Avreglerade marknader i Sverige – en uppföljning

Konkurrensverkets rapportserie 1998:3

Konkurrensverket
December 1998

För beskrivning och analys av de sex marknaderna svarar *Mikael Ingemarsson* (tele), *Claes Svensson* (post), *Johan Hansing* (inrikesflyg), *Olof Pontusson* (järnvägstransporter, lokal och regional busslinjetrafik) och *Per-Arne Sundbom* (el). Projektledare har varit *Mikael Ingemarsson*.

ISSN 1401-8438
AWJ Kunskapsföretaget AB, Nyköping, 1998

Förord

Regeringen har i Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 1998 uppdragit åt verket att från ett effektivitets- och konsumentperspektiv, och med hänsyn till gällande mål för de aktuella politikområdena, följa upp avregleringsåtgärder som hittills genomförts på olika marknader. Uppföljningen skall redovisas i en särskild rapport som skall vara regeringen tillhanda senast den 1 december 1998.

Konkurrensverket har valt att inom ramen för uppdraget följa upp avregleringsåtgärder på sex marknader – tele, post, inrikesflyg, järnvägstransporter, lokal och regional busslinjetrafik samt el. Kännetecknande för de valda marknaderna är att de dels är av förhållandevis stor samhällsekonomisk betydelse, dels i flera fall karakteriseras av konkurrensproblem som sammanhänger bl.a. med de institutionella förhållanden som råder inom varje marknad.

Marknadsbeskrivningarna är fristående avsnitt (kap. 2-7) och saknar sammanfattningar. De slutsatser och erfarenheter som kan dras av utvecklingen på de aktuella marknaderna redovisas i stället i kapitel 8.

Stockholm den 30 november 1998

Jörgen Holgersson

Innehåll

1 AVREGLERING UR ETT EFFEKTIVITETS- OCH KONSUMENTPERSPEKTIV 8

1.1 INLEDNING 8
1.2 TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER BAKOM KONKURRENS OCH EFFEKTIVITET 9
1.3 KONKURRENSHINDER 11
1.4 BEHOVET AV KLARA SPELREGLER 13
1.5 VALET AV MARKNADER 14

2 TELE 16

2.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 16
2.1.1 Tjänsteinnehåll 16
2.1.2 Marknadsförhållanden 17
2.1.3 Institutionella förhållanden 22
2.2 UTVECKLINGEN EFTER AVREGLERINGEN 26
2.2.1 Avregleringen 26
2.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 28
2.2.3 Pris- och volymutvecklingen 34
2.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 39
2.3.1 Telias kontroll av infrastruktur och abonnenter 39
2.3.2 Bristande priskonkurrens och konsumentinformation på mobiltelemarknaden 42

3 POST 48

3.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 48
3.1.1 Tjänsteinnehåll 48
3.1.2 Marknadsförhållanden 49
3.1.3 Institutionella förhållanden 51
3.2 UTVECKLINGEN EFTER AVREGLERINGEN 53
3.2.1 Avregleringen 53
3.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 55
3.2.3 Pris- och volymutvecklingen 59
3.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 63
3.3.1 Tillträde till postal infrastruktur 63

4 INRIKESFLYG 67

4.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 67
4.1.1 Tjänsteinnehåll 67
4.1.2 Marknadsförhållanden 67
4.1.3 Institutionella förhållanden 69
4.2 UTVECKLINGEN EFTER AVREGLERINGEN 71
4.2.1 Avregleringen 71
4.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 73
4.2.3 Pris- och volymutvecklingen 78
4.2.4 Regionala effekter av avregleringen 83
4.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 84
4.3.1 Avregleringens tre faser 84
4.3.2 SAS starka ställning försvårar nyetableringar 85
4.3.3 Bristen på start- och landningstider 88

5 JÄRNVÄGSTRANSPORTER 89

5.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 89
5.1.1 Tjänsteinnehåll 89
5.1.2 Marknadsförhållanden 90
5.1.3 Institutionella förhållanden 93
5.2 UTVECKLINGEN EFTER AVREGLERINGEN 94
5.2.1 Avregleringen 94
5.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 100
5.2.3 Pris- och volymutvecklingen 103
5.2.4 Regionala effekter av avregleringen 104
5.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 104

6 LOKAL OCH REGIONAL LINJETRAFIK MED BUSS 110

6.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 110
6.1.1 Tjänsteinnehåll 110
6.1.2 Marknadsförhållanden 110
6.1.3 Institutionella förhållanden 112
6.2 UTVECKLINGEN EFTER AVREGLERINGEN 113
6.2.1 Avregleringen 113
6.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 114
6.2.3 Pris- och volymutvecklingen 119
6.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 120
6.3.1 Kommunal uppdragsverksamhet i annan kommun eller i annat län 120
6.3.2 Konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga bussföretag 123

7 EL 125

7.1 MARKNADENS OMFATTNING OCH STRUKTUR 125
7.1.1 Produktinnehåll 125
7.1.2 Marknadsförhållanden 125
7.1.3 Institutionella förhållanden 129
7.2 UTVECKLINGEN EFTER ELMARKNADSREFORMEN 132
7.2.1 Syftet med regelreformeringen 133
7.2.2 Effekter på marknadsförhållanden 133
7.2.3 Prisutvecklingen 139
7.3 IDENTIFIERADE KONKURRENSPROBLEM 144
7.3.1 Hög marknadskoncentration i producentledet 144
7.3.2 Vertikal integration och ”mätarkravet” 145
7.3.3 Nätverksamhet, höga priser och korssubventionering 148
7.3.4 Fjärrvärme, höga priser och korssubventionering 151
7.3.5 Hinder för en effektiv börshandel 153

8 ÖVERGRIPANDE SLUTSATSER 156

8.1 INLEDNING 156
8.2 DOMINANTENS FÖRDELAR BEGRÄNSAR KONKURRENSEN 159
8.2.1 Kontroll av infrastruktur 159
8.2.2 Dominanten kan korssubventionera 161
8.3 INLÅSNINGSEFFEKTER 162
8.4 RISKER FÖR KARTELLIKNANDE UTFALL PÅ MARKNADEN 163
8.5 REGIONALA OCH ANDRA FÖRDELNINGSMÄSSIGA EFFEKTER 165
8.6 EU-MEDLEMSKAPET OCH EU:S REGLER 166
8.7 AVSLUTANDE SYNPUNKTER 167

1 Avreglering ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv

1.1 Inledning

Avreglering och liberalisering av olika marknader har fått allt större betydelse för olika länder i Europa under senare år. I Europa inleddes en omfattande avreglerings- och privatiseringsprocess i Storbritannien under 1980-talet. Telekommunikationsföretaget British Telecom var det första allmännyttiga företaget som privatiserades 1984. Därefter har, i varierande grad, bl.a. el och järnvägstransporter öppnats för konkurrens. I USA påbörjades samma process redan under 1970-talet, bl.a. med liberalisering av flyg- och telemarknaderna.

I Sverige har flera avregleringar genomförts under den senaste tioårsperioden. Skälen till detta har varit många. Ett viktigt skäl har varit att insikten om konkurrensens betydelse för den ekonomiska tillväxten ökade under 1980- och början av 1990-talet. Andra skäl har varit en ökad internationalisering och en allt snabbare teknisk utveckling i kombination med en ökad efterfrågan som inneburit bl.a. att marknader som tidigare kunnat karakteriseras som s.k. naturliga monopol eller haft inslag av naturliga monopol inte längre kan klassas som sådana. Denna utveckling har inneburit att många regleringar blivit obsoleta samtidigt som förutsättningar skapats för ökad konkurrens.

Under senare år har EU på olika sätt sökt främja konkurrens genom att verka för avregleringar av olika marknader och genom skapandet av en inre marknad. Marknader som tele, el, flyg och järnvägstransporter har genomgått stora förändringar. Inom flyg- och telemarknaderna har antalet företag ökat påtagligt.

För flertalet marknader som avreglerats har inte nödvändigtvis antalet regler minskat utan snarare har de regler som hindrat konkurrens avskaffats samtidigt som nya regler har införts i syfte att uppfylla olika mål och öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens. Regler som avskaffas kan vara sådana som begränsar utbudet på marknaden i form av etablerings- eller handelshinder. Regler som införs i konkurrensfrämjande syfte kan vara sådana som reglerar villkoren för att utnyttja en tidigare monopolists infrastruktur. Detta kan mycket väl innebära att en avreglerad marknad

får ett mer omfattande regelverk än vad som tidigare varit fallet. Ett exempel härpå är telemarknaden där statliga Televerket inte hade något legalt monopol men däremot 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 telemarknaden avreglerades den 1 juli 1993 genomfördes flera förändringar. Televerket bolagiserades och blev Telia AB samtidigt som ett nytt regelverk – telelagen – trädde i kraft. Tillsyn avseende efterlevnaden av lagen utövas av tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) som bildades ett år tidigare. Man skulle därmed kunna säga att telemarknaden utvecklades från ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens. Regelreformering skulle i många fall vara ett bättre ord än avreglering för att beskriva utvecklingen på marknader som i den allmänna debatten kallas för avreglerade. I denna rapport har företrädesvis begreppet regelreformering använts.

1.2 Teoretiska utgångspunkter bakom konkurrens och effektivitet

Samhällsekonomisk effektivitet kan avse bl.a. produktionseffektivitet och allokeringseffektivitet. Produktionseffektiviteten maximeras när varje företag inom en bransch producerar en given kvantitet till så liten kostnad som möjligt samtidigt som produktionen fördelas mellan företagen i branschen så att kostnaderna totalt sett minimeras. Allokeringseffektivitet innebär att resurserna i en ekonomi användas på sådant sätt att nyttan för samhället blir så stor som möjligt.

De båda marknadsformerna perfekt konkurrens och monopol är två specialfall i den ekonomiska teorin. För att det skall råda perfekt konkurrens krävs att vissa villkor är uppfyllda, såsom att det råder fritt in- och utträde samt att producenter och konsumenter har fullständig information om bl.a. priser och produkters egenskaper. För det mesta är villkoren inte uppfyllda i praktiken, varför den perfekta konkurrensmarknaden främst kan ses som en jämförelsenorm som är intressant för att en sådan marknad är effektiv i alla avseenden.

Detta uppnås då marknadspriset är lika med marginalkostnaden[1]. Under marknadsformen monopol kommer däremot produktionen och konsumtionen att vara mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Det finns de som anser att potentiell konkurrens är tillräcklig för att garantera att en monopolist inte skall kunna begränsa produktionen och ta ut höga priser. En hög prisnivå som leder till stora vinster skulle nämligen innebära att nya företag har starka incitament att etablera sig på marknaden och därmed skulle konkurrensen öka och vinsten per företag bli mindre. Det förtjänar dock att nämnas att en monopolmarknad ofta karakteriseras av betydande in- eller utträdeskostnader, vilket verkar klart hämmande på nyetableringar. Monopolet kan därmed göra stora vinster även på lång sikt.

Men även på marknader där inträdeskostnaderna inte är stora, har den etablerade monopolisten ändå starka incitament att begränsa produktionen och sätta de priser som leder till så stor vinst som möjligt. Det är nämligen inte det etablerade företagets vinst före inträde utan konkurrenssituationen efter inträde som avgör hur pass starka incitamenten är för nya företag att träda in på marknaden. Då nya företag överväger att träda in på marknaden kan hotet om att det etablerade företaget startar ett priskrig verka avskräckande på dem som tänker träda in på marknaden. Man kan därför inte generellt påstå att potentiell konkurrens är tillräcklig för att konkurrensen skall fungera väl på marknader där priskonkurrensen är begränsad, vilket bl.a. är fallet då det råder monopol och i många fall av fåtalskonkurrens.

Utöver bristande allokeringseffektivitet kan det uppstå bristande kostnadseffektivitet i ett monopol eftersom det kan vara svårt att utveckla starka incitament för kostnadseffektivitet i en organisation som saknar konkurrens. Ytterligare en nackdel med ett monopol är att det kan uppstå negativa effekter i fråga om service och kvalitet

---

[1] Marginalkostnaden är den förändring i de totala kostnaderna som uppkommer då produktionen ökas med en enhet. Marginalkostnaden kan vara avtagande, konstant eller stigande vid olika produktionsnivåer. Om produktionen ökar proportionellt lika mycket som insatsen av produktionsfaktorerna gäller att marginalkostnad och rörlig styckkostnad sammanfaller. I en del fall, t.ex. vid tillverkning av långa serier, kan genomsnittskostnaden bli lägre för varje ytterligare producerad enhet. Marginalkostnaden är då lägre än genomsnittskostnaden vilket är fallet då stordriftsfördelar råder. Man brukar göra en distinktion mellan kort- och långsiktig marginalkostnad. Kortsiktig marginalkostnad är marginalkostnaden för att producera inom ramen för befintlig kapacitet, medan långsiktig marginalkostnad är marginalkostnaden då en produktionsökning kräver ytterligare kapacitet. När kapaciteten är anpassad till efterfrågan sammanfaller kort- och långsiktig marginalkostnad. Marginalkostnadsprissättning innebär att priset skall sättas lika med den kortsiktiga marginalkostnaden, eftersom detta garanterar ett effektivt utnyttjande av befintlig kapacitet.

samt produktförnyelse. Dessa nackdelar behöver inte nödvändigtvis innebära att det är samhällsekonomiskt ineffektivt att det bara finns ett enda företag på marknaden. En motverkande positiv faktor är att ett ensamt företag fullt ut kan utnyttja stordrifts- och samproduktionsfördelar. Förekomsten av dessa fördelar sammanhänger med att det finns betydande fasta kostnader som är volymoberoende. Om den produktionsnivå vid vilken genomsnittskostnaden slutar att falla är så stor att den överstiger hela marknadens efterfrågan kan man säga att marknaden är ett naturligt monopol. På en sådan marknad är det mer kostsamt att dela upp produktionen mellan två företag än att låta ett enda företag svara för all produktion. Från samhällsekonomiska utgångspunkter kan det ändå vara motiverat att låta fler än ett företag finnas på en sådan marknad. Detta är fallet om de gynnsamma effekterna av en ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en högre produktionskostnad.

1.3 Konkurrenshinder

Som nämnts ovan kan den tekniska utvecklingen innebära att marknader som tidigare kunnat karakteriseras som naturliga monopol inte längre kan klassas som sådana. För att öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på sådana marknader är det nödvändigt att noggrant utreda behovet av information, speciallagstiftning och strukturella åtgärder, exempelvis i form av att vissa av företagets tillgångar skiljs ut. Erfarenheterna från många avregleringar är att brister i genomförandet kan få allvarliga negativa konsekvenser, som dessutom många gånger är svåra att åtgärda i efterhand.

Som regel har den tidigare monopolisten konkurrensfördelar av olika slag som i vissa fall kan vara betydande. Ett exempel härpå är en stor kundstock, både absolut och relativt sett. Det kan förhålla sig så att dominanten har en relation med så gott som samtliga företags- och hushållskunder i riket. För att värva kunder från dominanten kan det krävas betydande marknadsföringsinsatser. Dominanten behöver däremot inte på motsvarande sätt informera om sina produkter. Det kan också vara förenat med betydande omställningskostnader för konsumenterna att byta leverantör. Ett belysande exempel på detta är krav på timmätning av elförbrukningen, och därmed köp av en ny elmätare, vid byte av elleverantör.

Ett annat exempel är avsaknaden av nummerportabilitet mellan teleoperatörer, dvs. det är inte möjligt att teckna ett nytt teleabonnemang med en annan teleoperatör och samtidigt behålla det inarbetade abonnentnumret. Ytterligare ett exempel är om leverantören erbjuder kunderna att teckna abonnemang endast för en förhållan-

devis lång tidsperiod, vilket innebär att en kund som säger upp sitt abonnemang och tecknar abonnemang med en annan leverantör kommer att behöva betala två abonnemangsavgifter under tidsperioden ifråga. Detta minskar benägenheten hos kunderna att teckna nya abonnemang. Inlåsningseffekten förvärras om abonnemangsavgiften kan ackumuleras och användas som betalningsmedel då tjänster utnyttjas. Detta är vanligt förekommande på mobiltelemarknaden.

Den tidigare monopolisten har ofta betydande möjligheter att föra över ekonomiska resurser mellan olika verksamheter. Detta kan vara en lönsam strategi för att motverka inträde av konkurrenter. Genom att föra över vinster från områden skyddade från konkurrens till områden där konkurrenten avser att marknadsföra tjänster eller redan marknadsför tjänster kan den tidigare monopolisten sätta priserna så lågt att konkurrenten drivs ut från marknaden eller inte ens träder in på marknaden. Det kan därför, å ena sidan, vara nödvändigt att införa olika restriktioner på den tidigare monopolistens prissättning. Å andra sidan innebär sådana restriktioner risker för att konsumenterna inte fullt ut kommer att kortsiktigt kunna dra nytta av prissänkningar som en följd av ökad konkurrens.

På många avreglerade marknader är tillträde till infrastrukturen och villkoren för detta av avgörande betydelse för att konkurrensen skall fungera väl. Vad som föranleder störst problem från konkurrenssynpunkt är då den tidigare monopolisten både kontrollerar infrastrukturen uppströms och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag. Den dominerande aktören kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden. Genom att sätta avgiften för utnyttjande tillräckligt högt kan infrastrukturägaren eliminera befintliga konkurrenter eller hindra nya aktörer från att träda in på marknaden. Inför en avreglering införs ofta en särreglering för att komma till rätta med detta problem.

Särregleringen kan ofta vara utformad så att det finns en skyldighet för dominanten att upplåta infrastrukturen. Däremot är det en grannlaga uppgift att avgöra till vilka villkor som upplåtelsen skall ske. Det är inte ovanligt att full kostnadsallokering används för att beräkna ett s.k. access- eller tillträdespris. Full kostnadsallokering är ett sätt att fördela historiska kostnader med hjälp av olika fördelningsnycklar. Vilken fördelningsnyckel man väljer är godtyckligt. Detta innebär att priserna kan variera beroende på vilken fördelningsnyckel som används. Mer sofistikerade metoder för att

beräkna priserna kan dock ofta inte användas av brist på tillförlitliga uppgifter. Ett alternativ till att reglera villkoren är, som ovan nämnts, att genomföra en strukturell separation, dvs. skilja ut infrastrukturen ur den tidigare monopolistens verksamhet. Detta minskar påtagligt dennes marknadsmakt och därmed minskar även behoven av reglering och kontroll av marknaden.

Ovan redovisade risker för marknadsutestängning föreligger inte i en mer symmetrisk situation, dvs. i en situation då två eller flera företag som konkurrerar nedströms är jämbördiga. Dessa företag har då i stället ett ömsesidigt intresse av att utnyttja varandras infrastruktur och inget av företagen kan ensidigt bestämma villkoren. Däremot finns det mycket som talar för att de avtal som företagen ingår med varandra kan utgöra en grund för ett konkurrensbegränsande samarbete. Företagen har nämligen ett gemensamt intresse av att via avgifterna för att utnyttja infrastrukturen påverka varandras kostnader och därmed hålla uppe priserna på tjänster gentemot slutkunder. Avgifterna kan med andra ord underlätta kartelliknande överenskommelser mellan aktörerna då dessa är jämbördiga.

1.4 Behovet av klara spelregler

Utformningen av spelregler är av stor betydelse för nyligen avreglerade eller regelreformerade marknader. Väl utformade spelregler skall fungera som underlag för de beslut som fattas av aktörerna på sådana marknader.

Både generell konkurrenslagstiftning och speciallagstiftning är väsentliga för att motverka bl.a. missbruk av marknadsmakt och för att främja konkurrens på marknader där förutsättningar ännu saknas för en väl fungerande konkurrens. Konkurrenslagen (1993:20), KL, innehåller två förbud. Enligt 6 § KL är avtal mellan företag förbjudna om de har till syfte att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den marknaden på ett märkbart sätt eller om de ger ett sådant resultat. Ett konkurrensbegränsande samarbete behöver inte baseras på avtal, dvs. vara explicit, för att omfattas av KL. Även ett implicit samarbete såsom ett i tyst samförstånd enhetligt agerande omfattas av förbuden i KL.

I 19 § KL föreskrivs förbud mot missbruk från ett eller flera företags sida av en dominerande ställning på marknaden. KL är följaktligen asymmetrisk i den meningen att den ställer hårdare krav på dominerande företag. Missbruk kan särskilt bestå i att påtvinga någon oskäliga affärsvillkor eller begränsa produktion till nackdel för konsumenterna. KL kan följaktligen tillämpas då dominerande

infrastrukturägare kräver priser som innebär risker för marknadsutestängning.

Särreglering kan ses som ett komplement till KL. Särskilt under en övergångsperiod kan en väl utformad särreglering tillämpad av en för ändamålet inrättad tillsynsmyndighet främja konkurrensen på regelreformerade marknader. Från konkurrenssynpunkt är det viktigt att den typ av asymmetriska regler som finns i KL även finns i speciallagstiftningen för olika marknader, exempelvis genom att strängare krav ställs på företag med dominerande ställning.

En faktor av betydelse för utformningen av framtidens spelregler är den tekniska utvecklingen som skapar förutsättningar för en sammansmältning (konvergens) av olika områden. Sålunda visar konvergensen redan tecken på att vara en avgörande drivkraft för utvecklingen inom tele- och mediamarknaderna såväl vad gäller tjänster som nätverk, utrustning och aktörer. Den pågående konvergensprocessen – som inte enbart är en teknisk och ekonomisk fråga utan i hög grad en fråga om innehåll – kan innebära att nya specifika regleringar, som eventuellt kan vara gemensamma för de berörda områdena, kan behöva införas som ett komplement till den rådande konkurrenslagstiftningen inom EU resp. den nationella konkurrenslagstiftningen.

1.5 Valet av marknader

Regelreformering kan vara kontroversiellt. De företag som finns på marknader som karakteriserats av bristande konkurrens har ofta ett intresse av att bevara sådana regleringar som begränsar förutsättningarna för nya företag att komma in på marknaden. Regleringar som begränsar etableringsmöjligheterna ökar möjligheterna för de existerande företagen att begränsa utbudet och ta ut högre priser och därmed få större vinster än vad som annars vore fallet. Omvänt har konsumenterna ett intresse av att företagen konkurrerar med varandra eftersom detta ökar utbudet och pressar priserna. För att öka mångfalden och gynna konsumenterna utan att kvalitet och service reduceras är det viktigt att identifiera de konkurrensproblem som fortfarande kan finnas på några av de för samhällsekonomin betydelsefulla marknader som öppnats för konkurrens under 1990-talet.

Utifrån ett effektivitets- och konsumentperspektiv redovisas därför, utan att för den skull göra anspråk på att vara heltäckande, i det följande identifierade konkurrensproblem för sex marknader, nämligen tele, post, inrikes flyg, järnvägstransporter, lokal och regional linjetrafik med buss samt el. Utvecklingen efter avregleringen i

form av bl.a. effekterna på marknadsförhållandena beskrivs. Marknadsbeskrivningarna är fristående avsnitt (kap 2-7) och saknar sammanfattningar. De slutsatser och erfarenheter som kan dras av utvecklingen på de olika marknaderna redovisas i stället i kapitel 8.

Det finns även andra marknader än de här utvalda som avreglerats under 1990-talet eller tidigare som skulle kunna ingå i en redovisning enligt ovan. Exempel på en marknad som har avreglerats är taxi. Andra områden som i olika avseenden kännetecknas av bristande konkurrens är marknaderna för finansiella tjänster. Detta är särskilt allvarligt mot bakgrund av dessa marknaders betydelse för viktiga samhällsfunktioner såsom bankernas roll för det nationella och internationella betalningssystemet. En tredje marknad som också måste bedömas som intressant ur ett konsumentperspektiv och som avregleras den 1 januari 1999 är vuxentandvården. Bärande principer för tandvårdsreformen är fri etablering för tandläkare och fri prissättning. Både marknaden för vuxentandvård och marknaden för betaltjänster är inom Konkurrensverket föremål för pågående utredning.

2 Tele

2.1 Marknadens omfattning och struktur

2.1.1 Tjänsteinnehåll

Telemarknaden kan delas upp i olika delmarknader. Ett sätt är att utgå från telelagens (1993:597) bestämmelser och definitioner och dela upp marknaden i teletjänster och nätkapacitet[2].

I begreppet teletjänster ingår i princip alla typer av tjänster som allmänheten kan komma i åtnjutande av från fasta eller mobila nätanslutningspunkter. Den vanligaste teletjänsten är telefonitjänsten som består i överföring av tal och som även medger överföring av telefaxmeddelanden samt datakommunikation via låghastighetsmodem.

Den grundläggande telefonitjänsten betecknas ibland PSTN (Public Switched Telephone Network), som emellertid inte betecknar en tjänst utan i stället avser det allmänna telefonnätet. PSTN erbjuder i första hand uppringd (kopplad) trafik. ISDN (Integrated Services Digital Network) är ett internationellt standardiserat telenät. I ISDN är de uppringda förbindelserna digitala hela vägen mellan abonnenterna, dvs. den digitala trafiken utsträcks ända till abonnenten som i PSTN däremot har analog anslutning.

Vissa teletjänster nås genom speciella nummerserier eller anropsnummer, t.ex. frisamtalstjänster, nummerupplysning, tjänster med delad kostnad och betalteletjänster. Förutom att erbjuda olika slag av teletjänster via fasta eller mobila nät som är allmänt tillgängliga erbjuder operatörerna olika slag av mervärdestjänster. Exempel härpå är medflyttning, vidarekoppling, gruppsamtal, nummerupplysning, nummerpresentation samt olika slag av fax- och röstbrevlådor.

---

[2] Teletjänst definieras i telelagen (1993:597) som förmedling av telemeddelande för någon annan. Med telemeddelande avses ljud, text, bild, data eller information i övrigt som förmedlas med hjälp av radio eller genom ljus eller elektromagnetiska svängningar som utnyttjar särskild anordnad ledare. Nätkapacitet definieras som överföringskapacitet i telenät eller del därav.

En marknad som expanderat kraftigt under 1990-talet är internetmarknaden. Via Internet finns möjlighet för användare att få tillgång till olika slag av information och utbudet är mycket stort. Det finns också möjlighet att beställa varor och utföra olika tjänster via Internet. Teletjänster som tillhandahålls över Internet, som är ett allmänt tillgängligt telenät, är t.ex. elektronisk post (e-post) och webb-tjänster (WWW). Det finns också möjlighet att via Internet sända exempelvis textmeddelanden till olika anropsnummer i mobila nät. Telefoni över Internet har ännu inte blivit någon stor framgång, bl.a. beroende på förhållandevis dålig ljudkvalitet. Däremot kan man förvänta sig att s.k. IP-telefoni, dvs. telefoni över tekniken IP (Internet Protocol), kan komma att bli framgångsrikt.

Exempel på nätkapacitet är teleförbindelser av olika slag eller s.k. svart fiber där kunden själv ansluter nödvändig transmissionsutrustning. Det finns flera leverantörer av nätkapacitet med olika tekniska prestanda. Olika leverantörer redovisas i det följande.

2.1.2 Marknadsförhållanden

I oktober/november 1998 fanns det ca 60 företag som anmält till tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS) att de inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahöll teletjänster via fasta eller mobila nät. För 20 av dessa företag var verksamheten av en sådan omfattning att tillståndsplikt gällde. Sålunda hade 13 företag tillstånd att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt medan 7 företag hade tillstånd att tillhandahålla mobila teletjänster[3]. Antalet företag som anmält till PTS att de inom ett allmänt tillgängligt telenät hyrde ut nätkapacitet av olika slag var uppskattningsvis 60. För 8 av dessa företag var verksamheten av en sådan omfattning att tillståndsplikt gällde.[4]

Marknaden för teletjänster från fast anslutningspunkt kan under år 1997 beräknas ha omsatt totalt närmare 24 miljarder kronor medan omsättningen på marknaden för mobila teletjänster kan beräknas ha uppgått till drygt 8 miljarder kronor. Omsättningen på marknaden

---

[3] Det förtjänar att nämnas att ett företag kan ha fler än ett tillstånd. Vidare kan flera företag verksamma inom samma koncern ha tillstånd. Vad gäller mobila teletjänster har exempelvis ett företag (Telia AB) fyra tillstånd samtidigt som två företag verksamma inom var sin koncern har var sitt tillstånd.

[4] Begreppen anmälnings- och tillståndsplikt återfinns i telelagen (1993:597). Begreppen beskrivs närmare i avsnitt 2.1.3.

för uthyrning av nätkapacitet kan bedömas ha uppgått till minst 2 miljarder kronor år 1997.[5]

Teliakoncernen är verksam inom så gott som alla delar av den svenska telemarknaden och kan betraktas som marknadsledande inom de flesta områden. Telia, som är helägt av staten, har en unik ställning såtillvida att Telia är ensamt om att inneha ett fast accessnät (lokalnät) som når så gott som alla hushåll och företag i hela riket. Telia har också en betydande abonnentstock i detta nät som kan uppskattas till ca 4,5 miljoner hushålls- resp. ca 1,5 miljoner företagskunder.

NetCom Systems bildades 1993 för att förvalta och utveckla Kinnevik-koncernens telekommunikationsbolag i Skandinavien. Förutom Tele2 ingår bl.a. Comviq GSM i NetCom. Comviq GSM konkurrerar med Telia och den tredje GSM-operatören Europolitan på marknaden för mobila teletjänster. Bakom Europolitan står två av världens största mobilteleoperatörer, nämligen det amerikanska företaget AirTouch Communications och det brittiska företaget Vodafone.

Antalet fastnätsoperatörer som konkurrerar med Telia har ökat sedan 1993. Numera finns ett flertal operatörer som i likhet med Telia erbjuder internationella och nationella teletjänster till företag eller hushåll, t.ex. Tele2, Telenordia, Global One, Sonera Sverige, Tele1 Europe. Dessa operatörer har dock, i jämförelse med Telia, i mycket begränsad omfattning byggt egna lokala nät (accessnät) och då företrädesvis i storstadsområden eller till stora företag. Merparten av samtliga företag och hushåll är fortfarande direktanslutna till Telias fasta nät, vilket innebär att de betalar abonnemangsavgift till Telia. Dessa kunder kan dock, genom att slå ett prefix före lands-, rikt- och abonnentnumret, låta samtal effektueras av någon annan än Telia[6]. Dessa operatörer fakturerar kunden i fråga, men erlägger samtrafikavgift till Telia för utnyttjandet av Telias nät.

Om en till Telias fasta nät direktansluten abonnent ringer till ett abonnentnummer i en annan operatörs nät debiterar Telia sin egen

---

[5] Källa: AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997. Vad gäller mobila teletjänster bör nämnas att flygtelefoni (TFTS) och personsökning (ERMES) exkluderats. Dessa marknader behandlas inte heller i denna rapport.

[6] För att kunna utnyttja denna möjlighet krävs att kunden är ansluten till en AXE-station. Under oktober i år avslutades Telias grundutbyggnad av AXE i Sverige. AXE-anslutning innebär även andra fördelar i form av s.k. PLUS-tjänster såsom medflyttning, vidarekoppling, samtal väntar, återuppringning etc.

kund och erlägger samtrafikavgift till operatören i fråga för överlämnandet av samtalet till operatörens nät. Som nämnts ovan är antalet fast anslutna abonnenter hos andra fastnätsoperatörer än Telia dock än så länge mycket litet i förhållande till antalet fast anslutna abonnenter hos Telia. Konkurrenter till det marknadsdominerande Telia är med andra ord än så länge beroende av Telia och dess nät samt dess fast anslutna abonnenter för att kunna erbjuda kunder sina tjänster.

På mobiltelemarknaden kan ett flertal olika kundgrupper identifieras som har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser. Vissa sätter ett stort värde på att ha hög kvalitet i termer av hög framkomlighet och täckning oberoende av när under dygnet ett samtal äger rum och är följaktligen beredda att betala ett förhållandevis högt pris för att kunna ringa och ta emot samtal. Andra däremot kan ha intresse av att i första hand kunna använda mobiltelefonen under fritiden med lägre krav på kvalitet. Efterfrågan är att betrakta som mycket heterogen i termer av t.ex. mobilitet och brukarmönster.

Olika kundgruppers heterogena önskemål och intressen kan tillgodoses av mobilteleoperatörerna, bl.a. genom prisdifferentiering. Man kan i så fall förvänta sig att antalet abonnemangsformer med därtill hörande olika tjänster och priser kommer att vara förhållandevis stort. Det visar sig också att antalet abonnemangsformer och därtill hörande tjänster i det mobila telenätet ökat i Sverige under de senaste åren. Numera erbjuder Comviq, Europolitan och Telia ett flertal olika abonnemangsformer åt både privatpersoner och företag.

Under den senare hälften av 1990-talet har den svenska mobiltelemarknaden haft en stark tillväxt. Det är framför allt antalet GSM-abonnemang som ökat kraftigt för samtliga mobilteleoperatörer i Sverige och det totala antalet GSM-abonnemang (inkl. kontantkort) kan vid årsskiftet 1997/98 beräknas ha uppgått till omkring 2,4 miljoner medan antalet NMT-abonnemang uppgick till drygt 750 000.[7]

GSM är ett europeiskt mobiltelefonisystem som baseras på digital teknik. GSM-näten togs i bruk under 1992 och har därefter successivt byggts ut. Endast Telia driver analoga system i Sverige, NMT 450 och NMT 900. Benämningen anger att radiofrekvenserna ligger i närheten av 450 resp. 900 MHz. Även GSM opererar i

---

7 Källa: AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997.

närheten av 900 MHz. NMT 450 togs i bruk 1981 medan NMT 900 togs i bruk 1986.

Av antalet GSM-abonnemang på 2,4 miljoner vid årsskiftet 1997/98 svarade Telia för ca 50 procent, Comviq för drygt 30 procent och Europolitan för knappt 20 procent[8]. Enligt Telia har antalet NMT 900-abonnenter nästan halverats under de två senaste åren och i september/oktober 1998 uppgick antalet NMT 900-abonnenter till ca 395 000. Telia räknar med att stänga NMT 900-nätet den sista december år 2000[9].

Comviq[10], Europolitan och Telia har även tilldelats tillstånd av PTS för DCS 1800, som är en standard som grundas på samma teknik som GSM men använder ett annat frekvensband. Benämningen anger att radiofrekvenserna ligger i närheten av 1800 MHz. Ännu så länge har de tre operatörerna marknadsfört DCS 1800-näten i tämligen begränsad omfattning. Ytterligare ett företag har fått tillstånd att erbjuda mobila teletjänster baserat på DCS 1800, nämligen Tele8 Kontakt, som ägs av Telenordia.

Mobilteletätheten, mätt som antalet abonnemang per invånare, är förhållandevis hög i Sverige och uppgick i augusti 1998 till ca 36 procent. Motsvarande tal för Danmark var ca 30 procent, för Finland ca 50 procent, för Norge ca 38 procent. Mobilteletätheten är överlag mycket hög i de nordiska länderna. Exempelvis kan som jämförelse nämnas att Storbritannien och Tyskland hade en mobilteletäthet som i augusti 1998 uppgick till ca 16 resp. ca 10 procent.[11]

I princip kan konkurrens till fast telefoni komma från mobil telefoni. Utbytbarheten mellan mobil telefoni och telefoni från fast anslutningspunkt får dock ännu så länge betraktas som liten. Det finns olika skäl till detta. Ett skäl är de skillnader i tjänsteinnehåll som finns mellan fast och mobil telefoni, inte minst vad gäller

---

8 Källa: AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997. Andelen för Comviq omfattar både Comviqs och Tele2:s mobiltelekunder. Under 1997 genomfördes organisatoriska förändringar inom NetComkoncernen som innebar att storföretagsmarknaden för mobila teletjänster fördes över från Comviq till Tele2.

9 Källor: Pressmeddelande från Telia den 29 september 1998 samt Telias tidskrift Calling nr 3 1998.

10 Tillståndshavare är NetCom Systems där Comviq ingår.

11 Källa: The Economist Group, Public Network Europe 1999 Yearbook.

mobilitet. Ett annat skäl är de betydande skillnader i priser som råder mellan fast och mobil telefoni. Mobiltelefoni får därför i första hand anses utgöra ett komplement till den fasta telefonin.

Telia har den mest utbyggda nationella nätinfrastrukturen i Sverige. Telia hyr ut nätkapacitet i form av analoga och digitala förbindelser samt svart fiber åt bl.a. konkurrerande teleoperatörer. Telia erbjuder tjänsten Digitel 2M till operatörer som behöver en förbindelse med en bandbredd som uppgår till 2Mbit/s. Priserna varierar med förbindelsens längd. Den s.k. Anateltjänsten hos Telia är en förbindelsetjänst och innebär att kunden erhåller en fast förbindelse mellan två punkter. Elektriska signaler kan överföras inom frekvensområdet 300-3 400 Hz på en sådan förbindelse.

Förutom Telia hyr exempelvis Banverket, Svenska Kraftnät, Teracom, Sydkraft och Vattenfall ut nätkapacitet i form av t.ex. svart fiber eller teleförbindelser med en kapacitet på över 2 Mbit/s åt olika aktörer. Exempelvis har Banverket lagt ett fibernät i banvallarna som man hyr ut åt olika företag medan Teracom har ett radiolänkbaserat nät med god geografisk täckning.

En stor del av Sveriges kommuner har anlagt egna nät och ett antal erbjuder företag att hyra nätkapacitet. Vissa kommuner har investerat i mer nätkapacitet än andra, t.ex. Linköping och Göteborg. Det kommunala bolaget Stokab har ett regionalt fibernät som bl.a. täcker större delen av Stockholms innerstad och delar av ytterområdena. Stokab hyr ut svart fiber till bl.a. teleoperatörer.

Det finns ett stort antal leverantörer av internetaccesser i Sverige som erbjuder olika tjänster med olika prissättning. De största aktörerna på den marknaden är också betydande teleoperatörer, nämligen Telia, Tele2 och Telenordia. Det finns olika anslutningsformer till Internet, antingen via en uppringd förbindelse eller en fast förbindelse, som båda kan vara antingen analoga eller digitala. Den vanligaste anslutningsformen till Internet är uppringd analog anslutning via fast telenät, som under 1997 uppskattningsvis kan beräknas ha svarat för omkring 95 procent av totala antalet anslutningar[12].

I rapporten ”Internetmarknaden i Sverige” som utförts av Öhrlings Coopers & Lybrand på uppdrag av PTS konstateras att antalet

---

12 Källa: PTS, Konkurrenssituationen på olika delmarknader inom telekommunikationsområdet 1997.

användare av Internet via uppringd förbindelse ökat från 54 000 vid årsskiftet 1995/96 till närmare 950 000 vid halvårsskiftet 1998. Antalet användare som är uppkopplade mot Internet är betydligt större än antalet anslutningar, vilket sammanhänger med att företag och andra organisationer som regel är anslutna till Internet via fasta förbindelser.

2.1.3 Institutionella förhållanden

Den svenska telemarknaden är öppen för internationella aktörer. I telelagen (1993:597) återfinns bl.a. de regler som gäller för att bedriva televerksamhet i Sverige. Inom ett allmänt tillgängligt telenät får telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst, annan teletjänst som kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplan för telefoni samt nätkapacitet tillhandahållas först efter anmälan till tillsynsmyndigheten Post- och telestyrelsen (PTS). Såvida inte verksamheten är av liten betydelse krävs också tillstånd av PTS för rätten att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobil teletjänst eller nätkapacitet. Ett tillstånd kan förenas med olika villkor som skall gälla för en bestämd tidsperiod. Telelagen och konkurrenslagen (1993:20), KL, kan sägas vara de regelverk som i hög grad sätter upp ramar för aktörernas agerande på telemarknaden.

En reviderad telelag (1997:397) trädde i kraft den 1 juli 1997. Ändringarna syftade dels till att uppnå de telepolitiska målen på ett bättre sätt, dels till att anpassa lagstiftningen efter den framväxande regleringen inom EU. Ingen ändring i sak ägde rum vad gäller krav på kostnadsbasering av taxor för användning av telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter och för tillhandahållande av nätkapacitet. Däremot utvidgades den grundläggande skyldigheten att bedriva samtrafik[13] samtidigt som särskilda bestämmelser infördes för företag som kunde bedömas ha ett betydande inflytande på den svenska telemarknaden. Dessa bestämmelser har sin grund i EG-direktivet på samtrafikområdet som beslutades av Europaparlamentet och rådet den 30 juni 1997.

Numera gäller att den som tillhandahåller teletjänst som är anmälningspliktig enligt 4 a § är skyldig att på begäran bedriva samtrafik

---

[13] I den reviderade telelagen definieras samtrafik som fysisk och logisk sammankoppling av telenät som möjliggör att teletjänster som tillhandahålls i telenäten fungerar mellan alla användares nätanslutningspunkter, såväl fasta som mobila, och där användarna ges möjlighet att få tillgång till tjänster som tillhandahålls i näten.

med annan som tillhandahåller teletjänst som är anmäld enligt nämnda paragraf. Detsamma gäller den som inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahåller annan teletjänst i en omfattning som med avseende på utbredningsområde, antalet användare eller annat jämförbart förhållande är betydande.

Av telelagen (20 §) framgår att ersättning för samtrafik avseende telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt skall vara rättvis och skälig med hänsyn till kostnaderna för prestationen. Detsamma gäller för samtrafik avseende telefonitjänst till mobil nätanslutningspunkt, om den bedrivs av någon som har ett betydande inflytande på marknaden för samtrafik och är anmäld av PTS hos Europeiska kommissionen enligt telelagen (4 b §).

Utöver den grundläggande skyldigheten att på begäran bedriva samtrafik skall de företag som har ett betydande inflytande på den svenska marknaden tillgodose varje rimlig begäran om sammankoppling med telenät för samtrafik, publicera sina taxor för samtrafik, erbjuda likvärdiga villkor till alla som begär samtrafik, på begäran lämna sådan information som är nödvändig för överenskommelser om samtrafik, ge in avtal om samtrafik till tillsynsmyndigheten samt i redovisningen av rörelsen hålla intäkter och kostnader för samtrafik avskilda från intäkter och kostnader för annan verksamhet.

Den som tillhandahåller mobila teletjänster och har ett betydande inflytande på den svenska marknaden behöver dock inte publicera sina taxor för samtrafik eller i redovisningen av rörelsen hålla intäkter och kostnader för samtrafik avskilda från intäkter och kostnader för annan verksamhet. Däremot gäller att mobiloperatörer med betydande inflytande på marknaden för samtrafik har skyldighet att styrka att avgifterna är kostnadsbaserade. Detta innebär i praktiken att mobiloperatörer med betydande inflytande på marknaden för samtrafik alltid måste hålla en beredskap att på begäran från tillsynsmyndigheten kunna styrka sina samtrafiktaxor. Det blir operatörens uppgift att framlägga utredning till styrkande av att taxorna är kostnadsbaserade, varefter det blir myndighetens sak att bedöma det framlagda bevismaterialet.

Vad gäller skyldigheten att erbjuda likvärdiga villkor till alla som begär samtrafik sägs i förarbetena till telelagen (prop. 1996/97:61) att företag med ett betydande inflytande på marknaden är skyldiga att tillämpa principen om icke-diskriminering. Därmed avses att alla som efterfrågar samtrafik under likartade förhållanden skall erbjudas jämförbara priser och villkor. Särskilt angeläget är att externa

parter inte diskrimineras i förhållande till enheter inom den egna organisationen, med vilka de externa parterna konkurrerar.

Av det ovan nämnda samtrafikdirektivet (97/33/EG av den 30 juni 1997) framgår vilka kriterier som kan ligga till grund vid bedömning av vilka organisationer som kan anses ha ett betydande inflytande på marknaden. Det väsentligaste kriteriet är företagets andel av en särskild telemarknad inom det relevanta geografiska området. I direktivet sägs bl.a. att om ett företag har en marknadsandel som är större än 25 procent skall det anses ha ett betydande inflytande. Andra kriterier är företagets omsättning i förhållande till marknadens storlek och företagets förmåga att påverka marknadsvillkoren.

PTS har bedömt att det för närvarande endast är Telia som har ett betydande inflytande på den svenska telemarknaden i den mening som avses i telelagen. Detta innebär att Telia är skyldigt att bl.a. erbjuda likvärdiga villkor till alla som begär samtrafik.

Från den 1 januari 1998 finns inte, med undantag för vissa länder, några legala monopol inom Europeiska unionen utan telesektorn är öppen. Däremot har ett ramverk med regler införts i syfte att skapa förutsättningar för nya företag att träda in och konkurrera med de gamla monopolen, bl.a. avseende bestämmelser om samtrafik mellan olika telenät. Det ovan nämnda samtrafikdirektivet har ändrats genom direktiv 98/61/EG avseende nummerfrågor. Enligt ändringsdirektivet skall nummerportabilitet vara möjlig, dvs. det skall vara möjligt att teckna ett nytt teleabonnemang med en konkurrerande operatör och samtidigt behålla det inarbetade abonnentnumret. Det skall också vara möjligt för abonnenten att genom ett fast val (förval) automatiskt få olika slag av samtal förmedlade av på förhand bestämda teleoperatörer. Förvalet skall för varje samtal kunna väljas bort genom att abonnenten slår ett prefix före anropsnumret.

I Sverige kommer nummerportabilitet att införas successivt fr.o.m. halvårsskiftet 1999. I telelagen kommer då att införas en bestämmelse om skyldighet för teleoperatörer som tillhandahåller telefonitjänst och andra teletjänster i det fasta telenätet, som t.ex. frisamtalstjänster och betalteletjänster, att införa funktioner i telenäten som möjliggör att abonnenterna kan behålla sitt inarbetade abonnentnummer vid byte av teleoperatör. Skyldigheten kommer också att omfatta teleoperatörer som tillhandahåller digitala mobila teletjänster.

Enligt PTS beslut om ändring av den svenska nummerplanen för telefoni (E.164) den 25 juli 1997 framgår bl.a. att beslutet att införa

funktionen lika tillträde med förval är föranlett av skyldigheten att införa internationellt prefix 00 i Sverige. Lika tillträde innebär att det skall vara möjligt att nå olika operatörers nät och tjänster med likvärdiga procedurer.

Internationellt prefix 00 samt lika tillträde för internationell och nationell trafik för fast telenät skall användas fr.o.m. den 11 september 1999 enligt beslut av PTS den 8 april 1998.

Samhällsomfattande tjänster m.m.

Bland de samhällsomfattande tjänsterna inräknas endast telefonitjänst mellan fasta nätanslutningspunkter. Ingen särskild finansiering av de samhällsomfattande tjänsterna har införts. Av förarbetena till den reviderade telelagen (prop. 1996/97:61) framgår emellertid att en sådan bör kunna övervägas om konkurrenssituationen på telemarknaden ändras påtagligt eller om de ekonomiska villkoren för Telia att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ändras, t.ex. till följd av en förändrad pris- och samtrafikreglering. Vidare framgår att tillhandahållandet av telefonitjänsten skall ske till rimligt pris. Bedömningen av vad som skall avses med rimligt pris bör göras utifrån ett konsumentperspektiv. Kravet på rimligt pris innebär samtidigt att vissa geografiska variationer i taxorna bör kunna medges. Sänkningar av taxor i vissa regioner skall emellertid inte kompenseras genom höjningar i andra regioner.

