



# Kraftiga prisökningar Konkurrens i kristider

Konkurrensverket, februari 2023  
Foto: Scandinav

Den här analysen ingår i rapporten Konkurrens i kristider som belyser konkurrensaspekter vid olika typer av samhällskriser. Konkurrensverkets uppdrag är att arbeta för en effektiv konkurrens till nytta för konsumenterna och en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer. Det gäller både i kristider och under normala förhållanden. De åtgärder som företag och upphandlande myndigheter vidtar under kristider får inte leda till en sämre konkurrens på lång sikt.

## Innehåll

<b>Inledning .....</b>	<b>5</b>
<b>Konkurrenslagen förbjuder företag med dominerande ställning att exploatera sina kunder genom överprissättning.....</b>	<b>7</b>
Allmänt om förbudet mot missbruk av dominerande ställning .....	7
Närmare om förbudet mot överprissättning.....	7
När ska Konkurrensverket ingripa mot överprissättning? .....	8
<b>Hur priserna utvecklas beror på vad krisen handlar om och hur väl konkurrensen fungerar före och under krisen .....</b>	<b>10</b>
Exempel 1: Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader.....	11
Exempel 2: Kraftigt ökande efterfrågan på vissa varor eller tjänster.....	12
Exempel 3: Begränsad rörlighet .....	14
<b>Alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar ...</b>	<b>16</b>
<b>Slutsatser .....</b>	<b>17</b>

## Inledning

De senaste årens kriser har bidragit till stigande priser både på insats- och konsumentvaror.<sup>1</sup> Trots att coronapandemin drabbat samhället på helt andra sätt än Rysslands invasion av Ukraina har kriserna gemensamt att de rubbar rådande efterfråge- och utbudsvillkor. Detta påverkar prisbildningen på marknaden och riskerar att leda till kraftiga prisökningar när företag och leverantörer anpassar sig till nya förutsättningar.

Utifrån ett konkurrensrättsligt perspektiv kan prisökningar reflektera ett opportunistiskt beteende från företag som utnyttjar en kris för att exploatera sina kunder.<sup>2</sup> Samtidigt signalerar kraftiga prisökningar till producenter och distributörer att öka tillgången. Detta stimulerar normalt sett marknadsinträde vilket är ett önskvärt inslag på en väl fungerande marknad. På så sätt kan konkurrensen motverka kraftiga prisökningar även i kristider.

Vilket genomslag en kris får på priserna påverkas av hur konkurrensförhållandena såg ut på marknaden innan krisen, men även av hur krisen slår på dessa förhållanden. För att avgöra om det offentliga bör ingripa vid kraftiga prisökningar under en kris är det därför viktigt att förstå vad det är som driver priserna och vilka möjligheter marknadsaktörer har (eller inte har) att genom konkurrens motverka prisökningarna.

Konkurrensverket har tillsynsansvar för konkurrenslagen som enligt 2 kap. 7 § förbjuder företag att missbruka en dominerande ställning genom att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser. Förbudsregeln inbegriper överprissättning av ett dominerande företag vilket innebär att dominanten tillämpar ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde.

Konkurrensverket har alltså ett ansvar för att övervaka att företag med en dominerande ställning inte exploaterar sina kunder genom överprissättning. Detta förbud gäller både i kristider och under normala förhållanden. Konkurrensverket har därför en viktig roll i att tillförsäkra att kraftiga prisökningar under kristider inte drivs av sådana exploaterande beteenden.

Den övergripande frågeställningen i denna analys är vilken betydelse konkurrens har under kriser med kraftiga prisökningar och under vilka förutsättningar som Konkurrensverket bör ingripa.

Konkurrensverkets slutsatser är att det som en utgångspunkt är viktigt att företagen är fria att anpassa sina produktionsbeslut till krisen. När marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens säkerställer det att prisökningarna är tillfälliga och övergående. Om konkurrensen inte fungerar till följd av krisen kan det emellertid finnas skäl för Konkurrensverket att ingripa mot dominerande företags överpriser. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde.

I en extraordinär kris som vid händelse av krig finns särskilda krisberedskapsförfattningar avseende prisreglering och ransonering, som tar sikte på landets försörjning.

---

<sup>1</sup> Konjunkturinstitutet, Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022, 2022.

<sup>2</sup> Prisökningarna kan också vara ett resultat av konkurrensbegränsande samarbeten mellan företag som utnyttjar krisen för att höja priserna, t.ex. genom prissignalering. Dessa frågor behandlas dock inte i denna analys.

I det fall det offentliga under kristider överväger andra initiativ bör dessa stå i rimlig proportion till de marknadsstörningar åtgärderna riskerar medföra.

