

Konkurrens på avreglerade marknader

Konkurrensverkets rapportserie 1996:4

Konkurrensverket

Oktober 1996

Utredare: Johan Hansing, Mikael Ingemarsson och Anders Linnhag

ISSN 1401-8438

Tryckgruppen AB, Stockholm 1996

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	5
2	Inledning	6
2.1	Konkurrensverkets uppgifter och uppdraget från regeringen	6
2.2	Begreppet avreglering	6
2.3	Valet av marknader	7
3	Konkurrens på avreglerade marknader	8
3.1	Inledning	8
3.2	Att följa utvecklingen på avreglerade marknader	8
3.3	Konkurrenslagens roll och möjligheter	9
3.4	Förhållandet mellan konkurrensmyndighet och tillsynsmyndighet	10
3.5	Statens ansvar som ägare	11
3.6	Nödvändiga faciliteter	12
3.7	Lärdomar från avregleringar	13
	3.7.1 Avregleringar ökar företagens interna effektivitet	13
	3.7.2 Avregleringar medför en ny typ av konkurrensproblem	13
	3.7.3 Avregleringar får fördelningseffekter	14
	3.7.4 Avregleringar kräver klara spelregler	14
3.8	Slutsatser och förslag	15
4	Utvecklingen på sex avreglerade marknader	17
4.1	Taxi	17
	4.1.1 Bakgrund	17
	4.1.2 Utvecklingen efter avregleringen	18
	4.1.3 Ärenden hos Konkurrensverket	21
	4.1.4 Slutsatser och förslag	21
4.2	Tele	24
	4.2.1 Bakgrund	24
	4.2.2 Utvecklingen efter avregleringen	25
	4.2.3 Ärenden hos Konkurrensverket	30
	4.2.4 Slutsatser och förslag	31

4.3	Post	34
4.3.1	Bakgrund	34
4.3.2	Utvecklingen efter avregleringen	35
4.3.3	Ärenden hos Konkurrensverket	36
4.3.4	Slutsatser och förslag	39
4.4	Flyg	41
4.4.1	Bakgrund	41
4.4.2	Utvecklingen efter avregleringen	42
4.4.3	Ärenden hos Konkurrensverket	45
4.4.4	Slutsatser och förslag	46
4.5	Tåg	48
4.5.1	Bakgrund	48
4.5.2	Utvecklingen efter avregleringen	48
4.5.3	Ärenden hos Konkurrensverket	50
4.5.4	Slutsatser och förslag	50
4.6	El	52
4.6.1	Bakgrund	52
4.6.2	Utvecklingen efter avregleringen	53
4.6.3	Ärenden hos Konkurrensverket	56
4.6.4	Slutsatser och förslag	57

1 Sammanfattning

Enligt ett särskilt uppdrag från regeringen skall Konkurrensverket senast den 1 oktober 1996 kommentera utvecklingen på marknader som har avreglerats eller regelreformerats. Konkurrensverket har valt att redovisa uppdraget i föreliggande rapport. I rapporten beskrivs och kommenteras utvecklingen på sex avreglerade marknader - taxi, tele, post, flyg, tåg och el. Vidare redovisas i ett särskilt kapitel Konkurrensverkets generella erfarenheter från utvecklingen på avreglerade marknader. Eftersom rapporten i huvudsak behandlar problem som uppkommit vid avreglering av f.d. monopolmarknader med en statlig aktör gäller de generella slutsatser och förslag som framförs i rapporten i första hand denna typ av marknad.

Konkurrensverkets slutsats är att de avregleringar som beskrivs i rapporten i flertalet fall får betraktas som framgångsrika. Verket bedömer att marknaderna i det stora hela fungerar bättre än vad de hade gjort om de fortfarande varit reglerade, men att det i de flesta fall finns kvarstående konkurrensproblem. En stor del av dessa kan åtgärdas genom befintliga regelverk, av vilka konkurrenslagen är ett av de viktigaste. Det konstateras emellertid i rapporten att konkurrenslagen inte förmår att hantera alla typer av problem som uppstår på avreglerade marknader och heller inte alltid är det lämpligaste verktyget. Ofta är en väl utformad speciallagstiftning eller strukturella ingrepp, t.ex. i form av att särskilja ett dominerande företags konkurrensutsatta verksamhet från dess icke konkurrensutsatta, mer effektiva sätt att skapa förutsättningar för en väl fungerande konkurrens.

I rapporten framhålls även att det på marknader som under en lång tid har dominerats av en aktör bör finnas speciella regler för att ge nytillträdande företag goda möjligheter att etablera sig. Erfarenheten visar att nya aktörer under en övergångsperiod kan behöva ett extra skydd för att långsiktigt kunna bidra till ett skärpt konkurrenstryck på marknaden. Denna typ av asymmetriska regler finns redan i konkurrenslagen, exempelvis genom att strängare krav ställs på dominerande företag, men bör i större utsträckning än vad som nu gäller även finnas i speciallagstiftningen för olika marknader.

Vidare diskuteras statens roll som ägare av företag på f.d. monopolmarknader. En slutsats är att övergången från myndighetsliknande styrning till styrning via avkastningskrav och särskilda avtal i vissa fall visat sig vara problematisk. Enligt Konkurrensverket bör det övervägas att lägga ägaransvaret och tillsynsansvaret på skilda departement.

2 Inledning

2.1 Konkurrensverkets uppgifter och uppdraget från regeringen

Konkurrensverket skall verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet genom att bl.a. lämna förslag till avregleringar och följa upp genomförda avregleringar. Därvid skall särskild uppmärksamhet riktas mot marknader som nyligen har avreglerats eller där betydande konkurrensproblem föreligger. Enligt ett särskilt uppdrag från regeringen skall Konkurrensverket senast den 1 oktober 1996 kommentera utvecklingen på marknader som har avreglerats eller regelreformerats.

Konkurrensverket har valt att redovisa uppdraget i föreliggande rapport. I rapporten beskrivs och kommenteras utvecklingen på sex avreglerade marknader - taxi, tele, post, flyg, tåg och el. Vidare redovisas i ett särskilt kapitel Konkurrensverkets generella erfarenheter från utvecklingen på avreglerade marknader.

Förutom att med tonvikt på olika konkurrensproblem beskriva utvecklingen på avreglerade marknader, har rapporten två huvudsakliga syften. Det ena är att för de sex valda marknaderna lämna förslag till åtgärder som är viktiga för att åstadkomma en bättre fungerande konkurrens. Det andra syftet är att utifrån en samlad analys lyfta fram lärdomar från genomförda avregleringar. Dessa lärdomar kan vara viktiga för det fortsatta avregleringsarbetet.

2.2 Begreppet avreglering

En reglering kan definieras som ett offentligt ingrepp i en marknads funktionssätt. Med en bred definition av ordet innefattas allt från övergripande regleringar som t.ex. skatte- och arbetsrättslagstiftning till mer specifika regler som enbart påverkar en enskild bransch eller marknad. I denna rapport används den snävare definitionen av reglering, innefattande enbart sådana regler som mer direkt påverkar en enskild bransch eller marknad, t.ex. olika speciallagstiftningar.

Det är ovanligt att en marknad avregleras i den meningen att alla eller flertalet regler som påverkar marknaden tas bort. Tvärtom innebär det som brukar kallas avreglering ofta att en marknad får ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare varit fallet. Regleringen syftar i sådana fall till att uppfylla olika mål och främja konkurrensen på marknaden. Ett bra exempel är telemarknaden. Där hade statliga Televerket tidigare ett de facto-monopol och styrdes på ungefär samma sätt som en myndighet. Det behövdes därför ingen lagstiftning som specifikt reglerade olika frågor på

telemarknaden. När marknaden avreglerades den 1 juli 1993 genomfördes flera förändringar. Televerket bolagiserades och blev Telia AB. Samtidigt trädde ett omfattande regelverk - telelagen - i kraft. Tillsyn avseende efterlevnaden av lagen utövas av myndigheten Post- och telestyrelsen. Man kan säga att telemarknaden utvecklades från ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens.

Omreglering eller regelreformer skulle många gånger vara bättre ord för att beskriva utvecklingen på marknader som i den allmänna debatten kallas för avreglerade. I denna rapport används ändå det mer etablerade begreppet avreglering. Med avreglering menas då inte nödvändigtvis att antalet regler minskar utan snarare att marknaden genomgår en förändring så att förutsättningarna ökar för att en väl fungerande konkurrens skall komma till stånd. Dels kan regler som hindrar konkurrens tas bort, dels kan nya regler införas i konkurrensfrämjande syfte. De konkurrensbegränsande regler som avskaffas vid avregleringar är t.ex. sådana som begränsar utbudet på marknaden i form av etablerings- eller handels hinder. De regler som införs i syfte att främja konkurrensen är t.ex. sådana som reglerar prissättningen för utnyttjandet av en dominerande aktörs infrastruktur.

2.3 Valet av marknader

Under den senaste tioårsperioden har många avregleringar genomförts i Sverige. Skälen till detta är flera. Ett viktigt skäl är att insikten om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten ökade under 1980-talet. Andra skäl är den ökade internationaliseringen och den allt snabbare tekniska utvecklingen som inneburit att många tidigare regleringar spelat ut sin roll.

Sverige är på många marknader bland de första länderna i världen att genomföra avregleringar. Det gäller särskilt på marknader inom transport- och kommunikationsområdet.

I denna rapport har Konkurrensverket valt att mera utförligt kommentera utvecklingen på de sex avreglerade marknaderna taxi, tele, post, flyg, tåg och el. Valet av marknader grundar sig på faktorer som marknadens betydelse för konsumenterna och förekomsten av konkurrensproblem. Taximarknaden har valts bl.a. av det skälet att avregleringen av taxi är en av de mer uppmärksammade inom transport- och kommunikationsområdet. De övriga marknaderna som beskrivs har det gemensamt att den dominerande aktören helt eller delvis ägs av staten samt att tillträde till infrastruktur, i form av t.ex. telenät och elnät, är en viktig förutsättning för en väl fungerande konkurrens.

3 Konkurrens på avreglerade marknader

3.1 Inledning

De generella diskussioner om konkurrensproblem på avreglerade marknader som förs i detta kapitel bygger i huvudsak på Konkurrensverkets erfarenheter från de sex avreglerade marknader som beskrivs i kapitel fyra. Det innebär att tyngdpunkten ligger på problem som uppkommit vid avreglering av f.d. monopolmarknader med en statlig aktör. De slutsatser och förslag som framförs gäller därför i första hand dessa marknader, men kan även gälla andra typer av marknader.

3.2 Att följa utvecklingen på avreglerade marknader

All erfarenhet, såväl svensk som internationell, visar att avregleringar så gott som alltid följs av oförutsedda effekter. Att effekter inte är förutsedda beror ibland på felaktiga bedömningar, t.ex. beträffande hur en viss marknad fungerar, men det kan lika väl bero på omvärldsförändringar som vid beslutstillfället var svåra eller omöjliga att förutse. Dessa effekter kan vara såväl negativa som positiva. Negativa effekter kan exempelvis uppkomma om marknaden utvecklas på ett sätt som regelverket inte förmår att hantera. Positiva effekter kan bestå i att priskonkurrensen och etableringen av nya företag blir större än vad man hade räknat med.

Att följa utvecklingen på avreglerade marknader är viktigt av flera skäl. Ett skäl är att de oförutsedda effekter som ofta följer i avregleringens spår kan aktualisera behovet av regelförändringar. Ett annat är att man genom att följa utvecklingen kan dra lärdomar som sedan kan användas inför kommande avregleringar.

Utvecklingen efter en avreglering skiljer sig åt mellan olika marknader. I vissa fall är de kortsiktiga effekterna små medan de långsiktiga är desto större. I andra fall sker dramatiska förändringar som en direkt följd av avregleringen, medan marknaden på längre sikt stabiliseras. Vid uppföljning av genomförda avregleringar måste givetvis detta beaktas. Det är t.ex. sällan lämpligt att besluta om korrigeringar i det nya regelverket innan viss anpassning ägt rum eller utvecklingen på marknaden stabiliserats.

I vilken utsträckning en avreglering *upplevs* som lyckad är i hög grad beroende av de förväntningar som skapats inför förändringen och av vilka som tillfrågas. Om förväntningarna är högt ställda eller bygger på realistiska antaganden om marknadens funktionssätt, eller vilka som i första hand gynnas, kan avregleringen framstå som misslyckad trots att regelför-

ändringen bidragit till att skapa en bättre fungerande marknad än vad som varit fallet om den inte hade genomförts.

En utvärdering av en avreglering bör därför, idealt sett, ta sin utgångspunkt i en bedömning av hur marknaden hade utvecklats om avregleringen inte hade ägt rum. Denna bedömning, snarare än det förväntade utfallet av avregleringen, bör sedan jämföras med den faktiska utvecklingen efter avregleringen. Ett sådant förfaringsätt är dock normalt sett svårt att använda, framför allt på grund av svårigheterna att bedöma hur marknaden hade utvecklats om avregleringen inte hade genomförts.

3.3 Konkurrenslagens roll och möjligheter

Konkurrenslagen är i sig ett slags reglering som innebär att det skapas övergripande spelregler för konkurrens mellan företag. Med lagen som medel kan skadliga konkurrensbegränsningar motverkas och undanröjas till nytta för i sista hand konsumenterna.

Den svenska konkurrenslagen innehåller två generella förbud. Det ena är ett förbud mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag. Detta förbud tar i första hand sikte på olika typer av horisontella konkurrensbegränsningar, speciellt prisöverenskommelser, men kan även användas mot vertikala konkurrensbegränsningar. Det andra förbudet avser missbruk av dominerande ställning. Syftet med detta förbud är att förhindra marknadsdominerande företag från att utnyttja sin ställning på ett sätt som skadar konkurrensen. Konkurrenslagen är med andra ord asymmetrisk i den meningen att det ställs särskilt höga krav på dominerande företag. Förutom de två förbuden innehåller lagen regler som, i undantagsfall, möjliggör ingripanden mot konkurrensbegränsande företagsförvärv.

Förbjudna konkurrensbegränsande förfaranden vidtagna av företag kan således undanröjas med stöd av konkurrenslagen. Lagen är emellertid inte verksam mot alla typer av konkurrensbegränsningar. Ett exempel är att den inte kan användas mot förfaranden som är en direkt eller avsedd effekt av en offentlig reglering. Man kan heller inte med stöd av konkurrenslagen ändra eller avskaffa en offentlig reglering. Ett annat exempel på konkurrenslagens begränsning är svårigheten att komma tillrätta med offentliga aktörers konkurrensnedvridande prissättning¹. Ytterligare ett exempel är att lagen inte kan användas för att åstadkomma strukturella förändringar som uppdelning av ett dominerande företag.

¹ Denna fråga behandlas bl.a. i Underprissättningutredningens betänkande Konkurrens i balans (SOU 1995:105). Betänkandet som lämnades i november 1995 har remissbehandlats men ännu inte resulterat i något förslag från regeringen.

3.4 Förhållandet mellan konkurrensmyndighet och tillsynsmyndighet

Sektorspecifika tillsynsmyndigheter förekommer inom ett stort antal områden såsom el, tele och post. Dessa myndigheter utövar tillsyn avseende efterlevnaden av lagar samt meddelar tillstånd och föreskrifter. Genom tillsynen kan myndigheterna verka för att olika av samhället uppställda mål uppfylls. I vissa fall skall tillsynsmyndigheten enligt sin instruktion främja konkurrensen inom området. Myndigheten kan även i sin lagtillämpning ha som strävan att upprätthålla en effektiv konkurrens inom området i fråga.

Det är av utomordentligt stor betydelse att rollfördelningen mellan konkurrens- och tillsynsmyndighet är klar. Det måste också klart framgå för marknadsaktörer vart man vänder sig för att få till stånd en prövning av något som är ett problem, exempelvis en konkurrensbegränsning.

Vad gäller exempelvis teleområdet kan såväl specifik telereglering i form av telelagen som den generella konkurrenslagstiftningen i form av konkurrenslagen användas för att ingripa mot aktörernas agerande inom olika delar av telemarknaden. Tillsynsmyndigheten inom teleområdet, Post- och telestyrelsen, är den myndighet som givits rätten att tillämpa telelagen medan Konkurrensverket har att tillämpa konkurrenslagen. Enligt 3 § telelagen skall en strävan vara att skapa utrymme för och upprätthålla en effektiv konkurrens inom alla delar av telekommunikationsområdet. Till skillnad från telelagen är konkurrenslagen tillämplig inom alla områden, dvs. inte endast inom teleområdet.

Vid avreglering bör behovet och utformningen av en speciallagstiftning samt frågan om tillsynsmyndighetens uppgifter analyseras noggrant. Det är nämligen som regel förknippat med svårigheter att i efterhand exempelvis utöka tillsynsmyndighetens befogenheter eller skärpa särregleringen.