För att uppnå ovan nämnda syfte har Telia i tillståndsvillkor ålagts att tillhandahålla telefoni åt var och en som efterfrågar denna tjänst. Rimliga priser säkerställs genom ett bemyndigande i telelagen för regeringen att meddela bestämmelser om pristak. Regeringen har utnyttjat denna möjlighet i fråga om abonnemangsavgifter (se vidare nedan).

Det åligger vidare teleoperatörer som tillhandahåller anmälningspliktiga tjänster att medverka till att telemeddelanden kan förmedlas till samhällets alarmerings- och räddningstjänst och att bedriva nummerupplysning. Telia skall enligt sina tillståndsvillkor dessutom ge ut en tryckt telekatalog som omfattar abonnentnummer samt abonnenters namn och adress och i viss utsträckning fram till utgången av år 1999 upprätthålla telefonautomater utan ersättning från staten.

Prisreglering

Avtalet mellan staten och Telia om särskilda åtaganden löpte ut den 30 juni 1997. Därmed upphörde den pristaksreglering som Telia ålades att följa vid avtalets ikraftträdande den 1 juli 1993. Prisregleringen innebar att den genomsnittliga prisnivån för en stor del av Telias tjänster inte fick öka med mer än motsvarande ändring av nettoprisindex (NPI) minskat med en procentenhet. I pristaket ingick bl.a. avgifter för abonnemang för hushåll och företag med direkttelefon samt avgifter för nationella och internationella samtal.

Numera gäller ett pristak för abonnemangsavgiften för hushåll och företag med direkttelefon samt de kringtjänster som är förknippade med abonnemang (engångs-, flyttnings- samt överlåtelseavgift) hos operatörer med dominerande ställning på den svenska marknaden. Den genomsnittliga avgiftsnivån för dessa tjänster får endast ändras lika mycket som NPI ändrats mellan två på varandra följande år. Pristaket gäller till utgången av år 2000.

För närvarande omfattar pristaksregleringen endast Telia. Av förarbetena till nuvarande telelag (prop. 1996/97:61) framhålls dock att det inte är uteslutet att även andra operatör än Telia som etablerar egen infrastruktur med direktanslutning till abonnenterna kan bli dominerande på en avgränsad marknad och således kan komma att omfattas av prisregleringen.

2.2 Utvecklingen efter avregleringen

2.2.1 Avregleringen

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.

Det förtjänar att nämnas att det aldrig – i motsats till vad som varit fallet i de flesta andra länder - funnits något rättsligt monopol eller licenstvång för att anlägga 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. De olika anslutningsmonopolen avskaffades successivt under 1980-talet[14].

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 teleförbindelser. Enligt lagförslaget 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.

Samtidigt som konkurrenslagen trädde i kraft den 1 juli 1993 infördes en telelag i Sverige. Vid denna tidpunkt ombildades Televerket till Telia AB. Genom ikraftträdandet av telelagen 1993 kan telemarknaden i Sverige sägas ha gått från en situation karakteriserad av ett oreglerat monopol till en situation som kan beskrivas som reglerad konkurrens. Sålunda gavs tillsynsmyndigheten PTS möjlighet att förena ett tillstånd att inom ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahålla telefonitjänst eller mobil teletjänst med olika villkor. Vidare reglerades samtrafikskyldigheten och hur ersättningen för samtrafik skulle beräknas. Enligt telelagen skulle samtrafikavgifterna vara kostnadsbaserade och täcka bl.a. självkostnader, avskrivningar och förräntning av kapitalet.

---

[14] 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 avvecklades successivt under åren 1988-1989.

Genom den reviderade telelagen som trädde i kraft fyra år senare, den 1 juli 1997, utvidgades den grundläggande skyldigheten att bedriva samtrafik till att gälla även dem som är anmälningspliktiga och tillhandahåller teletjänster inom ett allmänt tillgängligt telenät samtidigt som PTS fick utökade befogenheter att ingripa vid tvister mellan operatörer angående villkor för samtrafik. PTS fick också ett tydligare ansvar som sektormyndighet på teleområdet. Vidare förtydligades de telepolitiska målen i vissa avseenden.

Det övergripande telepolitiska målet är alltjämt att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer. Detta innebär att telekommunikationerna skall bidra till regional balans, att de skall vara öppna och flexibla, att de skall bidra till ett effektivt resursutnyttjande i samhället samt att de i sig skall vara effektiva. Inom ramen för det övergripande målet har tre specifika mål formulerats. Det första specifika målet är att var och en skall ha möjlighet att till ett rimligt pris, från sin stadigvarande bostad eller sitt fasta verksamhetsställe, utnyttja telefonitjänst inom ett allmänt tillgängligt telenät. Det andra målet är att alla skall ha tillgång till teletjänster på likvärdiga villkor. Det sista specifika målet är att telekommunikationerna skall vara uthålliga och tillgängliga under kriser och i krig.

Av förarbetena till den reviderade telelagen (prop. 1996/97:61) framgår bl.a. att de telepolitiska målen har ett tydligt konsumentperspektiv. Detta innebär att PTS i sin tillämpning av telelagen skall ha ett övergripande ansvar för att konsumentintressena enligt de telepolitiska målen uppfylls. En viktig del i konsumentintresset är att skapa förutsättningar för en effektiv konkurrens, där PTS befogenheter vad gäller bl.a. fastställandet av samtrafikvillkor har stor betydelse. Vidare framgår att konkurrensen även i fortsättningen kommer att vara ett viktigt medel i uppfyllandet av de telepolitiska målen genom att dels bidra till mångfald och valfrihet för användarna, dels skapa kostnadseffektivitet i tillhandahållandet av teletjänsterna.

2.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

Sedan regelreformeringen 1993 har konkurrensen ökat inom olika delar av telemarknaden. Det har emellertid inte varit problemfritt att få till stånd en fungerande konkurrens. Ingripanden har krävts både från Konkurrensverket och PTS. Sålunda har Telias villkor för samtrafik med Telias fasta nät varit föremål för prövning med stöd av konkurrenslagen samtidigt som PTS har agerat som medlare

mellan olika aktörer. Vidare har Telias prissättning gentemot egna kunder varit föremål för ingripanden både från Konkurrensverket och PTS. Telia har också sökt utnyttja sin starka ställning på marknaden för mobila teletjänster genom att erbjuda kunder olika kombinationserbjudanden som konkurrenter till Telia inte kunnat erbjuda. Även detta har föranlett Konkurrensverket att ingripa med stöd av konkurrenslagen. De olika fallen och effekterna på marknaden beskrivs närmare nedan.

Telias prissättning av samtrafiken

Som nämnts ovan är merparten av samtliga företag och hushåll i riket direktanslutna till Telias fasta nät. Genom att även teckna abonnemang med andra fastnätsoperatörer har dessa kunder, genom att slå ett prefix före lands-, rikt- och abonnentnumret, kunnat låta telefonitjänster effektueras av någon annan än Telia. Telias konkurrenter har då fakturerat kunden i fråga, men fått erlägga samtrafikavgift till Telia för utnyttjandet av Telias nät.

Möjligheterna att kunna konkurrera med Telia på detta sätt, s.k. indirekt anslutning, 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 samtalsslag som vid vilken tidpunkt samtalet äger rum. Utvecklingen av Telias samtrafikavgifter och minutavgifter i ören för olika slag av samtal redovisas närmare i avsnitt 2.2.3 nedan.

Vid årsskiftet 1993/94 utarbetade Telia nya differentierade samtrafikavgifter. Två komponenter ingick. Den ena komponenten handlade enligt Telia om att kunna ta betalt för de delar av Telias nät som utnyttjades medan den andra komponenten handlade om att de konkurrerande operatörer som utnyttjade Telias nät skulle bidra till att täcka det underskott som uppkom för accessnätet, s.k. accessnätspriser. Emellertid fattade PTS under slutet av 1994 ett beslut som innebar att Telia förbjöds att begära accesskomponent i samtrafikpriset i den mån detta var relaterat till ett s.k. accessnätsunderskott.

Telia har därefter varje år utarbetat standardprislistor som legat till grund för avtal mellan Telia och andra operatörer. Telias grundläggande samtrafiktjänster är access, terminering och transitering. Med access avses att Telia svarar för uppkoppling och framföring av samtal från en kund hos en annan operatör till dennes nät via Telias nät. Med terminering avses att Telia förmedlar ett samtal från en anslutningspunkt i en annan operatörs nät till en kund hos Telia

via Telias nät. Med transitering avses att Telia för en operatörs räkning förmedlar trafik från dennes nät till en annan operatörs nät. För tjänsterna access och terminering utgår Telia i sin debitering från ett lokal-, enkel- eller dubbelsegment. Lokalsegment definieras enligt Telia som förbindelsen mellan lokal anslutningspunkt och abonnent inom ett riktnummerområde. Det finns lokala anslutningspunkter i flera riktnummerområden. Anslutningspunkt är den punkt där Telias nät kopplas samman med en annan operatörs nät.

Telia har vidare delat in sitt nät i 13 samtrafikområden. En operatör kan välja att mot betalning få inrättat anslutningspunkter i ett eller flera av dessa områden. Ett enkelsegment betecknar enligt Telia de resurser som utnyttjas då operatörens regionala anslutningspunkt och kunden i Telias nät finns inom samma samtrafikområde. När kunden finns i ett område där operatören saknar fysisk anslutning utnyttjas ett dubbelsegment.

Under åren 1995 och 1996 fattade Konkurrensverket två interimistiska beslut rörande de ekonomiska villkoren för samtrafik i Telias fasta nät. Båda besluten innebar att Telia inte fick ta ut så höga priser för samtrafik av konkurrenten Tele2 som Telia önskade. Enligt verkets uppfattning hade den i förhållande till Telias samtalsavgifter höga nivån på samtrafikavgiften en marknadsutestängande effekt för konkurrerande teleoperatörer, såväl faktiska som potentiella. Bakgrunden till verkets beslut var följande.

I januari 1995 begärde Telia att Tele2 skulle betala en samtrafikavgift på 35 öre per minut för ett enkelsegment och 42 öre per minut för ett dubbelsegment. Med en samtrafikavgift på 35 öre per minut var det omöjligt för Tele2 att konkurrera både i fråga om sådana nationella samtal som av Telia betecknas närsamtal – för vilka Telia under högtrafik tog ut en avgift på 12 öre per minut – och sådana samtal som av Telia betecknas regionsamtal – för vilka Telia under högtrafik tog ut en avgift på 48 öre per minut. Därutöver debiterade Telia en fast öppningsavgift per samtal som vid denna tidpunkt uppgick till 24 öre.

Tele2 hade att betala Telia 70 öre per minut för att distribuera t.ex. ett regionsamtal mellan två indirekt anslutna kunder för det fall enkelsegment var aktuellt (35 öre per minut från uppringande abonnent till anslutningspunkt plus 35 öre per minut från anslutningspunkt in till abonnent). Prisskillnaden för ett regionsamtal, Telias öppningsavgift exkluderad, var således i dessa fall 22 öre per minut till Tele2:s nackdel.

Tele2 kunde knappast heller vara verksamt ifråga om sådana nationella samtal som av Telia betecknades fjärrsamtal för vilka Telia tog ut en avgift på 80 öre per minut. Prisskillnaden för ett fjärrsamtal, Telias öppningsavgift exkluderad, hade endast varit 3 öre per minut sedan Tele2 betalt samtrafikavgift till Telia för att distribuera ett fjärrsamtal mellan två indirekt anslutna kunder för det fall ett enkel- resp. ett dubbelsegment skulle debiterats Tele2. En inte oväsentlig del av Tele2:s samtal kunde väntas ta i anspråk ett dubbelsegment, eftersom Tele2 vid den då rådande tidpunkten bara hade tre anslutningspunkter på förmedlingsstationsnivå (FX-nivå) i Telias nät, nämligen i Stockholm, Göteborg och Malmö. Till detta kom kostnader som Tele2 hade för hantering av trafiken mellan anslutningspunkterna.

I maj 1995 träffade Telia – sedan Konkurrensverket fattat ett interimistiskt åläggande av innebörd att Telia inte fick debitera Tele2 en samtrafikavgift som översteg 20 öre per minut för ett enkelsegment – en principöverenskommelse med Tele2 som innebar bl.a. att Tele2 skulle erlägga 23,5 öre per minut till Telia för ett enkelsegment.

Telia ändrade sedermera under slutet av 1995 och början av 1996 sina slutkundstaxor för nationell telefoni på så sätt att samtalsavgiften för fjärrsamtal sänktes med 20 procent den 14 december 1995 medan samtalsavgiften för närsamtal höjdes med ca 33 procent den 15 januari 1996.

Med de rådande samtrafikavgifterna innebar detta att konkurrenternas marginaler för fjärrsamtal minskade påtagligt. Telia löpte heller ingen risk – höjningen av samtalsavgiften för närsamtal till trots – att konkurrenter skulle träda in på marknaden för närsamtal så länge som samtrafikavgiften låg på en sådan hög nivå som den gjorde, dvs. ca 23 öre per minut. Den i förhållande till Telias samtalsavgifter höga nivån på samtrafikavgiften hade med andra ord en marknadsutestängande effekt för konkurrerande teleoperatörer, såväl faktiska som potentiella.

Konkurrensverket meddelade ånyo ett interimistiskt åläggande av innebörd att Telia inte fick debitera Tele2 en samtrafikavgift som översteg 20 öre per minut för enkelsegment. Beslutet upphävdes av Stockholms tingsrätt, som ansåg att synnerliga skäl för ett interimistiskt åläggande innan Konkurrensverket fattat ett slutligt beslut i ärendet inte förelåg.

Prissättningen av samtrafik har sedermera behandlats i ett flertal olika utredningar. Det har konstaterats att ett grundläggande problem från konkurrenssynpunkt har varit att de gällande samtrafikavgifterna varit endast rörliga, medan Telias taxestruktur gentemot slutkunder bestått av både en fast abonnemangsavgift och en rörlig samtalsavgift.

Telias prissättning mot slutkunder

Förutom att Telia kan påverka förutsättningarna för konkurrens genom sin prissättning av samtrafiken kan Telia påverka möjligheterna för andra att konkurrera genom sin prissättning av tjänster mot slutkunder. Ett verksamt medel skulle kunna vara att införa en prissättning så att det är dyrare för Telias egna kunder att ringa till kunder eller anropsnummer i andra operatörers nät. Under mitten av 1996 planerade Telia att införa en sådan prismodell, vilket emellertid stoppades av Konkurrensverket.

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 Telia-kunder. En bidragande orsak till Telias planer kan sägas vara att Telia började få ett nettoutflöde av samtal till andra operatörers nät, vilket bl.a. kunde hänföras till att delar av Telias abonnenter ringde abonnentnummer i andra operatörers nät enligt Telias taxa för lokalsamtal som vid denna tidpunkt uppgick till 16 öre per minut samtidigt som samtrafikavgiften som Telia hade att betala uppgick till ca 23 öre per minut. En övervägande del av dessa samtal gick till s.k. modempooler för anslutning till Internet.

Konkurrensverket konstaterade att den prissättning som Telia önskade införa - som såvitt verket kände till inte hade 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 samtal till en abonnent i en annan fastnätsoperatörs nät än till en abonnent i Telias nät, skulle olika kunder ha mycket begränsade incitament att teckna abonnemang med någon annan fastnätsoperatör än Telia. Detta gällde särskilt sådana företag som var starkt beroende av inkommande samtal för sin verksamhet.

Telia överklagade verkets beslut, som alltjämt gäller, till Stockholms tingsrätt. Både Telia och Konkurrensverket har därefter yttrat sig till Stockholms tingsrätt. Konkurrensverket har bl.a. framfört att

Telia som f.d. monopolföretag och dominerande aktör har ett särskilt ansvar för att inte välja ett kommersiellt agerande som får konkurrensbegränsande effekter.

Även PTS såg allvarligt på Telias agerande och förelade Telia att inte införa den nya formen av prissättning. Beslutet överklagades av Telia till länsrätten i Stockholms län. Länsrätten avslog Telias överklagande. Telia överklagade PTS föreläggande till Kammarrätten som emellertid upphävde PTS beslut.

Genom att Telia med stöd av konkurrenslagen förbjöds att införa ”överlämnat samtal” ökade incitamenten för Telia att pressa ned samtrafikavgiften. Telia började också vid denna tidpunkt att erbjuda konkurrenterna anslutning till Telias fasta nät längre ned i Telias näthierarki, vid lokal anslutningspunkt inom ett riktnummerområde. Tidigare hade Telia endast erbjudit anslutning via regional anslutningspunkt inom ett samtrafikområde.

Marknaden för mobila teletjänster – NMT och GSM

I ett flertal anmälningar till verket ifrågasattes Telias kombinationserbjudanden av NMT- och GSM-tjänster. Ingen annan än Telia hade möjlighet att erbjuda kunder kombinationer av teletjänster från NMT och GSM.

Konkurrensverket konstaterade, mot bakgrund av anmälningarna, att NMT- och GSM-näten skiljde sig åt i fråga om geografisk täckning eller s.k. yttäckning. Gemensamt för de båda analoga NMT-systemen var att de hade god yttäckning i Sverige. Förutom i Skandinavien var det endast ett fåtal länder i Europa som hade utbyggda NMT-nät. Verket konstaterade vidare att en viktig skillnad mellan GSM och NMT var s.k. internationell roaming i betydelsen av att GSM-operatörer i Europa träffat s.k. roamingavtal med varandra. Roaming kan sägas vara den funktion i ett mobiltelefoninät som håller reda på var abonnenter finns, så att anrop kan dirigeras till rätt cell i nätet. Internationella roamingavtal innebär således att en GSM-användare är nåbar och kan kommunicera inom stora delar av Europa. Eftersom NMT inte var lika vanligt förekommande i Europa förelåg inte samma möjlighet inom detta system.

Konkurrensverket lade i sin bedömning också vikt vid att produkternas utbytbarhet från utbudssidan skulle beaktas. Det skulle nämligen krävas betydande investeringar och även ta lång tid i anspråk för en befintlig GSM-operatör att bygga upp ett nytt NMT-nät. Exempel härpå är investeringar i telemaster eller motsvarande

samt olika slag av tele- och datautrustning såsom basstationer, växlar och programvaror. Härutöver krävs enligt 5 § telelagen bl.a. tillstånd för rätten att tillhandahålla mobil teletjänst. En förutsättning för att erhålla ett sådant tillstånd är bl.a. att frekvensutrymme finns att tillgå.

I Sverige råder för närvarande frekvensbrist då 900 MHz-bandet, som används för både NMT och GSM, är i det närmaste fullt utnyttjat. Enligt Konkurrensverkets bedömning var dessa etableringshinder alltför stora för en befintlig GSM-operatör att etablera ett nytt NMT-nät (inom frekvensområdet 900 MHz) i Sverige.

Konkurrensverket gjorde sammantaget bedömningen att NMT och GSM från efterfrågesynpunkt endast var utbytbara i begränsad omfattning och därför skulle anses utgöra två skilda produktmarknader. Under juni 1996 fattade Konkurrensverket ett beslut som innebar att Telia ålades att upphöra med att erbjuda gemensamma rabatter för NMT- och GSM-abonnemang. Konkurrensverket konstaterade att ett sådant rabattsystem försvårade för de konkurrenter som fanns på GSM-marknaden och stred mot konkurrenslagen, dvs. erbjudandena var olagliga. Telia överklagade verkets beslut till Stockholms tingsrätt som i juni 1998 fastställde verkets beslut. Därefter har Telia överklagat tingsrättens beslut till Marknadsdomstolen.

2.2.3 Pris- och volymutvecklingen

Som nämnts ovan har konkurrensen ökat på telemarknaden sedan regelreformeringen 1993. Den ökade konkurrensen på marknaden för telefoni från fast anslutningspunkt har lett till att listpriserna fallit påtagligt för utlands- och långdistanssamtal. Listpriserna för utlandssamtal till vissa mer betydande destinationer har uppskattningsvis sänkts med i genomsnitt ca 50 procent sedan 1993/94. Priserna för internationella samtal till vissa länder har dock minskat ännu mer. Exempelvis kan bedömas att ett internationellt samtal till USA fallit i pris med ca 70 procent sedan 1993/94.

Sedan 1993/94 har ett nationellt långdistanssamtal fallit i pris med ca 60 procent. Exempelvis kan konstateras att ett fjärrsamtal hos Telia kostade 1,06 kronor per minut exkl. moms under 1994 och öppningsavgiften uppgick till 0,12 kronor exkl. moms. År 1998 var priset för ett fjärrsamtal hos Telia 0,40 kronor per minut exkl. moms. Öppningsavgiften hade dock höjts till 0,32 kronor exkl. moms.

I motsats till vad som gäller för långdistanssamtal har lokalsamtal blivit dyrare. Sedan 1993/94 har priset för ett lokalsamtal hos Telia mer än fördubblats, dock från en förhållandevis låg nivå. Den prishöjning av lokalsamtal som skett sedan regelreformeringen skulle kunna ses som ett led i den ombalansering av Telias prisstruktur som Telia i olika steg genomfört. Samtidigt kan konstateras att Telia har kunnat höja sitt pris gentemot slutkund på marknaden för lokalsamtal utan risk för att konkurrenter skulle träda in så länge som samtrafikavgiften varit högre än samtalsavgiften.

Den ökade konkurrensen på utlands- och fjärrsamtal har lett till att Telias marknadsandel minskat. På marknaden för utlandssamtal har Telias marknadsandel stadigt minskat. Telia hade vid årsskiftet 1995/96 ca 80 procent av den internationella trafiken. Vid årsskiftet 1997/98 uppgick dess andel uppskattningsvis till knappt 70 procent, dvs. Telias marknadsandel på marknaden för utlandssamtal hade minskat med drygt 10 procentenheter på två år.

Telias marknadsandel av den nationella långdistanstrafiken uppgick vid årsskiftet 1995/96 till ca 95 procent. Vid årsskiftet 1997/98 uppgick Telias marknadsandel uppskattningsvis till drygt 80 procent, dvs. dess andel av marknaden för nationella långdistanssamtal hade minskat med drygt 10 procentenheter på två år.[15]

På marknaden för lokalsamtal hade Telia närmare 100 procent av marknaden vid årsskiftet 1997/98[16]. Som nämnts ovan har möjligheterna att konkurrera med Telia på marknaden för telefonitjänst från fast anslutningspunkt via indirekt anslutning berott både på nivån på samtrafikavgiften och nivån på Telias samtalsavgifter. Så länge som samtrafikavgiften varit högre än samtalsavgiften har detta inte varit praktiskt möjligt.

Telias samtalsavgift består av en fast öppningsavgift per samtal samt en minutavgift som varierar såväl efter samtalsslag (när-, region- och fjärrsamtal m.m.) som vid vilken tidpunkt samtalet äger rum. Telias samtrafikavgift består av en öppningsavgift per samtrafiksamtal samt en minutavgift som varierar såväl efter typ av segment som vid vilken tidpunkt samtalet äger rum. Telias samtalsavgifter exkl. moms för olika slag av nationella samtal samt Telias

---

15 Källor: Telias årsredovisning för åren 1995, 1996 och 1997 samt AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997.

16 Källa: AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997.

samtrafikavgifter mellan 1995 och 1998 framgår av tabell 2.2.3.1 nedan.

Tabell 2.2.3.1. Utvecklingen av Telias samtals- och samtrafikavgifter i ören exkl. moms mellan 1995-1998, minutavgift plus öppningsavgift. Avser debitering under högtrafik[17].

	1995	**1996**	**1997**	**1998** (jan-okt)	**1998** (november)
Samtals-avgifter					
När (lokal)[18] samtal	12 + 24	16 + 24	16 + 28	18,4 + 32	18,4 + 32
Region-samtal	48 + 24	48 + 24	48 + 28		
Fjärr (Sverige-) samtal	80 + 24	64 + 24	52 + 28	40 + 32	40 + 32
Samtrafik-avgifter					
Lokal-segment		16	12 + 7	7,3 + 7	6,4 + 4,2
Enkel-segment	35	23	16 + 7	12,6 + 7	8,9 + 4,9
Dubbel-segment		30	23 + 7	18 + 7	12,6 + 5,6
Storstads-segment					7,3 + 7,0

Av tabellen framgår att Telia sedan början av 1995 fram t.o.m. 1998 sänkt sina samtrafikavgifter påtagligt, från 35 till 8,9 öre per

---

17 Med högtrafik avses trafik under helgfri måndag-fredag kl. 8-18. Lågtrafik är övrig tid.

18 Den 7 november 1997 ändrade Telia sina samtalsslag såtillvida att nationella samtal antingen är lokalsamtal eller Sverige-samtal. Samtalstyperna när-, region- och fjärrsamtal upphörde därmed. Telia genomförde samtidigt en förändring av sitt prissystem som innebar bl.a. att priserna för samtal till angränsande riktnummerområden blev högre. Den 21 april 1998 återgick Telia till sitt tidigare prissystem vad gällde närliggande riktnummerområden. Samtidigt höjde Telia minutavgiften för lokalsamtal från 16 till 18,4 öre exkl. moms.

minut för enkelsegment. Telia införde under 1996 ytterligare en anslutningsnivå i sitt nät – lokalsegment – som tillhandahålles via lokal anslutningspunkt. Enligt Telias prislista för november 1998 var samtrafikavgiften för lokalsegment 6,4 öre per minut. Telia införde under 1997 även en öppningsavgift per samtrafiksamtal som uppgick till 7 öre och som gällde oberoende av typ av segment. Enligt Telias senaste prislista för november 1998 har öppningsavgiften differentierats med hänsyn till vilken typ av segment som är aktuell. Öppningsavgiften är lägst för lokalsegment, 4,2 öre per samtal, medan den är högst för storstadssegment, 7 öre per samtal. Storstadssegment tillhandahålls enligt Telia via speciell lokal anslutningspunkt.

Det kan konstateras att de under 1997 gällande samtrafikavgifterna inte skapade reella förutsättningar för konkurrens på marknaden för närsamtal avgränsat via indirekt anslutning. Skillnaden mellan Telias minutavgift för närsamtal och Telias minutavgift för samtrafik skulle, med anslutning via lokalsegment, endast vara 4 öre (16-12). Det var således inte möjligt för andra än Telia att låta närsamtal effektueras, eftersom minutavgiften för samtrafik vid indirekt anslutning totalt skulle uppgå till 24 öre (12+12), dvs. överstiga Telias rörliga samtalsavgift med 8 öre öppningsavgiften exkluderad.

Under januari 1998 sänkte Telia samtrafikavgifterna såtillvida att minutavgifterna för samtrafik sänktes samtidigt som öppningsavgiften per samtrafiksamtal var oförändrad och uppgick till 7 öre. Även om utrymmet för konkurrens på marknaden för lokalsamtal fortfarande var begränsat förbättrades förutsättningarna givet att operatören anslöt sig via lokalsegment. Detta skulle kunna innebära en bruttomarginal på uppskattningsvis 30 procent som bl.a. skall täcka operatörens särkostnader för nätdimensionering i form av bl.a. kopplingsutrustning och transmission (nätkapacitet).

Under 1998 erbjöd fastnätsoperatörer konkurrenskraftiga priser gentemot Telia via indirekt anslutning även i fråga om sådana samtal som av Telia betecknas lokalsamtal. Förutsättningarna för att göra detta förbättrades när Telia i april 1998 höjde sin minutavgift för lokalsamtal från 16 till 18,4 öre per minut exkl. moms. Under november 1998 initierade Telia sänkningar av de samtrafikavgifter som gällt fr.o.m. januari 1998 vilket, allt annat lika, ytterligare bör öka förutsättningarna för konkurrens på telemarknaden.

Även om minutpriserna för utlandssamtal till vissa mer betydande destinationer och nationella långdistanssamtal fallit påtagligt sedan

1993/94 så kan inte detta sägas gälla för priserna för samtal från fasta nätanslutningspunkter till mobila nätanslutningspunkter, särskilt med beaktande av att priset per minut för samtal från Telias fasta nät till mobila nät inte sänkts alls sedan telemarknaden avreglerades 1993. Vid samtal från Telias fasta nät till något av de mobila näten debiterar Telia sina kunder 3,45 kronor per minut exkl. moms under högtrafik.

Genom att utnyttja konkurrenter till Telia och slå ett prefix före mobiltelenumret har både företag och privatpersoner kunnat sänka kostnaden för sådana samtal med i genomsnitt ca 0,50 kronor per minut exkl. moms. Under 1998 kan också en ökad priskonkurrens konstateras såtillvida att exempelvis fastnätsoperatören Telenordia uppgett att priset för samtal till mobiltelefon sänks med ca 10 procent fr.o.m. december månad i år[19].

Ur rapporten ”Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997” som utförts av AB Stelacon på uppdrag av PTS framgår att intäkterna för samtal från fasta till mobila nät utgjorde närmare 4 miljarder kronor år 1997 och att denna marknad var den samtalstyp som efter lokalsamtal genererade mest intäkter på marknaden för teletjänster från fast anslutningspunkt. Enligt Stelacon är det höga priset på samtal från fasta till mobila nät i huvudsak en konsekvens av höga samtrafikavgifter. Detta förhållande utvecklas nedan i avsnitt 2.3.2.

Inte heller priserna på mobila teletjänster kan sägas ha genomgått några större förändringar sedan 1993/94. Ur ovan nämnda rapport av AB Stelacon konstateras att priserna visserligen varierar mellan olika abonnemangsformer, bl.a. på grund av volymrabatter, men att priserna på mobila teletjänster i stort sett varit oförändrade mellan 1995 och 1998. Vidare uppges i rapporten att mobilteleoperatörerna även under 1997 fortsatte att subventionera mobiltelefoner. Det kan konstateras att subventionerna har fortsatt under 1998. Som en jämförelse kan nämnas att mobilteletaxorna är betydligt lägre i Danmark än i Sverige.

Stelacon konstaterar vidare att det finns möjlighet att teckna abonnemang med förmånliga priser på olika produkter men dessa möjligheter har varit tidsbegränsade, vilket enligt Stelacon skulle tyda på att mobilteleoperatörerna söker vinna nya kunder mer genom

---

19 Källa: Pressmeddelande från Telenordia den 3 november 1998.

kampanjerbjudanden än genom generella sänkningar av mobilteletaxorna. I avsnitt 2.3.2 redogörs närmare för varför mobilteleoperatörerna kan ha ett intresse av att lämna olika tidsbegränsade kampanjerbjudanden – ofta i kombination med att kunden måste teckna abonnemang för 12 eller 24 månader – och vilka effekter detta kan ha på konkurrensen.

2.3 Identifierade konkurrensproblem

2.3.1 Telias kontroll av infrastruktur och abonnenter

Även om konkurrensen ökat inom olika delar av telemarknaden sedan 1993 kan konstateras att Telia fortfarande har en stark ställning på den svenska telemarknaden. I huvudsak är det två faktorer som gör att Telia har kunnat behålla sin dominans. Den ena faktorn är Telias kontroll över infrastruktur. Telia är ensamt om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla företag och hushåll i riket. Den andra faktorn är Telias betydande abonnentstock som kan uppskattas till ca 4,5 miljoner fast anslutna hushålls- resp. ca 1,5 miljoner företagskunder. Även om Telias abonnenter kan slå ett prefix före lands-, rikt- och abonnentnumret och därmed låta samtalen effektueras av någon annan än Telia, så erlägger abonnenterna abonnemangsavgift till Telia, dvs. Telia har – trots ökad konkurrens – kvar sin relation med så gott som samtliga abonnenter i hela riket.

Ett exempel på en marknad som Telia kontrollerar till följd av denna kundrelation är marknaden för betalteletjänster. Endast Telia tillhandahåller betalteletjänster via 071- och 072- serierna. Som nya nummer för betalteletjänster har serierna 0900, 0939 och 0944 tagits i bruk. Hittills har Telia inte varit villigt att fakturera betaltelesamtal för andra operatörers räkning. Visserligen skulle en Telia-abonnent kunna komma i åtnjutande av betalteletjänster hos andra operatörer än Telia genom att slå ett prefix före betaltelenumret, men detta kräver bl.a. att kunden tecknat avtal med operatören i fråga. En sådan ordning är inte praktiskt möjlig. Detta illustreras tydligt av att betaltelenummer ofta används i spel och tävlingar i olika TV-program. Tittarna kan då delta i spelet eller tävlingen genom att slå betaltelenumret. Det skulle självfallet inte vara särskilt framgångsrikt att tillhandahålla en betalteletjänst åt tittarna om dessa först måste ingå avtal med operatören i fråga, särskilt inte för det fall det skulle vara frågan om miljontals tittare. Så länge som faktureringsproblemet inte har fått sin lösning kan konstateras att marknaden för betalteletjänster är förbehållen Telia.

Villkoren för samtrafik mellan Telia och konkurrenter till Telia har varit en ständig källa till konflikter sedan telemarknaden regelreformerades 1993. Att så har varit fallet är föga förvånande. En dominerande aktör på marknaden för infrastruktur i form av accessnät, dvs. uppströms, har incitament att utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden i konkurrens med dominanten, dvs. nedströms. Genom att ta ut ett högt pris kan dominanten hindra andra från att vara verksamma på marknaden.

Ett grundläggande problem från konkurrenssynpunkt har varit att de gällande samtrafikavgifterna varit endast rörliga, medan Telias taxestruktur gentemot slutkunder består av bl.a. både en fast abonnemangsavgift och en rörlig samtalsavgift. Förhållandet mellan Telias samtrafikavgifter och Telias rörliga samtalsavgifter har varit avgörande för möjligheten att genom s.k. indirekt anslutning av kunder konkurrera med Telia inom olika delar av marknaden för nationella telefonitjänster. Sedan 1993 har samtrafikavgifterna visserligen sänkts påtagligt, men det är först fr.o.m. 1998 som konkurrenter till Telia erbjuder Teliakunder att även kunna utnyttja andra än Telia för lokalsamtal.

I en rapport till ESO[20] har redogjorts för de problem från konkurrenssynpunkt som varit förknippade med utformningen av samtrafikavgifterna. Vidare framförs att Telias dubbla roller som dominerande operatör och ägare av det fasta telenätet innebär risker för att konkurrenterna missgynnas. I rapporten konstateras att konkurrenter till Telia i praktiken varit 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 försvårats eller omöjliggjorts. I rapporten föreslogs bl.a. att ett särskilt accessnätsbolag bildades inom Telia. Förslaget stöddes av Konkurrensverket.

Som nämnts ovan är Telia ensamt om att inneha ett fast accessnät som når så gott som alla företag och hushåll i riket. Konkurrenter till Telia har visserligen i varierande utsträckning anlagt egna accessnät av olika slag och på sistone har också ökad uppmärksamhet riktats mot lösningar som innebär att elnät används som accessnät för tillhandahållande av teletjänster, men Telias dominans vad gäller accessnät får dock betraktas som ett påtagligt hinder för att få

---

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

till stånd en väl fungerande konkurrens inom olika delar av telemarknaden. Problemet blir inte mindre av att Telias fasta accessnät uppgraderas och utvecklas. Exempelvis genomför Telia en försöksverksamhet med ADSL-teknik[21], som är en teknik som gör det möjligt att använda existerande kopparkablar för att förmedla stora mängder data såsom rörliga bilder i en riktning och små mängder data såsom ett telefonsamtal i den andra riktningen. Detta kan väntas ge Telia en påtaglig konkurrensfördel på telemarknaden och därmed förstärka Telias ställning.

De nät som innehas av aktörer verksamma på marknaden för kabel-TV skulle kunna utgöra en konkurrerande distributionsform till Telias fasta accessnät. Än så länge används inte dessa nät för telefonitjänster. 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 att Telias kabel-TV-bolag börjar tillhandahålla telefonitjänster. Uppskattningsvis har Telias kabel-TV-nät ca 1,3 miljoner anslutna hushåll i Sverige, dvs. antalet är betydande[22]. Kabel-TV-näten är särskilt intressanta såtillvida att Internet via kabel-TV kan komma att bli en prisvärd accessform för dem som vill ha hög överföringskapacitet och liten tidsfördröjning för upp- och nedkoppling.

Frågan om på vilket sätt nya teleoperatörer skall få tillträde till de accessnät som innehas av operatörer med dominerande marknadsställning har rönt ökat intresse på sistone inom EU-kommissionen och bland nationella regleringsmyndigheter i Europa, inte minst i Danmark där tillsynsmyndigheten Telestyrelsen fastställt att konkurrerande operatörer skall kunna få tillträde till det fasta accessnät som kontrolleras av det tidigare monopolföretaget Tele Danmark. Även i Sverige kan utfallet i denna fråga komma att påverka konkurrensen inom olika delar av telemarknaden.

Sålunda har konkurrenter till Telia – i detta fall teleoperatörerna Sense Communications (Sense) resp. Telenordia – vänt sig till PTS och begärt att PTS utreder möjligheterna för att konkurrenterna genom sammankoppling med Telias nät skall få tillträde till Telias

---

21 Asymmetric Digital Subscriber Line

22 Källor: Betänkandet Grannlands-TV i kabelnät (SOU 1997:68) och AB Stelacon, Marknaden för telekommunikation i Sverige 1997.

mobila nät resp. Telias fasta nät. Den rättsliga grunden för begäran är den paragraf i telelagen som säger att den som har ett betydande inflytande på den svenska marknaden är skyldig att – utöver den grundläggande skyldigheten att bedriva samtrafik – tillgodose varje rimlig begäran om sammankoppling med telenät för samtrafik. Som nämnts i avsnitt 2.1.3 har PTS bedömt att det för närvarande endast är Telia som har ett betydande inflytande på den svenska telemarknaden i den mening som avses i telelagen. Inom PTS pågår utredning om huruvida önskemålen från Sense och Telenordia om sammankoppling vad gäller exempelvis hopkoppningsnivå och hopkopplingspunkter skall betraktas som en rimlig begäran i telelagens mening och därmed tillgodoses av Telia.

2.3.2 Bristande priskonkurrens och konsumentinformation på mobiltelemarknaden

Som nämnts ovan är mobiltelemarknaden en marknad där priserna varierar mellan olika abonnemangsformer, bl.a. på grund av volymrabatter, samtidigt som priserna på mobila teletjänster i stort sett varit oförändrade under de senaste tre åren. Från samhällsekonomiska utgångspunkter finns anledning att närmare söka analysera om mobilteleoperatörernas strategier kan vara skadliga för konsumenterna. Exempelvis finns mycket som talar för att operatörerna söker öka abonnentstocken genom olika förmånliga tidsbegränsade erbjudanden i stället för genom priskonkurrens på samtalen. Dessa erbjudanden kan i sin tur leda till olika s.k. inlåsningseffekter.

I det följande beskrivs varför operatörerna kan ha ett intresse av att exempelvis subventionera mobiltelefoner och vad man kan förvänta sig i fråga om priskonkurrens på samtal. Särskilt uppmärksammas samtrafikavgifternas betydelse för priskonkurrensen. Avslutningsvis diskuteras om den information om produkters egenskaper och priser som konsumenterna har tillgång till är tillräcklig för att konkurrensen skall fungera väl.

Begränsningar av priskonkurrensen

Det finns stöd för att hävda att det är möjligt att begränsa priskonkurrensen på mobiltelemarknaden. Hinder för inträde på marknaden och graden av substituerbarhet mellan tjänsterna är två faktorer av stor betydelse för horisontellt samarbete mellan mobilteleoperatörerna.

Enligt 5 § telelagen krävs bl.a. tillstånd för rätten att tillhandahålla mobil teletjänst. En förutsättning för att erhålla ett sådant tillstånd från tillsynsmyndigheten PTS är bl.a. att frekvensutrymme finns att tillgå. I Sverige råder för närvarande frekvensbrist eftersom 900 MHz-bandet i det närmaste är fullt utnyttjat. Stora inträdeskostnader begränsar möjligheterna till etablering vilket innebär att hotet om potentiell konkurrens från företag som kan etablera sig på marknaden blir mindre verkningsfullt, åtminstone så länge detta kräver uppbyggnad av egna accessnät.

Kännetecknande för mobiltelemarknaden kan sägas vara att ett ömsesidigt beroende råder mellan företagen, ett beroende som företagen tar hänsyn till i sina beslut. På en marknad där antalet företag inte är alltför stort och där företagens kostnadsförhållanden uppvisar betydande likheter, finns det ett stort intresse för företagen att på olika sätt begränsa konkurrensen och därmed få större vinster än om de skulle konkurrera med varandra. Resultatet blir att produktionen och konsumtionen blir mindre än vad som är samhällsekonomiskt önskvärt.

Även om de produkter som GSM-operatörerna erbjuder torde kunna betraktas som i det närmaste helt och hållet substituerbara, och följaktligen som approximativt homogena, är det som regel kostsamt för en kund att byta operatör, inte minst då abonnemanget tecknats för en förhållandevis lång tidsperiod[23]. Operatörerna söker också differentiera tjänsterna för att antalet kunder som efter abonnemangstidens utlöpande byter operatör skall bli så litet som möjligt. Härigenom minskar konkurrerande operatörers möjligheter att locka över kunder med sänkta samtalspriser.

Det finns mycket som talar för att samtrafikavtalen kan få konkurrensbegränsande effekter. Det finns nämligen en potentiell destruktivitet inbyggd i möjligheterna för mobilteleoperatörerna att via samtrafikavgifterna påverka varandras kostnader. Denna potentiella destruktivitet kan underlätta kartelliknande överenskommelser mellan operatörerna. Den mobilteleoperatör som sänker sina priser till slutkunder på utgående samtal i syfte att få större vinster drabbas nämligen av ökade samtrafikavgifter då samtalsvolymen ökar. Därmed har man mindre intresse av att sänka priset, i synnerhet då samtrafikavgiften utgör en betydande del av slutkundspriset. Av

---

23 Detta diskuteras mera ingående i detta avsnitt under *Bristande konsumentinformation och inlåsningseffekter*.

stor betydelse är även den samtrafikersättning som gäller för samtal från det fasta nätet till mobilteleoperatörernas nät.

Vid samtal från exempelvis Telias fasta nät till något av de mobila näten debiterar Telia sina kunder 3,45 kronor per minut exkl. moms under s.k. högtrafik. Utav detta belopp erlägger Telia för termineringen i något av de mobila näten ca 2,75 kronor per minut i samtrafikavgift till resp. operatör. Skillnaden, dvs. 0,70 kronor per minut behåller Telia för egen del. Även om en mobilteleoperatör på kort sikt skulle kunna vinna på att sänka sin samtrafikersättning och – genom en motsvarande sänkning av samtalstaxan från Telias fasta nät till mobilteleoperatörens nät i fråga öka sin marknadsandel – skulle detta leda till mindre vinster i framtiden om konkurrenterna skulle reagera på motsvarande sätt. Om alla aktörer är medvetna om detta är det ingen som har intresse av att sänka sin samtrafikersättning. Därmed begränsas konkurrensen.

I en uppsats med titeln ”Using Air-time Tariffs” av Björn Isakson, T&S, Högskolan i Dalarna, diskuteras olika åtgärder för att söka lösa problemet med samtrafikavgifternas inverkan på slutkundspriserna. Enligt Isakson skulle en övergång till en debiteringsprincip liknande den i USA kunna vara en lösning. Detta skulle innebära att den som tar emot samtalet också står för en del av kostnaden för samtalet.

Enligt nuvarande system i Sverige liksom i övriga Europa är det den som ringer upp som debiteras av operatören. En annan ordning skulle vara att den som ringer upp står för accessen, medan den som tar emot samtalet står för termineringen. Med en sådan ordning skulle samtrafikavgifter mellan olika operatörers nät kunna upphöra[24]. Därmed skulle också grunden för ett konkurrensbegränsande samarbete som kan härledas till samtrafikavtalen raseras. Vidare skulle transparensen öka på marknaden, dvs. konsumenterna skulle få en ökad prismedvetenhet, vilket skulle främja konkurrensen. Möjligen finns det en risk för att mobiltelekundernas benägenhet att ta emot samtal skulle minska. Denna risk skall dock inte överskattas. Den mobilteleabonnent som tar med mobiltelefonen gör det förmodligen i syfte att kunna vara nåbar och inte ”gå miste” om samtal. Med nuvarande möjlighet till nummerpresentation kan man dessutom ”se vem som ringer”.

---

[24] Detta gäller den rörliga delen av samtrafikavgiften som är direkt relaterad till hur länge ett samtal pågår.

Ytterligare en positiv effekt med en debiteringsprincip enligt ovan sammanhänger med utformningen av den framtida nummerplanen i Sverige. PTS har fått ett uppdrag från regeringen att senast den 31 december 1998 redovisa principer för en ny nummerplan. För att få fram erforderligt underlag för en långsiktig ny nummerplan uppdrog PTS åt konsultföretaget Ovum Ltd. att utföra en studie i ämnet. Ovum har presenterat sina slutsatser och rekommendationer. En av de principer som Ovum menar borde ligga till grund för utformningen av en ny nummerplan är att användarna måste få information om vad det kostar att utnyttja olika teletjänster i syfte att kunna fatta rationella beslut och inte riskera att få betala oskäligt höga priser. Ovum konstaterar att en betydande del av informationen om vad en viss teletjänst kostar för närvarande fås via numret och att det är viktigt att inte avlägsna denna prisinformation såvida det inte skulle visa sig att den inte längre behövs.

Med nuvarande debiteringssystem kan det exempelvis vara av stor betydelse för en användare att veta om ett samtal från en fast anslutningspunkt lämnas över till ett annat fast nät eller till ett mobilt nät, eftersom prisskillnaderna är stora. Om en debiteringsprincip skulle införas enligt vad som nämnts ovan, skulle numret inte längre ha samma betydelse för den som ringer i termer av att denne vet prisskillnaderna för olika samtal i fråga. Ett sådant system skulle också främja konkurrensen på telemarknaden genom att underlätta införandet av olika slag av nummerportabilitet, t.ex. vid byte av ett abonnemang hos en fastnätsoperatör till en mobilteleoperatör. Så länge som det inte finns möjlighet att teckna abonnemang med en annan nätoperatör och ändå behålla det inarbetade abonnentnumret begränsas förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens på telemarknaden.

En annan intressant aspekt är den betydande asymmetri som föreligger mellan Telias prissättning beroende på om samtalet går från det fasta nätet till ett mobilt nät eller om samtalet skulle gå i motsatt riktning. Som nämnts ovan behåller Telia 0,70 kronor per minut för egen del utav priset på 3,45 kronor per minut för ett samtal från Telias fasta nät till något av de mobila näten.

Enligt Telias senaste prislista för samtrafiktjänster är priset för terminering i Telias fasta nät från mobilteleoperatörer 0,089 kronor per minut för ett s.k. enkelsegment under högtrafik. Förhållandet mellan 0,70 och 0,089 är ca 8 vilket tyder på att produktionskostnaden för Telia vid samtal från det fasta till något av de mobila näten skulle vara mer än 6-7 gånger så stor som om motsvarande samtal sker i motsatt riktning. Att detta skulle vara fallet är inte troligt.

Även om dubbelsegment skulle vara aktuellt, kan konstateras att skillnaden är betydande givet en kostnadsorienteringsprincip.

Det ligger i konsumenternas intresse att priskonkurrensen fungerar väl på telemarknaden. Som framförts ovan finns det mycket som talar för att samtrafikavtalen kan få konkurrensbegränsande effekter. Från konkurrenssynpunkt är det följaktligen viktigt att rasera grunden för denna mekanism. Ett sätt skulle kunna vara att det införs en ordning där även den som tar emot samtalet står för en del av kostnaden för samtalet. I sammanhanget kan för övrigt nämnas att en sådan debiteringsprincip redan tillämpas av de svenska mobilteleoperatörerna på så sätt att den mobilteleabonnent som blir uppringd utanför Sverige betalar den internationella delen av samtalet.