Kapitlet disponeras enligt följande. Först beskrivs förbudet mot missbruk av en dominerande ställning och förbudets närmare regler för överprissättning samt utgångspunkterna för när Konkurrensverket kan komma att ingripa mot överprissättning. Efter detta beskrivs hur olika kriser och konkurrenssituationer kan leda till respektive motverka kraftiga prisökningar inom ramen för tre kategorier av prisdrivande faktorer. I detta avsnitt förs även en diskussion om när Konkurrensverket kan komma att ingripa mot överprissättning i en krissituation. Sedan diskuteras alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar. Till sist dras slutsatser utifrån analyserna ovan.

# Konkurrenslagen förbjuder företag med dominerande ställning att exploatera sina kunder genom överprissättning

## Allmänt om förbudet mot missbruk av dominerande ställning

Enligt 2 kap. 7 § konkurrenslagen är det förbjudet för företag med en dominerande ställning att missbruka sin marknadsakt.<sup>3</sup> Ett företag har en dominerande ställning om det har en sådan marknadsakt att det kan agera oberoende av sina konkurrenter, kunder och leverantörer. Ju högre marknadsandel ett företag har, desto större är sannolikheten att företaget är dominerande. En marknadsandel över 50 procent anses vara en tydlig indikation på dominans, men även lägre andelar kan vara tillräckligt beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Andra omständigheter som är relevanta för bedömningen är till exempel konkurrenternas marknadsandelar, företagets finansiella styrka och om det finns betydande inträdes hinder på marknaden.

För att fastställa dominans måste först en relevant marknad avgränsas. Den relevanta marknaden avgränsas både i en produktdimension och i en geografisk dimension. Till exempel skulle försäljning av handsprit kunna utgöra en produktmarknad medan Sverige utgör den geografiska marknaden.

Det är inte i sig förbjudet att ha en dominerande ställning. Däremot är det förbjudet för företag att missbruka sin dominerande ställning så att konkurrensen och konsumenterna skadas.

Ett missbruk innebär i regel att det dominerande företaget agerar på ett sätt som sätter konkurrensen ur spel, eller exploaterar kunderna, genom att tillämpa andra metoder än sådana som hör till normal konkurrens. Sådana missbruk kan skada konsumenterna direkt eller leda till indirekt skada genom att förutsättningarna för en effektiv konkurrens försämras. När ett företag med en dominerande ställning tar ut ett överpris är det ett förfarande som kan utgöra ett missbruk.

## Närmare om förbudet mot överprissättning

I bestämmelsen i 2 kap. 7 § konkurrenslagen anges att det är förbjudet för ett dominerande företag att "direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor". Som nämnts omfattar detta förbud överprissättning.

Överprissättning av ett dominerande företag har i rättspraxis definierats som uttag av ett alltför högt pris som inte står i något rimligt förhållande till den levererade varans eller tjänstens ekonomiska värde.<sup>4</sup> Det måste alltså vara fråga om "oproportionerligt" eller "orimligt" höga priser.

---

<sup>3</sup> Motsvarande förbud finns i artikel 102 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>4</sup> EU-domstolens dom den 14 februari 1978 i mål 27/76, United Brands, EU:C:1978:22, p. 250.



För att avgöra om det är fråga om en olaglig överprissättning så kan en bedömning i två steg göras.

I det första steget ska det bedömas om det dominerande företaget har tillämpat ett alltför högt pris. En metod för att bedöma detta är att räkna ut vinstmarginalen genom att jämföra försäljningspriset med produktens självkostnadspris.

Om priset har visat sig vara alltför högt ska i ett andra steg bedömas om priset är oskäligt antingen i sig eller i jämförelse med priset på konkurrerande produkter. Av förklarliga skäl kan det vara svårt att med någon förutsägbarhet bedöma om ett visst pris är oskäligt i sig. Vid en prisjämförelse med konkurrerande produkter kan t.ex. priset för en utbytbar produkt som tillhandahålls av konkurrenter på samma marknad tjäna som referens. Priset kan emellertid också jämföras med det pris som dominanten tar ut på andra marknader eller det pris som andra företag tar ut för liknande produkter på andra marknader.<sup>5</sup> Även det pris som dominanten tidigare tagit ut för liknande produkter kan tjäna som jämförelse, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet

Alla metoder är förenade med osäkerheter, inte minst eftersom det ofta föreligger sådana skillnader i marknadsförhållandena att det kan vara svårt att dra några säkra slutsatser av en jämförelse. För att öka träffsäkerheten i analysen kan Konkurrensverket därför komma att tillämpa en kombination av jämförelsemetoder.

Det finns inte något minsta gränsvärde för när ett pris ska kvalificeras som oskäligt i jämförelse med andra priser. Skillnaden bör dock vara väsentlig, bestå under en viss tid och får inte vara tillfällig eller övergående.<sup>6</sup>

## När ska Konkurrensverket ingripa mot överprissättning?

Syftet med förbudet mot överprissättning är inte att upprätthålla någon löpande priskontroll av marknaden. På en marknad med en fungerande konkurrens kommer nämligen kraftiga prisökningar att locka till sig nya marknadsaktörer, vilket ökar utbudet och pressar ner priserna. Att ingripa mot prisökningar på en fungerande marknad kan därför riskera att skada denna process och hämma företagets investeringsvilja.