Det har visat sig att marknadsaktörer ofta har orealistiska förväntningar på den generella konkurrenslagstiftningens möjligheter att snabbt komma till rätta med olika problem. Det kan också förhålla sig så att det som från konkurrenssynpunkt är önskvärt inte alltid kan åstadkommas med stöd av konkurrenslagen. Ett dominerande företag på en marknad kan t.ex. ha konkurrensfördelar till följd av att det kontrollerar viktig infrastruktur. För att skapa bästa möjliga förutsättningar för konkurrens kan det då vara motiverat att, om möjligt, genomföra strukturella ingrepp i den dominerande aktörens verksamhet. Ingreppen bör då genomföras innan avregleringen träder i kraft. Fördelen med strukturella åtgärder är att behovet av reglering och kontroll av en marknad påtagligt minskar. Ett alternativ till sådana åtgärder är att, i varje fall initialt, förse tillsynsmyndigheten med ett starkt mandat. Nackdelen är emellertid att en omfattande detaljreglering som ett sätt att komma till rätta med olika typer av konkurrensbegränsningar alltid är förknippad med betydande imperfektioner och därtill hörande samhällsekonomiska kostnader.

3.5 Statens ansvar som ägare

Syftet med de flesta avregleringar är att genom ökad konkurrens åstadkomma högre effektivitet på marknaden. Avregleringar innebär regelförändringar som beslutas av riksdag och regering och det kan därför hävdas att det är statsmakterna som bär det yttersta ansvaret för att en avreglering blir lyckosam. Många av de avregleringar som har genomförts under senare år har inneburit att ett statligt monopolföretag utsatts för konkurrens från privata aktörer. Marknadssituationen på avreglerade marknader utmärks också i flera fall av att ett statligt ägt företag har en mycket stark ställning på marknaden. Telia, Posten och Vattenfall är exempel på sådana företag.

Ombildningen av affärsverk till bolag, som främst motiverats med att företagen i allt högre grad kommit att verka på konkurrensutsatta marknader, har aktualiserat ett allvarligt styrningsproblem. Även om det kan förefalla rimligt att i takt med ett ökat inslag av konkurrens ge statliga företag ökad frihet att agera på marknadens villkor, så har övergången från myndighetsliknande styrning till styrning via avkastningskrav och särskilda avtal i praktiken visat sig vara problematisk. Det är därför välkommet att Riksdagens revisorer fattat beslut om att under hösten 1996 initiera en studie om ägarrollen i statliga bolag. Studien skall bl.a. innefatta frågan om styrelsernas syn på sitt uppdrag från staten.

Staten har i egenskap av såväl regulator som ägare av en dominerande aktör en samlad och unik möjlighet att verka för att marknaden utvecklas i riktning mot ökad konkurrens och ett effektivt resursutnyttjande. Till exempel finns det behov av särkrav för att skydda små och medelstora företag samt för att ge nytillträdande företag en rimlig chans att träda in på marknaden och konsolidera sin ställning. Dessutom är det högst rimligt att staten som ägare ställer sådana krav på sina egna storföretag att de efterkommer både andan och bokstaven i de av riksdagen beslutade reglerna, exempelvis vad gäller arbetsrätt, skatte- och konkurrenslagstiftning.

En frågeställning av betydelse vid många avregleringar är om staten skall kvarstå som ägare till företag som är verksamma på konkurrensmarknader. Erfarenheten visar att det kan ta många år innan en avreglerad marknad stabiliseras och de initiala konkurrensproblemen är lösta. En del problem kan vara av den karaktären att de inte kan lösas vare sig med hjälp av speciallagstiftning på området eller med den generella konkurrenslagstiftningen. Från konkurrenssynpunkt kan det finnas behov av strukturella åtgärder som att separera vissa delar av ett företags infrastrukturella tillgångar från den konkurrensutsatta verksamheten. Sådana åtgärder är i praktiken endast möjliga att genomföra så länge staten kvarstår som ägare till det dominerande företaget. Under en övergångsperiod finns det således ofta skäl för att staten kvarstår som ägare till företag som verkar på avreglerade marknader.

3.6 Nödvändiga faciliteter

En fråga som har föranlett flera ärenden hos Konkurrensverket är den om villkor för tillträde till infrastruktur som är nödvändig för att kunna bedriva verksamhet på en marknad. Inom EG:s konkurrensrätt har utvecklats en doktrin som innebär att ett marknadsdominerande företag under vissa omständigheter kan vara skyldigt att upplåta anläggningar som är nödvändiga för att andra företag skall kunna bedriva verksamhet, doktrinen om s.k. nödvändiga faciliteter. Kännetecknande för en nödvändig facilitet är bl.a. att den kontrolleras av ett eller flera företag och att den är nödvändig för produktionen av en viss vara eller tjänst. Det skall heller inte finnas några reella möjligheter för andra att duplicera faciliteten i fråga.

På många av de marknader som har avreglerats under senare år har villkoren för tillträde till infrastrukturen på området en avgörande betydelse för att på sikt få till stånd en väl fungerande konkurrens. För aktörer på telemarknaden är det t.ex. nödvändigt att få tillträde till Telias lokala nät. På elmarknaden är tillgången till elnätet betydelsefull och på postmarknaden utgör postboxsystemet en viktig del av infrastrukturen.

Frågan om förutsättningarna för alla aktörers tillgång till viktig infrastruktur kan lösas på olika sätt. På elmarknaden vidtogs t.ex. strukturella åtgärder genom att man sökte separera nätverksamheten från de verksamheter som konkurrerades ut - produktion och försäljning av el. Även på tågmarknaden har infrastrukturen till stor del separerats från det dominerande tågtrafikföretaget SJ.

På telemarknaden slog man i förarbetena till telelagen fast att alla konkurrenter på skäliga villkor måste få tillgång till det nationella telenätet. Det faktum att den dominerande aktören fortfarande kontrollerar telenätet har emellertid föranlett långdragna förhandlingar och tvister om vilka villkor som skall gälla för användandet. Konkurrensverket har vid flera tillfällen hanterat anmälningar från konkurrenter till Telia som gällt den avgift som Telia tillämpar för att upplåta telenätet till andra företag, den s.k. samtrafikavgiften. Vid två tillfällen har verket fattat interimistiska beslut med innebörden att Telia ålagts att inte tillämpa en samtrafikavgift över ett visst belopp.

Även på postmarknaden har frågan om villkoren för tillgång till infrastrukturen i form av Postens postboxsystem varit föremål för förhandlingar mellan företagen. Frågan är just nu aktuell för prövning hos Konkurrensverket.

3.7 Lärdomar från avregleringar

3.7.1 Avregleringar ökar företagens interna effektivitet

Frånvaron av ett faktiskt eller potentiellt konkurrenstryck riskerar leda till att företagens interna effektivitet minskar och att innovationskraften på en marknad hämmas. Det finns många exempel på hur avskaffandet av t.ex. handels- eller etableringshinder, med ett stärkt konkurrenstryck som resultat, på ett dramatiskt sätt ökat trycket på företagen att minska sina kostnader.

Ett viktigt skäl till de avregleringar som genomförts på monopolmarknader är att man genom att etablera ett konkurrenstryck velat öka produktionseffektiviteten i företagen. På flertalet av de marknader som behandlas i denna rapport synes även högt ställda förväntningar om sådana effekter ha uppfyllts. I de fall den dominerande aktören har utsatts för konkurrens har omfattande rationaliseringar genomförts och produktiviteten har ökat. Nyetableringen av företag har dessutom medfört att nya produkter och tjänster utvecklats och nått ut på marknaden. Ett illustrativt exempel är den utveckling som skett på marknaden för telefonapparater efter det att Televerket i mitten av 1980-talet förlorade sin ensamrätt till att ansluta telefoner till det allmänna telenätet.

3.7.2 Avregleringar medför en ny typ av konkurrensproblem

På hårt reglerade marknader finns ofta allvarliga konkurrensproblem i form av t.ex. lagstadgade hinder mot nyetableringar eller priskonkurrens. Som regel är inte konkurrenslagen möjlig att använda mot denna typ av konkurrensbegränsningar. När en marknad avregleras aktualiseras emellertid ofta en ny typ av problem. En del av dessa kan hanteras inom ramen för speciallagstiftningar. Samtidigt visar erfarenheten att konkurrenslagen är ett viktigt medel för att motverka och undanröja konkurrensbegränsningar på avreglerade marknader. Konkurrenslagen, konkurrensmyndigheten och de domstolar som hanterar konkurrenslagsärenden har därför ofta en betydelsefull roll för marknadsutvecklingen.

Den vanligaste typen av ärenden på de marknader som behandlas i denna rapport är föranledda av att den dominerande aktören på marknaden anklagats för missbruk av sin dominerande ställning. På post-, flyg- och tågmarknaden har det dominerande företaget anklagats för bl.a. underprissättning, dvs. för att sätta så låga priser att kostnaderna inte täcks, med resultat att konkurrenter riskerar att slås ut från marknaden. I två fall har Konkurrensverket funnit att de dominerande företagen Posten respektive SJ genom underprissättning överträtt konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning.

En annan viktig fråga, som har aktualiserats vid flera tillfällen, är den om villkoren för tillträde till s.k. nödvändiga faciliteter (se avsnitt 3.6 ovan). Vidare har den dominerande aktörens användande av olika trohetsskapande förfaranden föranlett flera ingripanden från Konkurrensverket.

3.7.3 Avregleringar får fördelningseffekter

På reglerade marknader subventioneras ofta vissa kundgrupper på bekostnad av andra. Detta sker t.ex. genom att den dominerande aktören för över resurser mellan olika verksamheter. Flera exempel kan hämtas från de marknader som beskrivs i kapitel 4. På telemarknaden användes vinster från riks- och utlandssamtal till att subventionera lokalsamtal. Inom inrikesflyget subventionerades regionalflyget med stora belopp på bekostnad av resenärer på linjer med bättre passagerarunderlag. Den reglerade prinsnivån på taxiresor innebar att stora taxikunder (t.ex. landsting och stora företag) endast hade begränsade möjligheter att få mängdrabatt etc. vilket indirekt innebar att personer, som mera sällan och på obekväma tider åkte taxi, subventionerades.

Ofta var denna typ av subventionering en följd av en politisk vilja att vissa kundgrupper skulle gynnas i förhållande till andra. När en avreglering genomförs minskar emellertid såväl statens möjligheter att styra företagets beteende och prissättning som företagets möjligheter att föra över resurser mellan olika verksamheter. Exempelvis kan SAS inte längre i skydd av ett de facto-monopol ta ut ett "överpris" på vissa linjer för att hålla nere priset på andra linjer. När regelverket ändras, utan att särskilda åtgärder vidtas för att kompensera tidigare särskilt gynnade grupper av konsumenter, kan således avregleringen få fördelningsmässiga effekter. I den allmänna debatten tar sig detta ofta uttryck i en diskussion om avregleringens "vinnare och förlorare".

Utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv är det oftast en fördel att respektive kundgrupp får bära sina egna kostnader. I de fall det finns ett samhällsintresse av att stödja vissa grupper av konsumenter bör detta ske genom ett politiskt beslut. Ett sådant beslut skulle t.ex. kunna innebära att statliga subventioner skall utgå till vissa flyglinjer. För att man så tidigt som möjligt skall kunna ta ställning till behovet av och formen för kompensation till vissa grupper, är det viktigt att en avreglerings fördelningsmässiga effekter diskuteras och om möjligt tydliggörs innan avregleringen genomförs.

3.7.4 Avregleringar kräver klara spelregler

Utformningen av de spelregler som påverkar en marknad är av mycket stor betydelse för marknadens funktionssätt. Väl utformade spelregler skall fungera som underlag för de beslut som fattas på en marknad och påverka besluten så att de blir effektiva. Konkurrensverkets erfarenhet är

att klara spelregler är särskilt viktiga för att små och medelstora företag skall kunna konkurrera med stora företag på olika marknader.

Ett viktigt regelverk är konkurrenslagen. Som beskrivs ovan har denna lag haft en viktig roll för utvecklingen på avreglerade marknader. Ett problem är dock att faktorer som frågornas komplexitet, bristen på praxis och den gällande ordningen med möjlighet att överklaga till två instanser ofta innebär att det tar lång tid innan ett slutligt avgörande kommer till stånd. Detta kan, förutom höga kostnader för rättsprocessen, innebära en betydande osäkerhet om villkoren för konkurrens, vilket i första hand torde drabba de mindre företagen på marknaden.

3.8 Slutsatser och förslag

- En övergripande slutsats är att de avregleringar som har skett på de marknader som beskrivs i rapporten i flertalet fall får betraktas som framgångsrika. På vissa marknader krävs korrigeringar i regelverket men verket bedömer att marknaderna i det stora hela fungerar bättre än vad de hade gjort om de fortfarande hade varit reglerade.
- En avreglering bör planeras mycket noggrant. Konkurrensverkets erfarenhet från många avregleringar är att brister i genomförandet av avregleringen kan få allvarliga negativa konsekvenser, som dessutom många gånger är svåra att åtgärda i efterhand. Således bör t.ex. behovet av information, speciallagstiftning och strukturella åtgärder alltid utredas noggrant. En eventuell speciallagstiftning bör utformas på ett sådant sätt att denna lagstiftning så långt möjligt "tar hand om" de konkurrensproblem som kan förväntas uppkomma initialt. På många områden är strukturell separering av vissa verksamheter det bästa sättet att åstadkomma förutsättningar för en effektiv konkurrens.
- En avreglering får nästan alltid oförutsedda effekter. Ofta beror detta på omvärldsförändringar som är svåra att förutse. En viktig slutsats är därför att avregleringar måste följas upp och att det måste finnas beredskap för att justera det nya regelverket. En metod för att säkerställa detta är att redan vid avregleringen fastställa en eller flera kontrolltidpunkter när effekterna av avregleringen skall utvärderas.
- De förväntningar som byggs upp inför en avreglering är ofta orealistiska. Om så är fallet kan en avreglering framstå som misslyckad trots att regelförändringen skapat en bättre fungerande marknad än vad som varit fallet om den inte genomförts. En utveckling som kan noteras, men som ofta inte ingår i "förväntningsbilden", är att resursstarka kundgrupper bättre än andra förmår att utnyttja den nya situationen och dra fördel av avregleringen. Detta skulle kunna åtgärdas med bättre genomtänkt information om vad avregleringen innebär och vilka möjligheter den ger enskilda konsumenterna om de ändrar sitt agerande.

- Vid avregleringar av marknader som under lång tid har dominerats av en aktör bör det införas speciella regler för att ge nytilträdande företag goda möjligheter att etablera sig på marknaden. Erfarenheten visar att nya aktörer under en övergångsperiod kan behöva ett extra skydd för att långsiktigt kunna bidra till ett skärpt konkurrenstryck på marknaden. Denna typ av asymmetriska regler finns redan i konkurrenslagen, exempelvis genom att strängare krav ställs på dominerande företag, men bör i större utsträckning än vad som nu gäller även finnas i speciallagstiftningen för olika marknader.
- Många avreglerade marknader domineras av ett statligt ägt företag. Det kan innebära vissa problem, t.ex. vad avser styrning av verksamheten, men ger samtidigt staten möjlighet att använda ägarrollen för att förbättra förutsättningarna för konkurrens. Till exempel underlättar det statliga ägandet strukturell separering av vissa verksamheter. En fråga som bör belysas närmare är om staten gör tillräcklig åtskillnad mellan sin roll som ägare och sin roll som regulator av en marknad. I vissa fall finns en inbyggd intressekonflikt mellan dessa bägge roller. En åtgärd som bör övervägas är därför att lägga ägaransvaret och tillsynsansvaret på skilda departement. Mot bakgrund av att statliga företag ofta har en monopolliknande ställning vad avser sina kärnverksamheter bör det även, bl.a. med hänsyn till risken för korssubventionering, klargöras vilka övriga verksamheter dessa företag skall få bedriva.

4 Utvecklingen på sex avreglerade marknader

4.1 Taxi

4.1.1 Bakgrund

Avregleringen

Taxinäringen avreglerades den 1 juli 1990. Före denna tidpunkt reglerades både priser och nyetableringar. Transportrådet fastställde en maximitaxa efter ansökan från branschorganisationen Svenska taxiförbundet. Taxeändringar baserades främst på kostnadsändringar. Länsstyrelserna reglerade utbudet av taxibilar genom en behovsprövning av antalet trafik-tillstånd, vilka enbart gällde inom ett s.k. trafikområde (oftast kommun). Taxiföreningarna hade ett stort inflytande över denna prövning och i vissa fall överläts den helt på den lokala taxiföreningen. Vidare var anslutning till en beställningscentral som drevs av den lokala taxiföreningen obligatorisk. Beställningscentralerna hade således ett lokalt monopol.

Den tidigare regleringen av taximarknaden motiverades med att tillgång till taxi var en viktig del av transportsystemet och infrastrukturen. Regleringen medförde att de lönsamma körningarna skyddades från konkurrens och kunde subventionera de olönsamma körningarna. De senare utfördes p.g.a. den av länsstyrelsen utfärdade s.k. kommenderingsplanen, vilken angav hur många bilar som skulle vara i trafik vid olika tider på dygnet, samt den s.k. körplikten. Denna innebar att taxiföretagen var skyldiga att utföra de körningar som beställdes. På så sätt skulle det finnas tillgång till taxi vid dygnets alla timmar.

Regleringen innebar också att besluten om nyetablering i hög grad styrdes av redan etablerade taxiföretag. Detta avspeglades i högt kapacitetsutnyttjande för taxiföretagen, men långa väntetider och begränsad tillgänglighet till taxibilar för kunderna. Problemet var speciellt tydligt i storstäderna. Det var dessutom svårt att följa upp de detaljerade reglerna på taxiområdet, t.ex. att kommenderingsplanerna följdes.