Bristande konsumentinformation och inlåsningseffekter

Det finns ett mycket stort utbud av mobiltelefoner på den svenska marknaden, både NMT- och GSM-modeller. Allt sedan GSM-systemet började marknadsföras 1992 har priserna på olika modeller av mobiltelefoner sänkts. Numera finns GSM-telefoner att köpa för mellan 1 krona och flera tusen kronor. Som nämnts ovan är det mycket vanligt att man kan teckna något slag av abonnemang hos en mobilteleoperatör och samtidigt köpa en mobiltelefon till ett starkt subventionerat pris, även sådana telefoner som är avsedda att kunna användas i såväl GSM 900-näten som i DCS 1800-näten.

Även om det är kostsamt för mobilteleoperatörerna att subventionera mobilteleutrustning kan detta vara en lönsam strategi. Syftet kan då vara att få en så stor abonnentstock som möjligt och via höga priser på mobilteletjänster resp. höga termineringsavgifter få större vinster än vad som annars vore fallet. Därmed kan man kompensera sig för de förluster som uppkommer p.g.a. subventionerna.

En mobilteleoperatör har vidare incitament att vidta åtgärder så att abonnenten i fråga har kvar sitt abonnemang hos operatören så länge som möjligt. Ju större omställningskostnaderna är för kunderna desto mindre är benägenheten att byta operatör. Det finns exempel på abonnemangsformer där abonnemanget gäller i ett visst antal månader, t.ex. 12 eller 24 månader.

Vidare erbjuder varje mobilteleoperatör en abonnemangsform som innebär att det i den periodiska avgiften per månad ingår samtalstid till ett motsvarande värde, t.ex. 150 kronor per månad. Såvitt är känt är det inte ovanligt att abonnenter kan ha ett ackumulerat värde

av flera tusen kronor. Om abonnemanget skulle annulleras, så betalas inte potten tillbaka utan abonnenten går miste om hela beloppet. Om abonnenten i fråga däremot byter till en annan abonnemangsform hos operatören i fråga får abonnenten dock tillgodoräkna sig sin samtalspott. Detta innebär att abonnenten i fråga knyts till operatören. Det kan även finnas andra typer av omställningskostnader, t.ex. kostnader för att lära sig hur olika tjänster fungerar. Dessa kostnader är dock som regel inte lika betydande.

En väl fungerande konkurrens förutsätter att konsumenterna har tillräcklig information om produkters egenskaper och priser. Även om mobiltelemarknaden expanderat påtagligt under 1990-talet, är den fortfarande för många konsumenter en tämligen ny företeelse. Som nämnts ovan kan ett flertal olika kundgrupper identifieras på mobiltelemarknaden som har olika önskemål om tjänsteinnehåll och priser.

Att jämföra de olika mobilteleoperatörernas erbjudanden kan vara svårt, i synnerhet då det förekommer volymrabatter. Som regel vet man nämligen inte på förhand hur mycket man kommer att ringa eller vilka mervärdestjänster man kan komma att ha behov av. Det kan t.o.m. förhålla sig så att ett förhållandevis lågt pris på en viss typ av mobiltelefon – som ofta erbjuds under en begränsad tidsperiod – kan ha varit skälet till att man tecknade abonnemang hos en viss mobilteleoperatör i fråga utan att närmare beakta framtida konsekvenser i form av exempelvis lång bindningstid eller förhållandevis höga samtalsavgifter.

3 Post

3.1 Marknadens omfattning och struktur

3.1.1 Tjänsteinnehåll

Till postområdet kan ett flertal tjänster och produkter hänföras. I den snävaste definitionen brukar enbart brev och distribution av brev inkluderas. En vidare definition kan även innefatta tidningsdistribution, distribution av oadresserad reklam, paketbefordran samt bud- och expresstjänster.

Posten anger i årsredovisningen för 1997 bl.a. att Posten Brev befinner sig på en betydligt vidare marknad, nämligen marknaden för meddelanden/kommunikation. Meddelandemarknaden kan enligt Posten delas in i affärskommunikation, marknadskommunikation, tidskrifter och tidningar samt privata meddelanden.

Affärskommunikation består av fysisk och elektronisk kommunikation. Marknaden ökar sammantaget men stagnerar för fysisk kommunikation. Telekombolagen är de viktigaste konkurrenterna. Marknadskommunikation omfattar medier som TV, radio, tidningar samt stortavlor. Fysisk marknadskommunikation består ofta av stora volymer per sändning. Posten Brevs tjänster är adresserad och oadresserad reklam. Det är främst oadresserad reklam som har haft hög tillväxt. Posten uppfattar således att företaget främst möter konkurrens från andra medier och kommunikationsformer.

Att Postens brevmonopol upphörde 1993 har därför framförallt inneburit att förutsättningarna för konkurrens har förändrats på den traditionella delen av postmarknaden, dvs. brev och distribution av brev. Det är även dessa produkter och tjänster som regleras i postlagen (1993:1684).

Definitionen av postverksamhet i postlagen är allmänt hållen. Där anges endast att det skall vara regelbunden befordran av brev som väger högst 2 kilo och att det skall ske mot avgift[25]. Inom lagens definition av postverksamhet kan således ett flertal olika produkter

[25] Brev definieras som adresserade försändelser inneslutna i kuvert eller annat omslag och som väger högst 2 kg. Med brev jämställs vykort, brevkort och liknande försändelser.

och tjänster rymmas. Den konkurrens Posten mött efter brevmonopolets avskaffande, bl.a. vad avser företagspost och lokalpost, avspeglar också detta.

Framställningen i detta kapitel avser endast förhållanden och utvecklingen på de delar av postområdet som omfattas av postlagen. Om inget särskilt anges avser beskrivningen den postverksamhet som faller inom postlagen i sin helhet.

3.1.2 Marknadsförhållanden

Under 1997 förmedlades knappt 3,5 miljarder adresserade försändelser till ett värde av 11-12 miljarder kronor i Sverige.

Utöver Posten Sverige AB, som är helägt av staten, är det ingen operatör som kan erbjuda en rikstäckande postservice. Vid sidan av Posten är det CityMail Sweden AB och SDR-gruppen som har den största geografiska täckningen. Övriga operatörer, som uppgår till ca 70 st., är enbart lokalt verksamma i enskilda kommuner, men i några fall inom större regioner. För att skaffa sig en bredare geografisk täckning förekommer det även samarbeten mellan de lokala operatörerna. De tre största operatörerna på postmarknaden är Posten Sverige, genom affärsområde Brev, CityMail Sweden och SDR-gruppen.

Posten Brev förmedlar i huvudsak fyra typer av meddelanden: administrativ kommunikation, marknadskommunikation, tidskrifter och tidningar samt privata meddelanden. Dessa meddelanden i form av försändelser svarar för sammanlagt 90 procent av Posten Brevs totala omsättning. Posten införde successivt under våren 1997 en ny pris- och tjänstestruktur. Förändringen innebär pris efter prestation, lägre priser för sorterade regionala och lokala sändningar, höjd viktgräns för brev till två kg samt en bättre kostnadsanpassning av prissättningen. Kvaliteten i övernattbefordran av brev uppgick till ca 97 procent enligt Postens egna mätningar. En bekräftelse på kvaliteten gavs i en mätning genomförd av Konsumentverket under 1997. Posten Brevs totala rörelseintäkter under 1997 uppgick till drygt 14 miljarder kronor. Resultatet efter finansiella poster var drygt 1 miljard kronor.

CityMail Sweden är specialiserat på försorterad och datoradresserad post och är verksamt i Storstockholm, Göteborg och Malmö. Den geografiska täckningen var år 1997 ca 1,2 miljoner adresser, vilket motsvarade ca en tredjedel av det totala antalet hushåll och företag i Sverige. Företaget omsatte ca 250 miljoner kronor år 1997.

SDR-gruppen är ett rikstäckande företag vars huvudsakliga verksamhet är inriktad på distribution av oadresserad direktreklam. Företaget utför sedan några år tillbaks i begränsad omfattning även distribution av adresserad reklam. SDR startade år 1976 och har byggt upp sin verksamhet på en regional organisation baserad på ett 60-tal (57 stycken under 1997) franchiseföretag. Den sammanlagda omsättningen för SDR-gruppen uppgick under år 1997 till 398 miljoner kronor.

Enligt Post- och telestyrelsen (PTS) fanns 105 operatörer med tillstånd enligt postlagen att bedriva postverksamhet per den 31 december 1997. I mars 1998 fanns 90 sådana operatörer. PTS uppskattar att ca 70 av dessa bedriver någon verksamhet och att övriga är vilande.

I tabellen nedan redovisas marknadsandelar för olika operatörer år 1996. Även om antalet operatörer ökat på postmarknaden sedan dess, har Posten alltjämt en dominerande ställning.

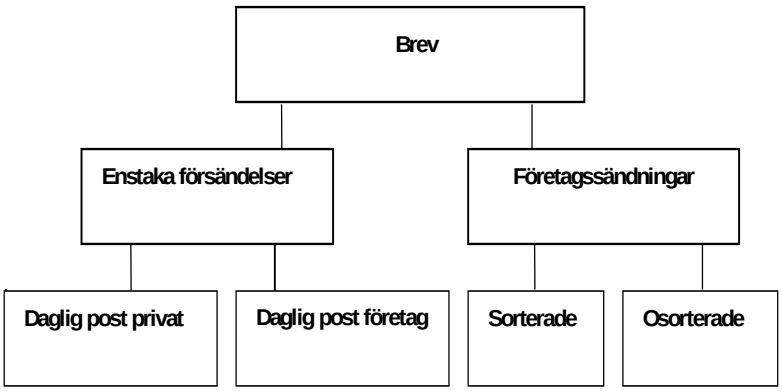
Tabell 3.1.2.1 Antal försändelser i miljoner och marknadsandelar 1996 för brevbefordran.

Operatör	Försändelser i miljoner	Marknadsandel %
Posten	3361,0	97,9
CityMail	55,5	1,5
SDR-gruppen	4,5	0,1
Övriga	8-15,0	0,5
Totalt	3429-3436	100,0

Källa: PTS

Brevmarknaden kan delas in i ett antal delmarknader. I figur 1 nedan görs en grov uppdelning. Företagssändningar eller storsändningar utgörs av minst 500-1000 försändelser med samma storlek och vikt. Exempel på storsändningar är Telias utskick av telefonräkningar eller Radiotjänsts utskick av TV-licensräkningar. Stora sändningar från företag eller myndigheter av försändelser med olika mått och vikt betraktas som stora volymer av enstaka försändelser. Enstaka försändelser kan delas upp ytterligare med avseende exempelvis på befordringshastighet och betalningssätt.

Figur 1 Delmarknader på brevmarknaden



PTS uppskattar att ungefär hälften av den totala brevmarknaden utgörs av enstaka brev och resten (ca 50 procent) av storsändningar. Av de enstaka försändelserna svarar företagsposten för ca 80 procent. Av storsändningarna är den helt övervägande delen sorterad. Privatpersoners brevbefordran svarar för endast ca 10 procent av den totala brevmarknaden[26].

Bryts postområdet ned på olika delmarknader på detta sätt blir styrkeförhållandena delvis annorlunda. Det är framförallt på vissa delmarknader, såväl geografiskt som produkt-/tjänstemässigt, som Posten mött konkurrens. Avgränsas marknaden exempelvis endast till de tjänster som CityMail tillhandahåller (sorterade storsändningar) minskar Postens marknadsandel något. Avgränsas marknaden till att avse endast de orter där CityMail bedriver utdelning minskar Postens marknadsandel ytterligare. Oavsett hur marknaderna definieras kvarstår emellertid det faktum att Posten innehar en dominerande ställning.

3.1.3 Institutionella förhållanden

Förhållandena på postområdet i Sverige regleras från den 1 januari 1994 i postlagen och postförordningen (1993:1709). De svenska reglerna är harmoniserade med EG-direktiv på postområdet.

---

[26] Pris- och serviceutveckling för stora brevsändningar under 1990-talet - en fallstudie, rapport den 11 juni 1998 av Post- och telestyrelsen.

I postlagen fastställs de övergripande målen för den samhällsomfattande posttjänsten. Av förarbetena (prop. 1997/98:127) till den senaste översynen av postlagen framgår att dessa mål innebär att en rikstäckande brev- och paketbefordran skall tillhandahållas och enstaka försändelser skall befordras till enhetliga och rimliga priser. Staten har ansvaret att säkerställa denna service, vilket kan ske genom att staten uppdrar åt en eller flera postoperatörer att medverka till att servicen upprätthålls.

Enhetsportot gäller enbart enstaka försändelser. Därför står det operatörerna fritt att avtala om priset för försändelser som lämnas för befordran på annat sätt än styckevis och i sådan mängd att det innebär en enklare hantering för operatörerna. Av förarbetena framgår även att kravet på enhetliga priser inte hindrar en differentierad prissättning för olika typer av tjänster för vilka det finns en differentierad kostnadsbild. Det innebär att Posten exempelvis kan införa ett lokalporto, om kostnaden för tjänsten är lägre. Tjänsten måste dock tillhandahållas inom hela landet och till ett enhetligt pris.

Enligt postlagen skall den som vill bedriva postverksamhet söka tillstånd hos den myndighet som regeringen bestämmer (tillståndsmyndigheten). Postlagen innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i postverksamhet, obeställbara brev, portobeteckningar m.m.

Regeringen har utsett PTS till tillstånds- och tillsynsmyndighet. PTS uppgift är förutom att pröva ärenden om tillstånd bl.a. att följa utvecklingen på postområdet och bevaka att den grundläggande postservicen motsvarar samhällets behov. Tillstånden är inte tidsbegränsade. Lagen ger även PTS möjlighet att koppla särskilda tidsbegränsade villkor till tillstånden, bl.a. om att tillhandahålla en samhällsomfattande posttjänst. En förutsättning för att PTS skall bevilja tillstånd att bedriva postverksamhet är att den som ansöker inte saknar förutsättningar för att bedriva postverksamhet på sådant sätt att rimliga krav på tillförlitlighet tillgodoses och att skyddet för avsändares och mottagarens personliga integritet upprätthålls.

Av postförordningen (1993:1709) framgår att Posten inte får höja normalportot mer än förändringen i konsumentprisindex mellan juli närmast föregående år och juli året dessförinnan[27]. Staten ställer

[27] Med normalporto menas den avgift som gäller för rikstäckande övernattbefordran av enstaka försändelser för resp. viktklass. På denna del av postmarknaden har i princip Posten AB monopol.

också upp ett servicekrav på postbefordran för brev med normalporto i hela landet i postförordningen. Här framgår att 85 procent av försändelserna skall vara framme nästa dag och 97 procent inom tre dagar.

Den senaste översynen av postlagen innebar att den svenska lagstiftningen anpassades till Europaparlamentets och Europeiska unionens råds direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna. Direktivet syftar till att införa harmoniserande bestämmelser rörande samhällsomfattande posttjänster (universal service) och att förbättra kvaliteten på postservicen inom den inre marknaden.

Vidare syftar direktivet till att säkerställa att marknaden liberaliseras gradvis och under kontrollerade former. Medlemsländerna skall säkerställa en samhällsomfattande posttjänst av bestämd kvalitet inom hela landet. Posttjänsten definieras som insamling, sortering, transport och överlämnande av postförsändelser. Samhällsomfattande posttjänst definieras som stadigvarande tillhandahållna posttjänster av fastställd kvalitet inom hela territoriet till rimliga priser för samtliga användare. Priserna skall därutöver vara kostnadsbaserade. Medlemsstaterna får dock besluta att en enhetlig taxa skall gälla, vilket inte utesluter individuella avtal.

3.2 Utvecklingen efter avregleringen

3.2.1 Avregleringen

Utvecklingen före avregleringen[28]

Före avregleringen 1 januari 1993 hade Postverket monopol på regelbunden distribution av såväl öppna som förslutna adresserade försändelser. Ensamrätten var inte manifesterat i lagstiftning utan snarare i att Postverket tilldelats uppgifterna. Det har därför förekommit att privata operatörer utmanat Postverket. De privata operatörernas inbrytningar har med ett undantag inneburit att statsmakterna utvidgat Postverkets ensamrätt.

---

[28] Den historiska beskrivningen bygger i stor utsträckning på artikeln Private Mail in Sweden av Jonas Fryklund, publicerad i Cato Journal, Vol 13 , No. 1 (Spring/Summer 1993).

Första gången Postverket utmanades var i mitten av 1800-talet och på lokalpostmarknaden. Vid denna tidpunkt var lokalpost ett okänt begrepp, varför inte heller Postverkets ensamrätt omfattade denna tjänst. Privata operatörer tog sig in på marknaden genom att erbjuda den nya tjänsten. Postverket kom så småningom att erbjuda samma tjänster. Då Postverket beslutade att höja priserna för lokalposten i början av 1880-talet ökade inströmningen av privata aktörer. Postverkets ensamrätt utvidgades 1888 till att omfatta även lokalpost med hänvisning till att privata alternativ var onödiga och för att skydda det statliga Postverket.

Postverkets ensamrätt var fortfarande inte heltäckande. Exempelvis omfattade monopolet inte öppna försändelser, tidningar, trycksaker och paket. I mitten av 1920-talet hade efterfrågan på dessa tjänster vuxit i sådan omfattning att privata aktörer ånyo etablerade sig. Även vid denna tidpunkt erbjöd de privata alternativen sina tjänster till lägre priser än vad Postverket gjorde. Verksamheten fick en större omfattning än vad statsmakterna hade förutsett. För att skydda Postverkets monopol utfärdades 1947 en kungörelse som innebar att även distributionen av öppna försändelser kom att omfattas av Postverkets ensamrätt[29].

Den senaste och mest omvälvande utmaningen av Postverkets ensamrätt inträffade i början av 1990-talet. Under 1991 etablerades CityMail AB och utmanade Postverket med distribution av brevförsändelser i Stockholm. I samband med denna etablering uppstod en diskussion om hur Postverkets brevmonopol skulle tolkas. Postverket stämde sedermera CityMail för intrång i dess ensamrätt. Innan frågan slutligen avgjordes genom en rättslig prövning beslutade staten att Postverkets brevmonopol skulle upphöra.

Den svenska avregleringen

Den svenska marknaden för distribution av brevförsändelser avreglerades den 1 januari 1993. Vid denna tidpunkt upphörde formellt Postverkets brevmonopol att gälla. Vid tidpunkten för brevmonopolets avskaffande fanns inte någon lagstiftning som reglerade utövandet av själva postverksamheten utan enbart regler som generellt styrde Postverkets verksamhet. Den 1 mars 1994 trädde en särskild postlag i kraft. Vid samma tidpunkt bolagiserades Postverket och Posten AB bildades.

---

[29] Kungörelse (1947:175) angående postverkets ensamrätt till brevbefordran m.m.

Av förarbetena (prop. 1993/94:38) till postlagen framgår att motiven till att införa en särskild lag som reglerar postverksamheten var att det fanns ett behov av ett instrument för att garantera en samhällsomfattande tjänst. Det fanns även ett behov av regler för att skydda den personliga integriteten i postbefordran. Eftersom det skett en avreglering av brevbefordran fanns det även ett behov av att skapa vissa spelregler för postbefordringsföretagens verksamhet.

Mot bakgrund av att det för närvarande inte råder en väl fungerande konkurrens inom alla delar av postmarknaden, t.ex. vad gäller enstaka försändelser mellan privatpersoner, finns som redovisats ovan 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 resp. viktklass. Vidare är Postens möjligheter att höja portot för befordran av privatpersoners brev begränsat.

3.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

Marknaden för brevdistribution har inte varit lika expansiv som t.ex. telemarknaden. Det traditionella brevet har i allt högre grad ersatts av olika former av tele- och datakommunikation såsom telefax och elektroniska meddelanden via Internet. 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 hos Konkurrensverket med hänsyn till konkurrenslagen (1993:20), KL. I det följande redogörs närmare för några principiellt viktiga ärenden och effekterna på marknaden.

Efter avregleringen har ett antal företag börjat bedriva postverksamhet och det finns för närvarande ca 70 aktiva postoperatörer. Under de första åren efter avregleringen var dock tillströmningen av företag liten. Utöver de tre större företagen Posten, SDR och CityMail tillkom endast ett fåtal företag under perioden 1993 till 1996. Under 1997 ökade dock antalet postoperatörer markant. PTS förklarar ökningen i huvudsak med att den portoomläggning som Posten genomförde under 1997 innebar en prishöjning för många kundgrupper vilket medförde att utrymmet för nya operatörer ökade. Genom beslut från Konkurrensverket minskade samtidigt den osäkerhet som rått om Postens möjligheter att använda skilda priser i olika delar av landet. Vissa av dessa beslut beskrivs närmare nedan.

De nya företagen utgör en heterogen grupp. Företagen är allt från enmansföretag med blygsam verksamhet på lokalnivå till stora företag med ett flertal anställda som tidigare bedrivit näraliggande verksamheter, som exempelvis SDR-gruppen och lokala tidningsdistributionsföretag. Jämfört med de nya aktörerna på telemarknaden är dock samtliga aktörer små företag med mycket begränsade finansiella resurser.

Vad avser enstaka försändelser har avregleringen främst inneburit en ökad konkurrens på lokala marknader, i regel inom en kommun. I något fall har dock ett antal mindre postoperatörer inlett samarbete och därmed kunnat utmana Posten i en något större geografisk region, som exempelvis i Skaraborgsområdet. På marknaden för stora sändningar har Posten i princip endast konkurrens från City-Mail Sweden, även om SDR i begränsad omfattning också utför distribution av adresserad reklam.

Posten är alltjämt den klart dominerande aktören på den svenska postmarknaden. Posten kommer även fortsättningsvis att ha en konkurrensfördel genom sin storlek samt genom samdriftsfördelar i produktion och rikstäckning.

Sedan konkurrenslagen (1993:20), KL, trädde i kraft den 1 juli 1993 har verket haft mer än 100 ärenden som berört Posten. Dessa ärenden har varit av skiftande slag – såväl klagomål från privatpersoner och företag som ansökningar om icke-ingripandebesked där Posten önskat få prövat huruvida ett visst förfarande är förenligt med KL. Ett gemensamt drag i klagomålsärendena har varit att Posten har mött konkurrensen från företag som CityMail, SDR och Privpak AB[30] med att dels påtagligt sänka priserna på marknadssegment där konkurrens dykt upp, dels tillämpa olika typer av trohetsskapande villkor i avtal med kunder. Konkurrensverket har bl.a. 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 anlitande av konkurrenter till Posten - skall nu vara undanröjda. Detsamma gäller klau-

---

[30] Privpak har etablerat sig som konkurrent till Posten på marknaden för distribution av postorderprodukter.

suler i avtal som ger Posten ensidig rätt att förändra erbjudna priser under pågående avtalsperiod. Rabatter och årsbonussatser får inte konstrueras på ett sådant sätt att de är relaterade till kundens totalbehov. Slutligen har det klarlagts att under vissa förhållanden är det otillåtet för Posten att tillämpa geografisk prisdifferentiering i syfte att möta konkurrens. Postens agerande i nämnda avseenden redovisas kortfattat i det följande.

Posten har tillämpat exklusiva avtalsvillkor som bundit upp kunden att köpa hela eller merparten av sitt distributionsbehov av Posten. Vidare har Posten även tillämpat trohetsskapande rabatter och årsbonusskalor som varit relaterade till kundens förväntade årliga köpbehov. Dessa förfaranden fick till konsekvens att postorderföretagen hade små eller inga möjligheter att anlita Privpak. Konkurrensverket fann att dessa förfaranden utgjorde missbruk av Postens dominerande ställning. Stockholms tingsrätt har även ålagt Posten Sverige att betala 3,8 miljoner kronor i konkurrensskadeavgift för överträdelser av förbuden i konkurrenslagen.[31]

I ett annat fall fann verket att Posten tillämpade en s.k. russinplockarklausul, med innebörden att en kund kunde påräkna en prishöjning om konkurrenten CityMail anlitades 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 kunde avgöra vilken postoperatör som skulle anlitas där konkurrens fanns, alltså Stockholmsområdet. Förfarandet att tillämpa "russinplockarklausulen", utan att ge information om priskonsekvensen av att inte anlita Posten för hela sitt behov, stred enligt verket mot KL.[32]

Ett annat fall gällde problemet att SDR både var kund och konkurrent till Posten. Konkurrensverket bedömde 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 bl.a. att SDR fick sämre villkor i jämförelse med andra kunder som köpte glesbygdsdistribution. Konkurrens-

---

[31] Se vidare ärende med dnr 152/94.

[32] Se vidare ärende med dnr 479/93.

verket fann således att Postens förfarande i detta avseende utgjorde missbruk av dominerande ställning och ålade därför Posten vid vite att upphöra med förfarandet.[33]

Frågan vad gränsen går för ett dominerande företag att tillämpa geografisk prisdifferentiering har varit föremål för flera konkurrensrättsliga avgöranden. Det första fallet avsåg en zonindelad prissättning som skulle gälla för Postens distribution av stora postsändningar. Prissättningen innebar att ett lägre porto tillämpades för utdelning i 19 orter/områden, vilka i sin tur var indelade i tre zoner. Portot var lägst i zon 1 som i huvudsak omfattade de tre storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö. Konkurrensverket gjorde bedömningen att Postens prissättning inte avspeglade de enskilda kundernas sätt att köpa postdistribution, att den var ägnad att försvåra för andra företag att konkurrera samt att den syftade till att eliminera förekommande konkurrens, varför förfarandet befanns utgöra missbruk av Postens dominerande ställning. Postens ålades vid vite att inte tillämpa den zonindelade prissättningen.[34]

Konkurrensverket fick därefter skäl att pröva en ny tvåzonsindelad prissättning. Vad som främst skiljde denna prissättning från den ovan nämnda var att rabatten som tidigare erbjöds i enbart zon 1 även gavs för utdelning på orterna i zon 2 och 3. Detta förfarande från Postens sida avvek inte i någon väsentlig utsträckning från den ovan nämna prissättningen, varför Posten ålades att inte tillämpa den nya zonrabatten. Åläggandet förenades denna gång inte med vite. Däremot förbjöds Posten även att tillämpa annan prissättning av väsentligen samma karaktär som zonrabatten.[35]

Konkurrensverkets båda beslut avseende zonindelad prissättning överklagades först till Stockholms tingsrätt och sedermera till Marknadsdomstolen (MD). I dom den 11 november 1998 anför MD att Posten i kraft av sin tidigare monopolställning har en stark marknadsdominans och enbart möter konkurrens från Citymail och ett antal lokala distributionsföretag. Enligt MD:s uppfattning måste mot denna bakgrund särskilt höga krav ställas på Postens uppträdande i konkurrenshänseende. MD fann vid en helhetsbedömning att aviserandet av såväl fyrazonsprissättning som tvåzonsprissätt-

---

[33] Se vidare ärende med dnr 451/94.

[34] Se vidare ärende med dnr 1074/96.

[35] Se vidare ärende med dnr 1142/96.

ning utgjorde en form av missbruk av dominerande ställning. Vidare angav MD som villkor för att prissättningen inte skall bedömas som missbruk att Posten måste kunna styrka att priserna är motiverade från kostnadssynpunkt. MD ansåg att Posten nöjaktigt kunnat visa att kostnaderna för distribution till de 19 orterna sammantaget var lägre än kostnaderna för distribution till landet i övrigt, varför Postens tvåzonsprislista inte bedömdes utgöra missbruk. Däremot fann inte MD att Posten på motsvarande sätt kunnat visa en tillförlitlig kostnadsanalys avseende fyrazonsprislistan. En tillämpning av en sådan prissättning utgjorde således alltjämt missbruk.

Som ett avslutande exempel på Postens agerande kan också nämnas att Postens utnyttjande av en s.k. prisjusteringsklausul i avtal med postkunder har varit föremål för prövning av Konkurrensverket. I flera prisbilagor i avtal om distribution av brev och direktreklam förekom en klausul som skapade osäkerhet för kunden om dels när Posten har rätt att under gällande avtalstid förändra erbjudna priser, dels hur stor prisförändringen skulle bli i ett sådant fall. Konkurrensverket fann att klausulen utgjorde ett missbruk av Postens dominerande ställning men meddelade inte något åläggande, eftersom Posten i samband med Konkurrensverkets undersökning åtog sig att ta bort klausulen och att i kundbrev meddela att klausulen varken längre gäller eller för den del inte heller kommer att tillämpas i framtida avtal.[36]

Det kan konstateras att KL har varit fullt tillämplig på postmarknaden efter avregleringen enligt lagstiftarens intentioner. Erfarenheterna visar att KL i många fall varit ett verkningsfullt verktyg för att ingripa mot konkurrensbegränsande förfaranden och därmed skapa förutsättningar för konkurrens på postmarknaden. En begränsning av lagens tillämpning gäller prissättningen av enstaka försändelser som omfattas av en prisreglering. I det fall en konkurrensbegränsning är "en direkt och avsedd effekt av lagstiftning eller en ofrånkomlig följd av denna" (prop. 1992/93:56, s. 70) är KL inte tillämplig.

3.2.3 Pris- och volymutvecklingen

Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA) konstaterar i en rapport att antalet postförsändelser förmedlade av Posten ökade

---

[36] Se vidare ärende med dnr 246/97.

mellan 1988 och 1996[37]. I SIKA:s definition av postförsändelser inkluderas förutom brevförsändelser även tidningar och paket. Brevförsändelserna utgjorde emellertid den helt övervägande delen av postförsändelserna år 1996. Det är också brevförsändelserna som svarat för den största ökningen. Antalet postförsändelser har ökat trots att telefax, elektronisk post och andra tekniker för elektronisk överföring har utvecklats starkt under denna period.

Efter avregleringen har ett flertal lokala operatörer tillkommit. I huvudsak befordrar dessa enstaka försändelser. Det är emellertid svårt att få en samlad bild av volymutvecklingen för denna kategori företag.

Att redovisa en heltäckande bild av prisutvecklingen på postområdet innebär betydande svårigheter. Svårigheterna grundas dels på att området består av en mängd olika tjänster, dels på att vissa tjänster har ett ”standardiserat” pris medan det för andra finns stort utrymme för individuella överenskommelser mellan köpare och säljare.

PTS har inom ramen för sitt uppdrag som tillsynsmyndighet på postområdet låtit genomföra två studier av prisutvecklingen på postområdet. I den första rapporten redovisar PTS prisutvecklingen för enstaka försändelser under perioden 1994-1997[38]. I den andra har PTS genomfört en fallstudie för att belysa prisutvecklingen för stora brevsändningar under 1990-talet[39].

Eftersom Posten har ett de facto monopol på den rikstäckande befordran av enstaka försändelser, kan prisutvecklingen för denna tjänst i princip beskrivas med Postens portoutveckling, vilken framgår av figur 2 nedan.

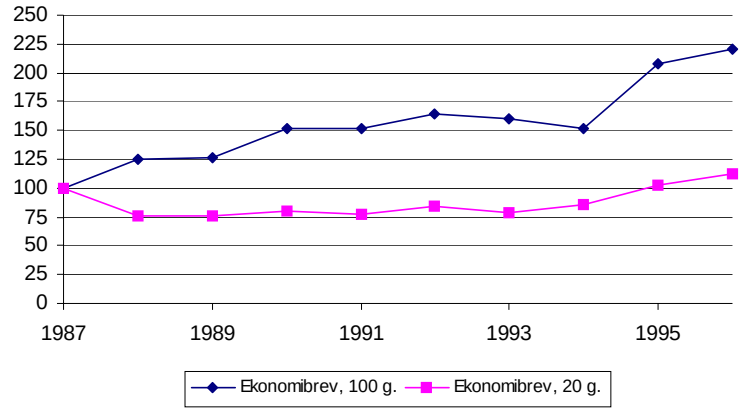
---

[37] Postverksamhet 1995, Statistik om den svenska postmarknaden, Statens Institut för kommunikationsanalys (SIKA).

[38] Prisutvecklingen för enstaka försändelser 1994-1997, rapport från Post- och telestyrelsen den 10 juli 1997.

[39] Pris- och serviceutvecklingen för stora brevsändningar under 1990-talet – en fallstudie, rapport från Post- och telestyrelsen den 11 juni 1998.

Figur 2 **Brevportots utveckling i procent (Källa: Posten)**



PTS konstaterar i sin rapport bl.a. att portot för brev och ekonomibrev i genomsnitt ökat med 53 procent under perioden 1994 till 1997 i samtliga viktklasser. Den kraftiga ökningen mellan 1994 och 1995 förklaras emellertid till stor del av att momsen på portot ökade från 12 till 25 procent.

Vad avser enstaka försändelser som förmedlas lokalt kan bilden kompletteras med prisutvecklingen hos de lokala postoperatörerna. Det är, som ovan nämnts, svårt att få en samlad uppfattning om prisutvecklingen, men en genomgång av prissättningen för enstaka försändelser hos några av de lokalpostoperatörer som etablerats visar att dessa genomgående håller lägre priser än vad Posten gör i resp. viktklass. PTS konstaterar att innan Postens portomläggning 1997 erbjöd huvuddelen av lokalpostoperatörerna lokalporto på en nivå som understeg kostnaden för Postens rabattfrimärke. Genom den prishöjning som portoomläggningen innebar har utrymmet ökat för de lokala operatörerna att höja sina priser.

Det bör dock noteras att lokalpostföretagen är små, i många fall mycket små, i förhållande till Posten inom de geografiska områden där de etablerats. Posten har således en fortsatt stark ställning även på marknader där företaget mött konkurrens från lokala postoperatörer. Posten har heller inte valt att introducera ett särskilt lokalporto trots att lagstiftningen medger detta.

Som nämnts ovan är det betydligt svårare att få en uppfattning om prisutvecklingen för stora sändningar. Visserligen förekommer prislistor även för dessa tjänster, men inslaget av kundanpassade

avtal är stort. För att ändå ge en bild av hur nivåerna i Postens prislista förändrats över tiden redovisar PTS i sin rapport den reala prisutvecklingen för en storsändning för perioden 1990 till 1995[40]. Resultaten visar att priserna för de tyngre försändelserna (30 g) nästan halverades i reala termer mellan 1994 och 1995. Som den huvudsakliga förklaringen till detta anger PTS Postens generella övergång till en flytande portoskala 1995. För de lättare försändelserna (0-20 g) är priserna i reala termer i stort oförändrade under perioden. För A-posten i båda viktklasserna stiger emellertid priserna med ca 15 procent under 1997. PTS förklarar detta med den förändringen av tjänstestrukturen som Posten genomförde fr.o.m. den 1 mars 1997 (se vidare nedan).

För att få en bättre uppfattning om prisutvecklingen valde PTS att genomföra ett antal fallstudier. Studierna bygger på intervjuer med kunder till de två huvudsakliga konkurrenterna på marknaden för storsändningar, Posten och CityMail. Utan möjligheten att dra alltför långtgående generella slutsatser konstaterade PTS att utvecklingen varit gynnsam för kunderna på delmarknaden för storsändningar efter avregleringen. Prisnivån hade sjunkit samtidigt som servicenivån och kvaliteten på tjänsterna hade höjts. Prispressen hade varit mest markant när det gäller Ekonomibrev i allmänhet och sändningar till Stockholmsområdet i synnerhet, dvs. för tjänster där Posten haft konkurrens från CityMail. PTS undersökning visade även att de kunder som varit mest aktiva i förhandlingarna om priserna och visat störst flexibilitet i fråga om tjänsterna också var de som upplevt störst effekter på priser och service efter avregleringen.

Förändringar i tjänsteinnehållet

Den tekniska utvecklingen för vad Posten betecknar som meddelandetjänster är snabb. Enligt Posten innebär den skärpta konkurrensen genom avreglering och IT-utveckling ytterligare prispress, volymtapp för fysiska meddelanden och dämpad ekonomisk utveckling. Hybridlösningar (e-Brev) och säker elektronisk kommunikation i samband med elektronisk handel är därför områden som Posten Brev satsar på.

Innan avregleringen var det i princip Posten som skötte förmedlingen av postförsändelser från alla olika typer av kunder till alla olika typer av mottagare. Avregleringen har inneburit att ett stort

---

[40] Sändning med 10-50000 försändelser till hela riket, inkl. prestationsrabatter. I undersökningen visas utvecklingen för A- och B-post för viktklasserna 0-20 g resp. 30 g.

antal nya tjänster introducerats även på postområdet. I ett flertal fall har detta varit ett sätt för de nya aktörerna att bli attraktiva på marknaden gentemot Posten. Avregleringen har vidare inneburit att postmarknaden segmenterats på ett tydligare sätt. Företag som etablerats har i högre utsträckning specialiserat sig på vissa speciella tjänster. CityMail genom sitt koncept, är det kanske tydligaste exemplet på detta.

CityMail hanterar endast stora sändningar från företag. Försändelserna skall vara försorterade på utdelningsområden vid inlämningstillfället. CityMails koncept bygger vidare på fasta utdelningsdagar. Om exempelvis inleverans till CityMail sker på en måndag delas försändelserna ut nästkommande tisdag och torsdag.

Från den 1 mars 1997 har Posten även förändrat sin tjänstestruktur. Från att tidigare erbjudit olika stora prestationsrabatter beroende på kundens grad av försortering av sina brevförsändelser introducerade Posten tjänsterna sorterad riks-, regional-, lokal och osorterad brevsändning. Priserna för resp. tjänst är sedan beroende av antalet brev, försortering och om det är A- eller B-post.

Det stora antalet tjänster som erbjuds har gjort att det på marknaden uppfattas som en övergång från att postoperatörerna erbjuder standardiserade tjänster/produkter med priser som i stort sett följer prislistor till en kundanpassad tjänst där utrymmet för förhandlingar om såväl själva utformningen av tjänsten som priset är stort.

I den nämnda rapporten från PTS konstateras att de intervjuade företagen uppfattar det som att såväl kvaliteten som servicen ökat när det gäller stora sändningar efter avregleringen. För enstaka försändelser framhåller PTS att främst inom de orter där Posten mött konkurrens från lokalpostföretag har Postens service ökat. Ett exempel på detta är att inlämningstiderna för post som skall delas ut lokalt nästkommande vardag senarelagts.

3.3 Identifierade konkurrensproblem

3.3.1 Tillträde till postal infrastruktur

De konkurrensbegränsande förfaranden som beskrivits i avsnitt 3.2.2 har i huvudsak utgjorts av exklusivavtal och liknande klausuler, trohetsskapande rabatter samt selektiv prissättning. Det har även aktualiserats till vilka villkor tillträdet till den s.k. postala infrastrukturen skall ske på postområdet. Det har varit förenat med

svårigheter att definiera postal infrastruktur och varken i postlagen eller i förarbetena till denna förekommer någon definition av begreppet och än mindre framgår till vilka villkor övriga postoperatörer skall ges tillträde till den postala infrastrukturen. Därför har det inte heller funnits några särskilda regler för hur uppkomna tvister skall lösas. Sådana tvister har hittills framför allt lösts med stöd av konkurrenslagen.

Den definition som bl.a. används av PTS innebär att postal infrastruktur är system och anordningar som är nödvändiga för att postbefordran i samhället skall fungera effektivt och tillförlitligt. Dessutom skall det finnas praktiska skäl som talar för att en enda anordning skall användas av alla postoperatörer och att det är samhällsekonomiskt effektivt att så sker. Det som i första hand har kommit att betraktas som postal infrastruktur är postboxar, eftersändning av post och adressändringar, samt postnummersystemet. Postal infrastruktur omfattar således fler system och anordningar än vad som normalt brukar avses med infrastruktur.

Posten har introducerat ett flertal tjänster för att effektivisera posthanteringen. Ett sådant system är *postboxsystemet*. Här får kunden en unik adress kopplad till en postbox till vilken all dennes inkommande post förmedlas och insorteras av postpersonalen. Då många kunder, framförallt företag, i dag har en postboxadress som sin postadress måste andra än Posten ges en möjlighet att få försändelser insorterade i postboxarna för att en fungerande konkurrens skall kunna komma till stånd på postmarknaden.

Posten ansökte om icke-ingripandebesked för vissa principer för andra postoperatörers tillgång till Postens postboxsystem. Konkurrensverket uttalade i beslutet att Posten kan bedömas ha en andel överstigande 90 procent av den relevanta marknaden befordran av brev i Sverige. Vidare kontrollerar Posten ensamt den i ärendet aktuella tjänsten tillhandahållande av postboxar, som är en del av det distributionsnät som används för brevbefordran. Posten har således en dominerande ställning på postmarknaden och konkurrenterna är beroende av postboxsystemet för att kunna bedriva verksamhet på denna marknad. Verket ansåg mot denna bakgrund att postboxsystemet är en s.k. nödvändig facilitet. Posten måste därför, för att inte missbruka sin dominerande ställning, tillhandahålla tjänsten postboxutdelning till andra postoperatörer på skäliga,

icke-diskriminerande villkor, som inte är mindre fördelaktiga för konkurrenterna än för Postens egen verksamhet.[41]

Ett annat system som dåvarande Postverket inrättade i syfte att effektivisera postsorteringen och distributionen av postförsändelser var postnummersystemet. Systemet bygger på att landet delas in i olika geografiska områden och att varje sådant område tilldelas ett unikt identifikationsnummer, postnummer. Postgången har med tiden blivit beroende av postnummersystemet för att upprätthålla en hög kvalitet. Även på andra områden har postnummersystemet kommit att spela en viktig roll, exempelvis fastighetsregistret.

Posten administrerar systemet men är skyldigt att samråda med olika intressenter, bl.a. Riksskatteverket och andra postoperatörer, innan väsentliga förändringar görs och i god tid informera om dessa. Kritik har emellertid riktats mot Postens sätt att hantera postnummersystemet.[42] Bl.a. har Postens sätt att hantera informationsskyldigheten ifrågasatts. Den utifrån konkurrenssynpunkt allvarligaste kritiken har dock varit att en operatör har kontroll över postal infrastruktur vilket i fallet med postnummersystemet har inneburit svårigheter för andra än Posten att tilldela en kund ett unikt storkundspostnummer.

Den tredje delen av den postala infrastrukturen, ett gemensamt system för adressändring och eftersändning, underlättar framförallt för mottagaren av postförsändelser. Före avregleringen var det endast nödvändigt för mottagaren att vända sig till Posten för att meddela adressändring eller eftersändning. Efter det att postmarknaden avreglerats och ett antal nya operatörer tillkommit skulle det vara nödvändigt för en mottagare att vända sig till flera operatörer alternativt till samtliga avsändare för att uppnå samma effekt.

För att skapa ett effektivt system bildade därför Posten och CityMail gemensamt under 1993 Svensk Adressändring AB (SvAAB). Idén bakom bolaget var mottagarna meddelar SvAAB adressändringar m.m. som sedan förmedlade dessa vidare till Posten och CityMail. Tanken var att ägandet i bolaget skulle breddas i takt med att nya aktörer trädde in på postmarknaden. Efter CityMails konkurs 1995 är Posten ensamägare till bolaget. För att övriga postope-

---

41 Se vidare ärende med dnr 389/96.

42 Se Postal Infrastruktur - postnummer, adressändring, eftersändning och postboxhantering, rapport från Post- och telestyrelsen den 13 mars 1998.

ratörer skall omfattas av adressändringssystemet erbjuder sig Posten att teckna avtal med dessa.

Grunden för kritiken mot systemet för adressändringar är att en operatör kontrollerar en för bedrivandet av postverksamhet viktig infrastrukturell tillgång. Övriga postoperatörer har även framfört kritik mot att Posten inte fullföljt den ursprungliga tanken med ett breddat ägande och därmed delat inflytande i bolaget i takt med att antalet operatörer ökat på marknaden.

Ovan redovisade problem med Postens inflytande över den postala infrastrukturen har i olika sammanhang uppmärksammats av regeringen. PTS fick under hösten 1997 i uppdrag av regeringen att utreda hur förvaltning och säkerställande av den postala infrastrukturen skall lösas i framtiden. Utgångspunkten i PTS förslag var att operatörerna skall garanteras tillträde till den postala infrastrukturen på objektiva och icke-diskriminerande grunder[43]. För att uppnå detta föreslog PTS att förvaltningen och handhavandet av postnummersystemet skall föras över till PTS. Vidare föreslog PTS att en ekonomisk förening bildades till vilken SvAAB:s verksamhet skall föras över och där alla postoperatörer garanteras lika inflytande. PTS framförde även att det i postlagen skall slås fast att operatörerna garanteras tillgång till den postala infrastrukturen, dvs. i första hand postboxarna, på objektiva och icke-diskriminerande grunder.

Om förslagen i rapporten genomfördes skulle detta öka förutsättningarna för en fungerande konkurrens på marknaden. I rapporten föreslås dels att infrastruktur skiljs av från Posten (postnummersystemet, adressändring), dels att det i postlagen definieras vad som är postal infrastruktur (postboxar) och att det finns en skyldighet för den operatör som kontrollerar den att tillhandahålla denna till övriga aktörer på objektiva och icke-diskriminerande grunder. Det kan konstateras att förslaget vad avser postboxar har samma innebörd som det ovan nämnda beslutet om icke-ingripandebesked. Vad gäller just denna fråga så synes KL vara ett väl så verkningsfullt medel som en reglering för att skapa förutsättningar för konkurrens.

---

[43] Postal Infrastruktur - postnummer, adressändring, eftersändning och postboxhantering, rapport från Post- och telestyrelsen den 13 mars 1998

4 Inrikesflyg

4.1 Marknadens omfattning och struktur

4.1.1 Tjänsteinnehåll

Flygmarknaden kan delas upp på olika sätt. Ett sätt är att göra en indelning i olika typer av flygresenärer. Sålunda kan man skilja mellan affärsresenärer och privatresenärer eller mellan resenärer som flyger utrikes och resenärer som flyger inrikes. En speciell kategori är charterresenärer. En annan indelningsgrund utgörs av olika typer av flygbolag. Vissa bolag är inriktade på internationell flygtrafik medan andra i huvudsak bedriver verksamhet på nationella marknader. Det finns också flygbolag som enbart har chartertrafik.

Den avreglering som genomfördes i Sverige under 1992 gällde det svenska inrikesflyget och har i första hand påverkat situationen på de större inrikeslinjerna. Avsnittet om inrikesflyg är därför inriktat på trafiken på de stora och medelstora svenska flygplatserna, dvs. de med fler än 100 000 årspassagerare. Inom denna kategori faller de av Luftfartsverket drivna flygplatserna och de största kommunala flygplatserna. Avsnittet koncentreras också till trafik med större jetplan, tung reguljärtrafik, som står för merparten av trafiken på dessa flygplatser.

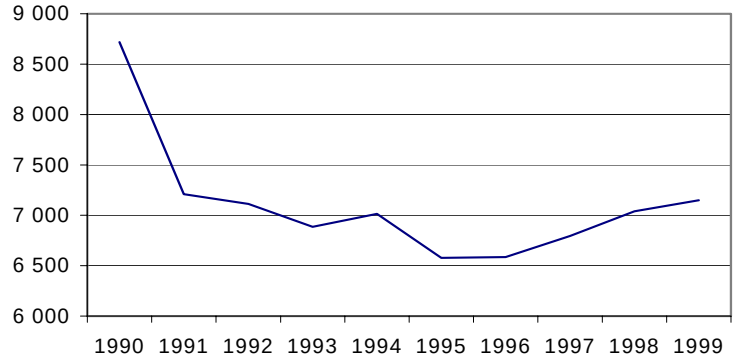
4.1.2 Marknadsförhållanden

Sveriges flygplatser trafikerades 1997 av totalt ca 19,5 miljoner passagerare varav ca 6,8 miljoner var inrikespassagerare. I figur 4.1.2.1 visas utvecklingen av antalet inrikespassagerare på svenska flygplatser under 1990-talet. Det skall noteras att 1990 var ett toppår för flyget efter en stadig ökning under 1970- och 1980-talen. I början av 1970-talet var antalet inrikespassagerare omkring 1 miljon. 1980 hade passagerarantalet ökat till drygt 3 miljoner och tio år senare, 1990, var antalet inrikespassagerare ca 8,7 miljoner.

