att allmännyttiga bostäder förmodligen inte kan räknas som SGEI utan en begränsning av allmännyttan till s.k. "social housing" som riktar sig enbart till de mest utsatta grupperna i samhället (SOU 2008:38 s. 29).

Sammanfattningsvis innebär alltså dessa faktorer att flexibiliteten i regelverket inte är så stor som det först kan verka. Det övergripande syftet är fortfarande att skapa och upprätthålla konkurrens på marknaden. Samtidigt är det viktigt att framhålla att Sverige har varit restriktiva med att använda undantagen för SGEI jämfört med andra medlemsländer (SOU 2015:24 s. 289). Det finns alltså anledning att tro att det inte bara är regelverkets utformning, utan även bristande politisk vilja på nationell nivå som gjort att undantag från konkurrensreglerna använts restriktivt.

Avslutande reflektioner

Jag har argumenterat för att de tre konkurrensregelverken är utformade i enlighet med nyliberala föreställningar som syftar till att begränsa det politiska handlingsutrymmet till fördel för en effektiv konkurrens på marknaden. Jag har lyft fram en motsättning i det nyliberala tänkandet där konkurrens förstås som något som måste skapas genom politiska ingrepp, men samtidigt som något som har sin egen, objektiva logik som politiken måste anpassas efter. Denna motsättning återspeglas i regelverken vars detaljnivå och omfattning ger uttryck för ett antagande om att konkurrens inte är något som reglerar sig själv utan kräver politisk intervention. Samtidigt ger formuleringar om behovet av att förhindra att konkurrensen "snedvrids" eller "hämmas" uttryck för föreställningen om att konkurrensen har en naturlig riktning eller nivå som politiken bör respektera. Denna motsättning har gjort en juridifiering av konkurrenspolitiken möjlig som innebär att konflikter om hur olika intressen och värden ska vägas mot varandra avgörs med hänvisning till lagstiftningen.

Jag har även argumenterat för att regelverken ger uttryck för nyliberala antaganden om politikens och konkurrensens särart där konkurrens förknippas med positiva värden som konsensus, effektivitet, allmänintresse och frihet, medan politik förknippas med negativt laddade värden som konflikt, ineffektivitet, särintresse och tvång. Regelverken upphöjer konkurrens till ett överordnat värde som kan hjälpa oss att skilja "bra" från "dålig" politisk styrning. Vissa undantag tillåts visserligen för särskilda skäl och för en viss typ av tjänster, men

genom att det formuleras som just undantag så upprätthålls konkurrensen som överordnad norm. Den pessimistiska synen på politik tar sig uttryck i regelverkens utformning som andas en misstänksamhet mot politikens förmåga att fatta ekonomiskt rationella beslut genom att hindra offentliga aktörer från att sälja för billigt, köpa för dyrt eller bedriva verksamheter som lika väl hade kunnat skötas av det privata näringslivet.

En konsekvens av konkurrensreglernas utveckling är därmed att det politiska handlingsutrymmet har begränsats i och med att vissa verktyg för att påverka samhällets sociala och ekonomiska utveckling blivit otillåtna eller svårare att använda sig av. Statliga stöd till företag har till exempel tidigare setts som en accepterad metod för att rädda arbetstillfällena eller utjämna ekonomiska skillnader mellan regioner. På liknande sätt har möjligheten att driva tjänster i offentlig regi setts som ett verktyg för att garantera att dessa tjänster tillhandahålls på ett sätt och till ett pris som gör dem tillgängliga för alla. Generellt gör konkurrenslagstiftningen det svårare att driva en omfördelande politik eftersom i princip all politik som syftar till att påverka resursfördelningen på marknaden kan tolkas som en snedvridning av konkurrensen.

Detta sätt att tolka nyliberalismen och konkurrensreglerna öppnar upp för frågor om politikens handlingsförmåga och statens roll i samhället. Denna artikel har visat hur konkurrensreglerna kan komma i konflikt med politikens vilja att agera för att lösa problem och möta nya utmaningar. Denna typ av konflikter kan tänkas bli allt mer vanliga om fler områden börjar betraktas som marknader vilket gör konkurrensreglerna gällande. Samtidigt innebär inte detta att politikens handlingsförmåga nödvändigtvis minskar om nya strategier för politisk styrning utvecklas som är förenliga med konkurrensreglerna. Som det inledande exemplet om närproducerad skolmat illustrerar går det att hitta nya sätt att använda upphandling som ett miljöpolitiskt verktyg som inte bryter mot lagen. Hur konkurrensreglerna påverkar politikens möjligheter att agera och vilka nya strategier för att utöva politisk påverkan de ger upphov till är intressanta frågor för vidare forskning.