Naturligtvis kan det dock finnas marknader där konkurrensen inte fungerar. I sådana fall kan Konkurrensverket komma att ingripa mot ett dominerande företag som exploaterar sina kunder genom överprissättning.<sup>7</sup>

Det har i olika sammanhang lyfts fram typfall på marknader där det kan finnas särskilda skäl att ingripa mot oskäliga priser. Som exempel nämns i ett förslag till avgörande till EU-domstolen att det kan röra sig om marknader med rättsliga hinder för inträde och expansion, och framför allt på marknader där det finns ett lagstadgat monopol, samt

---

<sup>5</sup> EU-domstolens dom den 14 september 2017 i mål C-177/16, AKKA/LAA, EU:C:2017:689, p. 38.

<sup>6</sup> Mål C-177/16, AKKA/LAA, p. 55–56.

<sup>7</sup> Konkurrensverket, Konkurrensverkets prioriteringspolicy för konkurrens- och upphandlingstillsynen, 6 juni 2022, s. 3.



marknader som på grund av sina särdrag inte fungerar effektivt ens när de är konkurrensutsatta.<sup>8</sup>

I kristider riskerar konkurrensen att sättas ur spel. Det kan leda till situationer där kunder saknar rimliga alternativ till att betala vad ett dominerande företag begär eller marknadens struktur gör nyetablering svår. Således kan det finnas större anledning för Konkurrensverket att ingripa mot överprissättning under en kris, vilket exempelvis noterades av de europeiska konkurrensmyndigheterna i ett gemensamt uttalande med anledning av coronapandemin.<sup>9</sup> I spåren av pandemin initierades också överprissättningsärenden i flera europeiska medlemsstater, däribland Spanien, Grekland, Rumänien och Italien.<sup>10</sup>

Precis som under normala ekonomiska förhållanden gäller det dock för Konkurrensverket att i kristider väga in vilken effekt ett ingripande skulle få på företagets incitament att konkurrera och investera. I annat fall riskerar ett ingripande att få ett kontraproduktivt resultat. Det är därför viktigt att förstå vad det är som driver priserna under en kris och vilka möjligheter marknadsaktörer har (eller inte har) att genom konkurrens motverka prisökningarna. Detta diskuteras mer ingående i följande avsnitt.

---

<sup>8</sup> Se dåvarande generaladvokaten Nils Wahls förslag till avgörande den 6 april 2017 i mål C-177/16, AKKA/LAA, p.4.

<sup>9</sup> European Competition Network, Antitrust: Joint statement by the European Competition Network (ECN) on application of competition law during the Corona crisis, mars 2020

<sup>10</sup> OECD, Exploitative pricing in the time of COVID-19, 26 maj 2020.

## Hur priserna utvecklas beror på vad krisen handlar om och hur väl konkurrensen fungerar före och under krisen

Under de senaste åren har coronapandemin så väl som Rysslands invasion av Ukraina tydliggjort att en kris kan få flera olika följdverkningar på ekonomin. Med pandemin kom internationellt omfattande restriktioner och karantänsåtgärder som kapade befintliga leveranskedjor och skapade en utbudsbrist. Kriget i Ukraina har också kraftigt begränsat Europas tillgång till gas, vilket påverkat Sveriges elkostnader. Likaså påverkade kriserna konsumentbeteendet och i de inledande faserna av både pandemin och kriget rapporterades det i media om hamstringsbeteende av olika förnödenheter så som mat och smittskyddsutrustning.

Prisutvecklingen under en kris bestäms alltså av en komplex samverkan mellan en rad olika faktorer. I stora drag gäller dock att följdverkningar kan uppstå både på utbuds- och efterfrågevillkoren på marknaden. Exakt vilka effekter som uppstår beror naturligtvis på vad krisen rent praktiskt innebär för marknadsaktörerna och vilka möjligheter de har att anpassa sig till situationen.

För att underlätta förståelsen av prisutvecklingen i kristider kan de prisdrivande faktorerna delas in i följande tre kategorier:

1. Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader
2. Ökad efterfrågan på vissa varor eller tjänster
3. Begränsad rörlighet

I den fortsatta framställningen kommer faktiska exempel utifrån de olika kategorierna att diskuteras. Exempelen baseras som sagt på prisutvecklingen i Sverige och omvärlden under de senaste två-tre åren. Det innebär dock inte att de saknar relevans för eventuella framtida kriser. Tvärtom kan exemplen öka förståelsen för prisutvecklingen i kristider och under vilka förhållanden det kan vara motiverat för Konkurrensverket att ingripa. Även om exemplen för tydlighets skull hålls isär kan flera av exemplen, som framgår ovan, vara relevanta för en och samma framtida kris.