Inrikesflyget är starkt koncentrerat till Arlanda. Samtliga statliga flygplatser samt de största kommunala flygplatserna har direkt förbindelse med Arlanda. Kommunikationskommittén, som enligt direktiven hade i uppdrag dels att utarbeta en nationell plan för

kommunikationerna i Sverige (dir. 1994:140), dels att lämna förslag till inriktning av infrastrukturinvesteringarna under tidsperioden 1998-2007, har analyserat flygets konkurrensförhållanden samt olika flygplatsers ekonomiska förutsättningar[44]. Kommittén uppskattar att omkring 85 procent av alla inrikesresor utgår från, slutar i eller passerar Arlanda. Därtill kommer en betydande trafik på den andra Stockholmsflygplatsen - Bromma. Även utrikestrafiken är koncentrerad till Arlanda.

Figur 4.1.2.1 Antal inrikespassagerare på svenska flygplatser 1990-1998, tredje kvartalet (tusental)



Källa: Luftfartsverket

Sedan avregleringen 1992 har fem flygbolag bedrivit inrikes reguljärtrafik med stora jetplan. Det största av dessa är SAS som har lång erfarenhet av såväl internationell som svensk inrikestrafik. SAS är i hög grad ett internationellt bolag då mindre än 20 procent av bolagets passagerare är inrikesresenärer i Sverige. De övriga bolag som bedrivit tung reguljärtrafik efter avregleringen är Transwede, Malmö Aviation, Braathens och Nordic European[45]. Det sistnämnda bolagets enda inrikeslinje Östersund-Arlanda övertogs av Transwede under 1997. Transwede har i två steg (50 procent 1996 och resterande 50 procent 1997) förvärvats av det norska flygbolaget Braathens som under sommaren 1998 också köpt Malmö Aviation.

---

44 Kommunikationskommittén lämnade sitt slutbetänkande i mars 1997, Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35).

45 Nordic European är numera försatt i konkurs.

Utöver de flygbolag som bedriver tung reguljärtrafik trafikeras det svenska inrikesnätet av ett antal, oftast mindre, flygbolag som i huvudsak använder propellerplan. Dessa bolag brukar kallas regionalflygbolag. Det vanligaste är att de trafikerar linjer, ofta mellan orter utanför Stockholm eller mellan mindre orter och Stockholm, som inte har tillräckligt stort passagerarunderlag för trafik med stora jetplan. Företagsutvecklingen efter avregleringen beskrivs mer ingående i avsnitt 4.2.2.

Konkurrens med andra transportslag

Konkurrensen på flygmarknaden påverkas i varierande grad av priser m.m. för andra transportslag såsom bil, buss, båt och tåg. Konkurrenssituationen mellan de olika transportslagen skiljer sig åt framför allt beroende på avståndet mellan resmålen men även beroende på typen av resenär. Flyget har i jämförelse med andra transportslag en fördel vid långa resor. Vid resor upp till 30 mil dominerar biltrafiken kraftigt med en andel på över 80 procent av allt resande. Vid längre resor än 30 mil ökar flygets betydelse som transportmedel och för de verkligt långa resorna, de som är 90 mil och längre, står flyget för över 50 procent av transporterna.[46]

Flyget är särskilt attraktivt för affärsresenärer till följd av sin snabbhet. För medellånga resor, 30-50 mil, har utvecklingen av snabbtågtrafiken inneburit att skillnad i restid mellan flyg och tåg minskat vilket ökat konkurrensen mellan dessa trafikslag.

4.1.3 Institutionella förhållanden

Det grundläggande regelverket för civil luftfart fastställdes genom Chicagokonventionen 1944 där den viktigaste principen var att varje stat skall ha full suveränitet över sitt luftrum. Genom Chicagokonventionen bildades organisationen ICAO (International Civil Aviation Organization) som är det organ som bl.a. fastställer internationella normer och rekommendationer vad gäller säkerhet på luftfartens område. Därutöver finns ett antal bilaterala avtal mellan Sverige och andra länder, samt överenskommelser inom ramen för IATA, de internationella flygbolagens branschorganisation. EU:s regelverk gäller på flygområdet för trafik mellan flygplatser inom gemenskapen.

---

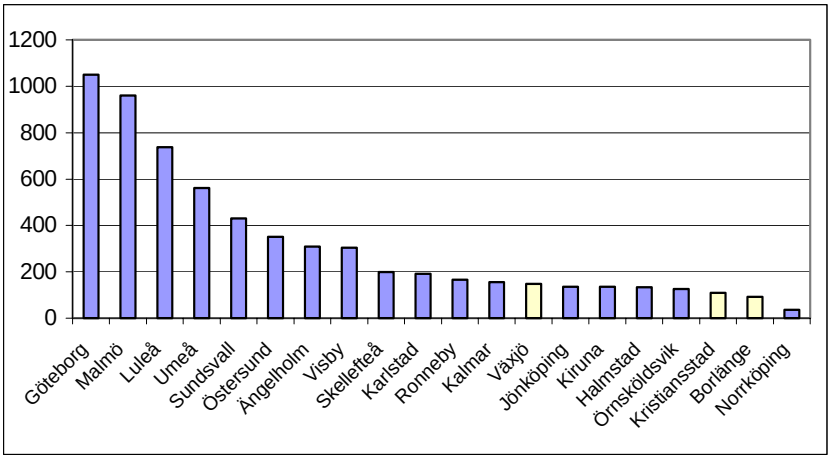
[46] Källa: Resvaneundersökningar, Statistiska Centralbyrån (SCB)

Villkoren för luftfart över svenskt territorium regleras av EU:s regelverk och luftfartslagen (1957:297). Därtill gäller vid varje flygplats och för varje flygbolag Luftfartsinspektionens bestämmelser för civil luftfart. Dessa bestämmelser reglerar verksamheten och följer i huvudsak internationell standard.

Luftfartsverket (LFV) har en central roll på den svenska flygmarknaden. LFV är ett affärsdrivande statligt verk med vissa myndighetsfunktioner och har ett övergripande ansvar för Sveriges flygplatser och flygtrafik. Verket ansvarar för driften av de 19 statligt ägda flygplatserna av vilka 5 är militära flygplatser som upplåts för civil trafik. Inom LFV:s ansvar ryms olika infrastrukturella tjänster som flygtrafikledning, brand- och räddningstjänst samt säkerhetskontroller. Andra tjänster som t.ex. lokaluthyrning, taxfreeverksamhet och ramptjänst är mer kommersiellt inriktade. Vidare har LFV myndighetsuppgifter inom t.ex. flygsäkerhetsområdet där Luftfartsinspektionen har en fristående ställning.

Förutom de statligt ägda flygplatserna finns ett trettiotal kommunala flygplatser med förutsättningar för att kunna trafikeras med linjetrafik. Dessa har i grunden finansierats med såväl statliga som kommunala medel men är i flertalet fall beroende av kommunala bidrag för att driften skall kunna upprätthållas. Enligt Kommunikationskommitténs betänkande Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35) är det samlade underskottet för de kommunala flygplatserna i storleksordningen 150 miljoner kronor. De 20 flygplatser, exkl. Arlanda och Bromma, som har störst antal inrikespassagerare framgår av figur 4.1.3.1 nedan.

Figur 4.1.3.1. Antal inrikespassagerare i tusental på de 20 största flygplatserna exkl. Arlanda och Bromma, 1996.



Källa: Luftfartsverket, Flygplatsjämförelser 1996. Mörk stapel i figuren är statliga flygplatser medan ljus stapel är kommunala.

Skillnaden i villkor mellan statliga och kommunala flygplatser har under en lång tid varit föremål för diskussion. Något förenklat kan sägas att det beträffande de statliga, av Luftfartsverket drivna, flygplatserna sker en ekonomisk omfördelning från Arlanda, som uppvisar ett stort överskott, till övriga flygplatser. De kommuner som har en statligt ägd flygplats behöver således inte i någon utsträckning bistå till driften av dessa. Av de kommunala flygplatserna går flertalet emellertid med förlust vilket innebär att det förutom bidrag över statsbudgeten och från LFV krävs kommunala bidrag för att upprätthålla driften. Från och med 1999 kommer bidragen från staten att uppgå till ca 75 procent av underskottet i de kommunala flygplatsernas verksamhet.

4.2 Utvecklingen efter avregleringen

4.2.1 Avregleringen

Läget före avregleringen

Före avregleringen av det svenska inrikesflyget hade SAS och systerföretaget Linjeflyg monopol på de s.k. primärlinjerna, dvs. de linjer som ingick i dessa bolags inrikes linjenät. Monopolet var dock inte lagfäst, och hade heller inget stöd i förarbetena till luft-

fartslagen, utan grundade sig på en sedan lång tid etablerad praxis. I luftfartslagen stadgades det vidare att inrikes luftfart endast fick bedrivas av svenska medborgare och juridiska personer kontrollerade av svenska medborgare - det s.k. cabotageförbudet[47] - samt att SAS hade företräde till utrikes linjefart. Lite förenklat kan man, beträffande inrikesflyget, säga att etableringsreglerna innebar att Linjeflyg fick trafikera de linjer SAS inte ville flyga på, medan de mindre regionalflygbolagen fick bedriva trafik där inte heller Linjeflyg ville flyga.

I koncessionsvillkoren till SAS och Linjeflyg ingick också en prisregleringsklausul, som innebar att priserna måste godkännas av Luftfartsverket. Prisregleringen ansågs vara nödvändig för att tillse att de strikta etableringsreglerna inte skulle leda till alltför långtgående monopolprissättning.

Regleringen hade vidare ett regionalpolitiskt inslag genom att trafikeringstillstånd på lönsamma linjer kunde kombineras med trafikeringsplikt på olönsamma linjer som man av olika skäl ansåg borde trafikeras.

Den svenska avregleringen

Startpunkten för de nationella avregleringar som har genomförts under 1980- och 1990-talen står att finna i den amerikanska avregleringen som genomfördes under andra hälften av 1970-talet. Inom EU har avregleringen genomförts stegvis. Det första steget togs 1987 och innebar att flyglinjer mellan stater inom EU öppnades för konkurrens från andra EU-bolag än de två ländernas "flag carriers". Tio år senare - 1997 - genomfördes det fjärde och sista stora steget som möjliggjorde för flygbolag från EU-länder att bedriva inrikestrafik i alla medlemsländer.

Den svenska avregleringen av inrikesflyget initierades i slutet av 1980-talet sedan flygtrafiken hade haft en mycket snabb utveckling under detta årtionde. Konkurrenskommittén föreslog år 1990 i betänkandet Konkurrens inom inrikesflyget (SOU 1990:58) att linjer med fler än 300 000 passagerare per år - i praktiken de 8-10 största linjerna - skulle utsättas för konkurrens. Regeringen ansåg emellertid att kapacitetsbristen på Arlanda utgjorde hinder för en fungerande konkurrens och föreslog därför (i proposition

---

[47] Med cabotageförbud menas enkelt uttryckt ett förbud för utländskt bolag att driva inrikestrafik i annat land än där företaget är hemmahörande.

1990/91:87) att konkurrens tills vidare endast skulle tillåtas mellan SAS och Linjeflyg. Riksdagens beslut i denna fråga hann dock knappt träda i kraft innan SAS lade ett bud på 51 procent av Linjeflyg och genom detta satte den tänkta konkurrensen ur spel.

Med hänvisning till SAS köp av Linjeflyg och den 20-procentiga minskningen av antalet resenärer på inrikesflyget mellan 1990 och 1991, vilken minskade trycket på Arlanda, beslutade dock regeringen i april 1992 att avreglera inrikesmarknaden från den 1 juli 1992. Avregleringen innebar att kravet på tillstånd för varje enskild linje visserligen kvarstod men grundregeln var att alla *svenska* flygbolag som så önskade skulle få trafikera en viss linje, och att inget bolag skulle ha företrädesrätt. Vidare fick flygbolagen själva fastställa sina priser, dock med anmälningsplikt till Luftfartsverket. [48]

4.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

Högt ställda förväntningar

Inför avregleringen var förväntningarna högt ställda. I Konkurrenskommitténs betänkande Konkurrens i inrikesflyget (SOU 1990:58) anges en rad förväntade effekter av en avreglering av inrikesflyget. Kommittén räknade med att nya företag skulle etableras, att utbudet skulle öka och att nya direktlinjer och nav-ekersystem skulle utvecklas vid sidan av Arlanda. Vidare förutsågs lägre priser och förbättrad service. De högt ställda förväntningarna grundade sig framför allt på erfarenheter från den amerikanska avregleringen. Realismen i förväntningarna kan i vissa fall diskuteras och det är också viktigt att inse att de ställdes upp vid en tidpunkt då antalet passagerare i inrikestrafiken mer än fyrdubblats sett under en femtonårsperiod.

Företagsutvecklingen efter avregleringen

När en inrikes flygmarknad öppnas för konkurrens kan man tänka sig två typer av nya aktörer. Dels kan mindre bolag som tidigare verkat inom regionalflyg, fraktflyg eller charter utöka sin verksamhet med tung linjefart. Dels kan utländska flygbolag starta inrikestrafik antingen genom direkt etablering i eget namn eller genom att helt eller delvis bli ägare i ett svenskt bolag. Innan sista steget under

---

[48] En utförligare redogörelse för avregleringen och regelverkets utformning före och efter avregleringen finns i Luftfartsverkets rapport Inrikesflygets avreglering – tvåårigt perspektiv, P-rapport 2/94.

1997 togs i EU:s liberaliseringsprocess var det emellertid inte möjligt för utländska flygbolag att i eget namn bedriva inhemsk flygtrafik i Sverige. Det är därför naturligt att de aktörer som efter den svenska avregleringen 1992 utmanade SAS på den svenska inrikesmarknaden var av den förstnämnda typen.

Det första företag som utnyttjade den frihet avregleringen medförde var Transwede som sedan mitten av 1980-talet bedrivit charterflyg och i början av 1990-talet hade cirka en fjärdedel av denna marknad. Transwede började flyga tung reguljärtrafik när de nya liberalare etableringsreglerna trädde i kraft sommaren 1992 och gick då in på linjer med stort passagerarunderlag (Luleå, Umeå och Malmö). Under 1993 etablerades trafik på Halmstad och Sundsvall och året därpå tillkom Jönköping. Under kortare perioder trafikerades också Visby och Gällivare. Transwedes konkurrensstrategi var att hålla väsentligt lägre priser och högre servicenivå än SAS. Kombination av låga priser och hög service menade man skulle vara möjlig genom att man hade lägre kostnader än SAS.

SAS valde att i stort sett matcha Transwedes priser och drog heller inte ned på volymen på de destinationer där man mötte konkurrens. Den ökade kapaciteten på de konkurrensutsatta linjerna i kombination med en minskad efterfrågan innebar att antalet passagerare per flygning blev lågt, framför allt för Transwede. Både SAS och Transwede gjorde därför stora förluster på den svenska inrikesmarknaden åren 1992-1994.

Åren närmast efter avregleringen var en mycket turbulent period. Framför allt Transwede men även SAS lanserade ett stort antal nya pristyper. Förändringstakten var snabb även i andra avseenden, t.ex. vad gäller vilka linjer som trafikerades och turtätheten på dessa. De förluster som de inledande årens priskonkurrens mellan SAS och Transwede åsamkade bolagen ledde sedermera bl.a. till att SAS drog ner kapaciteten på Norrlandslinjerna och till att Transwede övergav trafiken på flera linjer. Vidare minskades floran av biljetttyper. Genom dessa åtgärder begränsades konkurrensen och bolagen kunde också från mitten av 1990-talet förbättra lönsamheten.

Den andra betydande utmanaren på den svenska inrikesflygmarknaden, Malmö Aviation, startade i början av 1980-talet som ett skol-, taxi- och fraktflygföretag. Malmö Aviation valde i likhet med Transwede att inledningsvis gå in på några av de största linjerna, Malmö och Göteborg. Till skillnad från Transwede konkurrerade dock Malmö Aviation inte i första hand med priset utan har genomgående hållit priserna något över SAS nivå. Detta har varit möjligt

då man flyger till Bromma, vilket innebär att resenärerna i allmänhet har kortare restid i Stockholm. Skälet till att Malmö Aviation kan trafikera Bromma är att företaget till skillnad från de andra större flygbolagen använder en typ av jetplan som klarar de strikta bullerregler som gäller för den centralt belägna flygplatsen. Malmö Aviation har genom Brommatrafiken attraherat många fullprisbetalande affärsresenärer vilket gjort att bolaget efter vissa initiala problem haft en lönsam trafik.

Ett ytterligare bolag som bedrivit tung reguljärtrafik i Sverige sedan avregleringen är Nordic European. Liksom Transwede var Nordic European ursprungligen ett charterbolag och kunde genom detta samutnyttja reguljär- och chartertrafik. Nordic European startade trafik på linjen Östersund-Arlanda i november 1995. Ett viktigt skäl bakom etableringen var att man tecknade avtal med Försvarsmaktens flygorganisation Kronflyg som garanterade Nordic European en viss volym på sträckan. Till följd av Nordic Europeans etablering sänktes priset avsevärt på linjen eftersom SAS valde att matcha Nordic Europeans lägre priser. Under 1997 övertogs trafiken av Transwede och Nordic European bedriver inte längre någon inrikes reguljärtrafik. Kort efter att Braathens övertagit Transwede upphörde man att trafikera linjen vilket innebär att SAS åter är ensam operatör på sträckan.

Tabell 4.2.2.1. Antal inrikespassagerare år 1996 och trafikerande bolag till Stockholm för de större flygplatserna (september 1998).

Destination	Antal passagerare	Bolag
Göteborg	1 050 000	SAS, Braathens
Malmö	960 000	SAS, Braathens
Luleå	737 000	SAS, Braathens
Umeå	561 000	SAS, Braathens
Sundsvall	430 000	SAS
Östersund	351 000	SAS
Ängelholm	308 000	SAS
Visby	303 000	Flying Enterprise, Skyways
Skellefteå	199 000	SAS
Karlstad	191 000	SAS
Ronneby	165 000	SAS
Kalmar	156 000	SAS
Växjö	148 000	SAS
Jönköping	135 000	Braathens, Flying Enterprise
Kiruna	135 000	SAS
Halmstad	133 000	Braathens, Flying Enterprise
Örnsköldsvik	125 000	SAS
Kristiansstad	109 000	SAS
Trollhättan	70 000	Flying Enterprise, Golden Air

Braathens etablering i Sverige

Under 1996 förvärvade det norska flygbolaget Braathens 50 procent av Transwedes reguljärdel och i slutet av 1997 köptes de resterande 50 procenten. I augusti 1998 förvärvade Braathens också Malmö Aviation vilket innebär att företaget nu är det enda bolag vid sidan av SAS som bedriver tung linjetrafik i Sverige.

Braathens är ett femtioårigt flygbolag som har sin bas i norsk inrikestrafik men som även flyger på orter utanför Norge. Till exempel trafikerar Braathens sträckan Stockholm-Oslo där SAS tidigare varit ensam operatör. På den norska inrikesmarknaden är Braathens något större än SAS. Bolaget är börsnoterat i Norge och har som huvudägare familjen Braathen med 38 procent och det holländska flygbolaget KLM med 30 procent.

Det linjenät som Braathens fick kontroll över i samband med förvärvet av Transwede var destinationerna Luleå, Umeå, Sundsvall, Östersund, Jönköping och Halmstad. Under sommaren 1998 lades

trafiken på Sundsvall och Östersund ned till följd av låg lönsamhet. Enligt Braathens resultatrapportering för första halvåret 1998 uppgick förlusten i den svenska verksamheten till 41 miljoner norska kronor varav huvuddelen hänfördes till Sundsvalls- och Östersundslinjerna. I och med förvärvet av Malmö Aviation övertogs, förutom ett antal utrikeslinjer, de båda inrikeslinjerna Bromma-Göteborg och Bromma-Malmö.

Braathens förvärv av Transwede och Malmö Aviation skapar en duopolsituation på den svenska marknaden, dock med SAS och samarbetspartnern Skyways som en betydligt starkare aktör. SAS och Skyways torde tillsammans ha en marknadsandel på över 70 procent att jämföra med Braathens dryga 20 procent.

Regionalflyget

Avregleringen av inrikesflyget gav ökad frihet också för de många regionalflygbolag som fanns på marknaden. De liberalare etableringsreglerna innebar att bolagen inte längre var hänvisade till linjer som av olika skäl inte trafikerades av SAS eller Linjeflyg. Avregleringen har också inneburit att ett antal destinationer med lågt passagerarunderlag inte längre trafikeras med tung reguljärtrafik vilket gett nya möjligheter för regionalflyget.

Det dominerande regionalflygbolaget är Skyways som trafikerar ett 25-tal linjer i Sverige. En stor del av trafiken går mellan mindre eller medelstora orter och någon av orterna Stockholm, Göteborg och Malmö. Bolaget är i första hand inriktat på affärsresenärer och har under senare år expanderat kraftigt. År 1997 hade Skyways närmare 600 000 inrikespassagerare vilket motsvarade närmare tio procent av den svenska marknaden. Sedan våren 1998 ägs Skyways till 25 procent av SAS och bolagen har ett långtgående samarbete som bl.a. avser tidtabeller och bonussystem. Som ett exempel på linjesamarbete kan nämnas trafiken mellan Kiruna och Stockholm där Skyways trafikerar linjen Kiruna-Luleå och SAS linjen Luleå-Stockholm.

Andra regionalflygbolag med linjetrafik är Flying Enterprise (som trafikerar Halmstad, Skövde, Jönköping och Visby), Air Express[49], Reguljair och Swedeways.

---

[49] Air Express har förvärvats av Skyways.

4.2.3 Pris- och volymutvecklingen

Många olika biljettyper

Tre viktiga konkurrensmedel på flygmarknaden är priset, bonussystemen och turtätheten. Konkurrensmedlens betydelse skiljer sig åt beroende på typ av resenärer såtillvida att privatresenärer i allmänhet är mer priskänsliga än affärsresenärer samtidigt som affärsresenärer prioriterar turtäthet högt. Flygbolagens konkurrensstrategier är dock inriktade på betydligt fler faktorer är dessa två. En viktig konkurrensfaktor är servicenivån såväl under och i samband med själva flygningen som vid biljettbokning och köp av kringtjänster. En annan viktig konkurrensfaktor är de bonusprogram som de stora bolagen erbjuder, ofta i samarbete med andra bolag.

Flygbolagen har sedan lång tid tillbaka använt sig av sofistikerade prissättningssystem. Under monopoltiden var priset inte i första hand ett konkurrensmedel utan prisdifferentieringen var ett sätt för flygbolagen att erhålla en så stor del av resenärernas betalningsvilja som möjligt. Den avancerade ”yield management” som flygbolagen tillämpar går i korthet ut på att de passagerare som köper dyra biljetter alltid ges företräde och att billigare biljetter säljs i den mån fullprispassagerarna inte fyller planet.

Efter avregleringen ökade antalet biljettyper kraftigt till följd av att priset blev ett viktigt konkurrensmedel. Dessutom började många flygbolag förutom den digra floran av biljettyper, erbjuda olika typer av rabatter som främst riktades mot större kunder. Till exempel är det möjligt att köpa s.k. buntbiljetter vilket är rabatterade biljetter som säljs i buntar om upp till 100 normalprisbiljetter. Stora kunder kan också förhandla sig till bonus av bolagen och ett ytterligare alternativ är köpa årskort.

Den komplexa prisbilden gör det svårt att på ett rättvisande sätt analysera prisutvecklingen. De priser som publiceras i bolagens tidtabeller är många gånger missvisande dels till följd av möjligheterna till rabatter, dels på grund av att passagerarnas fördelning mellan, och tillgången till, olika biljettyper kan variera kraftigt.

Det vanligast förekommande sättet att beskriva utvecklingen är att använda sig av flygbolagens publicerade normalpriser, dvs. den priskategori som är dyrast och som har minst restriktioner vad avser t.ex. förköpskrav och möjlighet till ombokning. Denna biljettyp används i huvudsak av affärsresenärer som är den resandekategori som är minst priskänslig vilket, i kombination med att en förhållan-

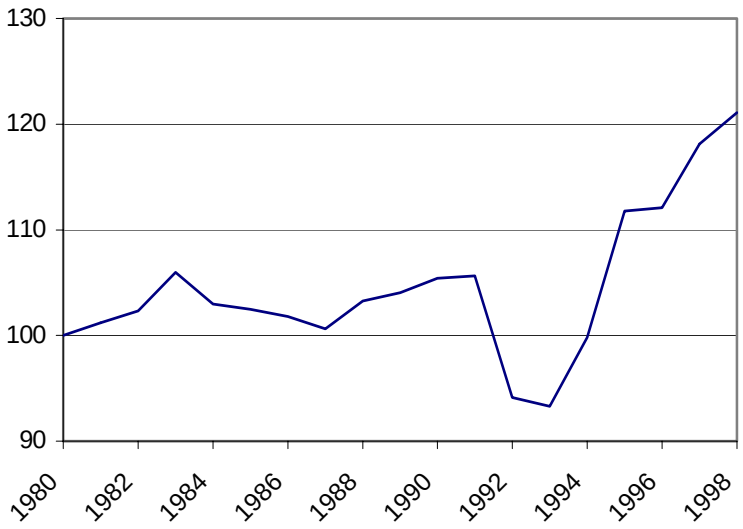
devis liten andel av resenärerna åker med normalprisbiljetter, innebär att analyser av normalprisutvecklingen inte är något bra sätt att analysera prisutvecklingen sedan avregleringen. Även lägsta-prisjämförelser kan ge en missvisande bild av utvecklingen bl.a. på grund av att tillgången till sådana biljetter alltid är mer eller mindre begränsad.

I det följande beskrivs prisutvecklingen för flygresor. Därvid refereras till SCB:s prisindex för inrikes privatresor, två undersökningar som publicerats under senare år samt en redogörelse för hur en av de stora kunderna på marknaden, försvarsmakten, upphandlar flygresor.

SCB:s prisstatistik

Inom ramen för mätningen av konsumentprisindex tar SCB fram ett index över prisutvecklingen för inrikes flyg för privatpersoners resande. Beräkningarna bygger på att prislistor vägs samman med hjälp av uppgifter från flygbolagen om fördelningen mellan olika sträckor och mellan olika biljettyper. Indexet påverkas därför av ändringar i privatpersoners resande. Om exempelvis antalet resenärer på ”högprislinjer” ökar så leder detta till att prisindexet ökar trots att priserna inte höjts. Indexet bör trots detta förhållandevis bra beskriva prisutvecklingen för privatresenärer men det bör också noteras att större delen av flygpassagerarna, dvs. affärsresenärerna, inte omfattas av mätningen.

Figur 4.2.3.1. Prisutveckling för inrikes privatresor 1980-1998, fast pris.



Källa: Prisutvecklingen för inrikes flyg för privatresenärer, SCB. Priset är exkl. moms och har deflaterats med nettoprisindex. Värdet för 1998 avser perioden januari-juli.

Av figuren kan konstateras att priserna i stort sett var oförändrade fram till avregleringen. I samband med avregleringen, dvs. mellan 1991 och 1992, skedde en prissänkning och SAS har uppgivit att man då sänkte priserna på de konkurrensutsatta linjerna med ca 30 procent [50] vilket synes stå i överensstämmelse med SCB:s prisindex som även omfattar de icke konkurrensutsatta linjerna. Därefter har emellertid priserna stigit kraftigt.

NUTEK:s analys av pris- och volymutvecklingen

NUTEK publicerade 1997 en studie av avregleringens effekter under perioden 1992 till 1995.[51] I studien delas de flygplatsorter som har linjetrafik till Stockholm upp i fyra olika kategorier: stabila linjer med flera konkurrerande bolag, stabila linjer som trafikeras av ett bolag, instabila större linjer samt mindre linjer. Till de stabila linjerna hänförs i denna indelning de som har ett tillräckligt stort passagerarunderlag för regelbunden tung reguljärtrafik. De instabila

[50] Inrikesflygets avreglering – tvåårigt perspektiv, Luftfartsverket, P-rapport 2/94, sid 32.

[51] Inrikesflyget efter avregleringen - En analys av regionala effekter, NUTEK, R 1997:24

större linjerna är de som har sämre passagerarunderlaget och därmed sämre underlag för regelbunden tung reguljärtrafik. Beteckningen mindre linjer används för flygplatsorter med litet passagerarunderlag som enbart trafikeras med mindre flygplan.

Resultatet från analysen sammanfattas i tabell 4.2.3.2. Det finns dock anledning att peka på svårigheten att inom den flora av biljettformer som finns hitta biljettyper som på ett rättvisande sätt visar på prisutvecklingen för inrikesflyget. Exempelvis tas inte hänsyn till den efter avregleringen ökade förekomsten av rabatter riktade till framför allt affärsresenärer. Analysen tar heller inte hänsyn till hur priset påverkats av andra faktorer som t.ex. efterfrågeutvecklingen och kostnadsutvecklingen.

NUTEK:s analys visar på att det främst var de större konkurrensutsatta linjerna som hade en positiv utveckling under den undersökta perioden. För dessa linjer kan visserligen noteras en ökning av normalpriset (exkl. eventuella rabatter) men samtidigt en klar sänkning av vad som kallas för lägsta pris. Det är också intressant att notera den förhållandevis kraftiga volymökningen på dessa linjer som visar på att konkurrensen till stor del varit inriktad på turtätheten, trots nedgången i antal passagerare under perioden. Beträffande de övriga större linjerna som undersöktes var utvecklingen mer varierande.

Tabell 4.2.3.2. Genomsnittlig förändring av priser och antal avgångar, januari 1992–april 1995, uppdelat på olika linjetyper

	Förändring ”normalpris” %	**Förändring ”lägsta pris” %**	**Förändring antal avgångar %**
Stabila linjer med flera konkurrerande bolag	+10	-17	+30
Stabila linjer som trafikeras av endast ett bolag	+5	-6	-20
Instabila större linjer	+18	+2	+18
Mindre linjer	+12	+16	+6

Källa: NUTEK, Inrikesflyget efter avregleringen, R 1997:24.

Konkurrensverkets studie av prisutvecklingen

Konkurrensverket gjorde under 1996 en studie av hur inrikesflyget utvecklats efter avregleringen. Inom denna analyserades prisutvecklingen utifrån olika perspektiv, bl.a. för olika biljettyper och med hänsyn tagen till flygavståndet.[52]

I rapporten konstateras sammanfattningsvis att normalpriserna steg realt med 15-20 procent under perioden 1992-1996 och att lågprisbiljetterna under samma period sjönk med ungefär 10 procent i fast penningvärde. Vidare sägs i rapporten att avregleringen inneburit att långa flygresor blivit billigare sett i relation till kortare resor, något som sannolikt kan förklaras av att det ökade kravet på linjevis lönsamhet försvårat korssubvention mellan långa och korta resor. En annan slutsats är att svenska inrikespriser under den undersökta perioden låg på en normal europeisk nivå.

Försvarsmaktens upphandling av flygtjänster

En alternativ metod för att belysa prisutvecklingen sedan avregleringen är att studera olika köpare av flygtjänster. Som ett exempel redogörs i det följande för hur försvarsmakten utnyttjat den konkurrens som möjliggjordes genom avregleringen.

Försvarsmakten upphandlar varje år genom Kronflyg ett stort antal flygresor på ett tjugotal svenska destinationer. Kring veckosluten används Kronflyg i första hand av värnpliktiga och elever vid försvarets skolor. Under övrig tid används flyget till stor del av tjänsteresenärer från i första hand militära, men även från civila myndigheter. Under 1997 åkte ca 158 000 resenärer med Kronflyg, vilket innebar att försvarsmakten var en av Sveriges enskilt största inköpare av flygresor. Under 1998 beräknas ca 200 000 resenärer åka med Kronflyg.

Kronflygs upphandling sker på destinationsbasis och avser en i förväg specificerad resenärskategori. Hanteringen av dessa resenärer går att likställa med hanteringen enligt flygbolagens normalprisbiljetter. Underlag för upphandlingarna är en uppskattning av Kronflygs förväntade behov av flygstolar för varje ort, men upphandlingen sker utan några garantier om utnyttjande från Kronflygs sida.

---

[52] Avregleringen av inrikesflyget, R 1996:1, Konkurrensverket

Den nyetablering av flygbolag som har skett sedan avregleringen har gjort det möjligt för Kronflyg att kraftigt sänka, inte bara försvarsmaktens, utan även andra statliga myndigheters resekostnader. Genom upphandlingsförfarandet har Kronflyg kunnat erhålla priser som understiger flygbolagens normalpriser med i genomsnitt 30-40 procent. För de orter där upphandling kunnat ske i konkurrens mellan flera flygbolag är Kronflygs priser ännu lägre, medan de upphandlingar som sker på orter som saknar konkurrens har ett sämre utfall.

Kronflygs upphandlingar av flygresor kan också utgöra en viktig bas för nyetablering av flygbolag. Ett exempel på detta är den reguljärtrafik som Nordic European under slutet av 1995 etablerade på sträckan Östersund-Arlanda. Som tidigare nämnts var den volym som Nordic European erhöll genom avtal med Kronflyg en förutsättning för denna etablering, som även medförde en kraftig prissänkning på linjen från SAS sida och därmed gynnade samtliga resenärer.

4.2.4 Regionala effekter av avregleringen

Som framgått av den tidigare beskrivningen har avregleringen haft effekter såväl på prisutvecklingen som på turtäthet och andra servicefaktorer. En förenklad slutsats är att priserna sjunkit och turtätheten ökat på de mest trafikerade linjerna men att utvecklingen i många fall varit den omvända på mindre linjer. Många linjer med litet passagerarunderlag har också haft en mycket turbulent utveckling i det avseendet att man i princip inte vetat från en dag till en annan om linjen överhuvudtaget skall trafikeras. Denna utveckling har medfört att många regioner fått betydande försämringar, framför allt i form av ett instabilt utbud, i jämförelse med situationen innan avregleringen. Det skall emellertid konstateras att fler än 30 flygplatser år 1996 hade ett passagerarantal för inrikestrafiken som översteg 10 000.

Under regleringstiden var det möjligt att i regionalpolitiskt syfte korssubventionera mellan olika linjer. Passagerare på linjer med stort passagerarunderlag fick betala ett pris som förmodligen var högre än om marknaden varit utsatt för konkurrens och genom detta subventionera driften på olönsamma linjer. Det höga priset på linjer med stort passagerarunderlag kan ha medfört att antalet avgångar blev för få på dessa linjer vilket kan ha inneburit negativa samhällsekonomiska effekter.

Avregleringen har ökat kravet på att varje linje som trafikeras skall vara lönsam. Det är således inte längre lika lätt att, åtminstone under någon längre tid, subventionera en olönsam linje med överskott från någon annan linje. Detta har medfört att eventuella regionalpolitiska ambitioner inte längre kan upprätthållas ”inom systemet” utan att det i så fall krävs insatser från stat eller kommun, t.ex. i form av upphandling av trafik. Under den tid som har gått sedan avregleringen har det också förekommit att stat och kommun upphandlat flygtrafik. Den statliga upphandlingen inskränker sig till linjen Östersund-Umeå, och motiveras av behovet av rimliga restider till regionsjukhuset i Umeå, men enligt Kommunikationskommittén har flera kommuner på olika sätt finansierat trafik.

NUTEK anser i sin analys av avregleringens regionala effekter att utbudet av inrikesflyg inom vissa regioner är otillfredsställande och i vissa fall motverkar andra regionalpolitiska insatser. Verket konstaterar att det beträffande de mindre inrikeslinjerna troligen aldrig kommer att uppstå en konkurrens *på* marknaden, dvs. mellan flera konkurrerande flygbolag, utan att man istället bör överväga åtgärder för att åstadkomma en konkurrens *om* marknaden. Detta kan ske genom försäljning eller upphandling av trafikeringsrätter beroende på om det finns möjlighet att upprätthålla företagsekonomiskt lönsam trafik eller ej.

4.3 Identifierade konkurrensproblem

4.3.1 Avregleringens tre faser

Den svenska inrikesmarknaden kan sägas ha genomgått tre olika faser sedan avregleringen. Under den första fasen, direkt efter avregleringen, etablerades nya företag vid sidan av SAS och konkurrensen om passagerarna var tidvis mycket intensiv. Utvecklingen var turbulent under denna period. Flygbolagen, framför allt den största utmanaren Transwede, etablerade flera nya linjer och införde nya biljettyper och rabatter, oftast riktade till affärsresenärer. Flera frågor av vikt för en fungerande konkurrens på flygmarknaden, t.ex. interlining och slotsfördelning (se nedan), var föremål för behandling i olika sammanhang.

I mitten av 1990-talet gick avregleringsprocessen in i en andra fas. Priskonkurrensen mildrades, antalet konkurrensutsatta destinationer minskade och de tre aktörerna SAS, Transwede och Malmö Aviation tycktes inrikta sig på att befästa sina positioner på marknaden. En ny utmanare - Nordic European - försökte under perioden att

med kraftigt sänkta priser slå sig in på linjen Östersund-Arlanda. SAS anpassade sig dock till den nya prisnivån och Nordic European avvecklade sedermera sin trafik på linjen.

Den tredje fasen påbörjades genom Braathens inträde i Transwede och köpet av Malmö Aviation. Efter denna omstrukturering återstår nu endast två aktörer inom den tunga linjetrafiken. Styrkeförhållandet är dock ojämnt. SAS trafikerar ett femtontal inrikeslinjer och är ett betydligt större företag med en omfattande internationell verksamhet. Braathens har visserligen en stark ställning på den norska inrikesmarknaden men den svenska och internationella verksamheten är liten i jämförelse med SAS.

Efter förvärven trafikerar Braathens sex svenska inrikeslinjer. På fyra av dessa utförs trafiken i konkurrens med SAS och två linjer trafikeras tillsammans med regionalflygbolaget Flying Enterprise. Den tredje betydande aktören inom det svenska inrikesflyget är det av SAS delägda regionalflygbolaget Skyways med trafik på ett 25-tal linjer. Skyways trafikerar emellertid inga linjer i konkurrens med SAS eller Braathens.

De konkurrensproblem som kan identifieras på den svenska marknaden för inrikesflyg kan härledas dels till den rådande företagsstrukturen med ett stort dominerande bolag, dels till infrastrukturella förutsättningar för konkurrens, t.ex. tillgång till start- och landningstider. Det kan även diskuteras om det för alla typer av flyglinjer finns förutsättningar för konkurrens mellan flera bolag.

4.3.2 SAS starka ställning försvårar nyetableringar

SAS har en mycket stark ställning på den svenska inrikesmarknaden. Faktorer som ett heltäckande linjenät, utvecklade försäljningskanaler, ett inarbetat bonussystem, den finansiella styrkan och ett långtgående samarbete med det största regionalflygbolaget Skyways har medverkat till att SAS framgångsrikt kunnat möta konkurrensen från de företag som efter avregleringen etablerat sig på den svenska marknaden.

Ett stort flygbolag som SAS med stor marknadsandel i Sverige har många fördelar i konkurrensen gentemot mindre aktörer. SAS heltäckande linjenät innebär att bolaget, i motsats till konkurrenterna, kunnat erbjuda resor på i stort sett alla betydande destinationer. SAS eget linjenät kompletteras dessutom effektivt av samarbetspartnern Skyways nät som omfattar ett stort antal mindre destinationer.

SAS storlek gör också att bolaget får en särställning i försäljningsledet, dvs. hos resebyråerna. Resebyråerna är många gånger beroende av att sälja SAS-biljetter vilket kan innebära att SAS kan förhandla sig fram till bättre försäljningsvillkor än konkurrenterna. SAS har s.k. partnerskapsavtal med resebyråerna vilka innebär att resebyråerna åtar sig att prioritera SAS vid biljettförsäljning.

Förekomsten av bonusprogram gynnar också ett stort bolag i förhållande till ett mindre, bl.a. genom att valfriheten för utnyttjandet av bonusresor är större hos det stora bolaget. Sedan 1997 gäller SAS bonusprogram också för inrikesresor. Även om det till följd av att bonusresor numera är skattepliktiga inte är lika förmånligt att utnyttja dessa torde systemet i sig ha en starkt trohetsskapande effekt.

Den finansiella styrkan hos SAS innebär att bolaget i förhållande till mindre och ekonomiskt svagare flygbolag har möjlighet att med stor uthållighet prismässigt möta lågpriskonkurrenter. Utvecklingen efter avregleringen visar också att SAS i nästan samtliga fall där man mött konkurrens kraftigt sänkt sina priser och behållit kapaciteten på sträckan. Detta beteende har varit möjligt delvis på grund av att konkurrens enbart uppstått på ett fåtal destinationer. Genom sin storlek har SAS också tillgång till många attraktiva start- och landningstider på Arlanda vilket ger bolaget möjlighet att genom omdisponeringar anpassa sina avgångar till konkurrenternas. SAS sätt att möta konkurrenter har sannolikt i många fall varit kostsamt på kort sikt men det långsiktiga resultatet är att SAS ställning på marknaden snarare stärkts än försvagats under de senaste åren.

Det finns flera förklaringar till att SAS genom åren kunnat behålla sin starka ställning på den svenska marknaden. Av stor betydelse är att SAS i praktiken hade en monopolställning på marknaden när avregleringen genomfördes år 1992. Företagets särställning på marknaden och dess långa erfarenhet av att bedriva inrikestrafik, tillsammans med flera andra omständigheter, gav SAS ett stort försprång i förhållande till de nyetablerade företagen.

Vidare finns det sannolikt inte förutsättningar för konkurrens på alla delar av den svenska inrikesmarknaden. Utvecklingen har visat att konkurrens på marknaden kanske bara kan förväntas uppstå på de större linjerna. Många destinationer har förmodligen inte tillräckligt stort passagerarunderlag för att det skall vara möjligt med flera konkurrerande operatörer.

Konkurrensverket har fått flera klagomål mot SAS i vilka det ifrågasatts om inte företagets agerande stått i konflikt med konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning. SAS har fällts i Stockholms tingsrätt på talan från verket för bolagets vägran att teckna s.k. interlineavtal med Nordic European.

Med interlining avses att flygbolag träffar överenskommelser om att acceptera varandras biljetter. Fördelarna med interlining är bl.a. att resenären kan köpa en biljett som är giltig hos flera bolag och därmed med en och samma biljett flyga med ett bolag till en viss ort för att sedan flyga vidare med ett annat bolag. Det är en accepterad praxis inom flygbranschen att sluta interlineavtal och EG-kommissionen har i ett beslut konstaterat att vägran att teckna sådant avtal inte utgör någon normal konkurrensåtgärd.[53]Frågan om interlineavtal har varit aktuell vid flera tillfällen. När SAS köpte Linjeflyg strax innan avregleringen trädde i kraft förband sig bolaget att sluta interlineavtal med de konkurrenter som så önskade. Trots detta uppstod redan 1993 problem då SAS vägrade att teckna ett fullständigt interlineavtal med Transwede. Efter att Transwede vänt sig till Konkurrensverket kunde dock ett avtal tecknas 1994.

Frågan aktualiserades på nytt i november 1995 då SAS vägrade att teckna interlineavtal med Nordic European som vid den tidpunkten startade trafik på linjen Östersund-Arlanda. Nordic European anmälde SAS förfarande till Konkurrensverket och verket konstaterade i sitt beslut att SAS vägran var ägnad att allvarligt begränsa konkurrensen och att SAS inte hade något objektivt, kommersiellt skäl för sin vägran. Förfarandet befanns utgöra en överträdelse av konkurrenslagens förbud mot missbruk av dominerande ställning och Konkurrensverket yrkade i stämningsansökan till Stockholms tingsrätt att SAS skulle förpliktigas att betala en konkurrensskadeavgift på tio miljoner kronor.

Tingsrätten konstaterade att SAS vägran att teckna interlineavtal med Nordic European innebar en inskränkning i Nordic Europeans möjligheter att agera på marknaden och att man särskilt skulle beakta att vägran riktades mot en nykomling som var i färd att etablera sig på en tidigare konkurrensskyddad marknad. Tingsrätten fastställde Konkurrensverkets beslut men ansåg att konkurrensskadeavgiften skulle nedsättas till en miljon kronor bl.a. av det skälet att underlåtenheten att teckna avtal varade under en relativt kort tid.

---

[53] British Midlands ./. Aer Lingus, EGT nr L96, 10 april 1992.

Domen har överklagats av SAS. Verket har samtidigt överklagat den del av tingsrättens beslut som rör konkurrensskadeavgiftens storlek och yrkat att denna fastställs i enlighet med verkets ursprungliga ansökan.

4.3.3 Bristen på start- och landningstider

I likhet med exempelvis tågtrafiken finns inom flyget flaskhalsar som begränsar förutsättningarna för en effektiv konkurrens. För tågtrafiken är det främst bundenheten till spåret som minskar möjligheterna till konkurrens mellan flera aktörer medan det för flyget i första hand är kapacitet på flygplatserna, främst tillgången till start- och landningstider, som utgör en begränsande faktor. Som tidigare framgått är den svenska inrikestrafiken mycket starkt koncentrerad till Arlanda som för närvarande utnyttjas fullt ut under affärsresandets högtrafikperioder morgon och sen eftermiddag.

Avregleringen av inrikesflyget har medfört en ökad efterfrågan på start- och landningstider, slots. I avregleringens inledningsskede underlättades nyetableringen av nya företag dels genom att SAS i samband med köpet av Linjeflyg åtog sig att frigöra 100 slots under högtrafikperioder, dels genom att Malmö Aviation förlade sin trafik till Bromma. Slotsfördelningen i Sverige sköttes tidigare av SAS men 1995 tillskapades en särskild organisation för slotsallokering med representanter för flera flygbolag. Denna grupp arbetar i enlighet med EU:s gemensamma regler för fördelning av start- och landningstider. Dessa regler innebär i grunden att ett flygbolag som har en slot har en ”evig” företrädesrätt till denna så länge den används, s.k. grandfathers rights. Reglerna stadgar också att slots varken får säljas eller skänkas. Däremot kan två bolag byta tider med varandra. För att underlätta nyetablering gäller dock att nya företag skall ges företräde till hälften av de slots som frigörs.

För närvarande innebär bristen på slots att en mer omfattande nyetablering av ett svenskt linjenät med Arlanda som nav i praktiken är omöjlig att genomföra annat än genom att köpa upp ett etablerat flygbolag och därmed överta dess start- och landningstider. Den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda kan delvis avhjälpas genom byggnationen av en tredje start- och landningsbana. En annan viktig faktor är den roll som Bromma flygplats spelar för konkurrensen. Ett avtal har också ingåtts mellan staten och Stockholms stad som innebär att marken får disponeras för flygtrafik. Avtalet gäller fram t.o.m. år 2011.