Avregleringen innebar att prissättningen blev fri och att behovsprövningen slopades. Därmed upphörde begränsningen av antalet bilar. Även indelningen i trafikområden avskaffades. Samtidigt öppnades möjligheten att etablera konkurrerande beställningscentraler.

Den fria etableringsrätten ansågs medföra ett ökat behov av kvalitetskontroll. Därför skärptes kraven på fordonsägare för att få trafik tillstånd samtidigt som det infördes krav på kvittoskrivande taxameter. Sedan oktober 1991 finns vidare en rekommendation från Svenska taxiförbundet att det på taxibilarnas rutor skall finnas prisinformation.

Förväntade effekter

Avregleringen förväntades leda till en mer dynamisk utveckling av taxi-branschen och nya företagsidéer. Till följd av en fri etableringsrätt skulle antalet bilar i högre grad styras av efterfrågan och det skulle bli en bättre balans mellan utbud och efterfrågan. Detta skulle i sin tur leda till kortare väntetider i telefonväxlar och bättre tillgänglighet till taxitjänster. Genom att införa konkurrens på taximarknaden antogs vidare kostnadspressen öka och leda till ett bättre utnyttjande av stordriftsfördelar. I en sådan miljö förväntades en fri prissättning resultera i lägre priser. Sammantaget skulle konsumentintresset bättre tillvaratas.

4.1.2 Utvecklingen efter avregleringen

Marknaden

Taximarknaden i Sverige kan beskrivas som ett stort antal lokala taximarknader med mycket varierande förutsättningar. Kundunderlaget varierar kraftigt mellan tätbefolkade områden och glesbygden. Dessutom dominerar olika typer av kundgrupper i olika delar av landet. På många platser är de samhällsbetalda taxitransporterna (färdtjänst, skolskjutsar och sjukresor) den huvudsakliga intäktskällan. I vissa glesbygdskommuner är andelen nära 90 procent av taxiföretagens intäkter och de samhällsbetalda resorna är således närmast en förutsättning för taxiföretagens existens. Privata resor och företagsresor kan därmed betraktas som ett komplement till den övriga verksamheten. Den begränsade omfattningen på privatresor i glesbygd skulle kunna hänföras till de stora avstånden som innebär att det är kostsamt att företa resor med taxi. I de större städerna är bilden en helt annan. Där kan andelen samhällsbetalda taxiresor uppskattas till 25-30 procent.

På taximarknaden finns huvudsakligen två sorters företag, s.k. beställningscentraler och enskilda åkerier. Varje åkeri äger en eller flera taxibilar. Beställningscentralerna sköter prissättningen och tar emot och fördelar beställningar av taxitransporter mellan de anslutna taxibilarna. En vanlig organisationsform är att beställningscentralen ägs gemensamt av åkerierna. Det förekommer också att den drivs som ett fristående företag till vilka åkerierna mot en avgift kan ansluta sig.

I gles befolkade delar av landet kan det kundunderlag som krävs för flera konkurrerande beställningscentraler saknas. De nyetableringar som har

skett av beställningscentraler efter avregleringen har därför främst ägt rum på större tätorter.

Inför avregleringen fanns det förväntningar om att det skulle ske sammanslagningar av såväl åkerier som av beställningscentraler på näraliggande orter för att bättre kunna utnyttja stordriftsfördelar. Utvecklingen har emellertid varit den motsatta vad gäller åkerierna med en ökad andel enbilsägare.

Den tidigare behovsprövningen innebar att antalet bilar ökade mycket långsamt fram till 1989. Under halvåret efter avregleringen steg antalet bilar kraftigt för att därefter stabiliseras. Vid årsskiftet 1995/96 var antalet bilar ca 14 500, vilket motsvarar en ökning med över 25 procent jämfört med 1989. Ökningen sedan avregleringen är huvudsakligen hänförlig till storstadsregionerna och marknader med flera konkurrerande beställningscentraler.

Till skillnad från vad som hade förväntats har relativt få nya företagskoncept växt fram. En företagsidé som har kommit fram i storstäderna är dock att använda småbilar med något lägre taxor. Dessa fordon används i vissa fall dagtid som budbilar för att öka kapacitetsutnyttjandet. Framför allt i storstäder har det tillkommit åkare som har valt att stå utanför samarbete inom beställningscentraler, främst beroende på de kostnader detta medför.

Redan innan avregleringen av taximarknaden fanns det problem med ekonomisk brottslighet, framför allt skattefusk. I samband med avregleringen skärptes reglerna för kontroll av förare och taxiföretag. De nya reglerna visade sig dock vara otillräckliga. Därför infördes en särskild "förarlegitimation" från och med 1 januari 1995, bland annat för att hindra personer som dömts för våldsbrott att arbeta som taxiförare. Krav på allmänna taxikunskaper och lokalkännedom har också införts.

Sedan en tid försöker många kommuner och landsting att sänka kostnaderna för färdtjänst genom s.k. samordning av resorna. En sådan samordning kan innebära att färden för en taxibil planeras så att fordonet utnyttjas bättre, vilket kan betyda att flera personer måste samåka i en bil. Relativt stora besparingar har kunnat göras, delvis genom att kontrollen över resandet ökar. För resenärerna kan emellertid samordningen innebära en lägre servicenivå.

Priserna

Före avregleringen tillämpades s.k. brytpunktstaxa, som fortfarande är det dominerande prissystemet. En brytpunktstaxa består av tre delar:

- en fast start- eller framkörningsavgift

- en tidstaxa som innebär att om taxin kör långsammare än en viss hastighet ("brytpunkten"), så debiteras kunden en viss kostnad per tidsenhet oberoende av hur långt bilen kör under denna period
- en kilometertaxa som innebär att kunden debiteras en viss kostnad per kilometer om taxin kör i hastigheter som ligger över brytpunkten

I synnerhet i storstäderna finns beställningscentraler som kompletterar brytpunktstaxan med fasta priser för vissa sträckor, maxpriser inom särskilda zoner och rabatter för speciella kundkategorier (t.ex. ensamstående kvinnor).

Under 1980-talet följde taxorna i stort sett konsumentprisindex (KPI). Före avregleringen gällde samma prissättning till i stort sett samtliga kunder. Det var således betalning enligt taxameter. De lokala monopolen innebär att det inte fanns stora förutsättningar för upphandling i konkurrens.

Tillgänglig statistik indikerar att priserna på privatresor har stigit snabbare än KPI sett över hela perioden sedan avregleringen. Vid en jämförelse ska man dock ta hänsyn till införandet av moms på taxiresor, vilken för närvarande är 12,5 procent. Dessutom bör noteras att det i samband med avregleringen infördes kostnadsdrivande krav på teknisk utrustning, t.ex. kvittoskrivande taxameter.

Vad gäller privata resor finns det regionala skillnader i prisutveckling, vilket till stor del kan antas bero på konkurrenssituationen. I stora delar av landet råder fortfarande monopol eller monopolliknande marknadsformer. Inom dessa områden har taxiföretagen möjligheter att utnyttja sin ställning genom att ta ut högre priser än vad som hade varit möjligt med väl fungerande konkurrens. Samtidigt är konkurrensen hård i storstadsområdena. Där har det också utvecklats nya former för prissättning och rabatter. I storstäderna finns det efter avregleringen också goda möjligheter för företag och myndigheter att upphandla tjänsteresor i konkurrens.

Efter avregleringen har prisutvecklingen varit långsammare för de samhällsbetalda resorna än för privatresor. En trolig orsak till detta är att avregleringen förbättrade förutsättningarna för upphandling av de samhällsbetalda resorna. Prisutvecklingen uppvisar emellertid stora regionala skillnader beroende på möjligheterna att få konkurrerande anbud vid upphandlingar. Det är med andra ord främst i områden med flera konkurrerande taxiföretag som man kunnat dra nytta av avregleringen.

4.1.3 Ärenden hos Konkurrensverket

På taxiområdet har ärendena huvudsakligen berört taxiåkeriernas samarbete inom beställningscentralerna. Inom en beställningscentral tillämpas samma pris av alla anslutna åkerier. Förfarings sättet innebär ett prissam-

arbete mellan åkerierna. Sådana samarbeten kräver normalt undantag från konkurrenslagen genom prövning av Konkurrensverket. Undantag kan ges under förutsättning att samarbetsavtalet inte ger de berörda företagen möjlighet att väsentligt sätta konkurrensen ur spel. I Konkurrensverkets prövning är begreppet relevant geografisk marknad centralt. Ju större den relevanta geografiska marknaden anses vara, desto mindre blir de samarbetande företagens marknadsandel, vilket i sin tur minskar möjligheten att sätta konkurrensen ur spel. Därmed ökar sannolikheten att undantag ges.

Vid tillämpning av konkurrenslagen skall det i varje enskilt fall göras en bedömning av den relevanta geografiska marknaden. För att öka förutsägbarheten för taxibranschen har Konkurrensverket i ett allmänt råd (KKVFS 1993:6) angett respektive län som relevant geografisk marknad. Marknadsdomstolen har emellertid nyligen slagit fast att en sådan schabloniserad avgränsning inte får göras om den står i strid med marknadsförhållanden och efterfrågestruktur. Detta utslag innebär att det allmänna rådet sannolikt kommer att upphävas samt att ett stort antal samarbeten inom beställningscentraler kan komma att underställas Konkurrensverket för prövning.

4.1.4 Slutsatser och förslag

När taximarknaden analyseras skall man vara medveten om att förutsättningarna för taxiverksamhet i hög grad skiljer sig åt mellan olika delar av landet, huvudsakligen beroende på skillnader i befolkningstäthet och därmed kundunderlag. Dessa skillnader har i sin tur medfört att taxinäringen delvis vänder sig till olika typer av kunder i de olika delarna av landet. I större tätorter finns numera ofta ett flertal konkurrerande taxiföretag och där utgör privat- och företagsresor huvuddelen av det totala antalet resor med taxi. I mer glest befolkade områden är det fortfarande vanligt med lokala monopol på taximarknaden, vilken i hög grad styrs av de samhällsbetalda resorna som kan svara för upp till 90 procent av taxiföretagens intäkter.

Nyetableringen av beställningscentraler har således varit mycket ojämnt fördelad över landet. Beroende på bl.a. konkurrensförhållandena skiljer sig prisutvecklingen åt. På många av de platser där monopolliknande marknadsformer råder i dag kommer det troligen inte heller att ske en utveckling mot en fungerande konkurrensmarknad. Bristande konkurrens försämrar möjligheterna för landsting och kommuner att pressa sina kostnader genom anbudsförfarande. Avregleringen har dock lagt grunden för upphandling i konkurrens av de samhällsbetalda resorna. Det finns många exempel på att relativt betydande besparingar har kunnat göras genom sådana upphandlingar. Avregleringen har också möjliggjort upphandling i konkurrens för täckande av företags och myndigheters behov av taxitjänster.

Eftersom det främst är i större tätorter som nya beställningscentraler har etablerats så är det också där som man lättast har kunnat se positiva effekter av avregleringen. Beträffande privat- och företagsresor består de positiva effekterna främst av ett ökat utbud av taxibilar och större valmöjligheter för kunden vad gäller typ av taxi. Med det ökade antalet bilar har följt väsentligt förkortade väntetider. På den negativa sidan kan nämnas en ökad osäkerhet beträffande kvalitet/servicenivå som kunde noteras en tid efter avregleringen. Vidare har inte prisutvecklingen på privatresor motsvarat förväntningarna inför avregleringen. När avregleringen av taximarknaden diskuterats har dock betydelsen av prisutvecklingen enligt Konkurrensverkets mening ofta överdrivits. För en stor andel av kunderna är tillgängligheten av så stor betydelse att rimliga prishöjningar spelar en sekundär roll. Det är just tillgängligheten som särskiljer taxiresor från transport med t.ex. offentliga kommunikationer.

Samtidigt kan förväntningarna om både kortare väntetider och lägre priser ha varit oralistiska. Anledningen är att priset på taxi måste täcka kostnaden även för den tid som taxibilen väntat på körning. Ett ökat antal beställningscentraler kan också medföra ett lägre kapacitetsutnyttjande i dessa, vars kostnader måste täckas av taxorna.

De genomförda prisundersökningarna ger också en delvis felaktig bild av prisutvecklingen eftersom de inte tar hänsyn till den kvalitetshöjning som de kortare väntetiderna inneburit². Alternativt kan konsumentens totala kostnad för en taxiresa anses bestå både av den direkta kostnaden för resan samt tidsvärderingen av väntetiden. Konsumentens totala kostnad mätt på detta sätt kan minska när väntetiderna blir kortare, även om taxiresans pris stiger. Detta gäller främst kunder med hög tidsvärdering, t.ex. affärsresenärer. De kortare väntetiderna och det ökade antalet resor som avregleringen har inneburit har enligt en undersökning³, för Stockholms län, även inneburit en samhällsekonomisk vinst.

Svårigheterna att göra prisjämförelser på taximarknaden medför behov av enklare och mer överskådliga prissystem. Brytpunktstaxan, som är det vanligaste prissystemet, gör det svårt för privatkunden att uppskatta i förväg vad resan kommer att kosta. Prisjämförelser försvåras dessutom av att de olika bolagen har skilda taxor för de komponenter som ingår i taxan, samtidigt som brytpunkten kan variera. Enklare och mer lättöverskådliga prissystem skulle förbättra förutsättningarna för en effektiv priskonkurrens mellan företagen på taximarknaden.

² Förändringar i kvalitet som leder till prishöjningar är definitionsmässigt inte en prishöjning, utan skall hänföras till kostnader för utökat produktinnehåll. Detta har inte beaktats vid prismätningen av privatresor på grund av svårigheterna att värdera ändrad kvalitet av taxiresor.

³ Fölster, S. Taxesänkning, var god dröj! Effekter av taxinäringens avreglering. Ekonomisk debatt nr 3 1992.

Prisinformationsproblemen kommer till viss del att åtgärdas med de krav på tydlig prisinformation i taxibilarna som kommer att gälla fr.o.m den 15 oktober 1996. Detta skulle kunna kompletteras med ytterligare information från samhällets sida om avregleringen av taxinäringen och dess effekter. Vidare kan konstateras att vissa bolag redan i dag tillämpar förenklade former för prissättning som t.ex. maxpriser. Om taxikunder finner sådana förenklade prissättningsystem tilltalande bör de bolag som tillämpar dessa kunna öka sina marknadsandelar.

Ekonomiska oegentligheter kan medföra snedvridningar av konkurrensen. Förslag för att komma tillrätta med sådana problem kan väntas från branschsaneringsutredningen (dir. 1995:142) som skall slutföra sitt uppdrag senast i april 1997.

4.2 Tele

4.2.1 Bakgrund

Avregleringen

Samtidigt som konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 infördes en telelag. Vid denna tidpunkt ombildades Televerket till Telia AB, i vilket staten äger alla aktier. I telelagen anges de regler som gäller för att få vara verksam som teleoperatör i Sverige. Sålunda krävs tillstånd som utfärdas av tillsynsmyndigheten inom teleområdet, Post- och telestyrelsen (PTS). Ett tillstånd kan förenas med olika villkor. Särskilda villkor kan utformas för en dominerande operatör. Telelagen och konkurrenslagen, som bl.a. förbjuder missbruk av en dominerande ställning, är de regelverk som i hög grad sätter upp ramar för aktörernas agerande på telemarknaden.

Skälen till beslutet att tillsätta en utredning med uppdrag att se över behovet av lagstiftning på teleområdet var bl.a. att den snabba teknikutvecklingen i kombination med en ökad efterfrågan och en internationell liberalisering inom området kunde väntas leda till en väsentligt ökad konkurrens på den svenska telemarknaden. Antalet enskilda operatörer, såväl svenska som utländska, bedömdes komma att öka. Dessa förändringar innebar en helt ny situation inom telekommunikationsområdet. Nya regler krävdes för att dels kunna uppfylla de av riksdagen beslutade telepolitiska målen, dels kunna ta tillvara fördelarna av den konkurrens som ny teknik och ökad efterfrågan skulle möjliggöra.

I betänkandet Telelag (SOU 1992:70) lämnades en översyn av myndighetsutövningen på teleområdet samt presenterades förslag till en telelag. I propositionen till telelag och en förändrad verksamhetsform för Televerket, m.m. (1992/93:200) uttalades bl.a. att förslaget till telelag hade till syfte att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på teleområdet så att de telepolitiska målen uppfylls. Bl.a. föreslogs tillståndsplikt gälla för sådan televerksamhet i allmänt tillgängliga telenät som består i att tillhandahålla telefonitjänster, mobila teletjänster eller fasta teleföbindelser. Enligt förslaget till lag skulle tillstånd kunna förenas med de villkor som behövdes för att främja de telepolitiska målen. Vidare föreslogs särskilda bestämmelser om samtrafik och nummerplaner. I anslutning till förslaget om förändring av Televerkets verksamhetsform lämnades förslag till vissa särskilda åtgärder för utveckling av konkurrensen på telemarknaden, bl.a. avseende marknaden för utrustning i form av stora företagsväxlar, samt taxor för telefonitjänsten.