För samtliga tre exempel redovisas dels för hur krisen och konkurrens kan leda till respektive motverka kraftiga prisökningar, dels för när Konkurrensverket kan komma att anse att en närmare granskning är motiverad.

## Exempel 1: Utbudsbrist och allmänt stigande kostnader

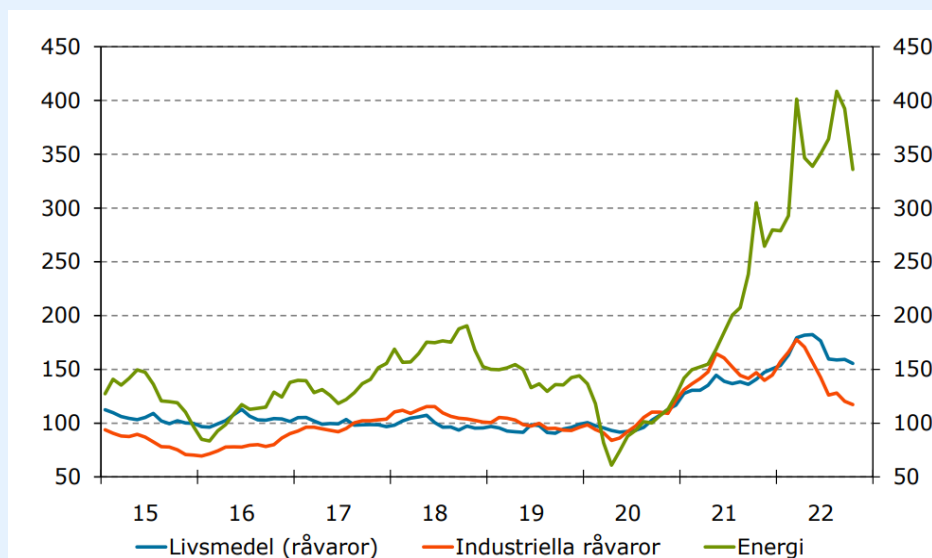
Kriser kan leda till utbudsbrist och allmänt stigande kostnader som drabbar hela branscher eller sektorer av ekonomin. Det kan till exempel röra sig om att krisen stör befintliga leveranskedjor och varuförsörjningen eller tider med ett högt inflationstryck. I sådana situationer jagar ett större kapital färre insatsvaror vilket fördyrar företagets produktion. Eftersom krisen slår på hela branscher skapar detta ett allmänt tryck uppåt på företagets priser, vilket inte minst har märkts under den senaste tidens ökande inflationstakt (se figur 1 nedan).

### Box 1: Inflation i svensk ekonomi 2022

I Riksbankens penningpolitiska rapport för november 2022 konstateras att inflationen fortfarande är alldeles för hög och att den under oktober 2022 uppgick till 9,3 procent (KPI).<sup>11</sup>

I en nyligen publicerad rapport konstaterar Konjunkturinstitutet att de kraftigt stigande råvarupriserna har bidragit till den snabba uppgången i inflation. Som framgår av grafen nedan (figur 1) började de internationella priserna på bland annat livsmedel, industriella råvaror och energirelaterade produkter stiga kraftigt under senare delen av 2020 och framför allt priset på energi låg under 2022 betydligt högre än det gjort tidigare.

Figur 1. Internationella råvarupriser



Källa: Sveriges riksbank, Penningpolitisk rapport – november 2022 och Konjunkturinstitutet, 2022, Specialstudie Prissättning hos svenska företag under 2022 och [www.scb.se](http://www.scb.se)

<sup>11</sup> KPI mäter den genomsnittliga prisutvecklingen för hela den privata inhemska konsumtionen och motsvarar de priser konsumenten faktiskt betalar. KPIF motsvarar KPI med fast ränta och syftar till att ta bort effekten av förändrade räntesatser från KPI.

Rapportens huvudsakliga slutsats är att det inte finns några tydliga indikationer på att konsumentpriserna (KPIF) har stigit mer än vad som kan motiveras av ökade produktionskostnader sedan det andra kvartalet 2021. Den faktiska uppgången i konsumentpriserna från det andra kvartalet 2021 till och med det andra kvartalet 2022 kan till mycket stor del förklaras av stigande import- och energipriser. Konjunkturinstitutet betonar dock att det finns en osäkerhet i underliggande beräkningar och modelleringar och att resultaten därför ska ses som indikativa.