5 Järnvägstransporter

5.1 Marknadens omfattning och struktur

5.1.1 Tjänsteinnehåll

Järnvägstrafik kan indelas i persontrafik och godstrafik som var och en har helt olika tjänsteinnehåll och efterfrågemönster. Alternativen till persontrafik på järnväg är bil-, flyg-, eller busstrafik. Alternativen till godstrafik på järnväg är främst lastbilstransporter och transporter på båt.

Järnvägstransportsystemet kan beskrivas som kapacitetsstarkt och storskaligt med höga fasta kostnader och låga marginalkostnader. Järnvägssystemet lämpar sig för tunga långväga transporter eller för transporter av stora volymer gods eller resenärer. Järnvägstransporternas andel av det totala transportarbetet är som störst vid reslängder mellan 40 och 80 mil för persontransporter och vid transportlängder över 20 mil för godstransporter.

Resenärernas val av färdmedel styrs av flera olika faktorer, främst pris, bekvämlighet och restid samt förekomst av alternativ, i första hand tillgången till bil. Enligt en undersökning av Transportforskningsberedningen[54] väljer tågresenärerna detta färdmedel i första hand av bekvämlighetsskäl. Detta skäl framhåller även flertalet bilresenärer samt att bilen i många sammanhang anses vara snabbare än andra alternativ. Flyget väljs främst av tidsskäl.

För att uppnå den efterfrågade bekvämligheten, inbegripet en god tidshållning och tillgänglighet, är vagnmaterialet och bannätets utbyggnad viktiga.

Valet av transportmedel för gods styrs av faktorer som pris, säkerhet, tidshållning m.m. Vanligtvis sker förhandlingar med de större kunderna om individuellt anpassade logistik- och transportlösningar avseende hela transportflödet.

---

[54] Meddelande 51/1998 från Transportforskningsberedningen (TFB)

Större delen av marknaden för godstransporter på järnväg finns inom branscherna skog och stål. Järnvägen har jämförelsevis stor andel av marknaden för bulkgods med lägre varuvärde. Den pågående utbyggnaden av bannätet för att klara en ökad bärighet är därför av stor betydelse för järnvägens konkurrenskraft.

Allmänt sett kan man skilja på inomsektorkonkurrens (konkurrens mellan olika tågoperatörer) och mellansektorkonkurrens (konkurrens mellan olika trafikslag). Inomsektorkonkurrensen kan bestå av konkurrens på spåren eller konkurrens om spåren. Den förstnämnda typen av konkurrens avser en situationen där flera operatörer samtidigt kan trafikera ett spår (med olika tåglägen). Med den andra konkurrenssituationen avses när en operatör efter en upphandling med anbudskonkurrens har fått en tidsbegränsad ensamrätt att utföra trafik på en viss linje eller inom ett geografiskt avgränsat område.

5.1.2 Marknadsförhållanden

Persontrafik

För resor över 10 mil svarade år 1996 bilen för den helt övervägande delen av transporterna, nämligen ca 70 procent. Samma år var tågets och flygets andel av resandet ca 12 procent vardera medan bussens andel var ca 6 procent.[55]

Persontrafiken på järnväg utförs till helt övervägande del av Statens Järnvägar (SJ). Företagets andel av den totala persontrafiken på järnväg utgjorde år 1996 omkring 98 procent. För resterande andel svarade ett mindre antal företag, bl.a. BK Tåg AB och BSM Järnväg AB. Dessa deltar i olika utsträckning i anbudstävlingar som rör länstrafik samt statens upphandling av olönsam interregional trafik på stomnätet.

Marknaden för persontrafik på järnväg indelas, enligt SJ, i icke konkurrensutsatt trafik (egentrafik) och konkurrensutsatt trafik (avtalstrafik). Den icke konkurrensutsatta trafiken består av lönsam persontrafik på s.k. stomjärnvägar som SJ bedriver genom lagstadgat monopol. Den konkurrensutsatta trafiken består av den upphandlade länstrafiken och den likaledes upphandlade olönsamma

---

[55] Källa: Resvaneundersökningar, Statens institut för Kommunikationsanalys (SIKA)

interregionala persontrafik på stomjärnvägsnätet, som staten upphandlar.

Marknaden för persontrafik på järnväg omsatte sammanlagt ca 6 300 miljoner kronor år 1997. Härav omsatte den icke upphandlade persontrafiken ca 5 000 miljoner kronor. Till denna trafik hör även den pendeltågstrafik som SJ bedriver i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö och som omfattas av långsiktiga avtal. Denna trafik omsatte ca 2 000 miljoner kronor 1997. Pendeltågstrafiken i Stockholmsområdet är dock föremål för upphandling under 1998. Upphandlad trafik, som i huvudsak utfördes av SJ, omsatte ca 1 300 miljoner kronor 1997. Därav utgjorde lokal och regional trafik på länsjärnvägar ca 250 miljoner kronor och den av staten upphandlade olönsamma interregionala persontrafiken ca 1 000 miljoner kronor.

Upphandling av länstrafik samt den icke lönsamma trafiken sker i konkurrens och samtliga trafikutövare som uppfyller givna krav i det aktuella anbuds- eller förfrågningsunderlaget har rätt att delta i en anbudstävling. Statens kostnader för icke lönsam interregional trafik uppgick till ca 380 miljoner kronor år 1997.

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 Fryksdalsbanan, Viskadalsbanan, Blekinge kustbana, Kinnekullebanan och Ystad - Simrishamn. SJ har mött konkurrens vid ett flertal av dessa upphandlingar.

Godstrafik

Sjötransporter är järnvägens huvudkonkurrent för volymgods i främst utrikestrafiken. Lastbilstrafiken är i övrigt den största konkurrenten till godstransporter på järnväg. Marknadsandelarna för godstransportarbetet över 10 mil var 1997 för järnväg 24 procent, lastbil 36 procent och sjöfart 40 procent. Järnvägens andel uppgick till 28 procent 1988.

Marknaden för godstrafik på järnväg omsatte sammanlagt ca 4 600 miljoner kronor 1997, varav SJ (inkl. TGOJ) svarade för ca 4 530 miljoner kronor eller ca 98 procent av totala marknaden. Marknaden domineras således av SJ. Förutom SJ finns ett antal mindre företag som i huvudsak bedriver matartrafik eller s.k. shortline-trafik, dvs. regionala järnvägstransporter som vanligtvis ansluter till

det större bannätet. I flertalet fall är företagen underentreprenörer till SJ.

Dominantens ekonomiska förutsättningar

SJ-koncernen består av fem rörelsegrenar, persontrafik, godstrafik, maskin- och fordonsunderhåll, fastighetsförvaltning och färjetrafik. Inom resp. rörelsegren finns dotterbolag som t.ex. AB Trafikrestauranger, AB Svelast och TGOJ AB. Som ett led i SJ:s uppdrag att koncentrera insatserna på kärnverksamheten - järnvägsrörelsen - avyttrades dotterbolaget Swebus AB under 1996 till det brittiska bussbolaget Stagecoach. Detta kom att ha stor betydelse för konkurrensen mellan tåg och buss beträffande det långväga resandet (se nedan).

Under 1998 har SJ Cargo Group bildats. Den består av nio företag, förutom SJ Gods och Svelast, bl.a. Combi Trans Sweden AB, Hansa Rail Gmbh, Sve Rail Italia AB och Nordwaggon AB. Cargo Group beräknas omsätta ca 7 miljarder kronor 1998

Enligt målsättningen för SJ-koncernen skall avkastningen på eget kapital uppgå till lägst 7 procent och soliditeten till lägst 35 procent. Varken 1996 eller 1997 uppnådde koncernen de uppsatta målen. Affärsverket SJ hade en negativ avkastning på eget kapital båda åren och affärsverkets soliditet nådde endast upp till 12 procent dessa år.

Enligt en konsultrapport från 1996, som gjordes på uppdrag av Kommunikationsdepartementet, hade för den studerade fyraårsperioden en allt större andel av SJ-koncernens och affärsverkets vinster genererats från dotterbolag som hade avyttrats[56]. Resultatet från järnvägsverksamheten hade kontinuerligt försämrats under den undersökta perioden. Persontrafiken hade den bästa lönsamheten och därvid främst den trafik som baserades på långsiktiga avtal med trafikhuvudmän. Dessa avtal hade tillkommit utan föregående anbudsupphandling.

SJ:s godstrafik verkar, enligt konsultrapporten, i en miljö med cykliska basnäringar med lågt varuvärde per ton och vars framtida tillväxtpotential anses vara låg. Lastbilen har en konkurrensfördel i förhållande till järnvägen inom tillväxtbranscherna.

---

[56] Analys av SJ:s ekonomiska utveckling. Price Waterhouse, 1996.

5.1.3 Institutionella förhållanden

Banverket är central förvaltningsmyndighet med helhetsansvar för Sveriges järnvägstrafik. Verksamheten består av tre verksamhetsgrenar; sektoruppgifter, banhållning samt produktion. Banverket har ansvar för investeringar och underhåll av det statliga järnvägsnätet. I Banverket ingår också de självständiga enheterna Järnvägsinspektionen, Tågtrafikledningen och Delegationen för köp av viss kollektivtrafik.

Järnvägsnätet är uppdelat på stombanor och länsbanor. Dessutom tillkommer Malmbanan, Inlandsbanan och det kapillära bannätet. Med det kapillära bannätet avses de spår och växlar längst ut i bannätet som inte förvaltas av Banverket och som används främst för godstrafiken. Nätet ägs eller förvaltas i huvudsak av SJ, kommuner och enskilda företag.

SJ skall koncentrera sin verksamhet till järnvägstrafik. Persontrafiken bedrivs i huvudsak på stomnätet, medan trafikhuvudmännen har ansvaret för trafikförsörjningen efter länsjärnvägarna. Trafikhuvudmännen är därvid fria att själva driva trafiken eller att köpa trafik från trafikutövare. Enligt avtal mellan staten och berörda trafikhuvudmän ersätts huvudmännen för att de har tagit över ansvaret för länsbanorna. Det ställs inte som villkor för att erhålla ersättning från staten att trafiken bedrivs på järnväg. Trafikhuvudmännen är således fria att välja mellan buss och tåg. Dessa kan även efter regeringens medgivande få trafikeringsrätt vad gäller lokal och regional persontrafik till angränsande län.

SJ har ensamt trafikeringsrätten för persontrafik på kommersiella grunder på stomnätet. Angelägen interregional persontrafik på stomnätet, som SJ inte kan bedriva på företagsekonomiskt lönsamma villkor, skall upphandlas i konkurrens. För närvarande sker upphandlingen av denna trafik genom Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Verksamheten inordnades administrativt i Banverket under 1996.

Sedan den 1 juli 1996 gäller att det statliga bannätet är öppet för konkurrens inom godstrafiken, men att redan etablerad godstrafik på ett avgränsat bannät har företrädesrätt (grandfathers rights).

Trafikeringsrätten för malmtransporterna på Malmbanan tillhör sedan 1992 LKAB, som via dotterbolaget MTAB (Malmtrafik i Kiruna AB) tillsammans med det norska dotterbolaget MTAS har

ansvaret för transporterna av LKAB:s produkter på Malmbanan och Lofoten Bane.

5.2 Utvecklingen efter avregleringen

5.2.1 Avregleringen

År 1988 fattade riksdagen det trafikpolitiska beslut som bl.a. innebar att SJ delades upp i affärsverket SJ med ansvar för tågtrafik och myndigheten Banverket med ansvar för infrastrukturen. Beslutet baseras på den s.k. vägtrafikmodellen. Den innebär att staten har huvudansvaret för infrastrukturen och att användaren skall betala rörliga och fasta avgifter för utnyttjandet av bannätet på samma sätt som bussar och lastbilar betalar för att utnyttja vägarna.

En av avsikterna med beslutet 1988 var att ge järnvägstrafiken likvärdiga förutsättningar som övriga trafikslag. Genom att avlasta SJ ansvaret för infrastrukturen kunde SJ:s uppgift koncentreras till att sälja och producera transporttjänster på företagsekonomiska grunder. SJ skulle således inte ta några samhällsekonomiska hänsyn och fick i ännu högre grad än tidigare fatta beslut i frågor om prissättning, trafikering och servicenivå.

SJ som bolag

Frågan om att göra bolag av affärsverket SJ väcktes 1993 av SJ i en skrivelse till regeringen, som emellertid ansåg att SJ-koncernen måste få en starkare ekonomisk ställning innan en bolagsbildning kunde aktualiseras. Samtidigt gjorde regeringen bedömningen att SJ är ett effektivt järnvägsföretag "sett i ett europeiskt perspektiv". Regeringen föreslog riksdagen att SJ skulle koncentrera verksamheten till en fortsatt affärsmässig utveckling av järnvägstrafiken. Verksamheter som inte bidrog till detta skulle avskiljas. Bland annat som en effekt av detta avyttrades dotterbolaget Swebus 1997. Målsättningen var att SJ-koncernen skulle uppnå en viss avkastning (lägst 7 procent på eget kapital efter skatt) och soliditet (minst 30 procent).

Tidigare förslag till avreglering

Frågan om järnvägens organisation har diskuterats under hela 1990-talet. År 1993 publicerades utredningarna Ökad konkurrens på järnvägen (SOU 1993:13) och En öppen järnvägsmarknad (Ds 1993:63). Enligt utredningarna skulle SJ tillåtas att även i fortsätt-

ningen vara en "dominerande operatör", men företaget skulle utveckla kundanpassade och effektiva transportlösningar. I den ovan nämnda rapporten (Ds 1993:63) framhölls att en avreglerad järnvägsmarknad som är öppen för flera operatörer skall ses som en förutsättning för järnvägen att möta konkurrens från övriga transportslag.

Den viktigaste fördelen med en inomsektorkonkurrens eller en konkurrens mellan olika tågoperatörer var möjligheten till jämförelser med andra järnvägsoperatörer. Därigenom skulle man kunna komma till rätta med järnvägens dittillsvarande låga innovationskraft. De förändringar som redan hade genomförts ansågs ha gett resultat som visade på fördelar med konkurrensutsättning av SJ. Upphandling av järnvägstrafik på länsjärnvägar hade lett till kraftiga besparingar och LKAB hade lyckats minska sina fraktkostnader efter att företaget fått trafikeringsrätten. Enligt SJ:s uppfattning berodde besparingen på länsjärnvägarna på ändrad kostnadsansvar för operatörsdelen och LKAB:s minskade fraktkostnader sammanhängde i huvudsak med att företaget tog över ansvaret för återanskaffning av fordonen.

Det som ansågs begränsa ett fullständigt öppnande av järnvägsmarknaden för konkurrens var förekomsten av stordriftsfördelar. I den nyss nämnda rapporten påpekades att järnvägstrafik av tradition hade uppfattats som ett naturligt monopol med stordriftsfördelar. I utredningen kom man dock fram till att stordriftsfördelarna inte var lika viktiga för alla delar av järnvägstrafiken. Det naturliga monopolet och därigenom stordriftsfördelar återfanns i själva infrastrukturen medan stordriftsfördelar i trafikverksamheten främst var kopplade till de s.k. gemensamma funktionerna, avseende t.ex. stationshus, plattformar, bangårdar, visst rullande materiel samt informations- och bokningssystem.

I utredningen föreslogs att dessa funktioner även i fortsättningen skulle ligga kvar inom SJ:s organisation, men att företaget skulle göra dessa tillgängliga "för samtliga operatörer till självkostnadspris på icke-diskriminerande och lika villkor". Man ville också skydda SJ från konkurrens på de lönsamma linjerna eftersom konkurrens ansågs kunna vara skadlig i dessa sammanhang. Det antogs dessutom att de nya operatörerna främst skulle vara intresserade av att komma in på den anbudsupphandlade trafiken (länstrafik plus olönsam interregional persontrafik).

Som ovan nämnts öppnades år 1996 det statliga bannätet för konkurrens beträffande godstrafik.

Kommunikationskommitténs förslag

Regeringen tillsatte 1994 en kommitté för att utvärdera 1988 års trafikpolitiska beslut och för att lägga förslag till en framtida trafikpolitik. Kommittén antog namnet Kommunikationskommittén (Komkom).

Komkom framhöll i sitt betänkande Ny kurs i trafikpolitiken (SOU 1997:35) att nuvarande modell med en uppdelning mellan banhållning och trafikutövning i huvudsak hade fungerat bra och att den borde behållas. Det fanns dock vissa problem som borde lösas. Ett sådant problem var hur konkurrensneutralitet skulle kunna uppnås mellan olika tågoperatörer mot bakgrund av att SJ förfogade över vissa gemensamma funktioner som spår, bangårdar, fastigheter och stationer som också skulle kunna utnyttjas av andra än SJ. För att långsiktigt garantera en effektiv trafik var det, enligt Komkom, nödvändigt att göra en mer preciserad gränsdragning mellan banhållning och trafik.

I prop. 1997/98:56 Transportpolitik för en hållbar utveckling föreslogs att frågor rörande ansvaret för stationer, terminaler, mark för järnvägsändamål och tågfärjor skulle utredas vidare.

Komkom framhöll som sin uppfattning att det för järnvägstrafik fanns stordriftsfördelar upp till en viss företagsstorlek. SJ bedömdes ha en storlek som var för liten för att fullt ut kunna utnyttja stordriftsfördelarna inom såväl person- som godstrafiken. Det ansågs därför vara olämpligt med fri konkurrens på spåren. En fullständig konkurrens riskerade, enligt Komkom, leda till minskad samhällsekonomisk effektivitet på grund av minskade stordriftsfördelar. Komkom antog dessutom att det vid fri konkurrens förelåg risk för att det med tiden skulle uppstå ett monopol igen och att kostnaderna för denna process skulle bli höga.

Enligt Komkoms mening var det liten risk för att SJ skulle missbruka sin företrädesrätt i den lönsamma järnvägstrafiken, eftersom det fanns en stark konkurrens från andra trafikslag. Därför borde SJ få företrädesrätt till interregional tågtrafik som kunde bedrivas på företagsekonomiska villkor på "affärsbanenätet". Däremot borde konkurrens tillåtas genom att övrig interregional och regional tågtrafik upphandlades genom anbudstävlan. De delar av persontrafiken som således även i framtiden skulle få drivas som offentligt monopol måste dock arbeta med klara mål och resultatkrav. Komkom framhöll också att reglerna inom EU innebar att ett fullständigt

monopol inte var tillåtet. Internationell persontrafik måste ges tillträde till spåren.

Resonemanget om outnyttjade stordriftsfördelar i den svenska järnvägstrafiken byggde enligt uppgift på en analys från 1996 av John Preston, en ledande forskare på området för transportekonomi. Av Prestons redovisade data framgår dock att den svenska järnvägen har en sådan storlek att den har stordriftsnackdelar vilket således talar mot ett fortsatt monopol. Andra forskare hävdar dock att det föreligger stordriftsfördelar och att det krävs betydande rationaliseringar till följd av konkurrens för att kompensera förlorade stordriftsfördelar (se Bruzelius et al, 1993).

Komkom ansåg beträffande godstrafiken att gällande regler som gav operatörerna företräde till redan utnyttjade tåglägen inte hade så stor betydelse eftersom kundernas krav på godstrafiken gjorde att tidtabeller och tåglägen ständigt måste förändras. Komkom framhöll därför att det inte behövdes något skydd för befintliga godstrafikutövare och deras aktuella tåglägen. Detta system kunde dessutom leda till sämre effektivitet i bansystemet. Godstrafiken borde därför enligt Komkoms mening avregleras helt på hela bannätet.

Regeringen föreslog emellertid i den ovannämnda propositionen (1997/98:56) att gällande ordning med företrädesrätt för befintlig godstrafik till tåglägen som redan disponeras skulle bibehållas. Beträffande det kapillära bannätet föreslog regeringen att huvuddelen av det nät som förvaltas av SJ skulle överföras till Banverket. Sådana områden och spår som var knutna till specialprodukter inom SJ skulle dock stanna kvar inom SJ.

Upphandling av lönsam järnvägstrafik

Efter att Komkom hade lagt fram sitt slutbetänkande under våren 1997 tillkallade regeringen en särskild utredare som skulle utreda organisation och samordning av den interregionala persontrafiken. Utredningen Kollektivtrafik i tid (SOU 1997:129) presenterades i september samma år. Utredaren föreslog att staten genom ett s.k. rikstrafikombud skulle fortsätta att upphandla företagsekonomiskt olönsam trafik som var regionalpolitiskt motiverad. Dessutom föreslogs att all interregional järnvägstrafik (alltså även lönsam sådan) skulle bedrivas enligt avtal med staten. Någon företrädesrätt beträffande kommersiell persontrafik på järnväg borde, enligt utredaren, inte ges åt SJ. I stället skulle vad som är lönsam resp. olönsam trafik definieras av konkurrerande tågoperatörer i en process där betalningsviljan för trafikeringsrätten reglerades i avtal med

staten. Tågoperatörernas betalningsvilja skulle visa vilka trafiklinjer som var kommersiella resp. i behov av ekonomisk kompensation. Därvid skulle en tävlan uppstå även om de lönsamma linjer som SJ hade ensamrätt till.

Utredarens förslag synes i huvudsak vara inspirerat av den avreglering och privatisering som skett i Storbritannien under 1990-talet. Nedan redovisas översiktligt utvecklingen i Storbritannien.

Den brittiska modellen

I 1993 års Railways Act slogs fast att järnvägens olika delar skulle privatiseras med start i april 1994. Sedan dess har British Rails (BR) olika verksamhetsgrenar delats upp på olika aktörer.

Ansvaret för och ägandet av infrastrukturen fördes över till ett separat bolag, Railtrack, som från början var avsett skulle förbli i statlig ägo, men som numera är privatägt och börsnoterat. Railtrack drivs på kommersiell basis och ska täcka sina kostnader med banavgifter. I och med att företaget har monopol på att ta ut dessa avgifter, regleras beloppen av en särskild myndighet, Office of the Rail Regulator (ORR).

De rullande materielen placerades i tre bolag, ROSCO:s, som såldes till privata aktörer. Vart och ett av dessa ROSCOs äger mellan 3 000 och 4 000 fordon av varierande typ och ålder. Dessa leasas ut till de operatörer som trafikerar en viss sträcka eller ett visst område.

BR:s passagerartrafik delades upp på 25 trafikeringsenheter som därefter ombildades till egna bolag (Train Operating Companies, TOC). Bolagen tilldelades trafikeringsrätt för aktuella områden eller sträckor och grundavtal tecknades med ett antal aktörer för att säkra tillgången till fordon, spår etc. Privatiseringen av dessa TOC:s utformades som ett anbudsförfarande, där den vinnande budgivaren kallades franchisetagare, eftersom denne tog över aktierna i aktuellt TOC för en bestämd tidsperiod och till ett visst pris. Beroende på om trafiken var kommersiellt lönsam eller ej fick franchisetagaren antingen betala för eller erhålla ersättning för trafiken. Under avtalsperioden tillerkändes franchiseföretaget ensamrätt beträffande den aktuella passagerartrafiken.

En ny myndighet, Office of Passenger Rail Franchising (OPRAF), skötte upphandlandet av trafikområdena och slöt avtal med operatörerna. Det är genom denna myndighet som utbudets omfattning och servicenivå samt priser och avtalstid liksom ersättning till operatörerna fastställs.

ORR ansvarar för att operatörerna har tillgång till spåren och skall verka för att konkurrensen mellan operatörerna bibehålles samtidigt som dessa skall samarbeta på sådana områden där det är till nytta för resenärerna t.ex. beträffande koordinering av tidtabeller, biljettsystem etc.

BR:s fraktverksamhet delades upp i tre bolag, vilka samtliga har sålts. Den privatiserade godstrafiken skiljer sig från passagerartrafiken främst genom att fraktföretagen inte opererar på franchisebasis utan har öppen tillgång till spåren. Tanken är att det från år 2002 skall bli öppen access också på passagerartrafiksidan, men det

är i dagsläget oklart hur detta skall kombineras med upprätthållandet av franchisesystemet.

De 25 TOC kom att bli mycket olika till såväl storlek som verksamhet. Vissa driver enbart landsbygdstrafik, andra blandningar av regional- och pendeltågstrafik, ytterligare några intercitytrafik.

Hela upphandlingsprocessen var avslutad under 1997. Totalt 11 från varandra fristående företag vann trafikuppdrag. Flera bussföretag hade vunnit trafikkontrakt, t.ex. Stagecoach och National Express. I vissa fall där bussföretag, som även körde konkurrerande busslinjer, vann uppdrag var konkurrensmyndigheterna inkopplade i samband med kontraktsskrivandet. Avtalstiden varierar mellan 5 och 15 år. De längre uppdragen innebär i regel att företagen förbundit sig att vända en förlustverksamhet till vinst.

De 25 TOC måste bibehållas som separata enheter och därför kan inte franchisetagare som tagit hand om flera TOC slå ihop dessa. Vissa funktioner har flyttats om men vid avtalstidens slut måste varje enhet vara återställd i ursprungligt skick. Detta torde sätta en del gränser för möjligheterna att utnyttja eventuella stordriftsfördelar.

Ännu har inte någon utvärdering gjorts av den brittiska modellen. Resandet har ökat men det kan vara en allmän effekt av högkonjunkturen i landet. Stödet till regionalpolitiskt eller socialt önskvärda trafikuppgifter beräknas kunna komma att minskas enligt franchiseavtalen. Över en sjuårsperiod kommer den kontrakterade bidragsnivån att minska med två tredjedelar. Samtidigt krävde dock privatiseringen att staten gick in med stora belopp i de bolag som skulle säljas ut för att försäljningen skulle attrahera marknaden.

Labour-regeringen hävdade under 1998 att järnvägen inte hade lyckats leverera vad som hade utlovats vid privatiseringen och avsåg därför att tillskapa en ny strategisk järnvägsmyndighet, SRA, som skulle omfatta de nuvarande Franchising Director och en del av funktionerna hos the Rail Regulator. Målet var bl.a. att järnvägstrafiken skulle bedrivas på ett samordnat sätt och inte som "en bukett av olika bolag" samt att andelen godstrafik på järnväg skulle öka. Två nya investeringsfonder för järnvägen skulle inrättas av SRA. Den ena fonden skulle stödja projekt som eliminerar flaskhalsar i transportsystemet utöver Railtracks kommersiellt grundade investeringar. Den andra fonden skulle stödja idéer för att få fler att utnyttja lokaltågen.

Den svenska regeringen ansåg att utvecklingen i Storbritannien inte manade till efterföljd. Regeringen gjorde vidare bedömningen att förutsättningarna att bedriva lönsam interregional persontrafik på järnväg var starkt begränsade i Sverige, främst med anledning av den låga befolkningstätheten och de relativt långa avstånden mellan tätorterna. Därför accepterades varken den särskilda utredarens förslag eller Komkoms förslag om slopad företrädesrätt för SJ utan företaget skulle enligt regeringen även fortsättningsvis ha ensamrätt på den lönsamma interregionala persontrafiken.

1988 års trafikpolitiska beslut innefattade bl.a. att avgifterna för infrastrukturen skulle spegla de samhällsekonomiska marginalkostnaderna enligt samma grundprincip för alla trafikslag. Vägtrafikens skatter ansågs dock vara för låga. Om konkurrensneutrala villkor skulle uppnås mellan väg- och järnvägstrafiken borde, enligt SJ och senare även Komkom, banavgifterna sänkas.

Regeringens proposition 1998 på området innehöll också en kraftig sänkning av banavgifterna med ca 700 miljoner kronor per år (gäller både person- och godstrafik). Regeringen utgick ifrån att sänkningen av kostnaderna skulle komma resenärerna till godo. Riksdagen antog i juni 1998 i huvudsak aktuell proposition.

Samtidigt som SJ erhöll kraftigt sänkta kostnader för utnyttjandet av bannätet beslöt regeringen att den reglering som hindrade busstrafiken att konkurrera med järnvägen om det långväga resandet skulle slopas. Tidigare var linjetrafik med buss på måndag till torsdag förbjuden mellan flera orter, t.ex. Malmö-Göteborg, Sundsvall-Stockholm och Stockholm-Örebro. Genom beslutet ökade konkurrensen för SJ:s persontrafik och SJ har genom olika åtgärder tagit upp konkurrensen med bussföretagen om de priskänsligaste resenärerna. Detta har lett till både lägre priser och fler resmöjligheter.

Banverket

År 1995 beslutades att Banverkets organisation skulle ses över. Omorganisationen syftade till att tydligare särskilja verkets myndighets-, förvaltnings- resp. producentroll. Den nya organisationen skulle förbättra förutsättningarna för att utveckla beställarkompetens, styrning och uppföljning och för att skapa jämförbara förutsättningar för egen resp. extern produktion. Frågan om en bolagisering av Banverkets Industridivision har aktualiserats i en departementspromemoria (Ds 1994:27). Industridivisionen, som har drygt 400 anställda, verkar inom områdena entreprenad och tillverkning.

5.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

1988 års trafikpolitiska beslut och efterföljande avregleringsbeslut har lett till omfattande rationaliseringar, moderniseringar och omstruktureringar av järnvägstrafiken. Därigenom har också SJ utvecklats till att bli ett effektivare järnvägsföretag. SJ har dock fortfarande lönsamhetsproblem. Som redovisats i ovan nämnda konsultrapport finns skäl till detta. En viktig förklaring är den negativa utvecklingen av järnvägens marknadsandelar, främst beträffande godstrafiken. En annan förklaring kan vara att SJ har gjort stora

investeringar i fordon för nya och upprustade banor. Dessa har ännu inte kunnat utnyttjas fullt ut.

Persontrafiken

Inom persontrafiken har SJ introducerat snabbtågen. Ett helt nytt dataprogram för biljettbokning har utvecklats och nya distributionskanaler för biljettförsäljning har införts. Ett 100-tal stationer och cirka 500 vagnar har moderniserats för att stärka järnvägens konkurrenskraft.

Persontrafiken på stambanorna möter konkurrens från resor med egen bil, inrikesflyget och långfärdsbussar. Genom satsningen på affärsresandet med X-2000-tågen har järnvägen på vissa sträckor kunnat behålla och ta marknadsandelar från flyget. Konkurrensen från bussarna har SJ mött främst genom en aktiv prispolitik.

Konkurrensen mellan tåg och flyg har störst betydelse för trafik mellan de större städerna. Detta gäller även konkurrensen mellan tåg och buss. I det senare fallet finns även en märkbar konkurrens för trafik mellan mindre orter.

Inomsektorkonkurrensen mellan olika tågoperatörer har utvecklats inom länstrafiken och den icke lönsamma interregionala trafiken som har upphandlats av trafikhuvudmännen resp. staten. Betydande kostnadsminskningar vid oförändrat eller förbättrat trafikutbud har uppnåtts. Samtidigt har dock SJ bibehållit en helt dominerande position inom dessa sektorer.

Godstrafiken

Godstransporterna på järnväg i Sverige utförs till helt övervägande del av SJ. Utvecklingen av SJ:s godstransporter kan därför sägas representera hela marknadens utveckling. SJ:s godstransporter har under senare år varit i huvudsak oförändrade mätt utifrån antal tonkilometer. För den volymökning som skett på godstransportområdet svarar i huvudsak lastbilstrafiken.

Järnvägstransporter har sina komparativa fördelar främst beträffande långväga tunga transporter av produkter med jämförelsevis lågt varuvärde. En utveckling inom industrin med en tillverkning av en högre grad av förädlade produkter med högt varuvärde innebär att järnvägens konkurrenskraft försämras i förhållande till lastbilen. Av stor betydelse är företagens möjligheter att erbjuda trafiklösningar anpassade till kundernas behov. Järnvägen har inte lyckats

behålla sin marknadsandel i förhållande till lastbilen. Däremot har järnvägen tagit marknadsandelar av sjöfarten.

Konkurrens mellan olika tågoperatörer, den s.k. inomsektorkonkurrensen, är svagt utvecklad när det gäller godstransporter. De tågoperatörer som konkurrerar med SJ om transportuppdrag är i flertalet fall beroende av SJ för godsets vidare transporter inom landet. Dessa tågoperatörer, som kan erbjuda alternativa eller individuella transportlösningar till godskunderna, kan bidra till att motverka utvecklingen med att järnvägstrafiken minskar sin marknadsandel i förhållande till lastbilstrafiken.

ör många trafikuppdrag krävs transporter utanför landets gränser. Den svenska järnvägstrafiken är således i stor utsträckning beroende av effektiviteten i det europeiska järnvägssystemet i övrigt. Även inom övriga länder i EU pågår en avreglering av järnvägstrafiken och den svenska avregleringen påverkas av beslut inom EU.

Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) presenterade under år 1996 en vitbok som innehöll förslag till åtgärder för att uppnå en vitalisering av gemenskapens järnvägar. Statistiken pekade på att godstransporterna på järnväg kontinuerligt hade tappat marknad till andra transportslag. Samtidigt hade trafikstockningarna på motorvägarna kommit att hindra även landsvägstransporterna. En vitalisering av järnvägssystemet var därför nödvändig. En effektivisering försvårades emellertid av olika tekniska och byråkratiska hinder. Det handlar om olika tekniska system, olika spårvidder, olika säkerhetssystem, olika språk, dåligt utbyggda informationssystem m.m. Det europeiska tågsystemet består egentligen av trettio nationella system. Beräkningar visar på att tåggodset endast har en hastighet om ca 16 kilometer i timmen i genomsnitt genom Europa inkl. väntetider vid terminaler etc. Om inte förändringar sker på järnvägsområdet kan den nuvarande trenden mot en minskad marknadsandel för järnvägstrafiken fortsätta. EU-kommissionens utredning pekar mot att andelen minskar från nuvarande ca 15 till ungefär 5 procent år 2010.

För att snabbt få till stånd en effektivare godstrafik föreslogs i vitboken att ett nät av europeiska tågfraktlinjer (Trans European Rail Freeways) skulle tillskapas. Huvudlinjen i vitboken är att introduktion av marknadskrafter är det mest effektiva sättet att uppnå en järnvägstrafik som kan konkurrera med andra transportslag.

De nya tågkorridorerna skulle vara ett sätt att harmonisera järnvägstrafiken så att godset kunde skickas utan ständiga stopp genom

Europa. Under hösten 1998 skall de skandinaviska järnvägsnäten länkas samman med en norrgående tågkorridor.

Vid det informella transportministermötet i Österrike i september 1998 diskuterades utvecklingen av den inre marknaden inom EU. Vid mötet fastslogs att ett av de viktigaste områdena för att få till-stånd en fungerande marknad är transportområdet och att det finns en fri marknadstillgång, ingen statlig inblandning i prissättningen och självständiga transportföretag. Inom alla transportsektorer utom järnvägen existerar denna frihet.

5.2.3 Pris- och volymutvecklingen

Förutom den ogynnsamma avgifts-/skattestrukturen har en bristande marknadsanpassning av tågtrafiken lett till att både per-sontrafiken och godstrafiken förlorat marknadsandelar till andra trafikslag mellan 1988 och 1994.[57] Därefter har järnvägen kunnat behålla sin marknadsandel av persontrafiken medan godstrafikens marknadsandel har successivt minskat.

Persontrafiken

Järnvägen svarade för 12 procent av det långväga resandet 1997. Antalet resor med SJ ökade kontinuerligt under 1990-talet för att 1996 passera gränsen 100 miljoner resor. Den kraftiga satsningen på vagnmaterielen (X-2000 trafiken) och ett omfattande åtgärds-program samt upprustningen av bannätet har lett till ett ökat resande och ett förbättrat ekonomiskt resultat i persontrafiken.

SCB:s prisstatistik

Inom ramen för mätningen av konsumentprisindex tar SCB fram ett index över prisutvecklingen på järnvägsresor. De intäktsmässigt mest betydelsefulla resorna inom olika biljettkategorier mäts må-nadsvis. Enligt denna statistik ökade den genomsnittliga prisnivån med ca 75 procent (exkl. moms) mellan 1988 och 1998 (t.o.m. sep-tember). Det betyder att priserna på järnvägsresor har höjts mer än priserna på flygresor under denna tidsperiod enligt SCB:s statistik.

SJ ändrade prissättningssystemet 1996. Tidigare tillämpades en kilometertaxa med i huvudsak enhetligt pris per kilometer över hela

---

[57] Källa: Komkom

landet. Fr.o.m. 1996 tillämpar SJ en flexibel prissättning som bl.a. innebär en anpassning till konkurrensen från andra trafikslag på olika delsträckor. SJ har också infört fler pris- och rabattnivåer anpassade till varierande kvalitetsnivåer i trafikutbudet.

Den ökade priskonkurrensen och SJ:s nya prissättningssystem har medfört att den genomsnittliga intäkten per plats har minskat under senare år. Detta har skett genom att resenärerna i allt större utsträckning utnyttjar de olika rabatter som SJ erbjuder.

Godstrafik

Bortsett från MTAB:s transporter utförs godstransporterna på järnväg i Sverige till helt övervägande del av SJ. Mätt i antal tonkilometer har SJ:s godstransporter under 1990-talet varit i stort sett av samma omfattning. Eftersom den totala marknaden dock har ökat något innebär det att järnvägens andel har minskat. Enligt SJ har den ökade konkurrensen från lastbilstransporter resulterat i lägre priser de senaste åren vilket har försämrat lönsamheten i SJ:s godstrafik.

5.2.4 Regionala effekter av avregleringen

Genom 1988 års trafikpolitiska beslut avlastades SJ ansvaret för infrastrukturen och SJ skulle koncentrera sig på att sälja och producera transporttjänster på företagsekonomiska grunder. SJ skulle inte ta samhällsekonomiska hänsyn. Trafikhuvudmännen erhöll särskild ersättning för att överta ansvaret för regionalekonomiskt motiverad järnvägstrafik inom länet (länsjärnvägar). Motsvarande trafik mellan olika län (interregional trafik) upphandlas i särskild ordning av Delegationen för köp av viss kollektivtrafik. Genom systemet med upphandling av olönsam men regionalekonomiskt motiverad trafik inom och mellan olika län har negativa regionala effekter kunnat motverkas.

5.3 Identifierade konkurrensproblem

Konkurrensproblem inom järnvägsområdet har dels berört konkurrensen mellan olika trafikslag (mellansektorkonkurrensen), dels konkurrensen mellan olika tågoperatörer (inomsektorkonkurrensen). Problemen har varit något olika för persontrafiken resp. godstrafiken.

Persontrafik

Konkurrensproblem när det gäller förhållandet mellan olika trafikslag har främst rört konkurrensen mellan långväga busslinjetrafik och järnvägstrafik. Den långväga busstrafiken hindrades tidigare av den tillståndsprövning som gällde för busstrafiken inför startandet av en ny busslinje. Visserligen skedde en viss uppmjukning av tillståndsprövningen efter Riksdagens beslut under 1992, men flera viktiga resrelationer t.ex. Malmö-Göteborg, Stockholm-Örebro och Stockholm-Sundsvall var förbjudna för busstrafik. Motiveringen var att busstrafiken skulle kunna skada järnvägstrafiken på dessa sträckor.

I juni 1998 beslöt emellertid Riksdagen att tillståndsprövningen skulle slopas. Därigenom ökade konkurrenstrycket på SJ, som har svarat med att lansera ytterligare rabatterbjudanden riktade till priskänsliga resandegrupper. Den slopade tillståndsprövningen har således lett till förbättrade resmöjligheter och lägre priser för resenärerna.

SJ har ca 98 procent av den totala marknaden för persontrafik på järnväg. Den faktiska konkurrensen från andra tågoperatörer är således mycket begränsad. Detta beror främst på att SJ har ensamrätt på lönsam interregional persontrafik på stomnätet. SJ avgör själv vilken trafik som är lönsam resp. olönsam. Den senare trafiken kan SJ överlåta på staten, som kan låta upphandla trafiken.

Ensamrätten har motiverats med behovet av att skydda stordriftsfördelarna i järnvägssystemet. Det har dock samtidigt konstaterats att stordriftsfördelarna huvudsakligen förekommer inom infrastrukturen och vissa delar av de gemensamma funktionerna. Infrastrukturen ansvarar Banverket för. Beträffande själva tågdriften föreligger inte lika tydliga stordriftsfördelar. Visst underlag som togs fram för Komkoms räkning pekade i stället på att den svenska järnvägen har stordriftsnackdelar, vilket betyder att en volymmässigt mer begränsad trafik skulle leda till lägre styckkostnader. Av underlaget följer dock inte att det skulle finnas utrymme för fler tågoperatörer. Svaret på den frågan kan endast erhållas om hela järnvägstrafiken upphandlas på ungefär det sätt som har tillämpats i Storbritannien.

Att upphandling i konkurrens leder till sänkta kostnader framgår av erfarenheterna beträffande länstrafiken. Således har länstrafikhu-

vudmän kunnat minska kostnaderna för delar av trafiken med i storleksordningen 35 till 40 procent.[58]

I sammanhanget kan uppmärksammas att Konkurrensverket år 1996 väckte talan hos Stockholms tingsrätt om att SJ skulle betala en konkurrensskadeavgift på 30 miljoner kronor för konkurrensbegränsande beteende vid upphandling av tågtrafik på länsjärnvägar. Bakgrunden var att en konkurrent till SJ, BK Tåg AB, klagade på att SJ hade tillämpat underprissättning i strid med konkurrenslagens förbud mot att missbruka en dominerande ställning vid trafikhuvudmännens upphandling år 1993 av tågtrafik på länsjärnvägar i Jönköpings, Kalmars och Hallands län (Smålandståg).

Konkurrensverket gjorde gällande att SJ uppsåtligen genom underprissättning hade överträtt förbudet mot missbruk av dominerande ställning i 19 § konkurrenslagen. SJ hade enligt verkets mening tillämpat en prissättning som inte täckte SJ:s genomsnittliga rörliga kostnad för den aktuella trafiken i syfte att slå ut BK Tåg från marknaden eller hindra nya företag från att komma in på marknaden. Tingsrättens dom avkunnades i början av december 1998 och innebar att SJ underprissatt tågtrafiken i strid med det nämnda förbudet i konkurrenslagen. SJ dömdes att betala en konkurrensskadeavgift på 8 miljoner kronor.

Beträffande statens upphandling av olönsam persontrafik på stomnätet 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. Denna kostnadsminskning har skett samtidigt som trafikutbudet ökat och standarden höjts genom inköp av nytt vagnmateriel.

Som dominerande aktör har SJ möjlighet att merutnyttja fordon på andra sträckor än där trafiken har upphandlats. Regeringen har i uppdraget till Delegationen för köp av viss kollektivtrafik deklarerat att Delegationen har möjlighet att hyra lämpliga fordon som SJ förfogar över för att i sin tur kunna hyra ut dessa till annan tågoperatör som önskar lämna anbud. Det har dock hittills inte träffats något avtal mellan Delegationen och SJ om förhyrning av fordon.

---

58 Källa: Tågutredningen, SOU 1994:109

En annan faktor som har stor betydelse för en ny tågoperatörs möjligheter att etablera sig är tillgången till verkstadsresurser för lok och vagnar. På detta område är SJ Teknikdivision med dotterbolag helt dominerande och verksamheten drivs som en egen resultatenhet.

För att uppnå lika konkurrensvillkor inom järnvägstrafik är det viktigt att olika tågoperatörer har tillträde till vissa gemensamma funktioner - främst stationshus, plattformar, bangårdar, visst rullande materiel samt informations- och bokningssystem. För närvarande ansvarar SJ för dessa funktioner. Inför framtagandet av trafikpropositionen 1998 analyserades organisationen av de gemensamma funktionerna. I underlagsmaterialet föreslogs att SJ:s ansvar för dessa funktioner skulle lyftas över till Banverket eller annan neutral part. Regeringen gav under 1998 Banverket och SJ i uppdrag att gemensamt redovisa gränsdragningsprincipen för förvaltningsansvaret för de gemensamma funktionerna.

I begreppet gemensamma funktioner angavs i uppdraget trafikantinformationssystem, anläggningar på plattform och planskilda plattformsförbindelser, alltså endast vissa delar av de gemensamma funktionerna. Ytterligare funktioner bör bli föremål för analys och åtgärder i avsikt att uppnå konkurrensneutralitet mellan olika tågoperatörer. Det är också viktigt för nya företags möjligheter att etablera sig på marknaderna för person- eller godstrafik.

Godstrafik

Förutsättningarna för konkurrens mellan olika trafikslag har kommit att främst handla om kostnaderna för s.k. externa effekter i form av negativa effekter på miljön som trafiken orsakar. Därvid har SJ och Komkom framfört att järnvägstrafiken är missgynnad i förhållande till godstrafik på väg. Detta har lett till att SJ som ovan nämnts kommer att avlastas banavgifter på omkring 700 miljoner kronor per år.

Vad gäller konkurrensproblem mellan olika transportslag kan nämnas att ett företag som bedriver sjötrafik mellan Karlstad och Göteborg har begärt att Konkurrensverket utreder om SJ missbrukar sin dominerande ställning genom underprissättning på motsvarande järnvägssträcka. Sålunda görs gällande att SJ:s priser ligger betydligt lägre än sjöfraktspriserna. Vidare hävdas att SJ på transportsträckan till Jönköping, som inte är konkurrensutsatt i samma utsträckning, tillämpar betydligt högre priser.

Även beträffande godstrafiken har SJ en marknadsandel som uppgår till ca 98 procent av den totala marknaden exkl. malmtrafiken. De tågoperatörer som - förutom SJ - finns på marknaden bedriver huvudsakligen matartrafik. De kan därigenom inte sägas utgöra något reellt konkurrenshot gentemot SJ.

Konkurrensverket har i ett fall som rörde godstrafik på järnväg prövat om SJ överträtt förbudet i konkurrenslagen att missbruka en dominerande ställning. I det aktuella fallet hade SJ träffat ett avtal med konkurrenten Dalatåg som 1993 fick rätt att driva tågtrafik på en del av Inlandsbanan. Dalatåg måste ingå ett samarbetsavtal med SJ, bl.a. för att få tillträde till det övriga järnvägsnätet. Där är som framgått SJ närmast ensam aktör med liten konkurrens från andra företag. I avtalet mellan de två företagen gjordes en uppdelning av godskunderna med anknytning till Inlandsbanan som innebar att kunderna skulle ”tillhöra” ett av företagen. Dalatåg hindrades därmed från att erbjuda transportlösningar till vissa kunder.

I verkets beslut den 26 juni 1998 framhålls att SJ som dominerande aktör med konkurrenter i stark beroendeställning har ett särskilt ansvar för att inte agera på ett sätt som begränsar konkurrensen. Konkurrensverket ansåg att SJ hade missbrukat sin dominerande ställning och har yrkat hos Stockholms tingsrätt att företaget döms att betala konkurrensskadeavgift.[59]

Inom godstrafiken kan även kontrollen av gemensamma funktioner förorsaka problem. Detta har aktualiserats i ett klagomål till Konkurrensverket från Urnet Trade Sweden AB, som under hösten 1996 transporterade sockerbetor från Kalmar till Trelleborg. För att kunna genomföra transporterna måste Urnet ha tillträde till spåranläggningar och kaj med tillhörande område i Kalmar och Trelleborg. Urnet hävdade dels att SJ tog ut för höga priser för upplåtelsen av anläggningarna, dels att SJ vägrade ge Urnet tillträde till ett lokstall. Som nämnts inledningsvis kan ett integrerat marknadsdominerande företag hämma konkurrensen genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på marknaden. I detta fall kan problemet härledas till att SJ kontrollerar sådan infrastruktur som konkurrenter behöver ha tillträde till. Genom att ta ut ett högt pris eller helt enkelt vägra tillträde kan dominanten hindra andra från att vara verksamma på marknaden.