4.2.2 Utvecklingen efter avregleringen

Genom ikraftträdandet av telelagen - som skulle ge förutsättningar att styra och kontrollera verksamheten på teleområdet så att medborgarna, näringslivet och offentliga sektorn erbjuds en tillfredsställande tillgång på telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad - kan telemarknaden i Sverige sägas ha gått från en situation karakteriserad av ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens. Visserligen har det aldrig - till skillnad från vad som varit fallet i de flesta andra länder - funnits något rättsligt monopol eller licens-tvång för anläggning av telenät eller för att erbjuda teletjänster i Sverige, men Televerket hade sedan lång tid haft ett de facto-monopol inom stora delar av telemarknaden. Olika anslutningsmonopol avseende det allmänna telenätet utgjorde bl.a. grunden för denna marknadsmakt. Trots att dessa anslutningsmonopol successivt har avskaffats⁴ har Telia en stark ställning på den svenska telemarknaden och är dominerande inom flertalet områden.

Telemarknaden kännetecknas alltså av en snabb teknisk utveckling med ändrade marknadsförutsättningar. Integrationen mellan olika nät och tjänster kan väntas öka, bl.a. vad gäller fast och mobil telefoni. För att tillgodose konsumenternas önskemål om enkelhet och samtidigt skapa goda förutsättningar för konkurrens inom samtliga delar av telemarknaden, exempelvis genom att flera aktörer än Telia kan tillhandahålla olika kombinationer av tjänster som kunder efterfrågar, krävs att vissa strukturella åtgärder av Telia-koncernen genomförs. Förslag på sådana åtgärder lämnas nedan. Inledningsvis beskrivs dock konkurrenssituationen inom vissa av de områden där Telia är dominerande.

Marknaden för fast telefoni

På marknaden för fast telefoni finns numera ett drygt tiotal aktörer med tillstånd från PTS. Marknaden kan delas upp i nationell och internationell telefoni. Marknaden för nationell telefoni kan i sin tur, på basis av Telias olika tjänstekategorier, delas upp i när-, region- och fjärrsamtal.

Effektiv konkurrens kan sägas ha etablerats för internationell telefoni genom att ett flertal aktörer, bl.a. Tele2, TeleNordia, Global One och Telecom Finland, trätt in på den svenska marknaden. Den ökade konkurrensen har lett till att Telias marknadsandel minskat betydligt. Enligt Telias årsredovisning för år 1995 hade Telia vid årsskiftet 1995/96 ca 80 procent av

⁴ År 1980 öppnades marknaden för telefonsvarare och telefaxterminaler för konkurrens. Under år 1985 upphävdes Televerkets monopol på att ansluta telefonapparater till sina anläggningar och ensamrätten för anslutning av företagsväxlar utvecklades successivt under åren 1988-1989.

den internationella trafiken. Enligt PTS⁵ har Telias prisnivå för utlandsamtal sänkts med i genomsnitt drygt 20 procent mellan 1993 och 1996.

En till Telias fasta nät ansluten abonnent som även tecknat abonnemang med en annan operatör än Telia, t.ex. Tele2 eller TeleNordia, kan, genom att slå ett prefix före lands-, rikt- och abonnentnumret välja att låta samtalet effektueras och debiteras av t.ex. Tele2 respektive TeleNordia i stället för Telia. Tele2 respektive TeleNordia fakturerar då kunden men erlägger samtrafikavgift till Telia för utnyttjandet av Telias nät. De abonnenter som på detta sätt anlitar andra företag än Telia för vissa slag av samtal är dock fortfarande ansluta till Telias nät, dvs. de betalar abonnemangsavgift till Telia.

Möjligheterna att på detta sätt, via s.k. indirekt anslutning, kunna konkurrera med Telia på marknaden för nationell telefoni beror både på nivån på samtrafikavgiften och nivån på Telias samtalsavgifter. Telias samtalsavgift består av en fast öppningsavgift per samtal samt en minutavgift som varierar såväl efter samtalslag (när-, region- och fjärrsamtal m.m.) som vid vilken tidpunkt samtalet äger rum. Telias minutavgifter för när-, region- och fjärrsamtal under 1995 och 1996 framgår av tabellen nedan.

Telias minutavgifter 1995 och 1996 för olika samtalslag

	1995		1996	
	Högtrafik	Lågtrafik	Högtrafik	Lågtrafik
Närsamtal	12 öre	6 öre	16 öre	8 öre
Regionsamtal	48 öre	24 öre	48 öre	24 öre
Fjärrsamtal	80 öre	40 öre	64 öre	32 öre

Priserna i tabellen är angivna exklusive moms. Lågtrafik gäller vardagar mellan kl. 18.00 och kl. 08.00 samt helger. All övrig tid är högtrafik. Utöver minutavgift tillkommer en öppningsavgift för varje samtal som uppgår till 24 öre exklusive moms. Varken tiderna för låg- respektive högtrafik eller öppningsavgiftens storlek har ändrats mellan åren. Minutavgiften för fjärrsamtal sänktes med 20 procent fr.o.m. den 14 december 1995.

Från tabellen kan utläsas att Telia sänkt minutavgiften för fjärrsamtal med 20 procent medan minutavgiften för närsamtal höjts med cirka 33 procent mellan 1995 och 1996. Minutavgiften för regionsamtal har inte ändrats.

⁵ PTS, Teletillsyn 1995.

Den i förhållande till Telias samtalsavgift höga nivån på samtrafikavgiften utesluter i princip konkurrens i fråga om närsamtal, medan konkurrens är möjlig i fråga om fjärrsamtal. Enligt Telias årsredovisning för år 1995 uppgick Telias marknadsandel av fjärrtrafiken till ca 95 procent vid årsskiftet 1995/96.

Med rådande av Telia offererade samtrafikavgifter som för s.k. enkelsegment⁶ uppgår till 23 öre per minut under högtrafik, föreligger i princip möjligheter att konkurrera via s.k. indirekt anslutning endast vad gäller fjärrsamtal. Telia tillämpar för dessa en samtalsavgift som uppgår till 64 öre per minut under s.k. högtrafik. Till detta kommer en öppningsavgift som är 24 öre per samtal. Eftersom en konkurrent till Telia har att betala 23 öre per minut från uppringande abonnent till anslutningspunkt plus 23 öre per minut från anslutningspunkt in till abonnent är differensen till Telias samtalsavgift 18 öre per minut, öppningsavgiften exkluderad. För regionsamtal uppgår Telias samtalsavgift till 48 öre per minut under högtrafik, dvs. differensen blir 2 öre per minut. För sådana samtal som i genomsnitt pågår 6 minuter skulle differensen, öppningsavgiften inkluderad, uppgå till 6 öre per minut. Öppningsavgiftens betydelse minskar emellertid ju längre samtalet pågår. Utöver kostnader för samtrafik har konkurrenter till Telia kostnader för hantering av trafiken mellan anslutningspunkterna, varför möjligheterna till konkurrens på detta sätt i fråga om regionsamtal får betraktas som starkt begränsade. För närsamtal uppgår Telias samtalsavgift till 16 öre per minut under högtrafik och 8 öre per minut under lågtrafik, varför inga möjligheter föreligger att på detta sätt konkurrera inom närsamtal avgränsat.

Tele2, som sedan slutet av år 1994 även erbjudit nationell telefoni, har hittills valt att enbart debitera en minutavgift⁷. Tele2 kan sägas ha varit ett konkurrenskraftigt alternativ till Telia för sådana nationella samtal som av Telia kategoriseras som fjärrsamtal. För närvarande tillämpar Tele2 en samtalsavgift som uppgår till 52 öre per minut under högtrafik, dvs. 12 öre lägre per minut Telias samtalsavgift för fjärrsamtal. Enligt PTS⁸ har Telias prisnivå för fjärrsamtal sänkts med i genomsnitt ca 40 procent mellan 1993 och 1996, medan Telias prisnivå för närsamtal under motsvarande tidsperiod genomsnittligt sett drygt fördubblats. Vad gäller Telias abonnemangsavgift för hushåll har den enligt PTS höjts med i genomsnitt ca 20 procent mellan 1993 och 1996.

⁶ Ett enkelsegment betecknar enligt Telia de resurser som utnyttjas då operatörens anslutningspunkt och kunden finns inom samma samtrafikområde.

⁷ Fr.o.m. den 1 oktober 1996 tillkommer en fast öppningsavgift på 24 öre per samtal.

⁸ PTS, Teletillsyn 1995.

Konkurrerande teleoperatörer till Telia har även fast anslutna abonnenter. Om en till Telias fasta nät ansluten abonnent ringer till ett abonnentnummer i en annan operatörs nät debiterar Telia sin egen kund och erlägger samtrafikavgift till operatören i fråga för överlämnandet av samtalet till operatörens nät. Antalet fast anslutna abonnenter hos andra operatörer än Telia är dock än så länge mycket litet i förhållande till antalet fast anslutna abonnenter hos Telia. Detta beror i allt väsentligt på att Telia kontrollerar infrastrukturen i Sverige i form av lokala nät (accessnät). Även om det på sikt till viss del kan komma att etableras alternativ till Telias accessnät har konkurrenter till Telia inga reella möjligheter att bygga ett motsvarande nät. Konkurrenter till det marknadsdominerande Telia är med andra ord än så länge beroende av Telia och dess nät samt dess drygt 4 miljoner hushålls- respektive ca 1,5 miljoner företagsabbonenter för att kunna erbjuda kunder sina tjänster.

Marknaden för mobila teletjänster - NMT och GSM

I Sverige finns tre mobilteleoperatörer som driver varsitt GSM-nät, nämligen Comviq GSM, Europolitan och Telia Mobitel. GSM är ett europeiskt mobiltelefonisystem som baseras på digital teknik. Sedan 1992 pågår en utbyggnad av GSM-näten i Sverige. Endast Telia Mobitel driver analoga system i Sverige, NMT 450 och NMT 900. NMT 450 togs i bruk 1981 medan NMT 900 togs i bruk 1986.

Under en period av drygt två år har antalet GSM-abbonenter ökat kraftigt för samtliga mobilteleoperatörer i Sverige och det totala antalet GSM-abbonenter kan för närvarande beräknas uppgå till ungefär lika många som antalet NMT-abbonenter, dvs. omkring 1 miljon. En förklaring till den snabba ökningen av GSM-abbonenter är de omfattande subventioner av GSM-telefoner som varit ett konkurrensmedel för samtliga GSM-operatörer. I vissa fall har dessa subventioner varit så betydande att GSM-telefoner kunnat erhållas utan betalning vid ett tecknande av GSM-abbonemang.

Det finns enligt verkets mening mycket som talar för att Telias innehav av NMT-näten och dess NMT-abbonenter - som uppgår till omkring 1 miljon - under avsevärd tid framöver kommer att vara en inte oväsentlig konkurrensfördel för Telia Mobitel. Sålunda har Telia Mobitel som ende operatör av de två analoga systemen NMT 450 och NMT 900 möjligheter att föra över vinster från NMT-verksamheten till andra verksamheter, exempelvis GSM-verksamheten. Telia Mobitel har även en konkurrensfördel i tjänstebudet genom att kunna erbjuda kunder både NMT- och GSM-tjänster.

I ett flertal anmälningar till verket vad gäller mobila teletjänster har ifrågasatts Telia Mobitels kombinationserbudanden av NMT- och GSM-tjänster. Ingen annan än Telia Mobitel har möjlighet att erbjuda kunder kombinationer av dessa tjänster. I juni i år fattade Konkurrensverket ett beslut som innebär att Telia Mobitel ålades att upphöra med att erbjuda gemen-

samma rabatter för NMT- och GSM-abonnemang. Konkurrensverket konstaterade att ett sådant rabattsystem försvårar för de konkurrenter som finns på GSM-marknaden och strider mot konkurrenslagen, dvs. erbjudandena är olagliga.

Utrustningsmarknaden - marknaden för företagsväxlar

Telia är dominerande leverantör av publika nättjänster i Sverige såsom direktval och gruppnummer⁹ för växelanslutning och på denna marknad finns heller ännu ingen väl fungerande konkurrens. Telias dominans, som bl.a. sammanhänger med det relativt stora antalet fast anslutna kunder och avsaknaden av nummerportabilitet¹⁰, kan väntas bestå under förhållandevis lång tid. Det finns då mycket som talar för att Telia kan utnyttja sin starka ställning på marknaden för stora företagsväxlar så länge som Telias produktsektor ingår i samma organisation som den division som offererar nättjänster, division Nättjänster inom Telia. Genom att tillämpa olika priser för en viss produkt eller nättjänst, beroende på om produkten eller nättjänsten offereras separat eller i ett paket bestående av även andra produkter eller nättjänster, kan Telia försätta konkurrenter till Telia i en sådan situation att det inte blir lönsamt för en slutkund att köpa viss typ av teleutrustning, såsom en företagsväxel, från någon annan än Telia.

Riksrevisionsverket har i sin rapport Två år med telelagen (RRV 1995:31) redovisat marknadsandelar för olika aktörer vad gäller stora företagsväxlar, dvs. sådana med minst 150 anknnytningar. Bland annat framgår att Telia möter konkurrens från endast ett fåtal aktörer och att Telias marknadsandel är betydande och uppgår till över 70 procent. Den störste konkurrenten, Dotcom, uppges ha en marknadsandel på mellan 15 och 20 procent. Av Telias årsredovisning för 1995 framgår också att Telia vid årsskiftet 1995/96 hade ca 70 procent av marknaden för stora växlar och företagssystem.

Att Telia förväntades komma att ha en stark position på delar av utrustningsmarknaden, särskilt på marknaden för stora företagsväxlar, nämndes redan i regeringens proposition till telelag (1992/93:200). Mot denna bakgrund betonade regeringen att det är angeläget att Telia i sin roll som leverantör av nättjänster erbjuder rättvisa och transparenta villkor till utrustningsleverantörer inom Telia-koncernen respektive utanför koncernen (s. 284).

⁹ Direktval gör det möjligt för den som ringer in till växel att direkt slå numret till anknnytningen som söks. För direktval måste speciellt utrustade växelledningar beställas. Gruppnummer innebär att ett visst anknnyttningsnummer - som kan vara ett direktvalsnummer - kan vara gemensamt för flera anknnytningar. Ett samtal till gruppnumret kan fås att bli kopplat till första lediga anknnytning.

¹⁰ Ett system som medger nummerportabilitet innebär att det finns möjlighet att teckna abonnemang med en annan operatör och ändå behålla sitt inarbetade abonnentnummer.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning bör Telias produktsektor, som bl.a. marknadsför företagsväxlar, skiljas ut ur Telia-koncernen. En sådan åtgärd skulle främja konkurrensen på utrustningsmarknaden och även minska risken för att fördelar ges till en viss verksamhet med negativa effekter på konkurrensen som följd. Att växelfunktioner även tillhandahålls av Telia i telenätet talar också för en sådan åtgärd.

4.2.3 Ärenden hos Konkurrensverket

Telias prissättning av samtrafiken och Telias prissättning mot slutkunder

Konkurrensverket har i olika sammanhang pekat på att det finns en betydande risk för att Telia utnyttjar sin starka ställning på telemarknaden för att begränsa konkurrensen och därmed bevarar sin marknadsmakt även på lång sikt. Detta kan ske på flera olika sätt. För det första kan Telia genom sin prissättning av samtrafiken direkt påverka konkurrenternas kostnadsituation. Telia har i kraft av sin ställning som dominerande operatör starka incitament att sätta avgiften för samtrafik på en sådan nivå att andra aktörers möjlighet att konkurrera med Telia på lika villkor begränsas så mycket som möjligt. För det andra kan Telia prissätta sina tjänster mot slutkunder på sådant sätt att, för given samtrafikavgift, möjligheterna att kunna konkurrera med Telia inom delar av marknaden för nationell telefoni från fast anslutningspunkt påtagligt begränsas.

I en rapport till ESO¹¹ redogörs för de problem från konkurrenssynpunkt som är förknippade med den nuvarande utformningen av samtrafikavgifterna. Vidare framförs att Telias dubbla roller som dominerande operatör och ägare av det fasta telenätet innebär risker för att konkurrenterna missgynnas. Ett viktigt exempel är utformningen av samtrafikavgifterna i kombination med Telias taxesättning mot abonnenterna. För samtrafiken tar Telia ut avgifter per samtalsminut av konkurrenterna. En betydande del av avgifterna från Telias egna abonnenter utgörs av fasta avgifter, vilket gör det möjligt att hålla relativt låga samtalstaxor. I rapporten konstateras att konkurrenter till Telia i praktiken är hänvisade till att ta ut sina intäkter i form av samtalstaxor. De gällande samtrafikavgifterna i kombination med Telias taxestruktur har därför lett till att andra företags möjligheter att konkurrera inom nationell telefoni försvåras eller omöjliggörs. I rapporten föreslås bl.a. att ett särskilt accessnätsbolag bildas inom Telia.