En annan fråga som väcks är vad konkurrensreglerna kan säga oss om i vilken utsträckning marknadiseringen har inneburit att staten dragit sig tillbaka till förmån för marknaden. Nyliberalismen försöker upprätthålla en syn på politik och konkurrens, stat och marknad som varandras motsatser. Genom att skilja på nyliberalismens retorik och rationalitet framgår det att den nyliberala föreställningen om marknadens överlägsenhet förutsätter en stark stat som förmår att upprätthålla spelreglerna för en effektiv konkurrens. En nyliberalisering av politiken leder därmed inte till att staten ersätts av marknaden utan till att staten får en särskild roll som upprätthållare av marknadens spelregler. Konkurrensreglerna kan ses som ett exempel på hur reformer som motiveras som ett sätt att flytta makt från staten till individen, inte leder till att staten drar sig tillbaka men till en maktförskjutning mellan statens olika delar.

Domstolarna och konkurrensmyndigheterna får en mer framträdande roll på bekostnad av de folkvalda representanterna. Detta väcker frågor om hur förutsättningarna för demokratin ser ut idag. Forskningen och nyhetsbevakningen fortsätter att i hög grad kretsa kring folkvalda beslutsfattares agerande men borde i högre grad också granska hur de juridiska förutsättningarna för politiskt agerande har påverkats av marknadsiseringen.

Referenser

- Ahlberg, Kerstin & Bruun, Niklas, 2010. *Upphandling och arbete i EU*. Stockholm: Sieps 2010:3.
- Bernitz, Ulf, 2011. "SVT uppfyller inte kraven för ett legitimt statsstöd", *DN Debatt*, 21/5, tillgänglig på <http://www.dn.se/debatt/svt-uppfyller-inte-kraven-for-ett-legitimt-statsstod/>, citerad 28/11 2015.
- Bonefeld, Werner, 2012. "Freedom and the Strong State: On German Ordoliberalism", *New Political Economy*, nr. 5, s. 633–656.
- Boréus, Kristina 1994. *Högervåg: nyliberalismen och kampen om språket i svensk debatt 1969–1989*. Stockholm: Tiden.
- Buch-Hansen, Hubert & Wigger, Angela, 2011. *The Politics of European Competition Regulation – a critical political economy perspective*. New York: Routledge.
- Brown, Wendy, 2005. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton: Princeton University Press.
- Brown, Wendy, 2015. *Undoing the Demos – Neoliberalism's Stealth Revolution*. New York: Zone Books.
- Brännström, Leila, 2014. "Law, Objectives of Government, and Regimes of Truth: Foucault's Understanding of Law and the Transformation of the Law of the EU Internal Market", *Foucault Studies*, nr 18, s. 173–194.
- Dardot, Pierre & Laval, Christian, 2013. *The New Way of the World: On Neoliberal Society*. London: Verso.
- Davies, William, 2014. *The Limits of Neoliberalism – Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London: SAGE Publications.
- De Cecco, Francesco, 2012. *State aid and the European economic constitution*. Oxford: Hart Publishing Limited.
- Easton, David, 1965. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall.
- Friedman, Milton, 1951. "Nyliberalismen Og Dens Muligheter", *Farmand*, 17 Februari, s. 89–93.
- Friedman, Milton, 2002 [1962]. *Capitalism and Freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Foucault, Michel, 2008. *The Birth of Biopolitics – Lectures at the Collège de France*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gerber, David J., 2001. *Law and competition in twentieth century Europe: protecting Prometheus*. Oxford: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich, 2005 [1945]. "The Road to Serfdom (condensed version)", s. 39–70 i *The Road to Serfdom – with the Intellectuals and Socialism*. London: Institute of Economic Affairs.