En effektiv konkurrens förhindrar inte företagen från att anpassa sin prissättning till stigande kostnader. Snarare bidrar konkurrens i kombination med att hela branscher drabbas till att kostnadsökningar får stort genomslag i konsumentpriserna. På samma sätt kan det när krisen är över påskynda en återgång till normala prisnivåer och minska risken för att priserna cementeras på en högre nivå trots att kostnaderna faller tillbaka. Därtill skapar konkurrens starka incitament för de drabbade företagen att ställa om till nya effektiva leveranskanaler för att få ett övertag mot konkurrenterna. Denna drivkraft är inte lika stark hos företag som möter en svagare konkurrens och därmed inte har samma behov av rigorös kostnadskontroll.<sup>12</sup>

Konkurrensverket anser att det som en utgångspunkt är viktigt att företagen är fria att anpassa produktionen till rådande marknadsförhållanden. När företag tillåts anpassa sin prissättning till stigande kostnader på insatsvaror bidrar det till ett effektivt nyttjande av samhällets resurser.

En förutsättning för ett effektivt resursutnyttjande är emellertid att marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens. När det inte är så och konkurrensen brister, finns det en risk att prisökningarna görs i syfte att bibehålla höga vinstmarginaler och snarare reflekterar företagets marknadsmakt än samhällsekonomisk effektivitet.

En allmänt stigande prisnivå i ekonomin kan också öka konsumenternas acceptans för ytterligare prisökningar. Det medför en risk för att konsumenter blir mindre benägna att ifrågasätta och söka alternativ till ett företags höga priser, något som i sig ökar företagets marknadsmakt. Krisen kan därför komma att utnyttjas av enskilda företag som svepskäl för att höja priserna mer än vad kostnadsökningarna ger skäl för.

Sammantaget ser därför Konkurrensverket att det i vissa fall kan vara motiverat att närmare granska prisökningar som följer en kris med allmänt ökade kostnader, om det sker på en marknad där konkurrensen initialt redan är försvagad.

## Exempel 2: Kraftigt ökande efterfrågan på vissa varor eller tjänster

Kriser kan innebära att företagen plötslig möter en kraftigt ökad efterfrågan på vissa varor eller tjänster. Vilka varor eller tjänster det rör sig om beror på krisens karaktär, men det kan till exempel handla om mat och konserver, hygienartiklar, drivmedel eller överlevnadsutrustning. Det kan också handla om olika distributionskanaler, till exempel en omställning från fysisk handel till e-handel. När helt plötsligt många fler kunder jagar samma varor kan det innebära att företagets lager inte räcker för att mätta den stigande efterfrågan. En konsekvens av en kraftigt ökad efterfrågan kan alltså bli att företagets lager säljer slut och att "hyllorna står tomma". Risken för tomma hyllor kan i sin tur trigga bunkringstendenser hos

---

<sup>12</sup> Inom nationalekonomin används begreppet *X-inefficiency* för att beskriva hur mycket mindre effektiv en monopolists produktion är jämfört med om det råder konkurrens.

konsumenter som snabbt försöker tillgodose sitt behov. Det skapar en negativ spiral som riskerar innebära att lagren dräneras i än snabbare takt.

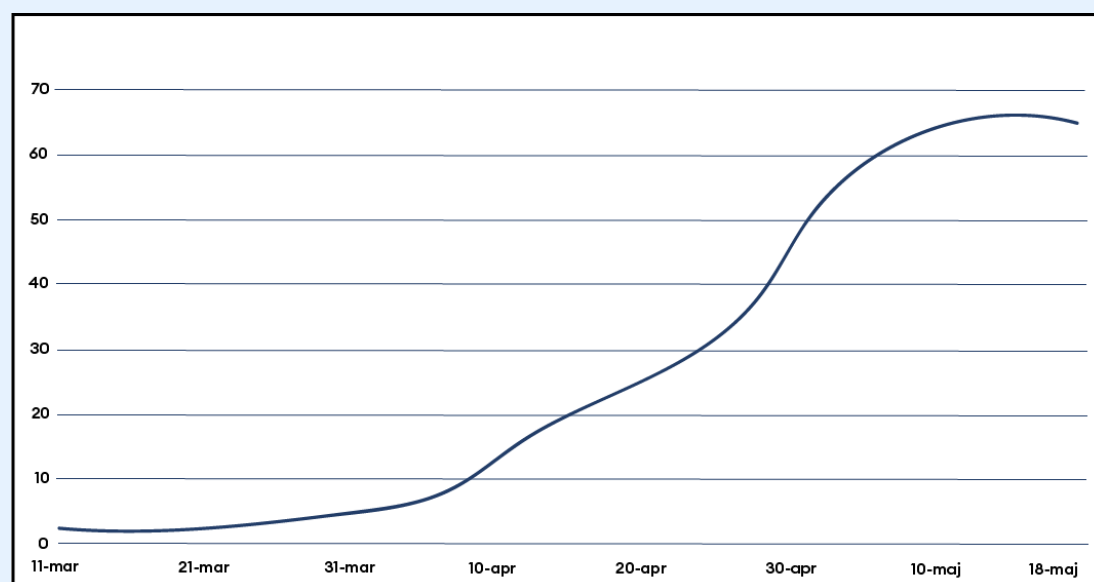
Det som sker vid en kraftig efterfrågeökning är alltså att det befintliga utbudet inte räcker till, eftersom det är anpassat till en situation med lägre efterfrågan. Det skapar ett så kallat efterfrågeöverskott. Ett efterfrågeöverskott skickar en viktig signal till marknaden att öka tillgången och stimulerar nya aktörer att träda in på marknaden. På en marknad med väl fungerande konkurrens kommer företagen agera på dessa signaler och utbudet anpassas till den ökade efterfrågan. Konkurrens kan därför bidra till att kraftiga prisökningar uteblir eller som mest är kortvariga och övergående. Ett exempel på detta är handspritsprodukter som under början av coronapandemin tillfälligt ökade i pris men sedan gick ner till mer normala nivåer då företag ställde om sin produktion.