Konkurrensverket har under åren 1995 och 1996 fattat två interimistiska beslut rörande de ekonomiska villkoren för samtrafik i Telias nät. Båda besluten har inneburit att Telia inte fick ta ut så höga priser för samtrafik av konkurrenten Tele2 som Telia önskade. Det senaste beslutet har upp-

¹¹ Nästa steg i telepolitiken; rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Maria Bergendahl-Gerholm och Lars Hultkrantz, Ds 1996:29.

hävts av Stockholms tingsrätt i april 1996, som menade att en överträdelse av konkurrenslagets förbud i det närmaste skall vara ådagalagd för att ett interimistiskt åläggande skall kunna meddelas. Tingsrätten delade dock Konkurrensverkets uppfattning att starka skäl talade för att Telias agerande utgjort missbruk av dominerande ställning. Enligt verkets uppfattning hade den i förhållande till Telias samtalsavgifter höga nivån på samtrafikavgiften en marknadsutestängande effekt för konkurrerande teleoperatörer, såväl faktiska som potentiella.

Konkurrensverket har i juni i 1996 ånyo fattat ett interimistiskt beslut mot Telia. Denna gång gällde beslutet Telias planer att införa en asymmetrisk prissättning gentemot sina egna kunder. Enligt Telias planer skulle en ny tjänst kallad "överlämnat samtal" ha införts successivt fr.o.m. juli månad. Tjänsten innebar att det skulle bli krångligare och upp till 50 öre dyrare per minut för Telias kunder att ringa till kunder i andra operatörers nät än till andra Teliakunder.

Konkurrensverket konstaterade att en sådan prissättning - som såvitt verket känner till inte har någon motsvarighet i hela världen där det finns konkurrens inom fast telefoni - skulle ha stora negativa effekter på konkurrensen på telemarknaden. Om det skulle vara dyrare för en till Telias fasta nät ansluten abonnent att ringa ett när-, region- eller fjärrsamtal till en abonnent i en annan fastnätoperatörs nät än till en abonnent i Telias nät, skulle olika kunder ha mycket begränsade incitament att teckna abonnemang med någon annan fastnätoperatör än Telia. Detta gäller särskilt sådana företag som är starkt beroende av inkommande samtal för sin verksamhet. Telia överklagade verkets beslut, som alltjämt gäller, till Stockholms tingsrätt.

Även PTS såg allvarligt på Telias agerande och förelade i juni i år Telia att inte införa den nya formen av prissättning. Beslutet överklagades av Telia till länsrätten i Stockholms län. Länsrätten avslog i september Telias överklagande.

4.2.4 Slutsatser och förslag

Lyckad avreglering men strukturella problem kvarstår

Konkurrensen inom olika delar av telemarknaden har ökat sedan avregleringen. På marknaden för fast telefoni har priserna fallit påtagligt för utlands- och fjärrsamtal medan priset fördubblats för närsamtal, dock från en relativt låg nivå. Med rådande prisnivåer och samtrafikavgifter föreligger fortfarande inte möjligheter att konkurrera inom tjänstekategorin närsamtal avgränsat. På marknaden för mobila teletjänster kan konkurrensen i vissa delar sägas ha varit intensiv, vilket bl.a. tagit sig uttryck i omfattande subventioner av GSM-telefoner.

Men även om konkurrensen har ökat inom olika delar av telemarknaden sedan avregleringen 1993 kan konstateras att Telia fortfarande har en stark ställning på den svenska telemarkaden. Exempelvis har Telia hittills mött konkurrens endast från Tele2 på marknaden för nationell telefoni från fast anslutningspunkt för både hushåll och företag.

Telias kontroll över infrastruktur, bl.a. accessnätet, och dess möjligheter att genom prissättningen på olika teletjänster söka styra utvecklingen, bl.a. genom att söka göra det dyrare för sina egna kunder att ringa till kunder i andra fastnätsoperatörers nät, talar för att Telias starka ställning kan komma att bestå under lång tid framöver.

På sikt kan alternativ dock komma att finnas till Telias nät. Bl.a. skulle de nät som innehåser av aktörer verksamma på marknaden för kabel-TV kunna utgöra en konkurrerande distributionsform till Telias accessnät. Än så länge används inte dessa nät för telefoni. I detta sammanhang är det emellertid av intresse att rikta uppmärksamheten på att ett av de större kabel-TV-företagen ingår i Telia-koncernen, nämligen Telia InfoMedia TeleVision AB. Så länge som detta företag ingår i Telia-koncernen torde det knappast finnas något större intresse för Telia att verka för att Telias kabel-TV-bolag börjar tillhandahålla telefoni eller andra tjänster. Telias bredbandsatsning torde vidare komma att förstärka Telias accessmonopol ytterligare.

Åtgärder för ökad konkurrens

Konkurrenslagen kan vara ett kraftfullt instrument för att komma till rätta med vissa slag av konkurrensproblem såsom prissättning för tillträde till s.k. nödvändiga faciliteter (främst Telias nät) eller diskriminerande prissättning. Samtidigt skall framhållas att lagen självfallet inte kan lösa alla problem. Bland annat kan inte strukturell uppdelning av dominerande företag genomföras med stöd av konkurrenslagen.

Enligt Konkurrensverkets uppfattning bör statsmakterna öka förutsättningarna för en fungerande konkurrens genom olika slag av strukturella åtgärder av Telia-koncernen. Sådana åtgärder skulle påtagligt minska behovet av reglering och kontroll av telemarknaden och således kunna vara ett effektivt led i konkurrensregleringens inriktning i den pågående översynen av telelagen.

På en marknad som är stadd i snabb teknisk utveckling i kombination med en ökad efterfrågan på olika slag av tjänster är strukturella åtgärder att föredra framför regulativa som kan vara förknippade med betydande samhällsekonomiska kostnader. Omfattande detaljreglering som ett sätt att söka komma till rätta med olika typer av konkurrensbegränsningar riskerar även att leda till utdragna rättsprocesser. Strukturella åtgärder är dessutom särskilt viktiga för det fall ägandet av Telia skulle få en större spridning än vad som nu är fallet.

För att öka konkurrensen inom olika delar av telemarknaden och få ett effektivare resursutnyttjande är det nödvändigt att skilja ut Telias accessnät. Telias bredbandssatsning inom kabel TV-området gör det inte mindre angeläget från konkurrenssynpunkt att separera accessnätet ur Telia-koncernen. Av samma skäl bör statsmakterna även skilja ut kabel-TV-verksamheten från Telia-koncernen.

ESO-rapportens förslag, att som ett första steg, bilda ett accessnätsbolag inom Telia med krav på skäliga och icke-diskriminerande avgifter stöds av Konkurrensverket. Men det finns också andra strukturella åtgärder som statsmakterna kan genomföra. Konkurrensen på utrustningsmarknaden kan främjas genom att Telias produktsektor skiljs ut. Vidare skulle Telia Mobitels marknadsmakt minska om NMT-verksamheten separerades från GSM-verksamheten inom Telia Mobitel. Detta kan ske på olika sätt. Ett sätt är att bilda ett särskilt nätbolag som producerar enbart NMT-tjänster. Därmed skulle samtliga operatörer som så önskar, i synnerhet de GSM-operatörer som konkurrerar med Telia Mobitel, kunna erbjuda kunder olika kombinationer av NMT- och GSM-tjänster.

4.3 Post

4.3.1 Bakgrund

Begreppet postmarknaden

I snäv bemärkelse avses med begreppet "postmarknaden" enbart distribution av brev inklusive traditionell brevbäring. Med en vidare definition kan även områden som tidningsdistribution, paketbefordran samt bud- och expresstjänster inkluderas i postmarknaden. Posten AB har verksamhet inom samtliga dessa delmarknader och möter olika grad av konkurrens. Inom Posten bedrivs även verksamheter som inte kan sägas tillhöra postmarknaden, men som ibland har kopplingar till denna marknad. Exempel på sådana verksamheter är postgirot och försäljning av försäkringar och bostadslån.

I denna beskrivning koncentreras intresset på den del av postmarknaden som kan beskrivas som traditionell brevbäring där aktörer som Posten, CityMail Sweden AB och Svensk Direktreklam AB (SDR) bedriver verksamhet. Det är framför allt på denna del av postmarknaden som förutsättningarna för konkurrens förändrades till följd av att det s.k. brevmonopolet avskaffades.

Avregleringen

Det förutvarande Postverkets ensamrätt till brevbefordran upphörde att gälla den 1 januari 1993. Redan under våren 1991 hade dock företaget CityMail börjat distribuera brevöversändelser i Stockholm, något som gav upphov till diskussioner om hur den dåvarande ensamrätten skulle tolkas.

Vid tidpunkten för brevmonopolets avskaffande fanns inte någon lagstiftning som reglerade utövandet av själva postverksamheten utan enbart regler som generellt styrde Postverkets verksamhet. Enligt Postverkets instruktion skulle huvuduppgiften för verket vara att driva posttjänsterna och det ingick att befordra och distribuera brev och paket samt förmedla betalningar. Postverket fick dessutom driva annan verksamhet som det hade särskilda förutsättningar för.

En postlag trädde i kraft den 1 mars 1994 och samtidigt ombildades Postverket till Posten AB. I förarbetena till bolagiseringen (prop. 1993/94:38) framhölls att utgångspunkten för staten som ägare av Posten var att erhålla avkastning på det egna kapitalet. Vidare anfördes att Postens huvudinriktning var att erbjuda rikstäckande post- och kassaservice. Annan verksamhet än kärnverksamheten skulle bedrivas endast under förutsättning att denna kompletterar huvudinriktningen och att den bidrar till att stärka koncernens lönsamhet. Verksamheten får emellertid inte bedrivas på bekostnad av kärnverksamheten.

Eftersom det för närvarande inte är realistiskt att uppnå en väl fungerande konkurrens inom alla delar av postmarknaden, t.ex. vad gäller enstaka försändelser mellan privatpersoner, finns fortfarande vissa inslag av prisreglering. I postlagen uttrycks att det skall finnas möjlighet för alla att få brev befordrade till enhetliga och rimliga priser. Detta enhetsporto gäller enbart vid befordran av enstaka försändelser och för respektive viktklass. Vidare får, enligt ett avtal mellan staten och Posten, portot för befordran av privatpersoners brev inte höjas årsvis med mer än vad som svarar mot den genomsnittliga förändringen av nettoprisindex under en treårsperiod. Tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) kontrollerar att avtalet uppfylls.

4.3.2 Utvecklingen efter avregleringen

Marknaden

Marknaden för brevdistribution är långt ifrån lika expansiv som telemarknaden. Enligt Postens senaste årsredovisningar ökar visserligen antalet försändelser inom områden som direkt- och gruppreklam men eftersom dessa försändelser är de billigaste ger inte ökningen upphov till motsvarande intäktsökning. Det traditionella brevet ersätts i allt högre grad av olika former av tele- och datakommunikation

Utvecklingen på den avreglerade postmarknaden avspeglas i hög grad i konkurrensen mellan framför allt Posten och CityMail samt av de ärenden som varit aktuella för prövning enligt konkurrenslagen. I det närmast följande avsnittet samt i avsnitt 4.3.3 redogörs för dessa förhållanden.

Företagen

Posten bedriver verksamhet på brevmarknaden inom affärsområdet Posten Brev. Affärsområdet är det största inom Posten och stod 1995, enligt Postens årsredovisning, för 58 procent av postkoncernens resultat efter finansiella poster. Av intäkterna kommer 94 procent från företagskunder och 6 procent från privatkunder. Posten Brev har en monopolställning på stora delar av brevmarknaden, t.ex. vad gäller distribution av enstaka försändelser, men möter inom andra marknadssegment konkurrens från främst företagen CityMail och SDR.

Som nämnts ovan etablerade sig CityMail som en aktör på marknaden redan innan det s.k. brevmonopolet avvecklades. CityMail distribuerar industriellt producerad post, dvs. stora försorterade postsändningar från företag, myndigheter och organisationer. Industriellt producerad post motsvarar Postens produktkategorier ekonomibrev, DR-brev och posttidningar. Inledningsvis var CityMails verksamhet geografiskt koncentrerad till fyra postnummerområden inom kommunerna Stockholm och Lidingö. Gradvis har dock CityMail expanderat sin verksamhet till ett större om-

råde runt Stockholm och företaget avser att utvidga verksamheten till andra storstadsområden.

Under 1995 förvärvade Posten 75 procent av aktierna i CityMail. I samband med Konkurrensverkets prövning av förvärvet åtog sig Posten att tillse att CityMail skulle bedriva sin verksamhet oberoende av och i konkurrens med Postens verksamhet inom affärsområdet Posten Brev. I december 1995 försattes emellertid CityMail i konkurs. Rörelsen i företaget köptes dock ut av ett nybildat bolag, CityMail Sweden AB.

Den tredje aktören av betydelse på marknaden är SDR. Företaget distribuerar främst oadresserad reklam och samhällsinformation men har under senare tid även börjat dela ut adresserade försändelser.

Utöver dessa företag finns ett antal postoperatörer som företrädesvis bedriver begränsad verksamhet på lokala marknader.

Grundläggande tjänster inom postområdet

Postlagen fastställer vissa övergripande mål för postverksamheten, bl.a. att det skall finnas en rikstäckande post- och kassaservice. Dessa tjänster brukar benämnas grundläggande posttjänster. För att tillförsäkra att tjänsterna utförs har svenska staten tecknat ett avtal med Posten. För den rikstäckande postservicen (distribution av brev och paket över hela landet till enhetliga och rimliga priser) utgår för närvarande ingen särskild ersättning. För den rikstäckande kassaservicen (alla skall ha möjlighet att göra inbetalningar och kvittera ut kontanter till enhetliga priser) uppbär Posten en årlig ersättning på 200 miljoner kronor.

Post- och telestyrelsen och Konkurrensverket gav i maj 1996 konsultföretaget Öhrlings Coopers & Lybrand i uppdrag att analysera kostnaderna för de grundläggande tjänsterna inom postområdet. Från Konkurrensverkets utgångspunkter är en sådan studie viktig bl.a. därför att förutsättningarna för konkurrens på postmarknaden kan påverkas av såväl de metoder som används för att säkerställa tillhandahållandet av de grundläggande posttjänsterna som storleken på den ersättning som utföraren uppbär. Uppdraget kommer att redovisas i oktober 1996.

4.3.3 Ärenden hos Konkurrensverket

Efter avregleringen av postmarknaden har ett förhållandevis stort antal klagomål och andra ärenden inkommit till Konkurrensverket. Sedan den nya konkurrenslagen infördes har ett fyrtiotal ärenden gällande postmarknaden avgjorts. Ett gemensamt drag i klagomålsärendena är att Posten har mött konkurrensen från företag som CityMail, SDR och Privpak med att dels påtagligt sänka priserna på marknadssegment där konkurrens dykt upp, dels tillämpa olika typer av trohetsskapande villkor i avtal med

kunder. Bland annat har Konkurrensverket funnit att Posten i flera olika avseenden gett kunder som inte anlitar Posten för hela sitt distributionsbehov betydligt sämre villkor än helkunder.

Hittills har de avgjorda ärendena på postområdet gett klargöranden främst vad beträffar exklusivavtal, trohetsskapande rabatter och årsbonussatser. De exklusivavtal som Posten tidigare tecknat med kunder - och som närmast omöjliggjort ett anlitage av konkurrenter till Posten - skall nu i princip vara undanröjda. Rabatter och årsbonussatser får inte konstrueras på ett sådant sätt att de är relaterade till kundens totalbehov.

I fallet Privpak konstaterade verket att Posten tillämpade exklusiva avtalsvillkor som band upp kunden att köpa hela eller merparten av sitt distributionsbehov av Posten. Vidare konstaterades att Posten tillämpade trohetsskapande rabatter och årsbonusskalor som var relaterade till kundens förväntade årliga köpbehov. Dessa förfaranden fick till konsekvens att postorderföretagen hade små eller inga möjligheter att anlita Privpak, som etablerat sig som konkurrent till Posten på marknaden för distribution av postorderprodukter. Verket fann att dessa förfaranden utgjorde missbruk av Postens dominerande ställning. Konkurrensverket har i detta ärende lämnat in en stämningsansökan till Stockholms tingsrätt med begäran om utdömmande av konkurrensskadeavgift.

I fallet CityMail konstaterade verket att Posten tillämpade en s.k. russinplockarklausul, med innebörden att en kund kunde påräkna en prishöjning om CityMail anlitas för delar av kundens distributionsbehov, dock utan att avtalskonstruktionen innehöll någon information om den prismässiga konsekvensen om kunden tog detta steg. Konkurrensverket fann att denna klausul i realiteten innebar att Posten tillämpade två skilda prisnivåer för distribution i Stockholm och i övriga landet och att kunden i så fall måste kunna erhålla en sådan information från Posten att kunden kan avgöra vilken postoperatör som skall anlitas där konkurrens finns, alltså Stockholmsområdet. Förfarandet att tillämpa "russinplockarklausulen", utan att ge information om priskonsekvensen av att inte anlita Posten för hela sitt behov, fann Konkurrensverket strida mot konkurrenslagen.

Fallet SDR berörde problemet att detta företag både är kund och konkurrent till Posten. Konkurrensverket fann att Posten tillämpat ett prissättningssystem där priset för glesbygdsdistribution var beroende av huruvida kunden även köpte distribution i tätort från Posten i en viss omfattning. Denna koppling mellan glesbygds- och tätortsdistribution innebar bland annat att SDR fick sämre villkor i jämförelse med andra kunder som köpte glesbygdsdistribution. Konkurrensverket fann att Postens förfarande i detta avseende utgjorde missbruk av dominerande ställning och ålade därför vid vite Posten att upphöra med förfarandet.