---

[59] Se vidare Konkurrensverkets beslut med dnr 580 /1998.

Även om konkurrenslagen kan vara ett verkningsfullt instrument för att komma till rätta med olika slag av konkurrensproblem är det ofta inte möjligt att bestämma ett samhällsekonomiskt korrekt pris för att utnyttja olika faciliteter, bl.a. på grund av brist på tillförlitliga uppgifter. Ett alternativ till att reglera villkoren för tillträde till olika nyttigheter är att genomföra en strukturell separation, som i detta fall skulle innebära att de gemensamma funktionerna fördes över från SJ till en aktör som är fristående från SJ och andra järnvägstransportörer. Detta skulle minska behovet av reglering och kontroll av marknaden och samtidigt öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens.

Det kapillära bannätet ägs till stor del av SJ, vilket ger SJ konkurrensfördelar gentemot andra tågoperatörer när det gäller godstransporter ut till industriers egna spår. Riksdagen beslöt dock i juni 1998 att vissa delar av det kapillära bannätet skulle överföras från SJ till Banverket. Den slutgiltiga hanteringen av denna fråga, särskilt vad avser huruvida delar av det kapillära bannätet kan överföras till Banverket eller annan neutral part, är väsentlig från konkurrenssynpunkt.

6 Lokal och regional linjetrafik med buss

6.1 Marknadens omfattning och struktur

6.1.1 Tjänsteinnehåll

Lokal och regional linjetrafik med buss utgör den största delen av det som i dagligt tal benämns kollektivtrafik. Kollektivresor definieras här som arbetsresor och fritidsresor som inte företas med personbil.

År 1996 företogs ca 1 miljard kollektiva resor i den allmänna linjetrafiken varav bussresor svarade för mer än 60 procent följt av resor med tunnelbana, spårvagn och tåg. Kollektivtrafikresandet påverkas främst av vissa socioekonomiska faktorer som t.ex. inkomst, bilinnehav och sysselsättning, men också hur priset och standarden på resor med kollektiva färdmedel förhåller sig till bl.a. kostnaderna för resor med egen bil.

De kommuner som har lyckats bäst med att utveckla kollektivtrafiken har satsat mycket på att höja kvaliteten och statusen på trafiken. Det kan t.ex. gälla bekväma och trygga hållplatser och terminaler, hög turtäthet, god trafikantinformation samt samordning mellan trafikslag resp. mellan linjer.

6.1.2 Marknadsförhållanden

Marknaden för lokal- och regional linjetrafik med buss – som består av ett stort antal företag – omsatte ca 8 miljarder kronor 1997. Den totala omsättningen på marknaden för kollektivtrafik uppgick samma år till ca 15 miljarder kronor.

Ungefär 200 företag bedriver linjetrafik, dock svarar ca 10 procent av företagen för ca 90 procent av trafiken. Privata företag svarade 1997 för ca 72 procent av trafiken räknat i antal bussar, medan offentliga bussföretag svarade för knappt 30 procent. Det finns flera samarbetsorganisationer mellan små bussbolag på den privata sidan som samarbetar vid upphandling av linjetrafik, exempelvis Buss i Väst och Centrala Buss.

I tabell 6.1.2.1 nedan redovisas de största bussföretagen fördelade efter antalet tursatta bussar år 1997.

Tabell 6.1.2.1 De största bussföretagen fördelade efter antalet tursatta bussar 1997.

Bussföretag	Antal bussar	Andel %
Swebus (p)	2 075	29
Linjebuss (p)	1 157	16
SL Buss (o)	834	12
Näckrosbuss (p)	567	8
Buss i Väst (p,sam)	386	5
Centrala Buss (p,sam)	160	2
Göteborgs Spårvägar (o)	150	2
Västmanlands Lokaltrafik,VL (o)	147	2
Övriga	1 625	23
Totalt	7 101	100

Källa: Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF)
Definitioner: p = privat, o = offentligt och sam = samarbetsorg.

Av tabellen ovan kan konstateras att fyra företag svarar för nästan två tredjedelar av marknaden räknat i antal tursatta bussar. Störst är Swebus AB med en marknadsandel som uppgår till knappt 30 procent. Linjebuss AB har en marknadsandel på drygt 15 procent medan SL Buss AB har en marknadsandel på ca 12 procent följt av Näckrosbuss AB med en marknadsandel på ca 8 procent. De två förstnämnda företagen är båda utlandsägda och ingår i stora internationella transportkoncerner. Swebus var etablerat i 23 län och Linjebuss i 14 län år 1997. Swebus ingick fram till oktober 1996 i SJ-koncernen. SL Buss ägs av Stockholms läns landsting. Näckrosbuss var tidigare landstingsägt men är fr.o.m. 1996 majoritetsägt av ett privat investmentbolag.[60]

Av ca 7 000 tursatta bussar var omkring 6 000 eller ca 85 procent upphandlade i konkurrens per den 1 november 1997.

[60] I början av december 1998 aviserades ett samgående mellan Näckrosbuss och SL Buss. Det nya företaget skall ägas till 40 procent av SL och till 5 procent vardera av Länstrafiken i Sörmland och Örebro. Den andra hälften av företaget skall ägas av investmentbolag (Atle och KF-invest).

Den ej upphandlade busstrafiken för resp. trafikhuvudman redovisas i tabell 6.1.2.2.

Tabell 6.1.2.2. Tursatta bussar som inte upphandlats i konkurrens den 1 november 1997 fördelade på trafikhuvudmän inkl. primärkommunala huvudmän.

Trafikhuvudman	Antal tursatta bussar	Andel ej konkurrensutsatta bussar %
Storstockholms lokaltrafik, SL	400	29
Göteborgregionens lokaltrafik	161	48
Västmanlands Lokaltrafik	147	100
Länstrafiken Örebro	86	40
Göteborgs Spårvägar	76	35
Luleå Lokaltrafik	65	100
Länstrafiken Sörmland	57	30
Umeå Lokaltrafik	50	100
Övriga (fem trafikhuvudmän)	49	.
Totalt	1 091	

Källa: SLTF

Av tabellen ovan kan konstateras att det fanns tre trafikhuvudmän som i november 1997 inte hade upphandlat någon del av busslinjetrafiken med stöd av anbudstävlan.

6.1.3 Institutionella förhållanden

Till följd av lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektivpersontrafik finns i varje län och i några kommuner länstrafikansvariga eller trafikhuvudmän. I flertalet fall ombesörjs trafikhuvudmannens uppgifter inom ett företag som drivs i aktiebolagsform. Dessa bolag ägs vanligen av landsting och kommuner gemensamt.

I 1988 års trafikpolitiska beslut, med ikraftträdande 1989, slogs fast att en sund konkurrens på lika villkor bättre bidrar till att de trafikpolitiska målen uppnås än de tidigare regleringarna. Flertalet trafikhuvudmän upphandlar genom anbudstävlan den berörda kollektivtrafiken från privata eller kommunala trafikoperatörer. Genom konkurrensutsättningen har kostnaderna för trafiken minskat. Som framgår av tabellen ovan hade i november 1997 alla trafikhuvudmän utom Västmanlands Lokaltrafik och trafikhuvudmännen i Luleå och Umeå upphandlat kollektivtrafiken i konkurrens.

Vissa trafikhuvudmän driver också s.k. länsgränsöverskridande trafik. Sådan trafik kräver särskilt tillstånd. Genom fastställande av minimistandard beträffande turtäthet etc. har trafikhuvudmannen möjlighet att uppnå en regional utjämning inom sitt ansvarsområde.

Trafiken är subventionerad

Kollektivtrafiken är subventionerad med skattemedel från landsting och kommuner. Under 1996 svarade biljettintäkterna i genomsnitt för ca 53 procent av trafikens kostnader. Subventionsgraden var således 47 procent. Subventionsgraden varierade kraftigt eller mellan 25 procent (Sörmland) och 62 procent (Gävleborg).

Trafikhuvudmannen behöver inte särskilt tillstånd för att bedriva trafik inom det aktuella länet. Ett bussföretag som vill öppna en busslinje inom ett län behöver däremot ett särskilt trafiktillstånd från länsstyrelsen. Möjligheterna för ett bussföretag att starta sådan trafik begränsas i praktiken främst på grund av att den lokala busslinjetrafiken i allmänhet är subventionerad. En annan faktor som motverkar en etablering är det dominerande betalningssättet, månadskorten. Bussföretag som etablerar en linje som konkurrerar med trafikhuvudmannens utbud måste tillämpa ett betalningssystem som enbart rör den aktuella trafiken.

6.2 Utvecklingen efter avregleringen

6.2.1 Avregleringen

För all kollektivtrafik med buss krävdes fram till den 30 juni 1989 särskilt tillstånd för varje linje. Tillståndsprövningen omfattade även en behovsprövning. Enligt riksdagsbeslut år 1985 fick trafikhuvudmännen rätt att fr.o.m. den 1 juli 1989 driva linjetrafik inom sitt geografiska område utan krav på särskilt tillstånd. Samtidigt upphörde samtliga tidigare beviljade trafiktillstånd att gälla. Trafikhuvudmännen hade kvar det politiska och ekonomiska ansvaret för all kollektiv linjetrafik enligt lagen om huvudmannaskap för viss persontrafik.

Lagändringen 1989 innebar att trafikhuvudmännen gavs möjlighet att upphandla kollektivtrafiken i konkurrens mellan olika trafikföretag. Den andel av busslinjetrafiken som är konkurrensutsatt har successivt ökat sedan 1989.

6.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

Totala antalet företag som bedriver linjetrafik med buss har minskat under senare år. Minskningen gäller antalet små och medelstora företag. Samtidigt har några större företag vuxit.

År 1988 var de största trafikbolagen offentligägda, som t.ex. Storstockholms Lokaltrafik (SL), SJ Busstrafik, GDG Biltrafik, Göteborgs Spårvägar och Malmö Lokaltrafik. År 1997 var de privatägda företagen Swebus och Linjebuss de största företagen på marknaden. Swebus bestod tidigare av SJ Busstrafik, GDG Biltrafik och Postens Diligenstrafik. Företaget såldes till Stagecoach Holdings Plc år 1996. Även Linjebuss är utlandsägt och ägs fr.o.m. januari 1998 av det franska företaget CGEA Transport, som är ett av Europas största kollektivtrafikföretag med en omsättning på nästan 15 miljarder kronor år 1997. CGEA Transport har 25 000 anställda och ca 11 000 bussar.

I tabell 6.2.2.1 nedan redovisas marknadsandelarna för de största företagen 1989 och 1997 och förändringen mellan dessa år.

Tabell 6.2.2.1 Marknadsandelar 1989 och 1997

Bussföretag	Marknadsandel 1989 %	Marknadsandel 1997 %	Förändring %-enheter
SL Buss	17	12	-5
Övriga kommunala	34	16	-18
Swebus	29	29	0
Linjebuss	5	16	+11
Övriga privata	15	27	+12
Totalt	**100**	**100**	**0**

Källa: SLTF

De offentligägda bussbolagen (inkl. Swebus) sammanlagda marknadsandel har minskat kraftigt sedan 1989. Detta år svarade dessa företag för ca 80 procent av trafiken och de privata för resterande del (20 procent). Numera råder i princip det motsatta förhållandet. De kommunala bussföretagen svarade i början av 1998 för ungefär en fjärdedel av trafiken. Dessa bussbolag har också minskat kraftigt i antal, från 40 bolag år 1989 till 14 år 1998.

Bakgrunden till utvecklingen är den ökande tillämpningen av upphandling i konkurrens av trafiken och det förhållandet att de kommunala bolagen förlorat trafik i dessa anbudstävlingar. Privatiseringen av Swebus har också påverkat utvecklingen. Under 1988 hade mindre än 10 procent av trafiken upphandlats i konkurrens medan ca 85 procent av trafiken var upphandlad i konkurrens år 1997.

Från branschföreträdare har framförts att inom fem till tio år så kommer kollektivtrafiken i världen att domineras av högst tio globala storföretag med hela världen som arbetsfält. Av dessa kommer högst fem att vara europeiska. Den europeiska kollektivtrafikmarknaden håller på att avregleras och i samband därmed sker förvärv eller så ingår man allianser över nationsgränserna. Den horisontella integrationen präglas framförallt av att stora företag köper upp medelstora företag. En priskonkurrens följer i avregleringens spår, men till följd av omstruktureringen och den ökade koncentrationen förutspår branschföreträdare att priserna på europeisk nivå kan komma att stiga igen.

Kostnadsminskningar genom upphandling i konkurrens

År 1996 presenterades en utvärdering av den lokala busstrafiken[61]. Utvärderingen omfattade perioden 1987–1993. Av rapporten framgick att totalkostnaden för busslinjetrafiken och kostnaden per busskilometer hade minskat i reala termer. Samtidigt hade dock kostnaden per passagerare ökat, vilket pekade på att utbudet av trafik hade ökat mer än efterfrågan. Om avregleringen inte hade genomförts skulle enligt utvärderingen kostnaderna per busskilometer sannolikt ha ökat.

Gjorda beräkningar visade att de totala kostnaderna för busslinjetrafiken hade minskat med ca 7 procent. I detta tal ingår både trafik som upphandlats i konkurrens och icke upphandlad trafik. Från underlag genom intervjuer med företrädare för de länstrafikbolag som genomfört upphandlingar beräknades de genomförda upphandlingarna ha medfört kostnadsminskningar med upp till 13 procent. I många fall tillkom också utbudsökningar och standardförbättringar, t.ex. genom ökade krav på bussarnas kvalitet, handikappanpassning etc. En betydande ytterligare kostnadsminskning kunde fås genom konkurrensutsättning av icke upphandlad trafik.

---

61 Den lokala busstrafiken: En lyckad avreglering ?, Stefan Fölster, Gunnar Alexandersson, Staffan Hultén.

Detta har också skett. Under de senaste åren har dock kunnat iakttas att kostnadssänkningarna blivit allt mindre.

SL:s upphandlingar

Ett av de företag som satsat på att utveckla upphandlingsmetodiken är SL. Företaget beslutade 1990 att den egna trafiken skulle konkurrensutsättas. Den första upphandlingen genomfördes 1992 och omfattade ungefär en femtedel av busstrafiken. Därefter har ytterligare fem bussupphandlingar genomförts. Fram till sommaren 1998 hade drygt 80 procent av trafiken konkurrensutsatts och vissa busstrafikområden har upphandlats två gånger.

Kostnadsminskningar och trafikutökningar

Dotterbolaget SL Buss AB, som bildades 1990, hade sommaren 1998 vunnit drygt 50 procent av den upphandlade trafiken, medan Swebus andel var ca 25 procent och Linjebuss knappt 20 procent. SL har gjort bedömningen att konkurrensutsättningen har medfört minskade kostnader med ca 600 miljoner kronor per år, motsvarande närmare 25 procent av de kostnader som skulle ha gällt utan krav på rationaliseringar. Samtidigt har trafiken utökats i storleksordningen 10 procent. En stor del av besparningarna genomfördes inom SL Buss under de två år som föregick den första upphandlingen, dvs. verksamheten effektiviserades innan konkurrensutsättningen för att bli mer konkurrenskraftig.

Antalet anställda i SL Buss har minskat med ca 35 procent mellan 1992 och 1997. Samtidigt har företaget förlorat trafik till andra entreprenörer, dock inte lika mycket som personalminskningen. Vissa funktioner som t.ex. utredningsavdelningen har lagts ned (och delvis övertagits av moderbolaget). Dotterbolagen, som t.ex. SL Buss, skulle endast ha producerande uppgifter.

Kostnadsreduceringar har uppnåtts genom ett effektivare utnyttjande av personalen och kapaciteten (bussarna), bl.a. genom bättre planering. En förutsättning för en effektivare planering har varit tillgången till modern datateknik. Den största delen av besparingarna har ägt rum inom administrationen och på verkstadssidan. Avtal har tecknats mellan trafikavdelningen och verkstadsavdelningen; avtal som preciserar verkstädernas förväntade prestationer. Vissa städningsfunktioner har i sin tur lagts ut på underentreprenörer. Genom de olika åtgärderna har vagnreserven kunnat halveras. Förutom lägre kostnader har även högre kvalitet i form av bättre tidshållning och ett färre antal inställda bussturer kunnat uppnås.

De första upphandlingarna påverkades av skillnaderna i de kollektivavtal som gällde för de privata entreprenörerna (Transports avtal) resp. SL Buss (Kommunals avtal). Lönerna har därefter utjämnats. Kommunals avtal innehåller bättre villkor för de anställda, t.ex. pension vid 63 år och längre semester. Dessa skillnader är en konkurrensnackdel för SL Buss. Under 1998 har en gemensam arbetsgivarorganisation bildats för kommunala och privata bussbolag.

Tolkningen av den av riksdagen beslutade ändringen 1994 i arbetsrätten (LAS och MBL) beträffande övertagande av personal efter genomförda upphandlingar, dvs. beslut i anledning av EG:s direktiv 77/187/EEG om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse företag eller delar verksamheter samt direktiv 75/129/EEG om kollektiva uppsägningar, är bl.a. beroende av om även fastigheter, bussar och maskiner etc. tas över av den entreprenör som har vunnit anbudstävlan.

Enligt SL har övertagande av verksamhet förekommit sedan 1995. Det har inneburit att uppsägning av personal hos frånträdande entreprenör inte skett. SL:s motiv till den valda metoden har varit att undvika störningar i samband med byte av entreprenör. I andra län förekommer det att befintlig entreprenör säger upp all personal i god tid före nästa avtalsperiods början och vid förnyat uppdrag återanställer den personal som behövs. En förlängning av avtalsperiodens längd beträffande entreprenaderna från tre till fem år har medfört en ökad långsiktighet som är till fördel både för entreprenörerna och för personalen.

Ny typ av entreprenadavtal

De upphandlingar som genomförts har med några få undantag inneburit att anbuden har omfattat bruttokostnaderna för att driva viss trafik, s.k. bruttoavtal. Den entreprenör som begärt den lägsta ersättningen för att utföra trafiken har vanligtvis erhållit uppdraget. Biljettintäkterna har levererats till beställaren (trafikhuvudmannen). Upphandlingarna har således inneburit en tävlan om att pressa kostnaderna för en i förväg preciserad trafikvolym.

Målsättningen att sänka kostnaderna genom att konkurrensutsätta trafiken har också som redovisats ovan lyckats i stor utsträckning. På senare tid har dock intresset alltmer i princip kommit att inriktas mot att för en viss given utgiftsnivå erhålla det bästa trafikutbudet. Entreprenörerna har genom dessa avtal även incitament att öka resandet genom att biljettintäkterna helt eller delvis tillfaller entreprenören, s.k. nettoavtal eller incitamentsavtal. Än så länge har

dock bara några få kommuner infört nettoavtal. Mest känt är Helsingborg som utvecklat ett avtal med denna inriktning, den s.k. Helsingborgsmodellen.

Trafiken i Helsingborg drevs fram till 1990 som en kommunal förvaltning. Detta år överfördes trafiken till ett kommunalt bussbolag. År 1992 handlades trafiken upp i konkurrens. Villkoret i anbudsförutsättningarna var bl.a. att det vinnande företaget även skulle ta över det kommunala bussföretaget. Swebus vann anbudstävlingen och kommunen träffade avtal med detta företag.

Vid årsskiftet 1994/95 började en annan typ av nettoavtal att tillämpas. Avtal slöts med Swebus och innebar att företaget - förutom busstrafiken - tog över uppgifter som trafikplanering och marknadsföring. Helsingborgs kommun garanterades en fastställd intäkt från biljettförsäljningen. Avvikelser från den garanterade intäkten var helt och hållet Swebus ansvar.

År 1997 utvecklades avtalet med Swebus ytterligare. Swebus garanterade ett visst minsta trafikutbud, en viss minimiservice, viss kvalitet, priser och utveckling av resandet. Bussföretaget skulle få en fast betalning eller ersättning, indirekt en skattesubvention, utan indexuppräkning. Företaget behöll hela biljettintäkten. Inom dessa ramar hade företaget frihet att utveckla trafiken. Avtalet gällde med en ömsesidig uppsägningstid om ett år. Tidigaste uppsägningsdatum är den 30 juni år 2000. I motsats till vad som gäller för andra avtal i landet bestämmer Swebus biljettpriset i Helsingborg och inte trafikhuvudmannen. Taxan får dock inte höjas till en nivå som överstiger vad som uppfattas som normal i svensk läns- och stadstrafik av jämförbart slag. Definitionen av vad som kan uppfattas som normalt är dock inte entydig. Swebus har dessutom åtagit sig att arbeta för att öka resandet med minst 4 procent per år under avtalstiden.

För bussföretaget innebär den ändrade rollen ett nytt sätt att arbeta; från att endast ha fungerat som utförare av en viss beställd trafik till att på olika sätt sträva efter att öka resandet och intäkterna samtidigt som kostnaderna begränsas och resultatet kan förbättras. Avtalet förutsätter ett omfattande samarbete med kommunen i plan-, gatu-, väg- och miljöfrågor samt trafikplaner. Kvalitetsmätningar genomförs regelbundet för att mäta hur nöjda kunderna är med trafiken.

För närvarande pågår en utveckling av incitamentsavtalen. Denna typ av avtal kräver i sig längre tidsperioder. Avtalen torde vara svåra att genomföra i storstäder som Stockholm, Göteborg och

Malmö utan passar bättre för medelstora kommuner där ett enda företag har hand om trafiken.

Avtalet på beställarsidan har övertagits av den nuvarande trafikhuvudmannen Malmöhus Trafik. När tillräckliga erfarenheter har erhållits avses en regelrätt upphandling med angiven inriktning genomföras. Flera andra bussföretag har visat intresse att pröva denna typ av incitamentsavtal.

Subventioneringsgraden i trafiken har minskat kraftigt i Helsingborg sedan 1990, från 65-70 procent till ca 25 procent 1998. Det finns en strävan att på sikt helt slopa subventioneringen.

Även andra trafikhuvudmän prövar olika former av nettoavtal eller utvecklade bruttoavtal med inslag av premiering av kvaliteten i utförandet av trafiken men ytterligare erfarenheter behövs innan en mer omfattande tillämpning av incitamentsavtal kan komma till stånd. Under hösten 1998 har dock stadstrafiken i Sundsvall upphandlats enligt systemet med nettoavtal. Vinnare i den upphandlingen var Linjebuss.

Det ökade intresset för nettoavtal berör den grundläggande frågeställningen om trafikhuvudmännens roll i sammanhanget. Vid nettoavtal tar trafikutövaren över uppgifter från trafikhuvudmannen. Den senares uppgift blir mer att se till att förutsättningarna för kollektivtrafiken är de bästa möjliga och inte att detaljstyra trafiken.

6.2.3 Pris- och volymutvecklingen

Det totala antalet kollektivresor med buss har minskat något mellan 1988 och 1997, främst utanför Stockholms län. Bakgrunden är till stor del den ökande privatbilismen som inneburit en minskad efterfrågan på kollektivtrafik. Trots den minskade efterfrågan totalt sett har dock utbudet av busstrafik ökat.

De totala kostnaderna för busslinjetrafiken har i huvudsak varit oförändrade mellan 1988 och 1997, vilket betyder att de totala kostnaderna i reala termer har sjunkit. Eftersom antalet resor har minskat har kostnaderna per resa ökat. Intäkten eller priset per resa har emellertid ökat ännu mer, varför subventionsgraden i genomsnitt har reducerats sedan 1988.

6.3 Identifierade konkurrensproblem

På marknaden för linjetrafik med buss kan konkurrensproblemen härledas dels till kommunala bussbolags verksamhet i annan kommun eller i annat län, dels till konkurrensneutraliteten mellan privata och offentliga bussföretag. Detta utvecklas närmare nedan.

6.3.1 Kommunal uppdragsverksamhet i annan kommun eller i annat län

Utvecklingen för de kommunala bolagen och den tilltagande koncentrationen på entreprenadsidan med i första hand de ökade marknadsandelarna för de två företagen Swebus och Linjebuss föranledde regeringen att tillsätta en departemental arbetsgrupp med uppgift att analysera behovet av att ge kommuner och landsting vidgade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra.

Arbetsgruppen framhöll i departementspromemorian Kommunal uppdragsverksamhet och kommunal samverkan om myndighetsutövning (Ds 1995:13) att behovet av vidgade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet var störst inom kollektivtrafikområdet. Arbetsgruppen framförde att inom detta område fanns de bästa förutsättningarna för att de kommunala aktörerna skulle kunna bidra till en fungerande konkurrens. Det ansågs också vara ett samhällsintresse att konkurrensen inte försvagades. Arbetsgruppen föreslog därför att kommuner och landsting skulle få bedriva kollektivtrafik utanför sina egna geografiska områden.

Kritiken mot förslaget gällde framför allt att de kommunala bolagen arbetade under andra och gynnsammare villkor än de privata. Kommuner och landsting hade sålunda möjlighet att direkt eller indirekt subventionera kommunal verksamhet som bedrevs på konkurrensmarknader. Detta kunde ske genom att en mycket liten avkastning på det investerade kapitalet begärdes av ägaren. Andra snedvridande åtgärder kunde vara att det kommunala bolaget hade tillgång till s.k. fria nyttigheter, t.ex. i form av mycket låg hyra i trafikhuvudmannens lokaler eller att bolagets pensionsåtaganden för personalen hade övertagits av trafikhuvudmannen eller kommunen. Särskilt gynnsamma borgensåtaganden eller andra ansvarsförbindelser till det egna bolaget kunde också snedvrida konkurrensförutsättningarna.

Baserat på arbetsgruppens förslag utarbetade regeringen en proposition angående lag om försöksverksamhet med rätt för kommunala aktiebolag att bedriva uppdragsverksamhet med linjetrafik i andra

kommuner och landsting. Lagen antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 juli 1996. Lagen gäller till utgången av år 2002.

Lagen motiverades med att de kommunala bussföretagens andel av marknaden hade minskat som ett resultat av de anbudsupphandlingar som genomförts och att de kommunala bolagen inte kunde, i motsats till privata företag, kompensera en förlorad upphandling med ett nytt anbud utanför sitt geografiska område. En förlorad upphandling innebar ofta kännbara ekonomiska effekter eftersom trafikverksamheten krävde stora investeringar och kommunen inte hade råd att tillfälligt behålla företaget när det inte längre fanns någon marknad att verka på. Det hade också blivit vanligt att det privata företag som vunnit upphandlingen förvärvade det kommunala trafikföretag som förlorat upphandlingen. Genom att den kommunala konkurrenten på detta sätt försvunnit från marknaden hade, vilket framhölls i propositionen, konkurrenstrycket på allt fler platser i landet kommit att försvagas.

Den senare slutsatsen om minskad konkurrens inom den lokala busslinjetrafiken anfördes också i en gemensam skrivelse till regeringen från de båda branschorganisationerna Svenska Lokaltrafikföreningen (SLTF) och Svenska Bussbranschens Riksförbund (BR). Dessa ansåg sig kunna acceptera att kommunala bussföretag fick delta i anbudstävlingar i annan kommun eller i annat landsting, dock endast under förutsättning att trafiken på "hemmaplan" hade vunnits i öppen konkurrens.

Den vidgade kommunala kompetensen skulle få införas på försök under en period om drygt sex år. Regeringen avsåg att efter tre år göra en utvärdering av hur försöket hade utfallit. Det förutsattes att avtal som skulle ingås med stöd av lagen inte kom att sträcka sig längre än till utgången av år 2002. För deltagande i försöksverksamheten krävdes vissa villkor. Dessa var att uppdragsverksamheten bedrevs av ett kommunalt aktiebolag, särredovisades, kalkylerades, bedrevs affärsmässigt och inte stöddes på ett sätt som hämmade konkurrensen.

Regeringen framhöll även att en ekonomisk kalkyl för uppdragsverksamheten skulle innehålla samtliga för kalkylobjektet relevanta direkta och indirekta kostnader och intäkter. Regeringen ansåg dock inte – i motsats till SLTF och BR - att den egna verksamheten måste ha varit utsatt för upphandling i konkurrens på hemmamarknaden innan det kommunala bussbolaget fick sälja sina trafiktjänster till annan kommun.

I begreppet affärsmässighet lade regeringen som huvudregel att en viss vinstmarginal skulle räknas med i anbuden såvida inte annat var motiverat i speciella situationer. De villkor som gällde för det privata näringslivets affärsdrivande verksamhet skulle vara vägledande för de kommunala trafikbolagen. Dessa bolag befriades därigenom från kravet att tillämpa självkostnadsprincipen enligt kommunallagen (1991:900).

Uppdragsverksamheten skulle inte – oavsett de kommunala aktörernas ställning på marknaden - få skattesubventioneras. Denna restriktion omfattade bl.a. subventioner i form av förmånliga ansvarsförbindelser. Dock vidtogs inga andra åtgärder än kravet att redovisa borgensförbindelser och andra ansvarsförbindelser som kommuner eller landsting lämnat bolaget.

Endast ett fåtal kommunala bussbolag har emellertid lämnat anbud utanför sin hemmamarknad (län eller kommun). SL Buss har deltagit i anbudstävlingar i Göteborg, Örebro, Uppsala (två gånger) och Norrköping. Företaget har dock inte i något av dessa fall fått anbudet. Göteborgs Spårvägar AB har deltagit i anbudstävlingar i Alingsås och Lerum och har också fått anbudet i båda dessa fall. Dessutom utför Göteborgs Spårvägar expressbusstrafik mellan Stenungsund och Härryda.

Under 1998 riktades kritik mot det kommunala bussföretaget AB Pitebuss. Bakgrunden var att Länstrafiken i Norrbotten hade under 1997 upphandlat linjetrafiken i länet via anbudstävlan. Pitebuss vann ett 70-tal linjer utanför kommungränsen. Vagnparken fördubblades och företaget kom att ha sin huvudsakliga verksamhet utanför kommunen. Året därpå begärde emellertid Pitebuss omförhandling av avtalet med länstrafikhuvudmannen eftersom företaget hade lämnat ett alltför lågt anbud. Enligt uppgift var Pitebuss anbud fem miljoner kronor lägre än det näst lägsta anbudet. Bolagets anbud bedömdes täcka endast två tredjedelar av de faktiska kostnaderna.

Under 1998 skulle även stadstrafiken i Piteå för första gången komma att konkurrensutsättas. För att undvika en konkurs för Pitebuss valde kommunen att bjuda ut bolaget till försäljning. Samtidigt träffades en överenskommelse mellan Piteå kommun, Pitebuss och länstrafikhuvudmannen som innebar att det avtal som Pitebuss hade ingått med trafikhuvudmannen skulle upphöra i augusti 1998. Därefter skulle en ny öppen upphandling genomföras. Som en följd av bl.a. denna överenskommelse kunde kommunen träffa en uppgörelse med Linjebuss som för 250 000 kronor förvärvade bolaget.

Linjebuss fick dessutom en halv miljon kronor av kommunen för att täcka Pitebuss förluster. Linjebuss garanterades också att stadstrafiken i Piteå inte skulle anbudsupphandlas under de närmaste fem åren, dvs. gavs i praktiken exklusivitet.

Refererat händelseförlopp har av flera personer i branschen framhållits som ett exempel på hur konkurrensutsättning av trafiken med kommunala bussföretag som medtävlare inte skall gå till. Dels kom konkurrensen att snedvridas genom det kommunala bolagets anbud, dels tvingades invånarna i en kommun att täcka de förluster som uppkom genom verksamhet i annan kommun.

Som kontrast till det ovan beskrivna händelseförloppet kan nämnas utvecklingen för det kommunala bolaget Gävle Trafik AB. Under 1998 såldes Gävle Trafik till Swebus. Försäljningen hade föregåtts av en särskild utredning som ägaren Gävle kommun genom Gävle Stadshus AB hade genomfört. Gävle Trafiks avtal om stadstrafiken i Gävle gäller t.o.m. juli 1999. Det bedömdes att bolagets framtid därefter var osäker. I huvudsak förelåg tre alternativ, nämligen att behålla bolaget i kommunal regi, att behålla bolaget och söka samverkan med andra kommunägda trafikföretag eller att sälja bolaget. Kommunen bestämde sig för det sista alternativet. Swebus förvärvade företaget och tog över stadstrafiken enligt gällande avtal. Genom kommunens agerande kunde framtida förluster undvikas samtidigt som konkurrensen inte kom att snedvridas.

6.3.2 Konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga bussföretag

Den bristande konkurrensneutraliteten mellan privata och offentliga företag har länge varit ett tvisteämne bland aktörer inom bussbranschen. Problemet har dock fått minskad betydelse i takt med att kommunala bussföretag har lagts ned eller köpts upp av privata företag. Problemet belyses nedan genom en redogörelse av de principer som ligger till grund för SL:s upphandlingar.

SL har lagt ned betydande resurser på att utveckla upphandlingsmetodiken samt sökt få till stånd åtgärder för att så långt som möjligt uppnå konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga anbudsgivare. Moderbolaget SL har slagit fast att SL Buss inte skall ha några konkurrensfördelar jämfört med andra entreprenörer. Sålunda skall SL Buss i sina anbud inkludera alla kostnader och inga s.k. fria nyttigheter får förekomma. Hänsyn skall heller inte tas till eventuella omställningskostnader för koncernen. Anbuden har

utvärderats av en särskild tjänstemannagrupp där också utomstående från advokatbyrå eller revisionsfirma har ingått.

Utvärderingen har baserats på affärsmässiga kriterier utan inslag av politiska värderingar. Vissa principiella konkurrensolikheter föreligger dock mellan SL Buss och privata bussentreprenörer. SL Buss har inte ålagts något avkastningskrav. Aktiekapitalet uppgår endast till 100 000 kronor vilket betyder att nästan hela det investerade kapitalet har lånats (inom koncernen). SL Buss får betala ränta på nästan hela balansomslutningen. Dessa förhållanden skall jämföras med avkastningskravet på arbetande kapital för ett privat företag.

I jämförelse med kommunala bolag i allmänhet synes SL ha nått långt när det gäller att utjämna skillnaderna i konkurrensförutsättningar mellan privata och offentliga företag. Att SL Buss kunnat behålla drygt 50 procent av trafiken beror enligt egen utsago bl.a. på bättre kunskaper om trafiken vad avser exempelvis efterfrågeförhållandena och lägre genomsnittskostnader på grund av stordriftsfördelar. Det går emellertid inte att utesluta att SL Buss möjlighet till tidiga förberedelser och valet av upphandlingsområden vid anbudstävlingar varit en konkurrensfördel för bolaget.

7 El

7.1 Marknadens omfattning och struktur

7.1.1 Produktinnehåll

De produkter som säljs på elmarknaden är i första hand transport (överföring) av el på nätet (transmissionstjänsten) samt elkraft. Kunderna är antingen s.k. effektkunder, dvs. kunden köper en viss effekt (högspännings- och lågspänningsabonnenter) eller s.k. säkringskunder (lågspänningsabonnenter). Till den förstnämnda kundkategorin hör främst stora företag medan den senare kategorin i huvudsak utgörs av hushåll och enskilda näringsidkare med högst ett fåtal anställda. Det finns totalt ca 5,2 miljoner elkunder, varav ca 4,5 miljoner eller omkring 85 procent utgörs av enskilda hushåll. Av dessa utgör ca 0,5 miljoner fritidsfastigheter.

Kostnaden för elkraft utgör för hushållen endast en mindre del av de totala elkostnaderna. För en lägenhetskund utgör elpriset mindre än en tredjedel av den totala kostnaden för el. Resten (ca 70 procent) utgörs av till ungefär lika stora delar kostnader för nätverksamhet och skatter. För effektkunderna varierar de tre nämnda kostnadsandelarna med hänsyn till skatteförhållanden och elförbrukning. För t.ex. tillverkningsindustri med hög elförbrukning (elintensiv industri), som är befriad från energiskatt, utgör kostnaden för elkraft som regel över hälften av den totala elkostnaden.

7.1.2 Marknadsförhållanden

Riksdagen beslutade den 25 oktober 1995 om ett nytt regelverk för elmarknaden från den 1 januari 1996[62]. Regelreformeringen av elmarknaden, även benämnd elmarknadsreformen, innebar att produktionen av och handeln med el blev konkurrensutsatta verksamheter. Transport av el på nätet får betraktas som ett s.k. naturligt

---

[62] Beslutet föregicks bl.a. av prop. 1994/95:222 Ny ellagstiftning, betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad och prop. 1993/94:162 Handel med el i konkurrens.

monopol[63] och kom därmed att undantas en konkurrensutsättning. Den sistnämnda tjänsten benämns i fortsättningen nätverksamhet som även inkluderar förvaltning, drift och underhåll av nätet. En utgångspunkt för en analys av marknadsförhållandena på elområdet bör vara förutsättningarna för olika typer av kunder, såsom näringslivskunder och hushåll, att köpa el.

Vidare bör beaktas utvecklingen på elmarknaden i andra länder. Därvid finns starka skäl att ta hänsyn till regelsystemet och utvecklingen av elbörsverksamheten, främst den nordiska elbörsen som är en viktig handelsplats för att fastställa marknadspriser på el.

Elproduktion

Elproduktionen i Sverige uppgick år 1997 till omkring 145 TWh. Under detta år var de sju största kraftföretagen i storleksordning Vattenfall AB, Sydkraft AB, Gullspång, Stockholm Energi, Stora Kraft AB, Skellefteå Kraft och Graninge. Dessa svarade tillsammans för ca 92 procent av den totala elproduktionen 1997. Andelen för de två största producenterna, Vattenfall (ägs av staten) och Sydkraft, var ca 50 resp. 20 procent.[64] Marknadskoncentrationen i producentledet är således mycket hög.

Eldistribution – elhandels- och nätföretag

Sveriges elleverantörer (SvEL) - branschorganisationen för elhandels- och nätföretag - uppskattar att det fanns närmare 200 elhandelsföretag, varav hälften var kommunägda, i mitten av 1998. Flertalet av dessa företag ingår i en koncern med ett lokalt nätföretag. Dessa elhandels- och nätföretag är oftast aktörer på lokala marknader och svarar främst för eldistribution till slutkunder, huvudsakligen hushållen. Enligt SvEL fanns vid mitten av 1998 ca 240 nätföretag.

Det är vanligt att elproducenter äger lokala energiföretag, s.k. vertikal integration. Enligt SvEL gällde omkring årsskiftet 1997/98 att

---

[63] Naturliga monopol finns normalt på sådana områden där produktionen förutsätter tillgång till anläggningar av infrastrukturkaraktär och där kostnaderna blir lägre om ett företag tillhandahåller anläggningarna än om två eller flera företag gör detta. Det skulle exempelvis uppstå onödigt höga kostnader för samhället om flera företag anlägger elnät och konkurrerar om elöverföringen. Detta förhållande hindrar dock inte att förvaltning, drift och underhåll av nät kan konkurrensutsättas genom att nätägaren låter företag lämna anbud på verksamheten (anbudskonkurrens).

[64] Källa: Svenska Kraftverksföreningen, branschorganisation för elproducenter i Sverige

ca 54 procent av samtliga slutkunder inom en leveranskoncession (se vidare avsnitt 7.1.3) köpte el via ett producentägt elhandelsföretag[65]. Detta kommenteras i avsnitt 7.2.2.

Elnätet

Det svenska elnätet utgörs av stamnätet samt regionala och lokala nät. Stamnätet förvaltas och drivs av Affärsverket Svenska Kraftnät (se avsnitt 7.1.3). Före den 1 januari 1992 var detta en uppgift för Statens vattenfallsverk. Vid denna tidpunkt bolagiserades verket och Vattenfall AB bildades. Samtidigt kom ansvaret för stamnätet att överföras till det för ändamålet inrättade Svenska Kraftnät. Dessa strukturförändringar var viktiga förutsättningar för att få en fungerande konkurrens vid produktion och försäljning av el.

De regionala näten ägs i huvudsak av de större kraftproducenterna. De lokala näten (nätföretagen) ägs främst av kommuner och i ett stort antal fall av de större elproducenterna.

Kundförhållanden

Elproducenternas viktigaste kunder är industrikunder, fristående återförsäljare av el (främst elhandelsföretag) och hushåll. Fristående elförsäljare köper även el på den nordiska elbörsen (se nedan). Hushållen svarar för en mindre del eller ungefär 25 procent av den totala elanvändningen. Denna kundgrupp utgör dock antalsmässigt den helt dominerande andelen (omkring 85 procent) av landets samtliga elkunder.[66]

Avtalen mellan producenter och stora köpare av el (industrikunder m.fl.), här benämnda avtalskunder, har vanligen en avtalsperiod på ett år eller längre. Producenternas prissättning i detta fall avviker inte från vad som normalt gäller på andra konkurrensmarknader. En utgångspunkt är att sätta priset med hänsyn till kundens prestation. Det betyder bl.a. att elpriset beror på avtalstidens längd och leveransernas omfattning. Kraftbolagens leveranser till sina hushållskunder ombesörjs via egna försäljnings- eller elhandelsbolag.

---

65 Rapporten Strukturförändringar på den svenska elmarknaden, 1998, SvEL

66 Rapporterna Fri elmarknad för alla, 1996, Nätmyndigheten och Svenska Kraftnät samt Utvecklingen på elmarknaden, 1996, Nätmyndigheten

Vanligtvis säljs den större delen av producenternas kraftproduktion till avtalskunder medan försäljning till egna hushållskunder utgör en mindre del. För flertalet energiföretag som inte har egen kraftproduktion och i första hand är spelare på lokala/regionala marknader är förhållandet det motsatta beträffande de två kundkategoriernas andel av företagens försäljning.

Den dominerande andelen av de lokala energiföretagens (elhandelsföretag och nätföretag) intäkter härrör normalt från eldistribution till hushåll. I sammanhanget är tillstånd för elleveranser (leveranskoncession) av särskilt intresse (se avsnitt 7.1.3). De lokala energiföretagen äger i de flesta fall även anläggningar för distribution av fjärrvärme till fastighets- och villaägare.

Införande av konkurrens på elmarknaden i andra länder

För närvarande är det, vid sidan av Sverige, framför allt England, Norge och Finland som kan sägas ha genomfört sådana regeländringar på elområdet att i princip hela elförsäljningen i formell mening är konkurrensutsatt. I Danmark har vidtagits vissa steg för att omvandla elmarknaden till en konkurrensmarknad men flera ytterligare åtgärder krävs för att få en i reell mening konkurrensutsatt marknad.

Europeiska unionens råd antog den 19 december 1996 direktivet (96/92/EG) om gemensamma regler för den inre marknaden för el (elmarknadsdirektivet). I direktivet anges inledningsvis att en elmarknad som i full omfattning är konkurrensutsatt är ett viktigt steg mot fullbordandet av den inre marknaden. Direktivet ger förutsättningar för ett stegvis öppnande av elmarknaden för konkurrens. Medlemsstaterna skall senast den 19 februari 1999 ha genomfört direktivet i nationell rätt. Direktivet skall genomföras i en medlemsstats nationella lagstiftning inom två år från den tidpunkt direktivet trädde i kraft. Det kommer sannolikt att ta många år innan samtliga EU-länder har infört konkurrens på elmarknaden i den utsträckning som gäller i t.ex. Sverige. Flera EU-länder kommer dock att öppna marknaden snabbare än vad som förutsätts enligt direktivet.

I Sverige har i allt väsentligt elmarknadsdirektivet införts i svensk rätt. I prop. 1997/98:159, som överlämnades till riksdagen i maj 1998, föreslås en komplettering av ellagen (1997:857) i ett avseende för att Sverige till fullo kan anses ha implementerat direktivet. Kompletteringen innebär att innehavare av nätkoncessioner (se avsnitt 7.1.3) blir skyldiga att offentliggöra sina nättariffer.

Den nordiska elbörsen

En viktig förutsättning för en fungerande utrikeshandel är en effektiv elbörs och fungerande handel med terminsavtal, dvs. prissäkrade finansiella avtal/terminer för framtida elleveranser. Denna handel har på senare år kommit att successivt öka i takt med att det införs konkurrens på den nordiska marknaden. Handeln med terminsavtal sker på bilateral basis både på och vid sidan av den nordiska elbörsen Nord Pool. Under första halvåret 1998 gällde att omkring 20 procent av elhandeln i Sverige skedde via börsen.

Elbörsen ägdes från början av Statnett SF som är motsvarigheten till Svenska Kraftnät i Norge. Från den 1 januari 1996 utvidgades börsen att omfatta Sverige. Sedan april 1996 har Svenska Kraftnät och Statnett vardera en 50-procentig ägarandel i det företag, Nord Pool ASA, som driver börsen. Den finska elbörsen El-Ex är ombud för Nord Pool i Finland. El-Ex ägs till 50 procent vardera av det finska stamnätsbolaget Fingrid och Svenska Kraftnät. Ett mål är att på sikt få en gemensam nordisk elbörs.

På basis av säljares och köpares utbud och efterfrågan av el (kvantiteter och priser) framräknas på elbörsen ett spotpris (systempris). När ett terminsavtal övergår till ett avtal om en faktisk leverans vid avtalad tidpunkt sker en avräkning mellan elpriset enligt terminen och gällande spotpris. Om detta pris är högre än terminspriset får säljaren av terminen ersätta den andra parten för mellanskillnaden. Det omvända förhållandet gäller givetvis om spotpriset är högre än terminspriset.

Börspriserna kan variera kraftigt på grund av bl.a. olika meteorologiska förhållanden, som påverkar vattenmagasinsnivå m.m., samt kärnkraftens tillgänglighet. I det sistnämnda fallet är exempelvis revisionstidpunkter för kärnkraftverk av stor vikt. I likhet med andra råvarubörser är således handeln på elbörsen förenat med ett icke obetydligt ekonomiskt risktagande.

7.1.3 Institutionella förhållanden

Det centrala regelverket för elmarknaden är ellagen (1997:857). En viktig del av elmarknadens regelreformering är att nätverksamhet, som är ett monopol, skall i princip drivas juridiskt åtskild från produktion och försäljning av el. I ellagen (3 kap. 1 §) uttrycks detta på följande sätt. ”En juridisk person som bedriver nätverksamhet får inte bedriva produktion av eller handel med el.” Produktion av el får dock bedrivas tillsammans med nätverksamhet av samma juri-

diska person om produktionen ”uteslutande är avsedd att täcka nätförluster” eller ”sker i mobila reservkraftsaggregat som är avsedda för tillfälligt bruk vid elavbrott”. Vidare gäller att nätverksamhet skall ekonomiskt redovisas skilt från annan verksamhet (3 kap. 2 §).

Ett syfte med att separera nätverksamhet från annan verksamhet på elområdet är att synliggöra kostnaderna för nätverksamheten. Därigenom ges bättre möjligheter för en utomstående part - t.ex. en myndighet - att kontrollera att nättariffen är skälig. Ett annat syfte med denna separering är att det allmänna skall få bättre möjligheter att hindra att intäkter från nätverksamheten (monopolverksamheten) används för att subventionera den konkurrensutsatta elhandelsverksamheten, s.k. korssubventionering. En sådan subvention kan bl.a. möjliggöra för elhandelsföretaget att tillämpa ett elpris som understiger kostnaderna vilket riskerar att sätta konkurrensen vid elförsäljningen helt eller delvis ur spel. Det finns också bestämmelser om att vid debitering till kund skall elkostnaden separeras med avseende på nättjänsten och priset på el.