### Box 2: Pris och lagerhållning av handsprit under coronapandemin

En i media uppmärksammas fråga under våren 2020 var den kraftigt ökade efterfrågan på handsprit som ledde till prishöjningar och slutsålda lager. Konkurrensverket undersökte utbud och priser på handsprit mellan mars och maj och fann att flera företag ställde om sin produktion för att möta efterfrågan och att utbudet ökade kraftigt redan under april. Enligt uppgifter från Statens inköpscentral var det endast tillfälligt som det var högre priser inom det statliga ramavtalet och att priserna blev mer normala i maj 2020.

I början av krisen såldes det slut på handsprit och liknande produkter. Flera företag har därefter ställt om sin produktion till att producera handsprit för att möta till exempel vårdens och konsumenternas behov. Utbudet ökade kraftigare en vecka in i april 2020 för att stegra under den sista veckan i månaden. Därefter har kurvan planat ut. Detta framgår av grafen nedan (figur 2), som visar hur mycket handsprit som fanns i lager hos nätapoteken under perioden mars till maj 2020.

Figur 2. I lager – antal produkter



Källa: Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020, s. 17.

På marknader där konkurrensen redan är svag riskerar en stigande efterfrågan i stället mötas av försök att hålla igen utbudet. Företag med betydande marknadsmakt möter inte samma hot från alternativa leverantörer och har därför både bättre möjligheter och incitament att hålla igen tillgången och i stället pressa upp priset. Konkurrensverket kan därför komma att se det som potentiellt problematiskt när en kris med kraftigt ökad efterfrågan av vissa varor eller tjänster inte möts upp av en motsvarande ökning av utbudet.

### Exempel 3: Begränsad rörlighet

Kriser kan leda till en begränsad rörlighet för både konsumenter så väl som för varuflöden. Det kan till exempel handla om en naturkatastrof som drabbar handelsvägar och infrastruktur, att staten vidtar nedstängningsåtgärder riktade mot invånare och företag eller att import och leveranskedjor begränsas av liknande åtgärder eller konflikter i utlandet. När rörligheten begränsas riskerar det att "krympa" marknadens geografiska räckvidd till de alternativ som finns tillgängliga i närområdet. Kriser av denna typ kan därför få följdverkningar genom att både efterfrågesidans och utbudssidans reaktioner på pris-signaler försvagas.

Kriser som begränsar rörligheten riskerar alltså att leda till en ökad marknadsmakt, då företag som tidigare var fullgoda alternativ inte längre är det. Detta urskiljer denna kris något från de övriga två exemplen, eftersom den kan få till konsekvens att både utbud och efterfrågan blir mindre känsligt för prisändringar. Krisen innebär alltså i sig själv en försvagning av konkurrensen.

En effektiv konkurrens kan i dessa situationer bidra till att minska riskerna för att krisen ökar marknadsmakten. När företag har tillgång till flera olika produktions- och distributionskanaler blir de mindre känsliga för plötsliga förändringar i tillgången. De företag som kan undvika att göra sig beroende av ett fåtal leverantörer står därför bättre rustade att hantera en kris som begränsar rörligheten.