I det s.k. E-Postärendet tillämpade Posten i detta fall ett pris för E-Posttjänsten, en sammansatt tjänst av utskriftsproduktion samt brevbefordran

av fakturor, som vid tillfället för beslutet var detsamma som för enbart tjänsten brevfordran. Verket fann att detta pris innebar en överträdelse av konkurrenslagen, i form av ett förfarande som riskerade att slå ut de företag från marknaden som specialiserade sig på enbart utskriftsverksamhet. Verket hemställde därför om Marknadsdomstolens prövning av saken och att domstolen i avvaktan på det slutgiltiga ställningstagandet fattade ett interimistiskt beslut om att Posten skulle upphöra med det konkurrensbegränsande förfarandet. Marknadsdomstolen fann i sitt interimistiska beslut sannolika skäl för att förfarandet utgjorde en konkurrensbegränsning i form av underprissättning av tjänsten utskrift och kuvertering eller rabattdiskriminering eller en kombination av dessa - med skadlig verkan enligt den då gällande konkurrenslagen. Besluten innebar att Posten fortsättningsvis måste separera priserna för dessa båda tjänster, så att det framgår hur mycket en kund får betala för utskriftstjänster respektive för brevbefordran.

I ett annat ärende fann Konkurrensverket att de av Posten beslutade priserna för distribution av B-posttidningar i vissa postnummerområden i Stockholm underskred Postens totala kostnader för denna verksamhet. Prissänkningarna utgjorde enligt Konkurrensverkets mening ett led i en plan med syfte att slå ut CityMail från postmarknaden och förhindra potentiella konkurrenter att etablera sig på denna marknad. Konkurrensverket fann därför att Posten genom underprissättning överträtt konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning. Posten ålades vid vite att inte erbjuda eller avtala om distribution av B-posttidningar som delas ut i dessa postnummerområden till de priser som Posten har aviserat att gälla fr.o.m. den 1 januari 1996. Beslutet har överklagats av Posten.

För närvarande handlägger Konkurrensverket flera ärenden av väsentlig betydelse för konkurrensen på postområdet. Ett ärende gäller en ansökan från Posten om icke-ingripandebesked för förfarandet att tillämpa särskilt porto för post till vissa områden och normalporto för post till andra områden, dvs. en prisdifferentiering mellan geografiska områden. Ansökan avser produkterna stora sändningar av brev, ekonomibrev, DR-brev och posttidningar. På detta segment möter Posten konkurrens från bl.a. City-Mail och prisdifferentieringen tillämpas för att möta denna konkurrens.

I ett annat ärende har Posten ansökt om icke-ingripandebesked rörande principerna för andra postoperatörers tillgång till Postens postboxsystem. Dessa anläggningar kan ses som en form av infrastruktur som övriga operatörer i nuläget behöver ha tillgång till för att kunna bedriva postverksamhet. Beslut i dessa ärenden väntas under hösten 1996.

4.3.4 Slutsatser och förslag

Sverige är ett av de få länder i världen som har genomfört en långtgående liberalisering av postmarknaden. De förändringar som har skett på marknaden, t.ex. avskaffandet av brevmonopolet, har tvingats fram eller

åtminstone påskyndats genom att företag som CityMail etablerat sig på marknaden. Ett tydligt resultat av den nya konkurrenssituationen är att den före detta monopolisten Posten genomfört mycket långtgående rationaliseringar och kundanpassningar. Företaget är numera, sett i relation till andra länders postorganisationer, ett effektivt postföretag.

De senaste årens utveckling på marknaden har varit mycket turbulent. Förutom turerna kring Postens övertagande av CityMail så har konkurrenslagen, såsom framgår av ovanstående redovisning, spelat en viktig roll i kampen mellan marknadsaktörer. Man kan säga att spelreglerna på marknaden till stor del har bestämts och kommer att bestämmas genom tillämpning av konkurrensreglerna. I skrivande stund är flera viktiga ärenden antingen under beredning hos Konkurrensverket eller föremål för prövning i högre instans varför det är svårt att säga hur effektiv konkurrenslagen är för att skapa förutsättningar för konkurrens på postmarknaden.

Som tidigare monopolföretag på delar av postmarknaden och med en klart dominerande ställning på många delmarknader, har Posten fördelar som utgör stora hinder för nya aktörer. De fördelar som Posten har är, förutom den marknadsdominerande ställningen, bl.a. samdriftsfördelar mellan olika verksamheter, kontroll över den postala infrastrukturen och möjligheten att utnyttja investeringar som gjorts under monopoltiden. Det finns risk för att Posten på ett långtgående sätt använder dessa fördelar för att motarbeta konkurrens t.ex. genom att korssubventionera mellan monopoltjänster och konkurrensutsatta tjänster eller genom att ta ut höga priser av andra aktörer för tillgång till den postala infrastrukturen, t.ex. postboxsystemet.

Om det skulle visa sig att konkurrenslagens regler inte är tillräckliga för att skapa en långsiktigt hållbar konkurrens på postmarknaden bör det övervägas att dels skärpa postlagen, dels utvidga tillsynsmyndighetens befogenheter. Till exempel bör man i postlagen kunna ställa särskilda krav på öppen redovisning från den dominerande aktörens sida. Syftet med en sådan redovisning skulle bl.a. vara att i högre grad än i dag öka genomskådligheten på marknaden. Postens principer för att fördela kostnader mellan olika verksamheter är ett exempel på vad som skulle kunna innefattas i kravet på öppen redovisning.

Med hänsyn till bl.a. risken för konkurrenssnedvridande korssubventionering, bör det klargöras vilka verksamheter Posten bör få bedriva vid sidan av kärnverksamheten. En viktig aspekt är dock att man med nuvarande marknadssituation inte bör privatisera kärnverksamheten inom Posten. Genom att kvarstå som ägare till Posten har staten kvar möjligheten att utöva ett ägande som dels underlättar uppfyllandet av de övergripande målsättningarna i postlagen dels förbättrar förutsättningarna för framväxt av en fungerande konkurrens, i ett läge där konkurrenssituationen ännu inte är tillfredsställande.

4.4 Flyg¹²

4.4.1 Bakgrund

Avregleringen

Det svenska inrikesflyget avreglerades den 1 juli 1992. Innan dess hade SAS och Linjeflyg monopol på de s.k. primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät. Monopolställningen var dock inte lagfäst, och hade heller inget stöd i förarbetena till luftfartslagen, utan grundade sig snarare på praxis. Däremot fastslog lagen att det av säkerhetsskäl krävdes tillstånd för att bedriva linjetrafik, vilka beviljades av regeringen. Vidare stadgades det att inrikes luftfart endast fick bedrivas av svenska medborgare och juridiska personer kontrollerade av svenska medborgare - det s.k. cabotageförbudet¹³ - samt att SAS hade företräde till utrikes linjefart. I koncessionsvillkoren till SAS och Linjeflyg ingick en prisregleringsklausul, som innebar att priserna måste godkännas av Luftfartsverket.

Avregleringen 1992 innebar att flygbolagen själva fick fastställa sina priser, men kravet på tillstånd för varje enskild linje kvarstod. Grundregeln var dock att alla *svenska* flygbolag som så önskade skulle få trafikera en viss linje, och att inget bolag skulle ha företrädesrätt.

Förväntade effekter

Inför avregleringen uttalades att syftet var att skapa en mer "konsistent" trafikpolitik, dvs. en politik där de olika trafikslagen behandlades likvärdigt. Dessutom menade man att en avreglering skulle gynna konsumenterna, genom ökad kundanpassning och effektivitet, ökad flexibilitet och bättre utvecklingsmöjligheter för branschen. Ytterligare ett motiv för avregleringen var att den nya marknadssituationen skulle bygga upp konkurrenskraften hos de svenska företagen inför den kommande europeiska avregleringen.

I betänkandet *Konkurrens i inrikesflyget* (SOU 1990:58) preciserades de förväntade effekterna av en avreglering. Man räknade med att nya företag skulle komma att etableras, med följd att trafikutbudet skulle öka och att nya direktlinjer och nav-ekersystem skulle utvecklas vid sidan av det dåvarande primärnätet med Arlanda som centrum. Man räknade också

¹² Beskrivningen i avsnitt 4.4.1 - 4.4.3 är i huvudsak hämtad från rapporten *Avregleringen av inrikesflyget* (Konkurrensverkets rapportserie 1996:1), skriven av Mats Bergman vid Umeå universitet.

¹³ Med cabotage menas att ett bolag bedriver trafik mellan två orter i ett främmande land.

med lägre priser, framför allt genom större rabatter, och med förbättrad service. Vidare förutsåg man lägre kostnader för subventionering av olönsamma, men regionalpolitiskt önskvärda linjer, en "mer dynamisk utveckling av flygtrafiken" och färre dödsfall i trafiken genom att flyget skulle öka sin marknadsandel på bekostnad av mindre säkra trafikslag.

Förväntningarna var således högt ställda. Den dramatiska nedgången i antalet resenärer i början av 1990-talet på grund av lågkonjunkturen gjorde emellertid att de stora förväntningarna om nyetableringar, ökat utbud och nya linjer snabbt blev orealistiska.

4.4.2 Utvecklingen efter avregleringen

Marknaden

Antalet passagerare på inrikesflyget växte mycket kraftigt mellan 1965 och 1990; från 750 000 per år till 8,7 miljoner. Detta motsvarar en årlig tillväxttakt på 10,3 procent. Därefter har passagerarantalet minskat och stagnerat omkring, eller strax under, 7 miljoner per år.

Omsättningen inom den svenska flygbranschen är svår att uppskatta. År 1993 var den ca 25 miljarder kronor, varav utländska bolag stod för ca 8,5 miljarder kronor. Uppskattningsvis kan de 25 miljarderna fördelas på 5-6 miljarder kronor på inrikesflyg, 2,5-4 miljarder på utrikes charter, 11-13 miljarder på reguljärt utrikesflyg och 4 miljarder på fraktflyg m.m.

Mer än 95 procent av alla resor utgår från, slutar i eller passerar Stockholm. Cirka fyra femtedelar av alla inrikesresor har Stockholm som mål eller utgångspunkt. Det är inte bara så att en mycket stor del av trafiken utgörs av resor till och från Stockholm. Dessutom är det så att målet för resan i större utsträckning är Stockholm, medan utgångspunkten i större utsträckning är någon annan ort. Detta innebär att planen till Stockholm på morgonen och från Stockholm på kvällen är fulla, medan de plan som flyger på omvänt sätt är halvtomma. Grundregeln är att ju mindre orten är, desto större är obalansen i passagerarströmmen.

Företagen

Åren innan avregleringen trädde i kraft var SAS och dess syster/dotterföretag Linjeflyg de helt dominerande aktörerna på den svenska marknaden för inrikesflyg. Lite förenklat kan man säga att Linjeflyg fick trafikera de linjer som SAS inte ville flyga på, medan olika regionalflygbolag fick bedriva trafik där inte heller Linjeflyg ville flyga. Våren 1992 förvärvade SAS Linjeflyg och hade således en mycket stark ställning när avregleringen trädde i kraft. År 1994 hade SAS 4,7 miljoner inrikespassagerare vilket motsvarade en marknadsandel på ca 70 procent. Ett år senare

hade företagets marknadsandel minskat till ca 65 procent beroende på andra företags snabba expansion.

Det första företag som utnyttjade den frihet avregleringen medförde var Transwede. Företaget grundades 1985 och var inledningsvis inriktat mot charterflyg. Det växte snabbt och flög redan 1990 en fjärdedel av de svenska charterresenärerna. Sommaren 1992 började Transwede flyga inrikes reguljärtrafik. Inledningsvis gick man in på de fem linjer med det största passagerarunderlaget (Göteborg, Malmö, Luleå, Umeå och Visby), med 3 - 5 avgångar per vardag i varje riktning. Transwede satte priser väsentligt under SAS:s priser och erbjöd en hög servicenivå. SAS bedrev i detta skede en tuff konkurrenspolitik mot Transwede. Detta, tillsammans med nedgången för inrikesflyget till följd av lågkonjunkturen, innebar att såväl SAS som Transwede åsamkades stora förluster. Transwede har nu övergett linjerna till Göteborg, Malmö och Visby och istället börjat flyga till Halmstad, Jönköping och Sundsvall.

Från den 1 september 1996 har det norska flygbolaget Braathens SAFE övertagit hälften av Transwedens reguljärdel och har också en option att köpa resterande 50 procent. I Norge konkurrerar Braathens så framgångsrikt med SAS att man tagit mer än halva inrikesmarknaden. Företaget avser också starta trafik på linjen Oslo-Stockholm där SAS tidigare haft monopol. Denna linje uppskattas omsätta nästan dubbelt så mycket som Transwede omsätter på den svenska inrikesmarknaden.

Malmö Aviation startade som ett skol- och taxiflygföretag 1981. Några år senare började man med flygfrakt och 1992 startades reguljärtrafik på linjen Bromma-Malmö. Detta kunde man, tack vare en ny typ av tysta jetplan, göra trots den politiska intentionen att stänga Bromma för jettrafik. Ganska snart började Malmö Aviation också flyga på linjerna till Göteborg och Visby.

Malmö Aviation har valt en annan konkurrensstrategi än Transwede - man har hållit priserna något över SAS:s nivå. Detta har man kunnat göra då man flyger på Bromma, vilket innebär att resenärerna sparar 15-30 minuter i vardera riktning. Man har också ett stort antal avgångar. I motsats till Transwede och de flesta nyetablerade flygbolag har man lyckats hålla höga priser, hög beläggning och en hög andel affärsresenärer. Tillsammans har detta gjort att Malmö Aviation är det mest lönsamma bolaget på inrikesmarknaden. Företaget avser också att starta utrikestrafik från Malmö, i första hand till London.

Nordic European Airlines (f.d. Nordic East) är det fjärde bolaget som bedriver tung reguljärtrafik i Sverige. Företaget är i grunden ett charterbolag men började i november 1995 trafikera linjen Östersund-Stockholm, efter att ha slutit kontrakt med Försvaret om att transportera all militär personal på sträckan. Man har 2-3 avgångar per vardag i varje riktning och håller ett lågt pris. SAS har i princip matchat Nordic Europeans priser, vil-

ket inneburit en prissänkning på cirka 30 procent för affärsresenärer. Under hösten startar Nordic European reguljär trafik på sträckan Stockholm-Bryssel.

Tillsammans flyger de fyra bolagen med tung reguljärtrafik på 19 inrikeslinjer (om ingen åtskillnad görs mellan Bromma och Arlanda). Därutöver har det sedan en längre tid funnits ett antal regionalflygbolag - på senare år ett tiotal - som huvudsakligen använder propellerplan för trafik mellan mindre orter och Stockholm, eller direkt mellan andra orter än Stockholm. Det största regionalflygbolaget är Skyways som trafikerar ca 15 destinationer i Sverige.

Priserna

En följd av avregleringen är att det tillkommit många nya biljettyper, vilket gör det svårt att beskriva och analysera prisutvecklingen. Prislistorna säger således inte allt om kostnaden för att flyga. Internationellt, och periodvis även i Sverige, har konsumenterna fått lägre flygpriser i huvudsak genom att en större andel av passagerarna reser med lågprisbiljetter.

Transwede har infört en ny prisklass, förbokningspris, vilken hos SAS sedan 1994 heter affärspris. Den enda skillnaden jämfört med normalpriset är att resan måste bokas en eller två dagar i förväg, och att priset är 7-10 procent lägre. Detta har inneburit att endast en liten del av affärsresenärerna i dag betalar normalpris.

En annan nyhet är att företaget som reser mycket på en viss sträcka kan köpa s.k. buntbiljetter, normalt 100 biljetter, och få 5-15 procents rabatt jämfört med affärspriset. Transwede har buntbiljetter på alla sina linjer, medan SAS enbart har dessa på konkurrensutsatta sträckor. Vidare har avregleringen inneburit att stora kunder kan förhandla till sig bonus av flygbolagen, vilket kan innebära ytterligare 5-10 procents rabatt.

De första åren efter avregleringen föll priserna förhållandevis mycket. Under de senaste åren har emellertid priserna ökat, framför allt de s.k. normalpriserna vilka i dag är högre än före avregleringen. För den typiske affärsresenären motverkas de högre normalpriserna av de ökade möjligheterna att köpa rabatterade biljetter. Billigare biljettyper anpassade för privatresenärer (Jackpotbiljetter och motsvarande) har reellt sett blivit något billigare. Slutsatsen är att priserna i det stora hela inte förändrats så mycket till följd av avregleringen men att prismedvetna resenärer, åtminstone på de linjer som är konkurrensutsatta, har bättre chanser än tidigare att flyga billigt. De som reser från de minsta flygplatserna, som trafikeras av regionalflyget, har dock i många fall fått avsevärt högre priser. Detta beror i första hand på att de betydande subventioner som Linjeflyg tidigare betalade till regionalflyget upphört. För närvarande subventioneras regionalflyget enbart i obetydlig omfattning av staten.