Tillstånd för nät- och elhandelsverksamhet

För att bedriva nät- och elhandelsverksamhet krävdes före den 1 januari 1996 områdeskoncession. Efter denna tidpunkt gäller i stället krav på nät- resp. 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. Syftet med att införa leveranskoncession var att stärka kundens ställning efter regelreformeringen. Om kunden byter leverantör upphör leverantörens skyldigheter enligt leveranskoncessionen.

Byte av leverantör

Enligt gällande bestämmelser skall elkonsumenter som omfattas av leveranskoncession göra en skriftlig anmälan om byte av elleverantör sex månader innan leveransen påbörjas. De tidpunkter vid vilka övriga kunder, t.ex. industriföretag, kan byta leverantör har främst samband med vad som har avtalats mellan kunden och nuvarande leverantör om avtalsperiod, uppsägning av avtal m.m.

Om kunden lämnar leveranskoncessionen, dvs. byter elleverantör, finns regler om att mäta elförbrukningen per timme vilket normalt kräver att kunden installerar en ny elmätare. Ett syfte med reglerna är att öka möjligheterna att minimera kostnaderna för elöver-

föringen. Den lokala nätägaren har det primära ansvaret för att erforderlig mätutrustning installeras vid byte av leverantör.

För flertalet lågspänningskunder (främst hushållen) är kostnaderna för mätutrustning den viktigaste faktorn, vid sidan av elpriset, att väga in vid beslut om att byta elleverantör. Av rapporten Fri elmarknad för alla (1996), som utarbetats av Nätmyndigheten (tidigare tillsynsmyndighet på elområdet) och Svenska Kraftnät, framgår att konsumentens kostnader för en ny elmätare inkl. installationskostnaden uppgick till i genomsnitt ca 8 000 kronor i början av 1996. Från den 1 juli 1997 gäller enligt riksdagsbeslut att kundens kostnader för en ny elmätare inkl. installation inte får överstiga 2 500 kronor.

Vid byte av leverantör tillkommer, utöver konsumentens kostnader för elmätare, kostnader för elföretagens administration och rutiner på området. Enligt Svenska Kraftverksföreningen (SKF), branschorganisation för elproducenter, och SvEL uppgår denna kostnad - som rör hantering av särskilda mätare, terminaler, insamlingsutrustning och mätvärden - till mellan 3 000 och 5 000 kronor per kund och år[67].

Tillsynsmyndigheter på energiområdet

Inom NUTEK bildades den 1 juli 1994 Nätmyndigheten. Centrala uppgifter för myndigheten var tillståndsgivning för nät- och elhandelsverksamhet samt bevakning av prissättningen för nätverksamheten. Nätmyndighetens uppgifter övertogs från den 1 januari 1998 av Statens energimyndighet.

Prövning av nätpriset kan göras av Energimyndigheten efter anmälan från elkunden men även på myndighetens eget initiativ. Myndigheten har också rätt att på eget initiativ pröva priset på el som säljs inom leveranskoncession. Denna möjlighet till prövning infördes från den 1 januari 1998. Före detta datum kunde myndighetens prövning av sådana elpriser endast göras efter en anmälan.

Det elpris som tillämpas mot en kund som bytt leverantör, och därmed lämnat leveranskoncessionen, omfattas inte av den redovisade prisregleringen. Priset på nättjänsten omfattas givetvis även i detta

---

[67] Rapport från Sveriges Elleverantörers och Svenska Kraftverksföreningens gemensamma utredning om schablonavräkning daterad den 8 oktober 1998

fall av regleringen. Energimyndighetens beslut kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (första instans länsrätten).

Svenska Kraftnät är systemansvarig myndighet för den svenska elförsörjningen och förvaltar stamnätet. En av Svenska Kraftnäts viktigaste uppgifter är att svara för att kraftbalansen upprätthålls mellan produktion och förbrukning av elkraft inom landet. Svenska Kraftnät är som tidigare nämnts hälftenägare i elbörserna Nord Pool och El-Ex.

Konkurrens mellan el- och fjärrvärme

Före den 1 januari 1996 fanns ett visst konkurrensskydd för fjärrvärme- och naturgasanläggningar. Skyddet innebar att den eldistributör som hade rättigheten att leverera el i området inte normalt var skyldig att leverera el för värmeförsörjning till områden där fjärrvärme eller gas distribuerades eller till sådana områden där det planerades för en sådan värmeförsörjning. Detta (konkurrens)skydd var effektivt om eldistributören hade samma huvudman eller ägare som fjärrvärme- och gasverksamheten. Vid skilda huvudmän för de olika verksamheterna ansågs skyddet inte tillräckligt starkt eftersom det i sådant fall knappast fanns skäl för eldistributören att neka elleveranser.

I samband med elmarknadsreformen infördes bestämmelser om att den som har nätkoncession förbjuds, efter en ansökan från kommunen till nätmyndigheten före den 1 juli 1996, att medge ett nätabonnemang som gör det möjligt att övergå till el från fjärrvärme eller gas. Förbudet gäller till slutet av 1998. I de fall fjärrvärme- och gasanläggningar får detta konkurrensskydd omfattas prissättningen av självkostnads- och likställighetsprinciperna enligt kommunallagen (1991:900). I övriga fall gäller inte längre dessa principer för prissättningen.

Nätmyndigheten fick före den 1 juli 1996 tre ansökningar om skydd för fjärrvärmen. Dessa ansökningar kom senare att tas tillbaka. Numera råder således fri prissättning på fjärrvärme i samtliga aktuella kommuner.

7.2 Utvecklingen efter elmarknadsreformen

Konkurrensverket har vid två tidigare tillfällen redovisat verkets iakttagelser och analys av utvecklingen på elmarknaden efter regelreformeringen. Vid dessa tillfällen lämnade även Konkurrensverket förslag i syfte att få en väl fungerande konkurrens till nytta för kon-

sumenterna. Verkets första redovisning resulterade i rapporten Fungerar elmarknaden? (september 1996) och gjordes på uppdrag av regeringen. Den andra uppföljningen av marknaden gjorde Konkurrensverket efter önskemål från den tidigare Nätmyndigheten inom Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Resultatet redovisades i en promemoria av den 30 september 1997 som tillställdes, förutom Nätmyndigheten, även regeringen (Närings- och handelsdepartementet)[68]. Därutöver har Konkurrensverket i ett flertal yttranden till Närings- och handelsdepartementet under åren 1997 och 1998 redovisat verkets erfarenheter av utvecklingen på elmarknaden och förslag för att öka konkurrensen[69].

7.2.1 Syftet med regelreformeringen

Av förarbetena (prop. 1991/92:133 och 1993/94: 162) till elmarknadsreformen framgår att denna bl.a. skulle ge bättre förutsättningar för en ökad kostnads- och prispress inom elförsörjningen. Detta skulle åstadkommas i första hand genom att öka kundernas frihet att välja elleverantör. Reformen skulle medföra en effektivt fungerande marknad. Med detta avsågs en marknad som utmärks av mångfald av företag, lika konkurrensvillkor för marknadsaktörerna och där enskilda företag inte kan styra utveckling och prissättning.

7.2.2 Effekter på marknadsförhållanden

Kraftproduktionen

Sedan tidpunkten för elmarknadsreformen har marknadskoncentrationen i produktionsledet ökat genom ett par uppmärksammade förvärv eller samgåenden mellan producenter. Således blev Voima Imatra OY, som är moderbolag i IVO Group (Finlands största energikoncern), i mars 1996 huvudaktieägare i Gullspång. I juli 1996 förvärvade Gullspång Skandinaviska Elverk. Gullspång blev därmed, i stort sett jämsides med Stockholm Energi, den tredje största elproducenten i Sverige. I maj 1998 enades Stockholms kommun och IVO om att slå samman Stockholm Energi med Gullspång. Därvid bildades företaget Birka Energi.

---

[68] Se vidare skrivelse med dnr 784/97.

[69] Här kan nämnas tre yttranden - dnr 192/97, 862/97 och 178/98 - som rör verkets syn på departementsrapporten Lag om kärnkraftens avveckling (Ds 1997:14), Nätmyndighetens rapporter Korssubventionering på elmarknaden (oktober 1997) resp. Utvecklingen på elmarknaden 1997.

Den successiva omvandlingen av elmarknaden i större delen av Europa till en konkurrensmarknad har medfört struktur- och ägarförändringar på området. Nordiska elproducenter har, bl.a. genom etableringar utanför det egna landet och köp av aktieposter i andra kraftbolag, stärkt sina positioner på marknaden. Ett led i utvecklingen är också att bl.a. engelska, franska och tyska energiföretag blivit delägare i svenska energiföretag.

Tre av de sju största kraftföretagen i Sverige ägs till viss del av utländska energiföretag. Sydkraft ägs bl.a. av Preussen Elektra och Statkraft. Det sistnämnda företaget ägs av norska staten och är den största elproducenten i Norge med en kraftproduktion som motsvarar ca 30 procent av landets elförbrukning. Graninge ägs bl.a. av Sydkraft och det franska energiföretaget EdF. Vidare ägs som framgått Stockholm Energi till hälften vardera av Stockholms kommun och finska IVO.

Vattenfall förvärvade under 1995 två större distributionsföretag i Finland och bildade samma år ett dotterbolag i Norge för elhandel. Vidare blev Vattenfall år 1996 delägare i Hafslund ASA, ett norskt företag som bl.a. har egen kraftproduktion. Under 1996 blev Vattenfall även delägare i ett danskt distributionsföretag som äger över hälften av det danska kraftbolaget I/S Sjaellandske Kraftvaerker, som är en samarbetspartner till Vattenfall.

I september 1998 inleddes ett samarbete mellan det brittiska energiföretaget Eastern Group och det kommunala elhandelsföretaget Lunds Energi. De två företagen har bildat det gemensamma elhandelsbolaget Lund Eastern Energi AB. Sedan tidigare (slutet av 1996) har oljebolaget Norsk Hydro etablerat sig som eldistributör i Sverige genom köpet av Blekinge Energi.

Vidare kan nämnas att i början av november 1998 aviserades att Sydkraft tillsammans med tre danska kraftföretag - Københavns Belysningsvesen, Seas och Nordvestsjælands Elforsyning - bildar i Danmark ett försäljningsbolag för el. Avsikten är att bolaget skall sälja el, gas och fjärrvärme till danska kunder.

Eldistribution på lokala marknader

De två närmaste åren (1994 och 1995) före ikraftträdandet av elmarknadsreformen minskade antalet lokala eldistributörer med ett 20-tal[70]. Utvecklingen är bl.a. ett resultat av att elproducenter förvärvat lokala energiföretag. Vid förvärven har oftast ingått såväl elhandel, nätverksamhet som distribution av fjärrvärme.

Vattenfall, Sydkraft, Gullspång, Stockholm Energi och Graninge hade i slutet av 1995 tillsammans ca 42 procent av försäljningen till slutkunder via egna elhandelsbolag. Andelen har mätts som antal slutkunder för nämnda företag dividerat med det totala antalet slutkunder i landet. Vattenfall hade 1995 den största marknadsandelen av producenterna med ca 17 procent.

Av SvEL:s rapport Strukturförändringar på den svenska elmarknaden framgår att den vertikala integrationen fortsatt i princip oförminskad takt efter den 1 januari 1996. Elproducenter har således under 1996, 1997 och de första månaderna under 1998 helt eller delvis köpt minst 15 lokala energiföretag.

Den vertikala integrationen ökade som tidigare framgått till ca 54 procent i slutet av 1997. Exempelvis ökade Sydkraft sin marknadsandel i distributionsledet under åren 1995 till slutet av 1997 från ca 10 till 15 procent. Vattenfalls marknadsandel ökade under samma period från ca 17 till 19 procent. Vidare bör nämnas att den sammanlagda marknadsandelen i distributionsledet för de under 1998 fusionerade företagen Stockholm Energi och Gullspång kan beräknas till ca 16 procent. Därmed svarar tre kraftproducenter tillsammans för ungefär hälften av den totala eldistributionen till slutkunder.

Utvecklingen under åren 1994 - 1998 med avseende på den vertikala integrationen är dock inte enbart en följd av elmarknadsreformen. Här kan pekas på att det åtminstone under de senaste 40-50 åren skett en successiv minskning av antalet eldistributörer. Det kan dock hävdas att reformen har givet producenter och ägare av lokala energiföretag (elhandels- och nätföretag) ytterligare incitament för att köpa resp. sälja sådana företag.

---

[70] Betänkandet (SOU 1995:14) Ny elmarknad samt rapporten Nya svenska elmarknaden - och Svenska Kraftnäts roll; Svenska kraftnät,1996

Producenter har vid anmälningar av förvärv av distributionsrörelser till Konkurrensverket motiverat dessa med att det finns stora möjligheter att effektivisera verksamheten. Det kan också finnas en rationaliseringspotential vid samordning mellan angränsade nät och anknuten verksamhet (se även avsnitt 7.2.3 och prissättning av nätverksamhet).

En hypotes i sammanhanget kan vara att sammanläggning av lokala elnät kan medföra att elföretaget samtidigt minskar eller geografiskt koncentrerar sin organisation för service och underhåll till ett mindre antal orter än tidigare. Detta skulle i sin tur kunna medföra en minskad servicenivå för kunderna, t.ex. att tiden för att klara avbrott eller störningar i eldistributionen blir längre än vad som tidigare varit fallet. Såvitt Konkurrensverket känner till finns dock inte någon publicerad undersökning som rör effekterna av sammanläggning av nätverksamhet och som ger stöd för den nämnda hypotesen.

Förvärv av lokala energiföretag de senaste åren bör dock även ses mot bakgrund av elmarknadsreformen med konkurrens vid produktion och försäljning. Detta innebär en ökad osäkerhet för elföretag att bibehålla sin marknadsandel. Förvärv av lokala energiföretag medför bl.a. att producenterna får stabilare förutsättningar för produktion och försäljning. Utvecklingen har medfört att försäljningspriset på ett lokalt distributionsföretag i många fall har blivit förhållandevis högt. Se även avsnitt 7.3.3.

Försäljningen av lokala energiföretag beror även på att det är förenat med ett ekonomiskt risktagande att vara en aktör på en konkurrensmarknad. Många kommuner har därför ansett att det inte är förenligt med kommunens åtaganden mot kommuninvånarna/skattebetalarna att driva elhandelsverksamhet[71]. En annan orsak till att företaget säljs kan helt enkelt vara att kommunen har dålig ekonomi och att lokala energiföretag ofta betingar ett högt försäljningsvärde.

En utgångspunkt för att analysera effekterna på konkurrensen på grund av en ökad vertikal integration på elmarknaden är att det i första hand är kunder med stor elförbrukning - t.ex. industriföretag samt kommunala och statliga myndigheter - som i praktiken har

---

[71] Vid regelreformeringen av elmarknaden undantogs verksamheterna på elområdet från vissa kommunalrättsliga principer enligt kommunallagen (1991:900). En av dessa principer innebär förbud för en kommun att driva s.k. spekulativ verksamhet vilket närmast kan likställas med kommersiell verksamhet eller näringsverksamhet som drivs på en konkurrensmarknad.

möjlighet att utnyttja konkurrensen på elmarknaden för att få lägre elpriser. En viktig fråga i sammanhanget är också den nuvarande utformningen av prisregleringen av nätverksamheten och förutsättningarna för att en skälig andel av effektiviseringen av nätverksamheten kommer konsumenterna till godo genom en lägre nättariff. Denna fråga har även en koppling till möjligheterna att använda överskott från nätverksamhet till att subventionera elförsäljning (korssubventionering) vilket kan snedvrida konkurrensen. Dessa förhållanden utvecklas närmare i avsnitt 7.3.3. Frågan om korssubventionering aktualiseras även på fjärrvärmeområdet vilket kommenteras i avsnitt 7.3.4.

Samverkan om inköp och försäljning av el

Konkurrensverket har i ett flertal fall prövat om avtal mellan elhandelsföretag och industrikunder beträffande inköps- och försäljningssamarbete på energiområdet är förenliga med konkurrenslagen (1993:20), KL[72]. Företagens samarbete får ses som en följd av elmarknadsreformen och de nya möjligheterna att erhålla lägre priser på el. Inköps- och försäljningssamarbetet har oftast organiserats inom ett nybildat företag.

I början av 1998 fanns enligt SvEL[73] 24 nya elhandelsbolag som är gemensamt ägt av bl.a. mindre och medelstora företag som tidigare funnits på elmarknaden. Vissa av elhandelsbolagen har övertagit ägarnas leveranskoncessioner medan andra företag enbart svarar för inköp av el åt ägarna.

Det finns även inköpssamarbete på slutkundssidan. Här kan nämnas det samarbete som administreras av intresseorganisationer på bostadsområdet (Villaägarnas Riksförbund, HSB m.fl.) för medlemmarnas räkning. Vidare kan nämnas den samordning av elinköp som görs mellan kommuner via det kommunala inköpsföretaget Kommentus. Även olika landsting har samordnat sina inköp av el.

---

72 Denna prövning har gjorts mot konkurrenslagens förbud för företag att ingå avtal som märkbart begränsar konkurrensen (6 §). Inte i något av fallen har samarbetet bedömts strida mot KL.

73 Rapporten Strukturförändringar på elmarknaden, 1998, SvEL

Övrigt

Regelreformeringen av elmarknaden har medfört att energiföretagen blivit mer kundorienterade och ökat sin marknadsföring. Energiföretag saluför även nya tjänster i anslutning till elförsäljningen. Det kan gälla rådgivning och åtgärder för att minska hushållens elförbrukning, t.ex. genom att minska säkringsstorleken. En del av marknadsföringen kan ses som ett led i att minska kundernas fokusering på elpriset och att kunderna skall öka sitt intresse för andra produkter som säljs av energiföretaget.

Av intresse i sammanhanget är dock en undersökning som genomförts under andra kvartalet 1998 inom ramen för en samverkan mellan konsumentmyndigheterna i Danmark, Finland, Island, Sverige och Norge. Undersökningen rör bl.a. vad som styr de norska hushållens val av viss elleverantör. Av den aktuella rapporten[74] framgår att ungefär en tredjedel av de tillfrågade personerna ansåg att elleverantörernas service blivit bättre efter avregleringen av marknaden. Flertalet av övriga svar innebar att servicen var oförändrad. Omkring 90 procent av de tillfrågade personerna angav skäl som var relaterade till elpriset för att byta leverantör. I rapporten nämns att kundernas fokusering på priset står i motsats till andra branscher där även andra förhållanden såsom kvalitet och service är viktiga konkurrensmedel för att vinna kunder. Det bör dock sägas att eftersom undersökningen avser en marknad med en homogen produkt får utfallet av undersökningen anses vara det förväntade.

Efter elmarknadsreformen har företag från andra branscher, t.ex. oljebolag (OK, Statoil m.fl.), börjat med elförsäljning. I Norge har exempelvis Statoil omkring 40 000 kunder inom främst hushållssektorn. Oljebolagen har rutiner för att administrera försäljning till ett stort antal kunder och i detta fall är det troligen rationellt att kunna samfakturera till samma kund såväl bensin, eldningsolja m.m. som el. Det har dock visat sig att nuvarande regler för att byta elleverantör är ett effektivt hinder för nya företag att konkurrera på marknaden.

---

[74] Deregulert kraftmarked – en forbrukerundersøkelse, TemaNord 1998:565, Nordisk Ministerråd

7.2.3 Prisutvecklingen

Avtalskunder

Undersökning av prisutvecklingen för avtalskunder efter elmarknadsreformen försvåras av att dessa kunder av konkurrensskäl inte gärna vill informera om sina inköpspriser på el. Enligt samstämmiga uppfattningar från marknadsaktörer (branschorganisation, elproducenter m.fl.) hade producenterna långsiktiga avtal med sannolikt omkring tre fjärdedelar av avtalskunderna före årsskiftet 1995/96. Ett flertal av dessa avtal ingicks utan att elkunderna genomförde en upphandling i konkurrens. Flertalet av dessa avtal torde löpa ut under de närmaste åren.

Flera privata och offentliga företag samt myndigheter genomförde före och den närmaste tiden efter den 1 januari 1996 upphandlingar genom anbudstävlan. Resultatet blev ofta minskade elkostnader. Detta uppnåddes genom såväl byte av leverantör som att den "gamla" leverantören gav förmånligare leveransvillkor än tidigare. Vidare fanns företag med liten elförbrukning (årskostnad på ca 100 000 till 200 000 kronor) som ansåg att det inte varit angeläget att upphandla el i konkurrens med hänsyn till att det var en för liten del av den totala elkostnaden (enbart priset på el) som var möjlig att påverka. Företagen ansåg att kostnaderna för att genomföra en upphandling inte uppvägdes av en eventuellt lägre elkostnad. Andra företag, som behållit sin tidigare leverantör när man fått erbjudanden om lägre elpriser, ansåg att enbart priset inte varit avgörande för valet av leverantör. Stor vikt fästes också vid att det "gamla" elföretaget var en "säker" och kunnig leverantör.[75]

Det finns flera skäl till att så stor del av avtalskunderna hade långsiktiga avtal med elleverantörer (elproducenter och elhandelsföretag) före tidpunkten för elmarknadsreformen. En orsak är att gällande avtal har olika avtalsperioder och att en del avtal löpte ut före tidpunkten för regelreformeringen och måste omförhandlas före aktuellt datum. Ett ytterligare skäl torde vara att många industrikunder under senare delen av 1995 ansåg att det blev för osäkert att bedöma vilka priser som skulle gälla efter omregleringen. Tiden mellan riksdagsbeslutet om elmarknadsreformen och genomförandet av denna var enbart drygt två månader. Det var sannolikt en för kort tid för många företag att hinna med en upphandling i konkurrens före den 1 januari 1996. Behovet av säkra leveranser under en

---

[75] Fungerar elmarknaden? (september 1996), Konkurrensverket

längre period till stabila priser blev sannolikt ett viktigt skäl att förnya avtalet med den tidigare leverantören.

Med hänsyn härtill har ännu inte samtliga elkunder på elmarknaden utnyttjat konkurrensen mellan energiföretagen för att pressa sina elkostnader. Detta bör uppmärksammas vid en analys av konkurrenstrycket på elmarknaden och risken för korssubventionering mellan nät- och elhandelsverksamhet (se vidare avsnitt 7.3.3).

NUS Scandinavia AB har i november 1998 publicerat en rapport[76] om elpriser för mellanstor industri (elförbrukning: 1-10 miljoner kWh) i sexton länder. Undersökningen visar att för denna kundkategori har de svenska elpriserna, inkl. nätavgifter men exkl. skatter, minskat med närmare 10 procent (från i genomsnitt 31,56 öre till 28,47 öre per kWh) under perioden april 1997 - april 1998.

I Energimyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1998 redovisas att under perioden 1 januari 1997 - 1 januari 1998 uppgår prissänkningarna till mellan 5,4 och 10,4 procent för olika typer av näringslivskunder. Prisutvecklingen, som beräknats exkl. nätavgift och skatt, baseras på mätningar av Statistiska Centralbyrån (SCB).

Kunder med liten elförbrukning - hushåll m.m.[77]

Nätavgifter

Sedan elmarknaden regelreformerades har det skett en successiv omstrukturering av nätavgifterna för olika kundkategorier. En orsak är enligt nätföretagen att före elmarknadsreformen subventionerades kunder med låg elförbrukning (t.ex. lägenhetskunder) av de övriga kunderna. I det följande bör uppmärksammas att före den 1 januari 1996 beräknades inte en särskild avgift för överföringen av el på nätet utan kundens kostnader för elleveranser fakturerades med ett totalbelopp.

---

[76] Rapporten Undersökning av internationella elpriser - för mellanstor industri, november 1998. NUS Scandinavia AB ingår i koncernen National Utility Services som är verksam bl.a. inom energi- och telekommunikationsområdet. De redovisade uppgifterna i rapporten bygger bl.a. på en databas som omfattar 600 kunder i Norden.

[77] Uppgifterna i detta avsnitt om priser, prisutveckling och kostnadsändringar som rör elmarknaden bygger på om inget annat sägs på Energimyndighetens rapporter Utveckling av nät- och elhandelspriser 1996-1998 (ER 6:1998) och Utvecklingen på elmarknaden 1998 (november 1998). Uppgifter som rör priser ges för genomsnittskunder utifrån olika slags boende, s.k. typkunder.

Villakunder med elvärme har under åren 1996 - 1998 fått sänkta nätavgifter med totalt ca 3 procent. Under samma period har nätavgiften för *lägenhetskunder* och *villakunder utan elvärme* ökat med ungefär 5 resp. 3 procent. Sammanvägt för de tre boendekategorierna har nätavgifterna ökat med drygt 1 procent.

Olika faktorkostnader (löner, räntor m.m.) som kan knytas till nätverksamhet har genomsnittligt sett minskat under åren 1996 – 1998 med drygt 3 procent. Därvid har inte beaktats någon produktivitetsförbättring för nätverksamheten. Med hänsyn till den gynnsamma kostnadsutvecklingen har nätföretagens marginaler ökat vid försäljning till kunder som fått höjda nätavgifter.

I rapporten Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige - en avgiftsstudie för år 1998 redovisas elkostnaderna för en typfastighet med 15 lägenheter utifrån tillämpade priser i nästan samtliga kommuner. Av rapporten[78] framgår att priserna på el och nätavgifterna varierar kraftigt i landet. Det lägsta priset på el är ungefär 40 procent lägre än det högsta priset. Nätavgifterna varierar än kraftigare. De högsta avgifterna är tre gånger högre än de lägsta.[79] Vidare framgår att den genomsnittliga nätavgiften mellan 1997 och 1998 (andra kvartalet) har ökat med i genomsnitt ca 1 procent eller från 41,9 till 42,5 öre per kWh.

En förklaring till dessa kraftiga avgiftsskillnader är att nätföretag har olika kostnader beroende på andelen abonnenter i tätort och glesbygd. Enligt Energimyndighetens beräkningar kan dock detta förhållande förklara enbart ungefär en fjärdedel av den redovisade skillnaden. Ett annat och viktigare skäl torde vara att nätavgifterna i många fall är orimligt höga jämfört med kostnaderna för en effektiv verksamhet. Ett annat skäl får anses vara att lönsamheten för enskilda elkoncerner (elhandel och nätverksamhet) i vissa fall är mycket hög.

Dessa slutsatser styrks av en undersökning som publicerats i början av 1998 i en uppsats som gjorts vid Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet[80]. Undersökningen, som bygger på de upp-

---

78 För rapporten svarar Sveriges Fastighetsägarförbund, Riksbyggen, Hyresgästernas Riksförbund m.fl. bostadsorganisationer.

79 Motsvarande undersökning och rapport för 1997, Nils Holgerssons underbara resa genom Sverige – en avgiftsstudie för år 1997, visar på ungefär samma kraftiga spridning av nätavgifter och elpriser som gäller för år 1998.

80 Rapporten (C-uppsatsen) Effektiviteten inom svensk eldistribution år 1996 – en studie av Sveriges nätföretag, 1998, Claes Aronsson (handledare: Lars Hultkrantz). Uppsatsen fick

gifter som nätföretagen rapporterat till Energimyndigheten, visar att det år 1996 fanns betydande utrymme för att rationalisera nätverksamheten. Kostnaderna för verksamheten kan således minskas med i genomsnitt ca 20 procent. Vidare framgår av studien att ett flertal nätföretag hade mycket god lönsamhet. En rapport[81] som gjorts av företaget Merril Lynch och publicerats i början av 1997 visar att det allmänt sett råder liknande effektivitetsförhållanden för nätverksamheten i Norden såsom framkommer av den nämnda uppsatsen.

Av intresse i sammanhanget är också en undersökning som har gjorts vid Institutet för ekonomisk forskning i Lund på uppdrag av Svenska Kommunförbundet. Av aktuell rapport[82] framgår att en villaägare med elvärme under år 1985 fram till början av 1997 har fått en real höjning av nätpriset, ”rensat” för inflation och skattehöjningar, på i genomsnitt drygt 1 100 kronor per år. Motsvarande belopp för en villaägare utan elvärme och en lägenhetsinnehavare har beräknats till närmare 300 resp. 200 kronor. En slutsats i rapporten är att en stor del av de reala prisökningarna har skett i anslutning till elmarknadsreformen eller mellan 1995 och 1996.

Elpriser

Priserna på el som säljs inom leveranskoncession har mellan åren 1996 - 1998 (april) för *lägenhetskunder* och *villakunder med elvärme* ökat med i genomsnitt 7,1 resp. 3,4 procent. För en *villa med elvärme* har det genomsnittliga elpriset under samma period i stort sett varit oförändrat. Därefter har genomförts vissa prissänkningar under den senare delen av 1998.

En bakgrund till prissänkningarna är att Energimyndigheten i maj 1998 skrev till närmare 20 energiföretag och begärde att dessa skulle förklara de enligt myndighetens uppfattning höga elpriserna för hushållen. Myndighetens agerande föregicks av att elpriserna på Nord Pool sjunkit relativt kraftigt under en lång tid. Media gav också hushållens elpriser stor uppmärksamhet. Enligt Energimyndigheten har elpriserna för lägenhetskunder efter den 1 januari 1998

1998 Konkurrensverkets första pris i verkets årliga uppsatstävling i nationalekonomi med anknytning till konkurrensområdet.

[81] Lights out in 2000? - Investing in Nordic Electricity, mars 1997, Merril Lynch, Rowland och Christie

[82] Rapporten Kostnadsutveckling – en studie av kommunaltekniska verksamheter som avgiftsfinansieras, 1998, Institutet för ekonomisk forskning i Lund

till den 1 oktober 1998 sänkts med i genomsnitt ca 8 procent (drygt 2 öre per kWh). Under samma period har det genomsnittliga elpriset för villor utan och med elvärme sänkts med ca 6 resp. 1 procent. För samtliga tre hushållskategorier uppgår prissänkningen till i genomsnitt närmare 5 procent.

Total elkostnad (nätavgift, elpris plus avgifter/skatter)

Av Nätmyndighetens rapport Tre månader av reformerad elmarknad framgår att under det första kvartalet 1996, dvs. i direkt anslutning till elmarknadsreformens ikraftträdande, ökade det totala priset för nättjänst och el (inkl. skatter) för en *lägenhetskund* med i genomsnitt 8,1 procent. För en *villakund utan* och *med elvärme* uppgick höjningen till i genomsnitt 8,8 resp. 5,5 procent. För samtliga tre kundkategorier gällde att det i flera fall genomfördes mycket kraftiga höjningar eller från 15 till över 30 procent. Ökade elskatter från den 1 januari 1996 utgjorde ungefär 3-5 procentenheter av höjningarna.

Sedan slutet av 1995 till och med den 1 januari 1998 har den sammanlagda elkostnaden för en *typkund med lägenhet* ökat från 90,2 till 106,8 öre per kWh eller knappt 17 öre (18,4 procent). För en *villa utan elvärme* är motsvarande ökning ca 15 öre (82,7 till 97,8 öre per kWh) eller drygt 18 procent. För en *villa med elvärme* är ökningen ca 11 öre (64,0 till 75,2 per kWh) eller drygt 17 procent. Under den aktuella perioden utgör ökade skatter ungefär hälften av höjningarna för de olika boendekategorierna.[83]

Under senare delen av 1998 har som nämnts genomförts prissänkningar på el. Om hänsyn tas till dessa prissänkningar är det höjda nätavgifter och skatter som svarar för större delen av hushållens ökade elkostnader under åren 1996 - 1998.

Fjärrvärme

Av den nämnda rapporten Fastigheten Nils Holgerssons underbara resa i Sverige – en avgiftsstudie för år 1998 framgår att fjärrvärmetaxorna varierar kraftigt i landet. Den högsta taxan, beräknad i kronor per kvm bostadsyta, var 1998 mer än dubbelt så hög som den lägsta. Ungefär samma prisspridning noterades i bostadsorganisationernas motsvarande undersökning för 1997 (Rapporten Nils Hol-

---

[83] De redovisade prisändringarna gäller inte kommuner i norra Sverige med lägre elskatt än i övriga landet.

gerssons underbara resa – en avgiftsstudie för år 1997). Vidare framgår av de båda undersökningarna att såväl mellan 1996 och 1997 som mellan 1997 och 1998 ökade den genomsnittliga prisnivån för fjärrvärme med ca 1 procent.

7.3 Identifierade konkurrensproblem

7.3.1 Hög marknadskoncentration i producentledet

Vid Handelshögskolan i Stockholm genomfördes under 1995 analyser av konkurrensen på en regelreformerad svensk elmarknad. I en studie[84] framhålls att den höga marknadskoncentrationen i producentledet begränsar en effektiv konkurrens och ökar elpriserna. Därför framförs olika alternativ att förbättra konkurrensen. Ett förslag är att dela upp det största företaget på marknaden, Vattenfall, i flera självständiga företag. Studien visar att om det fanns ungefär 5-6 lika stora eller jämnstarka producenter på den svenska elmarknaden skulle effekten bli en press nedåt på elpriserna. Ett alternativt förslag är att vidga den svenska marknaden till att omfatta samtliga nordiska länder. För att detta skall utgöra ett alternativ till en uppdelning av Vattenfall förutsätts enligt studien fri handel mellan de nordiska länderna. Detta är förenat med vissa hinder.

Ett hinder är att dimensioneringen av nätet i Norden inte klarar en alltför omfattande utrikeshandel.[85] Under olika perioder finns även en obalans i elhandeln mellan de nordiska länderna beroende på variationer i utbud av och efterfrågan på el i resp. land. En viktig förutsättning för en fungerade utrikeshandel är också en effektiv elbörsverksamhet (se avsnitt 7.3.5). Konkurrensverket har till regeringen i februari 1998 över Nätmyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1997 framhållit att det från konkurrenssynpunkt är angeläget att ledningarna mellan de nordiska länderna byggs ut[86]. Denna fråga har samband med tillämpat prissystem på Nord Pool vid kapacitetsbrist på nätet (se avsnitt 7.3.5).

---

[84] Market Structure and the Price of Electricity: An Ex Ante Analysis of the Deregulated Swedish Electricity Market; The Energy Journal, Vol. 16, No. 2 (1995); Bo Andersson och Lars Bergman, Handelshögskolan i Stockholm

[85] Betänkandet (SOU 1996:49) Regler för handel med el

[86] Se vidare yttrande med dnr 178/1998.

7.3.2 Vertikal integration och ”mätarkravet”

Konkurrensen vid försäljning från producent till elhandelsföretag och till slutkonsument begränsas om samma ägare kontrollerar de olika försäljningsleden, s.k. vertikal integration. Graden av negativ påverkan på produktivitets- och effektivitetsförhållandena beror i detta fall bl.a. på i vilken utsträckning konsumenten har frihet att välja mellan olika vertikala kedjor och fristående energiföretag. Nuvarande krav på timmätning och därmed inköp av ny elmätare vid byte av elleverantör har därvid stor betydelse.

”Mätarkravet” får anses vara, förutom ett effektivt hinder för en väl fungerande konkurrens vid försäljning till kunder med liten elförbrukning, en faktor som hindrar nya aktörer att etablera sig på marknaden. Bland annat har det visat sig att olje- och bensinbolag har stora svårigheter att starta upp en elförsäljning. Dessa företag erbjuder hushållen lägre elpriser än vad som i de flesta fall tillämpas av de "traditionella" elhandelsföretagen.

Inom konkurrensrätten har man i allmänhet sett mindre allvarligt på konkurrensbegränsande bindningar mellan företag i två påföljande handelsled (vertikala begränsningar) än bindningar mellan företag i samma handelsled (horisontella begränsningar). I förstnämnda fall kan finnas en konkurrens mellan ett flertal olika vertikala led/kedjor. Viktiga förutsättningar i detta fall för en fungerande konkurrens är att ingen av aktörerna har en väsentlig del av marknaden och att konsumenterna fritt kan välja mellan olika utbud av varor och tjänster. När företag i samma handelsled har konkurrensbegränsande kopplingar kan det innebära, beroende på hur stor andel av marknaden som berörs, att konkurrensen helt eller delvis sätts ur spel för köparna.

Under främst den senare delen av 1998 har elmarknaden och elpriserna för kunder med liten elförbrukning, främst hushållen, fått ökad uppmärksamhet. Ett skäl är bl.a. att elpriserna i Sverige inte sjunkit i någon större utsträckning jämfört med utvecklingen av marknadspriserna såsom dessa återspeglas på den nordiska elbörsen. Flera företag har genomfört prissänkningar under andra halvåret 1998 efter att Energimyndigheten och media uppmärksammat de i många fall höga elpriserna.

I Norge har elpriserna för en eluppvärmd villa enligt den norska konkurrensmyndigheten, Konkurransetilsynet, sjunkit med omkring

30 procent (ca 9 öre per kWh exkl. skatter och nätavgifter) under perioden juni 1997 - juni 1998[87]. Det förtjänar att nämnas att det i Norge - i motsats till vad som gäller i Sverige - inte finns krav på timmätning (och därmed installation av ny elmätare) vid byte av elleverantör. Numera gäller i Norge att hushållens byte av leverantör är kostnadsfritt och hushållen behöver endast tre veckor i förväg anmäla byte av leverantör.

Ett byte av leverantör i Sverige medför enligt branschorganisationer på elmarknaden (SKF och SvEL) att elföretagen åsamkas kostnader för mätutrustning, hantering av mätvärden m.m. på mellan 3 000 och 5 000 kronor per kund och år (se avsnitt 7.1.3). Därutöver tillkommer hushållets egna kostnader på högst 2 500 kronor för köp av ny elmätare. Dessa kostnader bör ses mot bakgrund av att den totala elkostnaden för t.ex. de som bor i lägenhet eller villa utan elvärme i de flesta fall uppgår till ungefär 1 500 till 5 000 kronor per år, varav omkring 30 procent är den kostnad (priset på el) som konsumenten kan påverka. Resten av kostnaden består av nätavgifter och skatter.

”Mätarkravet” medför att det oftast inte är lönsamt för hushållen att byta leverantör. Det torde heller inte allmänt sett kunna motiveras från samhällsekonomiska utgångspunkter att ett hushåll måste övergå till timmätning (och köpa ny elmätare) vid byte av elleverantör. För denna slutsats talar dels de ovannämnda höga kostnaderna för timmätning m.m., dels den minskade konkurrens och effektivitetspress på marknaden som följer av aktuella regler.

Ett slopande av "elmätarkravet" skulle med stor sannolikhet medföra en ökad effektivisering av elmarknaden och, utifrån nuvarande förhållanden, relativt stora prissänkningar på el vid försäljning till hushållen. En jämförelse mellan genomsnittspriset på el i mitten av november 1998 och de lägsta priserna som vid denna tidpunkt erbjöds av elhandelsföretag och vissa oljeföretag indikerar att priset i många fall kan sänkas med mellan 5 och 10 öre per kWh för hushållen.

Med hänsyn till det nuvarande ”mätarkravet” och den bristande konkurrensen vid försäljningen till flertalet hushåll är integrationen mellan producenter samt elhandels- och nätföretag allvarlig från konkurrenssynpunkt. Det förhållandet att flertalet lågspänningsabonnenter i realiteten inte fritt kan välja mellan olika leverantörer

---

[87] Konkurransetilsynets pressemelding den 3 juni 1998 rubricerad Nedgang i kraftpriser til forbrukere

torde även vara den viktigaste orsaken till den ogynnsamma utvecklingen av elpriserna för flertalet lågspänningsabonnenter. Industrikunder och andra elköpare med stor elförbrukning har fått och torde också framdeles få en "lugnare" prisutveckling i takt med att gällande avtal löper ut.

En dåligt fungerande konkurrens vid försäljning till elkunder med liten elförbrukning riskerar även att medföra att de rationaliseringar som följt eller kan följa av strukturförändringar på marknaden, t.ex. producenters förvärv av elhandelsföretag inkl. nätverksamhet, inte i rimlig utsträckning kommer dessa kunder till godo. Effekten kan även bli att det sker en inkomstöverföring från dessa elkunder till industrikunder och andra stora elköpare.

Om de små elkunderna får ökad frihet att välja elleverantör ökar konkurrensen på marknaden. Detta skulle ha en prisdämpande effekt utan att kunderna alltid måste utnyttja möjligheten att byta leverantör. En reell frihet för hushållen att välja elleverantör motverka även den begränsning av konkurrensen som följer av det stora inslaget av vertikal integration på elmarknaden.

Förutom nätmonopolet omfattas försäljningen av el inom leveranskoncession av en prisreglering. En prisreglering av ett konkurrensutsatt område är normalt inte ett effektivt medel för att komma till rätta med höga priser. I stället bör åtgärderna inriktas mot att eliminera hindren för en fungerande konkurrens. Det finns också goda förutsättningar att vid elförsäljning till hushållen få en fungerande konkurrens.

Regeringen tillsatte i maj 1998 en statlig utredning (dir. 1998:37) som bl.a. skall se över systemet med leveranskoncession och reglerna för att byta elleverantör. Denna utredning skall enligt ett tilläggsdirektiv (dir. 1998:82) vara klar senast den 1 februari 1999 vad avser översynen av reglerna vid leverantörsbyte för "lägenhetskunder och liknande". I anslutning härtill har utredningen fått möjlighet att undersöka behovet av "andra avgränsningar".

Riksdagens näringsutskott har omkring månadsskiftet oktober/ november 1998 genomfört utfrågningar om reglerna för hushållens byte av leverantör. Konkurrensverket har i en skrivelse[88] i början av november 1998 till Näringsutskottet informerat om verkets syn på

---

88 Skrivelse den 5 november 1998, dnr 831/1998

konkurrensen på elmarknaden, främst med hänsyn till hushållens situation.

Näringsutskottet föreslog i slutet av november 1998 att den pågående utredningen om leveranskoncessionssystemet skall ges i uppdrag att lägga fram förslag om att undantag från grundprincipen om timvis mätning skall göras för kunder med ett säkringsabonnemang om högst 25 Ampere med en uppsägningstid på högst en månad och utan uttagande av någon administrationsavgift.

Den nämnda säkringsstorleken betyder att i princip samtliga hushåll undantas "mätarkravet". Utskottet såg detta som ett första steg och ansåg att det borde övervägas om timmätarkravet på sikt kan slopas även för övriga mindre förbrukare med ett säkringsabonnemang om högst 63 Ampere. Enligt Näringsutskottet borde de nya bestämmelserna träda i kraft så snart som möjligt och senast den 1 november 1999. Vidare uttalade utskottet att regeringen borde återkomma till riksdagen under våren 1999 med en proposition i frågan. Näringsutskottets förslag överensstämmer i allt väsentligt med vad bl.a. Konkurrensverket tidigare föreslagit.[89]

7.3.3 Nätverksamhet, höga priser och korssubventionering

Det är inte ovanligt att företag bedriver såväl monopolverksamhet som konkurrensutsatt verksamhet. När de båda verksamheterna bedrivs tillsammans inom samma organisatoriska enhet är det som regel svårt och resurskrävande för en utomstående part, t.ex. en myndighet, att kontrollera vilka kostnader som tillhör varje verksamhet. Med andra ord minskar påtagligt förutsättningarna att upptäcka (och därmed förhindra) att monopolpriset blir oskäligt högt. I sådana fall ökar också företagets möjligheter att använda ekonomiska överskott från monopolverksamheten för att subventionera den konkurrensutsatta verksamheten (korssubventionering). Detta skapar i sin tur betydande risker för att konkurrensen på marknaden sätts ur spel.

Enligt nuvarande regler får en juridisk person, t.ex. ett företag, som bedriver nätverksamhet inte dessutom bedriva de konkurrensutsatta verksamheterna produktion och försäljning av el. Syftet med de aktuella reglerna har inte till fullo uppnåtts.

---

[89] Riksdagen beslutade i början av december 1998 att anta Näringsutskottets betänkande (1998/99:NU4) Vissa elmarknadsfrågor.

I anslutning till tidpunkten för elmarknadsreformen kom separeringen av nätverksamhet resp. produktion av och handel med el att främst genomföras utifrån två organisationsmodeller. Den vanligaste modellen innebar att nätverksamheten fick vara kvar i moderföretaget medan ett dotterföretag bildades för produktion och försäljning av el. Därvid hade ofta dotterföretaget inte någon anställd personal förutom VD. Den andra modellen innebar att elhandeln var kvar i moderföretaget medan ett särskilt dotterföretag bildades för nätverksamheten. Denna organisation gällde flertalet större och medelstora företag. Även i detta fall kom vissa företag att anställa all personal i moderföretaget.[90]

I mitten av 1997 gällde att ungefär hälften av de omkring 200 elhandelsföretagen inte bedrev någon egentlig verksamhet. I stället var den personal som skulle svara för elförsäljningen anställd i nätbolaget. Detta bolag bedrev i praktiken, förutom elförsäljning, konkurrensutsatta verksamheter såsom elektriska installationsarbeten åt byggnadsföretag m.fl. Endast en femtedel av nätföretagen bedrev enbart nätverksamhet.[91]

Nätmyndigheten har i sin rapport Korssubventionering på elmarknaden (1997) framhållit att så omfattande utredningar som krävs för att utreda skälig avgiftsnivå bara kan göras i ett begränsat antal företag per år. Av Energimyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1998 (november 1998) framgår att med den tillämpade metoden för skälighetsprövning har det visat sig svårt att slutföra en skälighetsprövning på kortare tid än ett år. Vidare har framförts att det i flera fall pågår en prövning av 1996 års nätavgifter utan att några påtagliga utredningsresultat ännu framkommit.

Konkurrensverkets erfarenheter är att det är svårt och resurskrävande och inte alltid möjligt att utreda fall som rör ifrågasatt underprissättning enligt KL där det aktualiseras att kartlägga sambandet mellan kostnader och pris för en verksamhet. Detta gäller särskilt när den undersökta verksamheten drivs tillsammans med andra verksamheter inom samma organisation.

Uppgifterna i den nämnda rapporten Korssubventionering på elmarknaden om bl.a. "överpriser" på s.k. förlustel som nätföretagen

---

[90] Tre månader av reformerad elmarknad, 1996, Nätmyndigheten

[91] Nätmyndighetens rapport Korssubventionering på elmarknaden (1997). Enligt SvEL har antalet elhandelsföretag som i praktiken inte bedriver någon verksamhet, s.k. brevlådeföretag, minskat sedan mitten av 1997.

köper från närstående elhandelsföretag ger en klar indikation på problemets natur och vikten av att korssubventionering motverkas. Den totala omfattningen av korssubventioneringen på elmarknaden är dock inte den viktigaste frågan. Intresset bör främst riktas mot de stora möjligheterna till sådan subventionering och som även framkommer av den aktuella rapporten.

I vilken utsträckning det sker en korssubventionering har ett starkt samband med graden av konkurrens vid elförsäljningen. I nuläget är risken för sådan subventionering större vid elförsäljning till industrikunder än vid försäljning till hushållen beroende på en betydligt hårdare konkurrens i det förstnämnda fallet än i det sistnämnda.

Som tidigare nämnts torde flertalet näringslivskunder ha ingått fleråriga avtal om elleveranser före elmarknadsreformen. Risken för korssubventionering ökar successivt med att dessa avtal löper ut. Det kan i sin tur medföra en press uppåt av nättarifferna och/eller elpriserna för de konsumentgrupper som inte i praktiken kan köpa el i konkurrens mellan olika elleverantörer på grund av det nuvarande ”mätarkravet”.