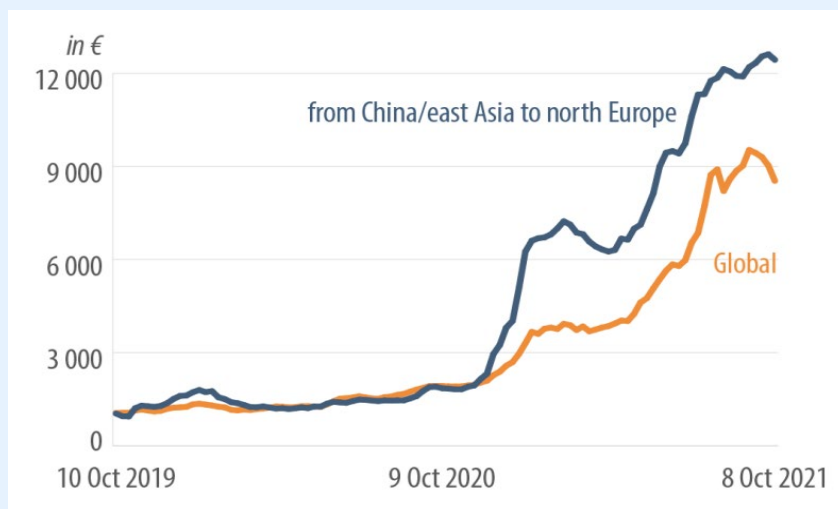
#### Box 3: Leveranskedjor under coronapandemin

Coronapandemin tydliggjorde hur känsliga dagens leveranskedjor kan vara för kriser. Under pandemin har det därför uppstått en diskussion om hur företag ska organisera sig för att öka tillförlitligheten i sina leveranser.

Enligt Europaparlamentet så drabbade coronapandemin särskilt de delar av ekonomin som kännetecknas av internationella och komplexa leveranskedjor. När efterfrågan började ta fart igen från den initiala nedgången under pandemin början, skapade detta ansträngningar och flaskhalsar inom de internationella leveranskedjorna.

En sådan effekt var att det uppstod en brist i antalet tillgängliga fartygscontainrar, vars utbud begränsades av nedstängningsåtgärder och smittspridning. Som en konsekvens av detta steg priserna för fartygscontainrar kraftigt från slutet av 2020 och under 2021. Grafen nedan (figur 3) visar prisutvecklingen i euro för fartygscontainrar under perioden oktober 2019 till oktober 2021. Som framgår av figuren ökade priserna för frakt från Kina/Östasien till Nordeuropa än mer än det globala genomsnittet.

Figur 3. Leveranskedjor under coronapandemin



Källa: Europaparlamentet, 2021, Briefing - Resilience of global supply chains Challenges and solutions, s. 4 och Europaparlamentet, 2021, Impacts of the COVID-19 pandemic on EU industries, s. 11, U.S. International Trade Commission, Executive Briefings on Trade, April 2021, Rising Maritime Freight Shipping Costs Impacted by Covid-19, s. 1-2, <https://www.mckinsey.com/capabilities/operations/our-insights/how-covid-19-is-reshaping-supply-chains> (2023-02-08)

Parlamentet har konstaterat att den övergripande bilden från både industrin och experter är att leveranskedjor kan stärkas genom en ökad diversifiering, snarare än att lägga om leveranskedjor och produktion till hemmamarknaden. Konsultbolaget McKinsey & Co. genomförde under 2020 och 2021 en enkät till 71 företag, som visade att dessa framför allt anpassat sig till coronapandemin genom att öka sin lagerhållning, snarare än att ställa om och diversifiera leveranskedjorna. En bidragande orsak till detta är enligt McKinsey att det i vissa sektorer är tidsödande och kostsamt att ställa om till en mer lokal produktion. Trots dessa utmaningar uppgav nästan nio av tio respondenter att de förväntar sig att eftersträva en viss grad av regionalisering under de närmsta tre åren.

Eftersom utmaningarna i denna kris bottenar i en begränsad rörlighet är det viktigt att olika instanser i samhället bidrar till att förbättra rörligheten. Konkurrensverket har ett mandat att ingripa direkt på marknader där ett eller flera företags förfarande sätter konkurrensen ur spel. Men en kris som begränsar rörligheten kan kräva åtgärder som ligger utanför detta mandat. Det kan till exempel röra sig om att åtgärda tillgången till en viss infrastruktur eller att göra existerande regelverk mer anpassade till krissituationen. Konkurrensverket ser därför att samverkan mellan myndigheter och regering kan vara särskilt viktigt för att identifiera vilken instans som är bäst skickad att hantera krisen.



## Alternativa verktyg för att stävja kriser med kraftiga prisökningar

I en extraordinär kris som vid händelse av krig finns särskilda krisberedskapsförfattningar avseende prisreglering och ransonering, som tar sikte på landets försörjning.<sup>13</sup> Att det finns särskilda författningar talar för att det har gjorts en bedömning av i vilken omfattning det offentliga ska bidra till försörjningen under sådana kriser.

Men, som de senaste årens utveckling tydliggjort, kan det även under kriser som inte når samma allvarlighetsgrad komma initiativ till prisreglering eller stödåtgärder. Detta är troligtvis mer sannolikt när krisen berör samhällets tillgång till essentiella varor och tjänster, som till exempel energi och drivmedel.<sup>14</sup> I den mån krisen föranleder sådana initiativ bör det noggrant övervägas om dessa står i rimlig proportion till de marknadsstörningar som åtgärderna riskerar medföra.