4.4.3 Ärenden hos Konkurrensverket

Under framför allt åren närmast efter avregleringen inkom ett stort antal klagomålsärenden gällande konkurrensbegränsande förfaranden på marknaden för inrikesflyg. Klagomålen gällde bl.a. underprissättning, tilldelning av start- och landningstillstånd (slots) samt flygplatstjänster (ground handling). I det följande redogörs kortfattat för två ärenden som har hantearats av Konkurrensverket.

Interlining

Med interlining avses att ett flygbolag accepterar ett annat flygbolags biljetter för hela eller delar av en passagerares resa. För framför allt mindre flygbolag är det av stor betydelse att teckna interlinavtal med stora flygbolag för att de skall kunna erbjuda sina resenärer konkurrenskraftiga produkter. Under hösten 1993 försökte Transwede teckna ett sådant avtal med SAS. De villkor som SAS ställde var emellertid inte acceptabla enligt Transwede. Med anledning av detta vände sig Transwede till Konkurrensverket med ett klagomål över de villkor som SAS ställde för att teckna avtal.¹⁴ Konkurrensverket konstaterade i sitt beslut att SAS dominerande ställning på den svenska marknaden för inrikesflyg talade för att stränga krav borde ställas på bolaget bl.a. i frågor som rör interlining. Under ärendets handläggning tecknade emellertid Transwede och SAS ett interlineavtal på för Transwede förmånligare villkor än de som förelåg vid tiden för företagets klagomål till Konkurrensverket. Av det skälet fann verket inte skäl att vidta några ytterligare åtgärder i ärendet.

Stationstjänster vid statliga flygplatser

Under 1994 inkom flera klagomål¹⁵ beträffande möjligheterna till marknadsstillträde för att utföra stationstjänster i form av expediering av passagerare, bagage och gods, lastning och lossning av flygplan samt vissa servicearbeten i samband med flygplanens markuppehåll vid statliga flygplatser. Bakgrunden till klagomålen var följande.

Luftfartsverket (Lfv) driver och förvaltar statens flygplatser och är samtidigt en av de största aktörerna på marknaden för stationstjänster. Således har Lfv kontroll över tillträdet till marknaden för stationstjänster samtidigt som verket bedriver egen verksamhet på marknaden. De klagande företagen hade med vaga motiveringar från Lfv fått avslag på sina ansökningar om att få bedriva stationstjänstverksamhet på ett antal flygplatser.

¹⁴ Konkurrensverkets ärenden med dnr 630/93 och 1150/93.

¹⁵ Nordic Aero AB (dnr 31/94 och 311/94), Copenhagen Air Service A/S (dnr 241/94)

Konkurrensverket konstaterade att det utgör missbruk av dominerande ställning om Lfv utan objektivt godtagbara skäl underlåter att bereda företag marknadstillträde. Agerandet gentemot de klagande företagen kunde enligt Konkurrensverket anses utgöra exempel på ett förfaringsätt från Lfv:s sida för att utestänga konkurrenter från marknaden. Efter diskussioner med Konkurrensverket förband sig Lfv att fastställa konkurrensneutrala och transparenta kriterier för hur ytterligare stationsagenter skall beviljas tillträde. Vidare förband sig Lfv att bereda minst en från flygbolagen oberoende stationsagent tillträde till Arlanda och Landvetter samt utreda förutsättningarna för oberoende stationsagenters marknadstillträde på övriga flygplatser.

4.4.4 Slutsatser och förslag

Lyckad avreglering - men kvarstående problem

I rapporten Avregleringen av inrikesflyget är det sammanfattande omdömet att avregleringen varit lyckad i den meningen att marknaden i dag fungerar bättre än vad den skulle ha gjort om den fortfarande varit reglerad. Graden av konkurrens har ökat, vilket har tvingat fram en kostnadspress. På de konkurrensutsatta linjerna har antalet avgångar ökat, och priserna har fallit, åtminstone för vissa resenärer och under vissa perioder. Däremot har de positiva effekterna långt ifrån motsvarat de högt ställda förväntningar som fanns vid tiden för avregleringen. Framför allt har priserna fallit i mindre utsträckning än vad man hade hoppats.

Flygmarknaden har ett antal utmärkande drag som kan försämra förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Ett sådant drag är att flyget såväl i Sverige som internationellt varit hårt reglerat och präglat av olika internationella regelverk och överenskommelser. I många länder har ett stort flygbolag, ofta statligt ägt, sedan lång tid monopol på den inhemska marknaden. Efter att den amerikanska flygmarknaden, med gott resultat, avreglerades i slutet av 1970-talet har flera länder, och även EU, följt efter under 1980- och 1990-talen. I dag har avregleringen inom EU nått så långt att det exempelvis inte finns några principiella hinder för SAS att flyga mellan London och Paris. Fortfarande är det dock inte möjligt för ett flygbolag att bedriva ren inrikestrafik annat än i hemlandet. Den reglerings- och prisförhandlingstradition som funnits på flygmarknaden kommer sannolikt att lång tid framöver påverka företagets beteende och därmed också förutsättningarna för konkurrens. Det finns därför skäl för bl.a. konkurrensmyndigheter att vara extra vaksamma gentemot olika former av konkurrensbegränsande företeelser. Denna vaksamhet bör också riktas mot det allt mer omfattande internationella samarbetet mellan flygbolag, bl.a. i form av allianser.

En annan företeelse som påverkar marknadens sätt att fungera är resenärernas svaga priskänslighet. Det faktum att de passagerare som genererar

huvuddelen av flygbolagens intäkter inte betalar sina biljetter själva, medför att konkurrensmedel som avgångstider, bekvämlighet, bonuserbjudanden etc. ofta är mer avgörande för valet av bolag än priset. I Konkurrensverkets rapport konstateras att en stor del av ansvaret måste läggas på arbetsgivarna. Om dessa inte kan förmå sina anställda att ta större hänsyn till priset, genom incitamentsskapande åtgärder eller genom direkta regler, kommer flygbolagens intresse för priskonkurrens att även fortsättningsvis vara lågt.

Konkurrensen på inrikesmarknaden präglas också i hög grad av SAS starka ställning på marknaden. I rapporten Avregleringen av inrikesflyget framhålls att de mindre företagen har svårt att hävda sig mot SAS, trots att mycket tyder på att de har en högre kostnadseffektivitet. Till en del kan detta förklaras av marknads funktionssätt, t.ex. är det en stor fördel att ha ett väl utbyggt linjenät.

Åtgärder för ökad konkurrens

För svenskt vidkommande finns det starka skäl att driva på den europeiska avregleringen av flyget och också verka för ökade möjligheter för utomeuropeiska bolag att konkurrera i Europa. Ytterligare liberaliseringar bör genomföras inte bara för den mellanstatliga trafiken utan även för ländernas inrikestrafik.

På den svenska inrikesmarknaden har Luftfartsverket en central roll. Verket många uppgifter synes kunna ge upphov till intressekonflikter. Ett exempel är att Luftfartsverket i egenskap av flygplatshållare kontrollerar tillträdet till marknaden för stationstjänster vid statens flygplatser samtidigt som verket är en betydande aktör på denna marknad. Enligt Konkurrensverket kan det finnas anledning att gå längre i kravet på att stationstjänsterna vid statens flygplatser konkurrensutsätts och upphandlas.

De finns även skäl att närmare studera behovet av, och möjligheten att införa, regler som underlättar etableringen av nya flygbolag. Som exempel kan nämnas förslaget i Konkurrensverkets rapport om att det dominerande bolaget, när ett mindre bolag etablerar sig på en linje, inte skall få lägga sina avgångstider i direkt anslutning till det mindre bolagets avgångstider. Vidare bör förutsättningarna för en differentierad prissättning av start- och landningstillstånd (slots) utredas. Syftet med en sådan förändring skulle vara att styra över betalningssvaga turer till lågtrafikperioder, och därmed öppna attraktiva tider för nya konkurrenter.

4.5 Tåg

4.5.1 Bakgrund

Avregleringen

År 1988 fattade riksdagen ett trafikpolitiskt beslut som innebar bl.a. att Statens Järnvägar (SJ) delades upp i ett affärsverk med ansvar för tågtrafiken och ett banverk med ansvar för investeringar och underhåll av infrastrukturen. Vidare delades järnvägsnätet upp i stombjörnvägar respektive länsjärnvägar. Trafikhuvudmännen fick trafikeringsrätten på länsjärnvägarna och blev fria att själva driva trafiken eller att köpa trafik från trafikutövare. SJ fick ensam trafikeringsrätten för persontrafik på stombjörnvägar samt för godstrafik på hela järnvägsnätet.

En av avsikterna med beslutet var att ge järnvägstrafiken förutsättningar likvärdiga med övriga trafikslag. Genom att avlasta SJ ansvaret för infrastrukturen koncentrerades SJ:s uppgift till att sälja och producera transporttjänster på företagsekonomiska grunder. SJ skulle således inte ta någon samhällsekonomisk hänsyn. SJ beslutar självständigt i frågor om prissättning, trafikering och servicenivå.

Enligt avtal mellan staten och berörda trafikhuvudmän ersätts huvudmännen för att de har tagit över ansvaret för vissa länsjärnvägar. Det ställs inte som villkor för att erhålla ersättning från staten att trafiken bedrivs på järnväg. Trafikhuvudmännen är således på sina respektive nät fria att välja mellan buss och tåg.

År 1992 beslutade riksdagen att statens köp av angelägen interregional persontrafik på stombjörnvägar, som inte kan bedrivs på företagsekonomiska villkor, skall ske i konkurrens.

Sedan den 1 juli 1996 gäller att det statliga bannätet öppnats för konkurrens inom godstrafiken, men att redan etablerad godstrafik på ett avgränsat bannät ges företrädesrätt. SJ har kvar sin särställning när det gäller interregional persontrafik, medan trafikhuvudmännen har fått utökad trafikeringsrätt vad gäller lokal och regional persontrafik till angränsande län.

4.5.2 Utvecklingen efter avregleringen

Marknaden

Marknaden för järnvägstrafik domineras av SJ. Därutöver finns två mindre företag, BK Tåg och Sydtåg, som i olika utsträckning deltar i anbudstävlingar rörande länstrafiken samt statens upphandling av s.k. icke lönsam trafik på stombjörnvägar.

Tågtrafik på järnväg bedrivs på stomjärnväg och länsjärnväg. Marknaden för persontrafik på järnväg kan enligt SJ indelas i icke konkurrensutsatt trafik (egentrafik) och konkurrensutsatt trafik (avtalstrafik).

Den icke konkurrensutsatta trafiken består av persontrafik på stomjärnväg som SJ innehar genom lagstadgat monopol. Interregional eller länsöverskridande persontrafik på stornätet som är regionalpolitiskt angelägen och som SJ valt att inte bedriva, s.k. icke lönsam trafik, upphandlas av staten i konkurrens. Som nämnts ovan har det statliga bannätet öppnats för konkurrens inom godstrafiken sedan den 1 juli 1996, samtidigt som redan etablerad godstrafik på ett avgränsat bannät kan ges företrädesrätt.

Marknaden för persontrafik på järnväg omsatte sammanlagt år 1993 ca 5 800 miljoner kronor. Härav omsatte den icke konkurrensutsatta persontrafiken på stornätet som SJ bedrev ca 3 300 miljoner kronor. SJ:s godstrafikdivision omsatte år 1993 ca 3 600 miljoner kronor, vilket i huvudsak motsvarade den totala omsättningen för godstrafik på järnväg.

I storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö bedrivs lokal och regional persontrafik på järnväg. Denna trafik drivs på stornätet eller länstrafiknätet och upphandlas av trafik huvudmännen. Trafiken omfattas av långsiktiga avtal. Denna trafik omsatte ca 2 000 miljoner kronor under 1993 och omfattas av långsiktiga avtal.

Övrig persontrafik som är konkurrensutsatt består av lokal och regional trafik på länsjärnväg och s.k. icke lönsam trafik på stomjärnväg. Upphandlingarna av länstrafiken samt den icke lönsamma trafiken sker i konkurrens och samtliga trafikutövare som uppfyller anbudskraven har rätt att delta i anbudstävlingarna. Statens upphandling av icke lönsam trafik kan beräknas uppgå till ca 360 miljoner kronor per år. Härutöver betalar staten ca 58 miljoner kronor per år till SJ för vissa gemensamma kostnader för persontrafiken på länsjärnvägarna. Dessa kostnader avlyfts därvid trafik huvudmännen. Lokal och regional trafik på länsjärnvägar kan beräknas uppgå till ca 250 miljoner kronor per år.

Upphandlingar för länstrafiken har förekommit sedan år 1989 när Jönköpings Länstrafik och Länstrafiken i Östergötland upphandlade för första gången. Upphandlingar har senare förekommit vid ett flertal tillfällen i flera län, bl.a. för Frykdalsbanan, Viskadalsbanan, Blekinge kustbana, Kinnekullebanan och Citytåg Ystad - Simrishamn. SJ har mött konkurrens vid ett flertal av dessa upphandlingar.

Beträffande statens upphandling av olönsam persontrafik på stornätet har anbudsförutsättningarna med bl.a. korta avtalsperioder och bristande tillgång på tågvagnar som inte ägs av SJ i praktiken lett till att endast SJ har antagits som entreprenör. Den potentiella konkurrensen har dock enligt Tågutredningen (SOU 1994:109 s. 20) medfört att statens kostnader

för denna trafik har kunnat minska, trots att turutbudet ökat och standarden höjts genom ny vagnmateriel.

4.5.3 Ärenden hos Konkurrensverket

Konkurrensverkets utredningsresurser angående marknaden för tågtrafik har i allt väsentligt koncentrerats kring ett fall, nämligen det om ifrågasatt missbruk av dominerande ställning från SJ:s sida i form av s.k. underprissättning. Bakgrunden var att BK Tåg hemställde att verket skulle pröva om SJ missbrukat sin dominerande ställning och tillämpat underprissättning vid trafik huvudmännens upphandling år 1993 av tågtrafik på länsjärnväg i Jönköpings, Kalmars och Hallands län (Smålandståg).

Konkurrensverket konstaterade bl.a. att SJ i anbud vid den upphandling av tågtrafik som Jönköpings Länstrafik AB, AB Hallandstrafiken och Kalmar Läns Trafik AB genomfört den 15 oktober 1993, uppsåtligen eller av oakt-samhet, genom underprissättning överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen.

Konkurrensverket gjorde därvid i första hand gällande att SJ tillämpat en prissättning som inte täckte SJ:s genomsnittliga rörliga kostnad för den aktuella trafiken i syfte att slå ut konkurrenten BK Tåg från marknaden eller hindra nya företag från att komma in på marknaden. Beslutet är överklagat av SJ och föremål för prövning av Stockholms tingsrätt.

4.5.4 Slutsatser och förslag

Insikter för ökad konkurrens

Konkurrensverket har i denna del begränsade möjligheter att lämna förslag på olika åtgärder som skulle kunna främja konkurrensen. Enligt Konkurrensverkets uppfattning krävs ytterligare utredning avseende t.ex. villkoren för tillträde till gemensamma funktioner för att kunna lämna förslag på konkurrensfrämjande åtgärder. Konkurrensverket vill emellertid framhålla följande.

SJ är ett affärsdrivande verk med krav på avkastning. SJ är på intet sätt förhindrat att möta konkurrens från andra trafikutövare med det förbehållet att det enligt konkurrensreglerna ställs särskilda krav på dominerande företag vad gäller marknadsuppträdande.

SJ har en dominerande ställning på den svenska järnvägsmarknaden. I kraft av sin finansiellt sett starka ställning kan SJ sätta ett mycket lågt pris på en lokal marknad där företaget möter konkurrens och därmed avskräcka faktiska och potentiella konkurrenter i syfte att på lång sikt få större vinster än om ett sådant agerande inte skulle ha ägt rum. En i ett

koncernperspektiv begränsad förlust kan på goda grunder således antas vara "självfinsierad" om den får som resultat att konkurrenter avstår från att delta vid övriga samtida och framtida anbudstävlingar.

Möjligheten att agera på detta sätt stärks ytterligare av att konkurrensförhållandena på järnvägsmarknaden är sådana att vissa segment sedan lång tid har varit eller är skyddade från konkurrens. Fortfarande har SJ legalt monopol för persontrafik på stomnätet. Under sådana omständigheter är det av stor betydelse att missbruk av denna marknadsmakt motverkas.

Utöver en konsekvent tillämpning av konkurrenslagen krävs troligen vissa strukturella åtgärder av SJ-koncernens verksamhet i syfte att säkerställa kravet på konkurrensneutralitet. SJ har nämligen inte endast en dominerande ställning på marknaden som helhet utan har även kontrollen över olika strategiska resurser såsom verkstäder och stationsbyggnader, vilket gör att aktörer som avser att konkurrera med SJ, exempelvis vid anbudstävlingar, måste lösa dessa frågor genom avtal med sin konkurrent, SJ. Därmed får SJ insyn i konkurrenternas verksamhet. Sådan insyn underlättar för SJ att agera så att konkurrenterna missgynnas. Behov av motsvarande avtal för tillträde till gemensamma funktioner finns även vad gäller den avreglerade godstrafiken.