- Hayek, Friedrich 2013 [1973]. *Law, Legislation and Liberty*. Abingdon: Routledge Classics.
- Hartman, Laura (red.), 2011. *Konkurrensens konsekvenser – Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Höfner, C-41/90. *EU-domstolens dom av den 23 april 1991, Klaus Höfner och Fritz Elser mot Macrotron GmbH*. EU:C:1991:161.
- Indén, Tobias, 2011. *EU:s statsstödsrätt – en introduktion*. Uppsala: Iustus Förlag.
- Jag vill ha bostad.nu, 2008. Remissvar, SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna. 2008-09-06.
- Kommissionen, 2012. "Meddelande från kommissionen om tillämpningen av Europeiska unionens regler om statligt stöd på ersättning för tillhandahållande av tjänster av allmänt ekonomiskt intresse". *Europeiska Unionens officiella tidning*, C 8, 11/1 2012, s. 4-14.
- Konkurrensverket, 2010. *Krav på djurskydd – en kommentar från Konkurrensverket*. PM 15/1 2010. Dnr 575/2009.
- Konkurrensverket, 2013a. *Yttrande över Boverkets översyn av bostadsförsörjningslagen (Rapport 2012:12)*, 2013-01-18.
- Konkurrensverket, 2013b. *Yttrande över "Vissa lagförslag med anledning av trepartssamtalen"* (Ds 2013:20), 2013-04-11.
- Konkurrensverket, 2013c. *Beslut ang. Kalmar kommuns upphandlingspolicy*, 6/3 2013. Dnr 72/2012.
- Konkurrensverket, 2015. *De grundläggande upphandlingsprinciperna*, < <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/upphandlingsprinciperna/>>, citerad 28/11 2015.
- Konsum Nord, T-244/08. *Tribunalens dom av den 13 december 2011, Konsum Nord ekonomisk förening mot Europeiska kommissionen*. EU:T:2011:732.
- Land, 2015. *Så fixade vi närproducerad skolmat – 5 smarta tips*. Tillgänglig på <https://land.se/5-smarta-tips-pa-hur-man-fixar-narproducerad-skolmat/>. Citerad 29/11 2015.
- Lundqvist, Torbjörn, 2003. *Konkurrensvisionens framväxt – Konkurrenspolitik, intressen och politisk kultur*. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Marknadsdomstolen, 2014:1. *Konkurrensverket mot Räddningstjänsten Dala-Mitt*. Dom meddelad 31/1, 2014.
- Marknadsdomstolen, 2015:12. *Konkurrensverket mot Aktiebolaget Strömstads Badanstalt*. Dom meddelad 10/7, 2015.
- Madell, Tom, 2011. *Tjänster av allmänt intresse – ett svenskt perspektiv*. Svenska institutet för europapolitiska studier SIEPS, rapport 2011:8. Tillgänglig på http://www.sieps.se/sites/default/files/2011_8.pdf.
- Mirowski, Philip & Dieter Plehwe, 2010. *The Road from Mont Pèlerin – The Making of the Neoliberal Thought Collective*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nätverket för gemensam välfärd, 2008. *Yttrande över SOU 2008:38, "EU, allmännyttan och hyrorna"*, 2008-09-08.
- Näringsdepartementet, 2011. *Meddelande om tjänster av allmänt ekonomiskt intresse*. Faktapromemoria 2010/11:FPM99.
- Peck, Jamie, 2010. *Constructions of Neoliberal Reason*. Oxford: Oxford University Press.

- Proposition 2009/09:231. *Konfliktlösning vid offentlig säljverksamhet på marknaden m.m.*, tillgänglig på <<http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2009/08/prop.-200809231/>>.
- Shekarabi, Ardalán, 2012. *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – en rättslig analys*. Rapport nr 15 inom projektet Ny Tid, Arena Idé. Stockholm: Arenagruppen.
- Simons, Henry C., 1948. *Economic policy for a free society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- SKL, 2008. *Yttrande över SOU 2008:38, EU, allmännyttan och hyrorna*, 2008-08-29.
- Skillemar, Fredrik, 2013. "AIK anmäler staten till EU", *SVT Nyheter*, 31/1, tillgänglig på <http://www.svt.se/nyheter/regionalt/stockholm/aik-far-sta-for-polisnotan>, citerad 28/11 2015.
- SOU 2000:117. *Konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor*. Betänkande från konkurrensrådet. Stockholm: Nordstedts tryckeri.
- SOU 2008:38. *EU, allmännyttan och hyrorna. Betänkande av Utredningen om Allmännyttans Villkor*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2012:50. *Nystartszoner. Betänkande av Utredningen om nystartszoner*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2013:12. *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- SOU 2015:24. *En kommunallag för framtiden. Slutbetänkande av Utredningen om en kommunallag för framtiden*. Stockholm: Fritzes Offentliga Publikationer.
- Statskontoret, 2008. *Prissättning vid överlåtelse av offentlig verksamhet till kommunal personal (s.k. avknoppning) – kommunalrättsliga och EG/EU-rättsliga aspekter*. Diarienummer 2008/59-5.
- Sundstrand, Andrea, 2012. *Rättsutlåtande avseende möjligheterna för upphandlande myndigheter att enligt bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling uppställa krav på att anbudsgivarnas verksamhet ska drivas utan vinstsyfte*. Stockholm: Almega.
- Sveriges Radio, 2015. "Växjö vann kamp om fjärrvärme", *P4 Kronoberg* 16/11 2015, tillgänglig på <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=106&artikel=6303187>, citerad 29/11 2015.
- Tingsrätten T 7924-11. *Konkurrensverket mot Räddningstjänsten Dala-Mitt*. Dom meddelad 30/1, 2013.
- Vestager, Margrethe, 2014. *Speech at High Level Forum of Member States by Margrethe Vestager, Commissioner for Competition*, 18 December 2014.