Prisreglering medför att priset som en viktig marknadssignal om konkurrens, efterfrågan och utbud tappar sitt värde. Att införa en prisreglering, om än begränsad i tid, är därför inte en lämplig åtgärd på en marknad med väl fungerande konkurrens. Snarare kan sådan reglering riskera medföra att utbudet begränsas och förstärka krisens negativa effekter. Av dessa anledningar har Konkurrensverket tidigare varit kritisk till förslag om prisreglering av el<sup>15</sup>, tandvård<sup>16</sup> och plastbärkassar<sup>17</sup>.

Ett alternativ till prisreglering är stödåtgärder, det vill säga direkta subventioner som innebär att staten kompenserar hushåll eller företag för de höga priserna. Det kan ske på olika sätt, till exempel genom skattelättnader, lån eller direktutbetalningar. Stöd som riktas selektivt till vissa företag måste vanligtvis anmälas till Europeiska kommissionen, som prövar om åtgärden är förenlig med statsstödsreglerna.<sup>18</sup> Stöd som riktas till medborgare eller är tillgängligt för alla företag behöver däremot inte anmälas till kommissionen. När sådant stöd används för att dämpa effekterna av en kris med kraftiga prisökningar bör det utformas på ett sätt som inte snedvrider konkurrensen.

---

<sup>13</sup> Prisregleringslagen (1989:978) inför bl.a. möjligheter för regeringen att besluta om t.ex. att ett högsta pris ska gälla för en viss vara eller tjänst. Vidare gör ransoneringslagen (1978:268) det möjligt för regeringen att på olika sätt reglera hur handeln med förnödenheter som är av vikt för totalförsvaret eller folkförsörjningen får ske.

<sup>14</sup> Se t.ex. Konkurrensverket, Drivmedelsmarknaden – konkurrens i kristider, analys i korthet 2023:1.

<sup>15</sup> Konkurrensverkets yttrande, Dnr 186/2016, Promemorior Anvisade avtal M2016/00695/Ee.

<sup>16</sup> Konkurrensverkets yttrande, Dnr 216/2021, Betänkandet När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa (SOU 2021:8) 2021/01972.

<sup>17</sup> Konkurrensverkets yttrande, Dnr 410/2016, Remiss av Naturvårdsverkets rapport Minskad förbrukning av plastbärkassar samt separat promemoria med förslag på bemyndigande i miljöbalken m.m. M2016/01154/Ke.

<sup>18</sup> Artikel 107 i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt säkerställer att stödåtgärder från en medlemsstat eller genom statens resurser inte snedvrider konkurrensen och handeln inom EU genom att favorisera vissa företag eller produktionen av vissa varor. Det är ett obligatoriskt krav att anmäla nya stödåtgärder till kommissionen. Det finns dock vissa undantag till detta krav. Ett sådant undantag är *de minimis*-regeln, som säger att stöd som understiger 200 000 euro per företag över vilken treårsperiod som (100 000 euro inom vägtransportsektorn), inte behöver anmälas.

## Slutsatser

Kriser kan på olika sätt rubba rådande utbuds- och efterfrågevillkor på marknaden, vilket i sin tur kan orsaka kraftiga prisökningar. Stigande priser signalerar till producenter och distributörer att öka tillgången och stimulerar inträde, vilket är önskvärt och ett viktigt inslag på en väl fungerande marknad. Som en utgångspunkt är det därför viktigt att företagen är fria att anpassa sina produktionsbeslut till krisen. När marknaden kännetecknas av en väl fungerande konkurrens säkerställer det att prisökningarna är tillfälliga och övergående.

Men prisökningar kan också reflektera ett opportunistiskt beteende från aktörer som utnyttjar krisen för att exploatera sina kunder. Under kristider är det därför särskilt viktigt att konsumenter och företag är uppmärksamma på och ifrågasätter prisökningar som inte verkar motiverade, särskilt sådana som sker på starkt koncentrerade marknader.

Om konkurrensen inte fungerar till följd av krisen kan det finnas skäl för Konkurrensverket att ingripa mot dominerande företags överpriser. Detta gäller särskilt på marknader som, även tillfälligt och i och med krisen, kännetecknas av betydande hinder för expansion och inträde. I sådana situationer är det särskilt stor risk att krisen gör det möjligt för företag att begränsa konkurrensen genom att hålla nere tillgången.

Under kriser kan samverkan mellan myndigheter och regering bli extra viktigt för att få bukt med prisökningar, till exempel när krisen begränsar rörligheten. I det fall initiativ utöver gällande krisberedskapslagstiftningar övervägs för att under kristider komma till bukt med kraftiga prisökningar och bristande tillgång bör dessa stå i rimlig proportion till de marknadsstörningar åtgärderna riskerar medföra.



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)