Enligt verkets erfarenhet kan brister i genomförandet av en avreglering få allvarliga negativa konsekvenser som är svåra att i efterhand åtgärda. Behovet av t.ex. information, speciallagstiftning och strukturella åtgärder bör således alltid utredas i detalj innan en avreglering sker. Enligt Konkurrensverkets uppfattning är det angeläget med en analys av vad som krävs för att konkurrens skall komma till stånd för persontrafik på stomnätet. Det är t.ex. inte uteslutet att det, utöver olika strukturella åtgärder i form av att t.ex. SJ:s konkurrensutsatta verksamhet bokföringsmässigt och juridiskt skiljs från den monopolskyddade verksamheten, kan krävas olika former av reglering och kontroll av SJ:s möjligheter att agera.

4.6 El¹⁶

4.6.1 Bakgrund

Avregleringen

Elmarknaden avreglerades den 1 januari 1996. Syftet var att införa konkurrens på elmarknaden för att ge konsumenterna ökad valfrihet och bättre förutsättningar för ett effektivt resursutnyttjande genom en ökad kostnads- och prispress inom elförsörjningen.

De nya reglerna innebär att produktion av och handel med el (elverksamhet) blir konkurrensmarknader. Nätverksamhet (drift, underhåll och upplåtelse av nätet för elöverföring m.m.) kommer även i fortsättningen att bedrivas som monopol. För att synliggöra kostnaderna för respektive verksamhet samt för att motverka att intäkter från nätverksamhet används för att sänka priset på elkraft, s.k. korssubventionering, skall nätverksamhet drivas juridiskt åtskild från elverksamhet. För att underlätta utvecklingen mot fungerande konkurrens vid produktion och handel med el skall totalkostnaden vara uppdelad på priset på nättjänsten respektive elkraften vid debitering till kund.

För att bedriva nät- och elhandelsverksamhet krävdes före den 1 januari 1996 områdeskoncession. Efter denna tidpunkt gäller i stället krav på nät- respektive leveranskoncession. Sistnämnda ges för en tid av längst fem år och innebär en skyldighet för elhandelsföretaget att under denna tid leverera el till de abonnenter som omfattades av tidigare områdeskoncession.

Ansvarig myndighet för tillsyn och övervakning enligt ellagstiftningen är Nätmyndigheten inom Nutek. Centrala uppgifter för myndigheten är meddelande av nät- och leveranskoncessioner, samt övervakning av prissättningen för nättjänsten. Pristillsynen innebär att myndigheten kan pröva huruvida priset för nättjänsten är skäligt. Nätmyndigheten avser dessutom att analysera och bedöma nätföretagens prissättning och publicera nyckeltal om verksamheten för respektive företag. Ett syfte är att detta ska ge nätföretagen ökade incitament att genomföra effektivitetsfrämjande åtgärder.

Om kunden byter elleverantör för att agera på den fria elmarknaden, finns krav på att mäta elförbrukningen per timme. Detta kräver normalt att kunden installerar en ny elmätare. Denna och installationskostnaden betalas av kunden. För flertalet lågspänningskunder (t.ex. hushållen) är

¹⁶ Detta avsnitt bygger på Konkurrensverkets rapport *Fungerar elmarknaden?* (Konkurrensverkets rapportserie 1996:3)

kostnaderna för mätutrustning inklusive installation den viktigaste faktorn, vid sidan av elpriset, att väga in vid beslut om att byta elleverantör.

4.6.2 Utvecklingen efter avregleringen

Marknaden

Elproduktionen i Sverige utmärks av en stark marknadskoncentration. År 1994 hade Vattenfall och Sydkraft marknadsandelar på 53 respektive 19 procent. De fem största producenterna, inklusive Stockholm Energi AB, Gullspångs Kraft AB och Stora Kraft AB, hade ca 90 procent av marknaden. Genom Gullspångs förvärv av Skandinaviska Elverk under 1996 förstärktes koncentrationen ytterligare något.

År 1989 fanns ungefär 290 distributörer (fr.o.m. januari 1996 elhandels- och nätföretag) i landet. Sedan dess har antalet minskat med ett 40-tal, främst som resultat av de större kraftbolagens förvärv (s.k. vertikal integration). Den dominerande andelen av distributörernas intäkter utgör försäljning till lågspänningsabbonnenter, dvs. hushåll, småföretagare m.fl. Dessa utgör ca 99 procent av antalet kunder och svarar för ungefär hälften av den totala elanvändningen.

Den vertikala integrationen, mätt som det antal slutkonsumenter som erhåller el som produceras och distribueras inom samma företag i förhållande till totala antalet abonnenter i landet, uppgick år 1989 till drygt 30 procent. Sedan dess har den vertikala integrationen ökat och uppgår för närvarande till ca 50 procent. För denna andel svarar de fem största kraftbolagen och deras försäljnings- och distributionsrörelse samt som regel deras egna nätföretag. Den vertikala integrationen försvagar konkurrensen i hela ledet från producent till konsument.

Kravet på juridisk åtskillnad av nät- och elhandelsverksamhet har ofta lett till att nätverksamheten fått ligga kvar i moderbolaget medan ett särskilt dotterbolag bildats för elverksamheten. Dotterföretagen har i dessa fall vanligtvis inte någon anställd personal förutom VD, utan köper tjänster från andra delar av koncernen. En sådan organisationsmodell kan formellt uppfylla de berörda bestämmelserna om separering av nät- och elhandelsverksamhet. En effekt är dock att nätverksamhet i ett stort antal fall drivs tillsammans med elhandelsverksamhet eller annan konkurrensutsatt verksamhet. Detta innebär problem att beräkna priset på nätverksamheten, främst beroende på svårigheter att kunna avgränsa och redovisa alla kostnader för nätverksamheten.

En effekt av avregleringen är att elhandelsföretag går samman för att göra gemensamma inköp, bl.a. i syfte att få bättre förutsättningar att konkurrera med elproducenter och andra elhandelsföretag.

Norge och Sverige tillhör ett fåtal länder som har infört konkurrens vid produktion och handel med el. Även den finländska elmarknaden förbereds för en integrering med övriga nordiska länders elmarknad. Den danska elmarknaden kommer troligen inte att öppnas för konkurrens i den omfattning som gäller för Sverige förrän långt efter sekelskiftet. Utvecklingen mot konkurrens på elmarknaden i Norden innebär en successivt ökad konkurrens mellan nordiska elproducenter. En följd av denna utveckling är att elproducenter börjat stärka sina positioner på elmarknaden i olika nordiska länder bl.a. genom etableringar utanför det egna landet och köp av aktieposter i andra kraftbolag.

Utvecklingen av den svenska utrikeshandeln på elområdet och graden av importkonkurrens för kraftbolagen i Sverige beror i väsentlig utsträckning på politiska beslut i de olika länderna om regelverket för utrikeshandeln och den nationella elmarknaden. Respektive lands utformning av regelverken för utrikeshandel med el innebär i allmänhet hinder för handel. Möjligheterna till handel påverkas också av prisskillnader på el mellan länderna och utformning av skattesystem inklusive skattenivåer på energiområdet. Också ländernas olika principer för prissättning av nättjänsten påverkar konkurrensen.

En annan förutsättning för en fungerande utrikeshandel är en effektiv elbörsverksamhet och fungerande handel med terminsavtal, dvs. prissäkrade finansiella avtal för framtida elleveranser. En väl fungerande elbörsverksamhet och terminshandel fordrar i sin tur att marknadens aktörer har tillgång till likvärdig information om kraftutbudet samt information om de viktigaste ändringar av de faktorer som styr utbud och efterfrågan av elkraft. Störningar och avbrott i elproduktionen, t.ex. tidpunkter för revision av kärnkraftverk, och data om vattenmagasinnivå är exempel på information som kan påverka börspriserna. Det får emellertid anses att elproducenterna i Sverige, i synnerhet de största kraftbolagen, har ett informationsövertag till följd av sin kunskap om produktionsnivå och framtida utbud av elkraft. Samtidigt saknas formella regler för omfattning och inriktning av informationen om kraftproduktionen i Sverige.

I början av 1996 inrättades den svensk-norska elbörsen. I Norge finns dock regler som begränsar möjligheterna för utrikeshandel med el. Detta tillsammans med bristande produktionsförutsättningar, låg vattenmagasinnivå m.m., i både Norge och Sverige har medfört att handeln under 1996 har varit begränsad. Norge är på elområdet Sveriges viktigaste handelspartner. De två länderna svarar också tillsammans för den övervägande delen av kraftproduktionen i Norden. Graden av importkonkurrens för producenter i Sverige kommer därför under många år framåt främst bero på utvecklingen av den svensk-norska elhandeln.

Priserna

För ett stort antal hushållskunder har elkostnaderna ökat efter avregleringen. Prisutvecklingen till hushållen visar på en stor regional spridning. I stort sett består de prisskillnader som funnits mellan elkunder i tätort och glesbygd före avregleringen. Orsakerna till de ökade kostnaderna för hushållen är, förutom den skattehöjning som trädde i kraft från och med årsskiftet 1995/96, en bristande konkurrens gentemot hushållskunder. Den bristande konkurrensen avspeglas i det faktum att det saknas indikationer på att enskilda hushåll har bytt leverantör av elkraft. Byte av elleverantör hindras effektivt av kostnader för elmätare och installation av denna elmätare. Ytterligare ett tecken på en bristande konkurrens är att elhandelsföretagen synes ha avstått från att priskonkurrera mot hushållskunder som omfattas av ett annat företags leveranskoncession.

Priset till slutkonsument av el utgörs i vissa fall av ett förhållandevis högt pris på nättjänsten och ett lågt pris på elkraften. I sådana fall kan man misstänka att priset på den konkurrensutsatta elverksamheten subventioneras av nätverksamheten. En sådan taxestruktur innebär också att det är svårt att konkurrera om de kunder som är knutna till berörda elföretag. Priskonkurrens försvåras även av att jämförelser mellan elhandelsföretagens priser är svåra att göra. Orsaken är otydliga elräkningar, där det är svårt att urskilja priset för nättjänst respektive elkraft.

Via gemensamma inköp, t.ex. via en bostadsrättsförening, har ett mindre antal hushåll kunnat påverka priset på el, och då i första hand fastighetsel. Rikstäckande och lokala organisationer på bostadsmarknaden har under innevarande år förberett inköpssamarbete för medlemmars räkning. Inriktningen i dessa fall är huvudsakligen att riksorganisationer ska ge sina lokala föreningar stöd när dessa vill genomföra en upphandling i konkurrens. Även i sådana fall finns det problem av administrativ och legal natur. Exempelvis måste elkostnaderna fördelas på lämpligt sätt mellan medlemmarna.

Myndigheter, exempelvis kommuner, har troligen i endast mycket begränsad omfattning prövat möjligheten att upphandla el i konkurrens genom anbudstävlan.

Beträffande s.k. avtalskunder, främst större näringslivsföretag och elhandelsföretag, så synes många av dessa ha träffat långsiktiga avtal om kraftleveranser utan föregående upphandling i konkurrens. Samtidigt finns det företag som kunnat reducera sina elkostnader, i några fall ganska kraftigt, genom upphandling i konkurrens. Upphandlingar har ibland skett samordnat inom koncerner, eller genom samarbete mellan flera företag. Minskade elkostnader har uppnåtts såväl genom byte av leverantör som att den "gamla" leverantören givit förmånligare villkor än tidigare. Mindre företag har oftast avstått från att göra upphandlingar, med hänvisning till att den möjliga reduktionen av den totala elkostnaden är för liten i förhållande till kostnaden för att upphandla.

Sammanfattningsvis så har konkurrensen på elmarknaden hittills inte nämnvärt berört hushållen. Avsaknad av konkurrens på denna del av elmarknaden beror främst på att byte av elleverantör medför krav på timmätning, vilket i sin tur normalt innebär kostsam nyinvestering i elmätare. Det har därför varit tämligen lätt för elhandelsföretagen att öka hushållens elkostnader (inklusive nätkostnaden), utöver vad skattehöjningar på energiområdet motsvarat. Det är främst kunder med stor elförbrukning, t.ex. större industrikunder, som gynnats av konkurrensen mellan elföretag och fått möjligheter att pressa priserna. Samtidigt kan noteras att många större kunder valde att före avregleringen ingå i långsiktiga avtal med elleverantörer för att säkra leveranser under en längre period till stabila priser.

4.6.3 Ärenden hos Konkurrensverket

Inköpssamarbete

Avregleringen av elmarknaden har inneburit att vissa elköpare samarbetar om elinköpen, bl.a. genom samägda inköpsbolag. En sådan inköpssamverkan är också i många fall en viktig förutsättning för t.ex. mindre elhandelsföretag och industriföretag att erhålla förmånliga inköpsvillkor. Inköpssamarbete kan vara i strid med konkurrenslagen, t.ex. om de samverkande företagen har en så stark position på den relevanta marknaden att säljaren tvingas acceptera oskäliga avtalsvillkor. Om företag som bedriver inköpssamarbete är konkurrenter bör vid prövning av konkurrenslagen även beaktas att företagen via samarbetet får kunskap om varandras kostnader för inköpta varor och tjänster. Det kan underlätta en gemensam strategi för t.ex. prissättning.

Konkurrensverket har i de fall som rört inköpssamarbete på elmarknaden bedömt att dessa inte strider mot konkurrenslagen. Det beror i flera fall på att företagens gemensamma inköp utgjorde en liten del av omsättningen på relevant marknad. Allmänt sett är sannolikt oftast samarbete om elinköp mellan företag som tillsammans svarar för en liten del av total elförsäljning på marknaden positivt från konkurrenssynpunkt.

Företagsförvärv

Av de förvärv som Konkurrensverket prövat efter avregleringen gäller flertalet elproducenters förvärv av elhandelsföretag. Nästan samtliga förvärv av elhandelsföretag har genomförts efter det att planerna på att avreglera elmarknaden blev konkreta. Kommunernas dåliga ekonomi har bidragit till denna utveckling.

Inte i något anmält förvärsfall har Konkurrensverket funnit förutsättningar att med stöd av konkurrenslagen ingripa mot förvärvet. Det betyder inte att dessa förvärv är oproblematiske från konkurrenssynpunkt. Vid prövning av förvärsärenden måste en avvägning göras mellan olika aspekter.

Eventuella negativa effekter för samhällsekonomin måste vägas mot den effektiviseringspotential som förvärv kan medföra. Förvärv kan även vara nödvändiga för att anpassa verksamheten till rådande marknadsförutsättningar.

Förvärven av elhandelsföretag har i första hand bedömts gälla berörda företags ställning på distributionsområdet. Förvärven har inte bedömts påverka konkurrensen på den svenska marknaden i dess helhet eller avsevärd del av den, på det sätt som förutsätts i konkurrenslagens förvärvsbestämmelser.

Producenternas förvärv av elhandelsföretag innebär, med hänsyn till nuvarande begränsade möjligheter för hushållen att byta elleverantör, att producenterna får stabilare förutsättningar för sin kraftproduktion och försäljning.

4.6.4 Slutsatser och förslag

Många större elkunder har efter avregleringen kunnat sänka sina elkostnader tack vare konkurrensen på elmarknaden. Vad gäller leveranser till hushållen råder emellertid i dagsläget bristfällig konkurrens. Det finns därför en påtaglig risk att det via elpriserna sker en inkomstöverföring från små till stora elkunder (t.ex. från hushåll till industriföretag).

Elföretagen har ofta organiserat nätverksamheten på ett sätt som inte torde ha varit syftet med bestämmelserna om separering av nät- och elhandelsverksamhet. Det ligger också i sakens natur att företag kan tendera att hänföra för stor del av den konkurrensutsatta verksamhetens kostnader till monopolverksamhet, samtidigt som företagen har ett informationsövertag om hur resurserna har fördelats på olika verksamheter för en tidigare period. Konkurrensverkets tidigare erfarenheter visar också att problemet med korssubventionering mellan monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet är en av de viktigaste frågorna att lösa för att få en effektiv konkurrens på aktuella marknader.

I Konkurrensverkets rapport *Fungerar elmarknaden?* framförs ett antal förslag som avser att förbättra förutsättningarna för konkurrens:

- Undanta flertalet lågspänningsabonnenter (hushåll, småföretagare m.fl.) från reglerna om timmätning av elförbrukning och från kravet på ny elmätare vid leverantörsbyte. Inför i stället ett system med schablonmätning.
- Komplettera reglerna om nätverksamhetens organisation för att så långt som möjligt hindra att nätverksamheten drivs tillsammans med konkurrensutsatt elhandelsverksamhet eller annan verksamhet.

- Inför sådana redovisningsregler för nätverksamheten som bl.a. klagör vilka kostnader som hör till denna verksamhet samt vilka redovisningsprinciper och krav på kostnadsverifiering som skall gälla.
- Minska Vattenfalls möjlighet att dominera den svenska elmarknaden genom att verka för en fungerande konkurrens i hela Norden och utred möjligheterna att dela upp Vattenfall i flera självständiga företag.
- Inför regler i syfte att hindra insiderhandel på elbörsen.
- Inför regler om en från branschintressen fristående information om faktorer som påverkar utbudet av elkraft för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för aktörer som bedriver handel på elbörsen.
- Verka för att det införs likartade principer för prissättning av den nationella nättjänsten i Sverige och Norge i syfte att få bättre förutsättningar för en fungerande elhandel mellan länderna.
- Verka för att skattesystem och skattenivåer för kraftproducenterna i Norden harmoniseras.