Industriförbundets och SAF:s rapport Slumrande resurser i kommunala bolag (1997) visar att kommunala nätföretag värderas till mellan 10 000 och 14 000 kronor per abonnent vid 0 till 60 meters ledning per abonnent. Motsvarande värde som rör enbart elhandelsföretag (i rapporten benämnd säljkoncession) anges till mellan 500 och 1 500 kronor. Det redovisade värdet för nätföretag är relativt högt. En slutsats måste bli att nätföretag i det aktuella fallet förväntas av köparen ge hög vinst eller avkastning på satsat kapital. Av den nämnda C-uppsatsen (se avsnitt 7.2.3) framgår också att vissa nätföretag har mycket hög lönsamhet. Avkastningen har starkt samband med möjligheterna att effektivisera verksamheten och förväntad avgiftsnivå. Denna har ett samband med inriktningen av prisregleringen.

Allmänt sett gäller att en prisreglering av ett monopol kan utformas utifrån olika syften. Syften med en sådan prisreglering är normalt att skydda konsumenterna från att drabbas av oskäligt höga priser och att uppmuntra till rationaliseringar av verksamheten. Därvid bör en skälig andel av rationaliseringsvinsterna komma konsumenterna till godo exempelvis genom lägre priser.

Nätverksamhet drivs i många fall i praktiken tillsammans med andra verksamheter. Bland annat av detta skäl är det ingen lätt uppgift att med stöd av en prisreglering få till stånd en prissättning av

nätverksamheten i landet som till fullo svarar mot givna krav. I augusti 1998 påbörjade Energimyndigheten två projekt för att utveckla metoderna för uppföljningen och tillsynen av nätföretagen. Det ena projektet syftar till att öka transparensen vad avser kostnader och prestationer. Det andra projektet syftat till att granska olika tillsynsmodeller. Konkurrensverket har i ett yttrande[92] i oktober 1998 till Energimyndigheten framfört att myndighetens påbörjade ”metodutvecklingsarbete synes extra angeläget mot bakgrund av att hushållskunderna, trots en gynnsam kostnadsutveckling för nätföretagen (främst till följd av fallande räntor), erhållit ökade nätavgifter. Redovisade uppgifter tyder på att tillsynsarbetet kan effektiviseras.”

7.3.4 Fjärrvärme, höga priser och korssubventionering

Mycket talar för att det aldrig kommer att inträffa att flera företag investerar i fjärrvärmeverk och distributionsnät på en lokal marknad för att konkurrera med varandra. Likaså väljer en fastighets- eller villaägare ytterst ogärna något annat uppvärmningssätt sedan fjärrvärme väl har valts. Ett byte mellan olika värmesystem är normalt förenat med höga kostnader. Av Energimyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1998 framgår t.ex. att kostnaden för en villaägare att byta från elvärme till fjärrvärme överstiger i vissa fall 100 000 kronor.[93]

Sedan regelreformeringen av elmarknaden har fjärrvärmens ställning på energiområdet ytterligare stärkts. Således kan ett statligt bidrag utgå till villaägare som byter från elvärme till fjärrvärme. Bidraget kan utgå med högst 30 000 kronor.

För närvarande råder stor enighet om att distribution av fjärrvärme, i likhet med transport av el på nätet, är ett naturligt monopol. Ett monopol omfattas normalt av en prisreglering, bl.a. för att konsumenterna skall få en rimlig garanti för att inte drabbas av oskäligt höga priser. Det kan dock konstateras att det i samband med elmarknadsreformen kom att införas bestämmelser som innebar att prissättningen på fjärrvärme blev fri.

---

[92] Yttrande den 23 oktober 1998, dnr 788/1998, över Energimyndighetens preliminära rapport om utvecklingen på elmarknaden 1998

[93] Av intresse i sammanhanget är även Energimyndighetens rapport Utvärdering av demonstrationsanläggningar avseende konvertering av direktelvärmda småhus till fjärrvärme (ER 3:1998).

En sannolikt viktig förklaring till de kraftiga avgiftsdifferenserna på fjärrvärmeområdet är att en del kommuner och företag har högre anslutning av fjärrvärmeabonnenter till befintligt nät än andra fjärrvärmeproducenter. Förhållanden såsom exploateringsgrad och bebyggelsestruktur har här betydelse. En del av prisskillnaderna torde dock även bero på att fjärrvärmeverksamheten inte drivs effektivt i samtliga kommuner. Det går heller inte att utesluta att i vissa fall är taxorna orimligt höga jämfört med kostnaderna.

De sistnämnda slutsatserna styrks av att de genomsnittliga avgifterna på fjärrvärme har ökat med sammanlagt ca 2 procent mellan 1996 och 1998 trots att kostnadsutvecklingen de senaste åren i stället talar för att priserna skulle ha sänkts. Här kan bl.a. pekas på att kapitalkostnaderna är en stor del av de totala kostnaderna och att räntan kraftigt sjunkit de senaste åren.

Efter elmarknadsreformen förekommer att energiföretag ger fjärrvärmekunder rabatt på fjärrvärmen om kunden även köper hela sitt behov av el till ett förutbestämt pris. För en fastighets- eller villaägare med fjärrvärme är kostnaden för denna betydligt högre än kostnaden för el. Detta innebär att en relativt liten rabatt på fjärrvärme motsvarar en väsentlig kostnadsreduktion eller mycket hög rabatt på el. Av detta följer att energiföretag som säljer både fjärrvärme och el med den redovisade rabattkonstruktionen får en konkurrensfördel i förhållande till ett företag som endast saluför el. En annan fråga blir om rabatten innebär att fjärrvärmen subventionerar elförsäljningen (korssubventionering).

Enligt KL är det förbjudet för ett företag att missbruka en dominerande ställning på marknaden. Konkurrensverket har för prövning huruvida ett energiföretag missbrukar sin dominerande ställning på fjärrvärmeområdet genom att tillämpa den nämnda formen av rabattmodell som bl.a. innebär att försäljningen av fjärrvärme- och elförsäljning "sammankopplas".

Konkurrensverket har vid ett par tillfällen under åren 1996 - 1998 framfört till regeringen att fjärrvärmen bör omfattas av en prisreglering[94]. Detta förslag får stöd i Nätmyndighetens rapport Utvecklingen på elmarknaden 1997.

---

[94] Se vidare bl.a. yttrande med dnr 178/1998.

7.3.5 Hinder för en effektiv börshandel

Tilläggsavgifter vid bristande ledningskapacitet

Då planerade leveranser mellan Sverige och Norge förutses innebära kapacitetsproblem på nätet tillämpar elbörsen ett system med olika områdespriser. Principen är i korthet att man inför olika priser i Sverige och Norge. I det land/område som har överskott av köpare ökar priset och i det land som har överskott av säljare minskar priset. Syftet med detta system är att få balans på nätet genom att vissa köpare och säljare avstår från affärer så att handeln reduceras till vad ledningarna mellan länderna förmår överföra.

Systemet innebär att i områden där områdespriset höjs får berörda köpare och säljare av elleveranser ett pristillägg/"flaskhalsavgift" (skillnaden mellan områdes- och spotpris). Det är svårt eller närmast omöjligt för aktörerna som köper och säljer el genom terminsavtal att i förväg bedöma om det kommer att råda kapacitetsproblem på nätet vid den tidpunkt som en fysisk leverans skall ske enligt terminen, dvs. om det kommer att utgå ett särskilt pristillägg för leveransen. Det är också svårt att i förväg bedöma storleken på pristillägget.

I Sverige och i Finland tillämpas vid leveranser som medför kapacitetsbrist på det nationella nätet (i första hand vid kapacitetsbrist vid leveranser i nord-sydlig riktning) ett system som innebär att stamnätsoperatören motköper balanskraft. Alla operatörer som utnyttjar nätet får därvid via priset (nättariffen) för nättjänsten finansiera kostnaden för dessa motköp. Detta pris är känt i förväg av köpare och säljare av el och är betydligt lägre än den "flaskhalsavgift" som elbörsen tar ut vid nämnda tillfällen.

Modellen med motköp av balanskraft skall jämföras med nuvarande system på elbörsen som innebär att vissa aktörer, vid ett i förväg ej bestämt tillfälle, får en tilläggsavgift om man fullföljer planerad elleverans. Denna avgift är i det närmaste ett ej kalkylerbart pristillägg vid terminsaffärer och motverkar handeln mellan länderna. "Motköpsmodellen" inskränker inte handeln och därmed konkurrensen mellan elföretagen jämfört med nuvarande system med områdespriser. Systemet med "flaskhalsavgifter" har nära samband med en ej alltid tillräcklig ledningskapacitet för elöverföring mellan länderna. Svenska Kraftnät är medvetet om berörda förhållanden och stora ansträngningar görs för att successivt öka ledningskapaciteten.

Bristande information om kraftutbudet

En viktig förutsättning för en fungerande konkurrens på elmarknaden är, bl.a. med hänsyn till den höga marknadskoncentrationen i kraftproducentledet, en effektiv elbörs och handel med terminsavtal. Köparens och säljarens risktagande eller vinst och förlust i terminshandeln är normalt kopplat till spotpriset på elbörsen, som bestäms utifrån utbud och efterfrågan på elkraft.

En fungerande elbörs och terminshandel förutsätter att marknadens aktörer (producenter, distributörer, mäklare, kunder m.fl.) har tillgång till likvärdig information om kraftutbudet. Störningar och avbrott i elproduktionen, t.ex. avställning av kärnkraftverk för byte av bränslestavar m.m., kan påverka börspriserna tämligen omgående. Därför är det angeläget att börspriserna får bestämmas utifrån en öppen och lättillgänglig information om de viktigaste ändringarna av de faktorer som styr utbud och efterfrågan av elkraft.

Kraftbolagen har bättre förutsättningar att göra förmånliga terminsaffärer än övriga aktörer, t.ex. elhandelsföretag som inte har egen kraftproduktion. Det beror bl.a. på att kraftproducenterna har ett informationsövertag om framtida utbud av elkraft. Ett skäl är att producenterna tillsammans planerar tidpunkterna för avställning av kärnkraftverk och att dessa planer inte till fullo offentliggörs.

Kraftbolagen informerar veckovis, via Kraftverksföreningen, Nord Pool om avställningsplaner för elproduktionsblock i Sverige större än 400 MW. Redovisningen avser den närmaste sexveckorsperioden och i förekommande fall den vecka som driften planeras att sättas i gång även om denna vecka infaller efter den aktuella perioden. Därutöver upprättar de svenska kärnkraftägarna en gång per år, senast den 1 december, en plan (KAS-plan) för avställning av kärnkraft under det följande kalenderåret. Samtidigt görs en översiktlig planering för ytterligare fyra år. Vid ett tillfälle varje år, senast den 1 april, tar kärnkraftägarna ställning till om gällande KAS-plan behöver revideras.

En fungerande börs och terminshandel förutsätter en hög marknadstransparens med avseende på kraftutbudet. Terminsaffärer rör framtida priser på elleveranser uppemot ett år eller längre tid. Från konkurrenssynpunkt är det angeläget att de nämnda årsplanerna för

avställning av kärnkraftverk är tillgängliga för samtliga marknadsaktörer.[95]

Av en skrivelse den 19 december 1997 till Nord Pool från Kraftverksföreningens styrelse framgår att de svenska kärnkraftägarna anser att en öppen redovisning av planer för avställning av kärnkraften på årsbasis bör ske under förutsättning att ömsesidighet råder beträffande informationslämnandet. Med detta avses "att de danska och finska producentföretag som agerar på elbörsen skall lämna motsvarande marknadsinformation för värmekraftblock större än 400 MW".

I Konkurrensverkets rapport "Fungerar elmarknaden?" (1996) framhålls att det bör finnas regler om information om faktorer som påverkar utbudet av el för att skapa likvärdiga förutsättningar för aktörerna som agerar på börsen. En möjlighet kan också vara att beakta en ökad informationsplikt inom ramen för de aktörsavtal som Nord Pool tecknar med de som agerar på börsen. Därutöver kan sägas att en omställning av energisystemet, där bl.a. kärnkraft ersätts med andra energislag, ställer ökade krav på information om kraftutbudet. I detta fall kan det bli viktigt att marknadsaktörerna får information om bl.a. ett framtida avtal mellan Vattenfall och Sydkraft om eventuella kraftleveranser till följd av att kärnkraftsaggregat stängs.

---

[95] Dessa frågor behandlas även i Konkurrensverkets yttrande, dnr 192/97, den 22 april 1997 till Närings- och handelsdepartementet över departementsrapporten Lag om kärnkraftens avveckling (Ds 1997:14).

8 Övergripande slutsatser

8.1 Inledning

Som nämnts i kapitel 1 har avreglering och liberalisering av olika marknader fått allt större betydelse under senare år och i Sverige har flera avregleringar genomförts under den senaste tioårsperioden. En allt snabbare teknisk utveckling i kombination med bl.a. en ökad efterfrågan har lett till att förutsättningar skapats för konkurrens på marknader där det tidigare antingen rått ett legalt monopol eller ett de facto-monopol. Insikten om att regelreformering kan öka förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens, bl.a. genom att minska etableringshinder, har också stärkts. De främsta vinsterna med regelreformeringar avspeglas i ett större, och många gånger mer varierat, utbud samt i lägre priser.

Ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv har utvecklingen efter avregleringen redovisats för sex olika marknader, nämligen tele, post, inrikes flyg, järnvägstransporter, kollektivtrafik (lokal och regional linjetrafik med buss) samt el. Utan anspråk på att vara heltäckande har olika konkurrensproblem identifierats.

I nedanstående tabell anges schematiskt vad som visat sig vara särskilt utmärkande för de olika marknaderna. Det bör dock understrykas att de olika konkurrenshindren kan vara mer eller mindre allvarliga från konkurrenssynpunkt samtidigt som en och samma typ av hinder kan ge upphov till olika grader av hämmande effekter beroende på vilken marknad som berörs. Direkta jämförelser marknaderna emellan bör därför ske med beaktande av dessa reservationer.

Tabell 8.1.1 Identifierade konkurrenshinder på avreglerade marknader i Sverige.

Hinder	Tele	Post	Flyg	Järnväg	Buss	El
Vertikala bindningar	X	X		(x)		X
Nödvändiga faciliteter resp. flaskhalsar	X	X	X	X		X
Horisontella bindningar	X		X			
Omställningskostnader	X		X			X
Bristande konsumentinformation	X		(x)			X
Offentliga regleringar				X	X	
Offentliga subventioner		(x)	(x)	(x)	X	
Handelshinder				(x)		(x)
Produktionstekniska begränsningar	(x)	(x)		(x)		X

I tabellen ovan har förekomsten av hinder angetts med kryssmarkering. En parentes omkring markeringen innebär att hindret utgör ett konkurrensproblem men den hämmande effekten är mindre och åtgärder för att undanröja dessa effekter är inte lika angelägna ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv.

De i tabellen redovisade konkurrenshindren kan härledas till olika faktorer. Exempelvis kan konstateras att förekomsten av vertikal integration i kombination med flaskhalsar eller nödvändig infra-

struktur (nödvändiga faciliteter) utgör ett konkurrenshinder. Detta är särskilt påtagligt för tele- och postmarknaden. Förekomsten av flaskhalsar enbart i form av kapacitetsbrist är emellertid tillräckligt för att konkurrensen skall begränsas. Ett tydligt exempel härpå är marknaden för inrikesflyg, där bristen på start- och landningstider (slots) effektivt hindrar nya företag att träda in på marknaden.

Horisontella avtal av olika slag begränsar också konkurrensen. Sådana avtal kan antingen vara explicita, dvs. baseras på skriftliga kontrakt, eller implicita, dvs. grundas på ett i tyst samförstånd enhetligt agerande. Andra faktorer av väsentlig betydelse för en väl fungerande konkurrens är omställningskostnader för kunderna för att byta leverantör och bristande konsumentinformation om produkters egenskaper. El- och telemarknaden är exempel på marknader där dessa faktorer är vanligt förekommande vilket begränsar konkurrensen.

Offentliga regleringar i form av legala monopol eller exklusiva rättigheter för dominanten att bedriva verksamhet innebär att endast företag vars tjänster kan ses som substitut till dominantens tjänster kan bidra till en ökad konkurrens. Exempel på en sådan marknad är marknaden för persontrafik på järnväg där SJ har ett legalt monopol. För vissa kategorier av resenärer konkurrerar dock SJ med andra transportslag såsom flygtransporter och resor med egen bil.

Det kan även finnas konkurrensbarriärer som har sin grund i produktionsteknologins och marknadens specifika karaktär, dvs. då stordrifts- eller samproduktionsfördelarna är betydande. På sådana marknader kan det uppstå onödigt höga kostnader för samhället om flera företag är verksamma. Detta gäller exempelvis för transport av el på nätet. I detta fall är det inte önskvärt att flera företag anlägger elnät och konkurrerar om elöverföringen. Detta kan i viss mån även sägas gälla för tele- och postmarknaden samt marknaden för järnvägstransporter inom de delar som har inslag av naturliga monopol. Utvecklingen av exempelvis ny teknik och infrastruktur kan emellertid leda till att förutsättningar skapas för ökad konkurrens inom dessa delar.

I det följande beskrivs närmare vad de olika konkurrensproblemen har sin grund i och vilka slutsatser och erfarenheter som kan dras av utvecklingen på de sex olika marknaderna.

8.2 Dominantens fördelar begränsar konkurrensen

En övergripande slutsats är att många konkurrensproblem på berörda avreglerade marknader kan härledas till att den tidigare monopolisten har konkurrensfördelar av olika slag som kan vara betydande. Dessa fördelar kan i sin tur användas för att begränsa konkurrensen, exempelvis genom att försvåra för nya företag att träda in på olika marknader. På basis av utvecklingen på de olika marknaderna kan särskild uppmärksamhet riktas på följande.

8.2.1 Kontroll av infrastruktur

Många konkurrensproblem har sin grund i att den tidigare monopolisten kontrollerar sådan infrastruktur som nya företag behöver ha tillträde till för att kunna konkurrera. En dominerande aktör som kontrollerar infrastrukturen uppströms och bedriver verksamhet på tjänstemarknaden nedströms i konkurrens med nya företag kommer att vilja utnyttja sitt övertag genom att på olika sätt försvåra för konkurrenterna att vara verksamma på tjänstemarknaden, exempelvis genom att ta ut ett högt pris för tillträde till olika faciliteter.

Telemarknaden, postmarknaden och marknaden för järnvägstransporter är exempel på marknader där den dominerande aktören sökt hindra konkurrens genom att tillämpa marknadsutestängande prissättning. Även om konkurrenslagen (1993:20), KL, samt särlagstiftning i vissa av dessa fall visat sig vara verkningsfulla instrument för att komma till rätta med dessa konkurrensproblem, är det ofta inte möjligt att bestämma ett samhällsekonomiskt korrekt pris för att utnyttja olika faciliteter, bl.a. på grund av brist på tillförlitliga uppgifter.

Ett alternativ till att reglera villkoren för tillträde till olika nyttigheter hade varit att genomföra strukturell separation, dvs. att skilja ut viss infrastruktur från det dominerande företaget. På telemarknaden är det Telias kontroll av ett fast rikstäckande accessnät som lett till tvister av olika slag. På postmarknaden har Postens kontroll av bl.a. postboxarna skapat problem för nya företag. På marknaden för järnvägstransporter har SJ:s kontroll över gemensamma funktioner såsom stationshus, plattformar, bangårdar etc. lett till att konkurrensen hindrats. SJ kontrollerar också tillsammans med kommuner och enskilda företag de spår och växlar längst ut i bannätet som inte förvaltas av Banverket och som främst används för godstrafiken.

Som skäl mot strukturell separation av olika slag kan anföras att man går miste om samproduktionsfördelar, t.ex. genom dubblering

av fasta kostnader. Därmed skulle kostnaderna totalt sett bli större. Även om det skulle förhålla sig på detta sätt kan det från samhällsekonomiska utgångspunkter ändå vara motiverat att dela upp ett företag. Detta är fallet om de gynnsamma effekterna av en ökad konkurrens är större än de negativa effekterna av en högre produktionskostnad.

Det sagda innebär att det inte finns någon enkel universallösning vad gäller strukturell separation utan varje marknad måste analyseras utifrån de speciella förutsättningar som råder, bl.a. huruvida det finns reella möjligheter för konkurrenter att etablera egen infrastruktur. Även om detta skulle vara fallet kan det betraktas som resursslöseri att duplicera infrastrukturen.

Sammantaget kan konstateras att en stor del av de konkurrensproblem som aktualiserats på de nyss nämnda marknaderna hade kunnat undvikas om vertikal separation hade ägt rum. Därmed hade också behovet av reglering och kontroll av dessa marknader minskat.

På marknaden för inrikesflyg och marknaden för järnvägstransporter finns problem med flaskhalsar. För tågtrafiken är det främst bundenheten till spåret som minskar möjligheterna till konkurrens mellan flera aktörer medan det för flyget i första hand är kapacitet på flygplatser, främst tillgång till start- och landningstider, som utgör begränsande faktorer. Som framgått av redogörelsen i kapitel 4 är den svenska inrikestrafiken mycket starkt koncentrerad till Arlanda som för närvarande utnyttjas fullt ut under affärsresandets högtrafikperioder morgon och sen eftermiddag.

Avregleringen av inrikesflyget har medfört en ökad efterfrågan på start- och landningstider, slots. I avregleringens inledningsskede underlättades nyetableringen av nya företag dels genom att SAS i samband med köpet av Linjeflyg åtog sig att frigöra slots under högtrafikperioder, dels genom att Malmö Aviation förlade sin trafik till Bromma. Genom sin tidigare starka ställning har SAS emellertid fått tillgång till många attraktiva start- och landningstider på Arlanda, vilket innebär betydande konkurrensfördelar. Även om övriga förutsättningar skulle finnas för att få till stånd en väl fungerande konkurrens på marknaden för inrikesflyg, så innebär bristen på slots att en mer omfattande nyetablering av ett svenskt linjenät med Arlanda som nav i praktiken är omöjlig att genomföra. Alternativet är att köpa upp ett etablerat flygbolag och därmed överta dess start- och landningstider.

Den nuvarande kapacitetsbristen på Arlanda stärker SAS ställning men kommer delvis att avhjälpas genom byggnationen av en tredje landningsbana. Härutöver spelar Bromma flygplats en viktig roll för konkurrensen. Ett avtal har också ingåtts mellan staten och Stockholms stad med innebörd att marken får disponeras för flygtrafik fram t.o.m. år 2011.

Ett stort flygbolag som SAS med stor marknadsandel i Sverige har också många andra fördelar i konkurrensen gentemot mindre aktörer. SAS heltäckande linjenät innebär att bolaget, i motsats till konkurrenterna, kunnat erbjuda resor på i stort sett alla betydande destinationer. SAS eget linjenät kompletteras dessutom av samarbetspartnern Skyways nät som omfattar ett stort antal mindre destinationer. SAS storlek gör också att bolaget får en särställning i försäljningsledet, dvs. hos resebyråerna. Resebyråerna är många gånger beroende av att sälja SAS-biljetter vilket kan innebära att SAS kan förhandla sig fram till bättre försäljningsvillkor än konkurrenterna. SAS har s.k. partnerskapsavtal med resebyråerna vilka innebär att resebyråerna åtar sig att prioritera SAS vid biljettförsäljning.

8.2.2 Dominanten kan korssubventionera

Den tidigare monopolisten har ofta betydande möjligheter att föra över ekonomiska resurser mellan olika verksamheter. Detta kan vara en lönsam strategi för att motverka inträde av konkurrenter. Genom att föra över vinster från områden skyddade från konkurrens till områden där konkurrenten avser att marknadsföra tjänster eller redan marknadsför tjänster kan den tidigare monopolisten sätta priserna så lågt att konkurrenten drivs ut från marknaden eller inte ens träder in på marknaden.

Exempel på en marknad där detta skett är postmarknaden där den dominerande aktören Posten på olika sätt försvårat för konkurrenter att träda in på olika marknader och knyta till sig kunder. Posten har exempelvis mött konkurrensen från nya företag genom en geografisk prisdifferentiering som syftat till att eliminera förekommande konkurrens.

Konkurrenslagen har tillämpats i flera fall mot Postens agerande och även om lagen i många fall har visat sig vara ett verkningsfullt redskap kan det inte uteslutas att Posten ändå, genom att agera på ett konkurrensbegränsande sätt, kunnat utnyttja sin dominerande ställning. Detta kan exempelvis vara fallet om rättsprocesserna blir

utdragna och kostsamma. Det kan därför vara nödvändigt att införa särskilda restriktioner på den tidigare monopolistens prissättning då en marknad avregleras. Sådana restriktioner innebär samtidigt risker för att konsumenterna inte fullt ut kommer att kortsiktigt kunna dra nytta av prissänkningar som en följd av ökad konkurrens.

Vad gäller elmarknaden kan konstateras att möjligheterna att komma till rätta med oskäligt höga nättariffer och fjärrvärmetaxor har visat sig vara viktiga för att få en effektiv elmarknad och låga energikostnader för kunderna. Nät- och fjärrvärmeverksamhet utförs emellertid oftast inom samma koncern som svarar för elhandel. Höga överskott eller vinster inom de nämnda monopolområdena ökar risken för att dessa verksamheter får subventionera den konkurrensutsatta elförsäljningen. Detta leder till att konkurrensen på denna marknad snedvrids.

Det är angeläget att hindra att de prissänkningar på el som följer av en väl fungerande konkurrens vid elförsäljningen inte i stället leder till onödigt höga nät- och fjärrvärmeavgifter. Att det finns en effektiv prisreglering av aktuella monopolverksamheter är följaktligen väsentligt för att få en väl fungerande elmarknad ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv. Uttalade syften med en sådan prisreglering är normalt att skydda konsumenterna från att drabbas av oskäligt höga priser och att främja rationaliseringar av verksamheten. En skälig andel av rationaliseringsvinsterna bör samtidigt komma konsumenterna till godo genom exempelvis lägre priser.

8.3 Inlåsningseffekter

Det finns andra betydande konkurrensfördelar för den tidigare monopolaktören på avreglerade marknader. En sådan fördel kan vara en stor kundstock, både absolut och relativt sett. För ett nyetablerat företag kan krävas betydande marknadsföringsinsatser för att värva nya kunder från dominanten på marknaden. Det kan också vara förenat med betydande omställningskostnader för konsumenterna att byta leverantör. Ett belysande exempel härpå är krav på timmätning av elförbrukningen, vilket i normalfallet förutsätter att konsumenten måste köpa en ny elmätare, vid byte av elleverantör. Takpriset på elmätare som infördes den 1 juli 1997 medförde en viss ökad konkurrens och prispress vid försäljning till främst en del villaägare med elvärme. Totalt sett blev dock den positiva effekten för konsumenterna liten.

Elmarknaden har successivt omstrukturerats och produktutbudet har blivit mer kundanpassat. Främst företag, myndigheter och ett

mindre antal villaägare med elvärme har kunnat utnyttja den ökade konkurrensen på elmarknaden för att få lägre elpriser. Konkurrensen fungerar dock inte särskilt bra vid försäljning till flertalet hushåll. Det främsta skälet får anses vara "mätarkravet" som även utgör ett väsentligt hinder för nya aktörer att träda in på marknaden. Dessa konkurrensproblem kan dock komma att få sin lösning eftersom "mätarkravet" enligt ett riksdagsbeslut skall avskaffas från den 1 november 1999.

Ett annat exempel på en marknad med betydande omställningskostnader är telemarknaden där avsaknaden av nummerportabilitet begränsar konkurrensen, dvs. det är inte möjligt att teckna ett nytt teleabonnemang med en annan teleoperatör och samtidigt behålla det inarbetade abonnentnumret. Ytterligare ett exempel är om leverantören erbjuder kunderna att teckna abonnemang endast för en förhållandevis lång tidsperiod, vilket innebär att en kund som säger upp sitt abonnemang och tecknar abonnemang med en annan leverantör kommer att behöva betala två abonnemangsavgifter under tidsperioden ifråga. Detta minskar benägenheten hos kunderna att teckna nya abonnemang. Inlåsningseffekten förvärras om abonnemangsavgiften kan ackumuleras och användas som betalningsmedel då tjänster utnyttjas. Detta är vanligt förekommande på mobiltelemarknaden.

På marknaden för inrikesflyg finns omställningskostnader till följd av de bonussystem som flygbolagen tillämpar. Konkurrensen på marknaden begränsas än mer genom att förekomsten av bonusprogram gynnar ett stort bolag i förhållande till ett mindre, bl.a. genom att valfriheten för utnyttjandet av bonusresor är större hos det stora bolaget. Sedan 1997 gäller SAS bonusprogram också för inrikesresor.

8.4 Risker för kartelliknande utfall på marknaden

De ovan redovisade exemplen på marknadsutestängning föreligger inte i en mer symmetrisk situation, dvs. i en situation då två eller flera företag som konkurrerar nedströms är jämbördiga. Dessa företag har då i stället ett ömsesidigt intresse av att utnyttja varandras infrastruktur och inget av företagen kan ensidigt bestämma villkoren. Däremot finns det mycket som talar för att de avtal som företagen ingår med varandra kan utgöra en grund för ett konkurrensbegränsande samarbete. Företagen har nämligen ett gemensamt intresse av att via avgifterna för att utnyttja infrastrukturen påverka varandras kostnader och därmed hålla uppe priserna på tjänster gentemot slutkunder. Avgifterna kan med andra ord underlätta

kartelliknande överenskommelser mellan aktörerna då dessa är jämbördiga.

Mobiltelemarknaden – som består av tre företag – kan sägas vara en marknad där priserna varierar mellan olika abonnemangsformer, bl.a. på grund av volymrabatter, samtidigt som priserna på mobila teletjänster i stort sett varit oförändrade under de senaste tre åren. Med hänsyn till den snabba tekniska utvecklingen och i jämförelse med prisnivåer i andra länder, exempelvis Danmark, framstår priserna på mobila teletjänster som förhållandevis höga i Sverige. Att priserna inte sänkts är emellertid inte förvånande. Även om de produkter som GSM-operatörerna erbjuder torde kunna betraktas som i det närmaste helt och hållet substituerbara, är det som nämnts ovan som regel kostsamt för en kund att byta operatör, inte minst då abonnemanget tecknats för en förhållandevis lång tidsperiod. Härigenom minskar konkurrerande operatörers möjligheter att locka över kunder genom sänkta samtalspriser.

Det finns mycket som talar för att samtrafikavtalen kan få konkurrensbegränsande effekter. Det finns nämligen en potentiell destruktivitet inbyggd i möjligheterna för mobilteleoperatörerna att via samtrafikavgifterna påverka varandras kostnader. Denna potentiella destruktivitet underlättar kartelliknande överenskommelser mellan operatörerna. Den mobilteleoperatör som sänker sina priser till slutkunder på utgående samtal i syfte att få större vinster drabbas nämligen av ökade samtrafikavgifter då samtalsvolymen ökar. Därmed har man mindre intresse av att sänka priset, i synnerhet då samtrafikavgiften utgör en betydande del av slutkundspriset. Av stor betydelse är även den samtrafikersättning som gäller för samtal från det fasta nätet till mobilteleoperatörernas nät.

Det ligger i konsumenternas intresse att priskonkurrensen fungerar väl på mobiltelemarknaden. Från konkurrenssynpunkt är det därför viktigt att rasera grunden för den konkurrensbegränsande mekanism som har sin grund i samtrafikavtalen. Ett sätt skulle kunna vara att det införs en ordning där även den som tar emot samtalet står för en del av kostnaden för samtalet. I sammanhanget kan nämnas att en sådan debiteringsprincip redan tillämpas av de svenska mobilteleoperatörerna på så sätt att den mobilteleabonnent som blir uppringd utanför Sverige betalar den internationella delen av samtalet.

8.5 Regionala och andra fördelningsmässiga effekter

I sektorer som är monopoliserade, antingen som de facto-monopol eller genom att ett företag erhållit speciella rättigheter finns, som nämnts ovan, möjligheter att med låga transaktionskostnader överföra ekonomiska överskott från delmarknader med god efterfrågan till glest befolkade områden med låg eller negativ lönsamhet. Statsmakterna kan t.ex. genom avtal med dominanten komma överens om en servicenivå till enhetliga eller rimliga priser och på så vis säkerställa ett tillfredsställande utbud i glesbygden. Att ett företag ikläder sig ansvaret att bjuda ut olönsam produktion, eller s.k. samhällsomfattande tjänster, förutsätter i detta fall korssubventionering. En regelreformering som syftar till att konkurrensutsätta dominantens kärnverksamhet leder till ett inträde av företag på de lönsamma delarna, varför korssubventionering som finansieringslösning för olönsamma marknader inte längre går att tillämpa.

Det är därför rimligt att utgå ifrån att det kan finnas glesbygdsområden där etablering på företagsekonomiska villkor uteblir. I sådana situationer, där staten vill konkurrensutsätta en viss marknad men samtidigt behöver garantier för en lokal, regional eller rikstäckande tillgång till skäliga priser, bör övervägas om inte syftet med konkurrensutsättningen kan uppnås redan genom att skapa konkurrens om marknaden. Detta skall jämföras med den mer vanliga situationen att konkurrens råder på en marknad, dvs. att marknaden är öppen för alla företag, och där etablerade företag på marknaden konkurrerar om kunderna.

Konkurrens om en marknad uppstår när staten/huvudmannen upphandlar uppgiften att tillhandahålla den aktuella nyttigheten för avgränsade områden där någon etablering av företag som utför den aktuella tjänsten inte kan förväntas uppstå. Konkurrensen uppstår i dessa situationer vid själva upphandlingstillfället, där det mest effektiva företaget, dvs. det som åtar sig att tillhandahålla nyttigheten mot den lägsta ersättningen från det allmänna, förmodas vinna upphandlingen. Vid en upphandling är det viktigt att de aktuella områdena är väl avvägda och korrekt avgränsade för att göra det möjligt för även små och medelstora företag att delta i anbudstävlingen. Vidare är kontraktstidens längd möjlig att avpassa så att den blir tillräckligt lång för att skapa stabila förutsättningar för det vinnande företaget, men inte så lång att potentiell konkurrens begränsas.

Inom tele och el tillförs inga direkta subventioner till företagen. I stället erhåller glesbygden, som i allt väsentligt bedöms erhålla ett tillfredsställande utbud till rimliga priser, i varierande utsträckning

”bidrag” från lönsammare delar. Inom telesektorn har traditionellt riks- och utlandssamtal subventionerat lokalsamtal, medan tätortskunder inom elsektorn bidragit till att hålla priserna nere för glesbygdskunder.

För övriga fyra sektorer är dock situationen annorlunda. Posten erhåller en direkt subvention från staten för kassaservicen. Persontrafiken på järnväg är fortfarande i stora delar ett legalt monopol och sådan persontrafik som är företagsekonomisk olönsam erhåller subventioner efter upphandling med anbudsförfarande. I Norrland upphandlas regionalt betingad flygtrafik enligt principen konkurrens om marknaden. Inom den lokala och regionala busslinjetrafiken subventioneras trafiken i väsentlig utsträckning. Detta gäller trafik i såväl tätorter som glesbygd.

8.6 EU-medlemskapet och EU:s regler

De olika marknaderna har påverkats i varierande grad av EU-medlemskapet och EU:s regler. Ett gemensamt drag för flera av de marknader där regelreformeringar ägt rum, bl.a. tele, post och el, kan sägas vara att Sverige tidigt tagit initiativ som varit mer omfattande men framför allt skett under kortare tidsrymd än vad gemenskapen lagt fast i olika direktiv på berörda områden.

Vad gäller telemarknaden kan konstateras att telesektorn är avreglerad inom Europeiska unionen fr.o.m. den 1 januari 1998 med undantag för vissa länder. Samtidigt har ett omfattande ramverk införts i syfte att bl.a. öka förutsättningarna för nya företag att konkurrera med f.d. monopolister. I motsats till vad som varit fallet i de flesta andra länder har det i Sverige aldrig funnits något rättsligt monopol eller licenstvång för att anlägga telenät eller för att erbjuda teletjänster. Telelagstiftningen i Sverige har emellertid anpassats efter den framväxande regleringen inom EU.

Vad gäller postmarknaden innebar den senaste översynen av postlagen att den svenska lagstiftningen anpassades till Europaparlamentets och Europeiska unionens rådsdirektiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten av posttjänsterna. Direktivet syftar bl.a. till att säkerställa att postmarknaden liberaliseras gradvis samtidigt som medlemsstaterna skall säkerställa en samhällsomfattande posttjänst inom hela landet. Eftersom den svenska marknaden redan är avreglerad och den dominerande operatören Posten är den som tillhandahåller den

samhällsomfattande posttjänsten, har Sverige redan uppfyllt direktivets bestämmelser.

EU:s regelverk på flygområdet gäller för den svenska marknaden för inrikesflyg. Det s.k. cabotageförbudet – som innebar förbud för utländskt bolag att driva inrikestrafik – upphörde den 1 april 1997 för luftfartsföretag verksamma inom EU.

Vad gäller marknaden för järnvägstransporter kan konstateras att Kommissionen bl.a. har föreslagit att en fjärdedel av godstrafikmarknaden – som är avreglerad i Sverige – skall öppnas för konkurrens under de kommande tio åren. I motsats till vad som gäller för Sverige är godstrafiken hårt statligt styrd i många EU-länder.

På elområdet gäller elmarknadsdirektivet (96/92/EG) om gemensamma regler för den inre marknaden för el. Av direktivet framgår dels att en elmarknad som i full omfattning är konkurrensutsatt är ett viktigt steg mot fullbordandet av den inre marknaden, dels att direktivet ger förutsättningar för ett stegvis öppnande av elmarknaden för konkurrens. För medlemsstaterna gäller att de senast den 19 februari 1999 skall ha genomfört direktivet i nationell rätt. Sverige har – till skillnad från många andra medlemsstater – redan öppnat upp elmarknaden fullt ut och dessutom i allt väsentligt infört direktivet i svensk rätt. Det enda som kvarstår är en smärre komplettering av ellagen som innebär att innehavare av nätkoncession blir skyldiga att offentliggöra sina nättariffer.

8.7 Avslutande synpunkter

I denna rapport har utvecklingen på regelreformerade marknader som är av förhållandevis stor samhällsekonomisk betydelse analyserats i olika delar. Detta har utmynnat i bl.a. beskrivningar av vilka konsekvenser aktuella spelregler har för effektiviteten och kundnyttan inom resp. område. Särskild uppmärksamhet har riktats på kvarvarande konkurrenshinder av olika slag. Dessa har samlats på ett systematiserat sätt med kommentarer som har återkopplingar till de mer principiella delarna i kapitel 1.

Avsikten med analyserna och systematiseringen har varit att bidra till ökad förståelse för de problem som kan uppkomma då marknader regelreformeras och vilka krav detta ställer på statsmakterna för att konsumenterna skall kunna tillgodogöra sig vinsterna med regelreformeringar.

Ett optimistiskt scenario är att en väl fungerande konkurrens kan komma till stånd på de regelreformerade marknaderna inom en inte alltför lång tidsrymd. Ett villkor för detta är emellertid att staten – i egenskap av såväl regulator som ägare till dominerande företag – utnyttjar sin samlade och unika möjlighet att verka för att eliminera de konkurrenshinder som finns på marknaderna. Detta kan ske på olika sätt. Hittills har främst regulativa åtgärder använts men frågan kan ställas om dessa är tillräckliga. För att marknaderna skall utvecklas i riktning mot ökad konkurrens och ett effektivt resursutnyttjande kanske staten i större utsträckning hellre borde förlita sig på strukturella åtgärder av olika slag, särskilt för de fall då verksamheterna kan klassas som eller har inslag av naturliga monopol.

Ett pessimistiskt scenario skulle vara att konkurrensen på marknaderna kommer att fortsätta att vara begränsad p.g.a. kvarstående hinder och att konflikter mellan dominanten och utmanare kommer att vara vanligt förekommande. Dessa konflikter kommer att kräva ingripanden både från särskilda tillsynsmyndigheter och Konkurrensverket. Ur ett effektivitets- och konsumentperspektiv är en sådan utveckling inte önskvärd.

Referenser

De i denna rapport åberopade källorna finns, vad gäller kapitel 2-7, angivna i respektive avsnitt. Referenser i övrigt, främst avseende kapitel 1 och delar av kapitel 2, är följande.

Armstrong, M., Cowan S. and Vickers, J.: *Regulatory Reform: Economic Analysis and British Experience*. MIT Press, London, 1994.

Bergendahl-Gerholm, M. och Hultkrantz, L.: *Nästa steg i telepolitiken*. Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1996:29, Stockholm, 1996.

Lundgren, S.: *Samtrafik på telemarknaden. En principiell analys av prissättning och regleringsfrågor*. Bilaga 1 till Riksrevisionsverkets rapport Samtrafik – Konkurrensförutsättningar på en omreglerad telemarknad. F 1993:22, Stockholm, 1993.

OECD: *The OECD Report on Regulatory Reform:Volume 1 and II*. OECD 1997.

Statens pris- och kartellnämnd: *Prisbildningen inom olika sektorer i svenskt näringsliv*. Bilaga 7 till långtidsutredningen 1987, Norstedts, 1987.

Statens pris- och konkurrensverk: *Horisontell prissamverkan och marknadsdelning.* SPK:s rapportserie 1992:3, Stockholm, 1992.

Valletti, Tommaso M. and Cave, M.: Competition in UK mobile telecommunications. *Telecommunications Policy* vol 22, No. 2, 109-131, 1998.

Varian, Hal R.: *Microeconomic Analysis*. Norton, New York, 1984.

Vickers, J. and Yarrow, G.: *Privatization:An Economic Analysis*. MIT Press, London, 1984.

Konkurrensverkets rapportserie 1996-1998

Konkurrenshinder för småföretag - en studie av klagomålsärenden (1998:2)

Denna rapport, som gjorts på uppdrag av regeringen, beskriver olika konkurrensbegränsningar som redovisas i klagomål som kommer in till Konkurrensverket. Det är främst småföretag som klagar till verket. Av rapporten framgår att konkurrenslagen kan vara ett effektivt medel för att komma till rätta med problemen men att det i vissa fall krävs särskilda regler som komplement till konkurrenslagstiftningen. I rapporten ges förslag som syftar till att få en väl fungerande konkurrens. Förslagen rör bl.a. avreglerade monopolmarknader, leveransvägran, offentlig upphandling och konkurrensproblem i möten mellan privata och offentliga aktörer.

Miljö, handel och konkurrens (1998:1)

Effektiv konkurrens mellan företagen och väl fungerande handel över gränserna är centrala inslag i marknadsekonomin. Även miljöpolitikens utformning påverkar marknadsekonomins sätt att fungera. I rapporten beskrivs olika miljöreglers roll för att skapa effektiva marknader. Vidare diskuteras möjligheterna att förena de olika målen effektiv konkurrens, väl fungerande handel och god miljö. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

Småföretag - förslag för ökad tillväxt (1997:3)

Den statliga Småföretagsdelegationen har i ett upprop till departement och myndigheter önskat få förslag på regeländringar för att förbättra småföretagens villkor. I denna rapport ges ett 30-tal förslag som rör etableringsregler, skattesystem, offentlig stödgivning, offentlig upphandling samt konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom.

Särskilda konkurrensregler för jord- och skogsbruk (1997:2)

I denna rapport, som har gjorts av fil.dr. Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, analyseras motiv för att tillåta ett större mått av samverkan inom jord- och skogsbruket. I rapporten analyseras även två rättsfall: Södra Skogsägarnas och Sydveds samarbete om försäljningspriser på virke resp. inköp av skogsråvara.

Gruppundantag för kedjor i detaljhandeln (1997:1)

Nils Wahl, docent i europeisk integrationsrätt, har på uppdrag av Konkurrensverket analyserat det svenska gruppundantaget för kedjor i detaljhandeln. Därvid analyseras undantaget i förhållande till EG-rätten och den svenska konkurrenslagen.

Byggsektorn - spelregler för ökad konkurrens (1996:5)

Byggkostnaderna har under en längre tid ökat betydligt mer än den allmänna prisnivån. Byggsektorn tar därmed allt mer av samhällets resurser. I rapporten behandlas vad detta beror på och vad statsmakterna kan göra för att resursanvändningen i bygg- och bostadssektorn skall bli effektivare och att kostnaderna för boendet skall minska. Rapporten är ett resultat av ett samarbetsprojekt mellan Kommerskollegium, Konkurrensverket och NUTEK.

Konkurrens på avreglerade marknader (1996:4)

I denna rapport sammanfattas Konkurrensverkets erfarenheter av avregleringarna inom el, flyg, järnvägstrafik, taxi, post och tele. Av rapporten framgår att avregleringarna allmänt sett varit framgångsrika. Det finns dock konkurrensproblem på flera marknader. I rapporten ges förslag för att öka konkurrensen till nytta för konsumenterna. Rapporten har utarbetats av Johan Hansing, Mikael Ingemarsson och Anders Linnhag. Rapporten finns även i en förkortad version på engelska.

Fungerar elmarknaden? (1996:3)

Elmarknaden omreglerades den 1 januari 1996 i syfte att införa konkurrens vid produktion och försäljning av el. Av rapporten, som Konkurrensverket gjort på uppdrag av regeringen, framgår att det följt ett flertal positiva effekter av omregleringen. I rapporten pekas dock på att det krävs vissa åtgärder för att till fullo uppnå syftet med reformen, bl.a. att kravet att köpa en ny och dyr elmätare vid byte av elleverantör slopas. Rapporten, som även finns i en förkortad version på engelska, har utarbetats av Per-Arne Sundbom.

Långväga buss - förutsättningar för konkurrens (1996:2)

Om ett företag vill starta långväga busslinjetrafik prövar Vägverket om trafiken kan skada etablerad järnvägstrafik. Av rapporten framgår att etableringskontrollen inte kan försvaras på samhällsekonomiska grunder och bör slopas. Rapporten har utarbetats av Olof Pontusson och Claes Svensson.

Avreglering av inrikesflyget (1996:1)

Fil.dr. Mats Bergman har på uppdrag av Konkurrensverket utvärderat avregleringen av inrikesflyget i Sverige. Av rapporten framgår att det blivit en successivt ökad priskonkurrens och att trafiken allt bättre svarar mot resenärernas efterfrågan. I rapporten ges förslag för att få en effektiv konkurrens mellan flygbolagen.

Konkurrensverkets övriga rapporter 1996-1998

Regulatory reform in Sweden

I denna rapport, som Konkurrensverket har gjort på uppdrag av OECD (februari 1997), redovisas verkets erfarenheter av utvecklingen på fem områden i Sverige som har avreglerats i syfte att införa konkurrens till nytta för konsumenterna. I rapporten analyseras konkurrensen på berörda områden (detaljhandel, el, inrikesflyg, lastbilstrafik och tele). Rapporten, som är på engelska, har utarbetats av Johan Hansing, Mikael Ingemarsson och Per-Arne Sundbom.

Landstingens tvätterier – en studie av kommunal näringsverksamhet

Av rapporten framgår att år 1996 hade nästan samtliga 16 landstingsägda tvätterier ensamrätt att utföra tvätteritjänster åt det egna landstinget. Tvätterierna konkurrerade samtidigt, i vissa fall utanför det ”egna” länet, om kunderna till privata tvätterier. I rapporten redovisas förutsättningarna för kommuner och landsting att driva näringsverksamhet på konkurrensmarknader samt förslag för att skapa effektivare marknadsförhållanden på tvätteriområdet. Rapporten har utarbetats av Per-Arne Sundbom.